

淺論歐盟刑事司法合作之歷史發展

鄭文中

中國文化大學法律系副教授

摘要

相對於原本歐盟第一支柱底下與勞力、商品、資金及服務等四項流通自由有關的各項政策，如關稅同盟、單一市場、共同農業政策、共同漁業政策、單一貨幣、申根條約及第二支柱的共同外交及安全政策，第三支柱的刑事司法合作則是比較不為人所熟悉者。歐盟刑事司法領域的統合，始於 1970 年代的 TREVI 工作小組，當時以論壇的方式協商，係屬非正式合作。隨著歐盟的日漸東擴，在總人口及成員國數目上急劇地增加，刑事案件之警政與司法合作的議題也逐漸在歐盟內部獲得重視，特別是在恐怖活動，此種問題並不能以傳統軍事安全概念理解，而是屬新的安全議題，而獲得參與統合的歐洲各國的重視。因而促使各會員國重視關於內政與司法領域的合作。本文以歐盟刑事司法合作之歷史發展為主題，依序針對與歐盟刑事司法合作有關之重要條約內容、設置的重要機構及相關重要法律工具進行探討，其次，本文作者亦同時針對歐盟刑事司法統合所面臨之問題，分別就刑事司法之本質、人權保障、設置機構之功能上缺憾及會員國法律制度等角度，提出看法。最後以歐盟刑事司法合作的發展對於我國法能有何種啟發，而總結本文。

關鍵詞： 歐盟刑事司法合作、歐洲刑警組織、歐洲司法合作機構、歐盟逮捕令、歐盟偵查令

壹、前言

隨著全球化時代的來臨，跨境（國）犯罪現象亦日益嚴重，已為國際社會帶來重大地衝擊，而嚴重地影響、甚至危害人類的和平與安全，如何建立現代法制以進行全球治理（global governance）已成為相當令人注目的議題。各國開始意識、察覺新型態之安全議題，特別在「非傳統安全」事項上亟需區域間之合作，例如：恐怖主義、跨境組織性犯罪等問題皆無法以單一國家之力量解決，迫切需要各國加強國際合作，以因應此情勢之變遷。再者由於網際網路無遠弗屆之影響，打破了既有國土界限的限制，人們可以不為場域所限制，在全球網路上自在遨遊，網路已使全世界變成了「地球村」，傳統的國界、邊境在網路上已喪失其原有之意義。詳言之，由於全球通訊、資訊科技的進步及跨境活動的增加，使得犯罪組織能夠將犯罪活動提昇至國際層級，犯罪活動出現專業化、科技化、規模化、跨境化等現象，經由這些特徵而結合的犯罪型態，諸如毒品販運、洗錢、非法軍火販運、人口販運、偷渡，以及竊取智慧財產等犯罪，皆是全球化與犯罪之間的互動結果¹，也造成各國的國安與治安雙重面向的威脅，再者跨境（國）犯罪日益增長與隨之而來的境外管轄擴張，不同國家司法機關之刑事追訴活動同時或先後競合的情形屢見不鮮，加上特別國際刑事法庭及常設國際刑事法院之成立，國內與國際司法機關間縱向競合，及不同國際司法機關間橫向競合的情況不斷上演，產生了新的雙重處罰問題，於各國致力於防治跨國、跨境犯罪的同時，反映在國際合作訴追犯罪與人權保障此兩大發展主軸的現象上，藉由締結國際協定，擴大、深化雙邊及多邊之刑

¹ 全球化在二十世紀末，造就新的犯罪現象—跨境犯罪，也使得各國對其甚感脅迫，而在國際視聽上，聯合國秘書處於 1994 年，為探究跨境犯罪的盛行率與數量，在「犯罪趨勢及刑事司法系統運作聯合國第 4 次調查」(Fourth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems) 中歸納出 18 種跨境犯罪類型，而且 Mueller (2001) 對此認為其中為數甚多，其性質係出於組織犯罪 (organized crime) 所為，是以在跨境犯罪的概念中，組織型犯罪自有其一席之地，是以能於 18 種跨境犯罪中，均能夠發現犯罪組織的踪跡，Williams 與 Vlassis (2001) 也認為犯罪組織對於全球的威脅與日俱增，及時防制的急迫性也刻不容緩；參見孟維德 (2009：235 以下)。

事司法互助，以促進跨境犯罪之有效防治即成爲必要的一項手段。

歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）長久以來所推動的目標即是達成，人員、資金、貨物以及勞務資源的自由流通，申根簽證的實施與擴大以及經濟與貨幣聯盟的成立（歐元區的建立）等政策就是最明顯的寫照。然而，歐盟如此之發展策略與步調對恐怖主義、跨境組織性犯罪而言，卻似乎意味著，其擁有更多機會在歐洲大陸鼓吹、擴散，甚而發動恐怖攻擊，歐盟自然也憂慮恐怖主義的擴張、組織犯罪與激進化的活動。因此，如何建構並推動、建構一項共同、一致且有效的歐盟刑事司法合作機制，是歐盟內部一項重要的課題。

平等、民主、尊重基本人權與自由及法治國原則係歐盟最基本之核心價值。經阿姆斯特丹條約修正調整後之『歐洲聯盟條約』第 29 條即明確表明，將於歐盟境內建立一個「自由、安全、法治」領域（Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, RFSR）。此項基本價值理念亦反映在歐盟的刑事司法合作的思維上。在此種思維的主導下，自上個世紀之 50 年代以來，經由雙邊的、區域性的（在歐洲理事會的範圍內）及國際性的（聯合國、國際刑警組織）方式，歐盟會員國一直在發展警政合作方面之關係。起初在實務上歐盟內部並未出現此種合作模式。在歐盟內部市場形成後，許多跨境的刑事犯罪問題也隨之而來，加上 1970 年代歐盟會員國境內發生多數恐怖攻擊，因此自 1970 年代以來，歐盟會員國即致力於建立一項有效率的合作方式，而自 1984 年以來，所有會員國司法部長及內政部長每 6 個月即定期地進行會商，在歐盟法律架構外之政府層級方面，與此種方式平行地發展一項共同合作關係，直到『阿姆斯特丹條約』締結之前。

事實上，從國際刑事司法合作的發展軌跡觀察。長期以來，歐洲都是扮演著領頭羊的角色。例如二戰前，1923 年成立，當時總部設立於維也納的國際刑警組織（International Criminal Police Organization, INTERPOL）²。

² 當時名稱爲國際刑警委員會（International Criminal Police Committee, ICPC），是由曾經擔任過三次奧地利總理，警察總監（Polizeipräsident）Johann Schober 所提倡，其並出任國際刑警委員會的第一屆主席。事實上，在此之前，1914 年摩納哥親王艾爾伯特一世（Prinz Albert I）即曾邀請並召開第一次國際刑事警察大會（Erste Internationale

二次戰後，西元 1957 年 12 月 13 日，歐洲理事會 Council of Europe)³ 會員國間，締結了『歐洲犯罪人引渡公約』(European Convention on Extradition)；1959 年 4 月 20 日，歐洲理事會會員國則就小司法互助事項締結了『歐洲刑事司法互助公約』(European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters)⁴，此項區域間之司法互助協定於 1962 年 6 月 12 日生效施行，成為近代重要之國際刑事司法互助協定。之後歐洲理事會會員國則就新型態之國際刑事司法互助締結協定，首先於 1970 年簽署了『歐洲刑事判決效力公約』(European Convention on the International Validity of Criminal Judgments)，對於外國刑事判決之承認及執行予以規範，1983 年，則再度通過了『歐洲移交受裁判人公約』(Convention on the Transfer of Sentenced Persons)，兩項協定均成為國際間相關雙邊或多邊協定之重要參考範本。繼歐洲理事會，隨著歐盟加速整合與歐洲人權法院判決的累積，分屬不同法系之歐盟各會員國之刑事程序法也朝向趨於同化的方向發展。

本文嘗試就歐盟於預防及懲治恐怖主義、組織犯罪與激進化活動方面之變遷，就歷史脈絡進行簡要之說明，自 1960 年晚期至 2010 年代中，並以 1992 年之馬斯垂克條約，即著名之歐盟成立條約為分野，分成兩部分說明歐盟在此一方面與刑事司法與警政事項合作上緊密相關之重要法律依據、機構及其作用與重要法律工具，期能對之有較完整之認識，最後並以歐盟之發展演變過程於我國法上可能提供之思考作為代結論，而總結本文。

Kriminalpolizeiliche Kongress)。

³ 歐洲理事會是於 1949 年 5 月 5 日由愛爾蘭、比利時、丹麥、法國、荷蘭、盧森堡、挪威、瑞典、義大利和英國經由簽署倫敦協定而成立之一項具有國際法人格之組織，目前共有 49 個會員國。

⁴ 所謂「小司法互助」(kleine Rechtshilfe) 事項，係指證人及鑑定人之訊問、物之移交、搜索及扣押、勘驗、文書送達與資訊之提供等範圍之刑事司法互助類型，亦稱為「狹義國際刑事司法互助」，在歐陸各國法典用語中也有稱為「其他之司法互助」例如德國國際刑事司法互助法 (IRG) 第五部分，第 59 條至第 67a 條之規定即屬適例。

貳、發展過程及條約依據

一、『歐盟條約』生效前

自 1970 年代初起，歐盟經歷了第一次會員國規模擴大的時期，直至 1980 年代中葉，丹麥、英國、愛爾蘭、希臘、西班牙及葡萄牙先後加入。為應對日益猖獗的歐洲跨國犯罪活動，歐洲共同體開始努力建立一個超國家的警務協調平台，通過情報交流和執法協作來預防和打擊跨國犯罪。由於二戰結束後，大量非歐洲國家加入原本以歐洲國家為主的國際刑警組織，而使得其迅速的擴張、發展。由於國際刑警組織之性質定位，並未切合歐體國家的實際需求。再者當時英德兩國內部安全先後遭到威脅⁵，更促成了歐體國家建立一個專屬歐體的刑警組織。

詳言之，歐盟刑事犯罪上警政合作之初次基本架構首見於 1967 年在義大利那不勒斯所簽訂之有關海關行政方面之合作，一般稱之為『那不勒斯第一協定』(Naples I Convention) 依照此項協定之要求，透過在人員及組織方面的相互合作，在海關行政當局之間展開了一項跨境的新型態合作關係(『那不勒斯協定』第 7 條)。跨國、跨境之犯罪活動，特別是關於毒品及武器之販賣、文物藝術品走私及詐欺防治等領域，此種跨境之共同合作應當有助於偵查、訴追之進行，從而降低及防制上述犯罪之發生(『那不勒斯協定』第 19 條)。不過，那不勒斯協定有其局限性。1970 年代，歐體會員國為了因應於其國內若干主張分離主義、極端主義之恐怖組織，如法國的「直接行動」(Action Directe)、德國的「紅軍團」(Rote Armee Fraktion) 以及義大利的「赤軍連」(Red Brigades) 等所進行的恐怖活動，歐盟創始會員國才開始建構初步的合作，即 1975 年羅馬歐洲高峰會決議成立 TREVI⁶ 工作

⁵ 早於 1960 年代，愛爾蘭共和軍在英國境內活動即相當活躍，使得英國亟思與歐陸各國進行反恐合作之情報聯繫，而在歐洲大陸，當時的西德於 1972 年慕尼黑奧運選手村內以色列參賽選手遭殺害、脅持，更是促成專屬歐體國家刑警組織成形之重要因素，見 Günter (2006: 4)。

⁶ TREVI 是義大利語，之所以取名為 TREVI 有兩種說法，因為成立此一平台的首次會議舉行地點就是在羅馬當地最著名的巴羅克噴泉 TREVI 附近，故以名之；另一種說法則為，TREVI 由法文「terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale」(直譯為

小組之合作機制，以便推動反恐的合作、交換恐怖組織的資訊以及警政訓練與裝備等各項協調事宜。而文獻上，也多認為 TREVI 是歐洲刑警組織之前身，歐洲刑警組織即是以之作為雛形，建構會員國政府間 (intergovernmental) 在刑事及警政事項上之溝通與合作的協調平台。

TREVI 的宏觀結構可以分為三個層次：一是決策－領導層，即 TREVI Ministers，是組織的決策機關，由成員國內政部長或司法部長組成；二是參謀－協調層，即 TREVI Senior Officers，是組織的協調機關，負責向最高層提出建設性意見以，負責特定主題之進行及呈交給部長會議的各項建設性意見，及協調基層工作，成員是由資深警官及其它部門之資深公務員，換言之，即是由不同領域內之專家所組成；三是工作層，即 TREVI Working Group，是具體的工作部門。根據職能不同，第三層面又可以劃分為：第一工作組 (TREVI I)，主要負責有關恐怖主義的情報收集和分析，以及武器、爆炸物的查處工作；第二工作組 (TREVI II)，主要負責一般警政事項，例如員警裝備、溝通及資訊處理等事項上，以資訊交流之方式，於員警人員訓練及刑事科學技術培養方面，研擬出相關之措施；第三工作組 (TREVI III)，對於建立歐洲刑警組織具有特殊之意義，主要是為了對抗組織性犯罪，包括環境犯罪、走私販賣文物、機動車輛竊盜及交易、武裝搶劫、洗錢以及毒品犯罪等；第四工作組 (TREVI IV)，負責核原料及設施的安全保護；第五工作組 (TREVI V)，最初主要負責消防及應對大型災難和事故，後被撤銷。1992 年成立為 Trevi 1992 (又名 Trevi92)，主要負責和邊境及移民有關的犯罪問題和安全問題 (Günter, 2006: 4-10; 鄭文中, 2014: 139-41; 牛家瑋, 2014: 123-24)。

不過 TREVI 合作機制實際上並未展現其所被期待之重要性，其中最主要的原因包括，歐盟會員國語言眾多，加上各國之立法未能有效地配合。縱使 TREVI 部長會議是由稍後的歐洲聯盟內政及司法部長理事會議所組成 (Günter, 2006: S.10)，然而對抗恐怖主義、激進主義、極端主義及國際暴力之合作機制並不是歐洲聯盟內部的一項組織，因為其欠缺一項共同體法

恐怖主義、激進主義、極端主義、及國際暴力行爲) 的字首字母所組成。

律的管轄權限，在此所涉及，是一項單純地介於國與國間，亦即歐盟會員國區際性合作之特殊形態。關於此一部分，其所適用之規定並非具有拘束力之國際法，而是一項國際上的君子協定（gentlemen's agreement）。更關鍵的因素是，歐盟會員國尚未準備就緒，將對抗恐怖主義、激進主義、極端主義及國際暴力活動之合作機制，納為歐洲共同體機關，特別是成為歐洲法院及歐盟議會的監督、審查對象，TREVI 此種運作不透明，缺少議會與公眾的監督，且恐涉及侵害基本權利保護之運作模式也頻頻受到歐盟議會之嚴厲批評。

再者 TREVI 僅是歐盟會員國警政合作的媒介，欠缺實際執法權限，而從上述各項工作小組之任務皆著重於（刑事）警察實務中頗為專業之部分，如洗錢、恐怖主義、證據鑑識等，而使得實際成效有限。警政合作方面，最常為人所詬病的即是發生在應用及執行方面之欠缺，尤其是在溝通協調方面之不足。當然在面臨到一項歐洲性的共同合作時，內國警察人員的保留態度也是必須克服的問題。儘管如此，在歐盟體制內尚未設立處理歐洲刑警組織之前，TREVI 仍然是歐洲國家警政合作的主要平台。

二、『歐盟條約』生效後

1986 年歐盟各國簽署『單一歐洲法案』（*Einheitliche Europäische Akte*），明確地提出，1992 年底前要建立歐洲單一市場，實現人員、貨物、資金、服務四大自由流動，此即是 1992 年簽署『馬斯垂克條約』（*Vertrag von Maastricht*）之背景，而馬斯垂克條約即是一般所謂的歐洲聯盟條約。馬斯垂克條約引進了所謂的「支柱架構」，歐盟由三大支柱組成：第一支柱為「歐洲共同體」（*Europäischen Gemeinschaft, EG*），涉及具超國家性質之經濟、社會、環境等政策。第二支柱為「共同外交與安全政策」（*der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, GASP*），涉及共同外交與安全政策。第三支柱為「刑事領域之司法與內政合作」（*die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Innern, ZBJI*），涉及共同合作預防及懲治刑事犯罪。隨著馬斯垂克條約的簽署，申根區（*Schengen-Raum*）於 1995 年建立，各國邊界開放，造成犯罪率大幅攀升，跨國、跨境犯罪之實行更容易，而相對地對其之查緝亦更加

困難，歐盟境內之單一市場亦隨之成為廣大的犯罪場域，如果各成員國不亟思解決各國內部司法分裂（Die Fragmentierung der Zuständigkeiten）及犯罪分子自由流動之結構性矛盾，將導致歐盟各國社會秩序及內部安全之崩解，危及歐洲整體利益，因此各國政府給予高度關注，積極推動警政與司法合作。

三、重要條約相關內容概述

（一）『馬斯垂克條約』

『馬斯垂克條約』（*Treaty on European Union, 1992*）簽署後，作為歐盟體系第三支柱之相關條文，亦即『歐洲聯盟條約』第 29 條至第 42 條之規定，亦同時被收錄其中，刑事犯罪上之警政與司法合作也就因此而被制度化，成為歐盟正式事務，且超越了截至當時為止雙邊條約在實務上所具有之內涵（Degenhardt, 2003: 44）。不同於歐盟體系之第一支柱，亦即在共同體條約中是以主要法律（Primärrecht）型態，而對外顯現出超國家法律（supranationales Recht）之特點，第三支柱部分之法律，其則是以附屬法律（Sekundärrecht）型態出現，而所謂的附屬法律，簡言之，即必須會員國依照其內國法之規定或轉化為其內國法後，始得加以適用（即二元論）；或將歐盟法律規定直接視為內國法，而直接予以適用（即一元論）。不過，在此並未涉及到（國家）主權移轉之情形，此種會員國政府間之共同合作（die intergouvernale Zusammenarbeit）是以如同國際法之型態進行⁷。

就司法與內政合作事務部分，『馬斯垂克條約』第 K.1 條指出，為求聯盟目標之達成，尤其人員之自由流動，在無礙於『歐洲共同體條約』規範前提下，會員國應視如下事項具有共同利益，包含庇護政策；人員外部邊境之通過與管制；移民與第三國國民政策；防制藥物濫用；廣泛防治詐欺；民刑事案件上之司法合作；關務合作；警政合作以預防與打擊恐怖主義、毒品走私或其他嚴重國際犯罪。針對這些領域內之事項，歐盟固然鼓勵會

7 在『阿姆斯特丹條約』制定之前，歐盟在第三支柱仍維持主權國家之政府間合作模式，見 Thiele（2006: 52）。

員國積極發展合作關係，然而不容否認的是，『馬斯垂克條約』內容相關綱領式之合作定義並不夠明確清楚，而在實際進行司法與內政合作事務時，仍存有許多尚待澄清之模糊空間（Elsen, 2007: 15）。

（二）『阿姆斯特丹條約』

對於第三支柱的形成係受到 1997 年簽署之『阿姆斯特丹條約』的修正而來的。『阿姆斯特丹條約』一方面將原本第三支柱「司法與內政」事務（Justiz und Inneres）所涵蓋之刑事案件的員警合作與司法合作（Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, PJZS）、民事案件之司法合作（Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen）、及促進人員在歐盟境內自由移動之措施（Flankierende Maßnahmen zum freien Personenverkehr）改以「自由、安全與法治區域」（Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, RFSR）概念名之，此項用語即為日後自由、安全與法治區域篇名之由來。另一方面將移民事務（包括外來移民遷入政策，庇護政策及本國人民外移政策）及民事案件之司法合作之規定由原本第三支柱項下移至第一支柱，亦即自『阿姆斯特丹條約』生效施行起，移民事務合作之性質由政府間轉變為共同體之方式，簡言之，從此時起，移民事務即成為超國家法（Thiele, 2006: 60），在組織上，適用執委會與理事會之決策程序，並於特定條件內，歐洲法院對之具有管轄權。原本『馬斯垂克條約』第六篇「司法與內政事務合作之條款」之內容已經有所改變，於是『阿姆斯特丹條約』遂將之更名為「刑事案件之警政與刑事司法互助」（die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen）。而保留在第三支柱之刑事犯罪上司法及內政合作之部分，經由根據『歐盟條約』第 K.3 條而簽署之『歐洲刑警組織協定』及『申根協定』等規定收錄於相關條約或協定，而獲得實質地強化。此時的第三支柱仍保留採用政府間主義（Zwischenstaatlichkeit）的性質，而適用一致性原則（Einstimmungsprinzip）。對此，第三支柱的立法權限交由歐盟理事會決議，而歐盟議會（Europäisches Parlament）與歐盟執委會（Europäische Kommission）以及歐盟法院（Gerichtshof der Europäischen Union, EuGH）便退居於次要地位。

(三) 『尼斯條約』

『尼斯條約』在 2001 年簽署、於 2003 年生效，首度建立了基本權利之目錄，並且以基本權利憲章的地位呈現於歐洲聯盟內 (Thiele, 2006: S.41)，並且在許多的領域中，得以所謂的有效多數 (qualifizierte Mehrheit) 代替原本一致決的方式作成決議。就內政與司法合作部分，在『尼斯條約』中，修正後之『歐盟條約』第 31 條特別強調，就刑事合作事項，要求會員國在此一方面應當採取共同行動 (gemeinsame Maßnahmen)，歐盟理事會並且提議透過設立歐盟司法合作機構 (Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit, Eurojust) 進行協調合作。

(四) 『里斯本條約』

原本應於 2006 年起取代『尼斯條約』之『歐洲聯盟憲法條約』，由於在歐盟創始會員國法國及荷蘭兩國之公民投票未能過關，而遭到否決。為因應此項歐盟成立以來之重大危機，歐盟會員國在簡化歐洲聯盟憲法條約之內容後，於 2007 年 12 月簽署『歐洲聯盟憲法改革條約』，及一般所稱之『里斯本條約』。繼『阿姆斯特丹條約』後，歐盟於『里斯本條約』中再度就刑事與司法互助合作事務進行第二次修正，刑事司法互助移至『歐盟運作條約』第五部分，其名稱為自由、安全與法治之區域 (Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts)。詳言之，『里斯本條約』廢除內政與司法互助領域之跨政府決策模式，改以超國家之決策方式，同時採取有效多數決制度 (qualifizierter Mehrheit)，賦予歐盟執委會獨立提案權，使歐盟議會與歐盟理事會享有立法之共同決定權，已提升長久以來為人所批評之民主參與不足之情況。另外考量特定會員國於特定事項之利益，『里斯本條約』設有緊急煞車條款 (Notbremse-Klauseln)，使有利害關係之會員國可動用該條款，及時阻止立法通過 (參見『歐盟運作條約』第 82 條第 3 項及第 83 條第 3 項)。此外，『里斯本條約』明定，關於內政與司法互助領域之事項，歐洲法院對之有管轄權，使得該領域事項之立法與決策須受法院之監督。

就刑事司法互助而言，『歐盟運作條約』主要就刑事判決與相關決定之

相互承認以及內國法規之調和兩項議題加以規範。就刑事判決與相關決定之相互承認而言，歐盟理事會與歐盟議會應依據普通立法程序，制定程序與規範，以確保聯盟內刑事判決與相關決定之承認；同時，並應降低或解決會員國管轄權衝突之爭議；支援司法人員之訓練；最後，並應促進司法機關在刑事程序以及刑事裁判執行之相互合作。就後者而言，內國法規之調和可分為程序以及實質兩個面向。就程序面向而言，主要希望藉由最低度規範（minimum rule），以規範，各會員國得互相同意具有證據能力之證據、個人在刑事程序上之權利、刑事被害人之權利，及事先經由歐盟議會同意並於歐盟理會適取得一致決通過之特定刑事訴訟程序（參見『歐盟運作條約』第 82 條）。就實質面向而言，歐盟議會與歐盟執委會得藉由普通立法程序，以指令之方式，就具有跨境面向之嚴重犯罪之定義以及其刑罰，制訂最低度規範。此類嚴重犯罪包含恐怖主義、人口販運、女性及兒童之性剝削、毒品販運等（參見『歐盟運作條約』第 83 條）。

四、設置之相關重要機構

（一）歐洲刑警組織

在歐盟之名出現後，起初在跨境刑事司法方面仍維持先前 TREVI 工作小組之合作模式。歐洲緝毒組（European Drug Unit, EDU），係在『歐盟條約』確定成立歐洲刑警組織後，而於 1994 年針對必要的情報彙整及傳遞所設置的資訊接收站及聯絡點。歐洲緝毒組之設立依據，係 TREVI 部長會議於 1993 年所達成之一項協議，對於歐洲共同對抗犯罪而言，其實際上是一項過渡性機制。其主要之作為是經由對抗毒品犯罪及與此項犯罪有關聯性之洗錢行為所確立，而此一部份，可以依賴眾多的雙邊協定而產生（Korrell, 2005: 26）。從開始之初，歐洲緝毒組的作為即是有限的，而根據『歐洲刑警組織協定』第 45 條第 5 項第 1 句之規定，隨著歐洲刑警組織之正式啟動，歐洲緝毒組之任務已於 1999 年 7 月 1 日畫下句點，事實上在歐洲緝毒組的任務正式由歐洲刑警組織接手前，前者的職務管轄範圍已由最初的毒品犯罪及洗錢犯罪，逐漸擴展到恐怖主義犯罪、販賣人口、組織犯罪等其它跨

國境犯罪，這不僅反應出歐盟內對於跨境刑事司法合作之需要的不斷增加及日益迫切，另一方面在相當程度上也反映出，歐洲緝毒組在跨境犯罪查處上所具有之作用，為之後的歐洲刑警組織提供相當的基礎。

1998 年歐盟 15 個成員國簽署了『歐洲刑警組織協定』(*Europol Convention*)，並於同年 10 月 1 日生效，而於 1999 年 7 月 1 日正式於荷蘭海牙展開運作。歐洲刑警組織的目標，已經於『歐洲刑警組織協定』第 2 條中明確地標示出來，即鑒於預防及對抗恐怖主義、非法毒品交易及其他嚴重的國際犯罪類型之目的，改善成員國權責機構的效能及其相互間共同合作之關係。根據該協定第 3 條，歐洲刑警組織的任務為，簡化成員國之間的資訊交流(之程式)、對於資訊進行處理及分析、通知成員國並提供其援助、維持必要的資訊基礎結構。『歐洲刑警組織協定』第 6 條第 1 項第 1 款及第 7 條，關於自動化資訊系統的偵查活動將被導引至確定以下這個目的，即是否有與特定的人員有關之資訊存在。2002 年起，歐洲刑警組織有權加入成員國所組成之聯合偵查小組(*gemeinsame Ermittlungsgruppen*)，而且也可以催促、要求個別的成員國，展開偵查作為。歐洲刑警組織並不得根據本身的法律規定展開偵查行動，同時也不具有任何刑罰的執行權限。相關資訊之蒐集、協調、分析及繼續傳遞，主要是透過一部超級電腦。根據『歐洲刑警組織協定』第 26 條第 1 項，歐洲刑警組織具有法人之地位，其特殊之處在於，就制度性而言，歐洲刑警組織是受到國際法上的國家聯盟，即歐洲聯盟，及超國家組織的歐洲共同體之制約。『歐洲刑警組織協定』第 26 條第 1 及第 2 項與歐洲共同體第 281 條奠定一項獨立的任務形態，因此在區域性共同合作的範圍內，歐洲刑警組織是具有法人人格的機構，然而其並非歐洲共同體(EG)的一部份。

『歐洲刑警組織協定』第 3 條明文確立關於歐洲刑警組織之任務，分別為：促進會員國間資訊交流；收集、整合並分析情報及資訊；一旦接獲相關會員國之情報資訊，根據第 4 條的規定，應於第一時間內通知相關會員國；向會員國之內國工作組提供所有有關情報和資訊，以協助成員國進

行偵查⁸；根據第 8、10、11 條之規定，建立並維持一項應用於資訊蒐集之電腦系統；根據第 3a 條之規定，協助聯合偵查行動；根據第 3b 條之規定，於特殊案件時，請求相關之會員國採取行動，或提供協助等 7 項任務。就此 7 項任務之內容而言，在性質上，有 5 項係與資訊情報之蒐集、整合、分析與分享交流有關，從而可以推知，資訊情報是歐洲刑警組織主要之任務客體。該組織所發展出一項犯罪情資交流網路平台（Secure Information Exchange Network Application, SIENA），分享各種重大資訊給各會員國的執法機關。會員國派駐之聯絡官、分析師與專家、會員國、與歐洲刑警組織簽訂合作協議的第三國，均得利用此平台獲取敏感性及限制存取之犯罪情報資訊，並藉此使得歐洲刑警組織更貼近第一線的執法現場。

由於時代、世界局勢不斷地變遷，跨境犯罪的型態也隨之推陳出新，為了因應此種變化，歐盟也針對歐洲刑警組織協定之內容進行多次之修正，使得歐洲刑警組織之任務範圍也不斷擴大，並且在組織定位上亦有所變化。進入新的世紀之後，恐怖主義犯罪成為歐洲內部安全的一大威脅，為了阻絕恐怖主義組織的錢脈及金援，2000 年歐盟將洗錢防治及其上游犯罪行為正式納入歐洲刑警組織的任務範圍，隨者歷次反洗錢指令內容的修正，其管轄範圍亦隨之擴大，2002 年，由於歐盟司法合作機構成立，歐盟司法合作機構之主要任務在於，促進歐盟會員國犯罪訴追機關間之相互協調與合作，必要時，得成立聯合偵查小組，歐洲刑警組織之作為跨境犯罪資訊情報的主要機構，亦應使其參與聯合偵查有法源依據。

2003 年間，為增進歐洲刑警組織與非歐盟國家或組織之合作關係及其範圍，修正『歐洲刑警組織協定』第 42 條，允許非歐盟國家廠商得參與歐洲刑警組織的 AWFs（Analysis Work Files）資訊系統，並藉由聘僱專業人員與發展相關系統，以提供會員國有效的犯罪調查支援與專家意見，特別

⁸ 此係延續歐洲緝毒組之情報資訊交流傳遞模式而來，各個會員皆必須指定或成立專責的歐洲刑警組織內國工作組（Europol National Unit, ENU），作為本國和歐洲刑警組織總部聯絡的唯一機關，如德國是指定位於 Wiesebaden 的聯邦刑事警察局（Bundeskriminalamt, BKA）。此與國際刑警組織會員國皆有設立所謂的國際刑警組織中心局的聯絡機關相類似。

側重在重大與組織犯罪、網路犯罪、反恐行動，進一步提升了其於國際社會之影響力。2004 年歐盟會員國歷史性的向東擴展，歐洲刑警組織也間接地獲得工作任務上之便利，亦即與新會員國原本即進行之雙邊合作、多邊合作模式，自此時起可以直接納入歐盟內部之合作，大幅地降低程序之繁瑣程度。

至於有關歐洲刑警組織定位之問題，長期以來，歐洲刑警組織並非歐盟常設機構，而未納入歐盟組織架構內部。就其性質而言，仍是 TREVI 第三工作小組、歐洲緝毒組的官式延續。2009 年 4 月 6 日歐盟理事會通過『歐洲刑警組織憲章』(*Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009*)，取代原有之『歐洲刑警組織協定』⁹。自次年起，歐洲刑警組織由原先之會員國政府間合作，捐款之國際組織，而轉變為歐盟機構，其所需經費從歐盟公共預算中支出，職掌範圍也再度擴大，除協助會員國警方調查組織犯罪外，也擴及協助調查歐盟境內有關之所有跨國犯罪，且不僅限於進行觀察，提供犯罪資訊情報或是進行分析。2016 年歐盟議會通過一項關於歐洲刑警組織的新規則(*Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11*)，該規則甫於今年 5 月 1 日生效。根據此項新規定，賦予歐洲刑警組織一項權能，於面對急遽增加的國際恐怖主義威脅與其他類型之重大犯罪及組織犯罪時，於其底下設置特殊單位，迅速地予以回應，此外在提升歐盟內部安全同時，歐盟議會也不忘增強歐洲刑警組織對於歐盟公民的個資保護，民主性控制及議會監督。

(二) 歐盟司法合作機構

由於歐盟個會員國各有不同的司法制度，現存的司法互助和引渡協定經常拖延和不確定，迫切需要一個機構來協調各國在偵查起訴方面的資訊溝通、傳遞及合作。2002 年成立歐洲司法合作機構(*Europäische Einheit für*

⁹ 此種做法是為避免重蹈歐洲聯盟憲法條約之覆轍，因為修正歐洲刑警組織協定，或是增加補充議定書之內容，須經所有會員國批准後，始能生效施行。根據里斯本條約部分過渡性條款於該條約生效後五年後，失其效力。而根據歐盟運作條約第 88 條之規定，歐洲刑警組織的任務亦規定於主要法律(*Primärrecht*)中。

justizielle Zusammenarbeit, Eurojust)，建立打擊組織型犯罪與恐怖主義之歐洲法域（legal space）。歐洲司法總署是全世界第一個成立而具有永久常駐地的司法網絡，同時是獨一無二的經常性法律通訊站的角色，而藉由此種方式，能夠持續性掌握住會員國於刑法及刑事訴訟法領域之法律體系，而會員國間司法互助措施得以很快地予以解決，並能夠及時地發動偵查作為（Degenhardt, 2003: 62）。如同歐洲刑警組織於具體實踐上所被賦予之權限，歐洲司法合作機構之重要性，也正以此種標準在持續增加中。

歐盟司法合作機構係經由歐盟理事會 2002 年 2 月 28 日之決議所成立，藉由此項決議，歐盟司法合作機構是具有法人格之歐盟機關（參見歐盟司法合作機構框架決定第 1 項第 2 句）（Degenhardt, 2003: 60）。歐盟司法合作機構由會員國各派一名法官或檢察官至該機構所在地海牙，負責建立起該機構與內國司法網絡之連結，因此歐盟司法合作機構可以與單獨或多數成員國的特派員進行任務執行，亦得以委員會之方式執行任務。歐盟司法合作機構設置之目的，與歐洲刑警組織相同，亦是促進或改善會員國正在進行之案件刑事追訴之協調，然而權限較歐洲刑警組織為廣泛。歐盟司法合作機構之主要任務在於，促進偵查重大跨國犯罪時，如走私毒品、人口販運、偽造貨幣、洗錢、侵害歐盟財產利益之犯罪、環保犯罪、恐怖活動等，歐盟會員國犯罪追訴機關間之相互協調與合作。

爲了共同打擊上開犯罪，歐盟司法合作機構除協調會員國刑事追訴機關之工作，並且促進會員國司法及警察機關間之資訊交流（參見『歐盟條約』第 31 條第 2 項第 a 款及第 b 款）外，歐盟司法合作機構得要求會員國啓動調查行動，協調各會員國之調查行動及起訴地點、建議各會員國組成聯合偵查小組（gemeinsame Ermittlungsgruppe），調取各項必要之資料、提供會員國相關犯罪情資，提供司法互助法律工具（例如歐洲逮捕令）之使用意見。此外歐盟司法合作機構亦有權向會員國所屬之政府機關調閱資料，自行接手刑事追訴，就特定犯罪行爲發動偵查，或同意由其他有權偵查之機關從事犯罪調查。於調取資料時，會員國之政府機關固然無予以協助之義務，然而會員國拒絕給予協助時，必須說明其拒絕之理由爲何。歐盟司法合作機構固然無偵查指揮權，然而對於內國之犯罪調查活動已有相

當助益。不過歐盟司法合作機構受限於人力不足，實際上解決案件之效能相當有限，然而如此也使得『里斯本條約』預留了擴充歐盟司法合作機構指揮權之空間 (Roxin & Schünemann, 2012: §3 Rn. 26)。歐盟司法合作機構之任務範圍包括：對抗恐怖主義、對抗非法之武器及毒品交易、對抗貪汙、洗錢及與兒童色情影像圖片有關之犯罪行爲。不同於『歐盟條約』第 34 條第 2 項之決議，歐盟司法合作機構決議並不以調適個別國家之法律規定爲目標。在某些會員國中，爲了使其法律規定與此項決議相符合，對於其法律予以適當施修正是有其必要的 (Degenhardt, 2003: 2)。最後，在必要的情況之下，歐盟司法合作機構得與其他歐盟執法機構進行合作，例如歐洲警政署、歐洲司法網絡 (Europäische Justizielle Netz)、歐盟外部邊界合作管理署 (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders for the Member States and the European Union, FRONTEX)、以及歐洲防制詐騙局 (Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, OLAF) 等。

歐盟執委會在 2013 年的改革歐盟司法合作機構草案中提出設立歐洲檢察署 (Europäische Staatsanwaltschaft, EPPO)，一併提出於改革歐盟司法合作機構之草案。根據該草案，歐洲檢察署訴追犯罪之行爲，是建立在歐盟司法合作機構對其之支持上，然而基於使歐洲檢察署及歐盟司法合作機構之互動及合作有法源依據，因此針對歐盟司法合作機構之組織規範有必要加以修法。此外在改革歐盟司法合作機構草案中，歐盟議會與各會員國國會有權對於歐盟司法合作機構之行動表示意見，進行評估，以強化立法機關對於對歐盟司法合作機構之民主監督，又對歐盟司法合作機構進行組織改革，使其功能與架構更加符合『歐洲聯盟運作條約』第 85 條之規定，並期待改善該組織之行政效能。改革歐盟司法合作機構草案目前雖仍於歐盟理事會審議中，尙未有最終決定，然而已經進入最後之階段，後續發展值得密切關注。

五、重要法律工具

(一) 歐盟逮捕令

根據『歐盟逮捕令框架決定』第 1 條第 1 項之規定，所謂的歐盟逮捕令 (European Arrest Warrant)，其涉及到的是一項司法裁定，這項司法裁定是在特定成員國中作成，而對於特定人之拘捕及移交 (Festnahme und Übergabe) 是由另一成員國所完成，其目的是在於進行刑事訴追活動或是與自由刑或是剝奪自由的保安處分有關之執行。簡言之，歐盟逮捕令是指，為進行刑事上之追訴或執行有期徒刑或羈押命令，由一會員國所作之司法裁定以逮捕並請求其他會員國解送該受拘捕之人。歐洲逮捕令取代了傳統上冗長之引渡程序，迅速地將逃避司法制裁而潛逃之犯罪嫌疑人或已審判犯人移送到受審或將受審之法庭地國家。

歐洲逮捕令首度出現是在坦佩雷會議¹⁰中，有關於歐洲逮捕令之討論是出現在該次會議所作成之第 35 號決議¹¹。2001 年 9 月 25 日，歐盟執委會向歐盟部長理事會提出一項成員國之間有關於歐洲逮捕令及移交程序框架決定的建議方案。由於在提出該項建議方案的兩週前，發生了 911 恐怖

¹⁰ 歐盟會員國於簽署『阿姆斯特丹條約』後，歐盟即著手制定各種計劃綱領，以逐步開展「自由、安全與法治之區域」概念之具體實現。詳言之，經阿姆斯特丹條約修正調整後之歐洲聯盟條約第 29 條表示，歐盟以建立一個「自由、安全與法治之區域」為目標。在公開此項宣示後，歐盟及進行許多涵蓋不同層級之討論，並採取相關措施，以期具體落實此一目標。其中，歐盟會員國元首及政府首長於 1999 年於芬蘭坦佩雷 (Tampere) 召開高峰會議，就歐盟應有如何作為而擬定策略方向，以有效推動相關政策，並在會議中達成共識，慎重執行「自由、安全與法治之區域」之五年計畫綱領。歐盟高峰會接續提出了 3 項五年計畫，依序為『坦佩雷計畫』(Das Tampere-Programm, 1999-2004)、『海牙計畫』(Das Haager Programm, 2005-2009) 及『斯德哥爾摩計畫』(Das Stockholmer Programm, 2010-2014)，每個計畫皆有其政策發展重心與執行重點 (鄭文中，2014：153-16；吳建輝，2012：8-13)。

¹¹ 其決議內容略為，有關刑法的領域，歐盟領袖會議認為，為符合 1992 年馬斯垂克條約第 6 篇司法與內政事務合作之規定，會員國彼此之間，關於引渡企圖躲避刑事確定判決執行效力而逃亡之人的法定引渡程序應加以廢止，取而代之的是一項遞解此類之人的單一程序；有關引渡的事項，在不損及一項正確的法院審判程序的原則下，對於簡易程序之採行亦應予以審酌。

攻擊事件，而使得該項建議案，幾乎未受到嚴重地質疑，順利地於歐盟議會中獲得通過，並於2002年6月13日在西班牙塞維爾所召開之歐盟會員國司法及內政部長聯席理事會議的議程中獲得通過¹²。

在尚未制定歐洲逮捕令框架決定之前，依照先前的法律規定，歐洲國家之間的引渡程序主要是根據1957年12月所簽訂之『歐洲引渡協議』（*Europäisches Auslieferungübereinkommen*）、1995年3月『歐洲聯盟成員國簡化引渡程序協議』（『布魯塞爾協定』，*Brüsseler Abkommen*）、1996年9月『歐洲聯盟成員國引渡程序協議』（『都柏林協定』，*Dubliner Abkommen*）、『申根條約施行協議』（SDÜ）等。而歐洲逮捕令即是在於取代歐盟會員國間在法律上供運用之引渡工具，同時藉此實現歐盟領袖會議認為是司法共同合作基礎之相互承認原則基礎¹³。這項相互承認原則所設定之目標在於，將引渡此項建立在相互承認及信賴之傳統法律互助類型，逐步地轉移在一項廣泛的跨越邊境之司法共同合作的形態。

（二）歐盟證據令

為建立一個自由、安全與法治之區域，歐盟必須要創造新型態的司法互助模式，以便有效打擊跨國組織犯罪。歐盟證據令（European Evidence Warrant），或者是與其類似之歐盟逮捕令，乃至於關於剝奪人身自由之刑事判決相互承認等，皆是此種思考底下的結果。

歐盟證據令制定之目的在於規範會員國間調查證據之相互承認與執行，換言之，歐洲證據令是特定會員國之司法機關¹⁴所為之決定，而用以取得其他會員國所握有或位於其境內之物品、文件與資料者。如同其他歐盟刑事司法互助於程序面所採行之方式，歐盟證據令亦是建立在會員國相互承

¹² 關於歐盟逮捕令之形成背景、內容概要、實體法及程序法上之特點與實務上遭遇之問題，參見鄭文中（2014：164-79）。

¹³ 關於將此項內部共同市場原則轉移到內國刑事判決，見 Böse（2003：185-86）。

¹⁴ 歐洲逮捕令之核發機關，限於法官、法院、偵查法官、檢察官，或若依據該會員國之法律制度，在特定情形以刑事偵查機關之地位有權核發命令以跨境取得證據者（*Rahmenbeschluss*, 2008/978/JI DES RATES, Art.2 c）。

認原則的基礎上，此項相互承認原則不僅是作為立法之依據，並且在歐盟證據令之執行上，相互承認原則與 2008/978/JHA 理事會框架決定之規範內容，同為指導原則。

刑事訴訟程序之主要目的，固然傳統上是認為，致力正義實現，以及與實現正義有密切關聯的真實發現；然而另外一方面，對於人類共同生活所發生的衝突、紛爭，訴訟程序應該以有效率的方式加以解決，也已成爲刑事程序追求之目標（Roxin, 1998: § 1, Rn. 2f）。一般而言，歐洲證據令之承認與執行，除非在涉及須搜索或扣押之情形外，不需適用雙重可罰原則。此外在涉及搜索及扣押之情形時，若依據核發國法律系爭犯罪係最輕本刑三年以上之重罪，例如組織犯罪、人口販運、兒童之性剝削或兒童色情等重罪時，亦無雙重可罰原則之適用¹⁵，藉此可以有效地協助特定會員國從歐盟其他地方獲取證據起訴恐怖分子¹⁶。

（三）歐盟偵查令

由於歐盟會員國對於歐盟證據令能否達到預期效用提出頗多質疑，於其生效後不久，歐盟內部即針對一項替代性之框架決定，即歐盟偵查令（European Investigation Order）進行討論¹⁷。簡言之，歐盟偵查令之是盡可能地將所有類型之證據方法及取證之限制、拒絕其他會員國請求之請求取證之事由涵蓋於其規定中。而根據歐盟偵查令之規定，偵查措施之觸角延伸內容廣泛更爲，包含秘密偵查行爲，因此秘密通訊監察是被允許的，例如其允許會員國植入所謂國家木馬（Staatstrojaner），對於位於另一會員國境內，遭懷疑爲恐怖分子者之電子郵件予以編碼監視¹⁸。

¹⁵ 此處所稱之重罪爲：依據簽發歐洲證據令會員國法律系爭犯罪係最輕本刑三年以上之重罪，例如組織犯罪、恐怖主義，人口販運、兒童之性剝削及兒童色情，販賣毒品及精神藥物，販賣武器、彈藥及爆裂物，貪污等共計 33 種類型之重罪時，且此時並無雙重可罰原則之適用。

¹⁶ 關於歐盟證據令之形成背景、內容概要、實體法及程序法上之特點與實務上遭遇之問題，參見鄭文中（2014：179-203）。

¹⁷ 歐盟偵查令框架決議制是由部分歐盟會員國自主成立小組團體所倡議的。

¹⁸ 關於此框架決議之討論過程，見 Ahlbrecht（2013: 114）。

歐盟偵查令固然對於秘密通訊監察之要件及其與拒絕提供協助事由間應如何取得衡平有所規定，然而密度明顯不足（Böse., 152f.）。此外仍應考慮互惠原則，亦即被請求國應有權審查，在請求國之刑事訴訟程序中，是否得以採取相同之秘密偵查措施。關於此項由部分歐盟會員國自主成立小組團體所倡議之歐盟偵查令，歐洲執委會已於 2014 年 3 月 14 日通過其內容，會員國須於今年 5 月 29 日前將之轉化為內國法後，而具體成效及實務上可能遭遇之問題，仍待後續執行情況加以觀察、評估。歐盟偵查令的主要目標是建立歐盟內的單一廣泛性法制架構，並使司法互助機制得具有彈性，並引入互相承認原則，並確保保障基本權利的高標準。『歐盟偵查令』第 3 條規定，其範圍相當廣泛而包括了所有的調查手段，但不包含設立聯合偵查小組與在聯合偵查小組間取得證據方式，亦未涵蓋邊境警察邊防檢查¹⁹。

參、歐盟刑事司法統合所面臨之問題

一、根本性之問題：刑事司法是高度主權象徵之敏感事務

從前述有關歐盟打擊及防範毒品、洗錢、組織性犯罪、恐怖主義活動所進行之各項合作，包括成立各項統籌協調、聯繫、資訊分享等機構（制），及制定各項歐盟法律文件之發展演變過程加以過程，其實不難發現，就此一領域內之議題合作，歐盟各國態度是較為保守、謹慎，也較為侷限，究其原因在於，歐盟會員國固然小部份地讓渡部分之主權與歐盟，然而在涉及具有高度主權象徵之敏感事務上，例如安全；外交、軍事、情報，由於事涉國家利益既深且廣，雖有利於打擊組織犯罪、恐怖主義，然各會員國於此領域堅持獨立性和自主性，若非期間發生馬德里及倫敦兩次恐怖攻擊，相關之法案或機構或許並無法順利地完成或設立。又例如歐盟逮捕令框架絕地得以順利地通過，相當程度上是拜 911 恐怖攻擊對於歐洲社會所造成之衝擊、影響所致。

¹⁹ 關於邊境警察之跨境監視，詳見『申根協定公約施行公約』。

二、人權保障之隱憂

相互承認原則是歐盟會員國刑事司法互助之基石。在歐盟的範圍內，此項原則原本是第一支柱底下為促進商品於歐盟內部單一市場自由流通所運用者。刑事司具有國家主權之高度象徵意義，在不干涉內政之原則下，歐盟關於刑事法，程序法及實體法之各項框架決定必須建立在會員國相互承認原則上，是可以理解的。然而究其實質，相互承認原則成為歐盟境內訴追跨國犯罪行動之指導原則，係歐盟理事會退而求次的選擇結果²⁰。原本屬於第一支柱下，單一內部市場領域內之相互承認原則，本不涉及基本權利之保障，而刑事司法領域不僅涉及基本權利之保障，並且涉及到歐盟成員國的刑事司法主權及具體之憲法規範（主要係指刑事程序法之規定）等。因此，能否逕自移植而直接作為一項司法原則予以適用，向來都是受到質疑的問題。

為因應歐盟一體化後所形成之無國界犯罪場所，在有效追訴跨境組織犯罪，恐怖主義犯罪，維持整體內部安全秩序的要求下，改善並提升所有會員國刑事訴訟程序之效率，即成為歐盟理事會於制定各項框架決定之制度設計時首要考慮，然而在此種以刑事犯罪訴追利益優先為導向的法律制度下，即伴隨著法治國刑事訴訟程序之疑慮。例如為簡化程序之進行，在一定程度內取消了雙重犯罪原則，此代表著，會員國之公民不僅需遵守其本國法律，且亦必須遵守歐盟其他會員國之法律直接相違背，而有損法治國原則，且對於執行國法院而言，恐亦有違反執行國憲法賦予法院於審查刑事司法偵查措施時，特別是涉及干預人民基本權利而須發動強制處分措施時，必須根據犯罪嫌疑，以劃定強制處分措施進行之外在範圍。此對於受到各

²⁰ 事實上於『馬斯垂克條約』生效後，1995年至1996年間，以法國刑事法學者 Mireille DelmasMarty 為首的一群歐盟各國刑事法學者接受歐盟的委託，草擬了一項『歐洲刑法典』（*Der Corpus Juris von Florenz*），並於1997年公布，並於阿姆斯特丹會議中提出討論，相互承認原則及首見於該項歐洲刑法典。不過由於『歐洲刑法典』必須要求各會員國之刑事訴訟程序進行調整，調和各國之差異，盡可能地趨於相同，在可預期的時間內並無法實現而遭到擱置。

項刑事司法互助工具所干預之被告、犯罪嫌疑人甚至於是不相干之第三人，其受法治國憲法保障之基本權利應如何予以確保，於基本權利受到侵害時應如何尋求救濟，往往於這種在歐盟法律居於輔助性法律（*Sekundärrecht*）地位之框架決定中，未有明確規定，對於各會員國人民，亦是歐盟公民之基本權利保障頗為不利。另外歐盟框架決定在第三支柱中之立法過程中缺乏必要之透明度、缺少監督，也引起民主正當性不足之批評。

在馬德里及倫敦相繼遭到恐怖攻擊，歐盟為強化內部安全，陸續採取若干採取反恐措施迄今，在內部安全與人權保障之間，應如何取得平衡更顯得複雜。詳言之，維護基本人權是歐盟之共同共同價值觀，可謂是建立自由、安全及法治領域之指導方針，然而另一方面，對抗恐怖主義及其相關犯罪之措施，有許多直接或間接涉及基本權利，特別是與公民隱私權有關之部分。不僅在歐盟會員國間難以妥協，而歐盟機構間的意見亦無共識，再加上於『里斯本條約』生效後，為改善歐盟上開民主正當性不足的問題，歐盟議會權限增加，關於保護公民權利方面之問題將益發錯綜複雜。

三、歐洲刑警組織及歐洲司法合作機構於功能上之缺憾

（一）關於歐洲刑警組織之部分

『阿姆斯特丹條約』後，歐洲刑警組織固然已由原先之「資料處理機構」轉變為「行動協調機構」，其角色重要性明顯地獲得提升，2009年，歐洲刑警組織的性質更由原先的國際組織轉變為歐盟機構，財政也由歐盟自預算撥款支出，一改以往由會員國捐款資助之情形，同時也擴張了其管轄範圍及任務。儘管如此，歐洲刑警組織仍與會員國之警察機關不同，其並不具備執法權限，其核心功能仍僅止於促進歐盟會員國間資訊交流、分享與分析，並協調會員國跨國間之警察行動等。歐洲刑警組織之主要任務在於，加強歐盟會員國間的資訊與情報交換，並分析歐盟會員國所提供之安全資料，已如前述。由此可見，歐洲刑警組織主要是被賦予「資訊、情報蒐集、分析與分享」之功能，在相當程度上，是歐盟內「反恐情報中心」以及「情報傳遞」之靈魂。就此一方面，歐洲刑警組織確實擁有運作相當

優異之資料庫、資訊整合與數位化管理系統，並時常與第三國或國際組織建立資訊交流平台，且在情報蒐集處理之後，再細分成資訊、分析與索引等三種情資系統，提供給相關歐盟會員國運用。

然而，情資蒐集及傳遞仰賴多方面地接觸、互動，歐洲刑警組織關於跨境犯罪情報來源之一大特色，即是接收會員國警察與情報機關所傳遞、分享之資訊，並加以分析。因而，歐洲刑警組織與會員國，尤其是德、法等主要國家所屬之情報機關，在功能上即多有重疊之處，而不難想見的是，在情資蒐集上可以「自給自足」之會員國，幾乎不曾也不會委託歐洲刑警組織執行任務，甚或是不太重視歐洲刑警組織之作用（Pop, 2009）。是故，歐洲刑警組織既不能減輕會員國情報機關之工作，也無法協助會員國之情報機關完成其無法完成之任務。再者歐洲刑警組織將會員國所提供之情報加以分析後，並不得擅自將情報傳遞給歐盟決策機構，就實務而言，對於對抗組織犯罪、對抗恐怖主義之政策形成，歐洲刑警組織鮮少能對歐盟產生具體影響。最末歐洲刑警組織並非實際執法機關，而無專職警察人力或自主調查能力，在諸多限制之下，在對抗組織犯罪、反恐行動中，未能創造更多有利之附加價值。

其次，歐洲刑警組織雖是歐盟打擊洗錢、組織犯罪、恐怖主義犯罪及極端偏激活動之情報中心，但其情報來源皆取決於歐盟會員國的「自由意願」，而往往在「主權至上，各自為政」之偏狹觀念下，歐洲刑警組織實難建構一項完整的情報網。換言之，歐盟會員國互不信賴勢必折損歐洲刑警組織情報交流成效。『歐洲刑警組織協定』第 4 與第 5 條之規定即屬明證，即當歐盟會員國認為，其自身之國家利益，更甚於歐洲刑警組織之利益時，其得保留資訊，不予分享。換言之，『歐洲刑警組織協定』第 4 與第 5 條為會員國不願或選擇性交付資料予歐洲刑警組織之行爲提供了正當化事由。除此之外，一些涉及第三國的敏感資訊，會員國常爲了維護與第三國的友好關係，而拒絕將資料交給歐洲刑警組織²¹。上述情形已使歐洲刑警組織資料

²¹ 2015 年布魯塞爾攻擊恐怖攻擊之行爲人 Ibrahim El Bakraoui 曾經被土耳其政府列爲危險人物，而且土耳其總統 Erdogan 即曾於 2015 年 7 月向荷蘭提出警告，但是其仍是成

庫的完整性受到質疑，加上歐洲刑警組織並無取得某些敏感性情報的自主權，而使其以歐洲機構的立場，協調與統籌歐洲警察合作之功能大打折扣。

（二）關於歐洲司法合作機構之部分

2002 年，歐盟設置歐洲司法合作機構之目的在於，促請相關會員國之所屬機構，針對恐怖主義、對抗非法之武器及毒品交易、對抗貪污、洗錢及其他關於兒童色情產業之犯罪行爲，展開偵查，進行訴追或者是組成聯合偵查小組。以聯合偵查小組的部分爲例。雖然早於半個世紀前，聯合偵查小組之概念即已出現在法律文獻中²²，然而付諸實現則是最近 20 年之發展。然而除了國際協定中對之有所規定外²³，國與國間關於聯合偵查之雙邊或多邊協定仍是相當少見，且縱使有所規定，亦僅是原則性之規定²⁴。在欠缺國際協定之提供規範基礎的情況下，聯合偵查率多係以個案之方式進行，以致於在啓動、展開聯合偵查之機制時，各國耗費過多之時間勞費於前置之磋商、協調階段，而非各項偵查措施之應如何實際進行方面；此外有關國際刑事司法合作之聯合偵查制度，除國際協定不多見外，其具體實踐，猶需以國內立法作爲依據，而藉之銜接國際協定。

目前僅有少數歐盟會員國爲將『歐盟關於聯合偵查小組框架決定』（*Rahmenbeschluss über gemeinsame Ermittlungsgruppen*）²⁵ 之規定轉化爲內國法，以立法將聯合偵查小組納入國內法體系，如德、法、瑞典，愛爾

功地執行所預謀的恐攻計劃。荷蘭政府有無將此情報傳遞給比利時政府，當時即引起一陣討論。

²² 1965 年 3 月，荷比盧三國締結了『實現比荷盧經濟聯盟宗旨以及行政、司法合作公約』（*Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux- Wirtschaftsunion*），該公約規定，比荷盧三國授權負責犯罪訴追之官員得進行聯合偵查，受一國委派到另一國執行任務的官員得與調查地國官員就刑事案件共同進行調查取證，參見趙永琛（1994：146）。

²³ 例如聯合國『跨國有組織犯罪公約』第 19 條、及聯合國『反貪腐公約』第 49 條即爲適例。

²⁴ 例如美國與西班牙於 2004 年 12 月即簽署了『打擊國際恐怖主義犯罪及國際恐怖主義司法與引渡條約』，根據條約規定，西班牙與美國可以在建立聯合偵查組等方面進行合作。

²⁵ 歐盟理事會又於 2002 年 6 月依據『歐盟條約』第 34(2)(b) 條，通過關於聯合偵查小組之框架決定。

蘭等國。而聯合偵查未能具體落實，成效不佳之最主要原因，應恐是根源於各國刑事司法制度及刑事證據規則之根本差異。首先為犯罪行為人，特別是國際恐怖分子，利用政治犯不引渡原則、死刑不引渡原則等，規避引渡，藉以逃脫法律制裁，其次於國際刑事司法合作時，聯合偵查已經頻繁運用之偵查手段，例如控制下交付、臥底偵查等，在部分國家或地區，即使於其國內犯罪偵查實務早已行之有年，但於實際法律規範方面仍付之闕如，而藉由此種偵查手段所取得之證據方法，是否得作為法院定罪科刑之依據，則不無疑問，而此即與各國刑事程序法之證據規則有關。最末在聯合偵查活動結束後，個案進入法院審理階段，此時又將再度面臨各國刑事訴訟證據規則之差異，特別是關於國外犯罪訴追機關所蒐集、提供之證據應如何看待，相關證據適用之規則及程序，均有賴國內立法予以明確規範。另外非法律外之其他因素之摻雜，社會結構所依恃之文化背景差異，參與聯合偵查之國家，有著各自不同之利益，刻意或不經意地牴觸協議之內容，進而導致合作終止或徒勞無功，更加深歐盟會員國間關於對抗恐怖主義、非法之武器及毒品交易、對抗貪污、洗錢及其他關於兒童色情產業之犯罪行為之偵查、追訴之複雜及難度。而歐洲司法合作機構並無獨立發動偵查之權限，僅得對於受到刑法追訴以及相關被害人或證人之人員資訊加以處理，對於改善上述之困境，似無法樂觀看待。

四、會員國法律制度之不同

對於特定犯罪類型之行為人，歐盟各歐盟各國政府之處理態度並不一致。以恐怖主義犯罪為例，各會員國政府傾向於透過不同之方式，起訴恐怖分子。例如，在德國、比利時和荷蘭等國，由於其內國反恐法律規定尚未建制完整，運作仍未達純熟，故有時並無法羈押相關犯罪嫌疑人，而讓嫌疑者往往能夠獲得釋放。相關情形若出現於反恐法律相對較為嚴格的國家，如脫歐中之英國，嫌疑人可能就會遭到逮捕和羈押，且英國尚有透過特定組織或機構來主導著該國之反恐工作，例如英國國內的「安全及反恐部門」(Office for Security and Counter-Terrorism, OSCT)，法國及西班牙方面，則由特別設立之反恐法官，負責偵查、起訴與恐怖主義犯罪有關之嫌

疑人。此外會員國警察機關組織也不盡相同，法國及義大利存有兩支編制類型之警察部隊，一支聽命於國防部（義大利的國家憲兵 Carabinieri 和法國的國家憲兵 Gendarmerie Nationale），另一支警察部隊則隸屬於司法部或內政部。丹麥、芬蘭和愛爾蘭等國則有國家警察部隊之編制，並集中於一項明確設立之「總局」管轄之下。英國及西班牙之警察部隊編制亦頗為分散，其他於 2004 年東擴後，新加入之位於東歐之歐盟會員國更有不同的警察編制。因此不論是關於調查、起訴、審判恐怖分子之方式及相關警政單位的制度與執法上，歐盟會員國之間均存有相當大之差異。簡言之，歐盟因應反恐事務所設立之體制及權責機構，是頗為複雜及混亂的（李貴雪，2010：91）。

爲了嚴格打擊及防範組織犯罪、非法之武器及毒品交易、恐怖主義犯罪活動等事務，歐盟各會國必須加強有關出入境之人員、資金及貨物之監測及管控，此勢必明顯地增加耗費時間及交易成本，且不利於經濟效益之最大發揮。在面對改變的國際社會議題、全球化發展趨勢，歐盟內部在情報分享、技術、跨境反恐、宣傳、援助、反洗錢行動、引渡等方面積極擴大其反恐領域，並強化國際間雙邊和多邊的反恐合作。此外歐盟的基本價值之一爲尊重多元文化，建立自由、安全、法治之區域。因此，歐盟的反恐必須考慮其成立初衷及終極目標，即尊重文化的多元性、民族的獨立自主及個人基本權利。換句話說，如何化解不同文明與不同開發程度國家之間在政治與文化上的矛盾，在人權及安全之間取得平衡，是歐盟在反恐議題上未來仍將面臨之重要難題。

肆、於我國法上之思考——代結論

建立自由、安全與法治的是歐盟的目標，而有效的刑事司法及內（警）政合作是此一目標能否實現的關鍵因素之一，並且藉由正確的刑事司法合作使得歐盟公民的基本權利能夠得以確保。在歐盟目前多達 27 個會員國，爲了預防、訴追及懲治跨境犯罪，例如組織犯罪、國際恐怖主義、人口販運、毒品交易、武器走私、洗錢及兒童色情產業等，即必須透過會員國跨

國、跨境的刑事司法合作。歐洲刑警組織的出現，就其歷史發展的軌跡而言，與會員國內部所受到的恐怖主義活動的威脅有相當密切的關係。時序進入 21 世紀後，歷經半個世紀以來。歐洲政治情勢演變、社會經濟發展、民族文化交融所產生各項社會矛盾，使得歐盟再度面臨嚴重的恐怖主義威脅，並且是國際恐怖主義，而這也促使了歐盟會員國加速了在刑事司法領域方面更密切的合作，不僅促成了與刑事司法合作有關的組織，例如歐洲刑警組織的產生，而隨者歐洲一體化的進程，也進一步加速了此類組織的發展。

在當前網路數位科技發達，資訊充斥、真偽混雜的時代，跨境犯罪之情報資訊蒐集、整合、分析和交流在預防及訴追犯罪過程中之重要性，早已是老生常談的議題。歐盟所成立之機構，例如歐洲刑警組織並未被賦予實際的拘提逮捕權限，而主要仍是在蒐集、分析、分享及交流犯罪情報資訊，協調、協助會員國之實際偵查的執法行為。而隨者犯罪技術之日新月異，全球化趨勢持續深化，歐洲刑警組織管轄之犯罪類型更趨於集團化、科技化及全球化，尤需區域性合作、跨公私部門之預防及打擊跨國組織性犯罪，例如截至目前為止歐盟已經發布四次反洗錢指令的洗錢犯罪，即需要私部門的金融業者之配合及支援，而國際恐怖主義犯罪，更是自不待言。爲了應對全球化犯罪趨勢，歐洲刑警組織積極與其他歐洲以外的重要國家，如美加、澳洲，及其他國際性組織，如國際刑警組織合作展開合作。我國今年舉辦世界大學運動會，由於我國並不是國際刑警組織會員，不能使用其資料庫，而無法於第一時間內取得國際反恐情資，不過歐洲刑警組織則同意與我國合作，指定英國爲聯絡窗口，提供我國國際反恐情資，並派出專家團來台，協助相關單位進行與反恐有關之應變與準備工作（鍾麗華，2017）。

911 事件以來，恐怖主義確實對國際社會及若干國家造成嚴重的威脅，也影響到一般人民的交流互動與生活作息。對台灣而言，雖然並非恐怖主義活動的目標，同時也未參與國際相關組織或條約，但不意味可有置身事外的理由或永遠不受恐怖份子攻擊的可能性。近年來，隨著恐怖主義的日益猖狂，國際反恐的合作與相關配套措施愈來愈多，政府也日益重視反恐政策，並在 2004 年 11 月成立「行政院反恐行動政策小組會議」下設「行

政院反恐怖行動控管辦公室」(現已改稱「國土安全小組」),負責統籌及協調相關事宜。面對恐怖主義行動造成當前國際關係的轉變、全球化發展受阻及文明衝突擴大的現象,加強反恐共識與合作並研擬出一套共同遵循之因應策略,以有效預防以及具體打擊恐怖主義,已成為一致的行動目標。除與傳統美日及東南亞周邊國家維持聯繫管道外,也應該尋求與歐盟方面進行更實質的合作,特別是在法律面上,我國刑事法是繼受歐陸法律,雖幾經演變,但仍保有相當濃厚的歐陸法系色彩。歐洲刑警組織作為歐盟犯罪情報資訊的彙整中心,提供各會員國與有合作關係會員國派駐聯絡官在該組織內,彼此交流與交換訊息。此外,歐洲刑警組織也擅長發展各種系統並有各式專業人才,得以分析、評估、辨識各種犯罪手法、訊息,而成為各會員國最佳的後盾與聯合行動的組織者。而歐洲刑警組織亦有數十個非歐盟會員國之第三國所派駐之聯絡官,可以透過該組織所發展的犯罪情資交流網路平台(SIENA),獲取敏感性及限制存取的資訊。

在全球化發達的時代,各國的經貿及人員往來密切,跨境犯罪,特別是組織性、集團性的跨境犯罪,都或多或少的影響到他國的安全與利益。在這種思維之下,情報資訊交流分享、甚至犯罪偵查、訴追技巧之交流,實不可輕忽。我國刑事法律在 2015 及 2016 年的幾次修法,其有部份即與歐盟刑事司法合作的重點項目有關,例如洗錢防制法、刑法有關犯罪利得沒收之部分,而在實體刑法修正之餘,我國應與國際性或區域性組織進行情報資訊的分享、交流,進而使得於未來發生相關案件時,實體法之規定得以具體地落實。

歐洲刑警組織今年中生效的新規則改變了評估締約國資料保護等級的主控權。依 2009 年歐盟部長理事會通過之『歐洲刑警組織規則』(*Beschluss 2009/934/JI des Rates vom 30. November 2009*) 第 6 條,歐洲刑警組織本身有權針對其締約對象資料保護層級,進行評估。然而依『歐洲刑警組織新規則』第 25 條第 1 項規定,該締約對象必須合於歐盟執委會 2016 年 4 月 27 日為 2016/680 號指令之要求,或是該第三國已依『歐盟運作條約』中關於保障人權及隱私之規定而與歐盟訂立協定者。是以,歐洲刑警組織與第三國訂立可傳輸個人資訊之協定時,自亦受到這個新規定的限制。目前歐洲

刑警組織對外得與歐盟以外的第三國簽訂兩種合作協議，第一種是策略協議（strategic agreement），第二種是行動協議（operational agreement），其差異在於前者不允許交換個人資料，後者則可。再者該項規則，雖然廢止了歐盟理事會 2009 年之決定（2009/935/JHA），使得歐洲刑警組織雖不再應歐盟理事會之要求，而與特定非歐盟會員國外之第三國或國際組織締結協議。歐洲刑警組織的網路犯罪中心（EC3）²⁶ 與我國司法警察機關有著良好的合作關係，例如 Eurojust 與 Europol 主導 2016 年『雪崩案』（Avalanche）聯合調查團隊，法務部調查局即參與其中（林慶川，2016）²⁷。而除了公部門外，我國的私人機構也與歐洲刑警組織有密切的合作，例如趨勢科技公司，於今年 9 月 27 日，即與 EC3 聯合發表一份針對銀行自動櫃員機惡意程式現況的研究報告：「利用 ATM 惡意程式發大財」，詳細說明黑客如何利用惡意程式對櫃員機進行當場攻擊或網路攻擊，及探討這些惡意程式的來源（趨勢，2017）。

我國若欲與歐洲刑警組織締結協議，成為合作夥伴，不可否認的是，是政治性議題，固然主要是繫乎於歐盟執委會的態度，並非歐洲刑警組織所能自行決定，不過我國相關制度，在保障人權及隱私與個人資料保護方面首應符合歐盟法律之要求，而警察機關在具體執法上亦需遵循相關法律之規定。平時即應維持互動、增進了解，進而建立互信。司法互助的成功關鍵在於「互信」，在刑事司法互助方面，我國或許無法全面性建立互動窗口，但至少應與歐盟眾要之機構，例如本文著墨較多之歐洲刑警組織，以任何形式維持雙方之往來。此外尋找出雙方均感到興趣，或列入重點工作項目之犯罪類型，例如洗錢、網路犯罪等，逐步深化合作關係。

²⁶ 近年來歐洲所面臨的重大安全威脅來自恐怖主義、國際毒品運輸、洗錢、組織性詐騙、偽造歐元與人口販運，因此分別設立了歐洲網路犯罪中心（European Cybercrime Centre-EC3）、歐洲人口販運防治中心（European Migrant Smuggling Centre-EMSC）、歐洲反恐中心（European Counter Terrorism Centre-ECTC）與智慧財產犯罪協調辦公室（Intellectual Property Crime Coordinated Coalition-IPC3）等機構，加以因應。

²⁷ 不過由於我國並未與歐洲刑警組織簽訂策略協議或行動協議，也因為歐洲刑警組織掌握的情資其實是來自各會員國而非屬歐洲刑警組織本身所有，因此歐洲刑警組織無法直接提供相關情資給台灣，而必須透過得與台灣交換情資之會員國作為中介。

參考文獻

- 牛家瑋，2014。〈歐洲刑警組織歷史沿革淺析〉《江蘇警官學院學報》29 卷 4 期，頁 123-24。
- 吳建輝，2012。〈刑事司法互助在歐洲聯盟法之發展〉《司法新聲》103 期，頁 8-13。
- 李貴雪，2010。〈從歐盟反恐作為探討兩岸反恐合作之前景〉發表於中央警察大學恐怖主義研究中心主辦「第六屆恐怖主義與國家安全」學術暨實務研討會。龜山：中央警察大學。12 月 8 日，頁 78-93。
- 孟維德，2009。〈防制跨國犯罪的國際合作途徑〉《刑事政策與犯罪研究論文集》頁 235-57。
- 林慶川，2016。〈我與 30 國聯手 破最大網路犯罪「雪崩」集團〉《自由時報》11 月 2 日 (<http://news.ltn.com.tw/index.php/news/focus/paper/1057672>) (2017/10/18)。
- 趙永琛，1994。《國際刑法與司法協助》。中國北京：法律出版社。
- 鄭文中，2014。《發展中之國際刑法》。台北：法源資訊股份有限公司。
- 趨勢，2017。〈趨勢科技與歐洲刑警組織 (Europol) 合作協助金融業對抗 ATM 惡意程式〉 (<http://www.trendmicro.tw/tw/about-us/newsroom/releases/articles/20170929055056.html>) (2017/9/30)。
- 鍾麗華，2017。〈歐洲刑警組織 助我世大運反恐〉《自由時報》8 月 16 日 (<http://news.ltn.com.tw/index.php/news/focus/paper/1057672>) (2017/10/18)。
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABIEG) 2002 Nr. L190 vom 18.7.2002.*
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABIEG) 2001 Nr. CE 332 vom 27.11.2001.*
- Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EU) 2010 Nr. C 165 vom 24.6. 2010.*
- Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EU) 2002 Nr. L 63 vom 06.03. 2002.*
- Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EU) 1996. Nr. C 313 vom 23.10. 1996.*
- Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EU) 1995. Nr.C 78 vom 30.3 1995.*
- Ahlbrecht, Heiko. 2013. “Die Europäische Ermittlungsanordnung oder EU- Durchsuchung leicht gemacht.” *StV (Strafverteiger)*, S. 114-120.
- Beschluss 2009/934/JI des Rates vom 30. November 2009.*
- Böse, Martin. 2014. “Die Europäische Ermittlungsanordnung – Beweistransfer nach neuen Regeln?” *ZIS (Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik)*, S.152-164.
- Böse, Martin. 2003. “Die Verwertung im Ausland ... Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung in der transnationalen Strafrechtspflege der EU - Die ‘Verkehrsfähigkeit’ strafgerichtlicher Entscheidungen,” in Carsten Momsen, René Bloy, Peter Rackow,

- Hrsg. *Fragmentarisches Strafrecht: Beiträge zum Strafrecht, Strafprozeßrecht und zur Strafrechtsvergleichung Für Manfred Maiwald aus Anlaß seiner Emeritierung, verfaßt von seinen Schülern*, ss. 233-50. Frankfurt: Peter Lang.
- Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009.*
- Degenhardt, Kerstin. 2003. *Europol und Strafprozess, Die Europäisierung des Ermittlungsverfahrens*. Frankfurt: Peter Lang.
- Elsen, Charles. 2007. "From Maastricht to the Hague: The Politics of Judicial and Police Cooperation." Europäische Rechtsakademie: ERA Forum.
- Enge Zusammenarbeit der EU-Zollverwaltungen (Neapel-II-Übereinkommen)* (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:I33051&from=DE>) (2017/10/19)
- EU-Ratsdokumentnummer (Rats-Dok.) 2014 7736/14.*
- EU-Ratsdokumentnummer (Rats-Dok.) 2014 7788/14.*
- Europäisches Auslieferungsübereinkommen 1957* (http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_353_1/index.html) (2017/10/19)
- Europäische Beweisordnung (EBA) 2008* (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0015&from=DE>) (2017/10/19)
- European Commission. 2013. "Proposal for a Council Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office." (http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/regulation_eppo_en.pdf) (2017/10/19)
- Günter, Markus. 2006. *Europol: Rechtsschutzmöglichkeiten und deren Vereinbarkeit mit nationalen und Internationalen Anforderungen*. Frankfurt: Peter Lang.
- House of Lords, European Union Committee. 2005. "After Madrid: The EU's Response to Terrorism, Report with Evidence 2005 (5th Report of Session 2004-05)." London: Stationery (<https://publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldcom/53/53.pdf>) (2017/10/19)
- In Anwendung Von Titel Vi Des Eu-Vertrags Erlassene Rechtsakte Beschluss Des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol) (2009/371/JI)* (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.L_.2009.121.01.0037.01.DEU) (2017/10/19)
- Jähne, Burkhard, and Edward Schramm. 2017. *Europäisches Strafrecht*. Berlin: Walter de Gruyter GmbH.
- Korrell, Vera. 2005. *Europol: Polizei ohne rechtsstaatliche Bindungen?* Frankfurt: Peter Lang.

- Mueller, Gerhard O.W. 2001. "Transnational Crime: Definitions and Concepts," in Phil Williams, and Dimitri Vlassis, eds. *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities, and Responses*, pp. 13-21. London: Frank Cass.
- Landespolizeidirektion Oberösterreich. 2017. "Polizeigeschichte Die Geschichte von Interpol." (<http://www.polizei.gv.at/ooe/publikationen/geschichte/interpol.aspx>) (2017/10/19)
- Pop, Valentina. 2009. "Ministers set to appoint new head of Europol." euobserver, February 25 (<https://euobserver.com/justice/27677>) (2017/10/18)
- Rahmenbeschluss 2008/978/Ji Des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Europäische Beweisverordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen* (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0072:0092:DE:PDF>) (2017/10/18)
- Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten - Stellungnahmen bestimmter Mitgliedstaaten zur Annahme des Rahmenbeschlusses* (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002F0584&from=en>) (2017/10/18)
- Rahmenbeschluss Des Rates, vom 13. Juni 2002, über gemeinsame Ermittlungsgruppen* (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0465&from=DE>) (2017/10/18) (2017/10/18)
- Roxin, Claus. 1998. *Strafverfahrensrecht*, 25 Aufl. München: C.H. Beck.
- Roxin, Claus, and Bernd Schünemann. 2012. *Strafverfahrensrecht*, 27 Aufl. München: C. H. Beck.
- Schengen-Besitzstand - Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen 2000* ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)&qid=1452689135544&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(01)&qid=1452689135544&from=EN)) (2017/10/19)
- Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders* ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML)) (2017/10/19)
- Schünemann, Bernd. 2003. "Europäischer Haftbefehl und EU- Verfassungsentwurf auf schiefer Ebene, Die Schranken des Grundgesetzes." *Zeitschrift für Rechtspolitik*,

ss. 185-89.

Thiele, Alexander. 2006. *Grundriss Europarecht*. Altenberge: Jan Niederle Media.
Treaty on European Union, 1992.

Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux- Wirtschaftsunion, 1965.

Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=DE>) (2017/10/19)

Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.

Von Bubnoff, Eckhart. 2005. *Der Europäische Haftbefehl*. Heidelberg: C. F. Müller.

Williams, Phil, and Dimitri Vlassis, eds. 2001. *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities, and Responses*. London: Frank Cass.

Preliminary Analysis on the Historical Development of the EU Criminal Justice Cooperation

Cheng-Wen Chung

*Associate Professor, Law Department
Chinese Culture University, Taipei, TAIWAN*

Abstract

The European Union is organized by the three pillars structure, i.e., the so-called roof of the European Union, which include European Community, European Atomic Energy Community, Common Foreign and Security Policy and Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters. In comparison with the free circulation policies concerning the labor, commodity, finance and service under the first pillar structure, such as customs union, single market, common agriculture policy and common fisheries policy, as well as the common foreign and security policy under the second pillar structure, the police and judicial cooperation in criminal matters under the third pillar structure is less familiar to people. The integration between EU Interior and judiciary is begun by TREVI in 1970s. With the gradual expansion of the European Union to the East, the population and the number of the member states rose rapidly. Topics concerning the police and judicial cooperation in criminal matters gradually receive attention inside the European Union. Particularly, in this 21st century in which terrorism run wild day by day, the police and judicial cooperation among the member states of the European Union become much closer. This essay takes the historical development of criminal justice cooperation in the EU as its theme, and discusses in turn the important treaties, the important organs and relevant legal tools that are relevant to the EU criminal justice cooperation. Secondly, the author of this article also points out the problems that the EU faces in the criminal justice unification, and points out the essence of criminal justice, the protection of

human rights, the functional defects of the setting agency and the legal system of the member states. Finally, with the development of the EU criminal justice cooperation, what kind of enlightenment can be produced for our country's law can be summed up.

Keywords: Judicial Cooperation in Criminal Matters in the European Union, Europol, Eurojust, EU arrest warrant, EU investigation order