

駐外國及國際組織執法聯絡官之分析 與比較*

孟維德**

摘要

國際社會受全球化效應的影響，跨國犯罪呈現日益嚴重的趨勢，各國執法機關憑一己之力已難以全般掌握偵防線索及瓦解組織犯罪集團。面對犯罪之國際化、組織化及科技化，各國執法機關無法僅於國內管轄區蒐集犯罪情資，必須主動進行跨國執法合作，延伸打擊犯罪的範圍。儘管目前已有諸如國際刑警組織等執法合作機制，建構跨國的犯罪情資交流系統，對於國際社會打擊跨國犯罪顯有助益。然而，該種情資交流系統仍無法涵蓋國際執法合作的所有需求。例如，打擊跨國組織犯罪集團的「多邊同步執法行動」，更需要更即時、更有彈性的聯絡管道。針對此種情況，聯絡官機制即可予以有效的協助與補強。由於我國受到國際政治的影響，使得我國參與國際執法合作組織的正當性及方便性因而受影響，聯絡官機制反而成為我國推動國際執法合作的重要管道。因此，對於聯絡官機制類型、角色、職務、在各國不同司法制度下所遭遇的困境及未來發展等議題的探討，將有助於我國推動國際執法合作事務，提升跨國犯罪防制的效能。

關鍵詞：執法聯絡官，國際執法合作，跨國犯罪，犯罪情資交換。

The Analysis and Comparison of Overseas Liaison Officer and Liaison Officer in International Organization*

Mon, Wei-Teh**

ABSTRACT

* 本文為行政院科技部補助專題研究「跨國組織犯罪模式及國際執法合作策略之實證研究」（計畫編號：MOST 106-2410-H-015-003-MY3）的部分成果，作者為計畫主持人，並對行政院科技部提供之研究補助特申謝忱。

** 中央警察大學外事警察學系暨研究所教授，亞洲犯罪學學會秘書長，中華民國犯罪學學會理事。

* This article is a portion of "An Empirical Research on Crime Pattern and International Law Enforcement Cooperation Strategy of Transnational Organized Crime" sponsored by the Ministry of Science and Technology, Taiwan (MOST 106-2410-H-015-003-MY3).

** Professor, Department and Graduate School of Foreign Affairs Police, Central Police University. Secretary General, the Asian Criminological Society.

Under the impact of globalization effect, transnational crimes seem to become serious gradually. Law enforcement agencies of all countries are not able to control complete investigation and prevention clues to dismantle organized crime group by themselves. Therefore, with respect to crime's internationalized, organized and technological feature, law enforcement agencies should not only collect criminal intelligence within domestic jurisdiction. Transnational law enforcement cooperation and spread of crime-fighting scope become necessary. Despite the enhanced and expanded information exchange facilities available through Interpol and other cooperation organizations contributing international society against transnational crimes, these information exchange systems are still not enough to satisfy all needs of international law enforcement cooperation. For example, multilateral and simultaneous law enforcement operation, in fighting transnational organized crime, needs more immediate and flexible liaison channels. In case of this situation, liaison officer system can assist and compensate effectively. Since the challenge of international politics, Taiwan encounters difficulties in participating international cooperation organizations of law enforcement. Liaison officer system accordingly becomes the primary approach of international law enforcement cooperation in Taiwan. Through exploration of the type, role, function, challenge and future development of liaison officer system, this article intends to reveal enlightenment to law enforcement agencies in Taiwan.

Key words: Law Enforcement Liaison Officer, International Law Enforcement Cooperation, Transnational Crime, Criminal Intelligence Exchange.

壹、前言

隨著全球化趨勢，世界邁向地球村，犯罪已無國界區隔，犯罪者利用交通及通訊科技的便利，跨國操作犯罪，從事諸如人口販運、毒品販運、白領與經濟犯罪、走私槍械，甚至擄人勒贖等犯罪活動。另國內通緝人犯也藉由各種旅運工具潛逃至海外，躲避法律制裁，嚴重衝擊司法威信與社會治安（曹俊漢，2009；孟維德，2016）。為有效遏止跨國犯罪，追緝外逃要犯，近年我國執法機關積極強化打擊跨國犯罪的能力，尋求建立國際執法合作的管道，將國內治安維護網絡延伸至國外。

由於受到特殊國際政治的影響，我國現今仍不易加入國際執法合作組織成為會員國。儘管如此，執法部門仍積極透過各種管道架構國際聯絡體系。目前，行政院海岸巡防署、法務部調查局、內政部警政署及移民署均於特定國家派有駐外人員，持續加強與擴大互惠互信的情資交流網絡，並透過任何可能途徑與國際刑警組織取得聯繫，也與有關國家的執法部門建立合作管道，例如美國聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation, FBI）、緝毒署（Drug Enforcement Administration, DEA），以及印尼、泰國、越南、菲律賓、馬來新亞、澳洲等國執法機關，設法自國外蒐集跨國詐欺、槍

枝走私、毒品販運、人口販運及洗錢等跨國犯罪的情資。本文即針對聯絡官機制的類型、角色、職務、在各國不同司法制度下所遭遇的困境及未來發展等議題進行探討，並以與我國聯絡官機制類似的美國聯邦調查局駐外人員方案為例，期對我國推動國際執法合作提供參考。

貳、駐外國執法聯絡官

近年來，在國際刑警組織及許多新興區域性執法合作組織(如歐盟執法合作組織)的積極推動下，國際執法合作的品質與數量雖有大幅增高，但雙邊聯絡的派駐行動仍然持續發展中。諸如「毒品聯絡官」(Drug Liaison Officers, DLOs)、「犯罪聯絡官」(Crime Liaison Officers, CLOs)、「駐外法務專員」(Legal Attachés)、「執法聯絡官」(Law Enforcement Liaison Officers)等，不論在區域性或全球性執法合作行動上，都扮演著重要角色。

首先，本文將探討「駐外國執法聯絡官」(Overseas Liaison Officers, OLOs，以下簡稱駐外聯絡官)制度的歷史脈絡，以及何以該機制與其他執法交流管道呈現互補而非競爭的關係。這有助於瞭解駐外聯絡官所扮演的角色，以及為何許多國家願意擔負昂貴的經費支出，發展駐外聯絡官的合作網絡。

一、駐外聯絡官的緣起與發展

過去，國際執法合作的大多數行動均聚焦在蒐集已發現或偵破之案件的證據，作為起訴犯罪者的要件。欲促進此種合作行動，請求協助函(rogatory letters)以及在國際刑警組織架構下執法部門對執法部門的回應機制，就足以應付相關的需求。1960年代，國際交通日益便利且費用逐漸親民，伴隨發生了一些涉及國際層面的犯罪，促使司法管轄區之間情資交換數量增加(Allum & Gilmour, 2015)。直至諸如跨國毒品販運等重大犯罪迅速竄起後，突顯出需要另一種不同的國際執法合作型式。

為有效遏止重大毒品販運案件及起訴販毒者，在逮捕及扣押行動前就需規劃妥適的合作方案，分布在多個司法管轄區的執法機關需同步採取執法行動，而透過國際刑警組織的國家中央局(National Central Bureau, NBC)機制不見得是最有效率的聯絡通訊方式。執法人員尚未完整掌握案件之前，經由請求協助函獲取情資往往使執法行動面臨提前曝光的風險，並且對於機動性高的調查行動而言，此種方式也過於緩慢、耗時。

許多國家在軍事及貿易領域的國際合作，早已有派駐人員至海外大使館工作的經驗，所以欲將駐外聯絡架構擴展至執法領域，相對的並不是太困難。美國司法部「緝毒署」成立於1973年，在其工作執掌中就明確訂有防制毒品販運的國際合作事項，DEA非常重視駐外聯絡官的角色功能，並在全球建立緝毒署幹員的聯絡網，包括毒品販運的來源國及中轉國。DEA駐外聯絡官的功能與優點，很快地吸引許多國家執法機關的注意，諸如加拿大皇家騎警(Royal Canadian Mounted Police, RCMP)、澳

洲聯邦警察（Australian Federal Police, AFP）等，另有許多歐盟國家（包括法國、德國和荷蘭等）也都先後仿效。儘管國際社會陸續建立了一些新興的情資交流管道（如歐盟警察組織），國際刑警組織也改善了其情資交流系統提昇反應效率，但在過去四十多年，聯絡官網絡的發展持續在擴大中（Abadinsky, 2017）。

雖然，駐外聯絡官如今於駐在國已被視為一種頗為正常的交流合作管道，然而接受此種做法並不是一蹴可幾的。事實上，聯絡官的概念在最初時，曾受到質疑甚至敵視。

二、駐外聯絡官的職責

各國執法機關並沒有設立專任的聯絡官，通常是從現職人員中徵調，任期一任約為3至4年。聯絡官應具備良好的外語能力，能以駐在國的語言進行交流工作。駐外聯絡官通常被視為執行外交相關任務的專業人員，派在駐外機構（外館）服務。

需注意的是，駐外聯絡官於駐在國並無執行偵查的權力，他們只能聯絡及請求當地執法機關提供協助。這種「請求」協助的職能通常可以解釋為「建議」，但不能解釋為「要求」。駐外聯絡官可能身兼許多不同的角色與責任，但主要有兩大職責（Albanese, 2015）：

- （一）處理「轉介案件」（referred cases）：協調駐在國執法機關對聯絡官所屬國所發動的調查提供協助，在駐外聯絡官向駐在國通報相關情資、請求協助之前，駐在國執法機關可能並不知曉該「轉介案件」。
- （二）處理「發現案件」（discovered cases）：從駐在國所發動的執法行動中發現連結線索，該連結線索很可能發展至國際層面，特別是涉及聯絡官的所屬國家。在駐外聯絡官回報所屬國執法機關之前，所屬國執法機關可能尚未發現該「發現案件」。

對於「轉介案件」的處理，駐外聯絡官愈早涉入調查行動通常效果愈好。當然，有賴於調查行動的主導機構（聯絡官的本國執法機關）願意坦然分享情資給駐外聯絡官，並且隨時讓聯絡官知曉調查工作的進展。在國際執法合作的領域，為獲得駐在國執法機關的充分合作，關鍵情資的分享必須完整。然而，與外國執法機關分享情資的必要性，通常只有駐外聯絡官本人最瞭解，對於國內其他執法人員而言，往往難以接受關鍵情資須與外人全面分享的事實。大多數執法人員甚少與他人分享情資，就算不得已必須與他人分享情資，也都盡可能限制在「對方需要知道」的範圍。雖然，駐外聯絡官也熟悉此原則，但現實情況是，若不與外國執法機構進行充分、坦誠的情資交流，雙方將無法建立信任關係，長期下來必定無法與駐在國執法機構維持穩固的合作關係。

駐外聯絡官不應提供不實情報給駐在國的合作伙伴，因為這種欺騙手法終將被識破。例如，過去某國駐外聯絡官曾處理一件船隻走私毒品的轉介案件，並向駐在國執法機關請求協助，以持續對接洽船隻的嫌疑犯進行監控。聯絡官告知駐在國合作伙伴，

他相信所接獲的情資，指出該船隻目前位於某遊艇碼頭。但他沒有告知對方，前一天他曾特地前往碼頭現場，親眼目擊該可疑船隻確實停泊在那裡，並且偽裝成遊客拍下該船照片，也將照片傳回本國的執法機關。之後，執法合作行動展開，在該船啟程後，經過幾個月的跟監，並執行逮捕行動，查獲數量龐大的毒品，逮捕了數名嫌犯。有關人員在整理起訴文件時，該駐外聯絡官所拍攝的照片被放在請求協助函中一併寄給駐在國司法人員，作為證據的一部分。顯然，該駐外聯絡官並不是「相信」所接獲的情資，而是已經親自確認船隻停靠碼頭的事實。他所犯下的錯誤，包括未經授權執行監控、拍照，並欺瞞駐在國執法人員。慶幸的是，在該案結束後，雙方又重新恢復信任關係，駐在國也沒有要求該名聯絡官撤離駐在國，此例正說明暗地從事未經授權活動的風險（Brown, 2008）。

為使駐外聯絡官能夠產生最大效益，駐外聯絡官應與本國派遣機關及駐在國執法機關保持高度的相互信任關係。但在實務上，聯絡官通常不易說服本國派遣機關，「己方」所有情資有共享的必要。大多數本國執法機關的人員仍奉行那句古老的格言—「分享情資就等於喪失優勢」（intelligence shared is advantage lost）。在國際執法合作的領域，此種狹隘觀點並非是有利的。

對於「發現案件」的處理，駐外聯絡官需與駐在國負責國際調查行動之執法機關建立堅實的互動關係。理想上，由於雙方已建立良好的互信關係，前述駐在國執法機關會儘速接觸聯絡官，與聯絡官分享他們所掌握的情資。這種情資交換關係，最常發生在駐在國執法人員對嫌犯進行監聽時，發現與聯絡官所屬國家有關的犯罪活動。監聽行動常會揭露嫌犯與海外共犯聯繫的情資，例如嫌犯聯繫毒品販運的最終接貨者。駐在國若發現新情資或展開新執法行動，也應立即與該聯絡官研商，確保聯絡官所屬國的執法機關能夠同步展開調查行動。並在行動過程中持續分享情資，雙方合作制訂重要決策，以提昇調查工作及執行逮捕行動的效能（von Lampe, 2016）。雖然，後續為準備起訴的證據匯集工作必須經由司法程序（如請求協助函），但在逮捕行動前，若能盡可能完備情資匯集工作，可使相關司法程序順利進行。

然而，針對毒品販運案件，目前仍有兩項難題阻礙駐外聯絡官進行充分的情資交換。第一，駐在國針對販毒行為如果有科處死刑的法律，那麼當聯絡官接獲情資，得知販毒者將前往該國，聯絡官可能不願意告知駐在國相關犯罪情資。因為向駐在國執法機關所提出的任何合作請求，都可能造成該販毒者被逮捕及判處死刑。過去幾十年來，許多運毒者並不知道自己幫販毒集團攜帶毒品，而且這些運毒者很多是一般的正常年輕人。駐外聯絡官若因交換犯罪情資而導致逮捕運毒者及將其判處死刑，極可能引發社會大眾的質疑與不滿。此問題雖無普遍性的解決方法，但欲解決問題，已由執法層面延伸至政治層面，即兩國可藉由簽訂雙邊協定，防止該情況發生。例如，A 與 B 兩國簽訂協定，述明若 A 國傳遞自己國人販運毒品的情資給 B 國，B 國根據情資逮捕該 A 國人民後，不應對其判處死刑（Brown, 2008）。若無類似協定，駐外聯絡官將難以避免此情況的困擾，影響駐外執法合作行動。

另一個阻礙駐外聯絡官向駐在國分享情資的潛在難題，與「控制下交付」(controlled delivery)有關。理論上，批准 1988 年聯合國禁止非法販運麻醉藥品及影響物質公約 (The U.N. Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance, 1988) 的國家，應透過立法而實施控制下交付 (孟維德、江世雄、張維容，2011)。但事實不然，因為部分國家的執法人員必須依自己國家的法律規定對正在犯罪的現行犯進行逮捕，而讓派駐在這些國家的聯絡官感到為難。若聯絡官將運毒者情資告知駐在國執法機關，並請求協助監控，那麼將擔負駐在國執法人員臨時放棄監控而直接逮捕運毒者的風險。迴避此風險的作法，就是暫時不知會駐在國執法機關，造成所謂的「非控制下交付」(uncontrolled delivery)。但隱瞞情資的行為難以保證不會曝光，隨之而來的風險，就是可能損及兩國間的合作關係 (Brandl, 2014; Lyman, 2017)。

當運毒者為聯絡官本國所派遣的臥底警探時，前述難題可能更加複雜。在此情況下，聯絡官未獲得駐在國政府正式同意該行動方案 (臥底偵查) 前，不應允許臥底警探前往該駐在國。而此同意通常需要執法機關高層首肯，甚至是部長的層級 (Allum & Gilmour, 2015)。

在培養及運用線民方面，駐外聯絡官也經常面臨一些困難。某些駐在國禁止執法人員從事此種活動，有些駐在國則是在事先授權的情況下允許聯絡官從事線民活動，其餘立場未定的國家則是根據雙方簽訂的聯絡官行動規範來處理。大多數駐外聯絡官的派任，需經駐在國外交部的核准，聯絡官於駐在國的行動規範，也需經駐在國外交部的核准。駐外聯絡官不得從事間諜活動，他們與駐在國執法機關的互動關係必須透明化，駐外聯絡官不應在事先未通知駐在國執法機關之前，私自詢問駐在國人民以獲取犯罪情資。

在一些違禁品販運 (如毒品販運) 的來源國，偶而會有當地人出現在外館 (大使館) 門前，希望與外館工作人員見面說話。外館人員常稱其為「不速之客」，他們向外館人員提供情資，說明自己被他人要求攜帶毒品出境，他們提供情資的目的經常是為了換取財務報酬。採信這些「不速之客」的表述繼而採取後續行動，很可能面臨許多難題，而且問題所涉及的國家，可能不只是聯絡官本國與駐在國，因此處理不速之客的意見需非常謹慎。就駐在國執法機關而言，他們必然亟欲查明當初究竟是誰曾經與這些不速之客 (密告者) 接觸，以及任何有助於在當地執行逮捕及扣押行動的情資。如果達成協議允許密告者啟程離開駐在國充當運毒者運送毒品，那麼責任將轉移至駐外聯絡官的身上，他們必須確保扮演「參與線民」(participating informant) 的密告者能夠安全過境運送路線中的國家 (通常搭乘民航客機)，並確保密告者及其所攜帶的毒品是處於監控之下。由於在實務上面臨很多困難，有些國家主張毒品應該由執法人員攜帶，抵達最終目的地後再將毒貨交給參與線民。相關難題還不止於此，在其後所有的訴訟程序中，參與線民極可能遭受控訴，該參與線民的身分未必能在其後的司法程序中受到保護，而且任何提供線民的報酬，也都難以避免讓線民的動機及廉潔遭

受質疑（孟維德，2017）。

前述有關「不速之客」的例子，不僅是探討國際執法合作問題的好實例，也是瞭解駐外聯絡官功能和價值的好實例。派遣我方執法人員到當地評估執法行動方案的風險及效益，並直接與當地執法人員討論相關議題，這種做法所產生的效益，可說是無價的。若無駐外聯絡官的參與及協助，許多跨國犯罪案件能否順利處理，實令人懷疑。

三、駐外聯絡官與其他國際執法合作機制的合作

在國際社會，駐外聯絡官的合作模式創立至今已超過 40 年，由於先例和經驗的累積，以及政府間的協定架構，駐外聯絡官的角色和職責呈現多元發展與變化。儘管現今有諸多國際執法合作管道，而且彼此間存有競爭關係，但駐外聯絡官網絡的形成，直接證明了駐外聯絡官的價值，這也是為什麼此種成本高昂的執法合作管道得以持續擴張的原因。雖然，國際社會已建有完善且成效卓著的駐外聯絡官網絡，但仍有部分人士堅信只有國際刑警組織、歐盟警察組織等組織才是真正有效的國際執法合作機制。事實上，這是因為不瞭解駐外聯絡官的職責而產生的誤解。

外派駐外聯絡官的國家應該先釐清各種國際合作管道的角色與功能，減少各管道之間的角色及功能衝突，謹慎改善各管道之間的協調與合作，更重要的是在國內需建立一個單位，透過該單位匯集所有從境外傳入國內或由國內傳至境外的國際協助請求。該單位具有明確職責，就是為每一件國際協助請求選擇最妥適的處理管道。執法行動很可能因為進展至不同階段，需要使用不同的國際合作管道，但所有的情資交流必須匯集於一點，否則將無法妥善管理複雜的情資及相關執法行動（Lemieux, 2010）。此種思維源自歐盟警察組織公約（Europol Convention）的設計者，但就算在歐盟，仍有國家將駐外聯絡官的回報總部、歐盟警察組織的國內對口單位、國際刑警組織的國家中央局，分別設於不同機構（甚至隸屬不同的部，ministry）。

駐外聯絡官如果知道自己正在處理的查詢事項，同時也被傳遞至駐在國的執法機關，將會使駐外聯絡官感到為難，這通常是因為發出請求的機關為求快而簡化既有程序。一個具權威的國內單位（即前述之單位）便可解決此問題，但政府必須規定任何國際協助請求一定要經由此單位處理，並非僅是建議經由此單位處理而已。這種制度才能確保駐外聯絡官只需處理適合他們角色職責的協助請求，減少與國外機構紊亂接觸之下所造成的工作重疊現象。

近年來，駐外聯絡官網絡已顯現具體成效，尤其是在毒品販運的防制方面。駐外聯絡官網絡發展的主要限制，就是成本過高。含括數個相鄰國家（而不是一個國家）的聯絡官體系，多國共同分擔經費，有助於節省成本，不失為一項創新作為。已建有大型駐外聯絡官網絡的國家，或許較不需要此種方案。在可預見的未來，駐外聯絡官網絡將會繼續發展與演進，成為國際執法合作組織（國際刑警組織、歐盟警察組織等）之外另一項重要的合作管道。如何整合各種國際執法合作管道，促進各管道之間的密切合作，將是未來國際執法合作成功的關鍵。

參、駐國際組織執法聯絡官

執法聯絡官參與國際執法合作的類型有兩種，一是派遣聯絡官至外國執行任務，另一則是派遣聯絡官至國際組織，依據共同協商的規範執行任務。第一種類型通常為派在外館工作的執法人員（law enforcement attaché to an embassy，即前所討論之駐外聯絡官），此種聯絡官除身為本國執法機關代表外，亦有協助外館長官（大使）並提供諮詢的職責。前所討論的駐外聯絡官，通常是派任國與駐在國的雙邊合作管道，惟許多國家並沒有足夠資源實施此種執法聯絡官的合作模式，或僅能在有限的條件基礎上推動此種合作模式。

另一方面，多邊合作通常需要透過國際組織始能達成。在眾多國際執法合作組織中，規模最大且制度較完善的國際刑警組織，其情資交流並非透過聯絡官，而是經由會員國的國家中央局彼此直接收發訊息。然而，近年有愈來愈多國家的執法機關著重於區域性執法合作組織，如「歐盟警察組織」（European Police Office, Europol）、「東南歐執法中心」（Southeast European Law Enforcement Center, SELEC）及「東協警察組織」（Association of Southeast Asian Nations Chiefs of National Police, ASEANAPOL），這些區域性執法合作組織集合各會員國執法機關代表，建構出一種有助於他們面對面共同工作的合作平臺。這些組織對於防制跨國犯罪發揮了重要功能，它們在區域國家間推行共同規範，提高執法效率，並傳播防制跨國犯罪的知識與經驗（Ass, 2013; Casey, 2010）。這些組織擴大了個別國家的執法範圍，並為財政不寬裕、無法獨立建構雙邊合作架構的國家，提供一個經濟且有效的合作機會。第二種類型的警察聯絡官，就是派駐至國際組織的聯絡官（以下簡稱駐國際組織聯絡官），也就是本節的探討焦點。

國際組織的成立係根據特定的法律文件為基礎，會員國在文件中承認該組織的國際地位與角色。派駐在該組織工作的執法聯絡官，都必須根據前述法律文件執行工作，同時也必須嚴格遵守各自國內的法律。因此，前述法律文件必須明確界定駐國際組織聯絡官的職責和權力範圍，以及聯絡官應處理的犯罪類型、等級及複雜程度。例如，駐歐盟警察組織聯絡官目前僅可以處理影響兩個以上歐盟會員國的重大跨國組織犯罪，而駐東南歐跨境犯罪防制中心聯絡官則可處理所有涉及跨境性質的重大犯罪案件。

一、交換情資

稱職的駐國際組織聯絡官應促進及引導跨國執法合作，而且應該長期與國際組織中來自他國的聯絡官建立並保持暢通的聯繫管道。駐國際組織聯絡官的重要工作包括：協助本國在發送國際協助請求函之前備妥所需要的資料及文件、協助國際組織確定任務優先順序、針對個案應採取的回應作為提供專業建議等。為了提供最完善的諮詢服務，駐國際組織聯絡官還需要熟稔本國有哪些刑事司法制度、程序、規章及設施等可供他國派來的聯絡官參考及運用。

駐國際組織聯絡官經手處理的情資交換範圍相當廣泛，從單一事件的簡單回應訊息（僅「是」或「不是」的回應）到長期調查工作所需要的情資交換（可能為期數個月之久，並且隨調查工作的發展而愈加複雜，甚至關注焦點隨案情發展而改變）都包含在內。當剛接獲情資時，由於無法精準預測該情資將調查行動導向何處或衍生出多麼複雜的案情，因此駐國際組織聯絡官不應自滿於現階段所獲得的情資。

此外，駐國際組織聯絡官也不應被動接受資訊，為發揮其職能，駐國際組織聯絡官應具備主動探索的工作態度，除一方面進行所謂的「環境掃描」（即詳細檢視環境中所發生的事件），另一方面還需針對特定的跨國犯罪案件進行個案研究。駐國際組織聯絡官在與他國工作夥伴交流情資之前，應該先設法對犯罪事實進行分析與瞭解。為達此目的，駐國際組織聯絡官必須掌握案情的最新發展，並獲得本國執法機關人員的協助，能方便使用本國犯罪資料庫及網際網路資源等，如此才能順利分析及確認犯罪事實（Zagaris, 2010）。實務經驗顯示，駐國際組織聯絡官並非總是可以獲得或被提供所需要的任何協助。

駐國際組織聯絡官也不應過於專注於微觀層面，而應同時考量宏觀層面並致力培養個人的研析能力，以清楚掌握國際事件對自己國家的影響。這種針對事件初期發展階段的分析工作，有助於國內有關當局調整其資源配置與執法策略，有效因應可能出現的治安威脅。當然，該項工作得以順利完成，有賴於政府及各級執法機關是否願意採納駐國際組織聯絡官的建議，並予以適當回應。

除了傳遞情資這項主要職能之外，駐國際組織聯絡官還有其他幾項經常性的工作職責。根據請求協助函的授權範圍，駐國際組織聯絡官通常會被要求協助檢察官起訴及法官審理事宜，這些工作包括（Albanese, 2017; Brandl, 2014）：

- （一）確認嫌犯所在地點，安排逮捕行動。
- （二）確認證人及訪談證人。
- （三）蒐集新證據。
- （四）支援引渡程序。
- （五）接洽國際證人，協助安排旅程。

未依照國際認可的程序，不當或未使用請求協助函，可能導致令人沮喪但可事先預防的結果，底下是一實例。一名曾在澳洲被羈押的恐怖主義嫌犯企圖返回其祖國—印度，澳洲聯邦警察派出調查人員前往印度，在當地進行調查時遭遇挫敗，印度執法機關拒絕在澳洲有關當局未完備簽署請求協助函的情況下分享情資。儘管媒體嚴厲批評印度有關當局，但是印度執法機關只是按照既有且正常的法律程序，反而是澳洲當局應該依規定遵守程序（Brown, 2008）。由於印度執法機關拒絕配合，後來造成起訴該恐怖主義嫌犯時證據不足，起訴程序必須終止的尷尬情況。

二、參加國際會議

駐國際組織的聯絡官，也具備國家代表的職能。他可以接待來自本國的訪客，在

會議中提出他的工作報告，或參加各種與其工作有關的會議。有些國際組織每年可能舉行超過百次的會議，對於經濟能力較差的國家，可能無法支付其聯絡官出席各種會議的高額費用。這些會議有各種名稱，如研討會、專題討論會、培訓、工作團隊會議等，通常可歸納為兩種基本類型：策略性的（strategic）及行動性的（operational）會議（孟維德，2017）。

策略性的會議，主要目的在於觀察跨國趨勢、分享新理念、傳播優良實務經驗、建立與強化個人網絡關係等。行動性的會議，則是關注於某項特定的或正在進行中的調查行動。代表機關參加專業型的國際會議，對於駐國際組織聯絡官而言，難免會遭遇一些困難。例如，國家由於經費不足，無法指派本國專家與會，而委派非該領域專家的駐國際組織聯絡官參加專業型的國際會議。在這種情況下，出席會議的駐國際組織聯絡官，所能發揮的功能難免受限，他通常無法逾越會前所接獲的指示，在會議上作出重大決定或提出重大貢獻。

三、聯合調查行動

在世界許多地區，國與國之間的聯合調查行動（joint investigation）行之多年，成效可能也不錯。聯合調查行動不必然是國際組織的專屬，也不必然要駐國際組織聯絡官參與，但聯合調查行動的協調工作，確實非常適合在國際組織的體系中進行。底下實例可說明這個事實。

「奧地利犯罪情資局」（Austrian Criminal Intelligence Service）根據所接獲非法移民及人口販運的有關情資，在國內進行了詳細調查。調查人員訪談了受害者，有系統的跟監及監聽關鍵目標，並且盡可能蒐集奧地利境內犯罪集團的相關情資。發現犯罪集團與國外特定人士的聯繫資料，奧地利執法當局明瞭除非瓦解該犯罪網絡，否則縱使逮捕嫌犯，不久之後該犯罪網絡必定還會重新集結，繼續從事犯罪活動，而且影響範圍將不止於奧地利，很可能擴延至其他國家。因此，在考量一些相關的國際執法合作組織的適當性之後，奧地利當局選擇與「東南歐執法中心」的管理部門聯繫，藉助該組織以有效與其他相關國家進行多邊合作（Brown, 2008）。奧地利執法當局選擇與東南歐執法中心合作的理由如下：

- （一）該犯罪網絡的影響區域，是在東南歐執法中心會員國及觀察國的區域內。
- （二）瓦解該犯罪網絡之執法行動的規模，不是奧地利一國資源所能承擔，也不適用於雙邊合作協定的範圍。
- （三）該執法行動需在不同國家同步發動。
- （四）東南歐執法中心為上述各項需求，提供了最為便利的合作平臺。

情資顯示，該犯罪網絡的組織化程度很高，將來自摩爾達維亞（Moldova）及烏克蘭的民眾，運送過境羅馬尼亞、匈牙利和奧地利，最後載運至西歐國家（主要目的地是德國、義大利、葡萄牙及西班牙）。在此案件中，東南歐執法中心的管理部門接

洽了相關國家的聯絡官，再由他們與各自國家處理此類犯罪的執法機關進行協商。在各國同意發動國際聯合行動後，東南歐執法中心為該案舉辦了第一次會議，奧地利執法人員在會議中向其他國家人員簡報奧地利方面針對該犯罪集團所掌握的情資。會議中確定各工作人員的職責與任務，建立情資交流管道，並且指定後續召開會議的地點及日期。值得注意的是，就行動的結構而言，該聯合調查行動雖是由四個國家的執法機關分頭進行，但事實上是透過四個國家派駐在東南歐執法中心的聯絡官彼此合作及分享情資所促成的。之後，東南歐執法中心為該案舉辦了數場會議，在會議中各國代表彼此交換及比對相關情資，並檢視各國調查行動的進展。最後，與會者判定已掌握充分情資及證據，隨後在羅馬尼亞、匈牙利及奧地利同步展開行動，逮捕了 96 名嫌犯（Brown, 2008）。

該合作行動採用了下列數項技術：

- （一）針對不同國家所提供的情資進行綜合分析。
- （二）廣泛訪談受害者。
- （三）人身監控。
- （四）攔截監聽固網電話及行動電話（包括將俄羅斯及羅馬尼亞語翻譯成英語）。
- （五）運用線民。
- （六）對嫌犯的財務狀況進行調查。

行動結束後的檢討與分析得出以下建議，為提昇未來策略的效能，應修訂現行法律及規章以促進執法合作的品質與完整性，並舉辦國與國的聯合記者會說明行動成果，彰顯聯合行動的功能和價值。

四、慎防貪腐

許多實務界人士強調，「信任情資分享」的文化是非常重要的。不幸的是，貪腐的陰影卻一直困擾著刑事司法體系，執行調查行動的執法人員之所以猜疑及隱密的主因，往往是擔憂調查行動因外部影響或干涉而遭腐化。

晉用廉正人員的重要性不言可喻，但建構用以處理和傳輸敏感訊息的安全方法與程序，亦同樣重要。這些方法與程序，通常載明於駐國際組織聯絡官活動規範協議、國際組織協議或輔助議定書等。然而，建構安全的方法與程序仍有許多困難需克服，情資在國際層級的交流需受嚴格管理，當情資傳送至各國國內時，各國處理這些敏感資訊的程序亦需受到嚴格管理。若是合作國家具備完善的情資管理機制，則較可放心與其進行情資交流，若該國的情資管理程序欠完善，那麼情資的交流與保全將有不可預期的風險。使用安全軟體雖可保護並偵測資訊處理時蓄意或過失所造成的錯誤，但前提是資料必須透過電子設備來處理。有些國家使用電腦等電子設備處理資料尚未普及，因此，為書面文件建構完善的監督程序也是非常重要的。

雖罕見且常被忽略，但必須承認的是，當情資由一國傳至另一國時，駐國際組織

聯絡官身負守門者職責，很可能成為欲盜取情資之犯罪者的目標。因此，駐國際組織聯絡官的廉潔與操守無疑是關鍵，他們必須要有適當的訓練及配合的機制，以防止貪瀆事件發生。

五、駐國際組織聯絡官之間的合作

在建立合作關係的過程中，簽訂合作文件並非是終點，而是合作關係的開端，合作不會因為簽訂文件而自動形成。事實上，落實協議的責任大部分是由聯絡官來承擔。駐國際組織聯絡官的最大資產就是自身的信譽，這是他獲取相關知識、經驗及培養團隊工作熱情的最重要媒介。一位聯絡官若可以建立坦誠、友善、身處壓力環境下能夠保持冷靜的好名聲，他國相關人員必然會更願意與其合作，甚至提供額外的協助。駐國際組織聯絡官當可利用對方的善意，但必須注意的是，互惠是合作得以延續的關鍵。對於他國聯絡官的協助請求，如果沒有予以充分與適時的回應，那麼聯絡官的聲譽將大受打擊，情資交流也會迅速終止。駐國際組織聯絡官人際關係網絡的影響力也不應被低估，聯絡官之間的私人互動可使彼此更深入瞭解對方的性格，以及瞭解對方在自己國家所面臨的個人及專業挑戰。

六、各國的文化壁壘與合作效益

有時要說服國家執法機關高層長官支持某特定調查行動是頗為困難的，理由是這些高層長官必須明智分配其所掌握的有限資源及預算。如果某調查行動對於外國合作夥伴（他國聯絡官）是很重要的，但與國內治安關聯不大，此時便突顯國與國互惠（國家利益）的重要性。國家層級的機關若無實踐國際合作文件的內容，可說是國際執法合作失敗的主因之一。而不同國家聯絡官之間的合作，有時比不同國家執法機關之間的合作更具效能。各國派駐國際組織的聯絡官應體認，防制跨國犯罪不僅互蒙其利，同時也是一項共同義務。

由於大多數國家執法機關的任務與職責相似，所以不同國家的執法文化有其相似之處。然而，各國擁有自己的特殊文化，影響執法體系的發展，不同國家的執法文化自然也有差異之處。國際執法合作方案應該盡可能強調彼此相似之處，減少潛在衝突。隨著國際執法合作的發展，新的國際執法文化也正逐漸形成。雖然，目前尚處於萌芽階段，但嘗試發展跨文化理解（intercultural understanding）的努力，將有助於加速國際執法文化的發展，以及保存最重要的共同價值觀（Friedrichs, 2014; Lyman & Potter, 2014）。國家層級執法機關的高層長官應了解，駐國際組織聯絡官可說是集合知識、相互理解及實務經驗於一體的豐富資源，在國際執法文化的發展過程中，駐國際組織聯絡官扮演非常重要的角色。

肆、駐外國聯絡官與駐國際組織聯絡官之比較

綜觀執法聯絡官的型態，可分為駐外國聯絡官（通常以外交人員身分派在外館工

作)及駐國際組織聯絡官。駐外國聯絡官是兩國間雙邊執法合作最為快速便捷的管道，但其運作成本較高，財政不佳的國家較難適用。駐國際組織聯絡官屬多邊執法合作機制，其運作成本由多國共同承擔，較為經濟。針對兩種型態聯絡官的發展緣起、合作性質、經費、主要職責及面臨挑戰，臚列於表 1。

表 1 駐外國聯絡官與駐國際組織聯絡官的比較

聯絡官類型 項目	駐外國聯絡官	駐國際組織聯絡官
發展緣起	為有效遏止重大毒品販運案件及起訴販毒者，在逮捕及扣押行動前需規劃妥適的合作方案，分布在多個司法管轄區的執法機關需同步採取執法行動，而透過國際刑警組織的國家中央局(NBC)機制未必是最有效率的聯絡方式。執法人員尚未完整掌握案情之前，經由請求協助函獲取情資往往使執法行動提前曝光，並且對機動性高的調查行動，此方式也過於緩慢，駐外國聯絡官的角色因運而生。	駐外國聯絡官屬雙邊合作機制，運作經費高昂。區域性國際執法合作組織為許多財政有限、無法獨立建構雙邊合作架構的國家提供一個共同合作的平臺，擴大了個別國家的執法範圍，派駐至國際執法合作組織的警察聯絡官因運而生。
合作性質	雙邊合作。	多邊合作。
經費	派任國獨立負擔，成本較高	多國(合作組織會員國)共同負擔，成本較低。
主要職責	駐外國聯絡官於駐在國並無執行偵查的權力，僅能聯絡及請求當地執法機關提供協助。其主要職責為： <ul style="list-style-type: none"> • 處理轉介案件：協調駐在國執法機關對聯絡官所屬國所發動的調查提供協助。 • 處理發現案件：從駐在國所發動的執法行動中發現連結線索，該連結線索極可能發展至國際層面，特別是涉及聯絡官的所屬國家。 	駐國際組織聯絡官必須根據成立該國際組織的法律文件來執行工作，同時也必須遵守自己國家的法律。其主要職責為： <ul style="list-style-type: none"> • 分享情資：協助本國發送國際協助請求函前備妥資料及文件、協助國際組織確定任務優先順序、針對個案應採取的回應提供建議，查詢各國刑事司法制度、規章，研析國際局勢以建議國內執法策略的擬定與執行。

		<ul style="list-style-type: none"> • 規劃與協助聯合調查行動。
面臨挑戰	<ul style="list-style-type: none"> • 駐外國聯絡官通報的情資造成本國犯罪者於駐在國判處死刑，將面臨國內輿論的非議。 • 控制下交付、臥底執法及運用線民等特殊執法工作，需有協議規範始能執行。 	<ul style="list-style-type: none"> • 貪腐的滲透可能使敏感情資或執法行動曝光，導致執法合作各方彼此猜疑。 • 各國的文化差異深植執法專業文化之中，影響執法合作的推動。

伍、實例介紹 – 以美國聯邦調查局駐外聯絡官為例

由於我國的駐外聯絡官機制與美國聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation, FBI）類似，故本節乃以該局駐外聯絡官為例說明。美國聯邦調查局在國際執法合作的領域具有悠久的歷史，該局最早是在 1940 年派員至美國駐墨西哥大使館，現已在全球成立了 79 個辦事處和分處，而亞洲地區辦事處及分處的分布如表 2。為發展和維護美國的國際執法合作關係，聯邦調查局投入了大量人力及財力資源，此作為顯著提升了聯邦調查局的犯罪偵查效能。

聯邦調查局前局長 Robert S. Mueller, III 任內積極推動駐外聯絡事務，曾表述如下：

「犯罪全球化的現象，無論是恐怖主義、違禁品與人口販運、網絡犯罪等，再再都需要整合世界各國的執法力量始能有效防制。這意味必須讓我們的人員直接在海外與外國執法人員針對共同關切的案件彼此合作，不僅是解決已發生的犯罪，同時也要預防犯罪的發生，以及進行即時的情資分享與交換（Brown, 2008: 110）。」

表 2 FBI 設於亞洲之駐外辦事處及其責任區 (含分處)

駐外辦事處地點 (* 為分處)	責任區
--------------------	-----



泰國曼谷	寮國，緬甸，泰國。
中國北京	蒙古國，中國。
澳大利亞坎培拉 *雪梨分處	澳大利亞，聖誕島，庫克群島，斐濟，法屬玻里尼西亞，吉里巴斯，諾魯，新喀里多尼亞群島，巴布亞紐幾內亞，紐西蘭，紐埃，皮特康島，索羅門群島，托克勞島，東加王國，吐瓦魯，萬那杜，法屬瓦利斯和富圖納群島，薩摩亞。
中國香港	香港，澳門，台灣。
印尼雅加達	印尼，東帝汶。
馬來西亞吉隆坡	馬來西亞，汶萊，迪亞哥加西亞島（英屬印度洋領地），新加坡。
菲律賓馬尼拉	菲律賓。
印度新德里	不丹，印度，馬爾地夫，斯里蘭卡。
柬埔寨金邊	柬埔寨，越南。
南韓首爾	南韓。
孟加拉達卡	孟加拉，尼泊爾。
日本東京	日本。

資料來源：FBI 網頁資料，檢索日期 2017/08/28。

美國聯邦調查局「國際及駐外使館法務專員方案」（FBI's International and Legal Attaché Program）的任務，主要是透過與外國執法及情資機關所建立的全球合作網絡關係，促進聯邦調查局國內偵查工作的效能。此外，在 911 恐怖攻擊事件發生後，該

方案的任務更擴展至廣泛蒐集及建備任何威脅美國利益的情資。

本節焦點著眼於美國聯邦調查局的國際合作方案，檢視該局駐外法務專員（Legal Attaché, Legat）及助理法務專員（Assistant Legal Attaché, ALAT）的工作方式、方案內部結構及運作模式。

與美國國務院（US Department of State, 美國政府的外交部門）及中央情報局（Central Intelligence Agency, CIA）不同，聯邦調查局不是一個處理涉外事務為主的單位，它是一個美國國內執法機關及反情報組織，建制駐外聯絡網絡完全是為了輔助聯邦調查局設於國內 56 個據點（56 field offices, 其中之一設於波多黎各）的調查工作，以及蒐集威脅美國利益的情資。

無論在國內或國外，聯邦調查局並不代表其他聯邦、州或地方的執法機關執行工作。由於受管轄權的限制，州或地方執法機關並不常處理需要外國執法機關參與合作的事務，如果所調查的案件需要與外國執法機關聯絡，向其請求協助時，他們通常會透過國際刑警組織的管道。許多聯邦機構也已建立屬於自己的國際合作聯絡網絡，諸如緝毒署（Drug Enforcement Administration, DEA）、秘勤局（US Secret Service, USSS）等，基於任務需求，聯邦調查局的駐外人員也常與這些機構的駐外人員合作。

一、歷史發展

聯邦調查局的歷史超過百年，成立於 1908 年，當初名稱為「調查局」（Bureau of Investigation），定位是司法部的調查單位，該局成立的主要目的是為了防制當時愈來愈多的政治及商業貪瀆事件。成立時僅有 35 名幹員，主要調查企業違反反托拉斯法、破產詐欺案件，以及追緝聯邦逃犯。後因聯邦政府於 1910 年通過「防制販運婦女法案」（Mann White Slave Traffic Act），為整合跨州執法資源以有效打擊組織性賣淫活動，以及第一次大戰期間在美國發生的破壞和間諜活動，使得調查局獲得迅速擴展的機會。此外，1917 年的「反間諜法案」（Espionage Act of 1917），更賦予了該局調查顛覆活動的法律基礎。1924 年胡佛（J. Edgar Hoover）接任局長後，立即進行重大改革，積極提升人員的專業素質，新進人員必須具備大學學歷，甚至特別挑選具律師或會計師資格的人進入調查局服務，繼而對其實施系統性的專業訓練，結訓後分發至全國的調查局所屬單位服務。由於汽車愈來愈普遍，犯罪人的機動性增高，調查局遂於 1924 年成立鑑識部門（Identification Division），建立全國的犯罪人資料庫，供各州、郡、市執法單位交換犯罪資料，又於 1932 年成立犯罪實驗室（Crime Laboratory），設置顯微鏡等儀器，1935 年正式更名為「聯邦調查局」（Lemieux, 2010）。

隨著聯邦調查局在 1939 年將業務管轄範圍擴大至間諜活動、顛覆及其他破壞活動，復以 1940 年 6 月 24 日美國總統命令（Presidential Directive）指示聯邦調查局承擔調查軸心國（Axis）在西半球活動的責任，聯邦調查局「國際及駐外使館法務專員方案」正式成立，於 1941 年，已派遣人員至智利 Santiago、巴西 Rio de Janeiro、委內瑞拉 Caracas 及墨西哥 Mexico City 等地服務。1942 年 11 月，除洪都拉斯和巴拿馬

外，拉丁美洲其餘國家的美國大使館均設有聯邦調查局駐外法務專員辦事處，另在英國倫敦、加拿大渥太華及百慕達等地的駐外法務專員辦事處也開始運作。

到了 1988 年，除在墨西哥市和哥倫比亞 Bogotá 保留原有的辦事處，位於拉丁美洲其他國家的辦事處，有些被關閉，有些被併入駐烏拉圭 Montevideo 大使館內新成立的辦事處。值得注意的是，其他新辦事處也相繼在巴拿馬市(1945 年)、巴黎(1945)、東京(1954 年)、羅馬(1954)、伯恩(瑞士首都，1961 年)、香港(1965 年)、坎培拉(1972 年)，布列治敦(Barbados 首都，1988 年)、馬尼拉(1988 年)及布魯塞爾(1988 年)等地開始運作，該方案執行的前 28 年，辦事處總數已多達 15 個。自 1988 年至 2010 年底，又成立了 46 個辦事處和 14 個分處，在世界其他地區運作。目前總計有 64 個辦事處和 15 個分處，駐外人數超過 250 人，合作的國家、地區及島嶼，合計超過 200 個(FBI 網頁資料，2017/08/28 檢索)。

雖然聯邦調查局駐外人員有兩百多人，但與全局約 35,000 人(2017 年 9 月)相比，所占比例不高。作為一個美國國內執法及反情報機關，聯邦調查局在晉用新進人員時，並非根據國際派遣的標準遴選人才。由於新進人員不一定具備良好的國際觀，因此有可能對聯邦調查局的國際人力佈局造成負面影響。此外，也可能對國內非國家層級之執法與情報機構的工作產生誤解。美國擁有數量龐大的州及地方執法機構(約有 18,000 個)，另外還有聯邦執法機構，這些機構的運作方式均與聯邦調查局類似，聯邦調查局人員難免會認為涉外工作的執行方式也是類似的。

聯邦調查局「國際及駐外使館法務專員方案」從開始到 1980 年代初，主要都是在收集與美國有關之間諜活動及顛覆活動的反情報資料。到了 1990 年代，局長 Louis J. Freeh 指示重新檢討聯邦調查局所執行的國際業務，Freeh 展現強烈企圖心擴張方案內容，除蒐集原本的反情報資料外，更延伸至輔助犯罪偵查的領域。

在 911 事件發生後，聯邦調查局再度修正方案內容，將蒐集與分析威脅美國安全及海外利益的情資，納入方案的範圍。為使情報系統更加完善，聯邦調查局所有在線上工作的主要幹員被賦予調查國際恐怖主義活動的責任，對他們而言，這是一項新任務。他們必須快速瞭解國際業務的狀況，以及駐外辦事處的運作。基於任務需求，許多幹員臨時被派至巴基斯坦的伊斯蘭馬巴德、沙烏地阿拉伯的利雅德、葉門的沙那、阿拉伯聯合大公國的阿布達比等地。其後，每一週都有數以百計的幹員臨時被派至國外工作，許多是聯邦調查局過去從未派員工作過的地方。FBI 一方面派員到這些偏遠地區建立臨時辦事處，另一方面也增派人力到原先已成立的辦事處工作，以強化該辦事處與駐在國當地政府及 FBI 國內單位的協調聯絡功能。德國司法機關就是因為在 FBI 駐德辦事處的協助下，成功起訴多名 911 恐怖攻擊的外圍分子(Brown, 2008)。

二、組織架構

國務院是美國政府中主要處理外交事務的部門，其職權之一就是在海外代表美國政府。因此，聯邦調查局的國際方案乃是在國務院的支持下進行，並配合駐外大使執行任務，聯邦調查局的駐外人員被視為駐外大使館的重要輔助資源。

國務院提供聯邦調查局駐外辦事處必要的服務與設施，諸如辦公廳舍、家具、設備、通訊及業務上所需要的其他協助，並在經費上贊助該局的「國際行動處」（International Operations Division）。以 2010 年為例，聯邦調查局年度預算為 79 億美元，當中有 6.18 億美元用於加強反恐、防制電腦入侵、監控、調查大規模毀滅性武器、防制白領犯罪及培訓計畫等領域（FBI 網頁資料，2017/08/12 檢索）。美國大多數的駐外使館空間有限，對於新成立的 FBI 駐外辦事處可能不甚方便，協商使館騰出空間設立新辦事處有時可能需要數月甚至數年，在協商等待的過渡時期，FBI 國際行動處通常會先在使館中尋覓一暫時空間，派遣臨時任務人員以 60~90 天的週期輪替工作，直到辦公廳舍完備，再派常任人員駐館。

聯邦調查局本部設於首都—華盛頓·哥倫比亞特區，執行系統包括六部分，分別是：一、國家安全；二、犯罪，網際網路，回應及服務；三、情報；四、科技；五、資訊；六、人力資源。每一個執行系統由一位行政助理局長（Executive Assistant Director）負責，另設有公共事務處、國會事務處、諮詢業務處、工作權利保障處等單位。聯邦調查局在全美主要城市設有 56 個調查處（field offices），在全美較小城鎮設有約 380 個調查站（resident agencies），在全世界美國駐外使館設有 64 個駐外辦事處（legal attaché offices，另有 15 個分處設於館外其他城市）（FBI 網頁資料，2017/08/12 檢索）。

早期聯邦調查局的國際方案是由「聯絡處」（Office Liaison）負責推動，之後更名為「聯絡暨國際事務處」（Office of Liaison and International Affairs, OLIA），設於局本部，直接由一位行政助理局長監督，由該行政助理局長向局長報告國際方案的執行狀況。OLIA 在聯邦調查局組織架構中居於高位階，顯示駐外法務專員方案的重要性與專精化，其工作有別於該局多數人員所從事的例行工作。當時駐外法務專員的職務輪調幾乎都在國外，其職業生涯大多不在國內的主流業務範圍。也因為如此，在美國境內工作的聯邦調查局人員，對他們並非十分瞭解。現今，國際方案則由「國際行動處」（International Operations Division）規劃辦理，其上級是負責「犯罪、網際網路、回應及服務」執行系統的行政助理局長。整體而言，國際方案的執行比過去更具組職化，國際經驗被認為是該方案人員晉升時的重要考量，局內有許多專員級（Special Agents）的人員具備參與國際任務及調查行動的經歷。

大多數的駐外辦事處設有法務專員（Legat）及助理法務專員（ALAT），兩者職等均為專員級，另有一至二名專員助理。許多駐外辦事處的業務範圍涵蓋數個國家，如果區域遼闊，會增設分處，由一名助理法務專員及一名專員助理負責。另在幅員廣大的國家，如墨西哥、加拿大等，除設辦事處外，也增設一至多個分處，分處受派駐首都的法務專員監督。辦事處的編制大小，端視調查行動的需求及區域面積的大小，而聯絡關係的強弱與深淺，也會影響辦事處的編制規模。諸如倫敦、墨西哥市、渥太

華、巴格達、波哥大等地，因業務量龐大，因此在法務專員下置數名助理法務專員及專員助理。

現今，這六十幾名駐外法務專員，負責與那些和美國建有外交關係的國家，發展執法合作關係。有些駐外辦事處的責任區甚為廣闊，一整年的工作量有時不多。儘管如此，駐外法務專員的任務就是確保與駐在國執法及情報單位發展良好的互動關係，以及在使館內與美國其他政府機構人員建立穩固的關係。

三、工作方式

聯邦調查局駐外人員的工作方式，隨駐在國的不同而有所差異。有些國家可能准許 FBI 駐外人員直接參與他們所請求的調查案件，但有些國家則可能禁止他們參與。駐外法務專員必須清楚掌握被允許參與的界限，而且必須向局本部及有關單位說明准許參與的條件為何。

由於駐外法務專員及助理法務專員在國際領域所維繫的執法及情報網絡，對於該局國內調查工作的成敗具關鍵性影響，他們主要是根據該局國內單位的需求辦事。換言之，許多國內所調查的案件能否順利破案，經常要借助駐外人員與駐在國有關當局所建立的關係。駐外法務專員方案，無疑是一個能夠強化聯邦調查工作及起訴工作的支持網絡，該方案已完全建制於聯邦調查局的整體架構中。

駐外人員並不會啟動犯罪偵查行動，也不會因為美國聯邦起訴之需而獨立進行犯罪偵查。他們雖然對某案的偵辦有重大貢獻，但他們很少甚至根本不會掌控案件偵辦的整個過程，他們不會干涉案件的偵辦，也不會針對可能進行的調查途徑做出任何決定。然而，涉及國際脈絡的案件大多需借助駐外人員的協助，駐外人員不是直接從外國有關當局處獲得所需要的資訊，要不就是促成聯邦調查局人員與外國有關當局接觸。

為說明這一點，我們可舉聯邦調查局位於印第安納州印第安納波利斯市（Indianapolis, Indiana）的調查處所進行的恐怖主義活動調查為例。在該案調查中，發現嫌疑人的通聯對象位於加州、紐澤西州、英國、德國及沙烏地阿拉伯，負責調查的人員除與加州及紐澤西州的調查處人員聯絡外，也直接與駐倫敦、柏林及利雅德的辦事處人員聯絡，請求查出通聯對象的資料。駐外人員接獲請求後，便透過駐在國情報單位的協助，提供相關資訊印給第安納波利斯市調查處的人員（Brown, 2008）。

司法互助條約（Mutual Legal Assistance Treaties, MLATs）是調查工作得以獲得協助的重要基礎，例如透過互助條約所取得的證人或共犯陳述可作為法庭上的證詞，銀行所提供的紀錄可作為文書證據，電腦硬碟可作為物證。透過司法互助條約的請求協助，是希望能夠被及時、迅速的解決，且容易追蹤（孟維德，2017）。司法互助條約允許外國司法部與美國司法部的國際事務單位直接互相提出請求協助，不需要正式外交文書的請求協助函。而在那些沒有簽訂司法互助條約的國家，欲獲取證據資料的唯一方法，就是經由美國國務院與他國外交部或等同機構之間所傳收的請求協助函。

只是該過程甚為繁瑣與耗時，較無法積極促進彼此間的調查合作事宜。

美國政府與他國政府所簽訂的引渡條約（**extradition treaties**），則是遣返罪犯回美國或至他國的利器。例如 **Eric Franklin Rosser** 是第一個名列聯邦調查局緝捕十大要犯名單的侵害兒童罪犯，他被控告製造、散佈、收受及運輸兒童色情商品。**Rosser** 逃離美國後輾轉前往荷蘭、英國、法國，最後抵達泰國，在聯邦調查局駐泰國法務專員的請求協助下，泰國有關當局逮捕 **Rosser**，根據美國與泰國的引渡條約，**Rosser** 最後被遣返美國（**Brown, 2008**）。在案件的調查過程中，聯邦調查局駐荷蘭、法國及英國的法務專員都曾與當地國家的執法人員聯繫，追查 **Rosser** 的行蹤。若無引渡條約，將難以引渡 **Rosser** 回美國。

在執法機制發展完善、合作程序完備的國家，通常可以簡易的提出請求，然後等待回應。相對的，在那些關係網絡建構未完備或是剛建立合作、運作仍生疏的國家，可能需要駐外人員多次與當地國家的執法當局會商或提供更多建議，同樣的任務始可達成。

四、擴張駐點與人員條件

決定在何處、何時開設新的駐外辦事處，受到許多因素影響。聯邦調查局本身、司法部、預算管理局（**Office of Management and Budget** 負責審查聯邦預算），甚至國會議員基於個人利益的考量，都可能影響聯邦調查局設置新辦事處的意向。

當國際行動處考量是否設置新駐外辦事處時，通常會持續觀察下列幾項重要因素（**Abadinsky, 2017; Brandl, 2014**）：

- （一）聯邦調查局國內單位是否對某一外國地區所提出的請求調查協助，有增加趨勢。
- （二）請求調查協助的內容是否變得更複雜（例如，從請求提供電話用戶資料，變為需大量密集人力的銀行紀錄檢查及詢問證人）。
- （三）外國政府或執法單位請求聯邦調查局協助的案件量是否增加。
- （四）外國執法單位的訓練需求是否增加。

除上述國際行動處的資料外，還會徵詢目前負責該地區之駐外人員對於人力需求的意見。由於聯邦調查局的預算計畫需在正式執行前兩年完成，因此駐外人員必須能夠預測未來工作負荷的增減，辨識資源的潛在需求，並分析駐在國有關當局影響聯邦調查局在當地關係的可能變化。

國際事件是另一個影響駐外辦事處設置的因素，其影響力之大，有時甚至超越最佳的組織設置計畫。國際事件可讓所有的事前分析與評估成為多餘，例如 1998 年美國駐東非大使館爆炸案，讓聯邦調查局高層及國會議員立即同意在肯亞首都 **Nairobi** 設置駐外辦事處（東非當時是羅馬駐外辦事處的責任區），儘管事前並無任何評估或分析指出需在東非設置辦事處。之後，美國才瞭解到恐怖組織已經將美國在東非及附近國家的利益列為攻擊目標，迫使聯邦調查局修正其對該區域國際事件的策略

(Kethineni, 2014)。從今日角度觀察，可清楚看出聯邦調查局在東非設據點是有其必要的。總之，國際事件經常可以反映出決策所需要的一些訊息。

近年數任局長曾多次表述國際事務是聯邦調查局高階主管應具備的經驗，將其列為重要經歷，並作為人員晉升的評核標準 (Brown, 2008)。遴選最佳人才擔任駐外人員，不僅是國際行動處成功推動國際方案的關鍵，也是聯邦調查局發展適格主管人員的重要途徑。遴選不當，很可能會與駐在國有關當局的聯絡關係發生不利變化。因此，針對此種具敏感性的職位，事前充分考量及選派最佳人員，是非常重要的。

聯邦調查局近年的政策修正，目的之一在於讓多數人員可以參與國際方案。除非特殊緊急需求，否則駐外任期為五年，此限制讓有能力的駐外人員可以持續在國內及國外單位間多次輪調工作，確保駐外人員對國內業務不會脫節，仍能清楚掌握局內的政策與程序。國際行動處積極爭取讓返國任職的駐外人員擔任較高職務的工作，讓駐外法務專員及助理法務專員成為職務歷練上的重要經歷。

駐外法務專員 (Legat) 的遴選標準如下 (Brown, 2008)：

- (一) 五年以上的調查工作經驗。
- (二) 與派駐地區有關的特殊調查工作經驗 (例如，派駐瑞士伯恩的人選，應有處理金融犯罪的經驗)。
- (三) 在缺乏直接和持續的管理監督下，仍可正常工作的能力 (即具備獨立工作的倫理)。
- (四) 具備曾於局本部或外勤單位兩年以上的管理經驗。
- (五) 具備適用於派駐地區的流利外語能力。
- (六) 良好的人際溝通能力。
- (七) 良好的協調、聯絡能力。

除管理經驗外，駐外助理法務專員 (ALAT) 與駐外法務專員的遴選標準是一樣的。當然在遴選時，有管理經驗的助理法務專員候選人會比沒有經驗者更具競爭力。根據聯邦調查局的過去經驗顯示，具備上述能力的候選人，未來在工作上比較容易成功，對國際警察合作事務較具有正面的貢獻力量。

實務作業經驗顯示，不是所有的外派地點都有相同吸引力，美國國務院就將一些地區標示為「艱難」駐點，這些駐點的派駐時間有特別的限制，甚至限制眷屬或配偶隨行，因此成為較不受歡迎的派駐地。大多數具有類似限制的駐點，人員更替率較高，申請前往的人也較少。為鼓勵同仁前往這些駐點，解決這些駐點人力短缺的問題，國際行動處提出多項誘因 (例如，在這些駐點任期後，可提高未來升遷機會，或可調往其他較熱門的駐點)，以增加申請前往這些駐點的人數。近任局長曾批准多項獎勵方案，並搭配縮短派駐時間的措施，因而提高同仁申請興趣，人數明顯增多 (Casey, 2010; Reichel & Albanese, 2014)。

聯邦調查局是美國國內的一個刑事司法機關，在徵募人才的過程並未將外語能力當作是關鍵性指標。因此，該局針對駐外法務專員及助理法務專員的遴選，為能任用

適當人才，很努力的將外語能力列為遴選標準項目。當需要具備稀有或特殊語言能力的人才時，外語能力顯然就要比其他遴選標準更為重要，這種情況不可避免的為局本部及外派人員帶來困擾。外派人員通常在外派前一年就選定，對於那些需具備特殊語言能力者，必須通過國務院外交學院（Foreign Service Institute）的語言訓練，或是諸如貝立茲機構（Berlitz）所提供的語言訓練。

此外，還有幫助外派人員瞭解駐地國家及駐外使館生活的培訓方案，也有針對外派人員配偶的專門課程，協助外派人員的家庭能夠適應國外生活。課程內容甚為豐富，包括國務院提供的區域研究（area studies）、國外安全，防衛性駕駛，以及幫助外派人員人瞭解駐外辦事處運作的廣泛課程。而負責開辦新辦事處的人員，還可能先前往其他駐外辦事處見習組織的全面運作。外派後，聯邦調查局還會繼續支付語言訓練費用給外派人員及其配偶，助其盡快適應駐外工作生活（Kethineni, 2014）。

國際行動處也會不定期舉辦培訓活動，召集駐外人員在駐地附近與其他聯邦機構人員共同參與，增進彼此的合作關係，擴大各自的功能、減少衝突。在 911 事件之後，FBI 駐外人員積極與其他聯邦執法機構合作，明顯提升了駐外人員蒐集威脅美國利益情資的能力。

五、小結

為提升駐外辦事處的效能，聯邦調查局駐外人員不僅需要與外國有關當局密切合作，同時也需要與使館內美國其他政府機關的人員合作。在工作上，FBI 駐外人員可能需要與其他聯邦執法機關人員接觸，諸如緝毒署（DEA）、移民暨關務局（Immigration and Customs Enforcement Service, ICES）、秘勤局（USSS）等人員。在海外的工作場域，聯邦調查局與緝毒署之間的關係是建構在雙方的協議上，緝毒署是海外毒品調查工作的唯一接洽單位。因此，FBI 駐外法務專員必須把來自聯邦調查局國內單位有關毒品案件的所有情資，轉知給當地的 DEA 駐外人員（DEA Country Attaché）處理，兩個單位的駐外人員通常會緊密合作以完成國內請求的調查事項。與 DEA 之間的正面關係，有助於聯邦調查局有關國際毒品案件調查工作的進行。

自 911 恐怖事件之後，美國國土安全部為提升預警機制的功能，增派大量移民暨關務局人員至駐外使館，預先查驗外國運往美國的貨櫃。FBI 駐外人員被賦予新任務，與關務人員合作，支援該任務。關務人員雖然是被派到外館工作，但他們的實際工作地點是在港口（通常離外館有段距離），並不在館內工作，FBI 駐外人員常需前往港口協助他們（Brandl, 2014; Rothe & Friedrichs, 2015）。除一般關務人員外，還有一些關務特勤人員被指派到特定的外館，與當地有關當局合作，針對可能運至美國的非法貨物進行預警處理。

為與駐在國有關當局人員的合作效果能夠發揮至極致，所有外派的聯邦執法人員必須合作無間。FBI 駐外人員協同 DEA、ICES、USSS 等單位的駐外人員，拜會駐在國政府官員，是很常見的事。甚至為美國利益，而共同與駐在國政府官員周旋，也都

是常見之事。駐外使館其實是一個小社區，個人間或工作管轄領域間的衝突，很難隱密不被人知，即使小衝突也會引起大使注意，造成館內部門間的緊張關係。

世界愈變愈小，旅行愈來愈容易，往來國與國之間愈來愈便捷。歐洲大陸透過歐盟精細發展出來的貿易與旅行概念而得以整合，各國間原本存在的國界，如今不需護照即可在申根公約區（Schengen Zone）自由往來。歐盟任何一個解決貨物流通的方案，也可能讓潛在犯罪者更方便的在這遼闊的領域來去自如。同樣的道理，美國與加拿大、墨西哥之間的漫長邊界，以及進出美國甚為簡易，再再都讓潛在犯罪者可以容易的穿梭美洲大陸逍遙法外。

在過去近 80 年的歷史中，聯邦調查局國際方案透過偵查情資合作網絡的建構與發展，顯著提升了聯邦調查局達成任務的能力。雖然聯邦調查局的工作重點多屬國內性質，且大多數調查人員不一定會參與國際事務，一旦有必要與外國有關當局接觸時，聯邦調查局已建備深植外國環境的駐外人員。世界上每一個與美國有邦交的國家，聯邦調查局都會配置駐外法務專員與該國的執法及情報單位聯繫。雖然聯邦調查局不會在邦交國永久派駐相同人員，但只要邦交國需要聯邦調查局的協助時，邦交國一定知道應該聯絡何人。聯邦調查局駐外人員不僅讓館內其他人員認識他們，更積極讓每一位美國駐外大使認識他們。國際方案提升了聯邦調查局調查與情報蒐集工作的效能，該局計畫未來在各國建立辦事處，持續並擴大與各駐在國政府建立伙伴關係，顯見駐外法務專員方案將會繼續發展。

陸、結語

雖然，聯絡官機制成本甚高，但過去幾十年仍在國際間持續擴張發展，主要是因為跨國組織犯罪的偵查與逮捕行動需要結合多個司法管轄區執法機關的同步參與，而透過國際刑警組織等國際組織所提供的情資交流網絡未必能夠配合同步執法時效性的需求（Bullock, Clarke & Tilley, 2012; 孟維德，2013）。因此，儘管近年國際社會成立了一些新興的情資交流管道，國際刑警組織也積極改善其全球通訊系統，但聯絡官網絡依然持續發展。

顯見，通訊科技一日千里，多邊性執法合作組織情資交流系統無論發展多麼快速，均無法取代聯絡官機制。值得深思的問題是，這些國際合作管道之間究竟該如何協調與互補，以提升防制跨國犯罪的成效？由於情資交流管道眾多，為釐清和確立各管道的職能，減少資源浪費，先進國家的做法是在國內建構單一專責單位，透過該單位彙整所有傳送入國內及由國內傳送出的國際協助請求，並由該單位視實際需要為每項國際協助請求選擇最妥適的處理方式。

由於我國受到特殊政治因素的影響，不易加入國際執法合作組織成為會員國。但近年來，行政院海岸巡防署、法務部調查局、內政部警政署及移民署均積極於特定國家擴展駐外聯絡官網絡，讓我國執法機關得以與駐在國執法部門合作，不但提升當地我國僑胞人身及財物的安全維護，更強化跨國犯罪情資的蒐集功能，延伸打擊跨國犯

罪的觸角，有助於阻絕犯罪於境外。

我國駐外聯絡官機制仍於發展階段，有關政策、策略及人員尚在調適中。就國際執法合作而言，信任與互惠關係的建立，無法一蹴可幾，需要在開誠布公與利益互惠的氛圍中逐步培養。從外國實務經驗中可以發現，聯絡官網絡的效能日益彰顯，尤其是在防制跨國詐欺、毒品販運、人口販運、洗錢等領域。未來可以預見的是，聯絡官網絡將會繼續發展和擴張，並與其他國際情資交流管道並進與合作。

參考文獻

中文部分：

法務部調查局（2016）。《經濟犯罪防制工作年報》、《洗錢防制工作年報》、及《毒品犯罪防制工作年報》。調查局出版。

孟維德（2013）。全球性執法合作組織的運作與挑戰。《涉外執法與政策學報》，第三期，頁 1-45。

孟維德（2016）。《白領犯罪（修訂第二版）》。臺北：五南圖書出版公司。

孟維德（2017）。《跨國犯罪（修訂第四版）》。臺北：五南圖書出版公司。

孟維德、江世雄、張維容（2011）。《外事警察專業法規解析彙編》。桃園：中央警察大學印行。

曹俊漢（2009）。《全球化與全球治理－理論發展的建構與詮釋》。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。

英文部分：

Albadinsky, H. (2017). *Organized crime*. Boston, MA: Cengage Learning.

Albanese, J. (2015). *Organized crime: From the mob to transnational organized crime*. New York, NY: Routledge.

Albanese, J. & Reichel, P. (2014). *Transnational organized crime*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Allum, F. & Gilmour, S. (2015). *Routledge handbook of transnational organized crime*. New York, NY: Routledge.

Ass, K. F. (2013). *Globalization and crime*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Brandl, S. G. (2014). *Criminal investigation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Brown, S. D. (2008). *Combating international crime: The longer arm of the law*. New York, NY: Routledge-Cavendish.

Bullock, K., Clarke, R. V. & Tilley, N. (2012). *Situational prevention of organized crimes*. New York, NY: Routledge.

Casey, J. (2010). *Policing the world: The practice of international and transnational policing*. Durham, NC: Carolina Academic Press.

Friedrichs, D. O. (2014). *Trusted criminals: White collar crime in contemporary society*.

- Belmont, CA: Wadsworth Cengage Learning.
- Kethineni, S. (2014). *Comparative and international policing, justice, and transnational crime*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Lemieux, F. (2010). *International police cooperation: Emerging issues, theory and practice*. Devon, UK: Willan Publishing.
- Lyman, M. D. (2017). *Drugs in society: Causes, concepts, and control*. New York, NY: Routledge.
- Lyman, M. D. & Potter, G. W. (2014). *Organized crime*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education Inc.
- Reichel, P. & Albanese, J. (2014). *Handbook of transnational crime and justice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Rothe, D. L. & Friedrichs, D. O. (2015). *Crimes of globalization*. New York, NY: Routledge.
- von Lampe, K. (2016). *Organized crime*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Zagaris, B. (2010). *International white collar crime*. New York, NY: Cambridge University Press.