

论反恐怖主义犯罪的原则

On Principles of Antiterrorism

俾 澎

(云南财贸学院法学院 云南昆明 650221)

内容摘要: 恐怖主义旨在以暴力或暴力威胁制造恐惧或者惊慌气氛。在反恐怖主义犯罪中, 应遵循克减公民权利原则、媒介有限宣传原则、优先照顾无辜者权利原则、法治原则、预防原则、合作原则。

关键词: 恐怖主义 公民权利克减 法治 司法协助

《简明大不列颠百科全书》认为, 恐怖主义是“对各国政府、公众和个人使用令人莫测的暴力讹诈或威胁, 以达到某种特定目的的政治手段。”笔者认为, 恐怖主义是制造恐惧或者惊慌气氛的暴力或暴力威胁, 以强制或胁迫政府及社会。

恐怖主义犯罪现已成为一种严重的国际犯罪。从1968年到2001年间, 全球的恐怖主义事件共发生了8000多起^①。英国社会学者米·詹金斯统计, 目前恐怖活动的持续增长率为10%~12%。恐怖主义经过半个世纪的蔓延, 已成为全人类的公害, 对世界和平与安全构成了严重威胁。

长期以来, 由于社会制度和国情不同, 中国诱发恐怖活动的因素和国际恐怖主义对中国的影响和冲击较小, 但近年来, 带有黑社会性质的犯罪团伙以及非法宗教组织有所发展, 形成了恐怖活动的社会基础。敌对势力在利用社会生活中出现的一些敏感问题或社会矛盾, 伺机制造事端或动乱; 港澳台、东南亚、东亚地区的黑社会势力在向中国境内渗透, 枪支弹药等“高危”物品走私活动也很猖獗; 民族分裂、宗教极端、邪教组织等敌对势力也在蠢蠢欲动。凡此种种, 已经对中国社会的安全与稳定构成了不容低估的现实威胁, 应引起我国政府的高度重视。

反恐怖主义犯罪是一项复杂的系统工程, 如何有效地扼制恐怖主义犯罪, 是摆在当代世界每一个国家面前的一个非常重要的现实课题。由于恐怖主义犯罪与一般刑事犯罪相比, 具有严重的反社会性及反人类性, 刑事诉讼中的打击犯罪、保障人权等基本原则在反恐怖主义犯罪中应与传统刑事犯罪有所区别。

一、公民权利克减原则

《公民权利和政治权利国际公约》第4条规定了公民权利的克减措施。公民权利克减是国际人权条约中缔约国的免责条款, 即面临紧急状态时, 缔约国能够减免履行其依据公约所承担的保护人权的义务, 这种允许是为了便于缔约国应付非常之情势, 恢复民主与法治秩序的需要而制定的。由于恐怖犯罪危害的严重性和反恐斗争的特殊性, 世界许多国家为了有效打击恐怖犯罪, 都采取了非常手段。面临恐怖犯罪时, 只要事态威胁着国家生存, 就可以采用克减措施。

例如, 为了监视恐怖主义活动、收集恐怖犯罪的情报和证据, 可以广泛采用电子监听、秘密搜查、放宽拘捕嫌犯条件、拦截邮件、银行查账等方法。对于认定是否属于恐怖组织成员时, 可以主要依赖高级侦查官员的个人附誓言证词, 允许从嫌疑人的沉默中做出不利推断, 以及废除或限制恐怖犯罪嫌疑人对于涉嫌参与恐怖组织及其活动事项的沉默权等。有的国家制定了包括对恐怖分子可以不准取保候审、防止律师滥用特权、蓄意拖延与中断法院审判活动的法律制度。英国对付恐怖主义犯罪的主要措施之一, 就是限制公民的沉默权。在“9·11事件”后, 美国甚至以对待战争的姿态来处理恐怖主义的问题^②, 提出了“先发制人”的反恐战略, 从而打破了传统上将恐怖主义活动视为犯罪行为而依法定程序追究其刑事责任的规则。

当然, 采取克减措施必须合理、合法、有效, 同时必须对相应的代价进行谨慎评估与衡量, 政府必须负担相应的责任, 并为公民为此而做出的牺牲给予充分而有保障

作者简介: 俾澎 (1972-), 男, 汉族, 云南昆明人, 云南财贸学院讲师。

^① 蔡高强:《反恐怖主义国际公约与完善我国刑事立法》, 载《湖南公安高等专科学校学报》2002年第2期。

^② 美国总统布什在“9·11事件”之后涉及反恐政策的历次讲话中, 把“反恐行动”称为“一场长期的特殊的战争”。

的补偿与救济。^① 依法惩治恐怖犯罪必须正确理解和运用《公民权利和政治权利国际公约》第4条规定的克减措施。克减条款的最终目的不是为了限制人权，而是允许缔约国在合法有限制的条件下减免履行人权条约的义务，同时仍要最大限度地保护人权。这种允许本身也是为了更好地保护人权。采用克减措施必须以事态威胁着国家生存、紧急状态是暂时的、紧急状态须经有关当局正式宣布为前提。采用克减措施应遵循相称原则、无歧视原则和一致原则。《公约》第4条第2款还规定了不可克减的权利原则，该条款在赋予各国克减权的同时，也规定即使在威胁国家生存的紧急状态下，有些权利如生命权，免受酷刑的权利，不受奴役的权利，不受刑事溯及处罚的权利，思想、良心和宗教自由权，不得仅仅因为违背合同义务而遭受拘禁的权利等是明确的不可克减的权利。可见，不可克减原则为缔约国的克减权规定了明确的限制。2001年7月，人权委员会在其所做出的非常重要的《关于〈公民权利与政治权利国际公约〉第4条的综合评论》第29条指出，为了保障对非歧视义务、习惯法义务或其它国际人道法义务的遵守，还有许多其它权利应当在紧急状态下得到维护，包括：禁止劫持人质、禁止强迫人们离开家园、少数民族的权利、所有被拘禁者的人格应当得到尊重的权利、公正审判权利、人身自由权利不得任意剥夺等。这些权利虽然未被《公约》明确列举为不可克减的权利，但被认为属于《公约》有关规定所隐含的不可克减的权利。

二、媒介有限宣传原则

恐怖分子实施恐怖犯罪是为了制造恐惧或者惊慌的气氛，以达到其政治、宗教或其他意识形态的目的。新闻媒介是使恐怖活动得以公示的重要途径，新闻媒介的宣传在客观上帮助了恐怖分子目的的实现，因此在恐怖主义犯罪发生以后，要尽量控制媒介宣传。

在西方，虽然由于新闻价值观与体制决定了要想使恐怖事件的报道得到有效控制是不可能的，但是政府有关部门总是千方百计地影响恐怖主义事件的报道方向，多发布一些政府认为有利于防止恐怖行动的消息，努力处理好与新闻界的互动关系。有的国家还制定了严厉的法律，禁止报道有关来自恐怖组织的消息，禁止与恐怖组织或恐怖分子进行接触等等。在反恐怖行动中（如人质事件），大多数国家都普遍要求或希望新闻媒体对恐怖事件的采访报道要采取有利于政府解决危机事件、有利于公众利益的立场，而不是简单地绝对地以人质的尽快释放而对政府、警

方施加压力。强调理性地舒解社会压力，而不是添油加醋，增加政府与警方解决危机事件的难度，更不得泄露政府与警方有关解决危机事件的秘密。

三、无辜者权利优先原则

由于恐怖活动本身是以人身、财产作为对第三方的要挟手段，在不能非常有把握控制恐怖犯罪分子之前，应当首先保护面临危险的人的权利，尤其是人质的权利，否则会造成难以挽回的损失。世界绝大多数国家普遍采取了绝不向恐怖分子妥协的严厉打击政策。我国在早期处置劫机事件时，强调绝不妥协的原则，鼓励机组人员和乘客同劫机者作斗争。1990年发生了广州“白云机场事件”，造成3架飞机报废，130多人死亡后，有关部门确立了在反劫机中以保护乘客和飞机安全为第一要义的原则，不再鼓励机组人员和乘客同劫机者正面交锋。《公民权利和政治权利国际公约》第2条第3款规定：“保证任何一个被侵犯了本公约所承认的权利或自由的人，能得到有效的救济。尽管此种侵犯是以官方资格行事的人所为”。根据这一规定，缔约国有责任对在其领土内任何人的权利受侵犯时予以救济，在惩治恐怖犯罪过程中，由于措施不当或者因事态紧急不得不采取极端手段而损害无辜者权利时，应当予以救济。其方法主要是国家赔偿和司法救济。在反恐行动中应当最大限度地避免伤及无辜，对恐怖犯罪殃及的无辜者，适用相关的司法途径，给无辜受害者以适当的救济和合理的补偿。

四、法治原则

反恐脱离法治轨道，搞“法外制裁”或者“以暴制暴”，虽然可能奏一时之效，但最终只能适得其反。例如，斯里兰卡政府用恐怖主义方法对付泰米尔人的恐怖主义，却使“猛虎”组织从原来的30多人迅速发展到了3000余人，恐怖主义活动更加严重。

为了更为有效地惩治恐怖犯罪，国际社会制定了一系列国际公约，如：《关于航空器内的犯罪和其它某些行为的公约》（1963年）、《反对劫持人质国际公约》（1979年）、《制止恐怖主义爆炸的国际公约》（1997）、《制止为恐怖主义提供资助的国际公约》（1999年）等。上述国际性文件规定了缔约国有义务制定反恐怖主义的必要措施，采取严厉的惩罚措施防止和打击恐怖活动，确立了惩治恐怖犯罪的普遍管辖、“或引渡或起诉”等原则，要求各国通过控制恐怖组织的资金来源来打击恐怖主义，为加强国际合作惩治恐怖犯罪提供了有力的法律武器。

我国为打击恐怖主义活动，积极加入了《关于制止

^① 梁淑英：《关于〈公民权利和政治权利国际公约〉的克减条款》，载《〈公民权利和政治权利国际公约〉批准与实施问题研究》，中国法制出版社2002年版，第80-82页。

非法劫持航空器的公约》和《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》等有关惩治恐怖犯罪的国际公约。在履行这些国际公约规定的义务的同时,我国还在《刑法》中加大了打击恐怖犯罪的力度,如规定了组织、领导、参加恐怖组织罪,提高了对恐怖犯罪的量刑幅度,增设了资助恐怖活动罪,编造、传播恐怖信息罪等罪名,从而使反恐怖的国内立法更加完善。

上述国际与国内的立法活动,已经为反恐怖行动建立了必要的法制前提。当然,在国际社会打击恐怖活动的行动中,所采取的措施往往超越一个国家的范围,国际关系中的许多问题常常受到政治、外交因素的直接影响,但只要把恐怖活动看成是一种犯罪行为,这种犯罪行为就必须受到法律的追究。结合目前恐怖主义活动现象分析,静态的国际法律规范或宣言只是打击恐怖主义犯罪的先导基础,并不足以建立完整的适用体系,只有国家之间的动态协作才能真正形成惩治恐怖主义罪行的严密法网^①。

五、预防原则

恐怖主义大都是危害严重的暴力或破坏活动,恐怖分子一旦将恐怖活动付诸实施,就会造成人们生命财产的重大损失,事后的惩罚措施由于其无补救功能,往往使得反恐怖斗争陷入被动。一些极端激进的恐怖主义组织受到打击后也表现出毫不妥协的立场。又如“哈马斯”在其精神领袖亚辛及继任者兰提斯被以色列“定点清除”后制造了严重自杀性炸弹事件。因此在反恐斗争中,加强事前安全防范工作具有特别重大的意义。一般来说,恐怖分子为达到某种政治或社会目的,总是企图使恐怖活动实施成功,为此他们大都有一个较长时间的(比如几周或几个月)策划、预谋、准备过程。如果能在恐怖分子的预谋犯罪过程中,获取有关的情报,对于有效预防与打击恐怖主义犯罪具有非常重要的作用。因此要加强对恐怖组织的情报信息搜集工作,力求能准确全面地掌握恐怖组织的人员情况、资金来源、活动动向等内部情报。不少国家都授权情报机关或警方可以对恐怖组织或嫌疑组织进行渗透、卧底行动,以搜集内幕性的预警性情报,将恐怖主义活动消灭在谋划阶段。美国中央情报局每年都要将大量的恐怖主义活动制止在事发之前,如1985-1987年的3年期间,美国中央情报局、国务院等单位至少帮助美国提前制止了200多起(国际)恐怖主义活动攻击;土耳其的情报活动使70%的恐怖活动得以提前被制止^②。

由于我国正处于社会转型期,贫富分化加剧。当贫困人群意识到贫困并且将贫困归结于社会时,就可能将不满情绪指向政府和社会。对生活状况不满的人比其他人更倾向于采取激烈手段表达自己。这些社会矛盾由此可能成为滋生恐怖犯罪的温床。虽然极端分子只是其中极少数人,但由于基数庞大,仍不可小视。

在政法系统之外,我国原来的治安体系还有包括单位和街道、居委会、联防构成的治保体系。在新的社会形态下,大量的流动人口和“体制外的人”,使既有的治保体系和犯罪预防体系部分失效。对于当前潜在的不稳定人群,如部分下岗职工和失业农民,由于数量太大且犯罪动机隐蔽性很强,很难排查和发现,因此,我们必须重视社会矛盾对当前出现的恐怖性质犯罪活动的催化作用,对恐怖活动滋生的苗头进行综合治理。同时要妥善处理好弱势群体利益问题,避免矛盾的激化,从根本上铲除恐怖犯罪滋生的土壤。

在加强综合治理的同时,在反恐活动中,要高度重视加强对国家与政府领导人以及重要设施、部门、机构的安全保护。

六、合作原则

在相互尊重主权的平等基础上加强与外国的反恐怖合作,充分利用国外资源、情报信息与先进技术预防与打击恐怖主义,是有效开展反恐怖斗争的基本措施之一。

随着恐怖主义犯罪跨国性和国际性的增强,国家间的联合行动成为必需。1995年,第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会就控制跨国犯罪集团、恐怖主义等问题的实际措施开展了讨论,大会要求加强在调查工作上的国际合作,对恐怖犯罪予以坚决打击。^③随着国际社会法律趋同化趋势的发展,各国法律将进一步融合与渗透,关于恐怖主义犯罪的认识也会逐渐趋于一致。各国应树立起合作精神,改变唯主权原则的本位意识,恪守联合国宪章和国际条约规定的义务,求同存异,不为了一己之利而影响世界范围内的制止恐怖主义犯罪的大局。各国应积极加入到反恐怖主义犯罪的行列中来,国家间司法协助除了采用传统的有关文书送达、调查取证、情报交换与共享、搜查扣押、引渡等方式外,还要针对现代恐怖主义犯罪分布范围广、随意性强、技术手段先进及国际化趋势增强等方面的特点,拓宽合作渠道,增加合作形式,如代为进行反恐怖主义培训,进行反恐怖联合行动,寻求预防恐怖主义犯罪的合作措施等。

① 王秀梅:《论恐怖主义犯罪的惩治及我国立法的发展完善》,载《中国法学》2002年第3期。

② 胡联合:《当代世界恐怖主义与对策》,东方出版社2001年版,第127页。

③ 第9届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会报告, A/CONF.169/16/Rev.1E 及 A/CONF.169/5。