

浅议我国国际执法合作发展现状及相关建议

◆李 博

(吉林大学, 吉林 长春 130012)

【摘要】随着国际社会间的交流日益密切,跨国犯罪成为影响国家安全的不稳定因素之一,更有效地打击跨国犯罪也成为各国的合作共识,而开展国际执法合作是打击跨境犯罪的重要手段。近年来,我国在参与国际执法合作中取得了一定的成果,在维护国家和公民的合法权益方面发挥了重要作用。但同时,我国与境外主管部门的执法合作仍处在探索阶段,面临着专业国际执法合作基础框架不完善等问题,受到了国际条约不完善、人才储备不足等方面制约,不利于我国国际执法合作顺利、有效开展。本文结合我国国际执法合作现状和实际问题,对如何提高国际执法合作水平提出了建议。

【关键词】国际执法合作;机制建设;人才培养

随着我国社会经济实力快速增长,国内经济、社会各个方面更多地融入了全球经济一体化。在此经济环境背景下,我国从非法移民的过境国,变成了非法移民的主要流入国之一。国家移民管理局公布数据显示,2021年国家移民管理机构全年共侦办妨害国(边)境管理犯罪案件1.96万起,抓获涉案人员9.85万人。随着流入我国的非法移民不断增多,我国不可避免地成为跨国犯罪的受害者。在这个背景下,我国对国际执法合作这一应对全球性犯罪难题必要手段的需求越来越迫切。

随着国际社会人员、经济、文化交流愈发紧密,加强国际执法合作已成为各国警务部门共同应对违反犯罪活动威胁的必然趋势。虽然近几年,国际社会人员往来的频率大幅下降、规模明显收缩,但公安机关打击跨国犯罪的步伐并未停歇。2020年以来,公安部先后组织开展了一系列治理跨境犯罪的专项工作,对开展国际警务合作提出了新要求。

从总体上看,我国公安国际执法合作仍处于起步和探索阶段,在人员出入境管理、非法移民管理、打击跨境犯罪等方面的国际执法合作起步较晚,我国国际执法合作体系建设亟待加强和完善。本文对公安国际执法合作发展现状进行粗浅的分析,并提出建议。

一、公安国际执法合作的相关概述

国际警务执法合作,是指在不同国家和地区的警察(内政)机构之间或与其他国际行为体之间,根据国际条约、国内法规范或者按照互惠原则的规定,为满足各方的执法需要而相互调整政策和行为彼此合作的过程。也就是说,是一种为了执法需要而开展的跨越国界的警察事务的合作。

(一)国际执法合作的原则

第一,平等原则。涉及国际执法合作的各个国家应处于平等的地位,平等地行使权利。平等是国际执法合作的

基础,否认了平等原则,那执法合作就无从谈起。第二,主权原则。涉及执法合作的各方,既要遵守本国的法律和规定,也要充分尊重对方国家的法律尊严和主权。第三,互惠原则。涉及执法合作的双方或多方,其目的是合作共赢,各方均有义务根据互相签订的国际条约,保障对方国家的合法权益,互相给予对方待遇。第四,信守条约原则。参与国际执法合作的各个国家,需要要在双方签订的条约或者国际社会普遍遵守的条约、公约下,履行义务,行使权力。

(二)国际执法合作的作用

第一,开展国际执法合作,是不同主权国家和地区之间共同打击跨国犯罪的重要手段,能在一定程度上解决不同国家之间因为行政体制、法律规定的不同造成的跨境司法管辖障碍。第二,开展国际执法合作,是维护国家和公民合法权益的重要手段,对于挽回损失、惩治犯罪、保障公民利益具有重要意义。第三,开展国际执法合作,也是国家和地区之间开展外交活动、加强国家外交关系的重要手段。国际执法合作与本国的外交关系相互促进,两国间友好的外交关系有助于国际执法合作的顺利开展,国际执法合作也能在一定程度上促进国家间的交流。

(三)我国参与国际执法合作成效

1984年9月5日,在卢森堡举行的第53届国际刑警组织年会上,中华人民共和国被正式接纳为该组织的成员国。截至2020年11月,我国已与81个国家缔结引渡条约、司法协助条约。截至2021年9月,公安机关开展一系列治理跨境犯罪的专项工作,严厉打击组织外籍人员非法入境从事违法犯罪活动,严厉打击组织中国籍人员非法出境从事赌博诈骗等违法犯罪活动,成功侦办了一批重大案件,打掉了一批跨国跨境偷渡犯罪团伙等。我国开展国际执法合作已经

取得了许多重大突破,保护国家和人民的合法权益发挥了重要作用。

二、我国国际执法合作现状

(一)专业国际执法合作基础框架不完善

国际执法合作需要成熟的机构支持和完善的机制保障,虽然公安部国合局在机构设置、联动机制等方面已日渐成熟,但各省、市、县的公安国合机构建设失衡,还存在着瓶颈。一是合作机制不顺畅。地方公安机关内部尚未建立统一协调、归口管理、权责明确、分工配合的国际执法合作工作机制和工作平台。同时,缺少成熟的制度性操作程序指导,缺乏内外部之间的统筹协调,使现实国际执法合作往往采取“一案一协调”的方式,牵扯部门多,协调难度大,程序复杂,耗时长,直接影响对外执法合作的长远发展。二是职能定位不明确。在实际工作中,多个警种分别承担着各自领域内的国际执法合作工作,牵头部门不明确,工作内容多有交叉,各自工作性质和执法权限存在局限,导致对外合作交涉渠道不畅通,同时造成了国际合作资源的浪费。

(二)与境外主管部门的执法合作还处在探索阶段

国际执法合作对执法主体的主观意识、理论知识、沟通经验的要求较高,而我国地方的国际执法合作工作还存在诸多方面的不足。一是缺乏统一的操作指导体系。不同地缘环境、不同管理资源的省市在执法合作模式上多种多样。部分省市可以利用使领馆的便利优势直接协调,程序相对简单,而其他省市只能通过公安部中转协调,周期相对较长。在沟通协调中,大多数省市对执法合作模式认识不清,对经由中间环节告知外国政府有关部门采取合作措施,还是直接协调警务或司法部门商榷合作办法等操作方式的选择经验不足。二是国内部分地区公安机关对开展国际执法合作意识不足。部分警种和地方公安机关依然缺乏“公安工作国际化”思维,对于国际和地区安全形势带来的挑战认识不足。三是对外国执法合作习惯了解不深。不同国家的法律制度、移民政策千差万别,已签订国际司法条约与未签订的国家对国际执法合作的态度和重视程度参差不齐,很可能对执法合作带来影响。在实际工作中,大多省市对国际执法合作几乎没有充分的认识,对外国司法体系、移民政策、管理风格了解不深,不能因时而宜、因地制宜地沟通协调,仍采取传统的协调方式,这种经验、认识上的欠缺使执法合作难以顺利实行。

(三)执法合作存在诸多制约因素

政治制度、法律制度、移民政策等是影响国际执法合作的重要因素。一是相关国际条约还不够完善。两国之间是否签署国际执法合作相关协定、条约,以及相关文件执行效果的优劣,对国际执法的效果具有重大影响。二是各国法律制度差异。由于各国政体、法律、司法程序等方面存在

差异,跨国执法合作手续繁琐、程序复杂,双方警务部门开展追逃追赃、案件协查、情报交流等执法合作工作效率不高,存在“破案难、抓捕难、取证难”等问题。三是执法操作存在技术性困难。境外提供的调查材料证据周期长、效力弱,部分国家使领馆出于维护本国形象、保护本国公民利益考虑,对提供协查材料等必要证据的态度不积极,导致调取周期较长。四是人才储备短缺。开展国际执法合作,要求相关工作人员懂外语、懂法律、懂办案,在实际操作中的实际情况往往更加复杂,但我国现有国际执法合作人才培养机制不完善,专项经费预算有限,在人才的储备上仍有较大缺口。

三、对公安国际执法合作发展的几点建议

(一)加快完善权责明晰、协调顺畅、分工明确的执法合作体系建设

各地应进一步加快国际执法合作体系建设,构建省、市、县三级公安国际执法合作机构,完善国际执法合作的基础机构建设,省级公安机关国际合作部门负责指导协调开展本地域国际警务合作,以及负责地方国际警务执法合作的统筹、上报、归口回复。各地出入境管理部门也应结合形势发展需要,参照公安部国合局职能,建立起相应的地方出入境领域国际执法合作专业部门,形成与公安刑侦、国际执法合作的紧密衔接。建立多部门联席会议机制,发挥不同部门业务职能优势,互通案件信息、情报信息,共同梳理分析国际执法案件,研究工作思路,协调解决问题,理顺工作机制,明确责任分工,有效提升地方国际执法合作的统筹能力和整体水平。

(二)完善国内外执法合作相关立法及配套操作机制

进一步统筹完善国际执法合作的国内法和国际法之间的衔接,结合工作实际和国际国内形势变化,不断完善《国际刑事司法协助法》《引渡法》等国内法律以及配套的实施细则、法律解释等,细化国际执法合作中的协作机制、负责机构、信息通报渠道、引渡条件等内容,与相关国际条约、国际惯例等有机衔接,为开展国际执法合作提供有力的法律保障。同时,要在世界舞台上发挥积极作用,加快与世界各国的合作脚步,积极推动与西方主要国家和新兴国家签署司法协助条约、引渡条例等合作协议,加强国际条约的缔结,明确和扩大国际执法合作指向。

(三)注重推动长远规范化发展方面的经验积累和推广

针对各省市公安工作对国际执法合作需求日益增长但发展不均衡的问题,可由国家层面建立专业性刊物,加强国际执法典型案例的收集分析研究,取长补短,便于发达地区先进国际执法合作经验的宣传推广。在提升工作能力和水平方面,由国家层面出台统一的国际执法合作操作规范和执行标准,对各地公安执法合作操作程序、工作时限、工作制

度、协调机制进行明确,便于整体国际执法合作的长远规范化发展。公安部加大对地方刑事司法协助领域的培训和宣传,对国际执法合作,特别是刑事司法协助工作的渠道、程序、法律文书制作等工作规范进行务实培训和广泛宣传,并将司法协助、引渡等事宜的法律文书制定工作汇编手册,全面推进整体国际执法合作的规范化发展进程。由于每个国家的国情和国与国之间的执法政策都不同,由中央层面将各部门因公出国培训交流、开展国际执法时积累的资料,特别是关于国际执法合作相关法律规定、引渡和刑事司法协助程序、双方开展执法合作的相关情况及文化传统等内容进行收集和汇总整理,以此建立国际执法基础台账,形成一国一台账,为下一步更顺利地开展国际执法提供法律、背景等方面的参考。

(四)加强国际合作交流,加强人才储备

公安部牵头建立国际执法合作的经验交流项目,发挥区域内外部之间先进省市的模范带动作用,加大省际间互动访问交流,积极带动各地国际执法合作水平的共同发展进步。同时,进一步强化与外界的合作交流。积极参加各种形式的国际执法合作国际性研讨会,汲取有益经验,开拓国际视野,建立合作友谊,增强国际执法合作能力,促进专业人才成长。充分利用公安机关现有的公安院校、外语人才、法律人才等各方培训资源,推动构建人才培养体系,提高专业人才准入标准,选拔高素质、高水平的综合型人才,构建国

际执法合作人才专家库,主动向国际刑警组织、联合国等国际组织派遣工作人员,推动国际警务的合作与交流全面发展。

四、结束语

随着国际社会人员、经济、文化交流愈发紧密,加强国际执法合作已成为各国警务部门共同应对违法犯罪活动威胁的必然趋势。开展国际执法合作,不仅能在一定程度上解决不同国家之间因为行政体制、法律规定的不同造成的跨境司法管辖障碍,同时也是维护国家和公民合法权益的重要手段,对于挽回损失、惩治犯罪、保障公民利益等方面都具有重要的意义。

参考文献:

- [1]赵宇.国际警务执法合作[M].北京:中国人民公安大学出版社,2014.
- [2]章晓丹.我国警务执法合作的基础问题研究[J].法制与社会,2014(23):132-133.
- [3]曹旭.我国参与禁毒国际执法合作的范围及路径论析[J].呼伦贝尔学院学报,2018,26(06):34-39.
- [4]蒋熠,马坤鹏,田洪涛.国家移民管理机构“百日行动”战果初显[J].中国出入境观察,2022(07):2.

作者简介:

李博(1991—),男,回族,吉林通化人,硕士,研究方向:刑法学、犯罪学。

