

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書  
(出國類別：會議)

參加國際檢察官協會二〇〇三年第八屆年會報告

	服務機關	職 務	姓 名
	法務部	常務次長	顏 大 和
出國人	法務部檢察司	調部辦事檢察官	李 太 正
	台灣台北地方法院檢察署	檢察官	陳 正 芬
	(現為台灣板橋地方法院檢察署主任檢察官)		
	台灣台北地方法院檢察署	檢察官	黃 紋 綦

出國地點：美國華盛頓特區

出國日期：九十二年八月八日至八月十五日

報告日期：九十三年二月

## 目 錄

1	第八屆國際檢察官協會年會議程報告	李正太	1
2	加拿大反恐怖行動法	陳正芬	7
3	烏干達之恐怖主義	陳正芬	14
4	戰勝恐怖主義—不可能之任務或挑戰	陳正芬	20
5	恐怖組織資金之查緝	陳正芬	25
6	恐怖份子網路使用相關犯罪之偵查及起訴	黃紋綦	33
7	合作對抗恐怖主義及其資金—亞洲觀點	黃紋綦	48
8	恐怖主義與法治原則	李太正	55
9	司法互助之議題	李太正	63
10	英國有關強化檢查官在反恐作為上之立法	李太正	72
11	紐澤西州對九一一攻擊事件之反應	李太正	76

附錄

## 壹、前言

第八屆國際檢察官協會 (International Association of Prosecutors, 簡稱 IAP) 年會在二〇〇三年八月十日，於美國華府 Renaissance 飯店召開為期五天之年會，共有來自六十四個國家六個國際組織共約三百位代表與會。本屆年會主題為打擊恐怖主義：全球性的努力 (The Fight Against Terrorism: A Global Effort)，除介紹恐怖主義外，另討論與反恐有關之犯罪案件偵辦 (Issues in investigating and prosecuting)、洗錢 (Money Laundering)、網路使用 (Use of the Internet) 及毒品犯罪 (Drug and Terrorism) 等重要之跨國性議題加以討論。

## 貳、議程報告

### 二〇〇三年八月十日 (星期日)

歡迎酒會於當日下午六時在具有歷史意義且令人印象深刻之婦女藝術國家博物館 (the National Museum of Women) 舉行。由國際檢察官協會主席 Nicholas Cowdery QC 及地主國大會主席美國司法部代理助部長 Christopher A. Wray (Acting Assistant Attorney General) 共同主持。

### 二〇〇三年八月十一日 (星期一)

第一天之正式大會，在頒發行之有年之國際檢察官協會獎項中揭幕，其後即由地主國美國國土安全部副部長之 Gordon England (Deputy Secretary U.S. Department of Homeland Security) 作開幕式之演講，講題是「打擊恐怖主義：全球

---

\* 議程英文資料如附件

性的努力」(The Fight Against Terrorism:A Global ) , 隨後圍繞在「國際恐怖主義之鳥瞰及趨勢-談犯罪案件偵辦」(Overview and Trends in International Terrorism-Issues in investigating and prosecuting) , 分別由美國聯邦調查局反恐司代理助司長 John S. Pistole(Acting Assistant Director,Counterterrorism Division,FBI,U.S.)、加拿大司法部國家安全組總顧問 George Dolhai(General Counsel,National SecurityGroup,Department of Justice,Canada) . 歐盟司法及內政事務司長 Gilles deKerchove(Director for Justice and Home Affairs E.U.)及日本法務省刑事部門總務司司長 Nobuo Inada,Director(Director,General Affairs Bureau,MOJ,Japan)發表報告。下午首由國際檢察官協會主席 Nicholas Cowdery QC 發表「防阻、調查、起訴恐怖主義之國際及國家工具-使用法治來對付恐怖主義」(International and National Instruments on the Prevention,Investigation and Prosecution of Terrorism-Using the Rule of Law to Thwart Terrorism) ; 繼而由美國哥倫比亞特區聯邦檢察官 Roscoe C.Howard,Jr.,(United States Attorney,District of Colombia,U.S.A.)、南非檢察長 Bulelani Ngcuka (National Director of the Public Prosecutor,South Africa)、英國英格蘭及威爾斯檢察長 Sir David Calvert-Smith,Q.C.,(Director of the Public Prosecutions,England and Wales,UK)、加拿大司法部刑事政策部助副部長 Richard Mosley,Q.C., (Assistant Deputy Minister,Criminal Law Policy,Department of Justice) 及聯合國毒品及犯罪辦公室反恐部門主任 Jean-Payl Laborde(Chief, Terrorism Branch,United Nations Office on Drugs and Crime)分別報告。最後根據上開主題依非洲、美洲、歐洲及亞洲分區

舉行區域論壇。

二〇〇三年八月十二日（星期二）

第二天一早由前一天由各分區論壇提出簡要報告後，進行問答。隨之由美國司法部維吉尼亞東區檢察官 Paul McNuly 致詞 (United States Attorney, Eastern District of Virginia, U.S. Department of Justice), 再就「恐怖主義資金之可及範圍及打擊方法-恐怖主義與一般犯罪之連結」議題 (The Reach of Terrorist Financing and Combating it-The Links between Terrorism and Ordinary Crime)，分別由美國司法部犯罪部，反恐室，恐怖份子資金小組聯絡員 Jeffrey Breinholt (Coordinator of the Terrorism Financing Task force, Counterterrorism Section Criminal Division, U.S. Department of Justice.)、瑞士國際事務助副檢察總長 Michel-André Fels (Acting Deputy Attorney General for International Affairs, Switzerland)、烏干達檢察長 Richard Buteera (Director of the Public Prosecutions)、瓜地馬拉檢察總長 Carlos de Leon Argueta (Attorney General Guatemala) 及澳洲檢察長 Damian Bugg (Commonwealth Director of the Public Prosecutions) 分別報告。另一主題是反恐怖主義立法 (Legislating Against Terrorism)，由斐濟 (南太平洋小國) 檢察長 Josaia Naigulevu (Director of the Public Prosecutions, Fiji) 及國際檢察官協會總顧問 Barry Hancock (General Counsel, IAP) 提出報告。下午則舉行分組座談。

二〇〇三年八月十三日（星期三）

比較起前面二天之之緊湊課程，星期三之議程就稍微輕鬆一點。早上由美國司法部犯罪部門副助理部長 John

Malcolm ,(Deputy Assistant Attorney General,Criminal Division, U.S. Department of Justice),再就「犯罪及恐怖份子使用及攻擊電腦網路之調查與起訴」議題 (Investigations and Prosecution of Criminal and Terrorist use of , and Attack on ,Computer Networks) , 分別由南韓漢城電腦犯罪調查部主任 Bong-Jo Han(Director of Computer Crime Investigation Department,Seoul,Korea.)、法國司法部犯罪及赦免部門助理檢察長 François Molins(Director Adjoint à la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces du Ministère de la Justice,France)、美國司法部國際電腦犯罪及智慧財產部門資深顧問及聯絡員 Betty-Ellen Shave(Senior Counsel/Coordinator for International Computer Crimes and Intellectual Property Section CCIPS 提出報告。隨後舉行分組座談。

下午除回應上午之分組座談外，首由聯合國毒品及犯罪辦公室，法律企畫，資深法律顧問 Andrew Wells,Senior Legal Advisory Programme,United Nations Office on Drugs and Crime.致詞，再由美國司法部犯罪部門副助理部長 Mary LeeWarren,(Deputy Assistant Attorney General,Criminal Division, U.S. Department of Justice)就「毒品與恐怖主義」(Drugs and Terrorism) 作一報告。

二〇〇三年八月十四日(星期四)

早上由美國聯邦調查局局長顧問 Mary Incontro 就「生物及化學恐怖活動調查及起訴之挑戰」(Challenges in Investigating and Prosecuting Biological and Chemical Acts of Terrorism) 發表簡要致詞後，就「跨區犯罪網」議題(Transnational Criminal Networks) 分別由歐洲司法法國代表 Olivier de Baynast

(French National Member, Eurojust)、香港檢察辦公室局長 Ian Grenville Cross (Director of Public Prosecutions, Hong Kong, China)、聯合國國際犯罪預防中心主任 Eduardo Vetere, (Director, United Nations Centre for International Crime Prevention) 及美國司法部海外檢察發展、協助及訓練辦公室主任 Carl Alexandre (Director, Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training, U.S. Department of Justice.) 提出報告。隨後就「移民、邊境議題，包括追查恐怖份子移動情報之分享及使用」(Immigration and border issue, including sharing and use of intelligence information to track terrorist movement)、「身分竊取、信用卡詐欺及其他詐術活動」(Identity theft, credit card fraud and other fraudulent Activity) 及「恐怖主義、公自由及人權」(Terrorism, civil liberties and human rights) 舉行分組座談。午餐時，另邀請美國司法部部長執行辦公室主任 Guy Lewis (Director, Executive Office for United States Attorneys, U.S. Department of Justice.)，就「相關部會回應恐怖主準備中之檢察官角色」問題上 (Role of the prosecutor in interagency preparedness to respond to acts of terrorism) 發表演說。

下午首先回應上午之分組座談，即由大家自由發問。由比利時聯邦檢察長 Serge Brammertz 報告「司法互助條約」(Mutual legal assistance treaties) 後，由二〇〇四年第九屆國際檢察官協會大會主辦國韓國代表報告下屆大會之舉辦情形及題目「不同制度-共同目標」(Different systems-Common Goals)。

。大會最後在國際檢察官協會主席 Nicholas Cowdery QC 宣

布席主持閉幕式，除特別對於主辦國之熱忱款待表示感謝外，並歡迎所有與會人員，於二〇〇四年前往韓國漢城參加國際檢察官協會第九屆年會。

二〇〇三年八月十五日（星期五）

為了讓各國與會代表能這進一步了解地主國美國之司法實務，大會特別於今日上午，安排前往位於華府之哥倫比亞地區高級法院（the Superior Court of the District of Columbia）參觀訪問，大家齊聚一間牆面四周掛滿法官肖像，富麗堂皇之法庭內，聆聽由幾位美國法官及檢察官一一介紹美國司法實務，隨後各國代表亦踴躍提出問題，熱烈交換意見。



## 壹、立法源由

西元二〇〇一年九月十一日美國遭受恐怖分子襲擊，造成重大傷亡，引起舉世憤慨，恐怖主義行動已成為全球愛好和平者共同之敵人。二〇〇一年十月加拿大眾議院舉行「C-36」法案之第一次公聽會，於同年十二月該法案迅速通過並生效，簡稱反恐怖行動法，列為加拿大二〇〇一年度第四十一章法律。反恐怖行動法之立法，近因固緣於九一一恐怖攻擊事件，惟立法之長程意旨係對恐怖主義態度之根本變革及對恐怖行動之正確因應。又此法雖於短時間內通過，然非緊急之戰時立法，而是立法機關對現今恐怖行動抱以持續高度警覺，及對該恐怖活動採取直接預防行為，目標在徹底鏟除恐怖主義帶來威脅之立法。該法基於防衛加國國家人民安全及維持國際社會和平，而取得法律之正當性。

貳、加拿大在制定「C-36」反恐怖行動法前，本即有因應恐怖主義之立法，然該法不足以處理現今二十一世紀之恐怖行動暴行，其理由如下：

- 一、儘管恐怖主義由來已久，然今日恐怖主義之威脅，透過現代科技及電腦網路，更具危險性及隱匿性，加拿大需要的是更直接阻絕恐怖主義威脅之立法。

---

\* 加拿大司法部次長 RICHARD MOSLEY 於二〇〇三年在美國舉行之第八屆國際檢察官年會中提出主題「Canada's Anti-terrorism Act」之報告。

二、尤其今日恐怖主義威脅，其本質上已有變更，不若以往單純，加拿大面對日益猖獗嚴重犯行之恐怖活動，為扼阻恐怖活動，除事後之嚴厲制裁外，必須採取事前之「預防措施」，而此需要一個新法哲學理論作為合法性之基礎。

三、十二項國際反恐主義公約，作為以法治為原則，打擊恐怖主義之基礎。身為聯合國會員國之加拿大，必須履行國際義務，遵守十二項反恐主義國際公約，以打擊恐怖主義。

四、身為聯合國會員國之加拿大，亦必須遵守聯合國安全理事會二〇〇一年九月二十八日第四三八五次會議通過之第一三七三號決議，換言之，在一定時間內要完成反恐相關立法及履行打擊恐怖主義之國際強制性義務。

基於以上理由，加拿大國會迅速制定並通過「C-36」法，簡稱反恐怖行動法，目的在捍衛加拿大主權、領土、公民人身安全及國家利益、維護國際社會和平，以共同打擊恐怖主義。

參、恐怖主義、恐怖活動等概念，目前尚未存在普遍為世人接受之定義，加拿大在制定反恐怖行動法時，首先對「恐怖行動」、「恐怖主義」、「恐怖組織」等概念加以定義，作為執法之依據，茲分述如下：

#### 一、恐怖行動之定義

比照某些國際公約有關恐怖行動之定義，意指與恐怖主義相結合如劫機、恐怖爆炸等活動，或基於政治、宗教、或意識形態之目的，所進行之暴力

犯罪行為。詳述如下：

- (一) 對公眾、個人、組織或政府施以壓制脅迫、造成個人、公眾恐慌之行動。
- (二) 對平民百姓採取殺人、重傷害、或使人置於危險狀態之危害個人、或公眾安全之暴行、及破壞他人財產、癱瘓公眾服務、運輸或政府公部門系統之犯行。
- (三) 包含在加國境內或境外所施行之一切作為或不作為。
- (四) 為了政治、宗教或意識形態為目的而進行之恐怖活動。(此種限縮觀點係有助於區分恐怖行動與其他一般刑事犯行)
- (五) 為公民依法進行某項議題之倡導、抗議、異議或罷工行動之例外。
- (六) 符合國際法規定之武裝衝突行為。

## 二、恐怖組織之定義

根據加國反恐怖行動法，「恐怖組織」係指一個具有以從事或實現恐怖活動為宗旨之團體，或可定義為一個具有內部規則以管理其組織分子而建立之團體。

## 三、恐怖組織資產

其資產必須受到凍結，包含禁止其所有權或管領權之移轉或享有。每個人均有可能成為恐怖行動之被害人，因此人民如知悉資產係由恐怖組織所有或管領時，負有舉報義務。財政金融機構負有判別資產是否由恐怖組織所有或管領之義務。全面清查可疑帳戶，如疑為恐怖組織所有、或控管時，負有

調查及通報之義務。關於明知或故為恐怖主義分子仍予提供、收集或交付資產或其他物質予該組織，以供實現或資助恐怖行動之犯行。對於恐怖分子用以或將用以實現恐怖活動之資產（含動產、不動產、有價證券等），施以扣押、禁止、剝奪所有權等強制處分之命令。

四、反恐行動法所規定之恐怖行動犯行如下：

- （一）明知係恐怖組織仍參加或予以資助，用以實現、資助或便利恐怖活動罪行。
- （二）明知並有意地便利恐怖分子活動罪行。
- （三）資助或便利恐怖組織罪行。
- （四）明知或有意籌劃或實現恐怖活動罪行。
- （五）明知或有意對實現或有實現恐怖活動之虞之人，予以藏匿或使之隱匿罪行。

五、基於預防主義之立法意旨，於決定行為人是否構成上揭犯行時，應考慮如下事項：

於觸犯領導或參加恐怖組織罪時，不論該恐怖活動最終有無實現，或行為人對於恐怖活動是否深思始為參加，僅須行為人一有領導或參加之行為，即足成立犯行。

六、為有效杜絕並制裁恐怖活動，對恐怖分子犯行採取嚴厲處罰之刑事政策，其原則如下：

- （一）因恐怖分子所為之犯行是嚴重之犯行，從而任何人如觸犯本法（指反恐行動法）所規定之犯行，法官得為死刑之判決，並執行之。
- （二）假釋制度之限制，因此類犯行不同於其他刑事犯罪，不宜輕縱，從而假釋應從嚴決定之。

(三) 任何人如觸犯本法所定之犯行，法官得為終生監禁之判決。

#### 七、調查聽證：

- (一) 如前所述，公民負有舉報恐怖活動訊息之義務，從而法官有權下令命個人提供其所知悉有關恐怖主義犯行資訊或其持有之相關物品、訊息。
- (二) 有相當理由足認為恐怖活動犯行已存在或即將發生時，法官即可開啟調查聽證程序。
- (三) 此種聽證程序之對象並非為被起訴之特定人觸犯特定罪行而進行。
- (四) 此種聽證程序應符合如下之要件：
  - 1、在刑事訴訟序中不得對前揭聽證程序之對象主張在聽證程序中取得之資訊或證據。
  - 2、須經檢察總長同意始能開啟此聽證程序。在極少數之例外情形下，原則上此種同意必須事前取得。
  - 3、在聽證程序中之對象享有延請及咨商律師之權利。
  - 4、根據加拿大法律，參與聽證之人士享有不提供資訊之特權。
  - 5、根據加拿大法律，法官有權決定在緊急無令狀之逮捕是否適法及保釋之條件。
  - 6、當恐怖活動將發生，且認開啟聽證程序可防止時，可開啟此聽證程序。
  - 7、在行為人被捕二十四小時內，至遲在四十八小時內，被逮捕人可要求法官進行保釋條件之聽證程序。

- 七、加拿大檢察總長、副檢察總長及各省之檢察長必須就反恐怖行動法實施成效提出年度報告。
- 八、國會相關委員會在反恐行動法施行三年後，必須對該法實行成效提出檢討，作為日後修法或執法之參考。
- 九、反恐怖行動法有關反恐措施之實施並無終期，因反恐係長久全球的戰爭。
- 十、加拿大反恐怖行動法與世界其他自由國家之反恐法律是一致的。在此基礎上，與世界各國建立反恐合作關係，以共同打擊恐怖主義。
- 十一、加拿大之反恐法係根據聯合國第一三七三號決議制定，從而與該項決議內涵是一致的。
- 十二、加國之反恐行動法亦促進其他國家反恐相關法律之審議、起草及立法。例如經由加國之反恐行動法立法足為英國立法之模範。
- 十三、加國之反恐怖行動法與人權保障是一致的。
  - (一) 人權之重要內涵涵括人民生命、身體之安全。換言之，公民生命、身體之安全是一切人權之基礎。反恐行動法目的在鏟除恐怖主義帶來之人身安全之威脅，因而有助於公民人身安全之提升，此亦是公民基本權之核心所在。
  - (二) 慮及提升人身安全之保障，加拿大反恐行動法為避免對人權產生負面效果，在配套上有如下之立法：
    - 1、為因應反恐，構建國家機關之新權力，惟新權力之產生及行使均有嚴格之限制。換言之，不得假反恐之名，而行侵害人權之實。

- 2、反恐機關需有特別之授權範圍並予以明文規定。
  - 3、由司法機關負責監督該特定機關之運作。
  - 4、每年年度報告，及國會委員會檢討該機關之實施成效作為該機關是否繼續存廢之依據。
- 十四、反恐行動法於加拿大憲法保障加國人民之基本權及自由權之保障不生牴觸。

## 壹、恐怖主義嚴重危害烏干達社會

恐怖主義對社會之衝擊快速且鉅大，因其不僅直接影響被殺者或被傷者，同時也間接影響聽聞者或對之有所認知者。其結果造成社會、國家之恐慌與動盪不安。恐怖活動具有不受時、空限制而重覆實施之特性，同時亦具有突發性、穩密性。恐怖分子之策略在於對儘可能多數人製造恐懼、警告和危險之感覺。透過在社會中製造恐懼、恐慌與警告，恐怖分子將達到他們所計劃之政治、宗教目的。烏干達有許多恐怖組織，這些組織均與國外之其他恐怖組織（包含蓋達組織）互通聲息，透過現代科技與他國恐怖組織之協助，使得烏干達恐怖組織日益猖獗與益形龐大，此為烏干達內戰連連、社會動盪不安之主要原因。

## 貳、烏國境內恐怖組織活動實況

目前仍然活躍於該國境內之恐怖組織，計有上帝抵抗軍、聖靈抵抗軍及聯合抵抗軍等。有位作家 Jonathan Holmes 對之有如下描述：「由烏干達——一個滿怖所能承載愁雲和血腥之國家，出現了一個新的屠夫——上帝抵抗軍」。如同所有恐怖分子般，上帝抵抗軍首腦 Joseph Kony 和其黨羽試圖將他們在民眾中所製造之謀殺和恐怖事件，正當化為追求正當與高貴所為之努力。例如：Joseph Kony 聲稱「誓言接收烏干達，並依聖經中摩西

---

\* 烏干達檢察長 RICHARD BUTEERA 於二〇〇三年八月在美國舉行之第八屆國際檢察官年會中提出主題「The reach of terrorist financing and combating it —The links between terrorism and ordinary crime」之報告。



十誠來治理軍隊」。惟其所屬之抵抗軍其活動區域主要侷限於原由羅馬天主教徒居多數之北烏干達地區，因其所宣揚以基督教義統治軍隊之宣言，乃佯為迎合基督徒虛偽之詞。但 Joseph Kony 創下之血腥紀錄，仍令人觸目驚心。一位逃離 Joseph Kony 掌控之被害人曾稱：「Kony 所依附的是一種奇怪的宗教，他在星期天向基督教上帝導告，吟頌著薔薇經，並且引用聖經經文，但他在星期五，同樣也如同回教徒一般地禱告，他慶祝聖誕節，但在回教齋戒月中幾乎有三十天不吃豬肉」。此種明顯信奉兩種不同之宗教，實係基於如下之目的：一則，宣稱信奉基督教，係為了能收買虔誠基督徒。二則，又宣稱信奉回教，則為了被回教世界及信仰回教之恐怖分子組織所接受，並獲得奧援。

烏干達恐怖分子所為之犯罪活動，乃佯稱各種不同之理由，來合理化其暴行。渠等之手段無非使用暴力或威脅，在社會民眾間製造恐怖，並以暴行壓制、脅迫百姓、機構或政府，以達其政治或宗教之目的。同時首腦為了自身生存及地位，亦在組織中施展恐怖手段，目的在控制其他成員，並鞏固其首腦之地位。以下介紹在烏干達橫行多年之恐怖組織，即前述上帝抵抗軍之組織運作及恐怖活動態樣。據估計其成員有一千二百人，大部分是阿多利人，主要由年輕人及兒童組成。他們躲藏在灌木林、森林及斜坡等隱密處所生活，恐怖組織為維持生存，乃襲擊村莊，掠奪糧食牲畜、洗劫百姓，並以暴力擄走弱者，特別是女人、幼童及年輕學生，民眾因之被迫逃離家園、流離失所。被擄走者被帶至組織之基地，男性被訓練成戰士，作為殺人之工具。年輕女孩則

遭到強姦和污辱，並分配給男性指揮者為妻。Els De Temmerman 在他所著之書中，對於女孩如何自學校遭綁架，有人被分給 Kony 和其他指揮者充作性奴隸等情，有詳細的描寫。上帝抵抗軍在挾持人質後，限制渠等行動自由，並恐嚇稱一旦膽敢逃離，將殺害他們及其親屬。致被害人心生畏懼，不敢逃跑。而逃跑者，一旦被追蹤，往往與其親人同遭殺害。上帝抵抗軍現已開始將部分被綁架挾持者販售到烏干達境外充當奴隸，並將販得金錢，用供支應恐怖活動所需。又販賣麻醉藥品係支應恐怖活動之另一重要資金來源。根據逃脫者描述，恐怖分子本身亦濫用毒品，因其所涉之恐怖活動係如此殘酷，以致需要靠毒品，以增強其勇氣。其施用毒品實具有另一層涵義。簡言之，販賣人口與販毒實為烏干達恐怖組織資金之主要來源。又烏干達百姓為躲避恐怖組織，常逃至國內難民營收容所，造成許多家庭、社會問題、政府為安置難民，必須提供營區必要之食物、飲水及安全設施等，造成財政重大負擔。凡此種種均係恐怖主義直接或間接造成之災難，此亦為第三世界嚴重之問題。此外，武裝搶劫係恐怖分子資助其活動之另一犯行。他們策劃搶劫旅客之車輛，特別是都市計程車。當渠等知悉地區貿易商欲前往城市購物時，即下手以槍嚇令載商人之車輛停下，搜遍及搶走所有錢財及商品。反抗軍亦搶銀行、商店及富豪。其手段則以炸彈投擲於公共場所，炸毀建物、炸死無辜之百姓，造成外資卻步、經濟衰退、治安敗壞等問題。凡此總總均是恐怖主義在烏干達實際造成之迫害。

### 參、對抗恐怖主義及相關犯罪之立法

為了制止及處罰恐怖主義犯罪，烏干達政府制定了二〇〇二年反恐怖主義法。此法案規定，明文授權法院和刑事司法體系將恐怖分子犯行以觸犯嚴重犯行罪論處。當恐怖分子犯行直接造成他人死亡之結果時，法院有權利可判處恐怖分子死刑，在其他情形，法院亦可處以適當之刑度。對於恐怖分子在烏干達境外犯下恐怖犯行時，法院可將之視為在烏國境內犯罪，且有權加以追訴處罰。在反恐主義法規定，行為人只要有對恐怖組織予以幫助、教唆、金錢資助、提供庇護等行為，且明知或有相當理由可得知其上述行為將會用以實施恐怖犯行者，均構成犯行。此法案且授與內政部長如下之權利，當其獲得內閣、議會之同意時，有權利去宣布某一個組織為恐怖組織。內政部長有權利去終結某一恐怖組織，進而可扣押該組織之財產，使歸國家所有。隸屬該組織之成員，亦同屬罪犯。此外，如引誘、謀介他人提供、籌措資金、出借資金、或出借其他資產、有價證券等類似行為予恐怖組織，以幫助或便利其從事恐怖活動者，亦均構成犯罪。雖無直接之恐怖暴行，但為恐怖組織籌措、控管、隱藏、轉移資金亦是構成犯罪。這些恐怖分子用以從事犯行之資產是必須被扣押的。行為人只要被檢察官以恐怖犯行或其他相關犯行提起公訴者，高等法院可判處被告十年以上有期徒刑，亦僅有高等法院為有權審判之法院，且僅高等法院有決定保釋與否之權限。

### 肆、打擊恐怖主義之其他相關措施

除努力於立法及執法層面是不足的，必須延伸至其他方面。例如阻絕恐怖主義之宣傳，則是另一項打擊恐怖主義之利器。因恐怖分子總是以正義之理由，作為其行動之藉口，乍聽之下似乎有理，他們有時以宗教深沉，且似是而非之理由作為訴求，並以煽情方式來蠱惑易受影響之百姓。因烏干達百姓具有感性、易變更及易受他人影響之特性，因之如何勿使百姓勿受恐怖主義之蠱惑，這是亟需注意者。又恐怖組織為吸收成員，乃承諾給予年輕人工作及財富，但當百姓知悉其子女將被擄去並參與恐怖活動時，自當抗拒恐怖主義之吸收。此外，地方意見領袖亦需被清楚告知恐怖主義製造恐懼之真正意圖，及恐怖組織往往是被他國極權主義勢力資助而成立之事實，以便他們能清楚告知當地百姓真正的訊息。當百姓了解恐怖主義之邪惡將有助於打擊恐怖主義。且一旦百姓知悉與恐怖組織為鄰之危險，就會拒絕提供庇護予恐怖組織，且會將渠等行蹤向治安當局舉報。俾治安當局對恐怖分子採取軍事行動。政府唯有結合當地老百姓，以廣泛收集情資、擬定策略，恐怖組織將無處可躲，無人可資助，亦就無法計劃從事恐怖犯行。

#### 伍、相關安全組織之設置

面對恐怖組織時，必須有安全組織之設置，或與當地百姓間，或與其他組織間共同分享資訊。在一九九八年時，首都坎培拉市，聯合反抗軍投擲炸彈於稅務大樓或其他公共建築，搶劫行人製造恐怖行動。警方發現情況很困難去處理，反恐機構乃結合警方軍情局，共同分享情資，研判分析情報，共同合作殲滅恐怖組織，此為

運作極為成功之例子。

## 陸、結語

恐怖分子之犯行是無疆界的，恐怖組織擬議、計劃、執行、籌措資金、建立基地，並於全世界各地運作之。如何對付此種具有跨國之犯罪，實有賴各國之合作，國際檢察官會議提供一個機會予世界各國之檢察官，以討論全球性之犯罪及因應處理之道。烏干達的檢察官已作好準備與各國之檢察官共同合作，以共同打恐怖主義。我們亦相信，唯有共同努力，才能建立世界和平。任何一個國家如存在恐怖主義，則不僅影響其鄰國之安危，亦會影響國際社會之安全。因而國際間唯有攜手協力，共同合作，始克殲滅恐怖主義犯行。我們的訴求是應共同合作，訊息共享、互相幫助、在打擊恐主義之戰役中獲得最後之勝利。

## 壹、瑞士銀行保密制度與洗錢防制之關聯

### 一、前言

由於瑞士銀行獨特之保密制度，吸引無數資金至永久中立國瑞士銀行，衍成世界重要金融重鎮。據估計歐洲三分之二的財富均存放在瑞士銀行永久保存。瑞士法郎是世界強勢貨幣之一，瑞士銀行亦因之富甲天下。惟同時亦遭犯罪集團，尤其是恐怖組織作為洗錢之基地。

### 二、現況

囿於各國壓力及其國內發生多起之金融弊端，瑞士政府自一九八八年起已開始致力於洗錢防制。除規定於刑法第三百零五條之一（洗錢之處罰）、第三百零五條之二第一項（處理財務行為欠缺注意之處罰）之規定外。立法當局亦致力於銀行法之修正，並制定嚴格之管理標準及相關政策。在偵查犯罪之實務運作上，例如在刑事訴訟程序中，銀行之保密制度是不存在的。當檢察官於調查犯罪，認有必要，而以書面命令銀行提出客戶基本資料（含簽名、護照影本、授權書、受益人）及帳戶所有交易資料（含月結單、年報表、借貸資料）時，銀行負有提出之義務，意即必須於數週或數天內提出上揭資料。從而銀行之保密制度於刑事訴訟程序進行中是不存在的，惟世人均積非成是，誤認銀行可以拒絕檢察官之命令，此乃長期之誤解，有必要

---

\* 瑞士副檢察總長 MICHEL-ANDRE FELLS 於二〇〇三年在美國舉行之第八屆國際檢察官年會中提出之主題「Combating terrorism and its financing : Mission Impossible or Challenge?」之報告。

在此澄清之。

## 貳、組織犯罪之涵義及處罰

一、組織犯罪因時間、政治環境之變遷，而有不同之涵義。自九一一恐怖事件後，對組織犯罪有新的觀點，一般言之，具有如下之特性：

- (一) 由一群人從事犯罪行為。
- (二) 由多人成立以犯罪為宗旨之組織。
- (三) 具有經濟企業之組織實體。
- (四) 僅其中小部分成員從事犯罪。
- (五) 犯行具有重覆性。
- (六) 內部組織具有秘密性及專制性結構。
- (七) 使用身體暴力及威脅手段。
- (八) 財產上獲利為該組織之最終目標。

二、瑞士有關恐怖主義刑法之相關處罰規定

- (一) 第二百六十條之一（可罰之前行為）
- (二) 第二百六十條之二（犯罪組織之處罰）
- (三) 第一百一十一條（故意殺人罪）
- (四) 第一百一十二條（謀殺罪）
- (五) 第一百一十三條（傷害致死罪）
- (六) 第一百一十四條（受人囑託殺人罪）
- (七) 第一百一十五條（教唆幫助自殺罪）
- (八) 第一百一十六條（生母殺嬰罪）
- (九) 第一百一十七條（過失殺人罪）
- (十) 第一百一十八條（自行墮胎罪）
- (十一) 第一百一十九條（經由第三人墮胎罪）
- (十二) 第一百二十二條（重傷害罪）
- (十三) 第一百二十三條（普通傷害罪）

- (十四) 第一百二十五條 (過失輕傷害罪)
- (十五) 第一百二十六條 (施暴行未成傷罪)
- (十六) 第一百八十三條 (剝奪行動自由及略誘未滿十六歲人罪)
- (十七) 第一百八十四條 (加重剝奪行動自由罪)
- (十八) 第一百八十五條 (擄人勒贖)
- (十九) 第二百二十一條 (放火罪)
- (二十) 第二百二十二條 (失火罪)
- (廿一) 第二百二十三條 (故意爆炸罪)

### 參、恐怖主義

- 一、此名詞首見諸於一七九八年法國文獻，惟隨時間、政治而變異其意涵，且不斷在發展深化中。近十年中變化尤其大，迄今尚無普世為世人接受之定義。這是一個長期令人困惑的重大議題。
- 二、歐盟於二〇〇一年末期對恐怖主義所為之法制上定義：恐怖主義在各個國家之定義均有不同，在法律上之定義亦不盡相同。二〇〇一年九月十六日歐盟執行機構歐盟委員會通過法案，明定恐怖主義之定義及相關罪刑之規定。詳言之，歐盟成員國對於由個人或組織，針對一國或多個國家之機構或人民，進行威脅、恫嚇、嚴重變更、破壞，甚至摧毀政治、經濟與社會基本結構之犯行，而依其內國法認係屬故意犯罪者，各成員國必須採取必要措施，並以觸犯恐怖犯行重罪處罰之。其可能涉及之相關罪責規定如下：

#### (一) 謀殺



- (二) 傷害
- (三) 綁架兒童或人質
- (四) 敲詐
- (五) 竊盜或搶奪
- (六) 掠奪、毀壞國家政府之財產、公眾交通工具、公共設施
- (七) 生產、擁有、運輸、供應武器或爆裂物
- (八) 以釋放污染物質、引起火災、爆炸、洪水方式，傷害民眾之生命、財產、動物或環境
- (九) 干擾或崩潰水源、能源、或其他基礎能源之供應
- (十) 經由資訊系統干擾方式進行攻擊
- (十一) 恐怖將從事上揭犯行
- (十二) 領導恐怖組織
- (十三) 便利、資助或參加恐怖組織

#### **肆、組織犯罪與恐怖主義犯行本質上之差異**

- 一、組織犯罪：財產上之獲利為組織犯罪之終極目標，其所帶來對人民、社會之恐懼、或對國家政治、經濟、社會結構之嚴重損害、摧毀乃其附隨之效果。
- 二、恐怖主義犯行：其犯行對人民、社會造成之恐懼與不安、或對國家社會、政治、經濟、基本結構之嚴重損害、摧毀乃恐怖主義之終極目標。

#### **伍、打擊恐怖主義應注意如下各項**

- 一、文化因素：了解各不同宗教、種族、人格特質、語言，有助於研判恐怖組織之運作及基地。
- 二、快速獲得情報，惟有在第一時間取得情報，始能採

取有效、堅決與快速措施，以防止、壓制恐怖主義，惟因其成員身分、組織系統之隱密性、突然性，極困難在第一時間取得情報。惟有透過國際司法互助，交換情報與擴大合作，俾以有效利用情報，採取有效且快速之措施，以防止恐怖事件之發生，並緝捕恐怖分子，徹底殲滅恐怖主義。

### 三、分析情資

行為人與恐怖活動同一性之分析，以掌握恐怖主義分子及其組織藏身之處，挫敗渠等之計劃與行動。今日恐怖主義犯行與過去威脅大不相同，渠等藉由先進科技，實現領導、訓練和後勤支援，不僅在地區內，甚至在全球內建立組織，並可迅速移轉基地，從而如何在第一時間內掌握，並分析情資成為有效打擊恐怖主義之關鍵。

### 陸、結語

經由全世界愛好和平國家之努力，打擊恐怖主義現今雖有重大之成功，然恐怖組織仍在策劃襲擊行動，甚至該組織首腦仍揚言準備再次採取暴力行為，對此威脅，仍應抱以高度警覺。簡言之，這是一場全球性、長期性之戰爭，惟有聯合各國之努力，始能主動打擊、瓦解與戰勝恐怖主義。

## 壹、前言

瑞士由二十六個行政區組成，每區之刑事訴訟程序及司法權限均屬不同，透過各區不易操作、繁瑣且效率不彰之刑事訴訟程序，對於如下之犯罪如國際恐怖主義、組織犯罪、貪污、經濟犯罪、洗錢等很難為有效之訴追。長久以來之傳說，認此類型犯罪者，經由不法手段，牟取大量非法利益後，經由瑞士銀行之特殊保密制度進行漂白。由於瑞士銀行之保密系統，在八〇年代中期迄九〇年代中期確有許多不法犯罪者，如 Duvalier、Mobutu 及 Marcos 先生均透過瑞士銀行進行洗錢，牟取不法利益，致瑞士銀行受到許多負面之評價，諸如程序冗長緩慢、欠缺法律依據等等，此種批評亦使瑞士無法作為共同打擊恐怖主義之一員，在國際觀瞻上蒙受污名。

## 貳、打擊洗錢之新里程碑

九〇年代，來自國際政治及輿論之壓力，促使瑞士作出善意之回應，例如採取較有效之措施以對抗恐怖主義，特別是針對洗錢活動，瑞士已制定世界最嚴格之法律及相關配套措施。簡言之，瑞士為打擊洗錢已進入新的里程碑。以下僅就瑞士之洗錢防制制度簡介如下：

- (一) 任何一家銀行或金融機構對任何一筆交易，如有非法利益之懷疑時，無論金額大小，一律需凍

---

\* 瑞士副檢察總長 MICHEL-ANDRE FELS 於二〇〇三年在美國舉行之第八屆國際檢察官年會中提出主題「The reach of terrorist financing and combating it The links between terrorism and ordinary crime Mission Impossible or Challenge?」之報告。

結，並負有向司法單位舉報之義務。

- (二) 建立聯絡機構，以處理並彙整前揭報告。
- (三) 建立特殊監察機構，以監控涉及洗錢之銀行或金融機構。
- (四) 根據新銀行法，瑞士銀行公會採取嚴格之訊息共享制度。
- (五) 修定貪污法之規定。
- (六) 鑑於國際司法互助，瑞士聯邦法對於簡化程序，限制上訴之可能性作了相關修正。

在洗錢防制法及相關法律制定後，瑞士建立以該法為中心之計劃案，旨在建立新工作團隊，並透過國際司法互助及國際刑警協助等機制，以有效、迅速對抗跨國犯罪。回顧過去，瑞士二十六個行政區域，因存在不同之刑事訴訟法，故無法有效解決洗錢犯罪相關問題。且過去某些行政區域遇到國際性犯罪時，常受限於內部組織或檢察官人力不足，致無法有效地處理案件。另一種情況，檢察官只圖削弱犯罪組織之一部，而非徹底追究真正的問題，亦即並無剷除犯罪組織之決心。對此司法當局作了改善，意即根據聯邦法第三百四十條之一之新規定，為爭取時效，對於貪污、組織犯罪、經濟犯罪、洗錢等犯罪，在聯邦法院集中起訴及審理程序。以免各行政區域各自為政，作出歧異及緩慢之決定，致無法有效打擊洗錢犯罪。

#### **參、於刑事追訴程序中銀行負有提供資訊之義務**

常聽聞瑞士銀行遽以保密制度，拒絕提供客戶資料予司法單位，然此非事實。質言之，在犯罪追訴中，並

無所謂銀行密帳可言，銀行負有提供客戶資訊之義務，檢察官在發出書面命令後，數小時或數週內即可取得任何一個帳戶之基本資料（如簽名、護照影本、授權書、受益人），或該帳戶所有之交易資料，以供證據使用。且只要有證據顯示有足夠之洗錢犯罪嫌疑存在時，即可對該帳戶之資金予以凍結，且將相關資料送交司法當局監察，或提交有國際司法互助關係之之外國司法當局調查之。在九一一事件後，瑞士檢察總長雖即刻展開調查犯罪，惟問題是瑞士在國際反恐戰役中應扮演何角色？應如何打擊恐怖主義？是否已盡到作為國際社會一員所應盡的責任？此前提應先予確定。又凡牽涉國際性事務時，不論是否與恐怖主義有關，世人焦點莫不集中在瑞士銀行。瑞士銀行是否被不法集團充作洗錢之工具？此議題一直是瑞士時刻需要面對並處理者。

阻斷恐怖組織資金來源已成為現今聯邦檢察官工作內容之一部，當世界又發生恐怖主義犯罪時，瑞士無法置身事外，而簡單地說它又發生了，而應查明此一犯罪是否與瑞士有關，或有無瑞士公民參與犯罪，或瑞士公民是否成為被害人等，今日面對此種案件應持審慎究明真相之態度。回溯九一一事件發生後，瑞士檢察總長於同年九月十五日即刻展開調查瑞士本國發生之如劫機、人質挾持、謀殺瑞士公民等犯罪案件，試圖釐清案件是否與九一一事件相關聯，及有如何之關聯性。按所有之恐怖攻擊事件，斷非臨時起意，而必經長期之規劃，問題是：何人在幕後規劃主導，如能找到解答，將有助於協助他國執法單位，以消滅在世界各地發生之恐怖犯行。吾人亦相信，瑞士之跨國犯罪調查將有助於提

升國際司法互助效能，此亦是對抗國際犯罪之利器。

#### 肆、恐怖組織犯罪與組織犯罪之關聯

一、當討論恐怖主義時，執法之檢察官應明瞭恐怖主義與組織犯罪是有其關聯性。首先，如謂恐怖主義是組織犯罪之新態樣，亦是正確的。此兩種犯罪基於以下之理由，認有其共通性（一）九一一事件對一般社會大眾之影響大同小異（二）人類對突如其來之暴力攻擊及被害人數眾多之事件，均感到震驚與恐慌。（三）兩種犯罪之行為人均使用暴力脅迫手段，均造成摧毀或迫害一國之政治、經濟、社會結構之結果。（四）此兩種犯罪均係使用神秘、隱密思想以達其目的。

二、自瑞士觀點觀察組織犯罪，其特色臚列如下：

- （一）不只一個犯罪集團
- （二）犯行具有重覆性
- （三）組織成立之目的係為了犯罪
- （四）組織具有秘密、階級性結構
- （五）戰士極易被取代
- （六）經濟利益是最終目標

組織犯罪集團均事先規劃犯罪行為，如對人之身體、四肢等攻擊、對人身自由之侵害、或對大眾安全進行持續地侵害等均是。

三、當探討何謂恐怖主義時，應了解並無一定之定義。此名詞首見諸於法國一七九八年，惟其於歷史發展中各有不同之詮釋。有一古老說法曾提及，對照恐怖分子者即為自由鬥士。歐盟於二〇〇一年時曾對

恐怖主義作了如下之定義：脅迫並嚴重改變或迫害一個國家之政治、經濟、或社會結構。就筆者個人之觀察，組織犯罪與恐怖主義犯罪之區別，乃在二者有不同之犯罪動機。換言之，此亦係兩種犯罪本質上之差異。當犯罪者其最終之犯罪目的，是為了經濟利益者，則因犯罪行為所帶來對於一國政治、經濟、社會結構之脅迫或嚴重改變，僅是其所施行犯罪附隨之負面影響。如犯罪者其主要動機是來自政治或宗教之理由者，則脅迫並嚴重改變一國政治、經濟、社會結構之結果，則為其犯罪之唯一目的。

#### 伍、恐怖犯行之調查

檢察官在調查恐怖分子犯罪時，要清楚知道犯罪者係為何人、追求何目的而犯罪，其思想模式，犯罪動機及組織運作如何等等均須究明。其餘部分則與一般犯罪之調查無異。在調查複雜且跨國之犯罪時，特別是調查恐怖分子資金流向時，所面臨之困難具有如下之新形象：

- (一) 文化因素掌握之困難：恐怖主義涉及深層文化面，從而宗教、種族、語言、人格特質等因素之認識與分析，尤顯重要與困難。
- (二) 嫌犯確定之困難：何人是嫌犯？何人於後主導？有何跡證可追循，又其依循何種文化網絡、人際網絡建構其組織，均有待分析究明。

上揭二問題惟透過高層情報系統及相關專家提供資訊予檢察官，始能突破此類案件偵辦之盲點，此

亦有別於檢察官以往辦案之模式。

- (三) 資訊之快速取得：此類犯罪之情資往往來得太遲。此問題不單存在於處理恐怖組織資金上，在其他跨國性犯罪亦同，此係因國際司法互助制度未能發揮應有功效，致資訊無法在第一時間取得。國際司法互助制度前身係以過去之某條約或國際法中出現。因囿於舊制且未因應現況，致國際司法互助未能發揮效能。於今身處第一線之檢察官、警察不論其身處法、英、瑞士或美國，均已認知渠等致力於相同之工作，亦即調查跨國犯罪、揭露並阻斷恐怖組織資金，及對付洗錢犯罪活動等，於此案件之偵辦，時間之掌握是非常重要的。現今之國際法互助制度是有瑕疵的，因其並不足以因應二十一世紀之需求。質言之，執法機構間需建立直接之聯繫管道、可直接收集證據、當時機成熟時，可據以起訴。換言之，各國執法單位應視國際互助制度為本國法律，視此種案件為本國之案件去處理，即在確立此類案件之優先性，並付予相同之努力，這是執法機構應有之認知。藉由國際司法互助制度得以於第一時間取得重要資訊，使前所未知之事實得以呈現，以引導檢察官展開新犯罪事實之調查。過去調查犯罪，只須將簡單資料送回調查單位之作法，如今已不復存在。
- (四) 資訊之分析利用：所收集到之資訊必須作快速分析，以釐清人與事之關係，再將結果作為犯罪調查之重要資訊，在分析時應持較寬廣之角度去審



視。不僅要將恐怖組織資金予以曝光，同時要揭露恐怖組織整個脈絡，在達到此目的時，必須取得銀行文件資料，以分析不明資金來源、了解提供資金之金主及受益人各為何人，如此複雜之跨國性犯罪，須以創新之方法來處理，可考慮將個案作為專案處理，且可使用現代專案管理方式作分析處理。如此可協助執法機構在時間、資源、程序面作適當之規劃，可有效控管案件，避免作出倉促決定，此亦可稱之為刑事訴追程序如同一個企劃案。

#### (五) 賦予洗錢新觀念

現今所謂之洗錢犯罪，不同於以往之舊觀念，過去咸認洗錢，係經由不法手段取得之金錢，轉成合法金錢之謂。惟現今之重點是使恐怖組織之資金曝光，並阻斷其資金來源。執法機構亦須面臨所謂之反洗錢活動，即行為人經由正當合法管道取得之金錢，惟用於資助不法活動，偵辦之困難在於證明金錢來源係不法或其資助行為具有不法之意圖。

(六) 地下金融是另一個嚴重之問題，因文件取得之困難與不足，致無法在法庭上有效證明犯罪行為，此現象經由國際間偵查犯罪機構之訊息共享制度已漸有改善。

### 陸、結語

一、最高之挑戰及成就來自國際間之合作，因沒有一個國家可單獨面對此跨國犯罪問題。

- 二、國際合作共同反恐，此對瑞士而言，是非常重要者。  
因瑞士不像其他歐洲國家，其國內有恐怖組織或基地或存在恐怖主義思想。但位居歐洲中央且係金融重鎮之瑞士，仍有其危險性存在。因瑞士可能成為恐怖組織基地，故國際合作共同對抗恐怖主義可有效解除此危險性，並強化瑞士國內之安全。
- 三、瑞士對洗錢有最嚴格之法律，但現今所面對者係所謂反洗錢，對此尤須有新的處理方式以因應之。
- 四、瑞士銀行之保密制度並未保護罪犯或阻撓反恐，於犯罪之調查並不存在所謂之銀行密帳。
- 五、國際合作需為適當之妥協，當進行犯罪之調查時，必須遵照掌握第一時間之重要原則。在國際司法互助中不允許行政干預，因司法互助是犯罪調查重要之一環。

### 壹、前言

- 一、在九一一攻擊驚醒後，世界之焦點無疑地轉向恐怖主義，此即世界上明顯而立即之危機。各種形式之恐怖行動及示威運動，無論是何人、何地及何時所為，皆被認為是對和平、財富及安全深深的威脅。
- 二、恐怖份子最近的趨勢已導向更大規模之事件以達成最大之破壞，對不加以選擇之全人民潛在之攻擊。
- 三、傳統對恐怖份子之印象是認為其受國家自由意識形態之驅動，依據特別政治上之宗旨而操作，以槍枝及炸彈為武裝，並由國家公開之贊助者所支持，但現今我們所面臨的是以不同之動機、行為人、贊助者及致命的表現。
- 四、新型態之恐怖主義在組織、主義、策略及技術有了變化。成為目標以毀壞軍事力量及資產恐怖份子可能大量使用進階資訊技術以達攻擊、防禦之目標及支持他們之組織。
- 五、至此，物理上之方法：化學上、生化上、爆炸性、放射線及核子武器皆被視為傳遞恐怖之主要方法，網路空間尚未在恐怖主義扮演值得注意之角色，但網路空間清楚地為具有吸引力地傳遞方式以致恐怖主義明確地發展方向為網路戰爭。

---

韓國漢城電腦犯罪偵查部門負責之代表 Bong-Jo Han 於二〇〇三年在美國舉行之第八屆國際檢察官年會中提出之主題「Investigation and Prosecution of Terrorist-related Offences Involving use of the Internet」之報告

## 貳、恐怖份子及網路

- 六、網路為數位傳播之基礎，如同飛機航線是交通運輸之基礎，以實在邪惡之觀點，網路已如同飛機航線潛在成為另一恐怖武器。
- 七、他們可在不直接暴露其行蹤下從世界各地發動攻擊，經由一基本腳本他們可以設計關聯性地攻擊以在一些地理學上的目標達成反覆的傷害。越多公司利用資訊快速道路而現代化他們的溝通系統，則越多這樣的目標變為具吸引力，政府電腦可能因缺乏安全系統或因各部門難防禦而易受入侵攻擊。網路空間給恐怖份子製造在實體世界所無法造成之傷害。如果恐怖份子攻擊一國家基本電腦系統，如市民電力網路、水供給控制系統、交通調度網路、財經交易網路、電話系統及大眾傳播網路，這將造成國家面臨社會上的恐慌、街頭暴力及政治危機，甚者，大部分案例在被確認時，攻擊已經結束且傷亡已經產生。病毒木馬程式等攻擊與惡意密碼均是網路恐怖主義之武器駭客工具是愈加地便宜易得且容易武裝。
- 九、因網路之便利，恐怖份子改變召急追隨者、資助其活動及實踐網路恐怖主義之方法。有些計畫似乎明顯地使用電腦技術，如經由電子郵件聯絡設法改變隱藏的訊息、經由網路位置、大量的聊天室及電子郵件，恐怖份子可以輕易地進入各國及尋找新成員，使任何在網路上之人流血，教導如何製造有效率地爆炸。
- 十、網路也改進了恐怖組織資金活動之能力，以迅速立

即之電子交易，恐怖分子之領袖居中可贊助任何一個在世界上之恐怖份子個人，有時恐怖份子單獨或結合恐怖組織活動。

### 參、虛擬恐怖主義之觀點

- 十一、虛擬恐怖主義可能被定義為是具預謀的政治上動機而對資訊電腦系統電腦程式及資料的對抗，其可能由次團體或秘密人員造成對未參加戰鬥之目標產生傷害。
- 十二、網路攻擊可能被區分為三種形式：物理上之攻擊、造句法上之攻擊及語意學上之攻擊。造句法之攻擊係在電腦主控系統被領引修改系統之邏輯以造成系統無預警之遲延病毒木馬程式及拒絕服務皆是例子。語意學上之攻擊是針對資料之正確性進入系統修改資訊，以製造錯誤針對一連串原子機偵測及傳遞資訊的修改即屬此種修改，電腦網頁佈告欄之資訊亦同。
- 十三、恐怖主義典型範例有戰爭或犯罪。如果我們將恐怖主義視為戰爭我們可能較不會關心個別之犯罪或證據，亦即焦點不在個人而是在正確辨認敵人，直接責任在恐怖團體而非個人，情報調查而非嚴格證據即足。
- 十四、但是大部份恐怖份子之行為是如同謀殺或綁架等典型犯罪，恐怖份子可能主張他們進行戰爭，但是法律上而言，大部份恐怖份子違反戰爭之規則。舉例而言，故意針對平民或人質。實際受攻擊之目標本身或受害者係次要或不相關，因為恐

- 怖份子主要目的是散布恐懼及警告或獲取讓步。
- 十五、將虛擬恐怖主義視為刑事案件，我們必須解決一連串的問題，蒐集並呈現證據，偵查、捕捉及起訴恐怖份子，決定個別犯罪者。

#### 肆、虛擬恐怖主義之偵查及起訴

##### A、虛擬法。

- 十六、虛擬恐怖主義係指恐怖份子利用網路及電腦科技。由於網路迅速及廣泛之變動使得執行者不能適當跟上在虛擬空間發生之所有事件，無數網路使用者每天上線，但是因為網路匿名者及缺少特殊受訓之偵查員、受害者不願報告等，皆使追蹤及起訴刑犯更為困難。
- 十七、大多數國家理解虛擬犯罪有其獨特性，需在特別立法下才能起訴，故修正程序法及實體法。因為虛擬犯罪之起訴通常必須蒐集且分析無實體之證據，舊程序法授權搜索及扣押有形證據則必須修正以避免受限。
- 十八、虛擬犯罪會議提供五種電腦犯罪：1、不合法之侵入、攔截、資料或系統之干擾、裝置之濫用等有害電腦資料及系統之機密性。2、與電腦相關之偽造、詐欺。3、對孩童不宜之色情刊物內容。4、著作權及相關權利之侵害。5、附隨義務如共同責任。
- 十九、南韓在實現電腦犯罪法有二方法，其一是在刑法典內訂立大量條文，另通過資訊及溝通網路利用之提升與資訊保護法。在刑法典第一百四十一條

第一項將大眾文件包括電磁記錄損害或破壞者刑罰化；第二百二十七條之二則規定偽造或變造公務員或公家機關之電磁記錄文件係屬犯罪；第二百二十八條則對以合法掩飾不法之入侵刑罰化，其中包括辨識同一性之記錄視為電磁記錄部分。第二百三十二條之二處罰偽造或變造私人電磁記錄之行為；第三百十四條第二項處罰藉著損害或破壞任何資料處理機而干擾商業之行為，包括電腦或電磁記錄；第三百四十七條之二規定藉由使用電腦而詐欺之行為為犯罪；第三百十六條偵測私人記錄之內容是違反秘密。在資訊及溝通網路利用之提升及資訊保護法第六章第四十八條第一項規定禁止在未經授權或是超過授權下滲透資訊及電腦網路；第四十八條第二項禁止傳輸或散布任何可能損害、干擾且破壞資訊及溝通網路之惡意程式；第四十八條第三項禁止為了妨礙資訊溝通網路之穩健運作而寄發大量之訊息或資料；第四十九條禁止侵害、竊取或洩漏個人藉由資訊及溝通網路所保有、儲存或傳輸之資訊。第五十條禁止在收件人明確拒絕下為獲利而傳輸廣告資訊。第七章第五十三條聲明政府為持續與他國或國際組織之互助合作：在國家間移轉個人資訊及保護個人資訊，避免資訊及溝通網路安全性受損，保護資訊及溝通網路之少年。第九章罰則：第六十一條處罰對經由資訊及溝通網路散布謠言以達毀謗個人目的之行為。第六十二條處罰不法利用個人資訊之行為，傳輸或散布惡意

程式，損害、侵害或洩漏個人資訊等。第六十四條處罰為營利而提供有害少年之資料及傳播包含有害少年資料內容之廣告。

#### B、搜索及扣押

二十、偵查之首及終局是蒐集證據：蒐集現今或未來交易資料為具挑戰性之議題；得到授權，決定溝通來源之位置，確認溝通之人別，超越管轄領域獲取資料之能力，實際攔截或集合這些資料之能力，個別偵查員代表法執行者從事或參加搜索或扣押。

二十一、在傳統搜索及扣押權下，對電腦系統及資料之搜索扣押應該在相類似情形下被規範。系統管理之人應被告知系統被搜索及其中之資料被扣押。對搜索及扣押之法律救濟途徑應該公平。

二十二、為了合法攔截網路溝通及交通資料之蒐集，應取得同意或令狀。授權攔截電子溝通僅限於某些犯罪，但應被檢閱並且延展至對電子溝通或電腦系統秘密、整合及取得等嚴重犯罪之偵查。

二十三、所有令狀必須指明被攔截人及應攔截之事項，包括地址、號碼或其它辨識所攔截溝通之因素，如何服务器等均應呈現。

在急迫情形下，如資料有可能銷毀或破壞的危機，或為避免死亡或身體之嚴重傷害等必要之



急迫性時，無令狀之搜索及扣押則被允許。

二十四、為有效執行偵查之監控，執法需技術措施，如程序令狀。在電信之先進科技下，有關監控偵查之法律需被檢視及修改以確保其可行性。

歐盟勸告偵查權威者應利用必須的科技措施搜集偵查犯罪之資料，網際服務提供業者也提供合理之攔截可行性。如果執法者無法作溝通之攔截，網際服務業者將被指示提供商業診斷工具。

二十五、大部份法律允許偵查者命令人民提供其掌握下之物品作為需要之證據，偵查者亦有權命令人民提供其所掌握電腦系統之資料之所有相關必要資訊以進入電腦系統及資料，亦可命令知悉電腦系統之功能者或能確保裏面資料之可行性措施。

提供電子服務之大眾及個人網路運作者也應提供所有必須之措施以供偵查者攔截電信。無論是經由個人或大眾網路之伺服器提供者也應提供辨視使用者之資訊。

## C 加密之資料

### 二十六、如果資料經過加密，執法者如何解密資料？

恐怖組織使用加密之情形急速增加，為保持執法者之效率，至少需如規制偵查權法案之激進及有效之方法，如警告個人以獲得加密資訊之揭露。

此條文可要求人民交出密碼或其他資料以進入電磁資料或使資料能清晰可理解地呈現，且至少提供執法者以明白簡易之說法合法攔截或扣押。

但是，此措施必須要將反效果降至最低，在不影響其合法性下達成其必要性。

## D 管轄權

二十七、司法單位可以在一個國家核發搜索令，卻在海外無此權限，在「我愛妳」蠕蟲被發覺，國外管轄權對此種破壞性之行為可能無法因應。

二十八、跨國際之搜索與扣押：在許多國家，調查單位被允許搜索；在韓國，如果其他國家經由網路搜索或扣押韓國之資料則不合法。從國外下載

檔案，憲法及搜索扣押規定可能無法適用於國家領域外。

不論一國之調查單位是否可以從其他國家直接獲取資料，另一個議題則是經由電腦系統或從公開可得之來源或由經授權之人之同意或從私人系統而下載資料。

不過，當電腦系統位於外國領域時，延展搜索電腦系統之權力亦具本質性及立即性。大部分調查單位之行為可以被認為具合理性，因為以急迫之需求而認為有正當性則不需授權。

為了避免違反主權或國際法，必需有新政策或法令以允許境外的搜索或扣押，國際性之協商合意也刻不容緩。此不同於慣例領土主權而有新型態之管轄權，藉著接近其他國家之電腦網路而適當執行直接跨國際之必要措施。

二十九、系統之聯絡也有助於偵查快速及適當之程序，權威當局可能要求外國權威當局迅速蒐集證據，且要求權威當局後來將搜索或扣押之電腦系統及資料傳輸，或者要求提供與特殊電信學

有關之交易資料，攔截特殊電信或辨識其來源，為此，互助協定必須補其不足之處。

三十、網路犯罪無地理上之限制。今天世界各國已經學習到在處理跨國際之網路犯罪時，欲將在國外領土上有責之人訴諸法律，在現今國際系統下，傳統國內法並不適當。顯然的，我們需要超越物理界限之法律以補救正發生之問題。

#### E. 引渡逃犯

三十一、即使網路犯罪者被確認，他可能居住在一個未具引渡條約之國家，或者更可能地，該國拒絕交出其國民且拒絕外國之起訴。和引渡逃犯之特點相關的有互惠原則及雙重犯罪性。互惠原則係指當一國尊重他國引渡逃犯之請求，請求國在情形相反時也會做相同之處理，互惠原則在二國間未存在條約時通常係更重要之因素。雙重犯罪需指犯罪在請求國及被請求國之管轄範圍內被認為犯罪，有時會產生使網路犯罪免於被起訴之漏洞，雖然大多數國家今日都確認網路犯罪之犯罪性，法律上一致性之缺乏仍導

致許多嚴重問題。特殊行為如成人黃色書籍及危險言論之犯罪性也不一致。

三十二、韓國引渡逃犯法案第四條宣示互惠原則，即使沒有引渡逃犯條約存在，若在韓國請求同種引逃犯之犯罪能被確保同意，則在任何國家請求引渡逃犯時，該法案亦能適用，且此法案僅需要引渡至少會被處罰一年以上之犯罪，雖然如此，如果引渡條約或協定已經存在二國之間，則條約或協定仍拘束雙方。

網路犯罪協約也提供相類似之條款，更進一步協約提供在一方因被請求之一方認為其對該犯罪有管轄權而基於個人之國籍拒絕個別地引渡時，此案件將交由地方權威當局依序偵查且起訴，且最後結果必須報告給請求之一方。

三十三、通常，引渡逃犯法在犯罪本身具政治之本質，然與此相關時仍有些例外，但當此類犯罪傷及家首領之生命，或傷及、威脅、引起許多人之生命或身體之危險時，仍有適用，網路恐怖主義在許多案件中可能涉及此條文。

## F 愛國行動

三十四、二千零一年美國愛國者法案係對九一一恐怖攻

擊之回應，其提供較強之力量以達法律之執行，此愛國法草案主要點在於增加對抗網路犯罪之能力、翻譯設備及傳統監督工具之擴張，例如竊聽器、逮捕令、追蹤令及傳票等。

愛國者法案允許在聯邦法律執行者間、智慧財當局、移民局、國防部及國家安全全體等分享大陪審團之資訊。此法案增加司法部長在認為個人會威脅國家安全時對個人之拘留權限。政府可能藉著對法官解釋資訊與正進行之犯罪偵查相關，且可能從網際服務業者等獲得使用且可能從網際服務業者等獲得使用者掌有或儲存之資訊（包括電纜記錄），此法案並允許政府在無法官同意下能調閱郵件不包含內容之主要資訊。

## G 隱私之保障

三十五、當資訊科技革命性之改變使得最近立法保護變

為跟不上時代，開始需求隱私法之之加強。

## 伍、國內及國際間之合作

### 三十六、執行及個人間之合作

實際上，網際犯罪之複雜性遽增已超過執行者起訴之範圍。具專長能力之個人在個別公司所給付之高薪下不可能接受國家政府組織給與之職位。基本上，調查員及檢察官不可能在各領域方面皆成為專家，尤其在市場上電腦及操作系統之廣泛領域。

在理解執行者對抗網路犯罪之能力有限，增加行者與產業間之合作是確保有效處理、辨識、定位及處罰網路犯罪之方法。

### 三十七、國際合作

世界正在下列五方面對抗恐怖主義：外交、情報、執行、財經及軍隊方面。為促進國際間恐怖份子資產凍結程序有效率，許多工作必須被承擔。

美國於二〇〇三年一月指出三十六個外國恐份子組織（FTOs），此導致許多法律結果：

美國人有意識地提供上述恐怖份子組織資金或物質上有形的協助係屬不法；此組織之會員無法獲得合格之美國簽證；美國財經機構必須封鎖這些團體之基金。

三十八、當一國家需要外國國家提供在該國之資料時，若僅憑正式司法互助協定，是否能在行政上或法律上有迅速措施處理該等資料？在全面對抗恐怖主義時必須加強國際間各層面之合作，國際社會應該經由密切聯繫充分合作以確保國際恐怖份子不會干擾經濟及安全。

三十九、網際犯罪會議包含處理國際合作、傳統上及與電腦相關之互助協定的條款。國際合作三大基本原則：(1) 當事國須盡可能合作；(2) 合作範圍至所有與電腦系統及資料相關之層面；(3) 合作應與章節條款一致，且經由相關國際協定之適用、國內法及互惠協定或統一之公約在刑事案件國際合作。

最後約款建立了網際犯罪會議之條款並不會代國際協定在司法互助及引渡逃犯之約定、當



事國間互惠協定或國內法相關條款關於國際合作的基本原則。

#### 六、結論：

恐怖主義並非等待解決方案之問題，而是在改變中的挑戰。

我們需要建立新而有效之國內工具，以會議或會議之方法對抗恐怖主義。恐怖主義需要前所未有之國際合作，我們理解一個國家在沒有其他國之幫助下無法贏，一國無法調查每個領導者、逮捕每個嫌疑犯、蒐集且分析所有情報、有效地制裁每個恐怖主義之贊助者或找尋並打擊每個恐怖份子個人。

至於一些極端之恐怖分子無視於人類性命，沒有國家能免於此恐怖份子之攻擊，因此急需全球全面性之策略。現在正是建立各國打擊新恐怖主義之能力。

## 壹、恐怖主義之對抗

檢察官之角色必須是中立的，其任務有下：(一) 提供建議給調查員。(二) 排列證據。(三) 呈現案件。(四) 對容許性之挑戰。

## 貳、恐怖主義

- (一) 一個主要地緣政治學之議題。
- (二) 國際議程之最持續之威脅仍在此延續。
- (三) 貧窮、不正、戰爭及壓迫之角色。
- (四) 需所有層級之活動。
- (五) 檢察官必須扮演全方位之角色。
- (六) 檢察官需具創造性。
- (七) 正當法律程序、開放之正義、適當防禦及透明之判斷。
- (八) 經由暴力獲得權力，且金錢是達到該目的之方

---

\*由香港代表 Ian Grenville Cross 於二〇〇三年在美國舉行之第八屆國際檢察官年會中提出之主題「Cooperation in the combat of terrorism and terrorist finance- an Asian perspective」之報告。

- (九) 透過國際支付系統之途徑。
- (十) 需武器、傳播系統及訓練之資金。
- (十一) 強健的驗明支票。
- (十二) 立法漏洞之揭露。

### 參、香港特別行政區

- (一) FATF 之積極成員。
- (二) 自二〇〇一年至二〇〇二年 FATF 之主席。
- (三) 果斷地工作以整合全球之努力以抑制恐怖資金。
- (四) 檢察官的責任：瓦解恐怖份子之金錢、使案件改變、解釋整修法律、提出在準備及呈現案件之經驗。
- (五) 香港特別行政區之對抗恐怖份子資金：各地區域之警戒、國際性之城市接受公評、財經機構保有之資訊是具重要性的、基金之扣押與沒收。
- (六) 加強管制之組織制度：匯款單位必須向警察登記且保持客戶超過二萬元美金之交易記錄達六年、七百八十三家匯款單位已登記、三十七人因未遵守此法律而被起訴。

遵守此法律而被起訴。

- (七) 法律執行者加強凍結恐怖份子之資金。
- (八) 可疑交易之報告。
- (九) 反恐怖主義之立法。
- (十) 遵循UNSCR1373 & FATF。
- (十一) 炸彈會議及海事安全會議之履行容器安全之提議。
- (十二) 刑事案件慣例之司法互助：

為香港幫助在他處偵查及起訴犯罪者之工具，自從一九九七年，香港提供之國際司法合作著重於刑事案件之司法互助、逃犯之引渡、已決犯之讓渡、二〇〇三年六月，香港與其他管轄區域簽訂司法互助且此程序持續進行中。最近六年各國在洗錢及沒收案件由國際間尋求（○）或在國際提供協助（●）之數量如附表。

香港提供司法互助之範圍：在他處發生之刑案於偵查中於香港取得之證據、他處對嚴重犯罪所得核發之沒收令於香港執行、在香港之搜索令以獲得證據供他處出示。

香港在對抗國際刑事活動以法律及行動位於最前線，且仍堅持信念。全球反恐怖份子之成功議程須包括：

- 1 對於何行為必須被認定為犯罪及犯罪之要素為何等的協定。
- 2 司法互助協定之前驅進展。
- 3 執法單位資訊及情報迅速立即之交換。
- 4 反犯罪模型之分享。
- 5 訓練課程之聯營。
- 6 治外法權法律之推廣。
- 7 除去安逸心態。
- 8 統一國際洗錢防制之標準。
- 9 實現 wolfsberg 原則促進銀行及政府間之合作關係以對抗恐怖份子資金。
- 10 有效報護證人之措施。
- 11 在不同管轄區域發出可疑恐怖份子及組織之正式名單。
- 12 在一管轄內為他處便利證言之技術。
- 13 集合及創造性之戰鬥法律方法將犯罪者繩之以法。

14 法務部之人權保障及犯罪之預防及控制。

15 在想法、說法及作法上之全球化能力。

#### 肆、中華人民共和國面對恐怖主義

- (一) 對抗恐怖主義國際合作之實行。
- (二) 一九九六：上海合作組織之建立（S C O）。
- (三) 二〇〇二：S C O 同意建立反恐怖主義之中心。
- (四) 中華人民共和國對抗恐怖主義之方法：與美國、日本及東南亞國家協會區域組織（A R F）其他會員國一起努力、禁止恐怖主義之資金、凍結恐怖份子之資產、聯合國宣告實施措施、交換資訊之合作、提供建議以對抗恐怖主義、進入恐怖組織之偵查行為、與國際反恐主義單位之持續接觸、充分支持、U N S C R 1 3 7 3、抑制恐怖主義資金之國際會議、炸彈會議。
- (五) 中華人民共和國之刑法二〇〇一年修正案：處罰恐怖份子犯罪，確認國家安全及人民生命之安全，且支持社會秩序。
- (六) 二〇〇二年十一月：中華人民共和國經由東南亞國家及中華人民共和國在非傳統安全議題領域

之合作宣言與東南亞國家攜手合作對抗恐怖主義。

- (七) 二〇〇二年十月：中華人民共和國授權 F B I 建立其在北京之辦公室以促進對抗恐怖主義之議程。
- (八) 建立反恐怖主義局：分析資訊、整合活動。

#### 伍、澳門特別行政區

- (一) 立法規定包含與 UNSCR 1373 一致之條文。
- (二) 注意指出恐怖份子之重要。
- (三) 凍結恐怖分子資產。
- (四) 起訴恐怖份子在澳門或其他地方之恐怖行動。
- (五) 澳門政策法案報告：過去一年，澳門政府已經反覆地支持全球對抗恐怖主義活動且制定對抗恐怖主義之法律。澳門對抗洗錢防制之架構與國際標準同列。
- (六) 派拉蒙會議。
- (七) 處理司法互助。
- (八) 包含實際領導以處理國家間之合作。

(九) 允許電子傳送之請求。

附表

	美 國		加 拿 大		澳 洲		其 他		總 計
	○	●	○	●	○	●	○	●	
1997	6	6	3	5	28	30	14	5	97
1998	38	62	7	11	38	81	44	17	298
1999	41	3	10	7	25	16	34	14	150
2000	27	7	27	19	26	6	14	8	134
2001	51	5	29	15	33	10	46	18	207
2002	90	15	43	20	74	27	163	27	459



## 壹、前言

二〇〇一年九月十一日美國發生恐怖攻擊事件後，很多人都會問，到底我們作了什麼，才會招致這樣的後果，許多美國人仍納悶者何以有這樣的恐怖攻擊，二〇〇一年十月十五日出刊的美國新聞週刊 Newsweek，封面故事的標題是「他們為甚麼恨我們？」這是一位美國學者以檢討、反省的角度，分析回教激進派對西方仇視的根本原因，以及西方國家--主要是美國--應該如何促進阿拉伯世界的改革，來剷除恐怖主義的根源。

但從歷史上來看，恐怖攻擊事件，並不是一件新鮮事，例如多年前發生在美國 Atlanta Olympics、Oklahoma City 之恐怖攻擊事件、以及如在北愛爾蘭、英格蘭、以色列、巴勒斯坦等地之恐怖攻擊事件。

就法律規範而言，恐怖攻擊本質上是一個犯罪事件，雖然恐怖份子大都死亡，但也有存活的，執法機關對此之回應，一般也是進行調查、身分辨認、起訴與懲罰。

---

\* 由國際檢察官協會主席 Nicholas Cowdery AM QC 於二〇〇三年在美國舉行之第八屆國際檢察官年會中提出之主題「Terrorism and the Rule of Law」之報告。

## 貳、美國之反應

美國對於九一一恐怖攻擊事件有別於一般傳統犯罪調查，而是將之視為一場持續進行的恐怖戰爭。但是這樣將恐怖主義視為一場戰爭就敬會法治（the Rule of Law）帶來什麼影響，首先要對於法治原則加以定義。

## 參、法治

民主、人權、法治三者的意思如同空氣、土地及水，對於正確思考力之人類而言，這三者是基本而且是互相依存的。如同英格蘭及威爾斯首席大法官 Lord Woolf 所言：「不論政府喜好如何，人權是隨民主而來」。民主是給予的，但人權卻是跟隨而來，且根據一九九三年維也納宣言，人權是具有全球性、不可分割性、相互依存性及關連性，且應該以公平及相當之態度加以提昇。但如果沒有法治，民主與人權將無法獲得保障，如同一九四八年世界人權宣言序言所指出的：「鑑於為使人類不致於迫不得已鋌而走險對暴政和壓迫進行反叛有必要使人權受到法治之保護」（It is essential, if man id not to be compelled to have recourse ,as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected against tyranny and oppression ,that human rights should be protected by the rule of law）。

但何謂法治？如何運作？為何重要？如何能保障人權？所為法治，並不是指：

依法而治（rule by law）：依法而治係指法律對於某一事項如何規定，就如何來進行法治。

法律規則（the law of the ruler）。

法律及命命（law and order）

規則法 (the law of rules) ,

法律人的規則(the rule of the lawyer)

法治有兩項主要原則：

- 1、 人民 (包括政府) 受法律規範且遵守他
- 2、 法律必須是人民能夠且願意遵守會受其指導的

其具體內涵有下列十二項：

- 1 應有法律禁止及保護對抗私人暴力、強迫，無法律秩序、或無政府狀態。
- 2 拘束個人之法律應盡可能同樣拘束政府。
- 3 法律應具有確定性、一般性、公平性。確定性指預見性、公開、清楚、相當穩定性。法律的適用應有普遍性且對於所有人皆應一律看待。
- 4 法律應根據充分之公眾意見及社會普遍價值具有合理性，並且應有一些機制 (正式或非正式) 加以確保。
- 5 具有迅速實踐法律之機構或程序。
- 6 有效率之機構或程序以確保政府之行動也能根據法律。
- 7 有獨立司法機關，能被信賴適用法律。
- 8 應有法律代表機構，最好能有組織和獨立之法律職業。
- 9 所有聽審程序應遵守自然司法”nature justice”或程序正當原則。
- 10 法院使用便利性，不可遲延或需要高額費用。
- 11 執法機關必須公正且誠實。
- 12 公共意見之啟發—樂於適用這些這些原則公眾精神或態度。

#### 肆、法治之實踐

上述這些原則，幾世紀以來，在對於國際刑事罪犯之審判上，一一受到檢驗，例如二次事件大戰後之紐倫堡大審及東京審判、國際刑事法庭審理前南斯拉夫總統案、到成立不久之國際刑事法院，這些是回應法治原則之許多案例，而非直接訴諸戰爭。

## 伍、戰爭

在二次大戰期間，美國司法部長法蘭西斯比多（Francis Biddle）說：「憲法對於戰時之總統並不會造成太多困擾」"Constitution has not greatly bothered any wartime President."法蘭西斯比多這一番話相對於今年四月美國最高法院法官布來爾（Breyer）在對紐約州律師公會演講時所說的一段話：「尤其在緊急狀態，更顯得憲法之重要性。」"The Constitution always matters, perhaps particularly so in times of emergency."而二次大戰結束時，大法官 Murphy 的一段話，亦發人深省：「我們必須始終反對任何過度使用力量、軍隊或其他方式所造成對於人權及自由之無謂損害。必須謹慎注意權益平衡。應該謹記在心的是，美國憲法對於統治者及人民而言，無論是平時或戰時都是一部法律；對於所有階層人民，無論何時或在任何環境都是他所保護的。」( We must be on constant guard against an excessive use of any power, military or otherwise, that results in the needless destruction of our rights and liberties. There must be a careful balancing of interests. And we must ever keep in mind that "the Constitution of the United States is a law for its protection all classes of men, at all times and

under circumstances” )。

## 陸、結果

布希總統在反恐戰爭宣言中提到「把犯罪者送給司法」”bringing the perpetrators to justice”。但是所顯現出來的是一特別的司法，例如對於所謂「非美國人民」”Non—Citizen”所進行之軍事審判，及對於蓋達或塔利班政權等「敵對戰鬥人員」”Enemy Combatants”所為審判之一般權利之剝奪，諸如無權選任律師、法院不能重複審查決定，以及捨以無限期拘留，直到總統宣佈恐怖戰爭結束為止，雖然一審法院同意這些被拘禁之人有權選任律師並要求重審他們地位，但這些上訴皆慣例的被駁回。我們不得不懷疑，如果這些九一一事件之犯罪者是全來自西方國家，而不來自是受阿富汗塔利班政府及弱勢國家，特別是中東地區，美國政府對此之回應會是如何。而這些措施也嚴重蕩喪「法治」之原則。

## 柒、國際反應

二〇〇一年九月十一日美國遭受恐怖份子攻擊，造成重大傷亡，恐怖主義行動已成為全球愛好和平者共同之敵人。翌日即九月十二日聯合國安全理事會迅速通過第一三六八號決議，同年九月二十八日第四三八五次會議通過第一三七三號決議，呼籲各國緊急合作，防制及制止恐怖行動，為得以將參與資助、計畫、籌備或犯下恐怖行動或參與支持恐怖行動者繩之以法，各國應在國內法中明確規定恐怖行動為嚴重犯罪，加強情報合作，並在行政和司法事項上合作，以防制恐怖行動外，更鼓

勵通過雙邊或多邊協議，共同合作制止恐怖行動。聯合國各會員國紛紛依該決議，迅速採取一些反恐怖作為或制定相關法律，除美國國會參眾兩院早先於同年九月十八日通過「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布一項有關軍事上之命令外；日本亦通過制定「恐怖對策支援法」、德國通過制定「反國際恐怖主義法」、加拿大通過「C-36」法案（簡稱「反恐怖行動法」），其他國家亦多制定專法或修改相關法律以配合聯合國上開決議。聯合國要求相關國家定期向聯合國提交執行報告，在二〇〇三年一月二十日通過之一四五六號決議，強調之前較早之決議，就有關法律面如何回應恐怖主義部分，有下列兩段話：

- 3 「各國將資助、支持、參與恐怖行動或給予庇護者送交審判時，應該依國際法，特別是引渡或起訴原則。」”States must bring to justice those who finance, plan, support or commit terrorist acts or provide safe heavens,in accordance with international law, in particular on the basis of the principle to extradite or prosecute”
- 6 「各國應確保他們所採取打擊恐怖主義之措施，應依據他們在國際法下之義務，且應根據國際法來採取這些措施，特別是國際人權、難民及人道法」”States must ensure that any measure taken to combat terrorism complies with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with

international law, in particular international human rights, refugee, and humanitarian law”

歐盟理事會於二〇〇一年十二月二十七日之共同立場試圖就「恐怖行動」”terrorist act”作出如下定義：

- I、嚴重威脅人民。
- II、不當強迫某政府或國際組織為或不為一定行為。
- III、嚴重動搖或癱瘓一國或國際組織之基礎政治、憲政、經濟或社會結構
  - a 對人為可能致死之攻擊。
  - b 對人身體為傷害之攻擊。
  - c 綁架或劫持人質。
  - d 對政府或公共設施、大眾運輸、基礎設施，包括知識系統、大陸礁層平台、公開場所或私人財產之大規模破壞，足以危急生命或主要經濟損失。
  - e 劫持航空器、船舶或其他大眾及貨物運輸工具。
  - f 製造、擁有、取得、運輸、供應或使用武器、爆炸物、核能、生物化學武器及研究、發展生化武器。
  - g 釋放有害物質或引起火災、爆炸、水災而足以危害生命者。
  - h 干涉或阻止水資源、能量或其他基本能源之供應、能量，而足以危害生命者。
  - I 威脅從事上述 a 至 h 之行為。
  - j 主持恐怖組織。
  - k 參與恐怖組織，包括提供知訊或物質，或以任何方式資助，足以判斷該參與有貢獻於該組織

之犯罪行為者。

### 捌、結語

九一一恐怖攻擊事件後，政治或軍事家關切國際局勢之變化，聯合國與美國之角力，以法國為首之若干歐洲國家與美國之歧見，及美國攻打伊拉克戰爭後之衝突；經濟學家關心全球之經濟發展；而作為法律工作者，最操新的可能就是就是懼怕一些國家假借反恐之名，行獨裁侵害人權之實，影響所及，好不容易文明國家之「法治」基礎為之破壞。對於恐怖主義之戰爭，已歷經數百年，至今連定義都難有一致看法，是政治問題，還是犯罪問題？是強國之壓迫手段，還是弱國之抗爭手法？是文明價值之衝突，還是東西方之對抗？恐怖主義應有好壞之分別？是勝者為王敗者為寇之遊戲？至今猶莫衷一是。因此談立法，論規範及其他反恐措施，自不能忽略歷史、地理、宗教、戰爭、政治、東方、西方等全面性因素。



## 壹、國際檢察官協會與司法互助

國際司法互助能否順利推行，涉及一些犯罪之認識。所幸在經過多年努力後，國際間對於一些反罪有了共識，在過去五十年，聯合國及他的特別機構、在不同歐洲組織及區域已經發展出對於不同領域之國際犯罪有一定處理方式，國際罪名包括戰爭犯罪、違反人權罪、恐怖主義、虐待罪、毒品犯罪、危害環境罪、詐欺罪、貪污罪及跨境組織犯罪。

國際罪名 (international crimes) 可以區分為諸如戰爭犯罪、違反人權罪、恐怖主義及其他跨國性之毒品走私、至拍或組織犯罪。者這些都需要透過國際合作，諸如：引渡、司法互助、程序之轉移、人犯移送及判決之執行。而國際刑事法院之成立正式這樣因應而生。此外尚有其他區域之多邊或雙邊之國際合作條約等。

從檢察官之犯罪調查需要而言，證據及人犯常需要他國之及時協助。其中面對的一個問題就是引渡問題。而有關引渡之條約可以追溯到久遠的歷史，例如英國與泰國之引渡條

---

\*由比利時聯邦檢察官 Serge Brammerz 於二〇〇三年在美國舉行之第八屆國際檢察官年會中提出之主題「The Fight against Terrorism : A Global Effort」之報告。

約九可以遠溯到一九一一年，這條約後來被澳洲所使用。但對於罪名之問題卻常是引渡上之爭執點。因此聯合國一九九〇年通過之模範引渡法，就規定必須是引渡雙方剝奪自由之刑度皆在六個月以上之罪。歐洲議會在一九五七年也有引渡公約及在一九七五年、一九七八年之議定書及香根公約等皆有引渡條款。至有關司法互助方面，聯合國在一九九〇年通過一國際司法互助模範法典、歐洲議會在一九五九年也通過刑事方面之司法互助條約。近年來聯合國也針對跨國組織犯罪、貪污犯罪處理司法互助之問題。

但因為各國法律之不同，在司法互助上難免會有一些困難，如能透國國際檢察官協會，建立一溝通平台及聯繫窗口，或許更能有助於司法互助之進展。

## 貳、 歐盟反恐與組織犯罪方面之司法互助

### 一、 簡介

歐盟在司法互助方面之成功經驗，已有一段相當歷史。透過具體之作為及計畫，對於歐盟各會員國之自由、安全及司法提供一個有利的環境。尤其是對於恐怖活動及組織犯罪，更發揮一定之功能。其實在十九世紀後半期開始，歐洲就條約之草擬、共同行動及解決方案上，就不斷加強營造一個國際合作之環境。例如二〇〇〇年五月簽署的「歐盟刑事

事務司法互助公約」(European Union convention on Judicial Assistance in Criminal Matters) 以及「歐洲司法網路」(European Judicial Network)、「歐洲警察」(Europol)、「聯絡官」(Liaison officers)及由檢察官、法官警察所組成之「歐洲司法」(Eurojust);另二〇〇〇三年六月十三日,「歐盟會議」(the Council of the European Union)分別簽署之「歐洲逮捕狀」(European arrest warrants)及打擊恐怖主義。

二、二〇〇〇年五月二十九日簽署的「歐盟刑事事務司法互助公約」及「共同調查隊伍」(The convention on Judicial Assistance) (and Joint Investigation Teams)

經過四年之努力,終於在葡萄牙主席見證下,各歐盟會員國於二〇〇〇年五月二十九日簽署新的「歐盟刑事司法互助公約」(European Union convention on Judicial Assistance)。這個公約並不是在創造一個自律的工具,而是補充一九五九年之現存「歐洲司法互助公約」(European convention on Judicial Assistance of 1959)及「比荷盧三國關稅同盟」(Benelux Treaty of 1962)以及一九九〇年之「香根公約」(Schengen Agreement of 1990)。根據這個新互助公約,在直接司法互助及告訴程序之請求變成原則且簡易。一些表格也更簡化,例如附屬財產之回復賠償或被逮捕人犯之暫時移送;其他在特殊之調查方法、團隊調查工作或通訊監察也有更新之法律基礎均加以擴充。以下分三方面加以簡要說明:

a)「司法請求之執行及提出」(Procedure for the execution and transmission of request for judicial assistance)

由於各國國內法之相關規定有所差異,為了避免法律衝

突，或請求協助之證據不能使用，被請求方應迅速告知請求方並應依請求方之方式及程序提供相關司法協助。否則會因為法律規定之不同無法在法院被採納。為了避免因無法及時獲得司法協助導致被告被釋放，第四條第二項特別規定請求方可以訂一訂期限，要求被請求方及時提供協助，被請求方不得無故延遲。

b)特別的調查程序 (Particular investigatory techniques)

第十二至第十四條則規定有關會員國之間有關控制下交付及臥底偵查之合作關係。在被告所涉犯罪將有可能被引渡時，各會員國在其管轄區域內更有義務復起控制下交付之責任。今天，控制下交付已普遍用於對抗組織犯罪，尤其涉及毒品犯罪、人口販賣、偽造文書、貨幣及槍枝等犯罪。雖然一九五九年之「歐洲司法互助公約」沒有明白提到，但依第三條之文義規定，也是被請求協助控制下交付。本公約第七十三條有關毒品販賣之控制下交付是補充「香根公約」之不足，後者僅是簽約國之企圖宣示，但沒有提供使用之法律基礎。控制下交付之合作提供了共同打擊國際犯罪。第十二條規定這些警察之調查行動必須根據其各該國國內法即被請求方之法律，後者在其國內保留處置及控制之權，並可隨時介入。

第十四條則特別規定了「臥底偵查」(covert investigations)。臥底偵查之意義九是警察以化名或其他喬裝之身分潛臥滲透在會員國管轄領域內犯罪組織之內以破獲瓦解該組織。相對於前述之控制下交付，本條得實施臥底偵查之司法互助範圍較廣，其罪名並不限於將來得引渡之犯罪。當然，臥底偵查之手段本來就限制在在在某些重大犯罪，因為符合補充性、比例原則，臥底偵查總是於例外時才會

使用。在程序上，本公約第十四條有關臥底偵查之實施仍受限於同意實施之國家間有關處置措施、期限、涉及官員之法律地位等因素限制。在這條文中更提供許多假設狀況，例如請求方可以派人臥底至被請求國，或請該國同意其成為該國公務員之一，甚而當請求國無適當臥底警探可打入犯罪組織時，亦可以租借該國派遣適當臥底偵查員從事臥底偵查工作。

為了實施以上控制下交付及臥底偵查這兩方面之司法互助事項，本公約第六條規定一則有關任何請求可以直接轉交各該國司法當局，第六條第五項規定如下：「根據第十二條、第十三條或第十四條所做成之請求協助，如有權責當局在一方會員國是屬於一司法或中央單位，而在另一方會員國為警察或海關官員，則請求及回答得在這些單位間直接交換」(in the case of request made under articles 12,13 or 14,if the competent authorities are a judicial or central authority in one Member State and a police or customs authority in another Member State, request and answer may be exchanged directly between those authorities)。這依特別規定，是基於避免任何遲延。

#### c)共同調查小組 (Joint Investigation Teams)

一九五九年之「歐洲司法互助公約」雖有賦予一國警察得應他國請求參與犯罪調查，但缺乏完整之程序規定，且無權參與調查程序而僅是一個內部觀察角色。本新公約第十三條於是特別規定兩個或更多之會員國得對於特別目的於一定期間組成共同調查小組以調查犯罪。第三項進一步規定，調查小組組長應由該調查活動所在地之管轄國家之成員擔任，這一規定意味者，小組組長會隨者調查活動之地點改變

而更換。其他小組成原則被稱為第二成員「seconded members」第二成員應小組之請求，也會被賦予要求其自身國家配合特定之調查。尤其歐盟議會於二〇〇二年五月十三日在盧森堡集會後，共同調查小組之組成之優先目的就是為了應付恐怖主義。

### 三、歐洲司法網 (The European Judicial Network--EJN)

#### a、 起源 (Its Origin)：

大部分之歐洲司法網之建立，是涉及於一九八八年歐盟議會。其目標企圖促使在歐洲地區之雙邊司法互助協助更快更有效率。這一工作最主要是由比利時推動，有將近四年的時間，不斷推出一系列合作目標。「歐洲司法網」之產生原一之一就是組織犯罪之在歐洲快速成長，為有效對抗此一犯罪，合作層次不能僅停留於各國警方合作，而應加強司法方面之合作，而這一方面合作之困難，眾所皆知是源於個國法律制度之不同，並且各國司法機關間也缺乏個人之聯繫關係。與此相對的，各國警察間之合作文化及歷史比起司法機關還早且容易，例如國際警察 (INTERPOL)、歐洲警察 (EUROPOL)、聯絡官 (liaison officers) 等。

#### B、國家間之聯絡窗口 (National Contact Points)：

「共同行動計畫」(Joint Action Plan)之國家合作網是由由各國負責國際司法協助合作之中央主管機關及司法或其他負責重大犯罪、如組織犯罪、貪污、毒品販賣或恐怖主義之主管機關所組成，根據各該國國家之憲政架構上之組織建立聯絡窗口，以德國為例，其聯邦政府是處理各邦事物以外之權限，而每一邦及聯邦皆也有其聯絡窗口，後者諸如在其負責之恐怖主義事項，就是聯邦最高檢察署 (Generalbundesanwalt)。又如在法國、義大利在每一上訴法

院皆有一個聯絡窗口。另外在一些國家之特殊機構也設有連絡窗口如義大利之”Direzione Nazionale Antimafia”、”Fiscalia Especial Anticorrupcion”或者是英國之”Serious Fraud Office”或者是在德國之中央檢察機構，例如上面所提到之最高檢察總署。而大多數國家皆是指定其檢察機關做為聯絡窗口。在有些國家則指定司法警察機關作為聯繫窗口，例如丹麥、芬蘭、愛爾蘭、英國等。自從二〇〇〇年十二月以來，欲申請加入這一「歐洲司法網」之十三個候選國家的代表曾受邀成為觀察員，總共已建立二〇〇個連絡窗口。而歐盟執委會（European Commission）也只派三個連絡窗口加入「歐洲司法網」，其中兩個單位是負責刑事司法互助事務，另一個是屬於OLAF。

#### C、工作 (Tasks)：

根據「共同行動計畫」，「歐洲司法網」之主要工作涵蓋跨國刑事犯罪，可以歸納為三個重點：a)、首先，在確保各連絡窗口間能主動發揮中間媒介之功能，促進並加強刑事司法互助合作，對於發生之個案亦能建立與地方負責機構之聯繫管道。b)、其次，期望能定期開會共同討論並交換連絡窗口間之知識。c)、最後，「歐洲司法網」建構並提供他的連絡窗口網及藉由通訊網路建構並提供基本的國家資訊。例如最近兩個成功案例，一件由比利時調查法官所發動調查之毒品販賣案，有一位警察設法打入該犯罪組織，透過由於法國及西班牙連絡窗口，始得臥底警探能在涉及之國家能繼續其工作。法國及西班牙均提供許多幫助，而比利時聯絡官也在巴黎及馬德里藉由連絡窗口參與各種不同步驟。另外一件則是藉由在捷克之連絡窗口，使得德國法院審判時可以透過影像在布拉格詢問一位證人，布拉格法院代理捷克地方法院執行

委託調查書，因為影像技術設備只能在布拉格建立。連絡窗口也確保警察能去把證人去證人住處把證人帶到布拉格接受詢問。

#### D、定期會議：

為了確保各會員國間之連絡窗口運作順利，並彼此交換經驗及討論相關法律問題，「歐洲司法網」計畫各國連絡窗口應一年集會三次。最近的一次集會是討論如何結合歐洲其他機構，諸如歐洲法曹（EUROJUST）、OLAF、歐洲警察（EUROPOL）及聯絡治安法官（liaison magistrates）等，以打擊組織犯罪及貪污。

#### E、工具（The Instruments）

##### a)律及實務資訊（Legal and Practical Information）

「歐洲司法網」為了能夠更進一步發揮其效能，並將法律及實務資訊提供給各地地方機關或外國連絡窗口。例如某地治安法官可能會因為不清楚一國之法律程序規定，而無法草擬一份複雜司法互助請求。此外提供詳細之聯絡窗口名冊、十五各會員國之相關法律及實務資訊，建立網站，供各會員國使用。

##### b)、「歐洲司法論壇」European Judicial Atlas）

「歐洲司法網」所專屬之網站可以連結到「歐洲司法論壇」但必須有通行密碼，然後根據你所要查詢項目依操作程序，逐一連結到該網站。

##### c)、「立法辭典」（Solon Glossary）

「歐洲司法網」也發展使用「立法辭典」（Solon Glossary）系統，此系統可提供不同歐洲國家語言在法律術語等方面之資料查詢。

##### d)、「要覽」（Compendium）



「歐洲司法網」專屬網站最近由西班牙、葡萄牙發展一稱為「要覽」(Compendium)之系統，此系統目的在建立司法互助要求之標準，軟體儲存許多往路上之檔案，特別是「歐洲司法論壇」、國際工具及國家立法。因此，透過網路，某一國家要對另一國家進行住宅搜索時，可以在線上填載法院委託調查書等

#### 四、結語

為了有效打擊犯罪，特別是針對跨國性嚴重犯罪，例如組織犯罪、毒品販賣、恐怖主義等犯罪，透過緊密之刑事司法互助，無疑是最重要的途徑。本於優越之地理環境，使得歐洲之刑事司法互助經驗特具參考價值，但儘管有共同遵循之公約，還是有賴各會國國內法律之落實與配合，並透過以上所列各種機制及工具，以充分發揮司法互助之功能。

## 壹、目的

英國在打擊恐怖主義之立法上最主要欲達成下列目標：

- 一、在面對各種形式之恐怖主義（愛爾蘭、國際及國內），如何採取有效及適當之反恐措施。
- 二、在回應變動中之威脅，應採取如何足夠之彈性作法。
- 三、確保個人權利免於受侵害，及
- 四、如何履行英國之國際一份子之責任

## 貳、英國反恐立法之歷史

一九三九年第二次大戰爆發，通過之第一部臨時反恐法（Prevention of Terrorism）一直沿用到一九四五年，隨後於一九七四年制定之限時性反恐法（Prevention of Terrorism）一九七六、一九八四及一九八九亦陸續制定限時性之反恐法。一直到一九九五年，為了應付北愛爾蘭，考慮是否應制定永久性之專門反恐法律。大法官伯威克（Lord Lloyd of Berwick）在一九九六年完成公布一份報告，就下列事項提出之改變之詳細建議：

1. 恐怖主義之定義(to the definition of terrorism)
2. 認定恐怖組織之權力(to the powers to proscribe terrorist

---

\*由英國皇家檢察署檢察官 Sir David Calvert-Smith QC 於二〇〇三年在美國舉行之第八屆國際檢察官年會中提出之主題「Domestic Legislation with Emphasis on the Role of Prosecutors in Recommending Ways to Strengthen counter Terrorism Legislation」之報告。

organisations)

3. 警察在防阻恐怖主義行動、調查及逮捕涉及恐怖活動嫌疑人之權力(to the powers of the police to prevent acts of terrorism and to investigate and arrest those suspected of being involved in terrorism)

一九九九年政府即根據上開大法官伯威克(Lord Lloyd of Berwick)之報告公布一份參考報告。在這份報告中承認英國遭受來自世界恐怖主義團體之威脅，英國確實有必要制定一永久性之反恐法律。並認為恐怖主義威脅已不限於來自目前已成立之特定團體，還包括非組織、鬆散之個人。恐怖主義之威脅主要來自極端宗教組織、愛國份子、分離份子及其他暴力團體。

### 參、最近之發展

目前英國最主要的兩部反恐法律，一個是二千年之恐怖主義法(二〇〇〇Terrorism Act)，另一個是二〇〇一年之「二〇〇一年反恐怖主義、犯罪及安全法」(Anti-terrorism, Crime and security Act2001)，後者對於前者有若干修正及補充。二千年之恐怖主義法(二〇〇〇Terrorism Act)是英國最主要之的反恐法律，於二〇〇〇年二月二十一日生效，根據這個法律，可以認定並公布那些是恐怖主義團體並禁止其在英國活動，目前依本法公布的已有二十五個國際恐怖組織及十四個愛爾蘭組織。本法對於恐怖組織之認定及不服之救濟程序有詳細規定，一個被公布為恐怖組織之團體可以隨時請求內政部長除去其名單，如果被駁回，甚至可以上訴至獨立委員會(the Proscribed Organisations Appeal Commission.)。

在這部法律中賦予警察更多的權力以調查恐怖主義，包括：攔截、搜索及逮捕後可以留置七日之久。

並規定刑事犯罪，包括起訴恐怖行為、海內外資助恐怖主義等。而該法所稱恐怖主義（terrorism），指從事下列行為或威脅：a 下列行為：涉及對個人之嚴重暴力。涉及對財產之嚴重損害；對他人生命造成危害。對公眾或某一特定區域民眾之健康或安全造成嚴重危害；故意嚴重干擾或妨礙電子系統。b 該行為或威脅是故意影響政府或威脅對公眾或某一特定區域民眾。c 該行為或威脅是基於政治、宗教或意識型態。

至於「二〇〇一年反恐怖主義、犯罪及安全法」則是在美國九一一恐怖主義攻擊事件後通過。

#### 肆、有關檢察官部分

檢察官之角色負責起訴犯罪被告，許多恐怖主義之犯罪行為並不在恐怖主義法所規範內，而有可能是觸犯爆炸罪之共犯或信用卡詐欺。鑑於恐怖主義犯罪之特殊性，檢察官在偵辦此類犯罪型態時，所要考慮之證據、公共利益問題更為複雜，且需要周詳之計畫及團隊之合作。而警察之工作則負責對於犯罪嫌疑人決定予以進行調查及調查方式之進行，發動程序之進行或送交皇家檢察署（Crown Prosecution Service）以決定是否起訴。在許多例恐怖犯罪案件上，從起初之調查

階段到後來之起訴階段來自大都會警察反恐小組之警察與皇家檢察署檢察官都有密切之合作，並由皇家檢察署檢察官給予法律及認定犯罪證據之意見。在這樣團隊合作模式下，最近成功追訴幾件恐怖主義犯罪，包括國際及愛爾蘭恐怖份子。

## 壹、前言

西元二〇〇一年九月十日，司法機關首長和少數族裔團體代表，在紐澤西州的大西洋城市召開一項為期兩天的反種族歧視高峰會議，這項會議由法律暨公共安全部和洛格斯大學的警察學院主辦。

這項會議的與會人士及專家，包括哈佛大學法律系教授蘭迪爾·甘乃迪等人。前紐澤西州檢察總長約翰·法默強調，對司法機關而言，最急迫且有待解決的問題是，執法時必須及早消弭眾所周知的種族歧視和重建民眾對司法機關的信心。

二〇〇一年九月十一日上午，這項會議繼續召開，以座談會的方式進行，由警察基金會主席、前紐華克警察局長胡伯·威廉斯主持，不過，這場座談會始終沒有結束。當話題談到大西洋城會議時，兩架被劫持的飛機突然攻擊紐約世貿中心兩棟大樓，包括紐澤西州檢察總長和警察局

---

\*參考紐澤西州第一助理檢察長 Edward M. Neafsey 於二〇〇三年八月在美國舉行之第八屆國際檢察官年會中提出主題「How the Division of State Police Secures Critical Infrastructure During Periods of Heightened Alert in An Accountable and Constitutional Manner」之報告。

長立即緊急召集全州的相關司法單位人員。然而，與會者少有人能夠完全理解到嚴重且可怕的犯罪已經發生，以及從那時起最急迫的挑戰考驗著整個州政府，尤其是州檢察總長辦公室負擔最重的責任來保障紐澤西州民眾的安全，能夠避免遭到恐怖攻擊。

## 貳、紐澤西州對九一一恐怖攻擊事件之反應

紐澤西州在九一一恐怖攻擊事件後訂有一加強安全準備計劃<sup>1</sup>，這項計劃的制定是在美國對伊拉克發動戰爭期間。此外，一九九九年十二月美國司法部和紐澤西州一項重要法令，該法令是針對州警對於確保執法不能有任何歧視為目的，所修正的修正政策、執法和程序條文。後來，二〇〇三年六月，司法部發布一項由聯邦司法部門來處理種族案件的警察公文。最後，州政府警政廳執行安全檢查站緊急執行計劃，這項計劃是為了保護重要基本設施、設備和全州市民免於遭到恐怖攻擊。這項計劃也是在公平政策原則下，同時兼顧到安全威脅的迫切需要。

在二〇〇一年九月十一日前，美國國內完全沒有對恐怖恐擊做準備，境內住著多位九一一事件劫機者和一九九三年

世貿中心炸彈客的紐澤西州，也未料想到這些份子企圖、策劃製造很多大規模的意外災害。為了處理及防範九月十一日這場災難再發生，聯邦政府、華盛頓特區、紐約市等政府決定成立國土安全部，將不同的政府機關轉變而成立，包括秘勤局、海岸巡防隊、海關等。

此外，也建立一個國土安全諮詢機制（HSAS），以提供深入及有效的方法，來傳遞恐怖份子危害聯邦政府、州政府、市政府和全國民眾的訊息。HSAS 警示機制以分級威脅情況的方式來提出安全警告，每提升一個等級代表威脅的危險性增高，共有五個警戒的等級。這些紅色警戒，聯邦政府和地方政府都必須採取相關保護措施來降低受傷害的程度，以及增加反應恐怖攻擊的能力。

紐澤西州也採取強化內部的準備和發展出聯合行動計劃，來防範恐怖份子的攻擊，以及在恐怖行動之後迅速復原。為了成這項任務，紐澤西州議會成立 DSPTF，由不同的州政府部門組成，包括州警政廳長、軍方暨退伍事務聯席將軍、交通暨健康局長、州檢察總長等人組成。DSPTF 將兩個月開會一次，由州檢察總長擔任召集人。

綜觀美國警戒機制的短暫歷史，大多數情況仍停留在黃



色警戒，然而，二千零三年三月十七日，HSAS 警戒機制提升到橘色警戒，這是處於恐怖份子很可能發動恐怖攻擊的狀態。橘色警戒是僅次於最高等級紅色警戒的警戒狀態，紅色警戒是發生在緊急恐怖攻擊的高度危險情況。在指揮紐澤西州整體反映恐怖攻擊行動方面，DSPTF 的任務最明顯處於橘色警戒狀態，大多在美國進攻伊拉克這段期間。橘色警戒從三月十七日啟動，一直持續到四月十六日為止。此外，紐澤西州也跟其鄰近姊妹市，例如紐約洲，共同就防制恐怖攻擊進行多方努力，增加對機場、核能設施之保護，及加強與地方警察單位之交通，增加監控密度，並與海岸警衛隊保持密切聯繫，及增加對於高速公路上之商業交通工具之檢查，在重要基礎設施加強警方之巡邏，例如鐵路、橋樑、隧道，特別是連結紐約洲與紐澤西州之來往要道，一直到四月十六日，當對伊拉克戰爭已在控制情況下，HSAS 警戒機制從橘色警戒下降到黃色警戒為止。



U.S. Department of Justice  
Criminal Division

Office of the Assistant Attorney General

Washington, D.C. 20530

August 4, 2003

WELCOME MESSAGE FROM CHRISTOPHER A. WRAY,  
ACTING ASSISTANT ATTORNEY GENERAL



Dear Colleagues:

It is my pleasure to welcome you to the 8<sup>th</sup> Annual Conference and General Meeting of the International Association of Prosecutors. The United States Department of Justice, along with its partners -- the Department of State, National Association of Attorneys General, and National District Attorneys Association -- are delighted to host this impressive group of senior officials and prosecutors from around the globe.

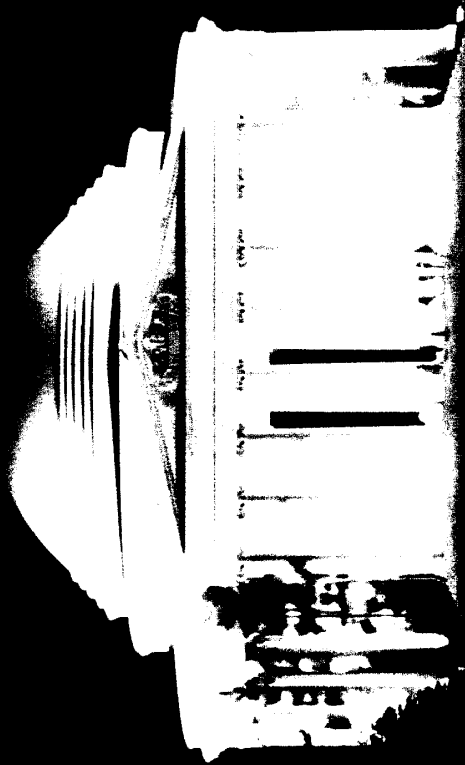
As everyone knows, the world has changed dramatically since the terrorist attacks on the United States on September 11, 2001. Subsequent attacks elsewhere have shown that we must continue to be vigilant in our efforts to stem the threat of terrorism. This conference presents an excellent opportunity for prosecutors to discuss best practices, to network, and to assist one another in addressing this common threat. The conference will examine how terrorism is financed, how terrorists operate, and what measures, international and domestic, are being applied to combat terrorism in a manner that is consistent with the rule of law. In addition, we will examine recent trends and emerging challenges in international terrorism. Our goal is not only to ensure that those who perpetrate terrorists acts are prosecuted to the full extent of the law, but also to prevent future attacks on innocent civilians.

My colleagues at the Department of Justice, as well as our partners, welcome you to our nation's capital and trust that you will enjoy and benefit from the program in which you are about to participate.

Sincerely,

Christopher A. Wray  
Acting Assistant Attorney General

## REGISTRATION ONSITE



### Registration Onsite

The registration area will be located in the Grand Registration Area on the Ballroom Level of the Renaissance Washington Hotel and will be open as follows:

SUNDAY, 10 AUGUST  
10:00AM-5:30PM

MONDAY, 11 AUGUST  
8:00AM-6:00PM

TUESDAY, 12 AUGUST  
8:00AM-6:00PM

WEDNESDAY, 13 AUGUST  
8:00AM-6:00PM

THURSDAY, 14 AUGUST  
8:00AM-6:00PM

All participants attending the Opening Ceremony and IAP President's Reception should register and collect their badges on Sunday, 10 August.

Please ensure that you wear your identifying name badges at all times while at the Conference venue and at the Opening Ceremony and President's Reception. There can be no exceptions.

**Sunday 10 August 2003**

10.00-17.30 *Renaissance Hotel*  
Registration-Ballroom Foyer

17.30-18.30 Buses will be available to transport participants from the K Street entrance of the Renaissance Hotel to the National Museum of Women in the Arts. At the conclusion of the reception, buses will be available to transport participants from the museum to the Renaissance Hotel and the Hilton Garden Inn.

18.00-20.30 *National Museum of Women in the Arts*  
Opening Ceremony and President's Reception

IAP President, Nicholas Cowdery, A.M., Q.C., Director of Public Prosecutions, New South Wales, Australia;

Host and Conference President, Christopher A. Wray, Acting Assistant Attorney General, U.S.A.

**Monday 11 August 2003**

*All events at Renaissance Hotel*

09.00-09.45 *Grand Ballroom*  
IAP Awards and Launch of the IAP Human Rights Manual

09.45-10.30 *Grand Ballroom*  
Keynote address-"The Fight Against International Terrorism - A Global Effort."  
Gordon England, Deputy

Secretary, U.S. Department of Homeland Security.  
Chair: Christopher A. Wray, U.S.A.

Message from Antonio Maria Costa, Under Secretary-General and Executive Director of the United Nations Offices on Drugs and Crime in Vienna

10.30-11.00 *Ballroom Foyer*  
Refreshment Break

11.00-12.30 *Grand Ballroom*

Plenary session-"Overview and Trends in International Terrorism-Issues in Investigating and Prosecuting Terrorist Offences." Chair: John Kaye, Chief Prosecutor, Monmouth County, New Jersey, U.S.A.

1. John S. Pistole, Acting Assistant Director, Counterterrorism Division, Federal Bureau of Investigation, U.S.A.  
2. George Dolhai, General Counsel, National Security Group, Department of Justice, Canada  
3. Gilles deKerchove, Director for Justice and Home Affairs, European Union

4. Nobuo Inada, Director, General Affairs Division, Criminal Affairs Bureau, Ministry of Justice, Japan

12.30-13.00 *Grand Ballroom*

Plenary session-"International and National Instruments on the Prevention, Investigation and Prosecution of Terrorism -Using the Rule of Law to Thwart Terrorism" Nicholas Cowdery, A.M., Q.C.;  
Chair: Henning Fode, Director of Public Prosecutions, Denmark.

13.00-14.15 *Grand Ballroom*  
Lunch

14.15-15.45 *Grand Ballroom*

Plenary session continued  
1. Roscoe C. Howard, Jr., United States Attorney, District of Columbia, U.S.A.  
2. Bulelani Ngutka, National Director of Public Prosecutions, South Africa  
3. Sir David Calvert-Smith, Q.C., Director of Public Prosecutions, England and Wales, UK  
4. Richard Mosley, Q.C., Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy, Department of Justice, Canada  
5. Jean-Paul Laborde, Chief, Terrorism Branch, United Nations Office on Drugs and Crime

15.45-16.15 *Ballroom Foyer*  
Refreshment Break

**Breakout Sessions**

16.15-17.45 Regional Fora (Africa, Americas, Europe, Asia & Pacific)-  
"Using the Rule of Law to Thwart Terrorism-Regional Perspectives and Reactions"

*Meeting Room 2*

Africa: Retha Meintjes, S.C., Deputy Director of Public Prosecutions, South Africa

*Grand Ballroom*

Americas: Geraldo Brindeiro, Attorney General, Brazil, and David E. Nahmias, Deputy Assistant Attorney General, Criminal Division, U.S. Department of Justice, U.S.A.

*Meeting Room 3*

Europe: Henning Fode, Denmark

*Meeting Room 4*

Asia & Pacific: Ye Feng, Secretary-General, Society of Public Prosecutors, People's Republic of China

18.30-23.00 *Grand Ballroom*

Conference Dinner - Deborah J. Daniels, Assistant Attorney General, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice; Cofer Black, Ambassador at Large for Counterterrorism, U.S. Department of State.

**Tuesday 12 August 2003**

*Combating Terrorist Financing*

09.00-09.45 *Grand Ballroom*

Feedback from Regional Fora.  
Chair: Raija Toivainen, State Prosecutor, Finland

- 09:45-10:30 *Grand Ballroom*  
 Q&A Session- "Using the Rule of Law to Thwart Terrorism"  
 - Nicholas Cowdery, A.M., Q.C.; Jean-Paul Laborde, Gilles de Kerchove.  
 Chair: D. A. Bellemare, Q.C., Assistant Deputy Attorney General, Federal Prosecution Service, Department of Justice, Canada
- 10:30-11:00 *Ballroom Foyer*  
 Refreshment Break
- 11:00-12:45 *Grand Ballroom*  
 Keynote Address- Paul McNulty, United States Attorney, Eastern District of Virginia, U.S. Department of Justice.
- Grand Ballroom*  
 Plenary Session- "The Reach of Terrorist Financing and Combating it - The Links between Terrorism and Ordinary Crime." Chair: James Hamilton, Director of Public Prosecutions, Ireland.  
 1. Jeffrey Breinholt, Coordinator of the Terrorist Financing Task Force, Counterterrorism Section, Criminal Division, U.S. Department of Justice  
 2. Michel-André Fels, Acting Deputy Attorney General for International Affairs, Switzerland  
 3. Richard Butera, Director of Public Prosecutions, Uganda  
 4. Carlos de Leon Arguera, Attorney General, Guatemala
- 12:45-13:15 *Grand Ballroom*  
 Plenary Session- "Legislating Against Terrorism."  
 Chair: Brigitte Bierlein, Vice-President of the Austrian Constitutional Court, Austria  
 1. Josaia Naigulevu, Director of Public Prosecutions, Fiji  
 2. Barry Hancock, General Counsel, IAP
- 13:15-14:45 *Renaissance Ballroom*  
 Lunch
- 14:45-15:00 *Grand Ballroom*  
 Linda Samuel, Deputy Chief, Asset Forfeiture and Money Laundering Section, U.S. Department of Justice - Introduction to Workshops;  
 Chair: Barry Hancock, IAP
- Workshops on Terrorist Financing**
- 15:00-16:15 *Meeting Room 2*  
 Linda Samuel
- Grand Ballroom*  
 Suzanne Hayden, Senior Trial Attorney, International Unit, Asset Forfeiture and Money Laundering Section, Criminal Division, U.S. Department of Justice
- Meeting Room 3*  
 NDAA Representative
- Meeting Room 4*  
 Andre Vandoren, Senior Deputy Prosecutor, Belgium
- 16:15-16:45 *Ballroom Foyer*  
 Refreshment Break
- 16:45-17:45 Feedback from Workshops.  
 Chair: Retha Meintjes, S.C., South Africa
- Wednesday 13 August 2003**  
*Terrorism, Computers and Drugs*
- 09:00-10:45 *Grand Ballroom*  
 Keynote Address - John Malcolm, Deputy Assistant Attorney General, Criminal Division, U.S. Department of Justice. Chair: Klas Bergensrand, Prosecutor General, Sweden.
- Grand Ballroom*  
 Mike Fisher, Attorney General, Commonwealth of Pennsylvania, U.S.A.
- Meeting Room 2*  
 Betty-Ellen Shave
- Meeting Room 3*  
 Joel Schwarz, Trial Attorney, CCIPS
- Meeting Room 4*  
 NDAA Representative
- 12:30-14:00 *Renaissance Ballroom*  
 Lunch
- 14:00-15:00 *Grand Ballroom*  
 Feedback from Workshops
- 15:00-15:30 *Ballroom Foyer*  
 Refreshment Break
- 15:30-16:15 *Grand Ballroom*  
 Keynote Address-Andrew Wells, Senior Legal Adviser, Legal Advisory Programme, United Nations Office on Drugs and Crime.
- Grand Ballroom*  
 Presentation- "Drugs and Terrorism." Mary Lee Warren, Deputy Assistant Attorney General, Criminal Division, U.S. Department of Justice;  
 Chair- Ali Nassir al Bualy, Attorney General, Oman
- 10:45-11:15 *Ballroom Foyer*  
 Morning Refreshment Break
- 11:15-12:30 Workshops on "Investigations and Prosecution of Criminal and Terrorist use of, and Attack on, Computer Networks."  
*Grand Ballroom*  
 Mike Fisher, Attorney General, Commonwealth of Pennsylvania, U.S.A.
- Meeting Room 2*  
 Betty-Ellen Shave
- Meeting Room 3*  
 Joel Schwarz, Trial Attorney, CCIPS
- Meeting Room 4*  
 NDAA Representative
- 12:30-14:00 *Renaissance Ballroom*  
 Lunch
- 14:00-15:00 *Grand Ballroom*  
 Feedback from Workshops
- 15:00-15:30 *Ballroom Foyer*  
 Refreshment Break
- 15:30-16:15 *Grand Ballroom*  
 Keynote Address-Andrew Wells, Senior Legal Adviser, Legal Advisory Programme, United Nations Office on Drugs and Crime.
- Grand Ballroom*  
 Presentation- "Drugs and Terrorism." Mary Lee Warren, Deputy Assistant Attorney General, Criminal Division, U.S. Department of Justice;  
 Chair- Ali Nassir al Bualy, Attorney General, Oman

16.15-17.45 *Grand Ballroom*  
General Meeting

**Thursday 14 August 2003**  
*Final issues*

09.00-09.30 *Grand Ballroom*  
Keynote Address- "Challenges in Investigating and Prosecuting Biological and Chemical Acts of Terrorism"  
-Mary Incontro, Counsel to the Director, Federal Bureau of Investigation; Chair: Henk Marquart Scholtz, Secretary-General, IAP

09.30-10.45 *Grand Ballroom*  
Plenary Session- "Transnational Criminal Networks." Chair: Sirisak Tiyyapan, Director for International Affairs, Office of the Attorney General, Thailand

1. Olivier de Baynast, French National Member, Eurojust
2. Ian Grenville Cross, Director of Public Prosecutions, Hong Kong, China
3. Eduardo Veteze, Director, United Nations Centre for International Crime Prevention
4. Introduction to Workshops, Carl Alexandre, Director, Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training, U.S. Department of Justice

10.45-11.15 *Ballroom Foyer*  
Morning Refreshment Break

11.15-12.15 Workshops (Choose one)

*Grand Ballroom*

A) The role of the prosecutor in legislating against terrorism (Ronnie Edelman, Deputy Chief, Counterterrorism Section, U.S. Department of Justice)

*Meeting Room 2*

B) Immigration and border issues, including sharing information to track terrorist movement (Theresa McHenry, Chief, Domestic Security Section, U.S. Department of Justice)

*Meeting Room 3*

C) Identity theft, credit card fraud and other fraudulent Activity (Mark Shurtleff, Attorney General, State of Utah, U.S.A.)

*Meeting Room 4*

D) Terrorism, civil liberties and human rights (John Kaye, U.S.A., and Egbert Myjer, Chief Advocate General, Court of Appeal, Amsterdam)

12.15-13.45 *Renaissance Ballroom*

Working Lunch: Role of the prosecutor in interagency preparedness to respond to acts of terrorism (Guy Lewis, Director, Executive Office for United States Attorneys, U.S. Department of Justice.)

13.45-14.45 *Grand Ballroom*  
Feedback from Workshops:  
Chair-Carlos Donoso Castex, Vice-President of the Public Ministry, Argentina

14.45-15.30 *Grand Ballroom*  
Final Q&A-Main Theme-  
David E. Nahmias, Bulelani Njukka, Sir David Calvert-Smith, Q.C. Chair: Nicholas Cowdery, A.M., Q.C.

15.30-16.00 *Ballroom Foyer*  
Refreshment Break

16.00-16.45 *Grand Ballroom*  
Plenary Session-Mutual legal assistance treaties.  
Chair: Ye Feng, China  
Annabelle Bolt, Head of International Division, H.M. Customs and Excise, UK  
Serge Brammertz, Federal Prosecutor General, Belgium

16.45-17.30 *Grand Ballroom*  
Plenary Session-Preview of 2004 Annual Conference-  
"Different systems-Common Goals." Chair: Geraldo Brindeiro, Brazil  
-Bruce C. Swartz, Deputy Assistant Attorney General, Criminal Division, U.S. Department of Justice  
-François Falletti, Procureur General pres la Cour d'Appel de Lyon, France.

17.30-18.00 *Grand Ballroom*  
Closing Session.  
Chair: Nicholas Cowdery, A.M., Q.C.  
-Jong Bin Kim, Deputy Prosecutor General, Korea

18.00-21.00 *Renaissance Ballroom*  
Final Reception

**Friday 15 August 2003**

Participants staying in the Washington, D.C. Metropolitan area after the formal closing of the Conference are invited to a special program on the U.S. criminal justice system. This program, presented by current judges and prosecutors, will examine the structure of the criminal justice system, the actors and their roles, and the legal tools available to them to investigate and prosecute criminal activities. This special program will not only answer participants' questions, but will also provide the opportunity to observe the system in action.

Attendance is voluntary; and no interpretation services will be provided by the conference organizers. The session will be held at the D.C. U.S. Attorney's Office, which is located at 555 4th St., NW and the Superior Court of the District of Columbia. Bus transportation will be provided to and from the program locations, beginning at 8:15AM Friday morning. The bus will make stops at both Conference hotels.