

# 區域反恐條約對東協的啟示：制度化反恐的建立

孫國祥

南華大學亞太所助理教授

**摘要：**本文檢驗 911 後東南亞國家協會區域內的反恐合作，以及反恐合作對東協團結的影響。本文探討東協成員國制定打擊恐怖主義區域條約的可能性，其中包括提升在司法互助方面的協調以及最佳立法途徑實踐的調和。本文分析既有的區域和多邊的條約，並且將該等條約進行立法模式和構成要素的梳理，諸如起訴或引渡的責任、司法互助的提供，以及建立區域的執法能力，該等要素可做為未來東協區域反恐條約潛在模式的參考。最後本文探討東協在打擊恐怖主義所採取合作機制的進程。

**關鍵字：**東協、反恐、區域條約

## 綱要

- 壹、區域化的恐怖主義：邁向共同威脅觀
- 貳、區域反恐條約的模式：條約要素與區域合作
- 參、區域條約的比較：構成要素的類似與歧異
- 肆、東協反恐合作：區域和次區域的多層次合作
- 伍、結論：中期的預期

## 壹、區域化的恐怖主義：邁向共同威脅觀

國際關係理論建構主義學者溫特（Alexander Wendt）認為，在國家之間產生一種集體認同的聯合（unifying）因素之一是共同「他者」（other）的指定，其可能是諸如特定國家的有形威脅，或諸如核戰的抽象威脅。為了該目的，各國基於共同利益產生互賴的進程，並且藉由「他者」的存在而創造反感。<sup>1</sup>當各國確立它們的共同認同不僅在一種政治真空中，而且關係到其他的國家，它們能藉由產生反感到替代的認同，以強化該認同。反之，對於「他者」本質的不一致可能弱化共同的認同，當然也可藉由創立優先順序從而進行合作。

2001 年 11 月 5 日，東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）成員國簽署《東協聯合反恐行動宣言》（ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism），東協似乎採取最初的步驟，以創造一種恐怖主義的共同威脅觀。該宣言的發佈沒有論及成員國之間尖銳的不合，因為該文件對恐怖主義採取廣泛議題論述，維持一種明確不致引起爭論的立場。

宣言的要點包括：宣告恐怖主義對「區域和國際和平和穩定以及對經濟發展」引起一種「艱鉅的挑戰」；譴責 911 攻擊和「（考慮到）該等行為是…一項對我們全體的攻擊」；

<sup>1</sup> Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review* 88:2 (June 1994), p. 389.

拒絕「任何企圖連結恐怖主義與任何宗教或種族」；「檢討並強化…國家的機制以打擊恐怖主義」；要求增進資訊和情報分享以及在執法上的區域合作；要求東協成員國簽署、批准或加入「所有相關的反恐公約，包括《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》（International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism）」；宣告在國際層次的打擊恐怖主義中「聯合國應扮演一項主要的角色」；宣告東協意圖「商談和探究可行的計畫和倡議以增強東協在國際社群的角色和參與其中…做出打擊恐怖主義一項真正的區域和全球努力。」<sup>2</sup>

宣言沒有提及東協組織內部主要的不一致來源，意即透過多邊合作反恐的方法，而且更為直接地是在區域合作中多大程度中將涉及美國。然而，作為一種意圖聲明的宣言十分重要，並且確認恐怖主義是一項必須長期面對的嚴肅問題。

儘管有宣言發佈，東協內部在如何打擊區域恐怖主義公開的不合仍然浮現。2002年2月，新加坡資政李光耀指控印尼不願意在其疆界內掃除恐怖份子的「巢穴」，他點名「伊斯蘭祈禱團」（Jemaah Islamiah, JI）領袖阿布·巴卡爾·巴西爾（Abu Bakar Ba'asyir）和李杜安·伊薩姆迪（Ridduan Isamuddin）亦即「漢巴里」（Hambali）仍在該國自由生活。<sup>3</sup>印尼外交部長哈山（Hassan Wirajuda）回應表示，打擊恐怖主義途徑的不同源於兩國的政治制度差異，一是「基於民主多元主義而另外是基於威權主義。」<sup>4</sup>印尼《時代報》（Koran Tempo）在社論中要求，新加坡應提供清楚的證據以證明印尼存在恐怖主義網，文中表示在蘇哈托（Suharto）政權的威權統治下，證據被輕易的偽造以作為逮捕人民的手段，從而暗諷新加坡對無辜印尼人有類似舉動，從而侵犯印尼的主權。<sup>5</sup>印尼總統梅嘉娃蒂（Megawati Soekarnoputri）懇求鎮靜，但她的立場引起保守的穆斯林團體的不快，他們要求李光耀道歉並且重新評估與新加坡的外交關係。雖然爭吵逐漸平息，但其說明在東協內部的緊張，挑戰主要在於反恐合作必須符合不干預的原則。

溫特認為，國家之間共同認同的創立可能部分被國內的壓力所阻礙，競合的認同或一種主權的不安全感。一國之內國家利益或競爭認同或許優先於集體的利益，從而致使迴避互賴關係的狀況。溫特也認為，諸如國家的主權實體能重大的阻礙集體認同的形成，如果其必須確定本身與其他國家的對比，尤其是安全事務。另一方面，主權也能協助確保一國不會變成徹底淹沒在集體之下，反而促使集體認同的形成。溫特依此方式假定，「主權為各國發展集體忠誠可能致使其『心理上的』可能。」<sup>6</sup>必然的結果是，具有主權衰弱感的國家或許是更加的不安全，它們較具有更大主權穩定的國家更不願接受集體的認同。印尼的困境在於平衡深化區域合作與政府合法性，顯現該種動態性的反映。

911後，美國對東南亞「重新」援助，美國渴望謀求東南亞國家在反恐「第二戰線」的援助，從而也證明東協內部的分裂且有實質合作的障礙。美國對東南亞恐怖主義的首要反應是援助菲律賓。2001年11月，艾若雅（Gloria Macapagal-Arroyo）總統接受一筆1

<sup>2</sup> ASEAN, 2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism, November 5, 2001, <<http://www.aseansec.org/5620.htm>>.

<sup>3</sup> “Indonesia, Singapore at Odds on Terror,” *The Australian* (Sydney), February 22, 2002.

<sup>4</sup> “Jakarta: Singapore Is Too Authoritarian to Understand Us; Indonesia’s Foreign Minister Gets in Jab at the Republic, Saying That in a Democratic System, Terrorism Must Be Dealt with Differently,” *Straits Times*, February 25, 2002.

<sup>5</sup> “Singapore Perpetrating State Terrorism on Indonesia, Says Paper,” *ibid.*, February 27, 2002.

<sup>6</sup> Wendt, “Collective Identity Formation,” pp. 387 – 88.

億美元的軍事訓練和裝備的包裹案。2002年2月，一些部署到菲律賓打擊「阿布塞耶夫」（Abu Sayyaf Group, ASG）的美國部隊曾高達660名。<sup>7</sup>雖然菲國憲法禁止外國軍隊利用在菲國土地進行戰鬥行爲，但馬尼拉和華盛頓避開憲法的規定，而稱軍事行動爲「訓練演習」，儘管實際是美國武裝軍隊進入敵方的領域，而且如果遭受攻擊獲得反擊的授權。菲國政府與美國的緊密合作激起群眾反對的浪潮，一些議會的議員聲稱艾若雅已經違憲，而且另一些人表達害怕美國人逐漸的增加是越戰升級的翻版，或宣告美國新殖民主義的來臨。<sup>8</sup>美國的反恐努力也引起關注，因其逐步捲入打擊「摩洛伊斯蘭解放陣線」（Moro Islamic Liberation Front, MILF）反叛亂的力量，一般認爲其在大部分穆斯林民答那峨受到廣泛的支持，從而可能造成更大規模的衝突。2005年，美國軍隊仍然協助菲律賓軍隊包括在民達那峨的反恐行動。華盛頓也考慮根據成功和平協定的締結而定，提供援助給「摩洛伊斯蘭解放陣線」盤據省分的發展。<sup>9</sup>

在印尼戰線，911後美國迅速確保梅嘉娃蒂在反恐合作上的保證。2001年10月，布希（George Bush）與梅嘉娃蒂會晤時，布希承諾在反恐戰爭合作一項吸引人的報償，即恢復1999年因東帝汶危機所中斷的雙邊軍事關係，以及一項總計大約爲6億5,740萬美元的援助包裹。其中1,000萬美元訓練印尼警察，1,700萬美元援助難民和重建公共建設，13,000萬美元資助法律和司法改革，10,000萬美元透過給予11項印尼產品免稅地位的貿易讓步，以及40,000萬美元促進在石油和天然氣部門的貿易和投資。<sup>10</sup>如同艾若雅，梅嘉娃蒂爲承諾合作遭受國內的巨大壓力，尤其是當美國計畫開始在阿富汗的塔里班（Taliban）轟炸時。反對美國行動而爆發大規模的抗議，印尼的最高伊斯蘭權威「穆斯林宗教領導委員會」（Muslim Ulama Council）要求開展反美的聖戰，以回應任何在阿富汗的襲擊。<sup>11</sup>

《東協聯合反恐行動宣言》促使美國確保自身的涉入。根據宣言，美國太平洋總部司令布萊爾（Dennis Blair）海軍上將被引述表示「在東南亞也有一項非常重要的區域構成要素，其中美國在東協區域的倡議中沒有角色扮演。」<sup>12</sup>美國在華盛頓與東協舉辦一天的對話，其中包括在區域反恐戰略的對話。東協部長們的印象顯示，美國較以往更加重視它們。美國國務院助理國務卿凱利（James Kelly）在他的開幕演講中指出，一些東協國家可以協助反恐戰爭，不僅透過財務、技術和政治的支持，而且透過作爲溫和伊斯蘭社會的模式而貢獻。<sup>13</sup>

美國在東南亞反恐戰爭直接涉入的展望在東協內部創立新的分歧，致使共同的威脅觀更加困難。對一些國家而言，區域和國內反恐努力與美國直接涉入聯繫的前景造成一種困境。雖然援助受到歡迎，但在戰爭中的合作被民衆認爲是反伊斯蘭的行動。馬尼拉尤其敏感的是該類合作並且批評菲律賓允許美國進行聯合軍事演習以消滅「阿布塞耶

<sup>7</sup> “Troop Presence in the Philippines Signals Phase Two of War on Terror,” *Irish Times*, February 8, 2002.

<sup>8</sup> “Manila Debates Use of US Troops,” *The Australian*, January 18, 2002.

<sup>9</sup> “Envoy: US Aid to MILF Hinges on Peace Deal,” *Manila Standard*, January 17, 2005.

<sup>10</sup> “U.S. Showers Indonesia with Promises,” *Jakarta Post*, September 21, 2001.

<sup>11</sup> “Indonesia’s President Backs US. Does Her Country?” *Christian Science Monitor*, September 28, 2001; “Indonesian Moslem Clerics Call for Jihad Against U.S. and Allies,” *Deutsche Presse Agentur*, September 25, 2001.

<sup>12</sup> “U.S. Seeks Role in ASEAN’s Anti-Terror Drive,” *The Hindu*, November 18, 2001.

<sup>13</sup> “US Friendlier to ASEAN Now,” *Straits Times*, December 1, 2001.

夫」為目的。馬來西亞的外交部長賽哈密（Hamid Albar）被引述表示，「我們總是認為，處理國內或區域的問題最佳的方式是區域國家之間。」<sup>14</sup>

雖然在建構實質的多邊合作上遭遇困難，但跡象也顯示東協國家正在增進它們之間的交流。2002年5月，菲律賓、印尼和馬來西亞簽署《交換和溝通程序的建立協定》（Agreement on Exchange and Establishment of Communication Procedures），泰國和柬埔寨後來加入。該協定承諾簽署國分享航線乘客名單、黑名單，電腦化指紋資料庫，以及從事聯合訓練演習並且藉由指定共同的入境和出境點，以強化邊界管制。同時，東協國家公佈打擊跨國犯罪細節的工作計畫。

2002年8月1日，美國國務卿鮑威爾（Colin Powell）簽署《東協與美國合作打擊國際恐怖主義聯合宣言》（ASEAN-United States Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism）。該宣言僅為更大反恐合作的一般性、無約束力的規勸。然而，資深的東協官員主張，宣言為進一步雙邊和多邊條約做好準備。<sup>15</sup>然而，東協國家的一些成員，尤其是越南和印尼僅是不情願的加入，它們擔心宣言將為美國實行區域中的軍事行動開出一張空白支票。文件的原始用語表示，美國將依據「主權平等，領土完整和…不干預其他國家國內事務的原則」行事，儘管最終的用語宣示，其僅僅將「認識到」該等原則。<sup>16</sup>鮑威爾訪問東南亞期間，除了簽署宣言外，更引人注目的是他與印尼的雙邊會談，會談結果是美國在三年中保證提供5,000萬美元的反恐援助。大部分的援助指定給印尼警方，從而允許美國規避資助印尼軍隊的限制。<sup>17</sup>

宣言簽署後東協的確做出一些具體的多邊行動。成員國同意成立「東協網路安全協調委員會」（ASEAN Network Security Coordination Council）以發展資訊安全中心和各國的「電腦網路危機處理小組」（Computer Emergency Response Teams）以對抗網路恐怖主義作為「早期預警系統」。9月16日，新加坡當局宣布逮捕21名被指控為伊斯蘭祈禱團的成員，他們據稱已經進行「挑選目標的偵察和調查」，包括對雅加達的美國大使館。<sup>18</sup>

總之，後911期間彰顯東協試圖改變其恐怖主義的應對方式，意即從一種主要國家到一種更多的區域合作。然而，兩項主要的內部分歧影響該努力。首先，因為國內政治穩定的不同程度以及外部干預的擔憂，東協國家應在多大程度集體反恐仍有分歧。其次，各國對於美國應多大程度涉入區域的反恐合作而意見不同：舉例而言，新加坡和菲律賓支持美國的涉入，但馬來西亞提議一種更為當地（區域）的方式，以因應恐怖主義。

## 貳、區域反恐條約的模式：條約要素與區域合作

2002年至2005年，包括在柬埔寨、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國等東協國家採取反恐行動。一些在柬埔寨被逮捕的嫌犯是泰國國民，或在泰國逮捕的是馬來

<sup>14</sup> “ASEAN Split on Anti-Terror Tactics,” *International Herald Tribune*, February 4, 2002.

<sup>15</sup> “ASEAN Countries Benefit from Anti-Terror Pact,” *Straits Times*, August 3, 2002.

<sup>16</sup> “US Wins Licence to Open Second Front in Terror War,” *The Times* (London), July 30, 2002.

<sup>17</sup> “Indonesia’s Help with War on Terror Could Restore US Aid,” *Christian Science Monitor*, July 1, 2002; “Military Aid to Indonesia Revived in War on Terror,” *Los Angeles Times*, August 3, 2002; “Powell Sees Progress in Restoring Military Ties with Indonesia,” *Associated Press*, August 3, 2002.

<sup>18</sup> “Threats and Responses: Detainees,” *New York Times*, September 17, 2002.

西亞的國民，或在菲律賓和新加坡逮捕的是印尼的國民。<sup>19</sup>顯然，人員、資金和裝備容易的流動，致使恐怖主義成爲一項跨疆界的區域挑戰。<sup>20</sup>

雖然在發展反恐措施中明確的做出進步，東協沒有區域和極少適當的司法互助雙邊安排，因此區域仍無符合面對該挑戰的措施。2003年3月，在聯合國安理會「反恐委員會特別會議」（Counter-Terrorism Committee Special Meeting）中，東協承認仍有許多工作要做，以符合安理會1373號決議所規定的標準。<sup>21</sup>該等標準的達成關係到藉由更佳協調的區域途徑以協助司法改革。區域的途徑在特別司法互助有系統的協調有四項利益。兩項合作的相關利益是：司法互助的擴大延伸；透過分享專門知識和經驗而提昇效率。與調和有關的兩項好處是：更多共同的跨國機制以支援合作；在國內法和安排促進更佳實踐的更多機會。

有系統的合作可以藉由一個區域的框架協定所強化乃明確的事務。其將透過正在進行的結構司法互助和資源分享。促進區域的協定或許是唯一的方式，以促使反恐法發展途徑迅速的調和，因爲在法律的正常發展下，調和成長非常緩慢。一些定期召開的會議將維持和更新合作程序。隨著法律改革的初始階段到確保遵從共同的區域途徑採行協定，東協秘書處可以作爲條約締約方確認和流通資訊，從而將促使透過定期的改革維持最佳的實踐。

東協是少數尚未採行區域反恐司法框架的地緣政治區域團體之一。非洲、美洲、歐洲、南亞、阿拉伯聯盟（Arab League, AL）、獨立國家國協（Commonwealth of Independent States, CIS）、伊斯蘭國家，以及中亞國家已經採行區域的反恐條約。

#### 一、區域條約的要素

許多可能的途徑中，東協成員國發展一項區域條約以打擊恐怖主義的可能性、起訴的多邊司法協助、經由資訊交換、資金管控及移民控制的增進，以避免恐怖事件。焦點是否應僅放在合作以打擊跨國恐怖主義或也提及國內恐怖主義、如果可以開放給非東協國家參加，應規定出如何的條件。本質上，仍有根據國家利益考慮的政治問題。然而，在某種程度而言，它們也是法律問題，受到國家的法律系統以及制度設計的機制之間適合性的技術問題所影響。

其他的區域條約是否提供可以接受的適當模式，爲恐怖行爲的界定提供概念的框架，因而需檢驗既有的區域條約。普遍考慮可接受的條款模式是國內法將完美的與跨國協調和合作的調和。特殊的條款亦應檢驗，以確保它們是清楚且公平。因此，本文的分析是基於其他區域已經採納的條約相關條款，是否符合該等標準而定。

<sup>19</sup> 對於東南亞恐怖主義跨國面向的調查，可參見J. Cotton, “Southeast Asia after September 11”；和A. Tan, “The Persistence of Muslim Armed Rebellion in Southeast Asia: Implications after September 11” in Jones, 185-237.

<sup>20</sup> 無法面對區域經濟全面負面影響的挑戰。參見Australia, Department of Foreign Affairs and Trade Economic Analytical Unit, *Costs of Terrorism—and the Benefits of Working Together* (October 2003) at 23, Department of Foreign Affairs and Trade, <<http://www.dfat.gov.au/publications/costofterrorism/>>.

<sup>21</sup> Noted in S. Pushpanathan, *ASEAN Efforts to Combat Terrorism*, Second APEC Counter-Terrorism Task Force Meeting, Phuket, Thailand (20 August 2003), <<http://www.aseansec.org/15060.htm>>.亦可參見United National Security Council Counter-Terrorism Committee, *Compilation of Participants’ Reports*, Special Meeting (6 March 2003), <[http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/special\\_meeting.html](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/special_meeting.html)>.

## 二、國際合作比較的模式

反恐的國際協定已經在雙邊、複邊以及多邊的層次公式化。<sup>22</sup>本文研究主要是複邊協定，由於它們是區域性質，從而為東協成員國提供最為相關的參照模式，為了發展東協自身的區域條約而進行檢驗。然而，多邊協定的一些特性的確展現一項區域協定的目的，並且作為初步考慮的討論。

首先，有關多邊方案的比較。在聯合國主導下有十二項有關反恐多邊條約已被採納。三項為預防恐怖行為所授權的措施。<sup>23</sup>九項是在事件發生後回應特定暴力行為的種類所談判而成。回應暴力行為的類型是攻擊受保護人士、<sup>24</sup>扣押人質、<sup>25</sup>劫機、<sup>26</sup>針對民用航空器和飛機的非法暴力行為以及在航空器上的犯罪，<sup>27</sup>在船隻和海上平台的非法暴力行為，<sup>28</sup>以及公共場所的爆炸。<sup>29</sup>藉由縮小論及的暴力行動的特定種類，該等多邊條約能宣告特定行為的犯罪，不需要界定或甚至提及恐怖主義。因而它們宣告一項特定行為為犯罪，但不是一般的恐怖主義。他們的目的僅是嚇阻或懲罰罪行的犯罪者。

根據一種法律的公式，多邊公約的功能在於促使受到非法行為波及的國家，加強一些起訴方式的國際合作。公式的基石之一必須是恐怖行為有確認的跨國因素，法律上包含兩個或更多締約方的管轄權。舉例而言，一架在甲國註冊的飛機遭到劫持，犯罪者是乙國的國民，而降落是發生在丙國的領域中，因此，管轄涉及三個締約方。反之，多邊條約並不適用在行為沒有涉及跨國管轄的要素之下。

一旦跨國因素成立，條約公式為各國對事件建立刑法管轄創立權利以及賦予義務。其要求它們不是控告就是引渡犯罪者。當利益相關的締約方之間沒有引渡協定，該公式也提供條約可以用來作為引渡的法律基礎，因而在不同案例中可能有所需要。最後，公式要求各國彼此提供諸如資訊交換的互助，以打擊特定種類的犯罪。

除了處理恐怖行為的特定類型條約外，本文也探討三項多邊條約，因為其中要求對反恐採取更廣泛的預防行動。該等要求國家的措施則沒有限定在一項跨國的因素。兩條約並不試圖直接討論恐怖主義，但意圖控制核材料<sup>30</sup>和塑膠炸彈<sup>31</sup>的散佈，因此仍與恐怖

<sup>22</sup> 為了本文的目的，一項複邊協定是僅開放給一群民族國家參加，相較於多邊協定則是開放給所有國家參與。

<sup>23</sup> Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, 3 March 1980, 1456 U.N.T.S. 124; Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, 1 March 1991, U.S. Treaty Doc 103-8; and the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 9 December 1999, 2178 U.N.T.S. 229.

<sup>24</sup> Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, 14 December 1973, 1035 U.N.T.S. 167

<sup>25</sup> International Convention against the Taking of Hostages, 17 December 1979, 1316 U.N.T.S. 205.

<sup>26</sup> Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, 16 December 1970, 860 U.N.T.S. 105.

<sup>27</sup> Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, 14 September 1963, 704 U.N.T.S. 219, Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, 23 September 1971, 974 U.N.T.S. 177 and Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, 24 February 1988, 1589 U.N.T.S. 474.

<sup>28</sup> Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, 10 March 1988, 1678 U.N.T.S. 221; Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, 10 March 1988, 1678 U.N.T.S. 304.

<sup>29</sup> International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 15 December 1997, 2149 U.N.T.S. 284.

<sup>30</sup> Convention on the Physical Protection of Nuclear Material.

<sup>31</sup> Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection.

行為的防止有關。《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》尋求公約中列舉恐怖行為的預防。<sup>32</sup>總之，多邊公約提供兩種基本的模式，引渡合作或起訴業已犯下特定暴力行為的嫌疑者的義務，其乃跨國且涉及締約方；以及採取國內措施，以預防資金和確定危險物品非法提供給恐怖份子的義務。

其次，有關區域方案的比較。在區域層次上關於反恐所採納的七項複邊條約，包括：《美洲國家組織防止和懲罰對具有國際意義的人員採取犯罪和有關勒索形式的恐怖主義行為公約》（Organization of American States Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes against Persons and Related Extortion that are of International Significance 1971, OAS Convention）簡稱《美洲國家組織公約》；《歐洲禁止恐怖主義公約》（European Convention on the Suppression of Terrorism 1977, European Convention）簡稱《歐洲公約》；《南亞區域合作協會區域禁止恐怖主義公約》（South Asian Association for Regional Cooperation Regional Convention on Suppression of Terrorism 1987, SAARC Convention）簡稱《南亞區域合作協會公約》；《阿拉伯禁止恐怖主義公約》（Arab Convention on the Suppression of Terrorism 1998）；《獨立國協成員國間合作對抗恐怖主義條約》（Treaty on Cooperation among States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism 1999, CIS Treaty）簡稱《獨立國協條約》；《伊斯蘭會議組織對抗國際恐怖主義公約》（Convention of the Organization of the Islamic Conference on Combating International Terrorism 1999, OIC Convention）簡稱《伊斯蘭會議組織公約》；《非洲團結組織預防和對抗恐怖主義公約》（Organization of African Unity Convention on the Prevention and Combating of Terrorism 1999, OAU Convention）簡稱《非洲團結組織公約》。<sup>33</sup>

1998年《阿拉伯公約》與1999年的《伊斯蘭會議組織公約》十分類似，本文僅檢驗《伊斯蘭會議組織公約》，而且《阿拉伯公約》的締約方也是《伊斯蘭會議組織公約》的締約方，兩者皆為阿拉伯聯盟的會員國。另外，由於2001年6月15日簽署的《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》（Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism 2001）<sup>34</sup>並未出現在聯合國的區域公約之中，因此本文並不加以探討。

六項區域恐怖主義條約的探討，不是基於單一的公式以促進國際合作。大多數的區域條約的犯罪行為界定，的確為恐怖份子起訴的合作設立適當的架構。不同於多邊條

<sup>32</sup> International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.

<sup>33</sup> 嚴震生，非洲地區的恐怖主義活動與國際反恐機制，Forum on African Studies in Taiwan <[http://www.africa-taiwan.org/fast\\_tw/perspectives/detail.php?o\\_id=9](http://www.africa-taiwan.org/fast_tw/perspectives/detail.php?o_id=9)> OAS Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes against Persons and Related Extortion that are of International Significance, 2 February 1971, 1438 U.N.T.S. 195; European Convention on the Suppression of Terrorism, 27 January 1977, 1137 U.N.T.S. 94; Arab Convention on the Suppression of Terrorism (April 1998), <<http://www.al-bab.com/arab/docs/league/terrorism98.htm>>. The SAARC Regional Convention on Suppression of Terrorism (4 November 1987), Treaty on Cooperation among States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism (4 June 1999), Convention of the Organization of the Islamic Conference on Combating International Terrorism (1999) and OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism (14 July 1999) <<http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>>.

<sup>34</sup> Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism (15 June 2001). <[http://www.sectsc.org/news\\_detail.asp?id=93&LanguageID=2](http://www.sectsc.org/news_detail.asp?id=93&LanguageID=2)>

約，它們不必然確認和集中於特定種類的非法活動。如同大多數多邊條約所為，它們不必然為了創設國際的權利與義務，而需要一項跨國的因素。

### 參、區域條約的比較：構成要素的類似與歧異

根據它們的構成要素功能對區域恐怖主義條約進行比較。構成要素功能的分類是在於：界定恐怖主義（包括例外）；建立國家的犯罪管轄；促進恐怖主義預防措施（包括情報分享和資訊交換）以及在調查和引渡的互助；以及制定適當的履行機制。

一、恐怖主義的界定：最近兩項區域條約主要的困難在於不同的恐怖主義定義，亦即它們包含不夠充分的暴力行為範圍，或該等暴力行為的界定沒有聯繫到影響政府的動機。因此，六個條約中的五個並沒有一貫地滿足恐怖主義的界定，亦即未提及針對非戰鬥人員的暴力，並且藉由公共動機的原因區別普通的暴力犯罪。

《美洲國家組織公約》論及恐怖主義但避開任何界定。其規定綁架、謀殺和對受保護人士攻擊的犯罪被視為國際重要人是的共同罪行，不管動機（第二條）。受保護人士是本國和外國政府的首長，資深代表和外交官。雖然《美洲國家組織公約》的公式或許為一種避免政治動機麻煩問題的方式，其並未滿足區域合作以打擊恐怖行為針對非戰鬥人員的更廣泛挑戰，因為該條約適用僅限定在國際受保護人員。《美洲國家組織公約》規定，其乃發生在每一個個別國家以「決定行為的性質以及決定本公約的標準是否可被應用」當決定是否對犯下一項特定罪行進行引渡（第三條）。雖然總是要求一國解釋自己責任的任務（直到當爭端被裁定之時），該任務是處於最為主觀之時，當如此含糊的語言使得責任的不確定。《美洲國家組織公約》留下其開放給各締約方輕易的不合作，因為它們同情罪行之後的政治動機。

《歐洲公約》也避開與政治動機問題的糾纏。方法是藉由列舉不應被視為是政治犯罪為準予庇護的目的罪行（第一條）。列舉被限制在暴力行為，其中一些已經是在多邊文書下合作的主題，而且一些是更為普通。聯合國條約包含的行為，諸如針對民用航空器的暴力<sup>35</sup>和劫機，<sup>36</sup>對國際受保護人員的人身攻擊<sup>37</sup>以及扣押人質<sup>38</sup>被列為非法的行為。超越多邊條約，1977年《歐洲公約》即已將炸彈和爆炸物犯罪列入其中。雖然歐洲公約仍有限制，但列舉多邊條約適用於所有的區域締約方確保有益的特色。然而，因為多邊條約相互參照是開始於歐洲公約文本的正文，其沒有維持與多邊條約的更新情形。舉例而言，炸彈和爆炸物罪行被列入，雖然在1977年建立為恐怖份子犯罪的界定，延伸超越多邊條約的範圍，但已經被1997年更為延伸的《制止恐怖主義爆炸事件的國際公約》（International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings）的條款所超趕。<sup>39</sup>

《南亞區域合作協會公約》的第一條規定，一系列的行為應被視為是「暴力主義的」（terroristic）而且其不應被視為是賦予庇護為目的的政治犯罪。該等包括列舉在多邊條

<sup>35</sup> Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation.

<sup>36</sup> Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft.

<sup>37</sup> Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents.

<sup>38</sup> International Convention against the Taking of Hostages.

<sup>39</sup> International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, and Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection.

約之下的罪行。<sup>40</sup>該條款的部分概括列舉多邊條約的適用遍及南亞區域合作協會成員國。另外，任何條約對特定的南亞區域合作協會成員國concerned are already各締約方而且其迫使它們起訴或賦予引渡被包含其中。<sup>41</sup>其他的罪行被視為是「暴力主義的」包括謀殺、殺人、導致肉體傷害的攻擊、綁架、扣押人質以及關於槍砲、武器、爆裂物和危險的物質的罪行，當其用來從事不分青紅皂白的暴力，涉及對個人的死亡或嚴重的肉體損害或財產的嚴重損失。共謀犯下上述罪行也包括在公約的範圍中。條款的後面部分藉由提及普通的暴力犯罪而非恐怖主義以避免動機的問題。限制性的描述，要求暴力是不分青紅皂白，創立一種不足的含糊性，允許一種政治暴力不是不分皂白的主觀解釋。因此，該方面對恐怖主義的法律界定是不夠清楚而且沒有提及一種公開動機的要求。

《獨立國協條約》在第一條界定恐怖主義為一種非法的行為，在刑法下可以處罰，<sup>42</sup>危害公共安全目的的犯罪，藉由權威或恐怖人民手段影響決策制定。實際列為暴力或威脅非法行為的種類是：針對自然人或法人的暴力；對財產的破壞或損害，以致危及人們的生存；對財產引起重要的傷害；以危害政治人物或公眾人物生命為目的的行動；以及攻擊一個外國或國際組織的代表、住宅或交通工具。其他被歸類為恐怖主義的行為是在普遍承認的國際法律文書中所承認的恐怖行為，藉由參考締約國的國內立法中，任何界定為恐怖主義的行為。因而加入不可知的因素到條約的定義，產生不確定性，意即固有的不充分。第一條界定為「技術的恐怖主義」（technical terrorism），論及使用或威脅使用核、放射線、化學或生物武器，如果行為是為了破壞公共安全的目的，恐嚇人民或影響當局的決策，為了完成政治、金錢或其他目的。雖然獨立國協定義的觀點，其引進限制和廣泛的不確定，諸如藉由它的多邊公約和國家立法的參考包容。定義的結構是令人困擾且反覆。「技術的恐怖主義」的界定似乎沒有添加任何新的概念或法律的要素。

《伊斯蘭會議組織公約》的第一條（2）界定「恐怖主義」為任何暴力行為或威脅行為，不管它的動機，完成一項犯罪計畫以脅迫人們，威脅傷害他們或危及他們的生命。擴大該類要素的計畫也包括傷害人們的名譽、自由、安全或權利，暴露環境或任何公共或私人財產遭受危險，佔據或奪取財產，危及國家的資源或國際的設施，或威脅穩定、領土完整、政治團結或任何國家的主權。後者的行為是十分廣泛但不適合界定。舉例而言，對人們權利的危害或環境的暴露遭致危險的觀點是非常的含糊，而且並不適合描述暴力行為。對一國政治團結的威脅將包含分離主義運動，不管他們的和平手段，是政治動機合法性的先審。因此，除了存在含糊，伊斯蘭會議組織的定義有高度的政治傾斜，從而無法客觀。第一條的規定在於區別「恐怖主義」和「恐怖罪行」（terrorist crimes）之間的差異。第一條（4）列出在不同多邊公約規定的罪行，而且認為該等行為是「恐怖罪行」，但僅是各公約被有關的締約方所批准的條件。

《伊斯蘭會議組織公約》的第一條（3）更為廣泛地界定「恐怖罪行」為任何刑事犯罪，著手或參加在任何締約國，以實現恐怖份子目標或違反它的國民、資產、利益或

<sup>40</sup> Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft; Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents.

<sup>41</sup> 《南亞區域合作協會公約》第I(d)條。

<sup>42</sup> 關於是否暴力應受到國家刑法的支配為一項界定恐怖主義的必要條件。

外國的設施，根據其國內法可加以處罰。<sup>43</sup>在伊斯蘭會議組織締約方的國內立法下犯罪的前提致使定義變成主觀。第二條（d）規定，所有以資助恐怖份子為目標的「國際罪行」（international crimes）本身應被歸類為恐怖罪行。該定義部分延伸「恐怖罪行」的意義，以包括其他諸如麻醉藥品和人口非法交易的犯罪活動，它們是意圖資助恐怖份子的計畫。然而，「國際罪行」的意義並不清楚，而且並未提及支持者簡單資金捐獻的資金支援，<sup>44</sup>或許方為最普遍存在的籌措資金形成。其將「恐怖主義」、「恐怖罪行」、「國際罪行」以及普通和政治犯一起放進一個概念的困境。

《美洲國家組織公約》的第一條（3）界定「恐怖行為」為任何違反一國締約方刑法的行為，而且其可能危及生命、身體健全或免於恐懼的自由，或對任何人或一群人導致嚴重的傷害或死亡。其包括導致對公共或私人財產、自然資源以及環境或文化遺產損害的行為。該行為必須不是意圖脅迫任何政府從事或放棄從事某事，中斷任何公共服務，就是在一國之內造成普遍的動亂。因此，與提出的界定一致，暴力是藉由它的政治動機而與普通罪行有所區隔。促使、發起、組織或以任何其他方式幫助恐怖份子的行動，誠如在第一條（3）（a）所界定，本身即為恐怖行為的一部分（第一條（3）（b））。初步限制的行為幅度是太狹隘，以致難以確認恐怖行為的資金、先前被完成的計畫或恐怖組織。然而，除了有國家刑法違反的先決條件外，其乃區域條約之中最清楚和最有效可接受的適用界定。

總之，在區域條約中對恐怖主義界定的語言使用通常是模糊、有所限制和有所不足，留下許多不合作的空間。共同的問題是在列舉的禁止行為中，有限的暴力行為涵蓋。行為的列表通常是極端的有限，並且限制國際合作的機會。在一些案例中，列舉的行為是粗略且含糊，涵蓋普通的跨國犯罪而不考慮武裝衝突的脈絡或其他要素，涵蓋政治上的對抗與針對平民的暴力意圖引起一種恐懼的狀態無關。區域反恐條約的趨勢是避免有限列舉的行為，邁向一般的原則，以創建一項定義。《美洲國家組織公約》提供一項合用的定義，其中主要的弱點是特定的犯罪行為必須已經在國內法內中界定為犯罪。

最後，《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》（Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism），多邊公約之中的例外，使用一個恐怖主義的普遍界定，為了補充在其他多邊公約暴力行為的界定，其中的相互參照。第二條 1（b）界定公約的範圍中一項罪行是：任何其他意圖對平民導致死亡或嚴重的身體傷害的行為，或是在一種武裝衝突的情況沒有對任何其他人士參與戰鬥，當該類一種行為的目的，藉由它的性質或脈絡，是威嚇一群人，或迫使一個政府或一個國際組織從事或放棄從事任何的行為。

《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》可為定義的模範，適當制定出健全的概念架構。適當和小幅偏移與細節在於：其確立嚴重的暴力為必要條件，但限制暴力行為在於針對意圖導致死亡或身體傷害，從而排除對公共建設的攻擊和威脅；除了平民外，暴力是針對非戰鬥人員；意圖迫使社會機構和政府的形式是必要條件，但也具體指明的是對一個國際組織的強迫或一群人口的恐嚇；以及犯罪者的性格確認為一個個別的人稱，

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> 參見《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》。在《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》第 1.1 條「資金」的界定與第 2 條的廣度一起意指對一個組織私人資金的捐獻或許構成一項恐怖份子的罪行，不管資金是否被用來具體指明在第 2.1 條的罪行，並且規定必要的「心理狀態」（mens rea）必要條件被滿足。

舉例而言，一個非國家行為者。由所有東協成員國已經批准的公約，除了馬來西亞和寮國。因此，它的界定似乎可以接受為具有適當性，可為東協區域條約的參考。

二、明確政治動機的例外：在六項區域條約中，每一項恐怖主義界定的模式是避免政治動機的評價。<sup>45</sup>它們具體指明犯罪行為不應被視為是政治犯，從而排除給予犯罪者政治庇護的可能性。<sup>46</sup>另一方面，一些條約不考慮它們對暴力範圍為明確政治目的的定義。

因此，《伊斯蘭會議組織公約》的第二條（a）規定，一個民族的鬥爭，包括反對外國佔領、侵略殖民主義和霸權的武裝鬥爭，依據國際法的原則以解放和自決為目的，不應被視為一項恐怖罪行。此種對行為排除的考量似乎為目的廣泛的恐怖份子找到赦免藉口。該等意圖是廣泛且不夠精確的。雖然手法主要在於赦免反對以色列利益的恐怖行為，但例外也可能危及該等伊斯蘭會議組織國家的利益，諸如阿爾及利亞、埃及、印尼、摩洛哥、沙烏地阿拉伯和烏干達等國，皆遭受反叛者從事恐怖行為所威脅。

《美洲國家組織公約》的第三條（a）同樣地指出「由人民依據國際法的原則為他們的解放或自決所進行的鬥爭，包括反對由外國力量殖民主義、佔領、侵略和支配的武裝鬥爭，不應被視為是恐怖行為」。對於該等沒有排除的恐怖行為，其規定對政治、哲學、意識型態、人種、種族或宗教上的動機沒有「可證明為正當的防衛」（第三條（b））。為自決所從事的暴力行動，與為政治或意識型態的動機的行為相較之間的差異，是過於含糊而無法應用，除了主觀。

顯然，該等例外允許為明確政治和意識型態目的恐怖行為的存在，因為它們無法將它們從國際法下合法從事武裝衝突之間區隔。例外是含糊不清且開放主觀的解釋，可能將武斷排除幾乎所有的暴力政治衝突。在東南亞地區，一些人或許認為對包括「摩洛哥伊斯蘭解放陣線」、「阿布塞耶夫」、「新人民軍」（New Peoples Army）、「北大年統一解放組織」（Pattani United Liberation Organization, PULO）、「大馬聖戰組織」（Kumpulan Mujahidin Malaysia, KMM）、「自由亞齊運動」（Gerakan Aceh Merdeka, GAM）、「聖戰軍」（Laskar Jihad）、「伊斯蘭聖戰」（Islamic Jihad）等組織提供了例外。因此，例外的模式為締約方避開在條約下的合作給與足夠的空間，從而是不能接受的條款模式。

三、國家管轄之下的非法宣告：多邊恐怖主義條約需要確認恐怖行為中的跨國因素，其連接和合法的建立一個國家的管轄權，為國家對該等事件確立權利和責任。舉例而言，為界定恐怖行為和起訴或引渡犯罪者，一方或許被要求在其刑法中建立程序和處罰。<sup>47</sup>反之，在不同情形的區域恐怖主義條約中，可以肯定犯罪的管轄權。一些需要跨國的因素，尤其當區域條約恐怖行為的界定是對多邊條約的相互參照。考慮到主權獨立，其他的區域條約或許為恐怖行為建立管轄權是完全的國內責任，但提出它們恐怖行為定義的前提在於違反先前已建立的國內刑法。雖然大多數區域條約規定在刑法中建立

<sup>45</sup> 然而，一些條約的界定包括，不管暴力的性質，起義或革命的所有行為。參見《非洲團結組織公約》第 1.3(a)(iii)條（「引起普遍的起義」）以及《伊斯蘭會議組織公約》的第 1.2 條（「…威脅穩定、領土完整、政治團結或獨立國家的主權」）。

<sup>46</sup> 《歐洲公約》第 1 條；《南亞區域合作協會公約》第 II 條和《伊斯蘭會議組織公約》第 2(b) 條。《美洲國家組織公約》的第 2 條規定，列舉的行為「應被考慮為國際重要人士的共同罪行，不管動機」。《非洲團結組織公約》第 3.2 條。《獨立國協條約》第 4(1) 條。

<sup>47</sup> 舉例而言，在《歐洲公約》第 1(a) 條下涵蓋的劫持，並且在第 6.1 條下締約方被要求宣示該行為非法。

新的禁令、程序和刑罰的義務，但它們全部順從國家的敏感性，即設計僅有軟性、遲鈍的義務。

根據《美洲國家組織公約》的第八條（d），各締約方合作致力於確保列舉的行為包括在每一個締約國的刑法中。《歐洲公約》第一條中，締約方被含糊的要求對犯罪者建立刑事的管轄權，若違法者是出現在它的領土（第六條 1）。在《南亞區域合作協會公約》中，各締約方履行它們的責任僅止於它們國內法容許的範圍內，誠如在第五、六及八條所規定。《獨立國協條約》的第六條要求締約方，藉由商議共同地為「完成協同的途徑」制定僅僅推薦制訂有關打擊恐怖主義法律上的規則。責任中的短處十分明顯。美洲國家組織的承諾是一種「軟性」或自願的責任，而歐洲的必要條件是確立程序的管轄而非宣告一項行為的非法化。在南亞區域合作協會和《獨立國協條約》之下，根本沒有採納宣告恐怖行為非法義務的法律。事實上，《獨立國協條約》的第九條（2）表示，互助或許被拒絕，因為關於請求行為的決定不是根據被請求方的犯罪立法。

根據《伊斯蘭會議組織公約》第三條（11）的規定，締約方承諾依據公約的條款和它們各自的國家規則，以預防並打擊恐怖罪行。但是，在《伊斯蘭會議組織公約》在第一條（3）界定的「恐怖罪行」為任何犯下的罪行，著手或參加實現一項已經由國內法可以處罰的恐怖目標。由於此拐彎抹角的形式，公約中沒有要求締約方採納可實施國內法的責任。

《非洲團結組織公約》的各締約方根據第二條進行審視它們的國內法，並且建立由公約所界定恐怖行為的罪行。公約的第三部分規定國家對恐怖行為的管轄權，並且規定關於獲得在其領土上犯下恐怖行為者或是其國民的資訊，而締約方必須依據它的國內法採取措施，以調查和起訴該人。各締約方擁有建立管轄權的選擇，如果恐怖行為是針對一國民、無國籍居民、財產或針對國家安全的違法（第七條（1）和 7（2））。《非洲團結組織公約》為建立國內法和規定關於刑法執法最重要的權利和義務，提供最廣泛的同意基礎。然而，雖然對恐怖行為建立刑事罪行似乎是必要條件，一項特定的行動僅歸於恐怖行為的界定之中，若其已經是違反了締約方的刑法（第一條（3）（a））。因此，建立罪犯管轄權的必要條件是迂迴方式。因此，並沒有清楚的法律制定必要條件，以適用於恐怖主義所特有而不是一般由普通刑法包含的行動。舉例而言，該等行動不是一般性的，可能包括爆炸、域外的暴力、秘密的資金、恐怖組織的會員身分、間諜活動以及威脅和欺騙。

東協區域條約可以基於《非洲團結組織公約》條款的特別長處，同時避免它的拐彎抹角。關於在國內法宣示恐怖行為非法的工作，對一項共同定義的採納和國內法的調和可能產生混淆。可能需要制訂責任以解決，其需要條約締約方制定法律，以宣示如同條約中界定的恐怖行為非法。該定義不應包括首先必須是刑法違反順序必要條件的行動，然後方為「恐怖行為」。一項被宣告為非法的犯罪可以包括適當的準備和共犯行為。顯然，採取強制的特定責任程序以建立刑事管轄權是對其後起訴或引渡犯罪者所必須。

四、預防措施：預防恐怖行為的措施能規定一系列的政府活動，包括行政機構之間的協調、移民管制、海關控制、資金流動管制以及公共場所的安全。區域條約提及國內和國際的預防措施，並且強調國際合作。在許多條約中提及廣泛的預防領域的範圍，顯

示從粗糙前進至更為詳盡的預防措施，其中《非洲團結組織公約》具有最為廣泛的涵蓋。然而，大多數條約措施是依據軟性責任的語言而且通常在含糊的條件下。

《美洲國家組織公約》規定，各締約方是「它們之間的合作」以「預防和懲罰恐怖主義的行為，尤其是綁架、謀殺和其他的襲擊…」(第一條)。第八條(a)鬆散的規定，各締約方接受採取措施以預防和阻止在第二條提及的犯罪在其領土準備的責任。歐洲和南亞區域合作協會的條約沒有規定預防責任。

《伊斯蘭會議組織公約》的第二部份規定對打擊和預防恐怖罪行廣泛的合作領域。第三條1要求各締約方不要支持恐怖行為，而第三條11(A)列舉每一締約方「應注意到的」預防措施。其中包括避免它們的領土被用來作為制定計畫、組織和執行恐怖罪行的場所；擴大和強化邊界控制並且監視武器的轉移或儲備；並且強化受保護人士的安全，國際組織，重要的設備和公共交通設施。

《非洲團結組織公約》的第二部分也具體指明反恐合作的領域。各締約方同意避免支持恐怖行為犯罪的行動，包括簽證和旅行文件的發放(第四條(1))。所有締約方必須採取「合法的措施」以預防和打擊恐怖主義依據它們的國內結構，包括擴大和深化諸如武器儲備行動的監督、外交和領事使節團和國際人士保護和安全的強化以及提升資訊和恐怖行為專門知識的交流(第四條(2))。

《獨立國協條約》的第二條規定，依據它們的國內法律和任何國際責任，條約各締約方應合作以預防、揭發、終止和調查恐怖主義的行為。國家立法的內容似乎是限制條款並且致使其含糊。第五條(1)(c)扼要的闡述各締約方應透過發展和採納一致的措施，為預防、揭發、終止或調查恐怖主義的行為而相互協助，而且相互知會關於該等措施以及第五條(1)(d)規定它們應採取措施，以預防和終止它們的領土準備為恐怖主義在另一方領土的犯罪行為。

《伊斯蘭會議組織公約》和《非洲團結組織公約》在預防的措施中，有效地確認共同合作的領域，包括武器的儲備、對危險物品和可疑人士的邊界管制，以及提供受保護人士的安全。沒有區域條約提及恐怖份子資金的防止，並且沒有規定預防措施執行的強健模式。該等可能包括警戒名單的分享和國家協調和通信點的指定，以促進在預防措施的國際合作。<sup>48</sup>關於受保護的人士，條約或許要求各締約方舉行定期的諮商，以確認對特定受保護人員安全措施的需要。共同的危機管理計畫也可能是必要的部分。與武器的儲備和恐怖份子的資金有關，三項多邊公約關係為預防措施提供有用的模式。

《關於在可塑炸藥中添加識別劑以便偵測的公約》(Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection)要求每一締約方「採取必要和有效的措施禁

---

<sup>48</sup> 國際海事組織(International Maritime Organization, IMO)和國際民用航空組織(International Civil Aviation Organization, ICAO)已經發展出有約束的規則，要求它們的成員為運輸和航行採取預防安全措施。《國際船舶與港口保安設施規則》(IMO International Shipping and Port Facility Security Code) (ISPS Code) (參見 Chapter XI-2 of the Convention for Safety of Life at Sea (1st November 1974), <[http://www.imo.org/home.asp?topic\\_id=161](http://www.imo.org/home.asp?topic_id=161)>)以及《國際標準及建議措施》(ICAO Standards and Recommended Practices) (參見 Annex 17 of the *Convention of Civil Aviation (Chicago Convention)*, 7 December 1944, 15 U.N.T.S. 295) 可被相互參照作為區域運輸安全計畫的基線。國際民用航空組織也有自願的「航行安全行動計畫」(Aviation Security Plan of Action) (14 June 2002), <[http://www.icao.int/cgi/goto\\_atb.pl?icao/en/atb/avsec/overview.htm;avsec](http://www.icao.int/cgi/goto_atb.pl?icao/en/atb/avsec/overview.htm;avsec)>.

止和預防未加識別劑的炸藥在其領域內製作」(第二條)以及「未加識別劑的炸藥進出其領土」(第三條)。藉由對它們添加識別劑,炸藥必須在製造過程中被標記(第一條3)。「炸藥」和「識別劑」被界定在公約的《技術附錄》(Technical Annex)中(第一條(1)和(2))。第四條規定各締約方在它們的領域內銷毀無記號的炸藥,除非該等炸藥由警察或軍人所佔有(第四條(4))。<sup>49</sup>《可塑炸藥公約》是可由東協成員國批准的多邊公約。<sup>50</sup>所有六項區域的公約包含各締約方之間有關合作的條款,其在細節上有不同的變化。一個東協區域條約或許詳細說明區域公約,並且提供一種更為全面性的合作和教育體系。四區域公約中的條款包含有關的條款超出在《可塑炸藥公約》責任的範疇,關於炸藥、武器和彈藥的儲備。<sup>51</sup>僅有《伊斯蘭會議組織公約》特別指出一項《可塑炸藥公約》的違反行為是恐怖罪行之一,以締約國是該多邊公約的締約方為條件(第一條4(1))。

《關於核材料的實質保護公約》(Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials)規定各國控制取得核材料和裝置。第三條規定各締約方採取步驟以確保,在國際轉運核材料期間的一般責任(界定在附錄二)在它們的領土或在註冊的船隻或航空器之中。公約的結果是各締約方或許不會從非締約方進口,或出口到締約方或非締約方,除非根據在附錄一所規定對核材料保護(第四條)。第五條具體指明各締約方在核材料是非法取得事件中如何的合作。一般而言,它們有責任在它們的國內法中宣告非法取得,或任何威脅使用核材料以殺害或導致嚴重的傷害或損害(第七條),建立對罪行的管轄權(第八條),並且起訴或引渡犯罪者(第十條)。各締約方關於罪行提起的刑事訴訟應提供協助(第十三條.1)。

雖然結果不大,但區域條約中唯一特別處理核技術的是《獨立國協條約》。<sup>52</sup>《伊斯蘭會議組織公約》也規定在《關於核材料的實質保護公約》下的罪行是恐怖行為,但以該文書被相關締約方所批准為條件。<sup>53</sup>一般而言,雖然區域的公約包含《關於核材料的實質保護公約》中所界定的罪行,<sup>54</sup>但它們沒有包含對核材料保護的預防措施。因此,藉由相互參照引進《關於核材料的實質保護公約》的責任到東協區域條約亦可為之。

多邊公約在預防部分最廣泛的應用是《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》。該公約主要用來切斷恐怖份子的「資金」來源,其乃任何資產形式,不管如何取得(第一條1)。公約所稱的犯罪,是指任何人「以任何手段,直接或間接地非法和故意地提供或募集資金,其企圖是將全部或部分資金用於,或者明知全部或部分資金將用於實施」所界定的恐怖份子罪行(第二條1)。

<sup>49</sup> 《可塑炸藥公約》成立一個委員會,指定透過國際民用航空組織(第五條(1))進行推薦為修改技術附錄組成委員會(第六條(3))。

<sup>50</sup> 參見Annex 1。

<sup>51</sup> 參見《非洲團結組織公約》第4(2)(b)條;《伊斯蘭會議組織公約》第3(ii)(A)(1)條;《獨立國協條約》第11(c)條和《美洲國家組織公約》第8(a)條。

<sup>52</sup> 第1條界定技術的恐怖主義包括威脅或使用核武或它們的零件;第11(c)條規定,締約方必須交換核材料非法運行的資訊。然而,它的界定對其恐怖主義的界定並未增加多大意義。

<sup>53</sup> 第1.4(g)條。

<sup>54</sup> 參見《歐洲公約》第1(e)條界定恐怖罪行包括炸彈的使用。《南亞區域合作協會公約》界定一項恐怖份子罪行包括任何涉及武器的行為,當其用來不分皂白地對人或財產導致死亡或嚴重損害(Art. 1(e))。

制止對恐怖主義資助亦可在區域條款中發現。《非洲團結組織公約》規定各締約方試圖避免資助恐怖行為（第四條 1）。一項恐怖行為被界定為包括「贊助」（sponsoring）（第三條（b））。《伊斯蘭會議組織公約》也包含相關的規定，但將洗錢合併與恐怖行為，其中表示洗錢以資助恐怖主義為目的，本身被視為是恐怖罪行（第二條（d））。伊斯蘭會議組織各締約方也同意，它們的國家機關將不「執行、倡議或參加任何形式的組織或資助或犯罪或唆使或支持恐怖行為，無論直接或間接」（第三條（1））。然而，《伊斯蘭會議組織公約》並未提及為恐怖行為的私人資金募集，因其可能包括在《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》所界定的「資金」，而且是應切斷的犯罪「資金」（第二條 1），以及個人意圖或明知該類金錢將被如此運用為條件。尤有進者，一項個人的捐獻不必然實際上被用在恐怖份子犯罪的必須，唯有該類金錢被捐獻給一個組織的整體資產而且有被意圖用來從事恐怖主義的目的（第二條 3）。

如果馬來西亞和寮國批准《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》，它的條款可以滿足區域制止恐怖份子資金的目的是。雖然東協成員國可以有效的應用《關於核材料的實質保護公約》和《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》，但涉及區域條約責任的合併問題，從而應增補在武器和危險物品在邊界流動管制的發展和應用。

五、情報資訊交換：情報係指關於犯下恐怖行為罪行之前的資訊蒐集。情報的蒐集和交換是打擊恐怖主義預防措施必要的一部分，但被個別的考慮，原因是其乃國際合作努力中最重要的部分。在大多數區域恐怖主義條約中，情報的分享是明確的條款。然而，用於情報蒐集和分析的機構、方法和規則責未具體指明，結果是基於政府對此活動的敏感性而定。

根據《美洲國家組織公約》第八條（b）規定，締約方同意在預防和懲罰列舉罪行上合作，包括透過資訊的交流。南亞區域合作協會締約方為預防恐怖活動為目的，要求它們之間關於資訊交流的合作義務（第八條（2））。《伊斯蘭會議組織公約》締約方必須在它們之間從事資訊交換，以及調查、專門知識和教育交換的合作（第三條 II（A）7-8 和第四條）。根據《非洲團結組織公約》的第五條，締約方之間從事資訊交換的強化，關於由恐怖團體從事的行為和犯罪以及由該等團體使用的通信方法（第五條（1））。包括《伊斯蘭會議組織公約》和《非洲團結組織公約》規定締約方顧及任何資訊在傳遞中的保密。

該等即為簡化的抽象責任與該等《獨立國協條約》形成對比。《獨立國協條約》的第五條（1）（a）規定，締約方應合作並且透過交換資訊相互協助。第五條（1）（h）規定，立法的文本和材料的交換。第十一條規定，締約方應在互利的議題上交換資訊。該等包括：分佈在其領土內包含有關恐怖份子威脅資訊散佈的資料；在預備過程中恐怖主義的行為；核、化或生物武器非法的流通；恐怖組織或個人對締約方之一的國家安全展現威脅；利用恐怖份子方法的非法武裝組成；已被確認行使恐怖行動的方式、手段以及方法；或許由一方提供至另一方的補給和裝備；有關法律問題的實施是公約的對象；恐怖份子資助和供應者的確認和推定管道；以及恐怖份子以違反締約國主權和領土完整為目的的侵入。如此相對高程度的明確指定或許可歸因於獨立國協為蘇聯的歷史特性，成為一個在俄羅斯影響下的安全制度政體，以及它們當前面對威脅環境的共同本質。

東協成員之間在政治、文化、經濟和宗教情況的差異，顯示情報共享將是趨近於小心謹慎，而且高度的明確指定和命令式條款並非適當。最終，各國在情報蒐集方面行使全面的管制，它們選擇在判斷後是否分享的權利。當資訊可以分為不同程度的保密層級，條約的國家執行義務將不能透明化。

六、調查的互助：為因應業已違反的犯罪行為和執法的目的，調查的互助包括關於資訊蒐集的調查（舉例而言，文件、通信攔截、物證）和人員移轉（舉例而言，證人和嫌疑者）。關於調查，區域條約的焦點是在互助。除了有關引渡外，區域有關條款是高度的普遍性。

《美洲國家組織公約》根本沒有調查的條款規定。《歐洲公約》的第八條關於恐怖份子罪行，要求各國「相互提供在犯罪事件上最廣泛的互助措施從而得以進行訴訟」。《南亞區域合作協會公約》締約方被要求相互提供訴訟有關的互助，審理有關恐怖犯罪，包括提供必要的證據（第八條（I））。根據《獨立國協條約》的第五條（1）（b），締約方應在調查詢問的行為中提供合作。第九條（1）規定，如果被要求的締約方相信合作可能損害它的主權、安全、社會秩序或其他重大利益或是可能違反它的法律或國際責任，協助的提出應被全面或部分的拒絕。

《伊斯蘭會議組織公約》的第三條。11（B）列出「打擊措施」作為一項合作的領域，包括恐怖罪行犯罪者的逮捕、確保對恐怖罪行證人和調查者的保護，以及為打擊恐怖主義在有關政府機構和公民之間建立有效的合作。第四條要求締約方增進相互在調查程序範疇的合作，尤其是關於逃脫的嫌犯或該等犯下恐怖罪行者的逮捕。第十四條規定，為調查或有關恐怖罪行的審判訴訟，每一締約方應盡可能擴大援助其他締約方。《非洲團結組織公約》締約方進行交換資訊致使不是任何被指控從事恐怖行為反對締約方之一利益者的逮捕，就是武器的沒收（第五條（2））。公約的第五部分規定關於域外調查和司法互助的程序。第十四條（1）規定，任何締約方可以要求另一方落實，在後者的領土內提供協助和合作，以及關於被指控恐怖行為有關司法訴訟的犯罪調查。

除了在《伊斯蘭會議組織公約》和《非洲團結組織公約》較少提及外，一些區域條約並不具體提及管轄之間證據的取得、外國人的移交以作證或協助調查、司法文件的服務，或搜查和扣押執行的程序。<sup>55</sup>雖然該類事項一些或許已經在其他為合作打擊犯罪的國際安排中適當的提及，在區域條約對該等安排並沒有相互的參照。<sup>56</sup>

區域恐怖主義條約互助框架的狹隘基礎並不適當，因為締約國可能被要求在廣泛的問題中進行其他的犯罪調查。互助程序傾向是細膩和技術性質，因此，為互助建立廣泛、詳細的技術安排對外部的區域恐怖主義條約有更好的發展。然而，並沒有區域互助安排業已建立，區域恐怖主義條約可以對締約方賦予責任以發展它們。最低成度而言，各締約方應從事檢討它們的互助安排，以確保它們與反恐條約義務是協調和補充。

<sup>55</sup> 參見《歐洲公約》第 8.1 規定。《非洲團結組織公約》第 14 條規定，一方可能請求另一方實踐(在後者的領土)犯罪調查，尤其是：「證人的詢問以及做為證據說明的副本；審判資訊的公開；調查進程的加入；文件和錄音或鑑定副本的蒐集；為取得證據目的從事的資產檢查和追查；實施搜索和扣押；以及司法文件的服務」。第十六條表示，域外調查必須依照被請求國的法律實施。《伊斯蘭會議組織公約》也規定，有關建立調查委託乃基於另一締約方的請求(第 9 條)。

<sup>56</sup> 《非洲團結組織公約》第 18 條規定，各締約方著手發展「司法互助程序」；《獨立國協條約》第 20.1 條規定，締約方可以在該議題締結更為詳細的協定。

東協地區目前沒有區域互助的司法架構的存在。<sup>57</sup>馬來西亞提議發展的框架目前仍處於發展的初級階段。<sup>58</sup>理想上，一個東協區域恐怖主義條約應在一個廣泛的東協區域互相援助架構中協調。結果是東協國家沒有為互助採納一種區域架構，為互助以調查恐怖份子的活動，恐怖主義條約應要求它們發展雙邊的安排。

七、引渡：對反恐多邊司法合作的歷史焦點早已放在起訴犯罪者或引渡他們審判的責任上。<sup>59</sup>起訴的責任已經規定在區域條約中。關於引渡引發的法律問題在於，關於違法者是否歸類為本質上具有政治的性質，其中引渡的責任不再適用。如果要求被視為是政治活動的迫害，對被控者監護的國家有權不引渡，並且可能取而代之的責任是給予庇護。

《美洲國家組織公約》規定，被指控或判決列舉犯罪的人應為引渡的對象，根據締約方之間生效的引渡條約條款（第三條）。引渡是締約方被要求提交犯罪者到其有能力起訴的權威機構（第五條）。該等條款被限制在《美洲國家組織公約》中，規定它不是能夠解釋的，以致損害對庇護的權利（第六條）。因為在《美洲國家組織公約》對恐怖罪行迷有普遍的界定，此庇護的資格是廣泛開放給主觀的解釋，被指控的犯罪者僅只有政治的部分。其損害引渡的義務以及公約的大部分。

《歐洲公約》締約方被要求不是引渡被控告的個人就是起訴他們（第七條）。引渡給予政治庇護的背景下或許被拒絕（第五條）。此例外也是在廣泛條件下所起草，轉移成為不確定並且打開濫用之門。進一步列舉恐怖份子的罪行，締約方乃自由決定一項「針對個人生命、身體健全或自由的嚴重暴力行為」不應被歸類為為引渡目的的政治犯罪（第二條）。當然，該決定是一種選擇，它們不受公約的支配。

《南亞區域合作協會公約》締約方被請求引渡，受到它們國內法的影響（第六條）。無論如何，隸屬於國內法管轄似乎有害責任，其受到繁瑣、不適當、不公平和惡意等一系列廣泛的資格所支配（第六條）。《獨立國協條約》沒有制定對引渡的獨立條款，頗不尋常。第五條（2）簡單地指出，引渡程序應由國際協定決定那些國家是有關的締約方。第四條（2）規定，被控告從事恐怖主義行為人的國籍應被視為在犯罪當時是屬於它的國籍。

根據《伊斯蘭會議組織公約》，締約方對該等被指控或判決恐怖罪行者從事引渡（第五條）。引渡可能被拒絕，若被請求引渡的罪行是在被請求國的法律下被認為是政治性質的一種（第六條1）。然而，第二條（b）表示，恐怖罪行不應被歸類為政治犯罪。雖然如此寬廣的引渡基礎，但應注意《伊斯蘭會議組織公約》對恐怖主義的定義的例外十

<sup>57</sup> 東協成員國之間也有少數的雙邊互助安排。澳大利亞與東協成員之間較東協相互間有更多的雙邊的援助安排。

<sup>58</sup> Communication of the Malaysian Delegation at the ASEAN Government Legal Officers' Programme on Anti-Terrorism, Bali, August 2003.

<sup>59</sup> 在許多恐怖主義的多邊公約中可發現引渡條款，包括International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, Arts. 9-15; International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, Arts. 7-13; Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, Arts. 7, 11, 15; International Convention against the Taking of Hostages, Arts. 6, 9-10; Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, Arts. 6, 8; Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, Arts. 6, 8, 11;以及Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, Arts. 13, 15-16.

分廣泛。第廿三條規定，任何引渡的請求必須伴隨最初或依據請求國的立法規定條件下發佈起訴或逮捕令的副本。各締約方也必須提供說明其尋求引渡的行為，其具體指明諸如日期和地點的細節，以及希望引渡的主旨說明。該等程序的必要條件是特定的，在缺少其他引渡安排下其乃有利。

《非洲團結組織公約》的第四部分處理引渡。第八條（1）規定，各締約方應引渡遭受指控或業已犯下界定在第一條恐怖行為之人，而且在另一方的領土內完成。然而，恐怖主義的界定再一次是容易遭受廣泛的例外。引渡必須由締約方之一所請求符合在公約規定的規則，設立程序的問題且並不允許主觀的例外（第九至十三條）。《非洲團結組織公約》對引渡有最清楚和客觀的標準。

合法的政治行為和來自恐怖行為武裝鬥爭的差別是必須小心釐清引渡和庇護責任之間的混沌。政治暴力符合恐怖主義界定的標準，既非合法的政治活動，亦非合法的武裝衝突。因此，一旦一項區域條約採納對恐怖行為的清楚界定，定義提供執行引渡責任的道路。被指控的恐怖份子應遵守請求引渡的義務，基於庇護的合法例外僅容許請求國部分在惡意（*mala fides*）的情況，由國際法庭決定何國應有管轄權。

區域條約提供一些途徑為引渡建立程序的準則。《美洲國家組織公約》和《獨立國協條約》相互參照在引渡條約締約方之間，鑑於《伊斯蘭會議組織公約》和《非洲團結組織公約》引進它們自己的程序形式。《歐洲公約》和《南亞區域合作協會公約》對程序保持沈默。其似乎將適當的相互參照已經適當實施引渡條約的程序，為締約方的特定需求提出特別合身的進程。然而，當引渡條約大部分仍屬雙邊性質，可以預期區域覆蓋範圍中有引渡的缺口。事實上，一項區域恐怖主義條約或許僅在一些國家之間有適當的引渡文書，而且其因而也為引渡程序提供程序拘泥形式的簡單不履行。

八、促進遵從的措施：致力於蒐集和分析有關的情報，採取有效的預防措施，而且成功的調查和起訴犯罪行為需要細膩的預防和執行能力。整個世界該等能力仍處於大致在初始階段的發展。

根據《歐洲公約》，「歐盟犯罪詢議委員會」（Council of Europe's Committee on Crime Problems）是要求持續知會公約的履行（第九條（1））。南亞區域合作協會締約方有交換情報和專門知識的義務（第 VIII（I）條）。《伊斯蘭會議組織公約》規定專門知識的交換以及締約方相互合作以著手和交流打擊恐怖罪行的研究和調查。它們也在它們的能力範圍內相互提供提供技術援助（第四條）。《非洲團結組織公約》要求關於締約方之間提供技術援助的合作（第五條（6））。

該等條款與該等在《獨立國協條約》中區域能力建立相較，顯得十分不足。第五條（1）（f）規定，以共同的資金和研究的行為，並且在系統的方式開展工作和能力，因應技術和環境的危險。第五條（1）（g）和第十二條考慮到在預防恐怖主義上，經由有利害關係締約方之間協議，由特別的反恐單位提供實際的協助並且處理其後果。第五條（1）（h）允許透過訓練課程、研討班和工作坊交換恐怖行為的預防和打擊的經驗。第五條（1）（i）要求締約方透過訓練以及增進人員特別訓練的合作。第七條規定，在《獨立國協條約》下的合作應由一個有利害關係的締約方請求的基礎上進行，協助從事轉交，或在一個締約方的倡議，相信該類援助將有利於另一方。第八條（1）規定，被請

求的締約方應採取所有必要的措施，以確保請求及時和充分可能的完成。該等反映俄羅斯在區域反恐努力的利益和能力優勢。實際上，它們的履行有賴於相互的善意和主要為善意和鼓勵表達的措施。

國際協定能利用更為細膩的措施，藉由制定締約方報告履行水準的責任，以促進能力發展。雖然在《獨立國協條約》中鼓勵專門知識的交流，或表達幾乎命令的條件，但唯有《歐洲公約》包含提出執行報告的責任。各條約沒有建立機構或提到與其他機構的協調，以促進在反恐領域的能力建立。舉例而言，締約方的會議或它們的有關的小組委員會可以被委任負擔取得和檢討在條約執行規定報告的責任。它們能夠為增進國家履行和國際合作推薦程序的發展或修正。尤其是它們可以被委任發展、採納和監督詳細行動計畫的落實 for 技術的能力發展，諸如立法和行政的改革，以便給予政治的動能以協調預防和執行能力建立的區域計畫。因此，對提供區域能力建立監督的制度機制倡議，應成為東協區域條約的特色之一。

另一項有關條約的健全履行問題是對爭端解決程序的設計，證明解決履行問題的必要性，舉例而言，當引渡要求被拒絕時。當恐怖行為企圖破壞在受害國公共機構，因拒絕引渡可能爆發尖銳的政治敏感性。因此，對區域條約的締約方沒有選擇正式和有約束力的爭端解決程序以解決它們之間爭端。<sup>60</sup>東協成員國也不太可能選擇正式和有約束力的爭端解決。最後，晚近兩項區域條約並不允許締約方對它們的責任提出保留。<sup>61</sup>東協成員似可接受該趨勢以保護協定的功能。

#### 九、其他的問題

致力於打擊恐怖主義仍有許多相關的事務並沒有包含在上述檢驗之中，其中仍有四類區域條約受到限制所引發的問題。但兩個問題可能對未來東協區域條約的起草者所遭遇，涉及公民和政治權利的保障以及與非締約方的法律關係。

在《美洲國家組織公約》提出保障的問題，透過公約的適用賦予任何人被剝奪的自由，有權享有程序正義的法律保障（第四條）。第八條（c）給與每一個違法者有權保護他或她自己。《伊斯蘭會議組織公約》描述保護證人和專家的措施。<sup>62</sup>該兩條約顯示公民權的保障沒有一致的途徑。更好的保障可以考慮包括在恐怖行為的定義中意圖構成要素的補救，以保護真正政治運動的無辜組織者不會轉向暴力。對嫌疑者適當人道待遇的保障、程序正義和法律代表亦可涵蓋其中。另外有關司法公平施行的問題是宣判部分。區域接受的國家判決指導可以證明有益於促進合作，當其中一方拒絕引渡，因為其考慮請求國中可適用的處罰是過於嚴厲（或過輕）。<sup>63</sup>在所有區域恐怖主義條約中皆無

---

<sup>60</sup> 除了恐怖罪行外，第 2(c)條列出其他不應被考慮為政治犯罪的罪行，即令有政治的動機。它們包括伊斯蘭會議組織針對締約方的政府部長、國家元首和皇室的侵略，謀殺、搶劫、破壞以及武器交易皆為恐怖行為。

<sup>61</sup> 然而，《歐洲公約》第 10 條規定正式的仲裁過程，如果第 9 條的措施失敗。《非洲團結組織公約》第 22.2 條規定，任何關於公約的解釋和適用的意見不一必須由「爭端國之間直接協議友好的解決。」如果失敗，締約方可以提交爭端到國際法院或願意由其他締約方仲裁(第 22.2 條)。《獨立國協條約》第 21 條規定，條約的解釋或適用所引起的爭端必須透過商議和談判解決。

<sup>62</sup> 《伊斯蘭會議組織公約》第 41 條，以及《非洲團結組織公約》第 19.4 條。

<sup>63</sup> 第三部分第三章。第 35(1)條具體指明，沒有刑罰或強制的措施可以強加在證人或專家不遵從傳喚之上，即使以處罰令做為準備。

提及判決，儘管恐怖份子財產的沒收在《伊斯蘭會議組織公約》和《非洲團結組織公約》中有提及。<sup>64</sup>

問題二是關於與非締約國的法律關係，其中可分為不同的面向。其中包括是否一項東協條約應規定它的締約方遵守多邊反恐條約的條款，以及是否東協條約應開放給非東協國家參加。由東協成員國批准的多邊公約形成不一致的拼湊物。藉由相互參照，所有多邊條約中規定的罪行放進東協區域條約的確可能。<sup>65</sup>但罕有區域條約引進義務，僅有在要求所有它的締約方有責任加入多邊條約。<sup>66</sup>實際上，引進責任的手段是次佳情形，然而，如同大多數的區域條約缺少有效的修法程序要素，以維持它們與多邊的發展同步。<sup>67</sup>從列舉的多邊條約中引進責任，但它們僅適用在締約方之間，避免為第三方創立權利。<sup>68</sup>如果非東協成員國能被授權參加東協條約，如此透過一項非成員的議定書有限參與區域外合作的諸如能力建立和情報合作優先事務，較為容易。<sup>69</sup>

事實上，打擊恐怖主義的區域條約對東協提供貧乏的模式。它們典型係以含糊的語言和包含許多不確定的責任。它們對恐怖行為不同刑事的界定以及在宣示該等行為非法在概念上有所缺陷或不充分。大部分它們的預防措施和情報合作仍屬務虛。它們主要的強項是在調查和引渡安排的互助上提供程序。然而，區域條約的確為發展深化的區域內的合作提供框架。它們的成功指南的目標不僅提及合作，而且建立國家的反恐能力，以及該等目標可藉由增進履行的措施而強化。因此，儘管有各類的不充分，但它們為東協區域條約的起草者提供許多寶貴經驗。

## 肆、東協反恐合作：區域和次區域的多層次合作

近年來，東協在反恐措施的合作已經大步向前，包括在區域整體層次以及在次區域的層次。然而，東協成員或許實際上採納區域條約以打擊恐怖主義，方為建立「安全共同體」的初步實踐，或許東協內部與相關利害國簽定的合作宣言，是檢驗東協未來法治化的重要基石。

東協較早的實踐是在 1996 年於菲律賓碧瑤市召開恐怖主義問題的國際會議。1997 年 5 月，東協與日本論壇在東京舉行，雙方建立打擊恐怖主義資訊交換的網絡。<sup>70</sup>1997

<sup>64</sup> 共同判決的相關問題是容許死刑的問題。東協成員國允許死刑，但其他的國家可能拒絕來自一個對引渡的罪犯可能判處死刑國家的引渡請求。

<sup>65</sup> 《伊斯蘭會議組織公約》第 19 表示，如果一名違法者將被引渡，被請求國必須交出所有資產和沒收的款項，用作恐怖行為或與其行為有關，其乃犯罪者所佔有或在第三方所佔有。《非洲團結組織公約》第 5.2(b) 條規定，締約方必須交換資訊從而致使武器沒收和充公。第 13.2 規定，基於同意引渡一名罪犯，締約方「應沒收和轉移全部的資金和相關的資料，據稱用作恐怖行為之用。」(第 14.1(f) 條)。

<sup>66</sup> 《歐洲公約》第 1(a)-(c) 條、《伊斯蘭會議組織公約》第 1.1 條，以及《南亞區域合作協會公約》第 I(a)-(d) 條有相互參照的情形。

<sup>67</sup> 僅有《歐洲公約》第 1(a)-(c) 條對所有締約方施加多邊公約的責任。

<sup>68</sup> 僅有《非洲團結組織公約》規定修正，即國家締約方必須向非洲團結組織的秘書長做出書面請求。國家和政府領導人的集會僅可考慮所有國家締約方提議的修正案(第 21.2 條)。修正案必須由簡單多數所通過(第 21.3 條)。

<sup>69</sup> 參見《伊斯蘭會議組織公約》第 4 條規定，《南亞區域合作協會公約》第 I 條同樣的規定。

<sup>70</sup> 舉例而言，《獨立國協條約》第二十四條規定，不是獨立國協成員的國家得以加入條約。《美洲國家組織公約》第 9 條規定，其開放給美洲國家組織和聯合國的成員簽署。在 1995 年 12 月 15 日簽定的《東南亞無核區條約》(Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone)

年，首屆「東協跨國犯罪會議」（ASEAN Conference on Transnational Crime in Manila）發表《東協跨國犯罪宣言》（ASEAN Declaration on Transnational Crime）。該宣言主要是檢驗在諸如恐怖主義、非法毒品交易和海盜等犯罪問題上區域合作的可能性，並且涵蓋引渡的討論。<sup>71</sup>根據該宣言，東協國家建立「東協國家打擊跨國犯罪部長級會議」（ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime, AMMTC），以兩年一度為基礎集會，並且將東協集結成立諸如「東協毒品問題資深官員」（ASEAN Senior Officials on Drug Matters and the ASEAN Chiefs of National Police）的機制。<sup>72</sup>在第一屆「東協國家打擊跨國犯罪部長級會議」中，考慮建立「東協跨國犯罪中心」（ASEAN Centre on Transnational Crime）的可能性。<sup>73</sup>1999年，第二屆「東協國家打擊跨國犯罪部長級會議」提出「打擊跨國犯罪行動計畫」（Plan of Action to Combat Transnational Crime）。<sup>74</sup>2001年，第三屆「東協國家打擊跨國犯罪部長級會議」贊同召開「實施東協打擊跨國犯罪行動計畫之行動計畫特別專家小組」（Ad Hoc Experts Group on the Work Programme to Implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime）。<sup>75</sup>該等發展為區域合作打擊跨國犯罪奠定基礎。

2001年9月11日，恐怖份子攻擊美國之後，東協致力於合作打擊跨國犯罪開始將目標鎖定在恐怖主義。2001年在汶萊召開的第七屆東協高峰會後發佈《東協共同反恐行動聲明》（ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism）。<sup>76</sup>2002年5月，東協在吉隆坡召開了「東協恐怖主義特別部長會議」（Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism），會議啟動了「東協工作計畫」（ASEAN Work Programme）以落實東協打擊跨國犯罪計畫。<sup>77</sup>關於恐怖主義，工作計畫包括資訊交換、法律的調和、情報分享、協調執法，訓練計畫和多邊或雙邊司法協定的發展以促進逮捕、起訴、引渡以及其他。<sup>78</sup>其也為東協成員提供邁向打擊恐怖主義區域公約的工作（項目6.2（e））。2002年7月，「東協區域論壇」（ASEAN Regional Forum, ARF）發表名為《打擊恐怖主義者募集資金措施聲明》（Statement on Measures Against Terrorist Financing），提及該等諸如凍結資產、落實國際標準、資訊的交換、拓展、技術援助和承諾以及報告等議題。<sup>79</sup>2003年6月，

---

<<http://www.aseansec.org/3636.htm>>。議定書規定，非成員締約方應尊重條約並且避免不是違反條約(第一條)就是以核武威脅另一方(第二條)。第三條規定，議定書開放給中國、俄羅斯、英國、美國和法國簽署。參見Malaysian Institute for Nuclear Technology Research,

<[http://www.mint.gov.my/policy/treaty\\_nuclear/seanwzf95\\_protocol.htm](http://www.mint.gov.my/policy/treaty_nuclear/seanwzf95_protocol.htm)>。

<sup>71</sup> O.Y. Nee, *International Responses to Terrorism: The Limits and Possibilities of Legal Control of Terrorism by Regional Arrangement with Particular Reference to ASEAN*, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore (July 2002) at 23, <<http://www.911investigations.net/source119.html>>.

<sup>72</sup> 參見東協網站<<http://www.aseansec.org/13844.htm>>.

<sup>73</sup> P. Vermonte, *Regional Responses to Global Terrorism*, Thirteenth Meeting of CSCAP Working Group on Transnational Crime (27-28 June 2003) 3.

<sup>74</sup> D. Mahadzir, "ASEAN Anti-Terrorism Makes Slow Progress" (2003) 29 *Asia Pacific Defence Reporter* 19.

<sup>75</sup> Joint Communique of the Second ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime, Yangon, Myanmar (23 June 1999), <<http://www.aseansec.org/5632.htm>>.

<sup>76</sup> Joint Communique of the Third ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime, Singapore (11 October 2001), <<http://www.aseansec.org/5621.htm>>. 工作計畫可參考<<http://www.aseansec.org/5621.htm>>.

<sup>77</sup> 參見<<http://www.aseansec.org/5620.htm>>.

<sup>78</sup> Joint Communique of the Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism, Kuala Lumpur, Malaysia (20-21 May 2002), <<http://www.aseansec.org/5618.htm>>.

<sup>79</sup> 工作計畫參考<<http://www.aseansec.org/5616.htm>>.

「跨國犯罪資深官員會議」(Senior Official Meetings on Transnational Crime, SOMTC) 贊同提議以成立「聯合反恐特別小組」(Joint Terrorism Task Forces) 當一個受到影響的成員國尋求在調查恐怖事件的協助。<sup>80</sup>2003年8月,「東協政府法律官員計畫」(ASEAN Government Legal Officers' Programme) 召開會議,討論在反恐的區域國內法的調和與一項區域條約的展望。2003年10月7日,東協成員公布它們的《峇里第二協議》(Bali Concord II)<sup>81</sup>,企圖成立「東協安全共同體」(ASEAN Security Community, ASC) 希冀在成員國之間尋求提升區域在安全事務上的團結和合作。<sup>82</sup>

然而,在區域範圍層次上述宣言和計畫落實其中多數意圖和承諾仍有困難。許多會議並未提及制度性能力建立或創立機制以協調東協組織,諸如「東協國家打擊跨國犯罪部長級會議」和「跨國犯罪資深官員會議」。<sup>83</sup>對一些東協國家而言,區域內國家協調的缺乏和國家主權問題也約束履行。<sup>84</sup>2003年3月,聯合國安理會反恐委員會特別會議(UN Security Council Counter-Terrorism Committee Special Meeting)中指出,東協在區域層次上仍有許多工作有待完成。<sup>85</sup>

由於東協在反恐合作區域的障礙,現行的模式似乎是在東協框架中的次區域層次中進行合作。<sup>86</sup>舉例而言,2002年印尼、馬來西亞和菲律賓在吉隆坡簽署《資訊交流和訊息程序的建立協定》(Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures),而且後來泰國(在金邊召開第八屆東協高峰會期間)加入。<sup>87</sup>

2003年8月,印尼在「東協政府立法官員計畫」(ASEAN Government Legal Officers' Programme)會議中提出區域反恐條約的發展。雖然該建議已在2002年由東協部長們在它們的「實施東協打擊跨國犯罪的工作計畫」所接納,建議接受一種複雜的姿態。在次區域層級似乎有能持續。<sup>88</sup>當東協成員國的反恐能力有所增進,為相關的法律合作建立區域框架成爲必然。首份東協法律合作協定在2004年末簽署,而且在成員國之間批准後運作。然而,其沒有清楚的指明恐怖份子活動的共同界定,而且它的責任是受到國內法所支配。<sup>89</sup>

事實上,東協成員目前在於透過與其他國家結爲夥伴關係而強化它們的反恐能力。舉例而言,2002年達成《東協與美國合作打擊國際恐怖主義聯合宣言》(ASEAN-United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism)。<sup>90</sup>2002

<sup>80</sup> 參見<<http://www.aseansec.org/12001.htm>>.

<sup>81</sup> 參見<<http://www.aseansec.org/15159.htm>>.

<sup>82</sup> Pushpanathan,.

<sup>83</sup> Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II) (7 October 2003), <<http://www.aseansec.org/15159.htm>>.

<sup>84</sup> Vermonte, at 4, for comment on the earlier meetings. Concerning the lack of common ASEAN interests, 參見D. Mahadzir, "Lack of Cooperation Hinders ASEAN Anti-Terrorism Efforts" (2002/3) 28 Asia Pacific Defence Reporter 28.

<sup>85</sup> Vermonte, *ibid.*

<sup>86</sup> Pushpanathan, *supra* note 50.

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> Declaration on Terrorism by the 8th ASEAN Summit, Phnom Penh, Cambodia, (3 November 2002), <<http://www.aseansec.org/13154.htm>>.

<sup>89</sup> Personal observation by first-named author at the ASEAN Government Legal Officers' Programme on Anti-Terrorism, Bali, Indonesia, August 2003.

<sup>90</sup> 2004年11月29日,由除了緬甸和泰國外,所有東協國家在吉隆坡簽署(Treaty on Mutual Assistance on

年第六屆東協與中國高峰會（ASEAN-China Summit）提出《東協與中國在非傳統安全領域議題合作的聯合宣言》（Joint Declaration of ASEAN and China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues），其後發展為東協和中國之間的《諒解備忘錄》（Memorandum of Understanding）。<sup>91</sup>2003年1月23日，第十四屆東協與歐盟會議（ASEAN-EU Ministerial Meeting）提出《打擊恐怖主義聯合聲明》（Joint Declaration to Combat Terrorism）。<sup>92</sup>2004年1月，「東協國家打擊跨國犯罪部長級會議」與日本、韓國以及中國開會討論它們之間打擊跨國犯罪的合作。<sup>93</sup>2004年2月在峇里島舉行的「區域反恐部長會議」（Regional Ministerial Meeting on Counter-Terrorism）中，除了東協外交部長外，尚有來自澳大利亞、加拿大、中國、斐濟、法國、德國、印度、日本、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、南韓、俄羅斯、東帝汶、英國、美國和歐盟的代表與會。它們同意建立一個資深法律官員特別工作小組，就反恐合作適當的區域司法框架提出報告，並且確認合作和協助提升的領域。<sup>94</sup>在國家的層次，2003年3月，澳洲和菲律賓之間簽署一項反恐合作的備忘錄，2003年6月18日，澳洲和柬埔寨也簽署類似的備忘錄。

目前反恐夥伴關係內的密切活動有可能產生一些成果。然而，東協的制度脆弱性而且由於伊斯蘭恐怖主義在區域中造成的特定政治敏感性顯示，對於短期內在區域反恐合作建立司法模式仍未成熟。雖然本文預期在中期（5年）內，關於區域或次區域的反恐條約有可能出現。

## 伍、結論：中期的預期

一項東協區域條約可以透過提出適當的制度性結構以促進反恐措施，藉由決策制定進程以促進合作、協調、分享專門知識和共同法律的途徑。恐怖主義的客觀共同法律界定是容易的使用。其似乎可以簡單的顯示「由非國家行為者犯下的嚴重暴力，針對平民，並且意圖強制某社會」。其能在國內法律中宣告為非法，沒有提及業已存在的國內罪行或一項行為中的跨國要素。減少1999年獨立國協和美洲國家組織條約對恐怖份子資助的要素。精心制定的協定可以提及針對社會基礎建設、國際機構以及非戰鬥人員的暴力、暴力的威脅和準備。

由於東協區域中許多恐怖活動的跨國性質，在國際層次實施預防合作和互助的措施實屬必要。它們包括藉由在海關和移民障礙建立管制和資訊交換以預防和合作，對受保

---

Mutual Legal Matters)。締約方將在諸如調查、證據的取得、文件的服務以及犯罪所得處置等事務進行合作。協定適用在187條罪行，諸如謀殺、綁架、欺騙和偽造。該協定免除一方合作的責任，若一方對嫌疑犯給予政治庇護或是若一造的國內法沒有協助被請求國的合作。Singapore Ministry of Law Press Release on Signing of Mutual Legal Assistance Treaty 2004, 29 November 2004, <[http://notesapp.internet.gov.sg/\\_48256DF20015A167.nsf/LookupContentDocsByKey/GOVI-677FJL?OpenDocument](http://notesapp.internet.gov.sg/_48256DF20015A167.nsf/LookupContentDocsByKey/GOVI-677FJL?OpenDocument)>.

<sup>91</sup> 參見<<http://www.aseansec.org/7424.htm>>.

<sup>92</sup> Memorandum of Understanding Between the Governments of the Member Countries of ASEAN and the Government of the People's Republic of China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues (10 January 2004), <<http://www.aseansec.org/15647.htm>>.

<sup>93</sup> 參見<<http://www.aseansec.org/13185.htm>> and <<http://www.aseansec.org/14030.htm>> respectively.

<sup>94</sup> Joint Communique of the First ASEAN plus 3 Ministerial Meeting on Transnational Crime, Bangkok, Thailand (10 January 2004), <<http://www.aseansec.org/15645.htm>>.

護人士在安全措施上的商議，強化武器和危險物品儲備的管理，以及情報協調和接觸點。藉由擴大證據的蒐集、嫌疑犯的引渡、證人的移交等相關措施可以提升互助。

較早的反恐區域條約在該等問題上是可有限度的作為模式。它們傾向有一種嚴格限制的適用，而且集中在引渡，同時也是在軟性、含糊的語言為框架，致使適用具有主觀性。然而，檢驗 1999 年晚近的區域條約，《非洲團結組織預防和對抗恐怖主義公約》的確提供許多有用的反恐合作措施，可以作為有用的模式。

東協成員國可能掌握機會為反恐而進行的區域合作和協調建立一個更好的架構，並且從其他既有的區域條約學習該等條約的優點以避免重蹈覆轍。舉例而言，制定罪行的責任不應拐彎抹角，但應調和司法改革。引渡被指控為犯罪者的程序不應允許基於庇護的例外。一項東協締約方的會議可以委任以檢討在條約執行和詳細行動計畫的履行監督報告，以利技術能力的發展，以便產生政治的動能以協調能力建立的區域計畫。其他的問題可以在框架中討論，包括對公民和政治權利行使的保障條款，以及與其他建制和非締約方的關係。

東協內部有許多為國家的行動和國際合作建立能力的機會。東協的成員國內有效力、資源和判例以及許多資源和有意願的夥伴。當該等接合的工作可能在中期方能完成，區域將為反恐合作所需，提出清楚和正義的法律框架。