

打击海上恐怖主义需要国际合作

耿相魁

(浙江海洋学院公共管理学院 舟山 316000)

摘 要 恐怖主义对世界和平、经济发展、社会生活乃至人类文明都构成了严重威胁,成为人类和谐发展所共同面临的重大问题。海上是反恐的薄弱环节,恐怖分子较容易进行海上恐怖活动。为做好海上反恐工作,笔者首先对海上恐怖主义活动及其概念作了界定,分析了海上恐怖主义活动与海盗行为的关系,说明了它是海上非法行为;在此基础上,从加强反恐事件处理中各国的法律、管辖权属和海洋公约执行信息技术等方面的交流沟通与支持合作,提出了打击海上恐怖主义和进行国际合作的针对性措施。

关键词 海上恐怖主义;国际合作

恐怖主义由来已久,表现为凶杀、暴力、劫持人质、劫持飞机和恐怖爆炸等行为。21世纪恐怖行动已发展为一种大规模的、国际性的政治现象。例如,2001年发生在美国的“九一一”事件和2002年发生在印度尼西亚的“巴厘岛”事件等,这些骇人听闻的恐怖事件对世界和平、经济发展、社会生活乃至人类文明都构成了严重威胁,成为人类和谐发展所共同面临的重大问题。由于海上非军事活动自身防御力量的薄弱,恐怖分子可以较容易地进行海上恐怖活动,如海上核原料运输船极易遭到恐怖分子的袭击,造成核泄漏,对人类带来巨大的危害;海上石油开采平台也同样容易成为恐怖分子袭击的对象,造成原油泄漏,严重污染海洋环境。笔者认为,拥有管辖权涉海国必须求同存异,经常交流经验,密切协作配合,制定共防计划,统一思想,统一行动,携手利用现代科技成果,采取一切必要的手段和措施,有效打击恐怖分子的海上犯罪。

1 海上恐怖主义活动的界定

“九一一”恐怖袭击事件之后,恐怖主义空前猖獗,海上安全问题一直位于国际社会议事日程的重要位置上,关注的重点为是否有有效的措施来防止危及乘客、船员乃至人类安全的恐怖行为。据外电报道,“九一一”事件之后,基地组织将恐怖主义根据地和部分恐怖主义分子秘密转移到海上,并组成了一支大约有20艘船舰的“恐怖舰队”,分布在阿拉伯海和印度洋等海域,准备再度发动恐怖袭击。据美国官员透露,这些船上很可能装载着大量威力巨大的炸药、枪支弹药、化学武器、炭疽菌和毒药,每一艘船都相当于一个海上漂流的“火药桶”。除集装箱货船外,西方媒体对恐怖分子可能从水下发起的袭击也颇为担心。

1.1 海上恐怖主义的概念

海上恐怖主义活动(Maritime Terrorism)是指

可能袭击港口等岸基设施，也可能袭击海上轮渡，或使用船舶将爆炸物或生化武器等危险物质运入港口城市，劫持运载核物质船舶的行为。

1985年10月，阿布·尼达尔组织（ANO）（也称法塔赫革命委员会、阿拉伯革命委员会）劫持意大利油轮“阿基莱·劳罗”号，成为现代海上恐怖主义活动的萌芽。据《兰德公司国际恐怖活动大事记》记载，在过去的30年中，只有2%的恐怖事件是在沿海或海上发动袭击，而且袭击形式也简单得多，不过是向船舰投掷小型炸弹，或以水雷进行攻击。但是，反恐专家认为，“在所有主要的恐怖战术中，海上恐怖袭击是最难对付的”。据美国海军情报办公室研究，自1945年以来，全世界大约发生了500起海上恐怖主义活动。

笔者认为，海上恐怖主义活动（MT）是指恐怖活动发生在海洋中，即恐怖分子袭击海上船舶、固定平台、海上旅游胜地、港口等位于海洋中的设施结构，或者说出于政治、哲学、意识形态、种族和宗教或其他各种目的而在海上实施的犯罪活动。

1.2 海上恐怖主义活动与海盗行为

海上安全可能会由于恐怖分子的袭击而受到威胁，也可能受到诸如海盗行为、偷运移民和非法贩运火器等其他海上犯罪活动的威胁。笔者认为，海上恐怖主义与海盗等行为既相互区别又相互联系。

海盗行为是有组织犯罪中的一种极为直接及利润巨大的犯罪形式，所采取的措施可能与海上恐怖主义活动相同，但海盗行为的目的主要是夺取船舶或固定平台及飞机上的财物。尽管在水域对船东、货主和船员造成了恐慌，但由于其直接目的仅仅是为了取得财物，因此只是有组织的海上犯罪，不应将其认定为海上恐怖主义活动（如果是为恐怖主义活动提供资金而实施的海上掠夺行为则是海上恐怖主义活动）。

1.3 海上恐怖主义活动与海上非法行为

海盗行为、偷运移民、非法贩运火器和贩毒等海上犯罪活动都属于海上非法行为。《制止危及海

上航海安全非法行为公约》认为，航海安全非法行为包括下列内容：①以任何形式夺取或控制船舶；②对船上人员实施暴力；③毁坏船舶、对船舶或其货物造成损伤；④以任何手段把某种装置或物质放置于船上；⑤毁坏或严重损害海上导航设施或严重干扰其运行；⑥明知是虚假情报而进行传递；⑦由于上述活动而伤害或杀害任何人。

1985年12月9日联合国大会通过的第40/61号决议中，“断然地谴责在任何地方由任何人从事的恐怖主义的一切行动、方式和做法，包括那些危害国家间友好关系及其安全的恐怖主义行动、方式和作法”，并将这些行为认定为“犯罪行为”。在罗马签订的《制止危及海上航行安全非法行为公约》中，规定的非法行为就包括了海上恐怖主义活动，也包括了海盗行为。

2 打击海上恐怖主义需要加强国际合作

对于海上恐怖主义的破坏和威胁，世界各国都恨之入骨，都在进行严厉打击。但打击海上恐怖主义并不是哪一个国家的事，而是维护世界安全的共同需要；实现国际的和谐发展环境也不能只靠一个国家，而需要全世界各国的共同努力。地球作为人类共有的家园，其和谐、繁荣、发展和稳定需要全人类来共同呵护、共同创造，对待破坏地球和谐、破坏人类社会和谐的海上恐怖主义，要同仇敌忾，相互合作，携手一致，共同打击和消灭之。国际社会对此已达成共识，在世界范围内逐步加大对恐怖活动的打击和惩治。

2.1 加强各国海洋反恐中的法律交流沟通与支持合作

面对恐怖主义的极大危害，国际社会制定了一系列公约，其中涉及海上恐怖主义的主要有1988年3月10日在罗马制定的《制止危害航海安全的非法行为公约》和《禁止危害大陆架固定平台安全的非法行为议定书》，以及1997年12月15日联合国大会制定的《制止恐怖主义爆炸事件国际公约》等。在国际法中，一般情况下确立刑事管辖

权主要依据以下原则：①属地管辖原则（包括行为发生地和结果发生地国家管辖）；②属人管辖原则（罪犯国籍管辖）；③保护管辖原则（被害人国籍管辖）；④普遍管辖原则。除了针对受国际保护人员（包括外交人员）的恐怖活动适用普遍管辖原则外，其他的恐怖主义活动尚未达到这种程度。在缺乏专门针对恐怖主义的国际刑事法庭的情况下，对恐怖主义的打击主要依据各国国内法律。《反对劫持人质国际公约》第五条第2款规定：“每一缔约国于嫌疑犯于本国领土内，而不将嫌疑犯引渡至本条第1款所指的任何国家，也应采取必要措施，对第一条所称的罪行确立其管辖权”。因此，要有效打击海上恐怖主义，各相关国家必须加强国际间的法律交流沟通与支持合作。

2.2 加强各国海洋反恐中管辖权属的交流沟通与支持合作

国际法上确立了对海盗行为的普遍管辖原则。“海盗一直被认为是逐出法外之人，一种‘违反人类的罪行’。按照国际法，海盗行为使海盗丧失了其本国的保护，因而丧失其国家属性；而且他的船舶，或者飞机，虽然过去可能具有悬挂某一国家旗帜的权力，也丧失了这种权利。国际法上的海盗行为是一种‘国际罪行’；海盗被认为是一切国家的敌人，他可以被‘其管辖权的任何国家’加以法办”^[1]。

1985年10月7日，意大利籍超级豪华客轮——“阿基莱·劳罗”号在埃及赛德港以北30海里的海域，被4名自称是“巴勒斯坦解放组织成员”的武装分子所劫持，他们要求以色列当局释放因恐怖活动犯罪而被关押在监狱里的50名巴勒斯坦人。在处理劫船事件的过程中，一个美国游客被杀。1985年10月10日，埃及政府将4名劫持者及2名巴勒斯坦谈判代表送上一架埃及的民航客机。客机在飞行途中，遭到美国战斗机的拦截，被迫降落在意大利西西里岛的一个美国和北约组织的联合空军基地。在意大利对4名劫持者收审后，美国总统里根要求意大利将4名劫持者引渡到美国。

美国为此对劫持者签发了拘捕令，并对他们控以劫持人质罪、公海海盗行为等罪状。巴勒斯坦解放组织领导阿拉法特认为，如果4名劫持者是巴勒斯坦解放组织的成员，巴勒斯坦解放组织有权审判。而最终意大利没有理会美国和阿拉法特的意见，对这起案件进行了审判。为解决和防止由于管辖权属之争而对打击海上恐怖主义的负面影响，更好更快地打击海上恐怖主义活动，国际海事组织于1988年3月10日在罗马制定了《制止危害航海安全的非法行为公约》（也被称为《1988罗马公约》），确立了海上恐怖主义的管辖权。《1988罗马公约》对非法行为的规定包括以武力或武力威胁夺取船舶，对船舶造成损害或毁坏从而危及航行安全等。依据公约，对恐怖主义活动有管辖权的国家包括：①船舶的船旗国；②恐怖活动发生地（包括领海）国家；③实施恐怖活动的人员国籍；④恐怖活动受害人员国籍国；⑤恐怖活动的针对国。这样，当行为人位于其他国家——即便非法行为并非针对或发生在该国，也能保证该国依据本国法律追究行为者的责任，使得管辖国与行为者之间不必存在必然的联系，从而保证非法行为（包括恐怖主义活动）能够被惩处。这是加强具有管辖权国家的交流与合作、增加共识和打击海上恐怖主义的有效举措。

2.3 加强各国海洋反恐中对《公约》理解的交流沟通与支持合作

1992年《联合国海洋法公约》第一〇五条规定：“在公海上，或在任何国家管辖范围以外的任何其他地方，每个国家均可扣押海盗船舶或飞机或为海盗所夺取并在海盗控制下的船舶和飞机，和船舶上或机上人员并扣押船上或机上的财物。扣押国的法院可判定应处的刑罚，并可决定对船舶、飞机或财产所采取的行动，但受善意第三者的权利的限制”。第一——一条规定：“沿海国主管当局有充分理由认为外国船舶违反该国法律和规章时，可对该外国船舶进行紧追。此项追逐须在该国船舶或其小艇之一在追逐国的内水、群岛水域、领海或毗连区外继续进行。……紧追权在被追逐的船舶进入其本

国领海或第三国领海时立即停止”。但目前的海洋法有关规定仍无法对海上恐怖活动进行有效的打击。现有公约打击海盗行为的制度存在着严重的缺陷，它规定任何一国对发生于公海范围内的海盗行为都可以进行打击，但对发生于沿海国专属经济区或毗连区的恐怖行为并未做出明确规定。Barry H. Dubner 于1980年提出修改公约的意见，主张应包括领海在内，不应仅局限在公海。这一系列悬而未决的问题，给打击海上恐怖主义带来了诸多不便。因此，要进一步打击海上恐怖主义，提高打击的效率和质量，就需要各国在反恐中相互理解、支持与合作，并推动国际法逐步完善。

2.4 加强各国海洋反恐中信息技术的交流沟通与支持合作

海上恐怖主义活动往往发生在国家管辖力量薄弱的地区。由于发生地所属国家受自身经济、社会、外交以及发展程度的局限，尤其是受信息与技

术手段的局限，依靠一国的力量很难实施有效的打击。目前，各国进一步认识到国家间联合行动的必要性，各国也已经开始了多方合作，并签订了许多区域性公约。例如，《美洲反恐公约》、《欧洲反恐公约》、《制止恐怖主义区域公约》和《独立国家联合体成员国打击恐怖主义合作条约》等。但国家间在打击恐怖主义犯罪方面的合作还不十分理想，还必须进一步加强。目前，国家间的合作主要采用传统的有关文书送达、调查取证、情报交换与共享、搜查扣押和引渡等方式。针对现代恐怖主义犯罪范围广、随意性强和技术手段先进等特点，国际社会应当增加合作形式，如代为进行反恐怖主义培训和进行反恐怖联合行动等措施，提高反恐信息的传播速度，减少反恐信息的传播时间和中间环节，适应防范现代恐怖主义活动的需要。同时，各国之间要取长补短、优势互补，实现反恐技术手段的整体提高，达到有效反恐、反恐的目标。

参考文献：

- [1] [英] 詹宁斯，瓦茨修订，王铁崖，等译．奥本海国际法（第1卷第2分册）[M]．北京：中国大百科全书出版社，1988：174．