

# 论《俄罗斯联邦反恐怖活动法》与我国 反恐立法之构想

莫 洪 宪

(武汉大学法学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 莫洪宪(1954-),女,湖北武汉人,武汉大学法学院教授、博士生导师、法学博士,武汉大学国家安全研究所所长,中国犯罪学研究会副会长,主要从事刑法学、犯罪学研究。

[摘 要] 面对恐怖主义的威胁,我国在反恐立法方面迈出了步伐,但尚处于起步阶段。《俄罗斯联邦反恐怖活动法》是一部比较系统完备的反恐立法,借鉴其先进经验可以促使我国反恐立法的完善。

[关键词] 反恐;立法;俄罗斯

[中图分类号]DF21 [文献标识码]A [文章编号]1672-7320(2006)03-0293-05

随着恐怖主义犯罪的日益猖獗,众多国家纷纷制定了反恐的专门或单行法律。在这众多立法中,俄罗斯 1998 年所制定、2002 修订的《俄罗斯联邦反恐怖活动法》就是一部比较系统、完备的富有特色的反恐立法。与其相比,虽然我国在反恐立法进程中迈出了步伐,但是还存在很大的距离。因此,借鉴其反恐立法的先进经验,促使我国反恐立法的完善,便是一项紧迫而重要的任务。本文拟从分析《俄罗斯联邦反恐怖活动法》入手,谈一谈我国反恐立法的构想。

## 一、《俄罗斯联邦反恐怖活动法》的主要内容及其特点

### (一)《俄罗斯联邦反恐怖活动法》的主要内容

现行的《俄罗斯联邦反恐怖活动法》共 8 章总计 29 条,第一章为总则,第二章为反恐怖斗争的组织结构,第三章为反恐怖行动的实施,第四章为因恐怖行为而受到的损害赔偿和因恐怖行为而遭受损害人员的社会康复,第五章为参与反恐怖斗争人员的法律保护和社会保护,第六章为参与恐怖活动的责任,第七章为对实施反恐斗争的合法性的监督,第八章为结语。该法主要在以下几个方面作了明确规定:

1. 明确规定了反恐斗争的法律基础、基本原则和目的。该法在第 1 条明确规定:反恐怖斗争的法律基础是《俄罗斯联邦宪法》、《俄罗斯联邦刑法典》、本联邦反恐怖活动法、其他联邦法、公认的国际法原则和规范、俄罗斯联邦参与的各种国际条约、俄罗斯联邦总统的命令和法令、俄罗斯联邦政府的决定和法令,以及与上述文件相适应的联邦政府权力机关的其他规范性法令。反恐怖斗争必需坚持九项基本原则即法制原则;预防恐怖活动的措施优先的原则;对实施恐怖活动必须予以惩罚的原则;反恐斗争的公开方式和秘密方式相结合的原则;法律、政治、社会经济、宣传等预防措施综合运用原则;因恐怖行为而遭受危险的人的权利保护优先的原则;对恐怖分子作最低让步的原则;在实施反恐怖行动时对武装力

量和装备实行一长制领导的原则;对进行反恐怖行动的技术手段和战术,以及参加上述行动的人员情况尽量保密的原则。根据该法第 5 条的规定,反恐怖斗争的目的是:(1)保护个人、社会和国家免受恐怖活动的侵害;(2)预防、查明和制止恐怖活动,并将恐怖活动的危害减到最小程度;(3)查明并消除导致恐怖活动产生的原因和条件。

2. 明确规定了恐怖活动、恐怖行为和恐怖性质的犯罪等基本概念以及本法的适用范围。虽然在《俄罗斯联邦刑法典》中对于恐怖主义犯罪作了一系列规定,为反恐确定了基本的范围,但是这种规定尚不明确,因此在反恐法中做了进一步的努力。这集中表现在:其一,该法对于恐怖活动、国际恐怖活动、恐怖行为、恐怖分子、恐怖团伙、恐怖组织等概念均做了一一的界定;其二该法对于刑法中规定的恐怖性质的犯罪范围进行了规定,即将其确定在刑法第 205 条规定的恐怖行为罪、第 206 条规定的劫持人质罪、第 208 条规定的故意虚假举报恐怖行为罪、第 208 条规定的组建或参加非法武装队伍罪、第 277 条侵害国务活动家和社会活动家的生命罪、第 306 条袭击受国际保护的人员或机构罪的范围之内。

3. 明确规定了反恐斗争的机构及其各自的职权范围。该法第 6 条明确了反恐斗争的领导机关为俄罗斯联邦政府,直接实施反恐斗争的机关为四局二部(即俄罗斯联邦安全局、对外情报局、保卫局、边防局和内务部与国防部),以及为了协调其活动而建立的联邦和地区级别的反恐委员会与其担负的基本任务。第 7 条具体地规定了四局二部实施反恐怖活动的职权范围。此外,该法还规定了其他被吸收参与反恐机关的基本职权和国家其他团体与公民协助反恐的义务。

4. 对于反恐怖行动的指挥、领导、武装力量和装备,以及在实施反恐怖行动的地区,反恐怖行动人员所赋予的各种特殊权利进行了明确而具体的规定。与此同时,该法还就在反恐行动中与恐怖分子进行谈判、新闻媒体对恐怖行为的报道、对于因恐怖行为而受到的损害赔偿和因恐怖行为而遭受损害人员的社会康复以及对于参与反恐怖斗争人员的法律保护、社会保护、所受损害的补偿等事宜也做了具体规定。

5. 明确规定了实施恐怖活动的人员或组织的责任追究。根据该法规定,实施恐怖活动罪行的人员承担俄罗斯联邦立法规定的责任,对于这类案件以及因恐怖行为造成损害的赔偿案件,可以不公开审理,并遵守诉讼程序的一切规则。对于恐怖组织依法予以取缔,并对其财产收归国有。对于涉“外”型恐怖组织,则对该组织的俄罗斯分部予以取缔,属于该分部的财产和上述国际组织在俄罗斯联邦境内的财产收归国家。此外,该法还规定,追究某一组织实施恐怖活动的责任的起诉书由俄罗斯联邦总检察长或其下属各检察长送达法院。

6. 明确规定了对实施反恐怖斗争的合法性的监督。根据该法规定,对于在俄罗斯联邦实施的反恐怖斗争,由俄罗斯联邦总统和俄罗斯联邦政府实施监督,而对于在实施反恐怖斗争时执行法律的情况,则由俄罗斯联邦总检察长及其下属各检察长实施监督。

## (二)《俄罗斯联邦反恐怖活动法》的特点

综合《俄罗斯联邦反恐怖活动法》的立法内容,可以看出该法有以下三个方面的特点:

1. 对于反恐斗争与实施反恐行动予以法制化,是该法最为明显的一个特点。由于恐怖主义的极端严重社会危害性,其所造成的社会损害或威胁往往十分巨大,因此国家面对恐怖威胁或袭击时应该如何应对,便是一个主权国家所必需面对的问题。俄罗斯联邦则通过了反恐法对于反恐斗争和对实施反恐行动进行了明确规定。这突出表现在:其一,对于反恐斗争和对实施反恐行动的机构及其职权、职责以及在反恐中如何“运行”在法律上做了明确的规定。很显然,该法所规定反恐斗争的机关和运行机制已不是对付普通犯罪的司法机关和运行程序,而是赋予了众多相关国家机构的特定职权,构建出一套新的反对恐怖主义的特殊应对机制;其二是对于反恐斗争和对于实施反恐行动的过程中许多重要事项均做了法律规定,如对于媒体的有关反恐行动的报道问题、对于同恐怖分子进行谈判问题、对于实施反恐行动的武装力量和装备问题,以及在反恐行动中所采取的特殊强制措施等方面的问题,法律均做了明确而详细的规定。这些规定无疑促使其反恐斗争和实施反恐行动依法有序地进行,也使得反恐活动能够持

续深入地开展。

2. 立法突出强调综合社会各种力量和运用多种手段来提高反恐怖活动“合力”。《俄罗斯联邦反恐怖活动法》除了在赋予国家各反恐机构的强大的职权,在反恐行动中的特别强制权力(该法第13条规定了在实施反恐怖行动的地区,反恐怖行动人员所具有的限制交通工具通行、拘留、搜查等7方面的权力),强调各职能机构的相互配合,相互协作以发挥合力来进行反恐外,还特别强调综合社会其他力量,运用多种手段提高反恐的合力,这突出表现在:其一,该法强调“俄罗斯联邦各主体的执行权力机关、地方自治机关、各种所有制形式的社会联合体和组织、公职人员均应协助实施反恐斗争机关的工作”。同时还强调“公民向护法机关报告他们已知的有关恐怖活动的消息,报告任何其他有助于预防、查明和制止恐怖活动的危害减少到最小限度的信息,是每一个公民的义务。”其二,防止新闻媒体在反恐中的消极作用。该法不仅规定在实施反恐行动中,新闻媒体对恐怖行为的报道应当遵循指挥反恐行动的指挥部领导人或该指挥负责同新闻媒体联系的代表所规定的形式和范围,还明确禁止对于暴露实施反恐行动的专门技术手段和策略等四项信息进行报道。其三,对于反恐的有关人员予以特别保护和对于反恐人员在反恐中受损害予以补偿的措施。该法规定对直接参与(曾经参与)反恐斗争的人员与长期或临时协助反恐的有关人员及其家庭成员按照俄联邦政府规定的办法实施社会保护,对于参与反恐斗争人员在反恐中如果牺牲,则给予其家庭成员和受其赡养的人发放一次性补助金等措施来消除反恐的有关人员的后顾之忧和激发其反恐行动热情。

3. 立法强调了对于恐怖行为受害人予以保护和对于遭受损害的人予以补偿。该法规定对于因恐怖行为而遭受损害人员为其提供法律援助,为他们提供心理康复、医学康复、职业康复和工作安置,直至恢复工作和给他们提供住房。至于具体的实施康复办法,由俄联邦政府加以规定。此外,该法还对因恐怖行动受到损害进行补偿的经费来源、补偿机关、进行的程序等做了具体的规定。该法对于这方面的规定,一方面是出于在更大程度上争取社会对于反恐行动的社会支持、配合;另一方面也是人道精神使然。

## 二、启示与借鉴:我国反恐立法之构想

虽然我国不是一个恐怖主义猖獗的国家,但是以东突恐怖势力为代表的恐怖主义也给我国造成了极大的威胁。因此,我国在反恐立法方面迈出了步伐,但尚处于起步阶段,俄罗斯反恐法无疑会给我们许多的启示和借鉴。

### (一)我国反恐立法现状及存在的缺陷

目前,我国反恐立法集中在刑事实体立法方面。1997年刑法从多角度进行了惩治恐怖活动的立法。这不仅表现在刑法第120条规定了组织、领导、参加恐怖组织罪,还针对恐怖主义犯罪的行为特征,相应规定了可适用于这些罪行的部分条款如危害航空安全、航海安全、核材料方面的犯罪以及绑架罪等。2001年12月29日,全国人大常委会通过了《中华人民共和国刑法修正案》,在1997年刑法有关恐怖主义犯罪的规定的基础上进行了增改,加大了惩治恐怖主义活动力度。具体表现在以下三个方面:(1)增设了新的罪名。在该修正案中增设了资助恐怖活动罪,投放虚假危险物质罪和编造、故意传播虚假恐怖信息罪三个新的罪名。(2)对1997年刑法规定的有关犯罪进行了修订:其一是将1997年刑法第144条、第115条的投毒罪、过失投毒罪修改扩充为投放危险物质罪和过失投放危险物质罪,同时对于投毒罪所规定的破坏对象即工厂、矿场、油田、港口、河流、水源、仓库、住宅、森林、农场、谷场、牧场、重要管道、公共建筑或者其他公私财产予以删除。其二是将刑法第125条第2款规定的非法买卖、运输核材料罪修改扩充为非法制造、买卖、运输、储存危险物质罪,在刑法第127条第1款中增设盗窃、抢夺危险物质罪,并在该条第2款中增加了抢劫危险物质罪。其三是将恐怖活动犯罪补充为洗钱罪的上游犯罪之一,也即除原规定的毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、走私犯罪三种上游犯罪外,增列恐怖活动犯罪为上游犯罪。(3)法定刑的完善。《刑法修正案(三)》将刑法第120条第1款规定组织、领导恐怖活动组

织的,“处三年以上十年以下有期徒刑”修改为“处十年以上有期徒刑或者无期徒刑”。同时,对一般参加恐怖活动组织者的法定刑,由原来的“处三年以下有期徒刑、拘役或管制”修改为“处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利”,增列了剥夺政治权利的附加刑。此外,在洗钱罪中,对于单位犯洗钱罪的,其直接负责的主管人员和其他直接责任人员的处罚增加了“情节严重的,处五年以上十年以下有期徒刑。”可见,我国当前反恐立法集中在通过严密恐怖主义犯罪的法网和配置更严厉的刑罚来加大其打击力度。无疑,我国在面对恐怖威胁时作出这样的刑法反应是非常必要的。但是,与俄罗斯联邦反恐立法相比,我国反恐立法至少存在以下明显的不足:第一,我国反恐刑事实体立法中虽然经过了《刑法修正案(三)》的完善,但刑法在有关恐怖主义犯罪如组织、领导、参加恐怖组织罪的规定中过于粗疏,不利于司法适用;另一方面,刑事立法的法网仍不够严密,一些与惩治恐怖主义犯罪密切关联罪行没有做出特别的规定,不利于有力地予以惩治。第二,我国反恐立法单一,仅仅在刑事实体立法方面做出了反应,实事求是地讲,这仅仅是为反恐活动提供了一个基石。因为恐怖主义犯罪存在严重社会危害性和反恐斗争的错综复杂性,涉及国家与社会的许多重要方面的问题,比如在反恐的紧急状态下的国家特殊的反应机制问题,在反恐中可采取的非常规的强制措施问题等等,如果对于这些问题没有法律的规制,要想使反恐斗争深入持久地进行,以及在反恐中最小程度减少损害民众利益和防止滥用权力侵犯人权,是十分困难的。可见,我国目前反恐斗争仅仅在刑事实体法方面作出规定是远远不够的。

## (二)我国反恐立法的具体构想

根据我国反恐立法的现状和反恐怖斗争的形势,借鉴《俄罗斯联邦反恐怖活动法》的立法经验,我国反恐立法应该在以下两个方面做出努力:

1. 进一步完善我国恐怖主义犯罪的刑事实体立法。具体而言,对反恐刑事实体立法的完善上应着重从以下两个方面着手:其一,刑法规定中应对“恐怖活动组织”做出明确的解释,对恐怖活动的罪行范围做出具体的界定。《刑法修正案(三)》尽管对组织、领导、参加恐怖组织罪进行了修改,但是对于何谓“恐怖活动组织”立法上并没有描述或解释。由于对其正确的认定,直接涉及对于组织、领导、参加恐怖组织罪和资助恐怖活动罪的法律准确适用问题,同时也涉及对于恐怖活动组织的取缔与打击问题。对于恐怖活动的罪行范围,我国刑法在第 120 条第 2 款规定“犯前款罪并实施杀人、爆炸、绑架等犯罪的,依照数罪并罚的规定处罚”,由于立法中使用“等犯罪”,所列举的犯罪的罪行数量太少,加之对于这类罪行的性质没有明确,导致了较大的争议。我们认为,应该结合我国刑法的规定明确其具体范围,这样有利于深入开展反恐斗争。其二,增设新的罪名。目前,应考虑在我国刑法中增设国家机关工作人员包庇、纵容恐怖活动组织罪和非法获取、使用核材料罪等,这样更有利于打击恐怖主义犯罪。

2. 拓展反恐的立法内容。目前,我国可从以下几方面拓展反恐立法的内容:其一,规定反恐的组织机构及其职权范围。由于恐怖主义犯罪是一类复杂的具有严重社会危害性的犯罪,因此对于这类犯罪的惩治、预防仅由政法机关“片面抗战”是不够的,应该尽量整合国家有关职能部门的合力,象《俄罗斯联邦反恐怖活动法》那样,明确参与反恐的国家机关及其各自的职责与权力。其二,对于出现严重的恐怖主义犯罪时,国家在紧急状态下的应对机制的法制化。它涉及许多方面的内容,如在这种状态下,国家在发生恐怖主义犯罪的地区可采取哪些非常规的特殊强制措施?国家怎样动用各种力量控制恐怖主义犯罪?这种紧急状态在什么条件下予以解除?对这些问题,可以借鉴《俄罗斯联邦反恐怖活动法》有关的规定,结合我国的实际做出相应的规定。其三,对于在反恐斗争中有关的社会保护、人权保障等方面的问题,立法上应该有具体的措施加以保障。此外,对于反恐的有关刑事程序方面的立法,对于恐怖主义犯罪易发的特殊人群、特殊地区实施强化社会管理方面的立法,也应该是完善我国反恐立法的方向。

至于在反恐立法的技术方面,我国可以借鉴《俄罗斯联邦反恐怖活动法》的立法形式,制定一部专门的反恐法,同时可以通过刑法修正案的形式完善我国反恐的刑事实体法。

## [参 考 文 献]

- [1] 刘凌梅. 国际反恐怖主义犯罪与我国刑事立法[J]. 法学评论, 2001, (2): 129.
- [2] 王秀梅. 论恐怖主义犯罪的惩治及我国立法的发展完善[J]. 中国法学, 2002, (3): 142.
- [3] 莫洪宪, 王明星. 我国对恐怖主义犯罪的刑法控制及立法完善[J]. 法商研究, 2003, (6): 109.

(责任编辑 车 英)

## On Russian Anti-terrorism Law and Concept of Chinese Anti-terrorism Legislation

MO Hongxian

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

**Biography:** MO Hongxian (1954- ), female, Professor, LL.D. & doctoral supervisor, Wuhan University, Director of Institute of National Security, Vice-president, Chinese Research Society of Crime, majoring in criminology and criminal jurisprudence.

**Abstract:** Faced with the threat of terrorism, Chinese has taken some steps in the field of anti-terrorism legislation. However, the legislation is only under drafting. Russian Anti-terrorism Law is a comparatively systemic and perfect act, so China can learn its progressive experience to perfect our anti-terrorism legislation.

**Key words:** anti-terrorism; legislation; Russia