

● 法 学

欧盟及其成员国对跨国犯罪的法律控制

邵 沙 平

(武汉大学法学院,湖北武汉430072)

[作者简介] 邵沙平(1954-),女,江苏兴化人,武汉大学法学院国际法学系教授,法学博士,博士生导师,主要从事国际法学及国际刑法学研究。

[摘 要] 经济全球化影响下的跨国犯罪对传统的法律控制模式提出挑战。欧盟及其成员国适应控制跨国犯罪的需要,针对维持跨国犯罪的“生命线”——跨国洗钱采取法律措施,改进传统的国际刑事司法机制,协调控制跨国犯罪的单边机制、双边机制和多边机制。欧盟及其成员国所构建的法律机制对21世纪国际社会控制跨国犯罪具有重要影响和作用。

[关键词] 欧盟;跨国犯罪;法律控制;跨国洗钱;国际刑事合作

[中图分类号] DF 979 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5374(2000)04-0525-04

欧洲联盟这个国际社会中新型的一体化组织,其发展方向与进程不仅直接关系欧盟成员国的和平安全与经济发展,而且对于整个国际社会的和平安全与经济发展也具有重要影响。欧盟在其发展过程中所面临的一个重要问题是如何有效地控制跨国犯罪。欧盟控制跨国犯罪的成功与否不仅直接关系到欧盟的生存与发展,其经验教训对其他国家控制跨国犯罪也具有重要参考价值。

一

近年来,随着经济全球化的发展,世界各国在获得一系列利益和机会的同时,也面临着前所未有的挑战。其中,犯罪的跨国界发展是全球化最明显的负面影响之一。联合国计划开发署近期在日内瓦发表的《人类发展》年度报告指出,毒品走私、洗钱、有组织犯罪的跨国界发展,对全球人类构成新威胁,并使新世纪面临全球性冲突的危险。

经济全球化对欧盟的影响更为明显。由于欧盟一体化的高度发展,欧盟成员国间在人员往来、商品运送、资金流动、信息获取以及各种服务提供方面日益便捷。这种状况在有助于各成员国经济发展的同

时,也被有组织犯罪者加以利用,使追逐非法利益的跨国犯罪活动日趋突出,并成为欧盟发展面临的严峻挑战。

马克思在《政治经济学批判》序言中指出,“人类始终只提出自己能够解决的任务……任务本身,只有在解决它的物质条件已经存在或者至少是在生成过程中的时候才会产生”^[1](第33页)。面对跨国犯罪的严峻挑战,欧盟必须采取专门对策和措施。

二

长期以来,欧盟成员国控制跨国犯罪主要是通过国际刑事司法协助的方式。在这方面,欧洲理事会和国际刑事警察组织发挥了重要的作用。

(一)欧洲理事会 欧洲理事会于1949年建立,建立之初,它的成员国主要是西欧国家。冷战结束后,其成员国扩大到中欧和东欧,例如保加利亚、捷克、爱沙尼亚、匈牙利、立陶宛、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克。欧洲理事会的主要目的是促进欧洲统一,加速社会 and 经济发展以及保护人权。

在国际刑事司法协助方面,欧盟成员国通过欧洲理事会缔结的公约有20多个,例如1957年的《欧

洲引渡公约》，1959 年的《欧洲刑事相互协助公约》，1970 年的《关于刑事判决的国际效力的欧洲公约》，1983 年的《关于被判刑人移管的欧洲公约》。其中，《欧洲引渡公约》和《欧洲刑事相互协助公约》已成为欧盟成员国与跨国犯罪作斗争的重要支柱(至 1994 年，欧洲引渡公约已有 25 个成员国，欧洲刑事相互协助公约已有 24 个成员国)^[2](P. 133—136)。

(二)国际刑事警察组织 国际刑警组织是各国刑事警察部门在预防和惩治刑事犯罪方面进行合作的全球性、专门性的国际性组织。根据国际刑警组织章程，为了保证合作，各国应指定一个机构作为“国家中心局”，负责与各国内的各个部门，别国的国家中心局机构以及国际刑警组织的秘书处进行联系。国际刑警组织作为与犯罪作斗争的一个国际中心，尤其关注严重的国际犯罪和跨国犯罪，并利用其具有的先进、安全的通讯网络以及资料系统，为成员国提供控制犯罪所需要的信息。

欧盟成员国通过各自建立的国家中心局，充分利用国际刑警组织的网络控制跨国犯罪。例如跨国犯罪者在犯罪后逃往他国，对犯罪者具有管辖权的国家往往需要通过引渡这种途径，将犯罪者引渡回国，才能对犯罪者予以实际惩治。要引渡犯罪者，首先需要查找和逮捕犯罪者，在这方面，可以充分利用国际刑警组织的犯罪信息系统和通缉制度。国际刑警组织的通信网络每年所拥有的警方资讯超过 100 万件，自 1987 年国际刑警组织开通自动信息接受系统以来，极大地便利了成员国间信息的接受和传送。通过新的自动查询工具，欧盟各成员国的国家中心局可以迅速取得所需要的罪犯信息。国际刑警组织所建立的通缉制度，通过发布红色通缉令，通缉、查找和追捕逃亡罪犯。欧盟成员国利用国际刑警组织所建立的通缉制度，极大地增强了查找和追捕逃亡罪犯的有效性^[2](P. 83—85)。

三

欧盟成员国所缔结的国际条约尽管在控制跨国犯罪方面具有重要价值，但仅依靠传统的国际刑事司法协助方式适应不了控制日趋严重的跨国有组织犯罪的需要。

联合国预防犯罪和刑事司法委员会在 1993 年提交给联合国经社理事会的一份报告中指出，跨国有组织犯罪是国际社会在 21 世纪所面临的最严峻的挑战。在追逐非法经济利益的跨国犯罪活动中，犯罪收益的转移已成为一个“关键点”。犯罪者为了使犯罪收益不被没收并逃避法律制裁，频繁进行跨国

洗钱活动，使犯罪所得资金在不同的国家间流动。在国际范围内，犯罪收益便于隐瞒和掩饰，而法律控制则相对困难。通过洗钱，犯罪收益得以逃避没收，从事犯罪活动的犯罪者得以逃避法律制裁，控制和利用犯罪收益的犯罪者得以使用犯罪收益维持犯罪组织的运转，贿赂和腐蚀政府官员，向重要的机构和合法的企业渗透，挤垮合法的竞争者，进行其他犯罪活动。在国际社会中，跨国洗钱既是跨国有组织犯罪活动的一种形式，又对跨国有组织犯罪具有一种保护和促进的作用。简言之，洗钱已构成维持跨国犯罪和有组织犯罪的“生命线”^[3](第 23 页)。

在传统的国际和国内法律体制中，并没有专门针对洗钱的原则、规则和制度。要有效控制跨国有组织犯罪，就必须斩断维持跨国有组织犯罪的生命线，对洗钱和跨国洗钱予以有效的法律控制。为此，欧盟及其成员国积极推动 1988 年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约，1990 年欧洲理事会关于洗钱、搜查、扣押以及没收犯罪收益的公约，1991 年欧洲共同体理事会关于防止使用金融系统洗钱的指令的形成和实施。

(一)1988 年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约 1988 年 12 月 19 日在维也纳通过的《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》(以下简称“1988 年联合国禁毒公约”)，是国际社会第一个对洗钱进行法律控制的国际公约，在对洗钱的法律控制方面具有里程碑的作用(该公约于 1988 年 12 月 20 日开放供各国签署，1990 年 11 月 1 日生效，现已有 135 个成员国)^[4](P. 996)。

为了适应控制国际毒品贩运的需要，1988 年禁毒公约在原有控制毒品犯罪法律机制的基础上，增加了控制洗钱的新规定。公约不仅将“隐瞒或掩饰犯罪收益”的洗钱行为规定为犯罪，而且力图实施控制犯罪的新措施——通过控制洗钱来控制相关犯罪。

公约明确要求各缔约国应采取可能必要的措施将下述洗钱行为规定为犯罪：(1)明知财产得自按公约第三条第一款(a)项确定的任何犯罪或参与此种犯罪的行为，为了隐瞒或掩饰该财产的非法来源，或为了协助任何涉及此种犯罪的人逃避其行为的法律后果而转换或转让该财产；(2)明知财产得知按公约第三条第一款(a)项确定的犯罪或参与此种犯罪的行为，隐瞒或掩饰该财产的真实性质、来源、所在地、处置、转移、相关的权利或所有权。

针对洗钱者利用银行保密规定进行洗钱以逃避没收的情况，公约明确规定，为执行有关没收的措施，各缔约国应授权其法院或其他主管机关下令提

供或扣押银行记录、财务记录或商业记录。任一缔约国不得以保守银行秘密为由拒绝采取上述行动。公约还突破了传统的国际刑事司法协助的范围,作出了缔约国应相互提供最广泛的法律协助包括提供银行、财务、公司或营业记录的新规定。公约强调指出,缔约国不得以保守银行秘密为由拒绝提供公约所规定的上述协助。

值得指出的是,为了有效地控制跨国犯罪,防止跨国犯罪危害欧共体的发展,欧共体参与了联合国禁毒公约的准备工作,并以独立于成员国的身份参与公约的谈判与起草过程。1989年1月,欧洲委员会建议部长理事会代表欧共体签署1988年联合国禁毒公约,1989年6月8日部长理事会代表欧共体在纽约签署公约,并在1990年完成了批准程序。

(二)1990年欧洲理事会关于洗钱、搜查、扣押以及没收犯罪收益的公约 1990年11月8日开放签署,1993年9月生效的《欧洲理事会关于洗钱、搜查、扣押以及没收犯罪收益的公约》(以下简称“欧洲理事会控制洗钱的公约”)在联合国禁毒公约的基础上,将反洗钱的原则、规则和制度扩大到毒品犯罪收益洗钱以外的领域,成为国际社会第一个致力于对所有洗钱犯罪进行法律控制的国际刑事合作的国际公约。为了推动反洗钱的全球合作,欧洲理事会在公约的标题中没有使用“欧洲”这个词语,以使欧洲理事会以外的国家也能够参加^[5](P. 107)。

联合国禁毒公约对于毒品洗钱犯罪性质以及构成毒品洗钱的犯罪行为所作的明确规定,是国际社会在对跨国犯罪进行法律控制方面的重大突破,奠定了反毒品洗钱的国际合作的法律基础。但是,在对毒品洗钱以外的其他洗钱进行控制的国际合作方面,由于无相应的法律规定,往往使犯罪者逃避制裁,这对于控制洗钱从而控制犯罪是非常不利的。洗钱是维持跨国犯罪和有组织犯罪的生命线,控制洗钱是为了剥夺犯罪者的非法收益,从而消除犯罪者从事犯罪活动的主要刺激因素。在欧盟成员国中洗钱并不仅限于毒品洗钱,因此不仅要控制毒品洗钱加以控制,也要对来自其犯罪收益的洗钱采取有效措施。1990年欧洲理事会控制洗钱的公约将控制洗钱的范围扩大到毒品洗钱以外的领域的规定,反映了欧盟成员国控制洗钱并通过控制洗钱控制跨国犯罪的实际要求,是欧盟成员国在对跨国犯罪进行法律控制方面的又一重大举措。

(三)1991年欧洲共同体理事会关于防止使用金融系统洗钱的指令 在欧盟成员国控制跨国犯罪的历史转变方面,1991年欧洲共同体理事会关于防

止使用金融系统洗钱的指令(以下简称“欧共体防止洗钱的指令”)发挥了重要的作用。

按照欧盟成员国控制跨国犯罪的传统模式,主要是依靠刑法措施,并通过欧洲理事会缔结国际刑事司法协助条约规定有关的原则和规则,欧洲共同体一般并不采取立法措施要求成员国采取具有刑事性质的行动。按照联合国禁毒公约所确立的通过控制洗钱来控制犯罪的新模式,要有效控制洗钱,就必须充分发挥金融系统在控制洗钱中的预防作用,通过法律措施防止洗钱者利用金融系统隐瞒或掩饰犯罪收益。欧共体防止洗钱的指令作为欧共体在这个领域所采取的的第一个立法措施,对于欧共体及其成员国控制跨国犯罪具有极其重要的作用。欧共体防止洗钱的指令除序言外,共有18条规定。这些规定对指令的适用范围、洗钱的定义、成员国禁止洗钱的义务、金融系统所承担的义务、对金融系统的法律保护等重要问题确立了明确的原则、规则和制度^[5](P. 125)。

四

随着欧共体演变成欧盟,欧盟成员国进入了控制跨国犯罪的新时期。其中,马斯特里赫特条约、阿姆斯特丹条约对于认识这一时期具有重要意义。

(一)马斯特里赫特条约(Maastricht Treaty)

1992年2月7日在荷兰马斯特里赫特签订的《欧洲联盟条约》(Treaty on European Union)使欧共体演变成欧洲联盟。欧洲联盟条约,也称马斯特里赫特条约修改了建立各欧洲共同体的条约,使欧盟成员国从原来在欧共体框架内的经济合作扩展为“在司法和内务领域中的合作”。马斯特里赫特条约对于控制跨国犯罪最重要的贡献在于:将控制跨国犯罪作为欧盟成员国的共同利益纳入欧盟司法和内务领域的合作。根据马斯特里赫特条约的规定,属于欧盟成员国的共同利益包括:反吸毒;反国际欺诈;刑事司法协助;海关合作和警察合作。在警察合作中特别强调旨在防止恐怖主义、非法麻醉品贩运和其他严重形式的国际犯罪的警察合作^[5](P. 533)。

(二)阿姆斯特丹条约(Amsterdam Treaty)

1997年10月,欧盟在荷兰的阿姆斯特丹签订了修改欧盟条约的阿姆斯特丹条约。该条约所增加的关于警察合作和刑事司法合作的若干新规定对于欧盟及其成员国控制跨国犯罪具有重要作用,如第31条明确表示要在刑事司法合作方面采取共同行动(Common Action)。这些共同行动包括:促进成员国间的引渡;防止成员国间管辖权的冲突;促进成员国

间的司法合作;以及采取措施在有组织犯罪、恐怖主义和非法麻醉品贩运领域确立有关上述犯罪行为构成要素以及刑罚的最低规则。阿姆斯特丹条约还扩大了跨国界的警察合作的权力,上述规定将进一步促进欧盟及其成员国控制跨国犯罪的合作。

五

欧盟及其成员国在控制跨国犯罪的过程中已初步形成了独具特色的控制跨国犯罪的法律机制。这种法律机制的重要特色在于:国际刑事司法协助的传统模式、控制犯罪与通过控制洗钱来控制犯罪的现代模式并存;通过国内法控制跨国犯罪的单边体制、通过双边协定和双边合作行动控制跨国犯罪的双边体制与通过国际组织、多边条约控制跨国洗钱的多边体制并存。在欧盟及其成员国所形成的控制跨国犯罪的法律机制中,国际法和国内法相互影响,欧盟法与成员国的国内法具有紧密联系。

欧盟及其成员国采取了一系列控制跨国犯罪的法律措施,这些措施对于欧盟及其成员国的发展具有重要的作用。但欧盟及其成员国还必须进一步采取措施,完善控制跨国犯罪的法律机制以适应欧盟进一步发展的要求。这一方面是由于在欧盟的发展过程中新的跨国犯罪不断出现,例如欧盟现在面临的一个实际问题就是如何防治伪造“欧元”。另一方面则是由于欧盟不是与他国隔绝而孤立存在的,欧盟的发展与全球的和平与稳定密切相关。犯罪不仅跨国界,也是跨区域的,仅靠欧盟及其成员国采取法

律措施并不足以防止跨越或来自欧盟以外的跨国犯罪,更何况利用计算机等高新技术的跨国犯罪已打破了传统地域的空间,这都要求欧盟及其成员国在采取措施防止成员国间的跨国犯罪时,加强与非欧盟国家的合作,采取更有效的法律措施,防止涉及欧盟成员国与第三国的跨国犯罪。

1999年10月15日至16日,欧盟在芬兰坦佩雷举行欧盟理事会特别首脑会议,着重讨论“打击贩毒、洗钱等有组织的跨国犯罪”等欧盟未来几年需要迫切解决的重大问题,以进一步采取有效措施消除一体化进程加快所带来的负面影响。

[参 考 文 献]

- [1] [德]马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1995.
- [2] GILMORE W G. Dirty Money, The Evolution of Money Laundering Counter-Measures [M]. Strasbourg: Council of Europe Press, 1995.
- [3] 邵沙平. 跨国洗钱的法律控制[M]. 武汉:武汉大学出版社,1998.
- [4] BASSIOUNI M C. International Criminal Law Conventions and Their Penal Provisions[M]. New York: Transnational Publishers, 1997.
- [5] WYNGAERT C Van den. International Criminal Law, A Collection of International and European Instruments[M]. The Hague/London: Kluwer Law International, 1996.

(责任编辑 车 英)

Legal Control on Transnational Crimes in the European Union and Its Member States

SHAO Sha-ping

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: SHAO Sha-ping (1954-), female, Professor, Doctor, Doctoral supervisor, Wuhan University Law School, majoring in international Law and international criminal law.

Abstract: The European Union and its member states carry on the legal measures to control transnational money laundering, cut off the life line of transnational transnational crimes, improve traditional system of international criminal judicial assistance and harmonize the legal measures under national law, international law and European Union law. The legal system of controlling transnational crimes provided by the European Union and its states will play important role for the international society in the 21 century.

Key words: European Union; transnational crime; legal control; transnational money laundering; international criminal cooperation