

# 國際反恐法制之研究

洪文玲

中央警察大學教授

**摘要：**恐怖主義活動的存在由來已久，自古希臘羅馬時代便有文獻記載。某些被統治或被壓迫階層，以恐怖暴力的手段傷害無辜民眾的生命，意圖引起社會恐慌，來達到脅迫或影響統治階層改變政策或行為的目的。在世界各地不斷發生某些崇尚恐怖主義之組織策動恐怖事件，以暴力的恐怖手段傷害無辜民眾的生命。本文旨在介紹各國反恐之相關法制。

**關鍵字：**國際反恐、法制

## 綱要

壹、法制背景

貳、主要國家反恐法制之精要

參、國際反恐法制之立法趨勢

肆、結語

## 壹、法制背景

恐怖主義活動的存在由來已久，自古希臘羅馬時代便有文獻記載。某些被統治或被壓迫階層，以恐怖暴力的手段傷害無辜民眾的生命，意圖引起社會恐慌，來達到脅迫或影響統治階層改變政策或行為的目的。在世界各地不斷發生某些崇尚恐怖主義之組織策動恐怖事件，以暴力的恐怖手段傷害無辜民眾的生命。例如，英國北愛爾蘭共和軍、G18、法國維護法蘭西運動、直接行動組織、伊斯蘭基本教義派、德國光頭黨、紅軍派、俄羅斯民族統一運動、日本赤軍連、義大利紅色旅、美國三K黨等等<sup>1</sup>，皆是恐怖主義榜上有名的恐怖組織。

二十世紀以來，恐怖主義活動不斷沒有減緩，反而結合科技的新發明，發展出新形式的恐怖威脅，影響層面更廣大，程度更深遠，無一國家能置身事外。因為恐怖主義行為危害各地無辜人民的生命、尊嚴和安全，威脅所有國家的社會和經濟發展，破壞全球穩定和繁榮，因此針對層出不窮的恐怖活動，世界各國政府配合修改法規、設置組織，將抗制恐怖主義活動列為保障本國安全之重要工作，例如英國在一九七四年通過恐怖主義防止法（PTA），賦予政府得拒絕與恐怖組織有關之可疑人士入境。一九八〇年特殊空中服務隊（Special Air Service, SAS）在倫敦伊朗大使館擊斃五位恐怖份子成功解救十九名人質，是專責打擊恐怖份子的軍事組織。皇家奧斯特警察（Royal Ulster Constabulary）長期對抗北愛爾蘭的

<sup>1</sup> 莊金海，從美國 911 恐怖攻擊事件探討國境安全管理，警大國境警察學報創刊號，民 91，頁 64-65。

恐怖活動<sup>2</sup>。而隨著東南亞、印度巴基斯坦邊界、中東、北非、歐洲、俄羅斯、中亞車臣、乃至於拉丁美洲地區，持續發生大規模恐怖攻擊事件，各國不僅升高打擊恐怖主義的深度與密度，更加強國際間的合作。

各國加強國際合作部分，也是將抗制恐怖主義活動列為重點項目。例如聯合國自一九六〇年代以來訂立了一系列反恐怖主義之相關決議與宣言，包括一九六三年處理劫機問題之「東京公約」、一九七〇年制止非法劫持航空器行為之「海牙公約」、一九七一年防範危害民用航空安全行為之「蒙特婁公約」、一九七四年「關於防止侵害國際保護人員與外交人員公約」、一九七九年「反挾持人質公約」、一九八〇年「核廢料保護公約」、一九八八年「制止危害大陸架平台安全行為公約」、一九八八年「制止危害航海安全行為公約」、一九九一年「在可塑性炸藥添加辨別劑公約」、一九九四年「消除國際恐怖主義宣言」、一九九七年「制止恐怖主義進行爆炸攻擊事件公約」、二〇〇〇年「制止資助國際恐怖主義公約」。

二〇〇一年九月十一日美國紐約及華府地區先後遭受恐怖主義份子毀滅性攻擊，不僅造成人民重大傷亡，更對國際社會造成震撼，宗教狂熱加上科技，已使恐怖活動對世界的安定與和平構成嚴重威脅。聯合國安全理事會強力譴責該恐怖暴行，更呼籲會員國採行實際措施，共同防杜恐怖主義，二〇〇一年九月二十八日聯合國安全理事會第四三八五次會議通過第一三七三號決議，要求各國緊急合作，共同防制恐怖攻擊行動，並對參與資助、計畫、籌備、支持恐怖行動者課以刑責。立法制裁恐怖行動已然成為國際社會之共識。

## 貳、主要國家反恐法制之精要

美國國會參眾兩院在「九一一事件」發生後一週內，迅速通過「授權使用武力」之決議，並於同年十月二十六日通過「二〇〇一年提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案（UNITING AND STRENGTHENING AMERICA BY PROVIDING APPROPRIATE TOOLS REQUIRED TO INTERCEPT AND OBSTRUCT TERRORISM）」（簡稱「愛國者法案（USA PATRIOT ACT）」）<sup>3</sup>，同年十一月十三日發佈軍事命令。日本公布「恐怖主義特別措施法」、德國通過制訂「反國際恐怖主義法」，其他國家也陸續制訂專法或修改相關法令配合聯合國上開決議。以下乃分別介紹主要國家反恐法制之精要<sup>4</sup>。

<sup>2</sup> 陳明傳，*反恐與國境安全管理*，2004年海岸安全執法與入出國管理之挑戰與對策，頁6。

<sup>3</sup> 參見92年11月4日行政院函立法院提案「反恐怖行動法」草案之說明。

<sup>4</sup> 以下關於各國反恐法制及策略之介紹，主要參考：聯合國暨世界各國反恐作為，民國94年5月。中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，*各國及聯合國反恐怖主義法規選編*，時事出版社，2002年9月。中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，*世界主要國家和地區反恐怖政策與措施*，時事出版社，2002年8月。

## 一、聯合國

聯合國自一九六〇年代以來訂立了一系列反恐怖主義之相關決議與宣言，除了「東京公約」、「海牙公約」、「蒙特婁公約」外，以下均係針對個別目標陸續訂定的公約<sup>5</sup>，計有：

(一) 1974年2月5日關於侵害應受國際保護人員包括外交代表罪行防止和懲處之公約<sup>6</sup>：

基於國際保護人員，如元首、外交人員以及眷屬的安全，直接影響國際合作所必須的外交友好關係，故有必要制訂公約明訂保護措施及引渡規定。

公約雖未明訂「恐怖主義」的定義，但在第2條要求各國將謀殺、綁架、採行任何侵害國際保護人員，如元首、外交人員以及眷屬人身安全或自由之行為明定為國內犯罪。無論恐怖主義份子或團體是否基於政治性因素對國際保護人員與外交人員進行謀殺、綁架、或任何侵害罪行，或暴力攻擊對此類人員的辦公處所、住處、交通工具，均構成恐怖主義罪行。

(二) 1979年12月17日反挾持人質公約<sup>7</sup>：

劫持人質是引起國際社會嚴重關切之罪行，各簽署國之間應發展國際合作，制定和採取有效措施，以防止作為國際恐怖主義活動的劫持人質罪行，各國應依本公約對任何犯此罪行者起訴或引渡。

公約第1條明訂挾持人質罪行的定義，任何人以挾持、扣押、殺死、傷害另一人，俾以威脅第三者，包括政府、國際組織、自然人、法人、團體，以從事或不從事某項行為作為釋放人質的明示或暗示條件，即屬之。

公約並未特別明列恐怖主義分子或團體進行的任意攻擊行為，而係以行為本質作觀察，無論是恐怖主義份子或團體，也不問其對第三者是否達成政治性施壓，只要滿足挾持人質要件，即構成犯罪。

(三) 1987年核廢料保護公約<sup>8</sup>：

該公約未對「恐怖主義」進行定義，亦未條列恐怖主義份子或團體可能進行的攻擊行為，僅以公約第7條規定各國應立法與予懲罰之罪行。包括：

- (1). 未經合法授權而收受、挪用、使用、轉移、變更、處理、或散佈核廢料，引起或可能引起任何人死傷或重大財產損害。
- (2). 偷竊或搶劫核廢料。
- (3). 盜取或以欺騙手段獲得核廢料。
- (4). 以武力或其他恐嚇手段獲取核廢料。
- (5). 威脅使用核廢料，以造成任何人死傷或重大財產損害。或威脅犯第(2)項罪行，以迫使任一自然人、法人、國際組織、政府作為或不作為。

<sup>5</sup> <http://www.un.org/terrorism/treaty/treaty.htm>

<sup>6</sup> 《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》1974年2月5日 [A/RES/3166](#)。

<sup>7</sup> 《反对劫持人质国际公约》1979年12月17日。參見聯合國條約彙編 [A/RES/34/146](#)。

<sup>8</sup> 《关于核材料的实质保护公约》1987年。參見聯合國條約彙編 [UN-TREATY. 1](#)。

(6). 圖謀犯第(1)、(2)、(3)項罪行。

(7). 參與犯第(1)項至第(6)項所列任一罪行。

(四) 1991年3月22日關於在可塑炸藥中添加偵測識別劑公約<sup>9</sup>。

(五) 1992年制止危及大陸架固定平台安全非法行為協議書<sup>10</sup>，制止危及海上航行安全非法行為公約<sup>11</sup>。

(六) 1994年消除國際恐怖主義宣言：由於世界各地持續出現危害國際秩序的恐怖攻擊行為，部分國家直接或間接的涉入，致使無辜人民的生命、財產受到威脅，極端主義份子或團體發動的恐怖攻擊事件增加，販毒集團及其背後的準軍事團體存在的關係也危害各國內部的人權、秩序，國際間有必要進行更密切的協調、合作，並同時打擊與恐怖主義相關的罪行。

宣言認定，恐怖主義已嚴重違反聯合國憲章規定，可能威脅國際和平與安全，危害國際合作，危害人權、自由、民主基礎。因此，為了政治目的而企圖在公眾間造成恐慌狀態的犯罪行為，無論其引用何種政治、思想、意識型態、種族、宗教或任何藉口，在任何情況下都是不可原諒的。

此外，宣言列舉數項與恐怖主義相關的罪行，使得國際協力打擊恐怖主義已不限於恐怖攻擊行動的本身，包括販毒、軍火走私、洗錢、核廢料及其他致命性物質的擴散，都成為國際打擊恐怖主義的目標。恐怖主義份子或團體、販毒集團、準軍事集團從事上述罪行時，不必然具有政治意圖，亦不必以對第三者施壓、造成恐懼為目的，然而這類資源的流動，有助於恐怖攻擊事件的遂行，故納入國際反恐議題的範疇。

(七) 1998年1月9日制止恐怖主義進行爆炸攻擊事件公約<sup>12</sup>：

以炸藥或其他致死裝置遂行恐怖攻擊行動的事件增加，既有公約無法有效進行管制、規範，故制訂本法。本法未明確定義「恐怖主義」，但以條列的犯罪形式，定義被視為「恐怖主義」的爆炸攻擊事件。凡非法、故意地在公用場所、國家、政府設施、公共交通系統、基礎設施，投擲、放置、發射或引爆爆炸物或其他致死裝置，造成人員死亡或重傷，或使上述場所、設施與系統遭到重大破壞，從而形成重大經濟損失，均屬本法認定的罪行。本法第3條則排除國內重大犯罪的適用，凡犯罪地點在一國境內，加害者與受害者均屬該國國民，加害者在該國境內遭到逮捕、起訴，他國對案件無管轄權存在，無論犯罪源由是否具有政治性，均非本法範疇內的進行爆炸攻擊事件的恐怖主義。

(八) 2000年2月25日制止資助恐怖主義公約<sup>13</sup>：

以1996年聯合國大會第51/1120號決議為基礎，要求各國應採取步驟，無論資金募集的理由是慈善、社會公益、文化目的，或軍火走私、販毒、敲詐、勒

<sup>9</sup> 參見聯合國條約彙編S/22393。

<sup>10</sup> 參見聯合國條約彙編UN-TREATY. 3。

<sup>11</sup> 參見聯合國條約彙編UN-TREATY. 2。

<sup>12</sup> 參見聯合國條約彙編A/RES/52/164。

<sup>13</sup> 參見聯合國條約彙編A/RES/54/109

贖，均應制止恐怖主義份子或團體從中籌集資金。並視情況採取管制措施，預防、制止此類資金的流動，並加強此類資金的國際情報合作。

公約雖未明訂「恐怖主義」的定義，但明列公約所認定資助恐怖主義的資金用途，無論任何人以何種手段直接、間接地非法、故意提供或籌集資金，以提供或明知資金將提供於下列用途，均屬本法認定的罪行：

1. 非法劫持民用航空器；
2. 危害民用航空器飛行安全；
3. 侵害國際保護人員、外交人員安全；
4. 挾持人質；
5. 破壞核廢料安全；
6. 在國際機場從事非法暴力行爲；
7. 危害航海安全；
8. 危害大陸棚安全；
9. 以爆炸物從事恐怖攻擊行動；
10. 意圖致使平民及武裝衝突中未直接參與敵對行動的個人、團體死亡或重傷的任何行動。或製造重大恐慌，或迫使政府、國際組織從事、不從事任何行爲。

(九) 1998 年 10 月 22 日消除國際恐怖主義的措施<sup>14</sup>

(十) 2001 年國際打擊恐怖主義宣言：

本宣言係於「911 事件」之後公布，其強調恐怖主義已成為 21 世紀國際秩序與安全的最大威脅，也是對全人類的挑戰。呼籲所有國家應即採取步驟，全面執行第 1373 (2001) 號決議，並進行國際協力合作。各國有義務對恐怖分子、團體與支援恐怖主義者拒絕給予財政和一切形式的支援。

## 二、美國

### (一) 立法情形

1992 年通過法案，賦予聯邦政府對在國外攻擊美國公民及設施之犯罪行爲管轄權，並授權聯邦調查局在海外進行調查，得將違反美國法律的恐怖分子及其罪犯引渡回美國本土接受審判。

1996 年 4 月通過「反恐怖主義與有效死刑法」，加重對發動、資助恐怖活動者的刑罰，亦規範對生物戰劑之管制，嚴格要求對研究用生物藥劑的運輸與儲存安全。

1996 年修訂「移民與國籍法」，增加美國移民官員對涉及恐怖活動者驅逐與遣返的權力，減少對恐怖份子使用大赦的機會。

2001 年美國國會參眾兩院在「九一一事件」發生後一週內，迅速通過「授權使用武力」之決議，並於同年十月二十六日通過「二〇〇一年提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案」(簡稱「愛國者法案」)，同年十一月十三日發佈軍事命令。

<sup>14</sup>參見聯合國條約彙編A/C.6/53/L.4

該法包括抗制恐怖主義加強國內安全（ENHANCING DOMESTIC SECURITY AGAINST TERRORISM）、強化監督程序（ENHANCED SURVEILLANCE PROCEDURES）、弱化國際洗錢及恐怖主義財務法（INTERNATIONAL MONEY LAUNDERING ABATEMENT AND ANTITERRORIST FINANCING ACT OF 2001）、保護邊界（PROTECTING THE BORDER）、去除調查恐怖主義的障礙（REMOVING OBSTACLES TO INVESTIGATING TERRORISM）、保護恐怖主義受害者以及對公共安全官員家屬的援助（PROVIDING FOR VICTIMS OF TERRORISM, PUBLIC SAFETY OFFICERS, AND THEIR FAMILIES）、增加對關鍵基礎設施保護的資訊之分享（INCREASED INFORMATION SHARING FOR CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION）、強化對抗恐怖主義的刑法（STRENGTHENING THE CRIMINAL LAWS AGAINST TERRORISM）、改善情報工作（IMPROVED INTELLIGENCE）、其他規定（MISCELLANEOUS）等<sup>15</sup>。

2001年9月，美國參議院通過「2001年打擊恐怖主義法案」，擴大聯邦調查局電監權力，啓用「電子信件獵殺監控系統」，該法授權全美94名聯邦檢察官得命令「司法部」、「財政部」及「國務院」所屬執法機關，運用該系統及附屬軟體偵查犯罪。2002年5月8日，美國參議院通過修改「外國人情報監視法」對電監之規定，放寬其適用範圍，使美國執法機關得以對外國人進行監聽，而非僅限於與恐怖組織有關者，或為外國政府進行情報工作者。

2003年4月3日司法部著手進行草擬「2003年恐怖分子身份辨識法」，又稱「第2愛國者法」為有效發現、搜查、訴追、預防、對應恐怖行動的發生，未來美國執法部門將可援引本法強制採集可疑分子的DNA建檔管理。

## （二）對恐怖主義明確定義

該法對所謂恐怖主義做了明確定義，在第802條定義國內恐怖主義活動為：該恐怖主義活動對人民生命造成危害，主要發生在美國領土管轄權之內，違反美國聯邦或各州刑法規定，意圖威逼或強制人民，藉由威逼或壓服影響政府的政策，或藉由大規模破壞、刺殺、或綁架影響政府的行為<sup>16</sup>。另在第2331條定義國際恐怖主義，係指：該危害人民生命之活動主要發生在美國領土管轄權之外或跨越國界；違反美國聯邦或各州刑法之規定，意圖威逼或強制人民，藉由威逼或壓服影響政府的政策，或藉由大規模破壞、刺殺、或綁架影響政府的行為<sup>17</sup>。

## （三）統合機構設置專責處理單位

美國為使反恐安全體制一元化，並集中集體力量與提高反恐效能，於2003年1月24日正式立法成立「國土安全部」，將美國與反恐業務有關之22個單位計17萬名員工納併為一個「部」級單位，運用將近400億預算，以專責並強化反恐效能。國土安全部下設五個部門，1.國境與運輸安全部門：負責全美國之邊

<sup>15</sup> 115 STAT. 272 PUBLIC LAW 107-56—OCT. 26, 2001

<sup>16</sup> The term 'domestic terrorism' means activities that involve acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any State; appear to be intended to intimidate or coerce a civilian population; to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping; and occur primarily within the territorial jurisdiction of the United States.---- 115 STAT. 272 PUBLIC LAW 107-56—OCT. 26, 2001 USA PATRIOT ACT SEC. 802. DEFINITION OF DOMESTIC TERRORISM.

<sup>17</sup> Sec. 2331, Title 18 of U.S.C. 01/06/03

境及運輸安全、2.緊急事故準備及應變部門、3.科學與技術部門：化學生物放射性與核子反制措施、海岸巡防、總統安全維護、4.資訊分析及基礎建設保護部門、5.行政管理部門等，其統一協調美國各執法及反恐相關單位在美國境內之工作，並指揮及督導全國各州之反恐工作。分工情形如下：

州及地方警力負責轄內重要機關設施、水產、發電廠、運動娛樂集會及民眾社區之安全防護。

聯邦調查局負責調查分析民眾提供之線索情報資料及彙整各情治單位之調查項目，另與校園警方及行政人員合作，監視外國籍留學生，觀察渠等是否涉及恐怖主義。

國土安全部之「公民暨移民局」負責協查聯邦調查局與中央情報局提供之恐怖分子及可疑外籍人士名單，及相關簽證的審批。

「邊界暨運輸安全局」之任務包括防範非法移民、毒品、非法商品特別是恐怖分子和恐怖設備進入美國，負責美國邊境巡邏、拘留及遣返、移民調查及檢查、情報等相關事務。

國土安全部「海關總署」檢查機場、港口及入境檢查站之旅客隨身行李，並配合聯邦調查局清查恐怖分子及可疑外籍人士洗錢活動。

國土安全部「秘勤局」負責白宮週遭道路及空城之安全工作，防止恐怖分子對總統、副總統及重要外賓進行危害。「國稅局」負責調查恐怖分子、可疑外籍人士、中東國家在美國之公司行號及非營利事業組織等之報稅資料、收入來源、置產情形、銀行帳戶及資金流向，瞭解有無從事洗錢及相關管道。國防部成立反恐怖突擊隊以協助打擊恐怖攻擊，包括美國陸軍三角突擊隊、海陸空小分隊，小型精銳部隊等。司法部成立反恐工作隊，與聯邦及一些主要城市之執法機構合作，各地工作隊不需得到法院允許即可進行監聽。此外，美國聯邦調查局、中央情報局、秘勤局也成立專門反恐怖突擊隊，美國各大城市警察局亦建立反恐特警隊。

「菸酒武器管制局」協查恐怖分子及可疑外籍人士過去行蹤、持用槍械武器資料，並協助 DNA 之鑑定。該局另將可能遭恐怖分子用以製造低成本爆裂物的化學物質、生產廠商及儲存地點等相關資料，提供國土安全部參考，作為安全防護的重要依據。

「緝毒局」負責調查國外「塔里班」、「凱達」等恐怖組織販售毒品、從事洗錢及資助國際恐怖活動的證據資料。

「聯邦航空署」負責機場安全工作，協助調閱機場監視錄影帶及旅客名單，另經由機場監控錄影機及「面貌辨識監控系統」，嚴密監視靠近飛機登機口的地勤車輛與機場各角落的旅客。

能源部將核能電廠、核武實驗室及核原料貯存場列為最高優先保護設施，對所有員工及進出人員加強安檢。

運輸部針對重型車輛及運送危險物品之駕駛進行犯罪背景調查，另在全美各大都市地鐵車站設置「化學毒氣攻擊地鐵車站偵測系統」。

環保署針對全美 16 萬 8000 個水力系統進行弱點評估，建立監測系統。

衛生部下令保護特定藥物及相關的貯存地點。「疾病控制暨預防中心」及全美 8 處醫療藥物貯存所，由聯邦政府加派駐衛警，協助安全維護。並加速採購各種疫苗，全力防範生化恐怖攻擊，另將陸續增購醫療藥物、建立地方政府「早期監測系統」、提升醫院應變能力、改良食物保護措施、加強地方政府救護能力及增聘流行病學專家等。

農業部為避免美國食物供應遭恐怖分子下毒，已成立監控中心嚴密監視全美各地農牧及家畜病毒有無擴散警訊。此外，提撥經費給各州政府，協助成立緊急通報系統。

#### (四) 情報整合機制

本法簡化政府監視人民隱私的程序、放鬆對情報機關在國內從事蒐情的限制、要求角色互異的情報機關(協助制訂國家安全政策)與執法機關(調查及起訴犯罪以維護社會秩序)分享資訊。2003 年 5 月 1 日正式成立「恐怖威脅整合中心」，直屬中情局局長督導，該組織主要功能在重新定位聯邦調查局及中央情報局之反恐分工，加強機關間互動、情報分享及反恐人員職司任務減少疊床架屋之功能。

#### (五) 指定恐怖主義組織機制

依據：1996 年 4 月 24 日修正的「國籍與移民法」第 219 條規定，授權國務卿得指定某一組織為外國恐怖主義組織，只要該組織為外國組織；該組織從事恐怖活動；該組織從事的恐怖活動威脅美國國民的安全與美國的國家安全。另修正第 212 條（有效期限為 2005 年 12 月 31 日），將恐怖主義組織定義進一步擴充為：依據同法第 219 條所指定之組織；經發現有組織從事上述條文所述活動，或有關組織提供實質支援以助長恐怖活動後，由國務卿諮詢司法部長或經司法部長要求，得在聯邦公文書上另行指定並非外國恐怖主義組織型態之恐怖主義組織；從事同法第 219 條所述活動，由 2 名或以上個別人士組成團體，而不論其是否有組織架構。例如 2003 年 3 月 21 日美國務院宣佈將「車臣地區分離主義組織」battalion of kamikaze shahid congress of peoples of ichkeria and dagestan 與 the united force of coucasianmujahideen 列入美國國際恐怖主義組織名單。依照「國籍與移民法」規定，列入 FTOS 名單的組織，在美國境內的資產將全數予以凍結，亦不再對組織成員發予美簽。

指定程序：國務卿決定指定某一組織為外國恐怖主義組織以前，必須以分類通訊的方式，書面通知眾議院、參議院及有關委員會若干成員，報告其做出指定的基礎、目的與事實根據。國務卿亦須在 7 日內在聯邦公文書上載明所指定的組織及指定內容。

指定之效力：原則上，被指定的外國恐怖主義組織一旦被登記於聯邦公文書上，其效力將維持 2 年；國務卿亦可視情況，使各項限制的效力延展 2 年。凡列名於美國國務院每年例行的「全球恐怖主義形勢報告」之「外國恐怖主義組織」名單者，任何型態資助外國恐怖主義組織的行為均被視為刑事犯罪；美國政



府將拒發簽證予這些組織的代表或核心成員；具有美國國籍的金融機構亦須凍結所有名單上的外國恐怖主義組織資產，並迅速向美國政府報告。

不服指定之救濟：被指定的外國恐怖主義組織可向美國哥倫比亞巡迴法庭上訴要求撤銷國務卿的指定。國會可通過法案阻止或撤銷該項指定。國務卿如發現情勢變遷，或基於國家安全理由，有必要撤銷該指定，亦可撤銷有關規定。

#### （六）預防管制措施

2001年11月國會通過「航空安全法」以加強飛航安全，依據該法聯邦政府在1年內將接管機場安全，具體改進措施包括防止旅客攜帶武器及爆裂物登機、要求飛機加裝堅固駕駛艙門、聯邦行李檢查員必須是美國公民等。司法部亦修改拘留外國人的規定，延長「移民暨歸化局」拘留違規外國人時間至48小時(以往為24小時)。2003年9月16日成立「恐怖份子篩檢中心」(簡稱T.S.C.)，可確保調查人員、航空公司乘客、安檢人員及其他執法人員，根據「相同之一致且廣泛的反恐情報」執行任務，該中心於2003年12月1日正式運作。將做為執法當局要求協助指認調查對象可能與恐怖主義有關之單一連繫點。當巡邏警察透過「國家犯罪資訊中心」對某一調查對象進行姓名查詢時，警察人員能透過其部門之調度人員，使用「國家犯罪資訊中心」紀錄中所附的免費電話號碼，而與「恐怖份子篩檢中心」連線，並要求在指認過程中予以協助。

在加強管制入境簽證及電子儀器登機查驗部分，因凱達組織可能利用安全防护較弱地區，發動劫機攻擊，故美政府曾於2003年8月2日宣布停止兩項免簽證入境措施，及派員進駐中東地區管理簽證發放，以防恐怖份子進入美國進行劫機攻擊行動，國土安全部也要求機場安檢人員加強檢查電子儀器，此類儀器極可能用為改裝或隱藏精密爆炸裝置。另成立「北方指揮部」，並設置「情勢控制中心」，負責監控、辨識、分析北美領空飛行的所有航機及全球航行船舶和美國本土所要求客機，駕駛艙裝置防彈門，為防範恐怖份子將劫持之民航客機作為攻擊用炸彈，美國聯邦航空總署要求，飛航美國統縮的客機必須在92年完成駕駛艙防彈門改裝作業。

在緊急事件危機處理方面，美國國土安全部2003年9月15日宣佈該部「情報分析及基本設施保護處」及「卡內基·邁隆大學」合作成立「全美電腦緊急事件反應小組」，未來將與國土安全部所屬之「國家網路安全局」及「卡內基·邁隆大學」之「電腦緊急事件反應及協調中心」共同運作，負責全美電腦緊急事件之因應。該「反應小組」日後將結合私人領域之安全公司，以及其他國內及國際因應電腦緊急事件的機構建立合作關係，協調美國國內及國際之力量，以防止、保護及因應透過網際網路對電腦網路發動攻擊所造成之影響。日後可與私人企業及因應電腦緊急事件之組織合作，藉促進偵測工具之發展，以及應用一般商業上所使用之意外事件及易遭攻擊之弱點的報告表，改善安全意外事件發生及縮短預警、警告反應的時間。

#### （七）制裁方式

在聯邦法第2332條明定對恐怖主義者之刑罰

(a)殺人。殺害在美國境外的美國公民，處 1111(a)所定之罰金、死刑或併科監禁；如果是業務過失殺人，處 1112(a)所定之罰金或併科不超過十年監禁；如果是過失殺人，則處 1112(a)所定之罰金或併科不超過三年監禁。

(b)企圖或陰謀殺人。在美國境外意圖殺害，或參與陰謀殺害美國公民，處 1111(a)所定之罰金或併科不超過二十年監禁。如由二個或以上之人共謀殺人亦同。

(c)在美國境外參與人身侵犯- (1)意圖對美國公民造成嚴重的身體傷害；或(2)造成嚴重的身體傷害結果，處罰款或併科不超過十年的監禁。

(d)起訴限制。須有檢察長或最高檢察官書面確認，其具有違反意圖強制、威逼、或報復政府或一般平民的刑責。

#### (八) 國際合作機制

協助各國推動國際反恐合作：美國與亞太與東協等國達成反恐協議，對上述國家有關反恐之協調、訓練、情報交換等提供必要之協助。

積極成立全球反恐聯盟：美國目前正積極推動成立全球「反恐聯盟」。協調世界各國參與反恐工作，並分別就政治、外交、軍事、經濟、司法層面，形成全方位的結盟關係，目前全世界已有 100 餘國家參與美國「反恐聯盟」，並透過各國政府及金融單位，全面凍結恐怖組織及資助者的資產。

與各國合作共同防止恐怖份子進入美國，美國政府已經採用改進技術核發「防偽護照」，美國駐各國使領館與華盛頓資料連線，以便查核恐怖份子與罪犯，美國領事官員亦與地主國政府及第三國外交官密切聯繫，以分享相關情報並避免恐怖份子獲得美國入境簽證。

擴大引渡合作：美國已與 100 多個國家間有引渡條約，並因狀況進行修改，以因應罪犯及恐怖分子之緝捕與引渡。

阻斷恐怖份子籌措財源：美國政府經由行政命令與相關法案，禁止人民(甚至包括慈善單位)對特定恐怖份子團體的資助，亦賦予財政部凍結資產與禁止該類資金轉匯的權力，美國政府亦要求美國之盟國採取此類措施。

與國外密集交換與恐怖份子有關之基本資料：美國國務院與執法、情報單位密切接觸各國相關單位，並討論與恐怖組織、活動、裝備等問題。為保護大型集會活動(如奧運、世運)免受恐怖攻擊，並陸續邀請各國反恐專家協商，以增進盟邦反恐能力。

協調各國管制恐怖份子可能使用之各類裝備：美國法律已管制出口彈藥及多用途裝備至恐怖份子國家，並經由管道說服其他國家採取類似措施。

### 三、英國

以往英國安全局該等單位之工作主對象為愛爾蘭恐怖份子，但目前已置重點於英格蘭中西部地區，此因凱達組織致力於該一地區內招募該組織所需之新血。

911 之後配合聯合國的呼籲訂頒反恐法令有：2001 年 10 月 10 日生效的「聯合國打擊恐怖主義規則」。及 2001 年 12 月 20 日生效的「反恐怖主義、罪行和安全法案」。

該法具有域外管轄權，凡在英國境內的所有人士(包括外國人、任何法人)，與英國境外所有英國公民、英國屬地公民、受英國保護之人士、任何依據英國境內法律而成立的法人，均適用本法。

#### (一) 定義

該法明確界定「恐怖主義」為：從事或威脅從事任何藉以影響政府或恐嚇大眾繼而達到政治、宗教、意識型態目的的活動。從事或威脅從事任何使用嚴重暴力侵害他人、嚴重損害財產、危害個人生命、危害公共健康與安全、嚴重干擾電子系統的行為。從事或威脅從事任何使用火藥或炸藥的活動，無論其是否嚴重損及生命或財產。

該法並條列被視為恐怖主義的犯罪行為類型，包括：

1. 向任何意圖實施、協助、參與恐怖攻擊行動的個人或團體，提供所需資金。
2. 違反財政部對可疑資產下達的管制令。
3. 故意協助、參與有助於上述罪行的活動。
4. 雖得到政府特許，但未依照相關規定活動。
5. 為得到政府的特許，而提供錯誤資訊。
6. 為逃避管制令限制，違背資料披露的義務。
7. 無合理理由而違反保密義務。
8. 可疑資金持有人或管理人違反通報、資料披露的義務。
9. 金融機構或公會未對可疑資產履行通報、資料披露的義務。
10. 故意妨害政府實行公權力。

英國政府依據 2000 年 7 月 20 日生效的「2000 年恐怖主義法」(Terrorism Act)，所認定的恐怖主義組織，包括：愛爾蘭共和軍(The Irish Republican Army)、庫曼(Cumann nam Ban)、愛爾蘭共和團(Fianna Heireann)、紅手戰士(the Red Hand Commando)、愛爾蘭協議團(Soar Eire)、北愛爾蘭自由戰士(the Ulster Volunteer Force)、北愛爾蘭自願軍(the Ulster Volunteer Force) 愛爾蘭國民解放軍(the Irish National Liberation Army)、愛爾蘭人民解放組織(the Irish People's Liberation Organization)、北愛爾蘭防衛協會(the Irish Ulster Defense Association)、皇家自願軍(the Loyalist Volunteer Force)、永久武裝議會(the Continuity Army Council)、橘自願軍(the Orange Volunteers)、紅手防衛隊(the Red Hand Defenders)。

#### (二) 權限分工：

對於反恐怖活動之情資，係由安全局局長統合並受內政部督導，其所提出之威脅預警情報必須經由內閣辦公室反恐活動主管轉呈，同時內閣直轄之聯合情報委員會亦與其展開平行互不相隸之獨立情研作業，並一併提供內閣參考運用。

針對恐怖攻擊之預警情報，由安全局負責統合各單位所提供原始情資之情研作業。情資來源包括安全局本身所主控之情資來源、與美國國家安全局、中央情報局，加上「911 事件」後警察單位新編成之國際恐怖活動反制組，以及其他歐

洲盟邦對口單位之情報交換。

國際恐怖活動反制組負責檢視英國安全局 G 組（國際恐怖活動組）所評析所得之資料，並與安全局所轄國內各地區辦公室特勤科核對印證其所獲之資料。安全局亦須統合成府通信總部所提供經由電信監聽所截收之情資，以及祕情局所提供之情資，有關恐怖活動之部份須先由安全局統合評估。

內閣辦公室之安全情治作業業務召集人，負責主管協調政府各單位之反恐怖活動作業，其職責包括事前之預警、防範與反制，以及事後之應變、損管及救護，依據分工原則及英國政府組織架構，其須接受內政大臣之直接督導。

某些安全局針對恐怖活動之警訊將以加密之電子郵件，傳送至特定部會或是與油品產銷有關之私人企業主管手中，以便其參考運用。

安全局所獲之情資來源如涉及秘密行動時，則派遣專差親自遞交首相辦公室、主要內閣首長，以及某些位於外交部、國防部內政部之常任文官首長手中。

### （三）反恐措施：

凡經英國司法程序審判定讞確定上述罪行成立，將可科以最高刑責與罰金。其中刑期最高可達 7 年，罰金可達 5000 英鎊。法人的董事、高階管理階層、代理人如指示、授權、默許或參與進行相關的犯罪行為，法人有連帶責任。但無論法人是否被判有罪，不影響個人所負刑責。

財政部亦可因為正當理由懷疑特定資產的持有人從事或可能從事恐怖攻擊行動，對該等資產下達禁制令。唯最高法院擁有撤銷禁制令的權力。

## 四、日本

沿襲聯合國安全保障理事會決議第 1068 號，體認發生於美國之 911 恐怖攻擊對於國際和平及安全之威脅，以及該理事會第 1267 號、第 1269 號、第 1333 號及其他決議中，譴責國際性之恐怖主義行為，並要求聯合國之全體會員國採取適當措施以防止之。有鑑於此，日本小泉總理於平成十三年十月八日提出「緊急對應措置」，以強化國內警戒體制<sup>18</sup>。

「911 事件」後，日本國會迅速通過政府制定之「恐怖主義特別措施法案」，且於 2001 年 11 月間實施，明確規定日本支援美軍反恐作戰之規定，惟此法案屬於 2 年有效之時效立法。由於法案受限於日本憲法第 9 條禁止行使集體自衛權之限制，因而自衛隊僅能提供美軍搜索、救難、後勤燃料、補給等協助，而無法遂行主動出擊之作爲。

### （一）重要反恐法制內容

1. 恐怖主義特別措施法：於平成十三年十一月二日法律 113 號公布（平成 15 年 10 月 16 日修正）<sup>19</sup>，該恐怖活動特別措施對策法案以協助支援救難活動、搜索救助活動、難民救助活動及其他必要措施爲主，並未論及恐怖主義定義，亦未明定積極性抗制之職權，此係日本反恐法制與其他國家最大不同處。

<sup>18</sup> <http://www.kantei.go.jp/koizumispeech/2001/1008taiou.html/2005/11/24>

<sup>19</sup> [http://www.cas.go.jp/jp/houritu/tero\\_h.html/2005/11/24](http://www.cas.go.jp/jp/houritu/tero_h.html/2005/11/24)

該法第二條規定，政府應適當且迅速實施依據本法所為之協助支援活動、搜索救助活動、難民救助活動及其他必要措施，積極且主動參與國際社會之應變，俾益防止並根絕國際恐怖主義行為，以資包含日本國在內之國際社會，得以確保和平與安全。此等因應措施之實施不得藉由武力之威嚇或該當於武力之行使。

該法第十二條另外規定武器之使用要件，「受命實施協助支援活動、搜索救助活動或難民救助活動之自衛部隊之自衛官，為防護自己或與自己同在現場之其他自衛隊員，或其他因執行職務而受其管理之人的生命或身體，於認為有相當理由不得已而有必要時，得視其事態判斷為合理且必要之限度內使用武器。（第一項）依前項規定為武器之使用，於有上級長官在現場時，應遵從其命令。但對於生命或身體之侵害或危險情況急迫而無暇接受命令者，不在此限。（第二項）於第一項之情形，在現場之上級長官，應事前防止可能因使用武器之欠管制，而招致對生命或身體造成侵害或危險。為使該當武器之使用遵從第一項及第二項之規定，確保在其目的範圍內適當使用武器，在現場之上級長官得為必要之命令。（第三項）依據第一項之規定使用武器之際，除應符合刑法第 36 條或第 37 條之情形外，不得危害他人。（第四項）」

本條有關戰鬥地區使用武器等定義，並不具體明確，一旦朝野政黨解釋有所差異，自衛隊是否過度行使武力，有無違反憲法第 9 條之精神，或將引發政治風波。

2.本人確認法，對於提供資金資助以脅迫公眾為目的之犯罪行為組織或個人者，科處刑罰制裁，屬於恐怖活動資金對策相關法案之一。

3.破壞活動防止法：規範無差別大量殺人團體（無特定目標、濫殺無辜）之法律。

4.領域警備法：促使自衛隊得以有效執行領域警備工作。修訂自衛隊法，針對重大治安事件、游擊隊攻擊事件、恐怖活動等，自衛隊得使用最低程度之必要武器進行鎮壓。

## （二）權限分工：

加強緊急重大事件之預防應變相關組織如下：

- 1.內閣情報調查室：為日本國家政策性之情報蒐集、分析、調查單位。
- 2.法務省公安調查廳：1952 年 7 月 21 日設立，旨在配合日本破壞防止法的施行，對破壞團體進行調查以及行政處分而設立的行政機關。
- 3.警察廳：防範槍械、走私、販毒、網路駭客等跨國性犯罪問題。警察廳擴大警備編制，以防範與偵查高科技犯罪與國內恐怖活動，及因應犯罪案件趨於國際化、組織化、殘暴化、科技化之新型態犯罪，計畫成立類似美國的 FBI，直屬國家層級的全國性搜查執行機構，以統一事權。另重新檢討警力編制擴大警備任務，削減機動隊，而擴大警備、生活安全部門編制，估計全國生活安全部門與刑事部門將分別增加 1500 名與 800 名警力等。
- 4.海上保安廳：維持海上治安、執行相關法令與反恐任務、確保海上交通安全、

海難事故救援、海上防災及維護海洋環境之安全、與國內外機關加強聯繫與合作。

5.內閣情報集中中心：為強化部會間情資交流與提升首相官邸危機處理功能，加強情治機構間資訊聯繫體制，警察廳、外務省、防衛廳等相關部會間加強橫向情報聯繫管道，相關機關之情報統一集中於「內閣情報集中中心」。

另一方面成立「日本外國人犯罪資料全國網路管理系統」，掌握日本國內之外籍集團與人員的基本資料，瞭解犯罪集團資金運作動向。

6.東京警視廳成立「組織犯罪對策本部」：人員編制約 700 名，針對外籍人士組織犯罪事件日趨嚴重，將分散於刑事部、國際搜查課、國際組織犯罪特別搜查隊等相關部門之外籍人士犯罪業務加以整合。

### （三）反恐措施：

911 後小泉總理宣布的緊急對應措施具體項目包括：

- 1.強化入出國管理，徹底秘密監視航班。
- 2.收集反恐相關情報，強化國際合作。
- 3.防止劫機，徹底加強航空站的保安體制，及警備保全。
- 4.強化 NBC（核、生物、化學）的對應處理。
- 5.國內重要設施以及與美國相關設施警戒警備的強化。
- 6.受理小型航空器飛行計畫申請時加強審查程序，限制飛行美國相關設施之上空。
- 7.海運事業自行強化檢查與警戒。
- 8.強化通關檢查體制。

（四）加強國際合作打擊恐怖活動與建構社會安全網：針對恐怖組織犯罪型態朝向國際化、組織化、軍事化之趨勢，尤其有關國際恐怖組織之監視、資金流向等動態情報及毒品走私、非法軍火交易、特定人物之通緝等，加強國際合作達到打擊恐怖活動目標，另一方面，針對一般國民、民間企業與團體、學校、政府機關等提供突發性危機事件之緊急應變程序，尤其平時施予緊急應變教育，以建構涵蓋各層面的「全民社會安全網」。

### （五）強化情報統合機制

日本情治機關存在本位主義之積弊，「911 事件」、「北韓間諜船入侵日本領海事件」等緊急重大事件曝露出日本情治機關本位主義之積弊；對此，小泉首相於國會強調，今後相關機關之情報須統一集中於「內閣情報集中中心」，警察廳、防衛廳、海上保安廳等 3 機關須加強合作與聯合演訓，以提升今後日本因應重大危機事件之應變機制。

## 五、德國

德國通過制訂「反國際恐怖主義法」，共 22 條<sup>20</sup>，為反恐怖戰爭提供有力的法律依據。該法係以包裹立法方式，將多達 20 部法律做了必要的修正或增訂特

<sup>20</sup>中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，各國及聯合國反恐怖主義法規選編，時事出版社，2002 年 9 月，頁 42-81。

別條款。不僅對聯邦憲法保護法、軍事反間諜局法、聯邦情報局法、聯邦刑事局法進行了修改，以賦予安全部門必要的法律權限，加強各部門之間的情報交流，阻止恐怖份子進入德國境內。而且還對外國人管理局法、避難程序法和其他有關外國人的法律作了修改，以提高簽證程序中身份確認的可靠性，加強外國人出入德國和在德國活動的監控和管理。此外，還對安全審查法、護照法、個人證件法、團體法、航空交通法、聯邦邊防法、聯邦登記中心法、第十部社會法典以及能源安全保障法也相應作了修改。

部分法律修正重點如下：

- (一) 修正刑法。聯邦議院通過了刑法補充條款，在刑法中增加 129 條 b 款，規定參加或資助外國恐怖組織即被視為非法，可判處一至十年刑期。而根據之前的法律，只有在德國或歐盟範圍內生活的外國恐怖組織和個人才會受到懲罰。因而，在德國境內生活的外國恐怖組織的成員很難被繩之以法。
- (二) 修正團體法。團體法是 1964 年制定的。長期來，由於歷史上希特勒迫害猶太人欠下的舊帳，德國政府對帶有宗教性質的團體不輕易加以限制，在德成立協會手續簡單，因此世界上有不少國家的激進份子利用德國法律的寬容，在德國成立了帶有宗教和政治性的組織。面對歐洲活動日益猖獗的伊斯蘭極端主義份子，德國政府認為必須對該法進行修改，宗教信仰的基本自由權利不能成為那些沉溺於宗教狂熱目標並計劃採取謀殺和恐怖行動的人的保護傘。修正後的《團體法》取消了第 2 條第 2 款第 3 點中對宗教團體的優惠，即因為他們是宗教團體而不得被取締的規定。這將使德國的執法部門有效地禁止具有極端主義傾向的外國人團體在德國活動和與極端主義團體有聯繫。根據新的法律規定，德國將加強對外國人團體、外國團體的查禁，禁止公開使用被查禁的團體的標誌。今後凡是帶有宗教色彩的組織，如果言行過激、有暴力傾向或為激進組織募捐、提供服務就將被取締。為了防止極端份子披著宗教外衣在德活動，伊斯蘭學校一旦傳播暴力和原教旨主義思想，也將會被取締。
- (三) 修正安全審查法。目的在於對任職安全敏感部門的工作人員進行安全審查。修改後的安全審查法，第一次對防範個人進行破壞活動作了規定。未來，在某些機構任職的人員必須接受可靠性審查。此法為對那些在生命攸關和極其重要的國防機構中的敏感部門工作或即將從事某種工作的人進行可靠性審查提供了法律基礎，這樣可以達到在重要部門安置可靠人員的目的，避免因重要部門用人不當而發生恐怖襲擊事件，對國家造成不可預見的後果。
- (四) 修正護照及身分證法。修改的目的是為在護照和身分證上添加生物特徵提供法律依據。為了防止造假，德國準備為每個公民更換護照和身分證。根據新修訂的護照及身分證法，護照和身分證上除了照片外還將添加手指、手部和免步的其他生物特徵。此舉將使計算機更加快捷地根據證件識別證件持有人的身分，並防止有人出示與自己外表相像的他人證件。如果僅僅

通過視覺對照片和證件持有者進行比照識別，由於受到照片質量、人的自然衰老頭髮以及鬍鬚形狀的改變等因素的干擾，很難準確判別證件及其持有者的真偽。

- (五) 修正外國人管理法。修訂後的外國人管理法規定，凡是威脅到德國的自由民主基本秩序或安全的、或出於政治目的參與暴力活動的、或公開宣揚使用暴力的、與支持國際恐怖主義的組織的外國人，不僅不能獲得簽證或居留許可，而且被禁止進入德國境內或在德國逗留。曾有「嚴重違法嫌疑」的外國人，即使已得到避難許可，也要將其驅逐出境。此外，根據新的法律規定，德國的安全部門將與德駐外機構加強合作，在外國人入境審批簽證過程中嚴格把關，以防可疑份子混進德國。在德國境內將加強對持有歐盟居留證、特別是持有德國收容證和居留許可證的人的監控，以防濫混作假。要求避難申請者和收容證持有者使用防偽證件。
- (六) 修正避難程序法。根據新的避難程序法，凡有從事或支持恐怖和暴力行動的難民，將得不到避難法的保護，這樣的人不允許再以本國受到政治迫害為名進入德國。已經在德國的，將被驅逐出境。按照新規定，今後將對避難申請人進行語音紀錄，通過語言分析和確定避難申請人的來源國家和地區。申請避難的外國人必須接受此項調查。自作出避難裁決之日起，避難申請人的指紋以及其他在避難申請程序中所留下身份確認資料都將被保留 10 年，以便安全部門能夠長期跟蹤。同樣的，避難申請人的指紋將自動與聯邦刑事局的作案現場指紋庫中的檔案進行比對。
- (七) 修正外國人登記中心法。通過修改此法，將使人們從外國人登記中心獲得的資料更為可靠。迄今為止，簽證資料庫只保存與簽證申請相關的資料，未來將擴大儲存資料的範圍，將簽證資料庫擴展為簽證裁決資料庫。目的是加強入境管理，使警方對外國人進行安檢時，能夠迅速的確認其在德國的居留是否合法。此外，根據新規定，安全部門未來可隨時自動的調取所有相關的資料。
- (八) 修正航空交通法。新的航空交通法規定，在民航機上執行公務的警察，特別是擔負機上安全任務的邊防軍人員，具有使用射擊武器的權利。聯邦及各邦警察機關有權對任職於機場和航空公司中專責安全部門的人員進行可靠性審查，並要求將被審查人員的範圍擴大到負責執行相關工作的人員。另外，根據修正的聯邦登記中心法，航空部門調取修正後的航空交通法第 29 條 d 款之列的人員資料將可不受限制。
- (九) 修正邊防法。根據新規定，將擴大陸、海邊境地區的防禦範圍，加強邊境檢查監控。

## 六、西班牙

### (一) 反恐組織及權限分工：

國防最高情報總局，為西國國家級情報機關，負責執行對恐怖主義現象有關的調查與研析，即時提供總理參考。



警察及民防軍，隸屬內政部，執行各項抗制個人或團體恐怖行動。國防最高情報總局與警察、民防軍屬協調合作關係。

情報事務代表委員會，負責有關反恐議題之工作指示，向總理提出情報工作指示目標；代表政府要求友方進行之工作目標及任務；評鑑情報工作指示目標之進展情形；就恐怖主義問題與其他機構及行政區政府進行協調。該委員會之成員均為內閣重要官員，包括副總理、外長、國防部長、內政部長(警察及民防軍)、經濟部長、總理府秘書長、國家安全秘書長、友方局長，透過該會達成各項協調作為，且工作指示一致，各單位不致有任務重疊問題。亦由於每月召開 2 次會議，各項問題可即時討論解決。

### (二) 反恐措施：

1. 資金凍結：依據國會通過之「預防及遏止恐怖主義資金法案」，該法案凍結任何形式的恐怖組織資金流動，以阻止其資助恐怖分子進行活動。亦成立「恐怖主義資金監督委員會」授權凍結與恐怖組織有關聯的個人或團體所持有之帳戶。國會在「911 事件」後草擬「聯合犯罪調查組織法案」，加強歐盟內部犯罪調查合作，以對抗組織犯罪，特別是恐怖主義的不法作為。

2. 解散政黨：政治團體及政黨如資助恐怖活動或進行不法活動，司法當局有權中止該政黨之活動。2003 年 3 月 18 日西國最高法院宣布將巴斯克地區的民族政黨列為恐怖主義組織，禁止該黨繼續活動，理由是該政黨與西班牙境內的恐怖組織「巴斯克祖國與自由運動」組織(ETA)聯繫密切。該黨利用政府給予之政黨補助費資助 ETA 恐怖活動，因此遭法院判決違法，命令立即解散，停止任何政治活動。

### (三) 制裁型式：

採刑罰制裁。對恐怖分子之刑責設於刑法章節中。如第 578 章，對恐怖分子的攻擊活動予以讚賞、宣傳及辯護，或對恐怖分子攻擊之受害者加以侮辱或傷害名譽等行為，均屬有罪。經由內政部長授權(內長不在，由國家安全秘書長代理)，相關法官核發監聽令狀，可對可疑份子進行最多 72 小時的監聽行動；而在國境外從事與恐怖行動有關之攻擊行為，如被國外法官或法院判刑，而再度在國內犯案者，其境外前科將被西國法官採用而加重刑罰。

## 參、國際反恐法制之立法趨勢

綜觀美、英、日、德、西各主要國家之立法精要，本研究發現各國法制有下列特色與趨勢：

### 立法模式

有採專法集中規範者，例如美國、英國；但大多數國家係配合聯合國之要求，提出一簡要的因應法案，提綱挈領針對主要項目律定對策目標，其他內容則修改

現有法規，增訂恐怖主義罪行的懲罰規定，例如日本、德國、西班牙。

而從規範內容來看，美國、西班牙、英國、德國立法，對恐怖活動採積極抗制立場，屬於攻擊型立法；而日本的恐怖活動特別措施對策法則是以協助支援救難或搜索救助、難民救助之必要措施為主，並未言及積極抗制活動，相關立法或防處措施亦都是加強執法保護，徹底保護相關設施而已，屬於防衛型立法。

### **對象範圍界定**

美國、英國或西班牙對「恐怖主義」的概念及行為類型有明確界定，無論發生地在境內或境外，凡從事威逼或強制人民，藉由威逼或壓服影響政府的政策，或藉由大規模破壞、刺殺、或綁架人民，意圖影響政府的行為，均屬之。美國雖亦有定義，但有關恐怖活動罪行類型則擴及所有違反聯邦或各州刑法之行為。

### **專責處理單位**

各國普遍存在現有情治機關本位主義各自為政的問題。故反恐法制最大相似點為設置統合指揮機構及專責處理單位。

### **情報整合機制**

以美國為首，除了成立本國集中式情報匯集機構外，並積極與各國建立情報交流窗口，加強各國機關間情報分享機制。

### **對恐怖組織指定或認定之機制**

由於恐怖活動或恐怖組織之法律定義或構成要件均係以不確定法律概念組成，在實務運作上，須俟個案發生，再由主管機關或法院視個案情節具體認定，為免認定標準寬嚴不一，造成執行困擾，或損及相關人民權益，宜設有指定或認定之機制，以使相關行政預防措施之發動有一明確依循。美國法明定授權國務卿指定恐怖組織之程序、效力與救濟，屬最完備之立法。而英國「2000年恐怖主義法」(Terrorism Act)亦有認定之制度。

### **制裁方式**

恐怖主義已成為 21 世紀國際秩序與安全的最大威脅，也是對全人類的挑戰。各國有義務對恐怖分子、團體與支援恐怖主義者拒絕給予財政和一切形式的支援。多數國家對於恐怖主義組織或行為者，大多配合聯合國第 1373 (2001) 號決議，採刑罰制裁。而除罰金、徒刑外，也採取資金帳戶凍結之緊急保全措施，並拒絕給予安全庇護。

### **國際合作機制**

所有國家應即進行國際協力合作，除了情資交流外，各國間應加強增進不同文明之間的理解，以區域及區域交流或組成聯盟方式，減少區域間的衝突和全球性的問題，強化國際合作機制，促進彼此發展。

## 肆、結語

無論恐怖主義標舉多麼神聖的宗教使命或政治目的，其以恐怖暴力的手段傷害無辜民眾的生命，透過社會的恐慌，達到脅迫或影響統治階層，進而改變政府的政策或行爲，此種傷害無辜民眾生命的不正當手段，是無法合理化其目的，而爲世人所接受。各國法制基本上都是抱持抗制的立場，成立專責的組織，強化抗制措施，並提升抗制的效能。

不過，以戰固然可以止戰，卻無法根本消弭歷史的仇恨和內心的痛苦。人類社會不同文明與信仰的歧異，只有透過不斷的交流，彼此學習寬容與欣賞，才能調和與化解衝突。弱勢種族發動不對稱的戰爭，在世界各地不斷發生恐怖事件，以暴力的恐怖手段傷害無辜民眾的生命，強勢國家除了以偏向報復、以牙還牙的反恐策略，封鎖斷絕恐怖組織一切支援外，尚須輔以積極的同理心，加強增進不同文明之間的理解，以區域及區域交流或組成聯盟方式，減少區域間的衝突，合力解決全球性的問題，強化國際合作機制，促進彼此發展。