

國際刑事警察組織

●陳隆豐／紐約大學法學博士（J.S.D.）、台灣新世紀文教基金會董事

壹、前言

國際刑事警察組織（International Criminal Police Organization，簡稱ICPO）的緣起，可追溯到當年在法國巴黎設立的「國際刑事警察委員會」（International Criminal Police Commission，簡稱ICPC）。

隨著國際交通的發達，使舊日侷限於各國的境內犯罪可能變成跨國的犯罪。十九世紀中期以來，尤其在歐洲大陸，因為各國國界相連、邊界互通，跨國的犯罪問題一天比一天嚴重、一日比一日複雜。為應付這些跨國犯罪問題，各個國家警察間的必要合作，在二十世紀的開始，就已被有識之士所深深體認瞭解。

第一次世界大戰之前，於1914年4月14日到18日，在歐洲的摩納哥（Monaco）蒙地卡羅所召開的國際刑事警察大會（International Criminal Police Congress），就是國際性警察合作的一個開始。這個會議就是日後所稱的「第一次國際刑事警察大會」。¹

第一次世界大戰之後，於1923年9月3日到7日，在奧地利維也納召開第二次國際刑事警察大會，大會通過決議要正式成立「國際刑事警察委員會」（International Criminal Police Commission，簡稱ICPC）²，大會總部設在奧地利維也納，規定每年開年會一次，輪流在歐洲各國舉行年會。

第二次世界大戰發生之前與戰爭中，該委員會成了德國的工具。二次大戰後，在1946年6月6日到9日召開的第十五次大會，才又恢復它原有的國際性與功能性。從德國的操縱下脫出，重獲生機。其實，當時的德國已淪為戰敗國，沒有掌控的能力。

1956年6月7日到13日，國際刑事警察委員會的第二十五屆全體大會，通過新的章程與規則——「國際刑事警察組織章程與規則」（以下簡稱章程、規則）³。第1條所作的，是正名，改名成為「國際刑事警察組織」（International Criminal Police Organization，簡稱INTERPOL），規定總部設在法國⁴。為明確地使兩個組織有前後繼承連續相續的關係，章程第48條明白規定：「原國際刑事警察委員會所屬全部財物移交給國際刑事警察組織」⁵。就人的問題，更作了一個相當有趣的與特別的規定：「原在國際刑事警察委員會任職期間成績顯著並長期服務者，可以由全體大會按國際刑事警察組織

的相應職位授予榮譽稱號」⁶。

貳、宗旨、目的與活動

章程第2條標示指出組織成立與運作的宗旨為：

- (1) 在各國現行法律的限度之內並本著「世界人權宣言」的精神，保證和促進各國刑事警察當局之間最廣泛的相互支援。
- (2) 建立和發展可能有助於預防和阻止一般犯罪的各種制度。⁷

國際刑事警察組織成立的主要目的，是促成對付犯罪罪犯時，能有機制存在，從而有助於國際刑事警察間的相互合作。遵依世界人權宣言，宗旨分成兩大部分：一為確保及增進在各個會員國國家法律許可的範圍內，所有國家刑事警察官署機構之間最大的互相協助。另一為建立及發展有助於有效防止及阻制普通犯罪的機制。意即，經由刑事執法者的國際合作所提供的獨特服務，以對付消除犯罪，有助於人類社會，創造出一個更安全的世界。

簡言之，國際刑事警察組織是協調擊阻國際性刑事犯罪活動的政府間合作與諮詢的國際組織。

因為侷限於普通的犯罪，及避免介入政治犯的問題，章程第3條毫不含糊且不曖昧地清楚規定：「嚴格禁止組織從事任何帶有政治性、軍事性、宗教性或種族性的介入干預或業務活動」。換句話來講，整個組織應保持政治上、軍事上、宗教上與種族上的中立，避免任何不必要的牽連，影響到處理普通犯罪的功能。⁸

如此明確的規範，在實際的運作上，還是時常碰到與不能避免的就是「政治犯」或「政治犯罪」的問題。針對此，國際刑事警察組織的大會決議先後作了解釋，最根本的標準就是以犯罪的「根本主要特性」來決定，帶有根本政治特性的犯罪，就被排除在外。意即，組織只管觸犯公共安全的犯罪而已。

根據上述兩個宗旨，國際刑事警察組織實際上確定了幾個重要的原則以開展活動、推動業務與工作：（1）尊重會員國的主權獨立；（2）會員國之間法律上平等的原則；（3）普遍性的原則——無分地域也不受限於語言；（4）侷限於普通刑事犯罪及刑事警察職權事務的原則；（5）不可以牽涉到政治的、軍事的、宗教的或種族事項的原則；及（6）靈活變通的原則。⁹不拘泥於特殊型態的工作方法與方式。它更標榜了存在的價值與價值觀：人權的尊重、誠實廉潔、高服務品質的追求、隨時服務、隨時可行、團隊精神、物有所值及負責任的。刑事事務上經驗的傳承與分享，在世界組織的領導下，共同切磋研究、相互學習，並且提供所有必要的與可能的協助。

作為一個世界性的刑事警察組織，以達到提供世界各個國家的警察機關與組織，在犯罪的防止、偵側及阻制的支援，是唯一的世界警察組織能對各國警察機構提供日日

的、時時的國際合作。國際刑事警察組織所從事的活動所提供業務相當的多。

在運作上，更有一個最根本的原則：國際刑事警察組織不是犯罪偵查機關，不派遣刑警偵探到世界各地各國偵查逮捕罪犯與偵破犯罪案件。它的活動在於國際合作的促成及會員國間刑事警察機關行動的協調。不是超越國家的國際超級刑事警探。所從事的，是在會員國合作之下運行的國際組織。所有活動的重點在於情資信息的收集、掌握，從而對會員國的特定要求提供必要的情資，及促成各會員國就特定案件的偵破處置作相互協助。實際上，「協調」各個會員國間的協調及會員國與組織間的協調，是國際刑警組織最根本與最經常性的「協調」。¹⁰

作為國際性犯罪的情報中心，國際刑事警察組織編輯並發行犯罪清冊、刊物，將犯罪的型態整理歸類，提供如何破獲、防止、阻止的方法。為促進情資的交換，更編纂匯集「國際犯罪的統計」，就各國犯罪加以統計，使各會員國的警察機關能把握問題的關鍵。國際刑事組織蒐集、編寫及保存犯罪材料，同時也將罪犯的指紋、照片及犯罪事實建檔，儼然是國際犯罪學的超級圖書館——資料庫。

國際刑事警察組織的活動可歸為五大項目；（1）提供全球性的普遍觀點及強調區域性重點的活動、業務、項目；（2）交換即時的、正確的、相關的與完整的情報資料；（3）方便國際合作；（4）有關會員國採取行動時的協調；及（5）將有關的技術知識、專家專業意見、及實例經驗，隨時提供給會員國。¹¹主要活動在於建立豐富的資料中心、完整的信息系統、及先進發達的電子郵件通信網路，將有關的信息情資即刻快速的傳遞及流通，以利犯罪的防止及罪犯的逮捕。¹²

國際刑事警察組織所要對付的犯罪相當複雜，傳統的犯罪：有組織的集團犯罪、製毒、運毒與販毒、軍火走私、洗錢（清洗黑錢）、兒童（未成年人）色情、貪污、貨幣的偽造及變造、藝術品的偷竊、搬運及販賣、仿冒、製造假冒商品、侵犯知識財產權、非法複製錄影、錄音產品、偽造及使用有價證券、汽車偷竊及走私、人口販賣走私、偷運人蛇、強迫婦女賣身、虐待童工等等。¹³當代的犯罪：即與高科技有關的犯罪、電腦網路犯罪，尤其是電腦詐騙及恐怖主義的活動。近年來，由於跨國犯罪集團的猖狂，國際刑事警察組織主要打擊的有國際販毒、恐怖活動、經濟犯罪、人口走私販賣及走私汽車。

在實際推展的工作上，對全面性、原則性、與政策性的活動，以全球性或區域性國際會議的召開、決議的通過來進行。針對特殊的活動，則以專家學者的參與召開研討會，提出策略以為參考或採用，及開設訓練班傳授。對特殊性的問題及個別案件，則提供技術的協助及新科技的運用以為應付與處理。對新型的犯罪，則盡量發展新的程序方法以為應付處理。完善與最新大規模電腦系統的建立運作，是國際刑事警察組織對付與消弭犯罪的最大利器。¹⁴

配合利用電腦所建立的國際通報系統，是國際刑事警察業務活動的一個主軸。通報系統分為五種：紅色通報、藍色通報、綠色通報、黃色通報及黑色通報。¹⁵就中最有效最厲害的就是紅色通報，對逃犯要求各國立即逮捕及國際引渡，實際業務上，這種「紅色通緝令」對國際犯罪的打擊是即時的。經過這種通報而逮捕的罪犯，年年增加，在2001年就有約一千多位罪犯因而被逮捕歸案。2008年一年發布了四千五百九十六個通報。¹⁶

總而言之，國際刑事警察組織的業務活動涵蓋了犯罪的預防、犯罪情報的交換與傳遞、實際案件偵查的協助、刑事警察間交流與訪問的促成及刑事警察能力的國際性在職培養與訓練。

參、機構

因功能上的要求，國際刑事警察組織的機構與其他國際組織最大的不同就是多了「各個國家中心局」的設立。依章程第5條，國際刑事警察有五個機構：「全體大會」、「執行委員會」、「總秘書處」、「各國家中心局」、「顧問」及「檔案管制委員會」¹⁷。

一、全體大會（General Assembly）

大會是組織的最高權力機構，由各會員國代表所組成¹⁸，每年舉行一次年會是為例會。例會之外，可召開臨時會議，臨時會議因執行委員會或大多數會員的請求而召開。¹⁹

第7條就會員國代表團作了如下詳細的規定：「每個成員國可以委派一個代表或幾個代表參加，但是每個成員國只能由該國政府主管當局委派一個代表團長」。²⁰該條特別強調國際刑事警察組織功能與業務，牽涉很多警察專業技術層面的問題，因此要求代表的成員應包括：「1.警察部門的高級官員；2.其正式職責和本組織活動有關連的官員；3.各項議題所涉及的專家。」²¹

大會主席由會員代表選出。會員國平等，因此，每一國只有一代表有一票表決權，議案的決定，除非有三分之二要求的規定，原則上以「簡單多數」決定。²²

就大會開會的地點與日期，章程第12條作這樣的規定：「在每次大會的最後一次會議時，應選擇下次大會的會議地點，會議日期應由邀請國和主席經與秘書長協商之後確定」。²³針對此，規則在第2條到第7條作了進一步的補充規定。²⁴

臨時大會的召開須遵照規則第9條到第32條的規定，就中最重要的是臨時議程所包括的事項為：「1.秘書長關於本組織的工作報告；2.秘書長的財政報告和預算草案；3.秘書長草擬的關於下一年度總的活動計畫；4.上次大會已安排內容的事項；5.成員提議的事

項；6.執行委員會或秘書長插入的事項。」臨時會議及議程的處理原則也被詳細的規定列舉。²⁵

章程第11條規定，在大會開會期間，可成立特別委員以處理特別或個別的事項²⁶，這就是規則第35條所指的「必要的委員會」。²⁷特別委員會的議事進行，規則的第35條到第38條加以規定，原則上依全體大會的同樣規則進行。²⁸

作為組織的最高決策機關，章程賦予大會廣泛的職權，依第8條的規定，應從事的事項有：

- (a) 履行本章程中規定的各項職責；
- (b) 為達到本章程第2條提出的組織宗旨，確定適當的原則和制定總的措施；
- (c) 審議和批准秘書長制定的下一年度總的活動計畫；
- (d) 決定其他必要的規定制度；
- (e) 選舉履行本章程所提出的各項職權的人員；
- (f) 對於本組織應該處理的事務作出決議和向成員國提出建議；
- (g) 決定本組織的財經政策；
- (h) 審查和批准擬與其他組織做出的協議。²⁹

就大會所作的決定，第9條規定各會員國負有執行的責任與義務。³⁰

二、執行委員會 (The Executive Committee)

執行委員會是整個組織經常存在的決策與執行的機關。每年至少應開會一次³¹，現今的實例，是每年約開會三次。依章程第15條的規定，執行委員會的組成包括組織的主席一人、副主席三人及九位由大會選出的各國代表。³²委員會的成員的選任，應依會員國地理的分布平衡適當分配的原則。

組織的主席與三位副主席由大會從各國代表中選出，主席與副主席應來自不同的洲。依第17條規定，主席任期四年，副主席任期三年，不得連選連任，也不得只被選為連任的執行委員會的委員。由大會選出參加執行委員會的九位代表的任期是三年，不得連選連任。³³

第18條特別規定，賦予組織主席下列的職權：

- (a) 主持大會和執委會的各次會議並指導大家討論；
- (b) 保證本組織的活動符合全體大會和執委會的決議；
- (c) 盡可能與本組織秘書長保持直接和經常的聯繫。³⁴

執行委員會的職權相當廣泛，有決策建議的功能，也有決議執行與監督的權力：

- (a) 監督大會決議的實施；
- (b) 籌備大會各次會議的議事日程；
- (c) 向大會提交工作計畫或認為有用的方案；
- (d) 監督秘書長的行政工作；
- (e) 行使大會授予的一切權力。³⁵

三、總秘書處 (General Secretariat)

總秘書處是由組織的常設單位部門綜合組成³⁶，設有秘書長及技術工作人員——技術的及行政的。³⁷

秘書長由執行委員會提名，經大會通過聘任，任期五年，連選得連任。秘書長的資格，原則上需具有警察事務的優秀專業能力，意即是高階警察官員³⁸。年齡以不超過六十五歲為準。秘書長是整個組織推展業務的中心人物，負責大會的秘書工作³⁹。章程第29條規定秘書長「應根據大會或執委會所決定的指示，雇用和指導工作人員，製作預算，組織和指導常設單位的工作」；「應向執委會全體大會提交有關本組織的工作建議或方案」；「對執委會和全體大會負責」⁴⁰。秘書長具有獨特的國際性質，不代表其本國，也不受命於本國，在執行任務時，應保持國際性專業中立與不受干擾、不接受任何國家的指示命令。

總秘書處所擔負的日常工作有多元性——協調的、技術的、及服務的。章程第26條規定秘書處應當作的有：

- (a) 實施全體大會和執委會的決議；
- (b) 擔任與犯罪作鬥爭的國際中心；
- (c) 擔任技術和情報中心；
- (d) 保證本組織進行有效的行政工作；
- (e) 與國家的或國際的有關當局保持聯繫，有關查找犯罪分子的問題應通過「國家中心局」進行處理；
- (f) 編印大家認為有用的出版物；
- (g) 組織和進行大會、執委會以及其他機構的會議秘書工作；
- (h) 草擬下一年度的工作計畫，提交大會和執委會考慮和批准；
- (i) 盡可能保持與本組織的主席進行直接和經常的聯繫。⁴¹

四、國家中心局（National Central Bureaus）

因警察事務的特殊性，及對各國主權的尊重與維護，為求得警察事務的協調合作，章程特別設計各會員國應設立「國家中心局」。第31條規定：「為了貫徹它的目的，需要和各成員國保持經常的積極的合作，各成員國應當在符合本國法律的權力範圍之內盡力參加本組織的各項活動」。⁴²第32條明定該中心負責聯繫：「(a) 本國內的各個部門；(b) 別國的國家中心局機構；(c) 本組織的秘書處」。⁴³

換言之，就像票據交換所一樣，國家中心局是每一個會員國國內與國際刑警組織互傳資訊的犯罪情資交換所。在交換情資的同時，確定情資的正確性與可用性，再進而決定該採取的警察行動，協同偵破刑事案件，以達到國內與國外合作偵破犯罪，引渡罪犯到有管轄權的國家，以懲處罪犯消弭犯罪的目的。是以國際刑警組織的利器在於「引渡」，而不在犯罪的全球性偵查破案。為達成這些功能作用、目的，國際刑警組織大會決議，國家中心局應設在每個會員國的全國總警察局之內，以求得各會員國的警察機關，能與總秘書處保持時時刻刻的每日聯繫。

五、顧問 (Advisers)

國際刑事警察組織在設立的章程中明白規定，設有顧問這一層級的機構，這是很特別的，通常的國際組織有顧問的設置，但都不是在章程中明定，也許警察事物牽涉到甚多的科學技術專業，及為被聘請的顧問給予較高層級的禮遇尊敬，乃在章程中特別明定。顧問的事項為「有關科學的事情事項」⁴⁴。顧問由執行委員會任命，但需經大會通過確認。任期三年，其職權「純屬諮詢性質」⁴⁵。提出科學性建議、報告或論文。組織主席可召集顧問集體開會⁴⁶。

六、檔案管制委員會 (Commission for the Control of Files)

國際刑事警察組織的一個主要功能，在於有關刑事案件諮詢的提供，因此檔案的建立、收集與控制成了一個相當重要的機制。章程在第36條強調所設立的檔案管制委員會的獨立性，以確保有關個人資料的收集、整理與發布能遵守組織所設定的規則。⁴⁷同時，必須就任何有關的計畫、個人資料收集訂出必須遵守的規定向組織報告。也必須就提供資料的要求加以處理。⁴⁸檔案管制委員會的委員必須具有所要求的專業技術經驗，委員會的組成與職權由全體大會規劃制訂特別的規則。⁴⁹

肆、會員國

章程就會員國有所規定，為補充章程的原則性規定，規則更將「觀察員」加以清楚規定。

依章程第4條的規定：(1) 只有國家才可以成為會員國，才能指派該國家警察機關的政府代表參加組織，為組織的成員；(2) 要加入的國家應經由主管的政府機構向秘書長提出申請，與(3) 秘書長將申請提交全體大會討論表決，經大會以三分之二贊成通過，才能加入為會員國。⁵⁰ 1956年成立的當初，章程第45條明定五十八個國家是會員國。⁵¹ 隨著世界上許多新興國家的獨立，依第4條的規定入會的國家大增，到2010年會員國已有一百八十八國，⁵² 是僅次於聯合國的龐大國際組織。

台灣目前不是國際刑事警察組織的會員國。

就觀察員的設置，國際刑警組織正式的加以條文化與制度化。規則第8條規定：(1) 觀察員的資格分為二，一為非會員國的警察機關、二為國際組織；(2) 觀察員名單由執行委員會擬定並指定邀請國；(3) 邀請國的同意負責邀請；(4) 對非會員國的邀請，由邀請國與秘書長共同具名；對國際組織的邀請則只要由秘書長單獨具名即可。⁵³ 這種規定明確靈活，充分顯示出國際刑警組織在對抗國際間、國家的犯罪與罪犯的機動性，而且符合事實的必要性。

伍、結言

經過將近一個世紀的存在運作，國際刑事警察組織已發展成一個相當規模的大型國際組織，會員國眾多，是世界上唯一的全球性警察組織機構，面對無國界限制的國際性犯罪及大犯罪集團，其重要性與發展性可以預期的是愈來愈重要，所涵蓋的也必是更為廣泛、更是普及。國際刑事警察組織的成就印證了，人類共同的需要，促成國際組織的誕生、成長、健全壯大。當初一個很模糊觀念想法——賭城摩納哥為防止國際犯罪與罪犯的進出，因為正確的目標與符合實際的需要，給予時日，竟成一個非常重要而且健全的國際組織。當今，防止恐怖事件的發生，是二十一世紀國際社會的急迫要事。就此，在聯合國要求下，國際刑事警察組織正擔負著重大責任。

【註釋】

1. Jean Ferguson, *Organization Report: Interpol International Criminal Police Organization*, Dec. 10, 2003, pp.1-2, <http://www.unc.edu/~fergusje/school/228_interpol.pdf>.
2. Malcolm Anderson, *Policing the World: Interpol and the politics of International Police Co-operation* (Oxford, UK: Clarendon, 1989).
3. The International Criminal Police Organization, Constitution and General Regulations (以下簡稱Interpol Constitution與Interpol General Regulations), INTERPOL Reference Documents, *INTERPOL*, <<http://www.interpol.int/Public/ICPO/legalmaterials/constitution/constitutionGenReg/constitution.asp>>.
4. 註釋3，Interpol Constitution, Article 1。
5. 註釋3，Interpol Constitution, Article 48。
6. 註釋3，Interpol Constitution, Article 47。
7. 註釋3，Interpol Constitution, Article 2。
8. 註釋3，Interpol Constitution, Article 3。
9. INTERPOL, *INTERPOL AT WORK 2001*, p.1, <<http://www.interpol.int/content/download/774/6147/vision/5/file/agn71r01.pdf>>.
10. 同上註釋，頁2。
11. 同上註釋，頁2-10。
12. INTERPOL, *2008 INTERPOL Annual Report* (Lyon, France: INTERPOL General Secretariat, 2009), <<http://www.interpol.int/content/download/767/6043/version/5/file/iaw2008.pdf>>.
13. 同上註釋。
14. 同上註釋。

15. INTERPOL, *INTERPOL Fact Sheet: Notices*, COM/FS/2010-01/G1-02, <<http://www.interpol.int>>.
16. 註釋9，頁4；註釋12，頁13。
17. 註釋3，Interpol Constitution, Article 5。
18. 註釋3，Interpol Constitution, Article 6。
19. 註釋3，Interpol Constitution, Article 10。
20. 註釋3，Interpol Constitution, Article 7, Paragraph One。
21. 註釋3，Interpol Constitution, Article 7, Paragraph Two。
22. 註釋3，Interpol Constitution, Article 14。
23. 註釋3，Interpol Constitution, Article 12。
24. 註釋3，Interpol General Regulations, Articles 2-7。
25. 註釋3，Interpol General Regulations, Articles 9-32。
26. 註釋3，Interpol Constitution, Article 11。
27. 註釋3，Interpol General Regulations, Article 35。
28. 註釋3，Interpol General Regulations, Articles 35-38。
29. 註釋3，Interpol Constitution, Article 8。
30. 註釋3，Interpol Constitution, Article 9。
31. 註釋3，Interpol Constitution, Article 20。
32. 註釋3，Interpol Constitution, Article 15。
33. 註釋3，Interpol Constitution, Article 17。
34. 註釋3，Interpol Constitution, Article 18。
35. 註釋3，Interpol Constitution, Article 22。
36. 註釋3，Interpol Constitution, Article 25。
37. 註釋3，Interpol Constitution, Article 27。
38. 註釋3，Interpol General Regulations, Article 43。
39. 註釋3，Interpol General Regulations, Article 34。
40. 註釋3，Interpol Constitution, Article 29。
41. 註釋3，Interpol Constitution, Article 26。
42. 註釋3，Interpol Constitution, Article 31。
43. 註釋3，Interpol Constitution, Article 32。



44. 註釋3，Interpol Constitution, Article 34。
45. 註釋3，Interpol Constitution, Article 35。
46. 註釋3，Interpol General Regulations, Article 50。
47. 註釋3，Interpol Constitution, Article 36, Paragraphs One。
48. 註釋3，Interpol Constitution, Article 36, Paragraphs Two與Three。
49. 註釋3，Interpol Constitution, Article 37。
50. 註釋3，Interpol Constitution, Article 4。
51. 註釋3，Interpol Constitution, Article 45與Appendix 1。
52. INTERPOL, “Member Countries,” *INTERPOL*, <<http://www.interpol.int/Public/ICPO/Members/default.asp>>.
53. 註釋3，Interpol General Regulations, Article 8。◆