

# 全国人民代表大会法律委员会 关于《中华人民共和国反恐怖主义法 (草案)》修改情况的汇报

——2015年2月25日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 苏泽林

全国人民代表大会常务委员会：

去年10月常委会第十一次会议对反恐怖主义法(草案)进行了初次审议。会后,法制工作委员会将草案印发各省(区、市)和中央有关部门、部分高等院校、法学研究机构等单位征求意见。中国人大网站全文公布草案征求社会公众意见。法律委员会、法制工作委员会召开座谈会,听取全国人大代表、有关部门和专家学者的意见。法律委员会、法制工作委员会还到四川、广东、云南进行调研,听取意见。法律委员会于2月3日召开会议,根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见,对草案进行了逐条审议。中央国家安全委员会办公室、国务院法制办公室、公

安部有关负责同志列席了会议。现将草案主要问题的修改情况汇报如下:

一、草案在附则中规定了恐怖主义等定义。有些常委会组成人员、地方、单位、专家和社会公众提出,从法律上禁止某种思想不准确,也无法执行,建议作出界定,并结合全国人大常委会关于加强反恐工作有关问题的决定和有关公约的规定,对恐怖主义等定义作出修改完善。法律委员会经研究,建议将恐怖主义的定义修改为:“本法所称恐怖主义,是指通过暴力、破坏、恐吓等手段,制造社会恐慌、危害公共安全或者胁迫国家机关、国际组织的主张和行为。”同时,根据有的地方、部门和社会公众的意见,将恐怖

主义、恐怖活动等定义从附则中移到总则。

二、草案第六章对国家反恐怖主义工作领导机构认定恐怖活动组织和人员作了规定，并在第七十条中规定由国务院有关部门和省级反恐怖主义工作领导机构提出认定恐怖活动组织和人员的申请。有的地方、部门、单位和社会公众提出，除了由行政认定恐怖活动组织和人员外，人民法院也可以通过审判直接认定。有的部门提出，在反恐怖主义国际合作中，对于联合国以及外国政府提出的恐怖活动组织和人员，也存在根据我国法律和承担的国际义务通过国内程序予以认定的问题，需要明确这类情况由谁提请认定。法律委员会经研究，建议增加规定，人民法院在审判刑事案件的过程中，可以依法直接认定恐怖活动组织和人员，并增加规定外交部为向国家反恐怖主义工作领导机构提出认定恐怖活动组织和人员申请的部门。同时，根据有的常委委员、部门、单位和社会公众的意见，对认定恐怖活动组织和人员的标准、涉恐资产冻结的程序、对认定不服的救济程序作了进一步修改完善。

三、草案第三章规定了安全防范的制度措施。1. 草案第十七条、第三十条、第三十一条中对物流运营单位应当实行开封验视，对进入重点目标的人员、物品和车辆应当进行安全检查，重点公共交通运输工具的营运、管理单位应当配备安保人员作了规定。有的常委委员、代表、地方、部门和单位提出，各地各方面情况不同，不加区分一律作出硬性要求，实践中难以执行。法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将上述规定修改为“依照规定”开封验视、进行安全检查、配备安保人员；2. 草案第十八条、第十九条列举了危险物品的范围和管理措施。有的常委委员、地方、部门和单位提出，这样笼统规定不够明确，缺少针对性。法律委员会建议采纳这一意见，进一步对枪支、弹药、管制器具、危险化

学品、民用爆炸物品、核与放射物品的管理作出更有针对性的规定；3. 针对低空空域开放和无人机等技术发展的情况，根据有关方面意见，建议增加规定，飞行管制、民用航空、公安等主管部门应当按照职责分工，加强空域、航空器和飞行活动管理，严密防范针对航空器或者利用飞行活动实施的恐怖活动。此外，根据有的常委委员、部门和单位的意见，对草案第十五条、第十六条关于电信业务经营者、互联网服务提供者预设技术接口、报备密码方案的规定进一步作了修改完善，增加电信、互联网、金融等单位对客户身份进行查验的规定，将草案第三十二条规定的视频图像信息保存期限由不得少于三十日修改为不得少于九十日，明确防范恐怖袭击的重点目标的确定标准。

四、草案第二十六条规定了对恐怖主义和极端主义罪犯的刑罚执行、刑满释放后的教育管控等措施。有的常委委员和有关方面提出，针对屡教不改、对社会有较大潜在危害性的涉恐人员，建议在此基础上增加规定对这类涉恐人员在刑满释放后可以采取安置教育措施。根据这一意见，法律委员会会同中央政法各部门共同研究认为，从实践情况看，涉恐犯罪主观恶性较深，社会危害较重，教育转化较难，对其中少数服刑期满后仍有社会危险性的，经司法机关决定，在释放后对其进行安置教育是必要的。据此，建议增加规定：对服刑的恐怖活动罪犯和极端主义罪犯加强刑罚执行工作并完善关押制度；对恐怖活动罪犯和极端主义罪犯被判处徒刑以上刑罚的，监狱、看守所应当在刑满释放前进行危险性评估，经评估具有社会危险性的，由人民法院决定，责令其在刑满释放后接受安置教育。安置教育由省级人民政府组织实施。安置教育机构应当每年进行评估，对于确有悔改表现，不致再危害社会的，应当及时提出解除的意见，报人民法院决定。并对

申请复议、申请解除和人民检察院的监督作出规定。

五、草案第五十七条第二款中规定，恐怖事件发生后，发生地反恐怖主义工作领导机构尚未确定指挥长的，由现场的公安机关职级最高的人员担任指挥员。有的常委委员和有关方面提出，解放军、武警部队在处置恐怖事件或者依法承担武装巡逻任务过程中，可能单独面对恐怖事件，建议明确现场没有公安人员的，由解放军或者武警部队的最高指挥员担任现场指挥员。法律委员会经研究，建议采纳这一意见，增加公安机关未能到达现场时解放军、武警相应人员行使现场指挥权的规定。

六、草案第六十二条第二款中规定，新闻媒体报道时不得夸大恐怖事件、渲染恐怖氛围以及发布残忍、不人道场景。有的常委委员和有关方面提出，在恐怖事件应对处置过程中，可能发生新闻媒体等对现场应对处置工作人员、人质身份和应对处置行动情况作出不当报道的情形，导致恐怖分子获取有关行动信息，对现场处置带来不利影响，建议增加规定应对处置过程中的新闻管制措施。法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：在恐怖事件的应对处置过程中，未经负责发布信息的反恐怖主义工作领导机构批准，新闻媒体、社交网络服务提供者不得报道、传播现场应对处置的工作人员、人质身份信息和应对处置行动情况。新闻媒体、社交网络服务提供者不得报道、传播可能引起模仿的恐怖活动的实施细节，不得发布恐怖事件中残忍、不人道的场景。

七、草案中有的条文在表述中提到民族、宗

教的内容。有的常委委员和有关方面建议对有关民族、宗教问题的表述再作斟酌，防止将恐怖主义与特定的民族、宗教相联系。法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对相关条款的表述相应作出修改完善。

八、有的常委委员和有关方面提出，反恐怖主义立法要处理好反恐与人权保障之间的平衡，强化执法规范，防止侵害公民和组织的合法权益。法律委员会经研究，建议对有关条文作如下修改：一是，在草案第十六条关于公安机关、国家安全机关使用电信和互联网的技术接口的规定中，增加“经过严格的批准手续”的规定；二是，完善草案第四十二条关于采取技术侦察措施的批准程序的规定，增加依照本法采取技术侦察措施获取材料的用途的限制性规定；三是，在草案第四十七条关于盘问、检查、传唤等措施的规定中，明确“依照有关法律规定”进行；四是，在草案第五十条关于查询和查封、扣押、冻结措施的规定中，增加规定审批程序；五是，在草案第五十二条关于责令恐怖活动嫌疑人员遵守的约束措施的规定中，明确批准程序、适用情形和期限，并适当调整有关约束措施。

此外，根据有些常委会组成人员和有关方面的意见，还对草案的体例、条文顺序作了调整，对草案中与其他法律重复或者属于内部工作机制的内容作了删减，并作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。