

淺談法國打擊恐怖主義的法律制度（上）



恐怖主義瀰漫全球，世界各地成千上萬的人直接或間接被捲入宗教激進暴力或所謂“聖戰”之中，法國也無法獨善其身。儘管恐怖份子對外宣稱其恐怖主義行為是基於宗教之名，法國政府亦不厭其煩地說明其反恐不以宗教作為打擊目標，但是面對近年日趨嚴峻的發展形勢，為了保障國民的安全，法國政府為打擊恐怖主義訂立了三個原則：堅定、冷靜和團結，一方面開展了相關法律基礎建設，另一方面於警察部門、法院、軍隊和情報部門投入了前所未有的人力和物力，採取措施避免恐怖主義向該國蔓延；同時因應恐怖主義威脅模式已徹底改變，開始在國內收集有關恐怖主義行為演變及其作案手法等資訊，試圖提前探知和作出調整，以應對越趨複雜及難以預測的恐怖主義新型威脅及其犯罪手法。



一、反恐法律的演變

1、《反恐法》加入法國刑法體系後產生的一些轉變

事實上，法國政府從上世紀八十年代中期已投入打擊恐怖主義犯罪，並針對相關犯罪展開了立法工作，其後基於恐怖主義在法國的蔓延及其所呈現的嚴重程度，促使相關法律制度必須因應不斷變化、越趨複雜化及全球化的恐怖主義現象，作出相應的調整，以配合該國進行長期抗爭及更有效的預防。



首先，將恐怖主義訂為犯罪和創設新的訴訟制度。1986年9月9日，法國首次將恐怖主義訂為犯罪，並創設了一套特別的訴訟制度，包括延長拘留期間至4日、加強處罰、律師的參與推延至72小時、以及可在無需當事人同意下進行住所搜索、搜查及扣押等規範。1996年12月30日頒佈的法律則容許在調查現行犯、初端行為或在調查期間進行夜間搜索，還針對調查行動訂立了特別的行動部署規定，例如當局獲檢察院或預審法官批准後可在法律規定以外的時間進行扣押及搜索的調查滲入行動，並容許取得聲音和影像，在偵查時或之前實時截取電話通話。2016年6月3日頒佈的法律，則強化了打擊有組織犯罪及恐怖主義犯罪的刑事程序。



其次，制訂專門的反恐法律。1992 年至 1995 年間通過的三部法律生成了一套特別的反恐法，對恐怖主義行為作出更嚴厲的處罰。至此，法國的反恐法從 1986 年原始框架演變成更具邏輯、全面涵蓋一切恐怖主義現象，即涉獵恐怖主義行為的方方面面、所有參與形式或實施的可能性的法律。基於這種演變，相對於一般法律而言，預防及打擊恐怖主義的刑事制度被視為一部特別的刑事法律。



1996 年 7 月 22 日，恐怖主義在法國獨立成罪，其範圍擴至禁制正犯或從犯的支援組織、預防恐怖襲擊、准許司法當局在施襲前介入，以及瓦解與該網絡關聯的後勤單位及周邊組織，並將特定恐怖主義行為(如涉及生態的恐怖主義行為)、遏止藉不法組織實施的恐怖主義以及資助恐怖主義納入當中。而煽動、讚揚、誘發恐怖主義或其預備行為亦獨立成罪。



再次，程序的集中化。1986 年頒佈的法律建立了一支集合法官、偵查員及檢察官的特殊隊伍：中央反恐部門，有權處理、調查及審判涉恐案件，並容許授予執法者重要手段及工具，以便打擊該類犯罪。



2、向先發制人邏輯的演變

根據法律傳統，刑法只有在犯罪既遂後才介入並加以懲處。然而，打擊恐怖主義的立法，除了要考慮監控的法定要件之外，還應具有先發制人的邏輯，訂立一些針對恐怖主義犯罪的預備行為或意圖的規定；列明被納入打擊恐怖主義法律內某些違法行為(組織、資助、煽動、參與預備行為)，並強調該法律能夠涵蓋所有恐怖主義現象的特別性質。先發制人可理解為法律的角色變得主動，呈現出針對恐怖主義，預防勝於遏制的結果。



反恐行政法的出現旨在消除對恐怖主義威脅存在的疑慮及防止恐怖主義行為，加強上游干預（1995年制定的“警惕掠劫”計劃是一個監察及保護設施的計劃，在這一政策上是一個很好的例子），劃分中央及地方的責任，發展並維持監察文化，並對恐怖主義威脅或行動作出快速應變及協調。



2012 年制定的《內部安全法典》也是針對恐怖主義而制定的行政法的組成部分，界定了國家在國內安全方面的使命。而 2015 年 7 月 24 日頒佈的《情報法》及 2015 年 11 月 30 日頒佈的《通信監察法》制定了這樣一個框架，情報部門獲許可使用新的情報技術，例如車輛標識、在私人場所取得聲音及圖像、收集電腦數據、進入電信網絡以追蹤被確定為具有恐怖主義威脅的人士，以及對出入法國邊境及境內活動作出管控等，這些強化了由 2014 年 11 月 13 日法律的措施。

3、反恐怖主義法的混合特點

上述變化凸顯了目前面對的一個事實，即行政當局及司法當局共同肩負打擊與恐怖主義有關的上游及下游犯罪的任務，從而形成反恐法“混合”刑法及行政法的特點。事實上，根據《刑法典》、《刑事訴訟法典》或《內部安全法典》等法律淵源，同一人可同時是訴訟程序及行政措施（例如禁止離境）的適用對象。

這項“新法”的主要特徵之一，是在反恐法律以及很多有關公共安全和秩序的法律規定中使用模糊的立法方式，以符合情報部門根據主觀推論、開放性或不確定的概念得出的結論性解釋，為法官在分析這些交集的複雜數據時帶來很多困難。



2014年4月，政府還制定了一項針對極端活動的行動計劃，設立免費專線，供民眾對可疑情事作出檢舉，因而獲得五千多條訊息，從而實施相關監控和阻止民眾前往參與所謂“聖戰”。