

# 日本出入境管理中的反恐措施及其启示

杨娜

(中国人民武装警察部队学院, 河北廊坊 065000)

**摘要:**日本因被“基地”组织列为恐怖袭击目标,出台了《关于修正出入境管理及难民认定法部分内容的法律》。其措施包括要求外国人登陆必须提供个人识别信息,对外国恐怖分子施行强制离境,入境日本的航班机长有义务事先报告乘务员、乘客情况等。这些措施对我国在出入境管理、反恐立法、人权保障等方面具有多种启示。

**关键词:**日本;出入境管理;反恐措施;启示

**中图分类号:** D631.46

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1008 - 5750(2007)06 - 0085 - (05)

2006年,日本第164次国会出台了《关于修正出入境管理及难民认定法部分内容的法律》(以下简称《修正法》)。《修正法》中的一个重要内容,就是加大日本在出入境管理中的反恐力度,制定预防恐怖主义犯罪发生的有关措施。

## 一、日本出入境管理中反恐措施制定的出发点及由来

自2001年美国发生多起恐怖主义事件以来,日本作为美国的盟友之一,毫不犹豫地加入了以美国为首的国际反恐行动中。随着国际恐怖主义活动的形势日益严峻,当日本也被“基地”组织列为恐怖袭击目标时,日本政府更感到不能“坐以待毙”。认为对于来自恐怖组织的威胁决不能过低评价,必须为保护国民的生命与安全,不断完善各项措施,预防恐怖事件的发生,尽可能地将外国恐怖主义犯罪分子置于国门之外。于是,日本政府根据2004年8月内阁会议的决定,将国际组织犯罪对策推进本部改组为国际组织犯罪与国际恐怖主义犯罪对策推进本部,专门用来研究反恐对策。同年12月,即制定出“关于防止恐怖主义事件发生的行动计划”。而《修正法》中预防恐怖事件发生的有关规定,就是该项计划最初的三个项目。

## 二、日本出入境管理中的反恐措施

### (一) 外国人登陆须提供个人识别信息

#### 1. 关于提供个人识别信息的目的

《修正法》指出,申请登陆的外国人面对入境检查官时,必须提供由电磁方式形成的个人识别信息。电磁方式是指电子的、电磁的等其他不为人所感知的方式。个人识别信息包括指纹、相片以及其他由《出入国管理及难民认定法施行规定》中所规定的可以用于识别个人的信息。

日本入国管理局通过所提供的个人识别信息,不仅可以正确辨认登陆申请者与证件持有人是否为同一人,还能够更加迅速、准确地同该局所保存的在控人员名单进行比对。从而做到在入境过程中就能及时发现外国恐怖主义犯罪分子。当发现在控人员后,日方可以直接采取拒绝登陆、强制离境、向警方通报等必要措施。

但是,在控人员数据库中,除了包括恐怖主义犯罪分子的名单外,日本政府还打算将被强制出境人员的名单也列入在内。认为这样不仅可以达到预防恐怖事件在本土发生的主要目的,还可以对解决一直以来困扰日本政府的不法滞留人员及外国人犯罪等问题有帮助。

#### 2. 关于提供个人识别信息的豁免条件

《修正法》规定以下五类外国人可以免除提供个人识别信息的义务。第一类是永久居住的外国人;第二类是未满16岁的外国人;第三类是进行外交及公务活动的外国人;第四类是应日本政府邀请的外国人;第五类是相当于前述第三、第四类情形,以及根据《出入国

收稿日期:2007-06-22

责任编辑:孙树峰

作者简介:杨娜,女,广东公安边防总队佛山边防检查站正连职(上尉)干部,中国人民武装警察部队学院训练部硕士研究生,研究方向为边防情报基础理论。

管理及难民认定法施行规定》的规定,可以免除提供义务的外国人。豁免者范围的确定必须符合两个条件:一是危险程度低;二是非常有必要给予这种特殊照顾。

对于是否适用豁免条件,首先由入境检查官来判断。对既不适用豁免条件又拒不提交个人识别信息的外国人,入境检查官必须将其移交至特别审理官,由特别审理官进行口头审理。受理案件的特别审理官在完成口头审理后,认定不能免除义务的,对其实施强制离境。

### 3. 关于个人识别信息的保护问题

对于受理的外国人所提供的个人识别信息,《修正法》通过链接 2003 年制定的《关于对行政机关所持有个人信息进行保护的法律》予以处理。根据《关于对行政机关所持有个人信息进行保护的法律》规定,所谓“个人信息”是关于生存的个人的信息,其信息能够用于识别特定个人(含可以与其他人的信息相比照,并由此能识别特定人的信息),包括姓名、出生年月以及其他有关记录等。个人识别信息相当于个人信息。

在使用与管理上,该法指出外国人提供的个人识别信息必须用于“出入境的公正管理”,由法务省保管。保管的期限,一般是对方在本国停留的时间。但是,当日方认为事后需确认以及再次入境审查时有利用可能的,即便对方已出境,仍将按内部使用规定保存一定时间。

同时该法又规定,原则上个人信息除上述利用目的以外禁止被使用、提供,但如另有其他法律规定的除外。因此,虽然犯罪搜查不属于利用目的,但根据日本刑事诉讼法第 197 条第 2 项规定,对于搜查关系事项照会,作为回答需提供个人信息时,法务省所持有的个人识别信息可以予以提供。

## (二) 关于对外国恐怖分子施行强制离境事由的规定

### 1. 明确定义“恐怖主义犯罪”

《关于处置为以胁迫公众为目的的犯罪行为提供资金等帮助的行为的法律》第一条规定,“以胁迫公众等为目的的犯罪行为”是指具有胁迫公众及政府等目的而进行杀伤行为、劫机、摧毁建筑物等,以及其他所有被普遍认为是恐怖活动的行为。在这一规定的基础上,日本的《修正法》中,将实施恐怖活动及准备实施、帮助实施的人均作为恐怖主义犯罪分子,并定为强制离境对象。所谓“准备实施”是指,以为自己实施胁迫公众等目的的犯罪行为而作的准备行为;“帮助实施”是指,帮助他人实施以胁迫公众等为目的的犯罪行为,以便他人更容易实施该犯罪行为。当法务大臣有足够理由认定对方有“准备实施”或“帮助实施”嫌疑时,就

可以作为要求强制离境的事由。

### 2. 援引国际条约

《修正法》中还规定,依国际条约规定应阻止入境的人也作为强制离境事由。其具体依据为联合国宪章第 25 条,即对防止特定人入境、通过本国,联合国成员国负有制定相关措施的责任义务。由此,日本对于在其境内发现的外国恐怖主义犯罪分子,除了可以收容以外,还可以遣送出境。

### 3. 给予制度保障

因为考虑到对外国恐怖主义犯罪分子认定的目的及结果的重要性,《修正法》还明确了法务大臣认定外国人为“恐怖主义犯罪分子”的有关程序问题,对认定的正确性给予制度保障。法务大臣在做出“恐怖主义犯罪分子”认定的决定前,须听取外务大臣、警察厅长官、公安调查厅长官及海上保安厅长官的意见。同时,外务大臣、警察厅长官、公安调查厅长官及海上保安厅长官也有权向与该认定有关的法务大臣陈述意见。

## (三) 关于入境日本的航班机长有义务事先报告乘务员、乘客情况的规定

入境日本的航班机长必须依《出入国管理及难民认定法施行规定》的有关规定,事先向入境检查官报告乘务员、乘客的姓名及《出入国管理及难民认定法施行规定》规定的其他事项。不履行义务,没有报告,或虚报情况的,处以 50 万日元以下的罚款。

这种明确责任与义务的做法,有利于方便入境检查官提前收到入境本国的人员信息,进行在控人员名单比对。在有恐怖主义犯罪分子嫌疑的外国人提出登陆申请之前,就可以做好登陆审查、强制离境等手续的有关准备工作。

## 三、对我国出入境管理工作的启示

日本出入境管理中反恐措施的制定,体现出日本反恐怖主义战略的转变。日本由追随美国海外打击恐怖主义组织,转向海外打击和本土防御相结合。在本土防御中,强调“防患于未然”。因此,对于打击外国恐怖分子来说,最直接、有效的做法就是通过入境检查,树立与之隔绝的无形“坚盾”,将入境的外国恐怖主义犯罪分子抵挡于本土之外,避免其渗入本土实施恐怖活动。于是,依法加强出入境管理工作就成为守住国门、预防恐怖主义犯罪的重要措施。

### (一) 严密查控措施,御恐怖主义犯罪分子于国门之外

日本入国管理局通过设立在控人员数据库,进行出入境人员比对,达到及时发现和预防外国恐怖主义

犯罪分子入境的目的。我国出入境管理部门也采取了同样的做法。虽然国际法中有“迁徙自由权”一说,但由于外国人的出入境管理与该国的外交政策、社会治安、生活保障等有密切联系,因此对于外国人的出入境行为,国家享有广泛的裁量权。所以,对出入境人员实施查控是世界各国加强出入境管理的普遍做法。

为了使查控工作在预防恐怖事件中最大限度发挥作用,提高查控比对的准确性,《修正法》规定入境外国人必须提供个人识别信息,在实质上构成二次查控,犹如上了“双保险”。对于出入境检查,我国也同样利用了查控数据库。但是,与日本不同的是,我国主要是通过查控过程的各个环节中严密措施来保证查控效果,而不是通过强加对方义务来加强查控工作。这就对我国出入境检查工作提出了更高要求。在出入境检查中,必须做到既要严格手续、严密布控,又要做到有效控制、依法处理。相应地,也对我国出入境检查人员提出了更高要求,就是必须不断增强管理与服务并重的理念,提升专业能力,提高职业素质。

#### (二) 重视预先申报,从时间上把握控制的主动权

《修正法》中规定入境的航班机长必须先声报乘务员、乘客的信息以及《出入国管理及难民认定法施行规定》中所规定的有关内容;否则,处以 50 万日元以下的罚款。采取预先申报的措施,有利于从时间上把握发现及处置恐怖主义犯罪分子的主动权。虽然我国对飞机、船舶均规定了与之相同的预先申报制度,但由于没有在法律上明确不事先申报将承担何种责任,因而在实际操作过程中,特别是在船舶的预先申报上,随意性较大,不能完全充分地把握出入境检查的主动权。目前,随着我国改革开放的不断深入,“快进快出、大进大出”已成为出入境口岸发展的大趋势。在恐怖主义斗争日趋复杂的新形势下,如果不充分利用预先申报措施,赢取时间上的主动权,就容易造成出入境检查工作的被动。因此,必须明确责任,积极开展好预先申报工作,才能尽最大可能抢占先机,保证出入境检查工作始终占据主动地位。

#### (三) 重视监督工作,保证依法办事,不“授人以柄”

在出入境检查过程中,必须重视开展监督工作。《修正法》中规定,日本法务大臣在做出认定“恐怖主义犯罪分子”的决定前,必须听取外务大臣、警察厅长官、公安调查厅长官及海上保安厅长官等其他相关部门的意见。外务大臣、警察厅长官、公安调查厅长官及海上保安厅长官也有权对此提出意见。这种制约关系的存在,在无形中增强了出入境检查的执法严密性,防止由执法不当造成“授人以柄”,引发外交问题。同时,在一定意义上,这项措施也促使法务省同其他四个部门之

间开展反恐情报交流。而在我国,对出入境检查的监督主要是两种途径:一种是外部监督,通过聘请社会监督员实行社会公开监督;另一种是内部监督,受上级主管部门直接监督。虽然我们的监督是广泛的监督,在保障出入境人员的合法权益上有着十分积极的意义。但是,对于防止因执法不当所可能带来的外交困扰问题来说,这两种监督就显得略微滞后,其适时监督的作用发挥不明显。因此,我国对出入境检查的监督工作必须在继承优势的同时,注重弥补不足,以便充分发挥其应有的作用。

## 四、对我国反恐立法工作的启示

### (一) 加强反恐立法工作,为实现有效打击恐怖主义犯罪分子创造必要条件

日本于 2002 年就出台了《关于处置为以胁迫公众为目的的犯罪行为提供资金等帮助的行为的法律》,2006 年的《修正法》就是在此基础上确定了强制离境的对象。为了有效打击恐怖主义犯罪,增强反恐工作的针对性,包括我国在内的许多国家都已经充分认识到必须抓紧对恐怖主义犯罪的立法工作。2001 年 12 月,第九届全国人大常委会对刑法做了补充修改,增加了恐怖活动犯罪的 17 个罪名,加重了处罚力度。虽然在“9·11”之后中国首先加强了反恐怖立法,但是到现在,我国尚没有一部统一、完整的反恐怖法。2007 年在北京举行的第 22 届世界法律大会“国际刑法”专题论坛的 22 个预定专题中,“国际恐怖主义”被纳入国际刑法的范畴,这进一步促使我国的反恐怖法提上了历史日程。目前,全国人大正在草拟我国的《反恐怖法》。这部法将主要明确中国反恐的基本原则,规定反恐工作的机构及职责权限,明确规定哪些行为属于恐怖犯罪,以及防范恐怖主义犯罪应采取的措施,使司法机关和执法部门有法可依。我国《反恐怖法》的制定,将为今后实现有效打击恐怖主义犯罪分子创造必要条件。

### (二) 重视法律衔接问题,切实提高反恐法的适用性

《修正法》的内容充分反映了日本在立法上的成熟,其主要表现就在于法律的有机衔接。其中对有关国内法的链接,主要是《修正法》中关于个人识别信息的使用问题。在《修正法》中,一方面通过衔接相关行政法,明确个人识别信息的保护问题,保证《修正法》本身的完整性;另一方面通过衔接刑事诉讼法,指出个人识别信息的特殊使用条件,增加该项措施的适用性。而在国内法与国际法的衔接方面,主要是在《修正法》

中规定,国际条约中所规定的有关情形也作为日本实施强制离境的事由,从而扩大了法律适用范围,不仅可以依法对外国恐怖主义犯罪分子实施强制离境,还可以通过援引国际条约,对一切须阻止入境的人员采取强制离境,以确保国家绝对安全。与日本的这种娴熟的立法技巧相比,我国在出入境管理过程中,还存在着一些法律相互衔接不上,或衔接不紧凑的问题,影响了实际执法效果。因此,在我国的反恐立法上,必须从一开始就重视法律衔接问题。注重与相关法律的有机衔接,既有利于避免执法依据的混乱,切实提高执法效率,增强打击力度,又有利于构成完整的法律网络,促进我国法律体系的不断完善。

### (三) 强调程序法与实体法并重,保障执法的公正性和减少执法不当

由于恐怖活动后果严重,打击恐怖主义犯罪分子必须严谨慎重,措施得当。日本入国管理局不仅要依法防止外国恐怖主义犯罪分子入境日本,还要最大限度地避免因所采取的措施而可能引发的外交问题,因此必须确保执法的公正性。其具体办法就是,在执法过程中确保程序合法。例如《修正法》规定,对于应提供但又拒不提供个人识别信息的外国入境人员,入境检查官不能做最终处理,必须交由特别审理官做最终处理。此外,法务大臣在做出对方为外国恐怖主义犯罪分子的认定前,必须商请外务大臣、警察厅长官、公安调查厅长官及海上保安厅长官,听取他们的意见;否则,该认定不合法。在我国的出入境检查工作中,执法机关拥有较多的自由裁量权。如果对于入境外国人执法不当,很容易引起外交问题,造成不良影响。所以不坚持程序法与实体法并重,就无法从根正上确保执法的公正性。因此,出入境检查人员必须要有强烈的程序意识,纠正“实体合法即合法”的错误认识,树立“依法办事是必须程序法和实体法并重”的正确观念,从而确保执法的公正性,减少执法不当。

## 五、对我国人权保障方面的启示

### (一) 强制提供个人识别信息引发人权保障问题

按日本《修正法》规定,外国人入境除具备豁免条件的以外,必须提供指纹和脸部照片等个人识别信息。这与2004年1月美国开始实施的US-VISIT制度类似。不同的是,日本不对签证申请人采集生物特征(即扫描指纹),只在外国人入境时登记指纹。虽然这种做法可以方便在入境口岸即对外国恐怖主义犯罪分子实行控制与打击,以保障人民生命财产安全,但对于赴日的外国人来说,却有侵犯人权之嫌。

人权保障的重要内容之一是信息自决权。信息自决权中最基本的是个人信息自决权,即指每个人基本上有权自行决定是否将其个人数据交付他人以供利用。个人数据非经本人许诺,不得任意搜集、储存、运用、传递。但是,日本为了加大所谓反恐力度,防止外国恐怖主义犯罪分子在日本本土发动袭击,对其他正常入境外国人强制做出信息采集的规定,已在客观上侵害了其个人信息自决权。

### (二) 日本强制提供个人识别信息的原因辨析

日本在出入境管理中,敢冒天下之大不韪,强制入境外国人提供个人识别信息,引起人权问题的非议,是有其深层次原因的。日本强制提供个人识别信息的直接原因,是为了及时发现和防范外国恐怖主义犯罪分子,从整体上服务于国家反恐斗争的战略需要;但最根本的,还应归结为对恐怖主义的不同认识。

当前,恐怖与反恐的斗争越演越烈,对恐怖主义认识的差距也越来越大。由于意识形态的不同决定了对恐怖主义的认识也不相同。一种是发展中国家认为的恐怖主义。许多发展中国家认为西方国家早期的殖民主义播种了恐怖主义,造成个人或集团恐怖主义的原因是国家恐怖主义,解决恐怖主义问题首先应着眼于破除不平等的国际政治经济秩序,遏制国家恐怖主义。目前,我国学术界对恐怖主义的认识多属于这一种。另一种是西方国家认为的恐怖主义。它们认为恐怖主义是指个人恐怖主义,是个人或组织起来的集团出于政治动机,为攻击某一国的政策或为给某一阶层或某一民族造成恐怖的目的而使用的暴力或者武力行为。日本对恐怖主义犯罪的定义就是基于这种认识的基础上。因而,在反恐措施上,日本更多的是希望像过筛子一般,将恐怖主义犯罪分子过滤出来、剔除出去,认为这样可以消除外国恐怖主义犯罪分子对本土的威胁。但是,强制入境外国人提供个人信息,不仅在客观上构成了对人权的侵犯,还有可能助长日本国民对外国人(特别是来自发展中国家的外国人)的歧视情绪,从而诱发其他社会问题的产生。

### (三) 对于我国在人权保障方面的重要启示

人权保障不仅需要不实施侵犯人权的行为,还需要充分建立对人权的保护。这是对我国在人权保障方面的重要启示。由于对恐怖主义问题的认识与日本大相径庭,相对于日本的做法,我国主要是加强自身责任,不断提高出入境检查水平,在努力营造友好、和谐的出入境环境的同时,严格执法,不辱使命,全力保障国家与人民的安全。而强制对方提供个人识别信息,不仅与我国注重人权保障的理念严重不符,还与我国的国情不相适应。我国对外开放、经济搞活的大环境,

客观上需要让更多的世界各国友好人士享受我国优质的出入境服务,而不是给予对方“拒人以千里之外”的感觉,损害对方的人权利益。不仅如此,我国还需要加强对个人信息保护的立法工作,尽快建立个人信息保护制度,以完善人权保障措施。那种一方面强调人权保护,另一方面又侵犯人权的做法,好比拿自己的“矛”戳自己的“盾”,并不是真正地保护人权。

参考文献:

- [1] 海保一惠. 出入国管理及难民认定法の一部改正について[J]. VALIANT, 2006, (8).
- [2] 宋全成, 解永照. 日本入出国管理制度及宪法理念[J]. 绥化学院学报, 2006, (2).
- [3] 王立民. 反恐立法述评[J]. 犯罪研究, 2003, (1).
- [4] 我国反恐立法框架已完成 将建立反恐怖协调机制 [EB/OL]. <http://gb.cri.cn/3821/2005/09/12/107@695621.htm>.

## The Anti - terror Measures in Japanese Entry and Exit Administration and Its Enlightenment

YANG Na

(The Chinese People's Armed Police Force Academy, Langfang, Hebei 065000, China)

**Abstracts :** This paper introduces and analyses the anti - terror measures in Japanese Entry and Exit Administration ,including reasons , contents and its implication of the anti - terror measures for us.

**Key Words :** Japan ; Entry and Exit Administration ; Anti - terror Measures ; Enlightenment

(上接第 76 页)

买赃人员的惩罚往往偏轻。关于销赃罪,《刑法》第三百一十二条规定:明知是犯罪所得的赃物而予以窝藏、转移、收购或者代为销售的,处三年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处或者单处罚金。而实际工作中,在买赃人员主动交出赃车后,其所受到的惩罚非常有限,一般会处以一定的罚金或者根本就不追究其刑事责任。在销赃罪较低的惩罚与赃车较低的价格之间,很多人会选择后者,这也就导致了赃车的需求旺盛,以及盗车案件的屡打不尽。因此,国家应该在立法以及司法层面上加重对买赃人员的惩罚力度,使买赃者在权衡购买赃车应受到的惩罚与所获得的利益时产生明显的畏惧感,从而放弃购买赃车。当赃车失去市场后,机动车盗窃案件的数量自然就会降低。

(四)加强宣传教育工作,提高群众防盗意识

在机动车盗窃案件中,有很大比例是因为车主乱停乱放,对车辆没有实施防盗措施所致。因此,公安机关应充分利用广播、电视、报刊、网络等多种媒体,向群众宣传本地区机动车盗窃犯罪的特点以及易发案区域和时段,向群众普及防盗知识以及各种高科技防盗系统的应用,从而增强群众的防盗意识,减少人为造成的漏洞,以免让犯罪分子有机可乘。

参考文献:

- [1] 单民,刘方. 刑事司法疑难问题解答(第二版) [M]. 北京:中国检察出版社, 2002.
- [2] 靳新,任怡. 试论当前盗窃机动车犯罪的特点 [J]. 北京人民警察学院学报, 2004, (5).

## The Research on the Crime of Motor - vehicle Theft

LIU Peng

(Chinese People's Public Security University, Beijing 100038, China)

**Abstract :** The crime of motor - vehicle theft does great harm to the society. According to the characteristics of the crime such as the organized , intelligent and systemic , the basic job and the construction of information should be enhanced , and a three - dimensional and comprehensive system should be established to fight against the crime of motor - vehicle theft.

**Key Words :** Vehicle ; Act of Theft ; Crime ; Intelligence