

論全球化下之國際反恐怖主義公約

趙國材

國立政治大學國際法教授

摘要：世界各國面臨的恐怖主義威脅來源、程度和反恐怖主義能力皆存在極大的差異，各個國家的反恐怖主義的利益與整個國際社會反恐怖主義的利益，往往並不一致。國際社會缺少一種共同的反恐怖主義規範、體系、認識和有效分配反恐怖資源的制度性安排，反恐怖主義變成不是國際社會和人類社會的反恐怖主義行動，而是各個國家的反恐怖主義行動，對恐怖主義進行全球治理，必須超越民族國家和文化背景才能有效打擊恐怖主義、減輕恐怖主義的危害。

關鍵字：全球化、國際反恐、恐怖主義、反恐怖主義公約

綱要

- 壹、前言
- 貳、國際反恐怖主義公約之立法背景
- 參、國際反恐怖主義公約
- 肆、國際反恐怖主義公約之主要內容
- 伍、國際反恐怖主義公約的國內立法模式
- 陸、國際反恐怖主義公約之侷限性
- 柒、國際反恐怖主義公約評價
- 捌、結論

壹、前言

東西方的恐怖主義問題有很大的差異，這些差異使得東方國家把恐怖主義視為一個當地的、國內管轄的事件，而歐洲國家則一直是從國際合作的角度看待恐怖主義問題，把恐怖主義視為一個國際管轄的事件。

在歐洲，恐怖主義幾乎都具有濃厚的國際背景、國際目標，或是其力量來源於其他國家。但在東方，東南亞國家，恐怖主義雖然都具有一些國際因素，但主要的根源都是當地的，如外來移民與當地土著之間的關係、印度教徒與穆斯林之間的關係、佛教徒與其他宗教信仰徒之間的關係等。如何調節當地民眾和利益團體間之關係是解決東南亞地區恐怖主義的根本之道。

很多國家在國際社會的反恐怖主義行動中都於把恐怖主義問題出口給其他國家，這種作法可能也會傷害自身。包括美國在內的大國，也曾經試圖降低恐怖主義在國際政治生活中的重要性，但是卻給其他國家帶來更多的麻煩。

貳、國際反恐怖主義公約之立法背景

世界各國面臨的恐怖主義威脅來源、程度和反恐怖主義能力皆存在極大的差異，各個國家的反恐怖主義的利益與整個國際社會反恐怖主義的利益，往往並不一致。國際社會缺少一種共同的反恐怖規範、體系、認識和有效分配反恐怖資源的制度性安排，反恐怖主義變成不是國際社會和人類社會的反恐怖主義行動，而是各個國家的反恐怖主義行動，對恐怖主義進行全球治理，必須超越民族國家和文化背景才能有效打擊恐怖主義、減輕恐怖主義的危害。

參、國際反恐怖主義公約

一、國際聯盟時代的國際反恐怖主義公約

1937年《防治與懲治恐怖主義公約》的簽訂背景和主要內容

(一)《防治與懲治恐怖主義公約》的簽訂背景:

1937年國際聯盟主持下，27個國家代表在日內瓦舉行正式外交會議，會上簽署《防止和懲治恐怖主義公約》，此為國際社會所制定的第一個針對恐怖主義的專門公約。共有25個國家簽署，但只有1個國家批准，故該公約簽訂後因未獲得多數簽字國批准而未能生效。然此後歐洲與美洲反恐怖主義公約的許多內容與基本精神皆與其相同，故此公約奠定國際反恐怖主義犯罪立法的基礎，影響深遠。

(二)《防治與懲治恐怖主義公約》的主要內容

《防治與懲治恐怖主義公約》的主要內容包括：

(1) 關於恐怖主義之定義、範圍及懲治的規定

恐怖活動係指直接反對一個國家，而其目的與性質則為在個人、團體或公眾中製造恐怖的犯罪行爲。最主要表現在故意危害國家元首或執行國家元首特權等人士的生命身體健康或自由行爲。公約規定締約國有避免做出反對另一國之恐怖活動之義務，更要承擔和懲治此類活動，並為此相互協助。

(2) 關於引渡和司法委託的規定

恐怖主義份子依國際慣例和締約當事國法律，可予以引渡。在不引渡之場合，任何締約國應對在本國境內發現的恐怖主義份子行使管轄。

(3) 關於普遍管轄原則規定

對在外國犯恐怖主義行爲罪行而在締約國之領土上發現的外國恐怖主義份子，應當如同在該國領土內犯罪一樣，採同樣方式予以起訴。

二、聯合國時代之國際反恐怖主義公約

國際反恐政治合作，可分三個層次：(1) 全球性反恐合作，如聯合國國際組織是全球性國際組織，制訂多邊的國際公約，從事反恐合作；(2) 區域性國際組織，如歐洲聯盟、美洲國家組織、非洲統一組織、上海合作組織等從事區域反恐合作；(3) 雙邊反恐合作。

(一) 全球性反恐怖主義公約

恐怖活動之全球化促使國際社會強化應對國際恐怖活動之法律合作，在國際法上，為維護民航空運安全，制定持劫航空器罪、暴力危及飛航安全罪、制止危害民航及機場安全的空中反恐；為保護個人安全，制定防止和懲處侵害國際保護人士、反對持劫人質、刺殺政府首長，襲擊或殺害平民；為海上航行和開發石油安全，制定危及海上航行安全和大陸架固定平台安全、海盜罪，核材料制止恐怖主義爆炸注標塑性炸藥實物保護，制止恐怖主義爆炸、制止向恐怖主義提供資助，反國際洗錢相關措施，修正銀行保密法、對銀行監管、打擊地下銀行、管理慈善基金、貨幣犯罪與預防措施，監控貴重物品貿易、移民管理維護恐怖主義受害者的移民權利，盜竊、搶劫、非法製造、買賣、運輸、儲藏危險物質罪，

1. 1963 年《關於在航空器內的犯罪和其他某些行為的東京公約》(Tokyo Convention on Offense and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft)¹

禁止任何人於航空器上為觸犯刑法之犯罪行為，或危害航空器及其所載人士或財產，或危害航空器上良好之秩序與紀律之行為。

2. 1970 年《關於制止非法劫持航空器的海牙公約》(Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)²

禁止直接或間接藉武力或其他方式之威脅，對該航空器非法劫持或行使控制或企圖行使此項行為。為了防止這類行為，以規定適當的措施以懲罰罪犯。各締約國應採取必要措施，對罪行和對被指稱的罪犯對旅客或機組所犯的同該罪行有關的暴力行為，實施管轄權³。罪犯所在的任一締約國如認有需要時，得將罪犯拘留。

3. 1971 年《關於制止危害民用航空安全的非法行為的蒙特利爾公約》(Montreal convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)⁴

禁止任何人為劫機行為以外之其他危害民航安全的罪行。任何人如果非法地和故意

¹ 1963 年 9 月 14 日訂於東京。

² 1970 年 12 月 16 日訂於海牙。

³ 管轄權具有立法管轄權 (legislative jurisdiction) 與司法管轄權 (enforcement jurisdiction) 的雙重性。立法管轄權是國家按照其意願制定法律；司法管轄權是透過行政等機構的干預權。國際刑事管轄權係指一國法院依據國際法和國內法，對特定涉外刑事案件行使管轄權的資格，主要在解決某一特定國家之法院有審理恐怖活動與行為刑事案件之資格。

⁴ 1971 年 9 月 23 日訂於蒙特利爾。

從事暴力行爲、破壞行爲而危及飛行安全，或妨礙其工作，即是犯有罪行。各締約國承允對其罪行給予懲罰。締約各國對罪行所提出的刑事訴訟，應相互給予最大程度的協助。

4. 1973 年《關於防止和懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪刑的紐約公約》(Convention on the prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons)⁵

預防、禁止與懲治侵害外交代表和其他應受國際保護人員之安全的國際恐怖主義活動⁶，以確保該人士能有效執行公務。各締約國應採取切實可行的措施防止罪行及交換情報並協調以防止罪行的發生。

5. 1979 年《反對劫持人質國際公約》(Convention against the Taking of Hostages)⁷

目的為防止作為國際恐怖主義的表現的一切劫持人質行爲。⁸任何人如劫持或扣押並以殺死、傷害人質用以威脅第三方作為或不作為某行爲，作為釋放人質的條件。此為各締約國應給予適當懲罰並合作防止罪行的發生，包括禁止鼓勵、煽動劫持人質行爲的措施，或各締約國間交換情報協同採取適當措施。⁹罪犯在其領土內劫持人質的締約國，應採取它認為適當的措施，以期緩和人質處境，設法使人質獲得釋放。

6. 1979 年維也納《核材料實物保護公約》(Convention on the Physical Protection of Nuclear Material)¹⁰

防止非法使得和使用核材料可能引起之危險，制定《核材料實物保護公約》，務求防止偵察和懲處有關核材料犯罪行爲。對於蓄意實施國際刑法所禁止的未經合法授權而擁有、使用、處理核材料，或以搶劫、盜取、欺騙、勒索等非法手段獲取核材料，或使用核材料從事核威嚇、核訛詐之活動，應予刑法懲罰。除第三條、第四條以及第五條第 3 款外，適用於國內使用、儲存和運輸中的用於和平目的的核材料。每一締約國應於其國家法律內規定，有蓄意不法取得核材料之行爲應予懲處，並確立其管轄權。

7. 1988 年《補充 1971 年 9 月 23 日在蒙特利爾制定的關於制止危害民用航空安全的非法行爲的公約的制止在為國際民用航空服務的機場上的非法暴力行爲的蒙特利爾議定書》(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports)

⁵ 1973 年 12 月 14 日訂於紐約。

⁶ 劉恩照，〈國際恐怖主義〉，《中國國際法年刊 1988》，頁 323-346。

⁷ 1979 年 12 月 18 日在紐約聯合國開放簽字。詳閱朱文奇，〈《反對劫持人質國際公約》中的普遍管轄原則〉，《中國國際法年刊 1994》，頁 131-149。

⁸ Abraham H. Miller, *Terrorism and Hostage Negotiations* (New York: Westview Press, 1980).

⁹ 法國對付阿爾及利亞恐怖份子的方式是不使用暴力手段，加強情報蒐集，著重宣傳法國民主價值觀，安頓並收編阿爾及利亞恐怖份子，使恐怖主義消滅於無形。1978 年 3 月 16 日，義大利前總理莫羅被極端份子綁架，並在 55 天後遭殺害，反映出義大利警方與情報部門間之工作聯繫脫節，原因是義國存在一些不利於情報部門開展反恐怖蒐集情報工作的規章。

¹⁰ 1979 年 10 月 26 日訂於維也納。

Serving International Civil Aviation) ¹¹

將危害機場安全的行爲也作爲危害航空安全犯罪行爲之一，包括在機場上對人進行暴力行爲，及毀壞機場上的設備或航空器而危及機場的安全。並增加當被指控的罪犯在締約國領土內出現，該國不將此人引渡時，締約國得在規定範圍內的罪犯行使管轄權。

8. 1988 年《制止危及海上航行安全非法行爲羅馬公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation) ¹²

禁止故意非法從事暴力、暴力威脅或其他恐怖活動，危害國際民用船舶航行安全，破壞海上航行秩序的行爲。本公約所稱船舶，指任種類的非永久依附於海床的船舶，包括動力支撐船、潛水或任何其他水上船艇。任何人如非法並故意從事可能危及船舶航行安全即構成犯罪行爲。任一締約國應考慮行嚴重性使罪行受到適當懲罰。此罪行應被視爲包括在任何締約國之間任何有引渡條約中的可引渡的罪行。

9. 1988 年《制止危及大陸架固定平台安全非法行爲議定書》(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located in the Continental Shelf) ¹³

禁止故意非法從事暴力、暴力威脅或其他恐怖活動，危害大陸架固定平台安全，破壞公海秩序的行爲，締約國應採取必要措施確定罪行管轄權。該議定書要求各締約國家加強刑事刑法合作，共同打擊海上恐怖活動。¹⁴

分爲以下兩項罪名：¹⁵

(1) 危害海上航行安全罪

危害海上航行安全罪係指行爲人故意以暴力、暴力威脅或其他恐怖行爲，危害國際民用船舶安全、破壞海上航行秩序的不法行爲。

船舶係指任何種類的非永久依附於海床的船舶，包括動力支撐船、潛水器或任何其他海上船艇；但是不包括軍艦、國家擁有或經營的用作海軍輔助船或用於海關或警察目的船舶，以及已退出航行或閒置的船舶。

¹¹1988 年 2 月 24 日訂於蒙特利爾。

¹²1988 年 3 月 10 日訂於羅馬。

¹³1988 年 3 月 10 日訂於羅馬。

¹⁴1968 年 1 月，美國間諜船普布羅號 (U.S.S Pueblo) 被北韓拿捕並沒收事件。Admiral Stansfield Turner, *Terrorism Democracy* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1991), p.10.1975 年 5 月美國傳馬雅古茲號(S.S Mayaquez.)被柬埔寨拿捕事件。Turner, *ibid.*, p.16. 1985 年 10 月 7 日，一艘載有 400 多名乘客的義大利遊輪阿奇利勞爾奧號(Archille Lauro)，在駛往埃及塞德港(Port Saide)途中被身份不明的武裝人員劫持，要求以色列釋放被監禁的 50 名巴勒斯坦人，未獲滿意答覆，8 日射殺一名美國乘客，並將其屍體扔進大海，敘利亞拒絕接受，強迫該船轉向賽浦路斯再折返埃及，9 日持劫者投降。劫持者出於政治目的不法暴力行爲，危害海上航行安全，既有別於海盜，又非一般刑事犯罪可以比擬，屬於國際恐怖主義罪行，故需制訂新的法律規範。Turner, *ibid.*, p.200.

¹⁵周成瑜著，《海上犯罪與國際刑法》(台北：五南圖書出版社，2007 年)，頁 118-123。

危害海上航行安全罪實際上可包括奪取或控制船舶行爲、暴力行爲、毀壞船舶行爲、放置危險物品行爲、干擾航行行爲、傳遞虛假情報行爲、傷害或殺人行爲、未遂行爲、教唆或共謀行爲、脅迫行爲，上述行爲只需導致船舶無法安全運行，均可構成本罪。

(2) 危害大陸礁層固定平台罪

危害大陸礁層固定平台罪係指行爲人故意以暴力、暴力威脅或其他恐怖行動，危害大陸礁層固定平台安全，破壞公海和平秩序的行爲。

固定平台係指用於資源的勘探或開發或用於經目的永久依附於海床的人工島嶼、設施或結構。任何人如非法從事有可能危及固定平台的安全或危及其安全的損壞、有關該類罪行未遂而傷害他人即構成犯罪。

危害大陸礁層固定平台罪實際上可包括奪取或控制固定平台行爲、暴力行爲、毀壞固定平台行爲、放置危險物品行爲、傷害或殺人行爲、未遂行爲、教唆或共謀行爲、脅迫行爲。與危害海上航行安全罪之行爲大致相同。

10. 1991 年《可塑性炸藥中添加識別標示以便偵測的蒙特利爾公約》(Convention on the Marking of Plastics Explosives for the Purpose of Detection)¹⁶

禁止並防止在其領土內製造未經標誌的炸藥。炸藥係指以一種或多種烈性炸藥製成的炸藥，在攝氏 25 度時，其純質形成的蒸發壓力少於 10-4Paat; 以一粘合劑材料制成; 作為一種混合劑，在通常室溫時，具有韌性和可 p225 性。各締約國應對未經標誌的炸藥嚴格有效地控制已在其在領土內製造、帶入的持有和轉讓，必要時予以銷毀，防止被轉用和用於與公約目的不相符之用途。

11. 1997 年《制止恐怖主義爆炸的國際公約》(Convention for the Suppression of Terrorist Bombings)¹⁷

制止任何人非法和故意在公共場所、國家或政府設施、公共交通系統或基礎設施，或是向或針對這類場所、設施或系統投擲、放置、發射或引爆爆炸性或其他置死裝置，故意致人死亡或重傷，或故意對這類場所、設施或系統造成巨大毀損，從而帶來或可能帶來重大經濟損失。每一締約國應酌情制定國內立法，並對罪行進行的調查和提起的刑事訴訟或引渡程序相互提供最大程度的協助，包括協助取得它們所掌握的為這些程序所需的證據。

12. 1999 年《制止向恐怖主義提供國際資助的國際公約》(Convention for the Suppression

¹⁶1991 年 3 月 1 日訂於蒙特利爾。塑膠炸藥(Plastics Explosives)，屬軍用炸彈，性能安定易燃，須靠雷管引爆，爆速每秒約 7923 公尺，威力驚人，主要成分為環三甲撐、三硝胺、甲撐和潤滑油。塑膠炸藥可分為 C3、C4 二型。在外觀上，C3 為淺棕色塊狀固體炸藥，C4 呈灰白色可塑性體，可染色偽裝。

¹⁷1997 年 12 月 15 日訂於紐約。1998 年 1 月 9 日第 52 屆聯合國會議通過。

of the Financing of Terrorism) ¹⁸

為切斷恐怖主義犯罪的資金來源，將支助恐怖主義列為犯罪，規定金融機構的責任，要求加強對金融機構的監管，金融機構要確立對客戶識別的規則，禁止任何人以任何手段，直接或間接地非法和故意地提供或募集資金，其意圖是將全部或部分資金用於恐怖主義活動，或者明知全部或部分資金將用於實施恐怖主義活動。資金系指有各種資產，不論是有形或無形資產、是動產還是不動產、不論以何種方式取得，和以任何形式。任何人如有此行為，即構成犯罪，每一締約國應在本國國內法中規定此罪行為刑事犯罪，並以適當刑懲治這些罪行。

13. 2000 年《打擊跨國有組織犯罪公約》及三個議定書¹⁹

有鑒於跨國有組織犯罪是國際社會 21 世紀挑戰，2000 年聯合國會議上通過《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》，以建立控制跨國犯罪的有效國際合作。該公約是聯合國制定的專門用於打擊跨國有組織犯罪的第一步國際刑法公約。宗旨在於促進合作，以便更有效預防及打擊跨國組織犯罪，而此類罪行應被視包括在任何締約國之間在公約生效前已有的任何引渡條約中的可引渡罪行。

14. 2005 年《國際反核恐怖主義公約》(International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism) ²⁰

禁止任何個人獲得放射性物質或裝置並企圖造成人士傷亡、財產損失或環境破壞的行為。禁止使用放射性物質或裝置破壞核設施。禁止個人威脅使用放射性物質或裝置或者非法要求獲得核材料或其它放射性物質的行為。加入該公約的國家將被要求在國內法中將這些行為列入刑事犯罪行為之中。締約國之間：(1)應以進行合作；(2)採取符合國內法的適當措施以保護得到的任何保密情報的機密性；(3)不應要求締約國提供國內法規定不得傳送或可能危及有關國家安全或核材料實物保護的任何情報；(4)締約國應將本國負責發送和接收情報的主管機關和聯絡點告知聯合國秘書長；(5)締約國應盡全力採取適當措施確保放射性材料受到保護，並考慮到國際原子能機構的相關建議和職能。

(二) 區域性反恐怖主義公約

促進區域性反恐怖主義合作透過區域性反恐怖主義法規與行動，打擊區域性國際恐怖主義活動與行為，維護區域安全，日益重要。區域性反對恐怖主義行為公約包括美洲、歐洲防止和懲治恐怖主義行為，南亞區域、阿拉伯國家、伊斯蘭會議組織、非洲統一組織，均屬防預和打擊區域性國際恐怖主義犯罪行為之公約；上海合作組織乃屬反恐反分裂及反極端主義。有關區域性反恐怖主義公約分述如下：

¹⁸1999 年 12 月 9 日第 54 屆聯合國大會通過。

¹⁹2000 年聯合國會議通過。

²⁰2005 年 4 月 13 日聯合國大會通過。

1. 1971 年《美洲國家組織關於防止和懲治恐怖主義行為的公約》²¹

禁止任何人綁架、謀殺和襲擊根據國際法國家有義務給予特別保護的人的行為以及與其有關勒索行為，並促進美洲國家間針對打擊恐怖主義之合作。締約國承允相互之間進行合作，依照各自的法律，採取有效的措施，以防止和懲治恐怖主義行為。為防止和懲治罪行進行合作，締約各國應承擔以下義務：(1) 根據各自法律，採取措施在各自領土上，防止和阻止策劃在另一締約國領土上進行的犯罪活動；(2) 交換情報和考慮採取有效的行政措施，以保護應特別保護之人；(3) 保證因實施公約而剝自由的人有為自己辯護的權利；(4) 把公約中列舉的犯罪行為列入各該國的刑法；(5) 最迅速地接受對公約所規定的犯罪行為提出的引渡要求。

2. 1998 年《阿拉伯制止恐怖主義公約》²²

促進在打擊恐怖犯罪方面的相互合作。要求締約國採取必要措施，根據其各自國內的法律實現以下目標：從嚴懲處恐怖主義犯罪活動；對任何恐怖犯罪未遂按完全犯罪予以懲罰；凍結、沒收罪犯製造恐怖主義活動的工具、財產或任何與之有關的財物。阿拉伯合作打擊恐怖主義的基礎在安全領域方面：透過締約國間資料的交換、調查、及專業知識的交換來防止和打擊恐怖罪行。司法領域方面：(1) 引渡：締約國應依公約規定的規則引渡有恐怖罪行之人；(2) 司法委托：每一締約國有權請求任何其他締約國代表請求國執行與一項恐怖罪行訴訟有關的任何法程序；(3) 司法合作：每一締約國應向其他締約國提供與恐怖罪行有關的調查或起訴所需的必要援助；(4) 犯罪所獲物品和收益：締約國應扣押和向請求國移交恐怖罪行所獲或用於恐怖罪行有關的任何物品和收益；(5) 交換證據：締約國承諾由其主管機構審查在其領土內針對另一締約國實施的任何恐怖罪行留下的證據和痕跡，並可請求協助。

3. 1999 年《伊斯蘭會議組織關於防止和打擊恐怖主義公約》²³

禁止以恐怖主義的形式發動或參加針對國民、財產、國家利益和設施的犯罪活動，並促進各締約國間針對打擊恐怖主義進行合作。在安全領域透過締約國間資料的交換、調查、專業知識的交換、教育和新聞領域進行合作，來防止和打擊恐怖罪行。司法領域方面：每一締約國應進行司法合作，及按公約規定引渡罪犯，於委託調查及交換證據也應給予一切可能援助。

4. 1999 年《非洲統一組織關於防止和打擊恐怖主義公約》²⁴

促進各締約國間針對防止與打擊恐怖主義進行合作。合作領域包括締約國應根據公約和相應的國內立法規定採取旨在防止和打擊恐怖行為的立法措施，並加強有關恐怖行為的信息交流。締約國應承諾引渡所涉恐怖行為，而其中一締約國根據本公約規定

²¹1971 年 2 月 2 日訂於華盛頓。

²²阿拉伯國家聯盟、阿拉伯內政部長和司法部長理事會 1998 年 4 月 22 日通過。

²³1999 年 7 月伊斯蘭會議組織第 26 屆伊斯蘭會議外交部長會議。

²⁴1999 年 7 月 14 日。

的規則或締約國間的引渡協定並在其國內法允許範圍內請求引渡的任何人。任何締約國也可請求其他締約國在協助與合作下在其他締約國的領土上對指控的恐怖行為進行與司法程序有關的刑事調查。

5. 2001 年《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義的公約》²⁵

中國和周邊五國在上海簽訂《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義的公約》，該約列舉一系列恐怖主義行為，促進締約各國根據公約及其所承擔的其他國際義務，並斟酌各自國內法，以刑法追究恐怖行為之刑責，在預防、查明和懲治恐怖主義方面進行合作並相互提供協助。各方經協商一致，可就打擊恐怖主義的事項進行磋商、交換意見、協調立場。各方中央主管機關根據本公約在交流信息、執行關於進行快速偵查行動的請求，制定並採取協商一致的措施等應合作並相互提供協助。

6. 2002 年《上海合作組織成員國關於地區反恐怖機構的協定》²⁶

為上海合作組織之常設機構，目的是促進成員國各方主管機關在打擊該公約確認的恐怖主義、分裂主義和極端主義行為中進行協調與相互合作。地區反恐怖機構任務包括收集和分析各方向地區反恐怖機構提供的有關打擊恐怖主義、分裂主義、極端主義；根據各方主關機關請求提供信息；協助為反恐怖部隊培訓專家和教官；建立地區反恐怖機構資料庫等。2002 年上海合作組織成員國在北京成立秘書處，簽署 2004 年 1 月《關於地區反恐怖機構的協定》，開展地區反恐合作。2004 年 6 月 17 日，又在烏茲別克斯坦首都塔什干成立地區反恐機構。

肆、國際反恐怖主義公約之主要內容

國際反恐怖主義公約主要涉及恐怖、暗殺、綁架、劫持人質、劫機、航空安全、國際保護人員安全、爆炸、自殺性爆炸、交通工具爆炸、以及放射性核安全、化學、生物等恐怖活動。

（一）國際恐怖主義之特徵

當代國際恐怖主義有六項特徵：1. 跨國性、具有逾越國境的國際犯罪性；2. 暴力性，使用武力、暴力或威脅手段，危害人類生命，對國際社會造成威脅及影響；3. 政治性，具有政治目的、動機與意圖；4. 恐怖性，製造恐怖氣氛，恐嚇社會民眾，脅迫政府

²⁵2001 年 6 月 15 日俄羅斯、中國與中亞哈薩克斯坦、烏茲別克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦六國元首在上海簽署《上海合作組織成立宣言》，和《打擊恐怖主義分裂主義和極端主義上海公約》。此一組織是一個多樣性跨國安全，跨越社會制度，尊重多樣文明、意識型態、價值觀念，尋求執法協作，打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義，以確保地區安全與經濟合作，謀求共同發展。〈上海合作組織首腦會晤聯合聲名〉，《人民日報》，2001 年 6 月 15 日；〈打擊恐怖主義分裂主義和極端主義上海公約〉，《人民日報》，2001 年 6 月 16 日。中國現代國際關係研究所民族與宗教研究中心著，《上海合作組織—新安全觀與新機制》，〈北京：時事出版社，2002 年〉，頁 293-297。

²⁶2002 年 6 月 7 日訂於聖彼得堡。

改變政策；5. 不可預測性，恐怖行為難以預測；6. 受害性，受害者是無辜民眾。²⁷

（二）恐怖主義犯罪為重刑罪

締約國有義務將公約所針對的恐怖主義犯罪行為規定為國內法的刑事犯罪。恐怖主義犯罪其暴行目標之隨意性及結果的無預測性，一旦得逞，往往會造成重大人員傷亡及巨額財產損失之嚴重後果，故為重刑罪。締約國有義務對國際反恐主義公約所列舉的犯罪建立廣泛的刑事管轄權。

（三）恐怖主義犯罪是可引渡之罪行

授權罪犯所在地之締約國有責任根據引渡法或其相關引渡條約引渡犯罪人士。將恐怖主義犯罪列為可引渡之罪行，實行引渡或起訴，締約國在其境內發現恐怖主義罪犯，不論犯罪行為是否在其境內發生，如不將罪犯引渡，應無例外地將恐怖案件提交主管當局以便起訴。

（四）恐怖主義犯罪不視為政治犯罪

恐怖主義犯罪不適用「政治犯不引渡原則」。在任何情況下，締約國不得以政治、思想、意識型態、種族、宗教或其他類似理由為恐怖主義犯罪行為視為政治犯罪，即不得以政治犯罪為理由拒絕引渡恐怖主義犯罪人士。

（五）恐怖份子無庇護權

恐怖主義罪犯在法律上不視為難民而給予庇護，因此締約國不得將涉嫌恐怖犯罪人士視為難民而給予庇護，即不給恐怖份子予庇護權。

（六）不引渡即審判

如果不引渡，締約國有義務將其送交本國主管機關起訴，遵守「不引渡即審判原則」。

（七）羈押恐怖犯罪者的司法措施

締約國有義務對涉嫌恐怖主義犯罪人士採取羈押等司法措施。如在其領土發現涉嫌恐怖主義犯罪人士，締約國有義務採取羈押等司法措施。

（八）不干涉內政原則

在履行義務時應遵守各國主權平等、領土完整和不干涉別國內政的原則，並保證犯罪人士受到公平待遇。

（九）國際合作協助調查

²⁷ 聶立澤，〈國際恐怖主義犯罪的界定〉，趙秉志主編，黃芳、聶立澤副主編，《國際恐怖主義犯罪及其防治對策專論》（北京：中國人民公安出版社，2005年），頁31-49；陳致中，〈國際恐怖主義的定義問題——基於《關於國際恐怖主義的全面公約》的視角〉，《中國國際法年刊2006》，頁11-。

締約國應遵守國際合作原則，在協助調查等方面提供最大限度的合作。

伍、國際反恐怖主義公約的國內立法模式

法律是打擊恐怖主義違法犯罪行為之有效工具，若能制定有利於偵察起訴審判的實體規定和程序性條文，將有利於遏制恐怖主義活動在全世界範圍的蔓延，有利於沉重打擊現有恐怖主義活動。現在世界各國已意識到完善的國際反恐怖主義立法的重要性，全面制訂反恐怖主義法律對現行法律結構與內容加以充實。國際反恐怖公約有賴締約各國之實施，國際組織在反恐怖主義方面的能力薄弱，國際反恐怖主義公約的國內立法，對國際反恐怖公約之實施與執行有根本性的影響。²⁸

依聯合國下的國際反恐怖主義公約，各締約國修正國內刑法中的反恐怖主義行為條款及反恐怖主義立法，但基本上各締約國都是根據其國內具體情況而制訂更多的反映本國利益的遏制、防範、打擊恐怖主義的相關立法。分析懲治恐怖犯罪之國內立法模式，有三種類型：

（一）援引型

日本瑞士等國根據恐怖主義行為之危害，分別適用刑法上之殺人、傷害、爆炸、投毒、縱火、襲擊、危害公共安全、罪破壞交通工具等罪加以處罰。

（二）明確型

法國和澳門特別行政區針對恐怖活動性質在刑法上明訂建立組織、領導、參加、援助、招募、供應、支持、為恐怖組織之活動提供便利，等罪名。

（三）混合型

德國在刑法中僅規定建立恐怖組織的犯罪對於具體恐怖行為則分別按刑法規定懲罰。

恐怖主義行為不斷在世界各地發生，國際社會有加強各國之間及全球性及區域性國際組織之間的國際合作，制定全面防止、打擊和消除一切形式和表現的恐怖主義之法律規範。各國應酌情制定必要的國內法來執行這些國際反恐怖主義行為公約和議定書的規定，確保本國法院依法具有審判恐怖主義罪犯之管轄權。為預防和制止國際恐怖主義行為之目的與其他國家及有關全球性及區域性國際組織合作，向其提供資助及協助。凡是援助、支持、包庇、提供、招募、煽動恐怖主義行為之行兇者、組織者和發起者，或任何構成恐怖主義犯罪行為的作為或不作為均追究刑責。²⁹遵守國際條約原則，係指一國法院在審理恐怖主義活動與行為

²⁸鄭遠民、黃小喜、唐鏗著，《國際反恐怖法》（北京：法律出版社，2005年），頁53-85。

²⁹《消除國際恐怖主義措施宣言》，聯合國第54屆會議大會決議，1999年12月9日；即安理會第1269(1999)號決議。

陸、國際反恐主義公約之侷限性

(一) 恐怖主義之法律定義不一

大部分國際反恐主義公約沒有明確統一的恐怖主義定義，各國均自行擬定恐怖主義之定義，例如歐盟對恐怖主義之定義為恐怖主義不是意識型態或運動，而是為求達到政治目的而採行的暴力戰術或手段。《美國法典》第 22 篇第 2656f(d)節，將恐怖主義定義為由國家組織或秘密團體人員對非作戰目標採取有預謀的有政治動機的暴力行動，通常意圖以恐怖行為對某些方面施加影響；而中央情報局對恐怖主義定義為個人或組織為了政治目的而使用或威脅使用暴力，這種行為的目的係指在震驚或恫嚇超出無目的直接受害者的更大量的群體，而不管其是否支持現行政府。³⁰英國 2000 年《恐怖主義法》³¹認為恐怖主義係指旨在影響政府或恐嚇全體或部分公眾，出於政治、宗教或意識型態目的，從事或威脅從事涉及對個人的嚴重暴力、財產的嚴重損害、危及他人生命、對全體或部分公眾的健康和安全構成威脅、干擾或破壞電子系統等行為。恐怖主義之法律定義不一影響締約國的判斷，也給予國家過多的自由裁量權。

(二) 條約必須遵守原則

遵守國際條約係指一國法院在審理恐怖主義活動與行為案件時，遇有國際條約與國內法規規定不同，除非本國已有保留條款聲明，應適用國際條約之規定。具有拘束力的有效國際條約，締約國必須遵守，不得引用國內法規作為不履行條約義務，應協調國內法與國際法的衝突，善意履行條約義務。

(三) 反恐怖主義公約有許多模糊條款

國際反恐主義公約具有很大的包容性，其中有許多模糊條款，給成員國自行解釋、觀望與迴避的空間。

(四) 國際反恐主義公約未能普遍化

在國際社會上締結國際反恐主義公約的成員國數目有限，以致國際反恐主義公約未能普遍化。

(五) 國際反恐主義公約缺少執行機制

國際反恐主義公約缺少保障締約國遵守公約的執行機制。倘一個國家拒絕執行公約，其他國家難有作為。

(六) 國際反恐主義公約沒有保障締約國的安全收益

國際反恐主義公約沒有保障締約國具有相應的安全收益，使得許多國家沒有意願參

³⁰李世光，〈美國《反恐主義法》與國際法〉，《中國國際法年刊 1989》，頁 55-81。

³¹英國 2000 年《恐怖主義法》於 2001 年 2 月 19 日生效。

與，導致單邊主義盛行。

（七）反恐怖主義行為的司法管轄權問題

恐怖主義犯罪案件原則上是根據各該國刑法上的犯罪類型而審理。關於恐怖主義犯罪行為之管轄權，可劃分為：

1. 屬地主義

根據管轄權之屬地主義原則，犯罪行為發生地或犯罪行為結果地均有管轄權。

2. 屬人主義

根據管轄權之屬人主義原則，恐怖犯罪行為人或恐怖組織的國籍國或被害者的國籍國均有管轄權。

3. 普遍主義

根據管轄權之屬人主義原則，對於違反國際法的恐怖主義行為各國皆有管轄權。其目的是經由國際合作懲治恐怖犯罪活動，使恐怖主義罪犯不致逍遙法外，

恐怖主義之犯罪行為不限於一國或跨越他國而與兩個以上國家有利害關係時，就成為國際管轄之對象。³²國際社會為遏制國際恐怖主義犯罪，以便有效打擊恐怖主義犯罪行為，各國均擴張其管轄權。依普遍性管轄原則，任何國家針對整個國際社會和人類社會的犯罪行為都有權管轄，或根據國家反恐怖主義犯罪行為之協議、條約與公約，任何恐怖犯罪行為人所在地國對其均有司法管轄權。

綜觀國際反恐主義公約已為解決反恐怖管轄權問題提供（1）屬人主義的國籍國管轄、登記國管轄，犯罪行為人的國籍國與被害人的國籍國對恐怖主義犯罪行為均有管轄權；（2）屬地主義的犯罪行為發生地或結果地對恐怖主義犯罪行為均有管轄權；（3）普遍主義對違反國際法之恐怖主義犯罪各國皆有管轄權。屬人主義、屬地主義和普遍主義三項管轄權原則，在實踐上，這些管轄權原則卻相衝突，對國際反恐怖主義造成妨礙。

（八）不同法律體系間引渡的衝突問題

在引渡的實務上，大陸法系國家有不引渡本國人原則，對於本國人不予引渡；英美法系國家則引渡本國人。恐怖份子不得以其政治目的或動機為藉口而主張其為政治犯，根據政治犯不引渡原則而拒絕引渡。在反恐怖主義法律上，切割政治犯罪與恐怖主義犯罪，區分政治犯罪與恐怖主義犯罪的界限，將恐怖主義犯罪從政治犯罪排除。引渡在反恐怖主義合作中相當重要，但各國在引渡實施上有不同的方式，且不同法律體系間的衝突，制約了國家間的反恐怖合作。

³²張家棟著，《恐怖主義論》〈北京：時事出版社，2007年〉，頁18。

柒、國際反恐怖主義公約評價

- (一) 不引渡即審判原則。任何成員國對於發現的恐怖主義犯罪行爲，沒有例外，都必須在合適的地方進行審判，此爲國際反恐主義公約中最具強制力和約束力的條款。
- (二) 反恐怖主義公約依靠恐怖事件所在國的法律審判，沒有統一的審判與量刑標準。
- (三) 反恐怖主義公約爲防止和打擊恐怖犯罪建立了一個國際合作架構。
- (四) 反恐怖主義公約具有滯後性與反應性。國際反恐主義公約皆爲一系列重大恐怖活動的結果。
- (五) 反恐怖主義公約沒有足夠的強制能力。
- (六) 反恐怖主義公約的實施依賴所有國家的配合履行。
- (七) 反恐怖主義公約只採取增加恐怖活動難度的預防性措施，沒有能力直接打擊恐怖份子和恐怖組織。

捌、結論

一、聯合國國際反恐怖主義公約只對具體恐怖犯罪作專門性定義

聯合國現有之國際反恐怖主義公約和議定書，只對具體恐怖主義的犯罪行爲，如：空中劫持、傷害受國際保護人員、劫持人質、海上安全、大陸架固定平台安全、恐怖主義爆炸、向恐怖主義提供支助等作出專門性定義，而不作一般性定義。

二、國際恐怖主義活動與行爲對外交政策、總統大選及個人安全都有影響

國際恐怖主義活動與行爲對外交政策、總統大選及個人安全都有影響，1981 年至 82 年伊朗人質危機，德黑蘭營救人質計畫，攸關美國總統大選，影響及於埃及與美國的外交關係，以及訂定內政與外交政策之方向。在最近國際政治之發展上，國家有以恐怖主義作爲推行外交政策之工具，例如伊朗、利比亞以恐怖主義對付在國內與在國外的政敵，美國以反恐怖主義爲名推行其外交政策，尋求國家利益。

三、恐怖主義行爲與民族解放運動的合法鬥爭行爲不同

恐怖主義係屬於國際國內的嚴重犯罪行爲，與被奴役和被壓迫民族解放運動和人民革命運動爲爭取獨立、自由和生存的合法鬥爭行爲不同。

四、恐怖主義犯罪排除爲政治犯罪

依國際反恐怖主義法，不論是個人、團體、國家或國家團體進行的殺人、縱火、綁

架、扣留人質、劫機、爆炸等恐怖主義犯罪排除為政治犯罪，不視為政治犯罪，不適用政治犯不引渡原則，如不引渡，必須起訴並懲罰；對於恐怖主義犯罪，亦不得與予以庇護。

五、侵害國際保護人員的罪行

謀殺、綁架、劫持、侵害國際保護人員的人身自由、暴力攻擊其公用館舍、私人寓所或交通工具等行爲，依 1973 年《關於防止和懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行的公約》第二條規定，均定為嚴重的犯罪行爲應予處罰。

六、國際恐怖主義不可能完全杜絕

國際恐怖主義是一種嚴重的國際犯罪，國際社會無論透過何種國際合作機制或透過何種措施來防治都不可能完全杜絕。

七、法律窮於應對不斷變化的恐怖活動與行爲型態，

恐怖活動與行爲發生之後，才開始制定法律應對恐怖活動與行爲的型態。恐怖活動與恐怖行爲再轉化成新型態出現，法律在對應恐怖活動與行爲的新型態而制訂新的防治。恐怖活動與行爲轉型在前，法律防治應對在後；恐怖活動與行爲因逃避法律防治而不斷變更型態，法律防治亦窮追不捨地對應不斷變化的恐怖活動與行爲型態。

參考書目

1. 中國現代國際關係研究所民族與宗教研究中心著，《上海合作組織—新安全觀與新機制》，〈北京：時事出版社，2002 年〉。
2. 朱文奇，〈《反對持劫人質國際公約》中的普遍管轄原則〉，《中國國際法年刊 1994》，頁頁 131-149。
3. 李世光，〈美國《反恐怖主義法》與國際法〉，《中國國際法年刊 1989》，頁 55-81。
4. 周成瑜著，《海上犯罪與國際刑法》〈台北：五南圖書出版社，2007 年〉。
5. 張家棟著，《恐怖主義論》〈北京：時事出版社，2007 年〉。
6. 陳致中，〈國際恐怖主義的定義問題—基於《關於國際恐怖主義的全面公約》的視角〉，《中國國際法年刊 2006》，頁 11-。
7. 鄭遠民、黃小喜、唐鏗著，《國際反恐怖法》〈北京：法律出版社，2005 年〉。
8. 廖萬里，〈懲治國際恐怖主義犯罪的國際公約述評〉，趙秉志主編，黃芳、聶立澤副主編，《國際恐怖主義犯罪及其防治對策專論》（北京：中國人民公安出版社，2005 年），頁 196-279。
9. 劉恩照，〈國際恐怖主義〉，《中國國際法年刊 1988》，頁 323-346。

10. 聶立澤，〈國際恐怖主義犯罪的界定〉，趙秉志主編，黃芳、聶立澤副主編，《國際恐怖主義犯罪及其防治對策專論》(北京：中國人民公安出版社，2005年)，頁 31-49。
11. Crenshaw, Martha, ed., *Terrorism, Legitimacy, and Power: The Consequences of Political Violence* (Middletown, Connecticut: Wesleyan University Press, 1984).
12. Miller, Abraham H., *Terrorism and Hostage Negotiations* (New York: Westview Press, 1980).
13. Turner, Admiral Stansfield *Terrorism Democracy* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1991).