

美国空警机上“无令状搜查、逮捕”行为的合宪分析

张君周

(中国政法大学 国际法学院, 北京 100088)

摘要: 作为联邦执法人员,美国空警多次在机上采取无令状的搜查、逮捕行为。对此,可以从三方面探讨这些行为的合宪性。首先,由于空警主要负责处理机上劫持、恐怖袭击等行为,因此重大的航空安全是获得令状例外的根本利益所在。其次,机上环境特殊、情况紧急,符合令状原则的“紧急情况”例外的适用条件。再次,空警的搜查、逮捕行为在无令状的情况下还应当满足宪法所要求的实质要件,即根据案情不同,确保采取措施时具备“相当理由”。

关键词: 美国联邦空警; 航空安全; 令状原则; 紧急情况; 相当理由

中图分类号: DF934

文献标识码: B

文章编号: 1008-2204(2010)06-0034-04

An Analysis on the Constitutionality of Search and Arrest without a Warrant of Federal Air Marshal

ZHANG Jun-zhou

(School of International law, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: As the Federal law enforcement officer, Federal air marshal had searched and arrested without a warrant for several times. And, we can analyze the constitutionality of these measures from three aspects. First, significant aviation safety is the basic interests of warrant exception because an air marshal mainly deals with serious hijack or terrorists attacks. Second, the special circumstance of cabin and critical condition satisfies the condition of “emergency exception” of warrant. Third, even meeting the condition of warrant exception, an air marshal also needs to satisfy the “probable cause” requirement of Constitution when they make a search or an arrest.

Key words: Federal Air Marshal; aviation safety; principle of judicial warrant; emergency; probable cause

美国联邦空中警察(Federal Air Marshal)(下文简称美国空警)被誉为航空安全体系中“防范‘9·11’类型劫机事件的最后一道防线”^①。当2009年圣诞节飞往美国底特律的航班上发生“12·25炸机未遂”事件时,奥巴马总统立即提出了一项非常重要的举措——增加空中警察的数量。^②这支特殊警察队伍不仅多次受到国家高层的关注,而且可以持枪登机,必要时采取无令状强制执行行为。自2001年“9·11”事件发生至2003年9月止,空警对旅客进行了12次搜查、28次逮捕并且开枪3次。^③美国公众历来关注警察滥用职权问题,联邦宪法更是确立了令状原则,用以保护公民免受非法搜查、扣押的侵

害。那么,空警在机上进行的无令状搜查、逮捕行为是否符合宪法的规定?下文将从其利益基础、例外理由、实质要件进行研究分析。

一、“航空安全”是机上“无令状搜查、逮捕”的根本利益

令状原则作为宪法基本原则是不能规避的,它有效地防止了不合理的搜查、扣押(包括对人与对物),保护了个人权利。然而,随着社会的发展,一些新情况出现了,严格依照令状原则执行存在困难。因此,联邦最高法院通过典型案例的审理,确立了紧

收稿日期: 2010-09-15

基金项目: 国家自然科学基金资助项目(60879006)

作者简介: 张君周(1978-),女,山东郓城人,讲师,博士后,研究方向为证据法、国际航空犯罪。

急情况、边境检查、行政检查等几类令状原则的例外情况。在这些例外中均蕴含着对“安全”的保障,包括了警察、他人与公共安全。其中,公共安全(public safety)更是法官判案时考虑的重要因素。如 *United States v. Chadwick* 案中,警察在没有令状的情况下打开了个人的箱子,“法院判决警察行为违法,但表示若箱内为爆炸或危险物品时,警察虽无搜索票亦得搜索。”^[1]¹⁹⁵ 该案法官考虑的便是爆炸、危险物品对公共安全的危害。

航空安全属于公共安全的重要组成部分,特殊时期甚至上升为国家安全。当前,航空运输以其快速、便捷、舒适等特点已成为最重要的公共交通运输方式之一。同时,也因其高危险性、损害的严重性等原因成为不法分子,特别是恐怖分子“青睐”的袭击对象。因此,各国都非常重视对航空安全的保障。美国空警正是基于此目的而设立的,主要负责“在选定的航班上执勤,提供机上安全”^④。从空警的整个产生、发展历程以及机上执法权限来看,均与航空安全息息相关。

20世纪60年代~70年代,空警的主要任务是防范、制止“逃亡式”劫机行为。当时,由于两大意识形态阵营(社会主义与资本主义)的对立,双方都鼓励叛逃,劫机成了常用的逃亡手段。美国率先受到困扰,大量的航空器被劫持到古巴。为了减少这类事件的发生,1961年肯尼迪总统第一次启动了空警计划。首批空警只有18名,由联邦航空管理局(FAA)负责培训,专门服务于高危航班。^[2]⁶⁷⁵ 20世纪60年代末期,全球航空安全形势更加严峻。“解放巴勒斯坦人民战线”在美国频繁劫机,特别是1970年9月“连续发生3起非法劫持民航航班机事件(美国环球航空公司、瑞士航空公司、英国海外航空公司)”^[3]。此时,尼克松政府也意识到空中安全的重要性,很快实施了一项包括空警项目在内的反劫机计划。^[2]⁶⁷⁵ 由此可见,创建空警正是因为考虑到处于“飞行中”的航空器安全至关重要,一旦被劫持,在空中无法采取援救措施。最直接的应对方法就是在机上安排专门的武装力量,用以制止此类行为。

20世纪80年代以来,反恐成为空警的主要任务。1985年,发生了震惊世界的美国环球航空TWA847航班被黎巴嫩恐怖分子劫持到贝鲁特的事件。自此,恐怖活动成为威胁航空安全的主要因素。里根总统面对严峻的形势,要求国会增加国际航班上的空警数量。随后,国会通过了《国际安全与发展合作法案》,这奠定了空警维持与拓展的法律基础。^⑤2001年,“9·11”事件标志着恐怖活动对航空

运输的袭击达到极致,与此同时,美国空警也得到了前所未有的重视与发展。^⑥ 布什总统要求增加空警的数量,运输安全管理局(TSA)计划在2002年7月1日前,招聘、培训、雇佣上千名新成员。此外,国家财政也给予了支持。2001年,美国空警的全年支出为440万美元,到2003年,财政支出便发展为5.45亿美元^⑦,足足增加了120多倍。到了2009年,财政支出高达8.195亿美元,2010年,财政预算再升5个百分点,达到8.601亿美元。^⑧ 此时,空警的工作范围也从高风险的国际航班发展到在全美范围内的国际、国内航班。因此,他们又被称为“国土安全部反恐战争中,最大的调查队伍”^[2]⁶⁷⁹。

对于航空安全涉及的重大利益,美国的法院一直是高度认可的,如在 *United States v. Epperson* 案中,法官指出:“对于任何法官来说,无论是否存在支持性的宣誓书,拒绝颁发令状的做法都是不可思议的。因为,这种危险众所周知,政府的利益如此重大,对个人隐私的侵犯如此微小,面对紧急的情形,令状的需求是可以免除的。”^⑨ 因此,既然法官认为地面安检保护的利益与造成的侵害差距甚大,已经达到了免除令状的要求,那么对于危险程度更高的、飞行中的航空器,空警机上搜查、逮捕行为与航空安全的联系更加直接、紧迫,因此也更应当具备了适用令状原则例外的利益基础。

二、“紧急情况”是机上“搜查、逮捕”免于令状的理由

“紧急情况”是令状原则例外的重要理由。因为,并非所有的情况都能申请到令状。如果情况紧急时,仍要求警察在搜查、逮捕前向法官申请令状,可能会导致罪犯、犯罪嫌疑人脱逃、毁灭证据,或者危及警察、公众的安全。因此,1978年 *Mincey v. Arizona* 案件中,联邦最高法院认为,警察有权就紧急情况作出反应,“对于没有迫切需求或紧急情况就是非法的行为来说,保护或保存生命、避免严重伤害的需要就是他们的正当性理由”^[4]。“紧急情况”例外包含两个要件:一是情况紧急,难以获取令状;二是为了防止罪犯、嫌疑人逃脱、保存证据或是为了保护警察、公正的安全。那么,空警在机上实施的搜查、逮捕行为是否符合这一例外。

首先,通常在紧急状况下进行机上搜查、逮捕。前文已经提到美国空警的主要任务是处理敌对行动,特别是“9·11”类型的恐怖袭击。因此,空警采取匿名方式登机,为了保证工作效果,只关注损害航

空安全的行为,即使发现贩毒、走私犯罪,也不会暴露身份采取强制性措施。必要时,他们会等到飞机降落,才表明身份采取措施。^{[2]679}目前美国空警仅有数千人,但是全美国内外运输旅客的航班平均每天达到29 000架次。因此,主管部门只能根据威胁情报、薄弱环节、危害后果决定哪些航班潜在危险性较高,应当派遣空警。^⑩因此,美国空警在飞机上采取搜查、逮捕行为通常根据派遣前的航班情报,或者根据自己对机上状况的观察,发现了可疑人员或者干扰行为已经危及到飞行安全,必须立即制止。航空器处于高空,受高压、气流影响,而且机上空间狭小、旅客拥挤,一旦发生意外很可能伤及无辜,甚至发生机毁人亡的惨剧。因此,“情况紧急”是不言而喻的。而且,空警身处飞行中的航空器内,也不具备申请令状的客观条件。

其次,航空事故的危害后果严重。虽然航空运输事故发生率低,但是一旦发生则人员伤亡惨重。此外,“9·11”事件中恐怖分子将航空器作为武器袭击的重要设施,进一步加剧了后果的危害程度。美国由于长期饱受各类危害航空安全行为的干扰,甚至中立的法官也对劫机表现出愤慨。如United State v. Bell案中,第二巡回法院的Friendly法官在审查警察拍身搜查行为时指出:“在这里,政府的利益是不言而喻的,劫机犯罪无论从哪个方面来看都是令人深恶痛绝的行为。成千上万的无辜旅客曾遭到恐吓,他们的生命受到这些惟利是图行为的伤害。”^⑪

由此可见,空警机上搜查、逮捕时符合令状原则的“紧急情况”例外要求。此外,美国联邦最高法院还认为在公共场所“只要有相当理由相信某人犯重罪,可以采取无令状逮捕行为”^⑫。因为公共场所不同于住宅,不具有宪法所保护的住宅利益与隐私利益。如果从公共场所“对大众开放”的特征来看,民用航空器作为一种公共运输工具,也可以归属到公共场所的范畴。

三、“相当理由”是机上“无令状搜查、逮捕”的实质要件

美国宪法第四修正案规定“非有相当理由不得签发令状”。因此,“令状”与“相当理由”是采取强制性执法行为应当满足的形式要件与实质要件。“免除令状之形式要件,不代表得免除相当理由之实质要件。”^{[1]236}因为:一方面,政府不得随意侵犯公民的隐私与自由;另一方面,警察的错误难以避免,

必须给予一定程度的容忍,“相当理由”就是对这两方面的平衡。《2001年航空与运输安全法》也规定,“TSA执法人员有‘相当理由’认为被逮捕者已经实施或者将要实施美国法律中的重罪,即可采取无令状逮捕。”^⑬那么,什么是“相当理由”,宪法并没有给予明确界定,通常根据案件的“综合情况”(totality of the circumstance)进行判断。不过美国最高法院曾在判决中强调,“‘相当理由’应当以客观的标准,而非以警察主观的标准判断。”^{[5]77}即警察必须在客观上具备搜查或者逮捕的理由。下文列明空警在机上常见的三类情况,逐一进行“相当理由”的分析。

第一类是危害航空安全的行为正在实施。行为入已经着手实施劫持行为、爆炸行为或其他危害航空安全的行为。如前文提到的“12·25炸机未遂”事件,行为入已经点燃了爆炸装置。面对此类情况,空警制止犯罪、逮捕行为人是符合《2001年航空与运输安全法》规定的“对于当面发生的任何损害美国利益的犯罪,可以采取逮捕措施,无需令状;”^⑭对于此类现行犯罪不存在“相当理由”的争议。

第二类是具备较为客观、可信的信息证明危害行为将要发生。美国的司法实践中警察“相当理由”有两种来源:一是外部的传来信息;二是亲身观察的直接信息;前文已经提到空警派遣前,首先会对相关航空威胁信息进行评估。此外,空警执勤时也会接收到地面传递的情报。这些信息通过政府部门的审查、筛选,通常是可靠的^⑮,空警基于此采取措施应该是具有“相当理由”。此外,空警还可能通过观察客舱内的状况,采取相应措施。对此,空警自己观察的信息是否客观、可信,因案而异。如2010年4月,一名卡塔尔的外交官戏称要点燃自己的鞋子,引起了机上恐慌,空警迅速将其逮捕。^⑯根据报道,该外交官有以下的行为:(1)他在厕所呆了很长时间,出来后机组人员和乘客闻到了烟雾味;(2)机组人员询问他是否有打火机时,他承认有,但是拒绝交出;(3)在空警询问时,该外交官称他正试图点燃自己的鞋子。因此,他的行为已经表现出放火、引爆的可能,而且言语透露出自己正在模仿“鞋子炸弹犯”^⑰的行为。虽然事后查明他是在厕所内吸烟并与空警开玩笑,但就当时情况来看,空警采取的逮捕行为是通过审慎判断的,完全符合“相当理由”标准。

第三类是性质不明确的可疑行为。除了上述行为之外,随着客流量的增加,飞机上还出现了一些似是而非的可疑行为。如美国一名自由作家曾描述她在飞机上的“恐怖”遭遇。她乘坐的航班上有14个

叙利亚人,这些人行为怪异,一起上厕所,用手语交流,还聚集在飞机的尾部,甚至还有人带着鼓囊囊的食品袋进厕所。作家感觉恐怖分子马上就要劫机了。虽然最后证实这些人只是巡回乐团的成员,受雇到圣地亚哥俱乐部表演,但是“可疑行为”(suspicious behavior)仍引起了广泛的讨论。^⑧有学者提出“如果乘客做出一些看起来可疑的行为,如经常往返厕所^⑨,甚至带着麦当劳袋子去厕所并且与警方可能设定的种族形象相符合的人碰头,那么空警如何决定什么时候进行搜查,什么时候采取逮捕。”^{[2]673}

实践中对“可疑行为”,美国法律长期以来赋予警察无需令状的“盘查权”。1968年的Terry案件,确立了警察在盘查时拦阻、拍身搜查的实质标准——“合理怀疑”。即如果“观察到异常的行为,凭借经验可以合理的推断犯罪活动可能即将发生,而且面对的人可能持有武器并且具有现实危险”^⑩,警察可以采取无令状的拦阻与拍身。由于这种行为限制的时间短、侵害性较小,“合理怀疑”的标准要低于“相当理由”。^⑪ Terry案件对空警处理机上可疑行为极具借鉴价值。如果空警经过谨慎的专业观察,并结合工作经验,判断行为人可能实施违法犯罪行为时,可以进行盘问、拍身搜查。如果发现危险物或者发生了其他危险行为,达到了相当理由,那么空警就有权采取搜查、逮捕措施。

四、启示

尽管目前美国公众对“9·11”事件记忆犹新,对恐怖袭击惊魂未定,然而难能可贵的是他们在支持反恐的同时仍考虑到宪法保护的 personal rights 是否受到侵害。当“9·11”事件刚发生,布什总统呼吁同仇敌忾打击恐怖活动时,立即有学者质疑航空安全措施的合宪性,认为“每一个反恐的安全措施都应当审查它的合宪性,而不是帮助恐怖分子达到目的”^{[5]125}。因为自由的丧失也属于“事故后果”之列,如果为了保障安全,牺牲了宪法权利,那么就意味着恐怖分子获得胜利。他们呼吁应当保持公共利益与个人权利平衡,这种对待问题的理性态度值得中国借鉴。特别是当前中国社会治安形势依旧复杂,打击违法犯罪的专项行动较多。但是,即便为了重大的社会利益,也不应当无视个人权利的保护,否则“不计成本”将变得“成本很高”。

此外,自2003年起,经国务院批准中国也成立了自己的空警队伍。虽然与美国持枪空警相比,在职责与工作范围上都存在较大的差异。但是,作为

国家执法人员,他们肩负着保障机上安全的职责。因此,美国空警采取搜查、逮捕时的“相当理由”标准也提醒中国空警实施此类行为时必须具备一定的客观依据,防止权力的滥用。同时,还应注意对违法犯罪行为证据的收集、保存,既有利于后期侦查的开展,也可以用来证明强制措施的正当地性。

注释:

- ① 参见:Natalie O'Brien, “Air marshal numbers cut”, The Australian, February 11, 2009 Wednesday, 10。
- ② 参见:“Obama Orders Air Marshal Surge by Feb. 1: ‘Race Against Time’ ” <http://abcnews.go.com/Blotter/air-marshal-surge-race-time/story?id=9493323> last-visited 2010-08-03。
- ③ 参见:United States General Accounting Office, November, 2003, GAO-04-242。
- ④ 参见:United States General Accounting Office, January, 2009, GAO-09-273。
- ⑤ 参见:“Federal Air Marshal Service” http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Air_Marshal_Service last-visited 2010-08-05。
- ⑥ 在1987年时,美国空警的数量曾一度达到400人,随着美国航空安全水平的提高,2001年“9·11”事件发生的时候,全国的空警低至33人。参见:Katherine Stein, “Search and Seizure at Cruising Altitude: an Analysis of the Reborn Federal Air Marshal and Fourth Amendment complications in the twenty-first century”, 70 J. Air Law and Commerce. Fall, 2005, 677。
- ⑦ 数据来源:United States General Accounting Office, November 19, 2003, GAO-04-242。
- ⑧ 数据来源:United States General Accounting Office, July 23, 2009, GAO-09-903T。
- ⑨ 本案发生于1970年,Epperson在华盛顿机场安检时出现异常反应,再次检测依旧异常。安检人员对其进行了搜身,查处了一把装有子弹的22口径手枪,Epperson被指控企图携带危险武器登机。面对Epperson认为安检查获的手枪和子弹,因为违反了令状原则属于非法搜查的产物,不能作为证据。United States v. Epperson, 454 F.2d 769。
- ⑩ 参见:United States General Accounting Office, January 2009, GAO-09-273。
- ⑪ 1970年11月28日,Henry Bell在拉瓜地亚机场登机安检时,金属检测门发出了报警。工作人员要求他二次通过检测门,结果依旧报警。警察对他进行拍身,在其雨衣口袋里查出可疑物,因此逮捕了Bell。最终查明包裹里藏着的是海洛因。United States v. Bell, 464 F.2d 667 (1970)。
- ⑫ 参见:U. S. v. Watson, 423 U. S. 411 (1976)。
- ⑬ 参见:Aviation Transportation Security Act of 2001, public law No. 107-71, 115 statute 597。
- ⑭ 同⑬。
- ⑮ 根据国土安全部门的评估认为,空警队伍筛选派遣的航班时,采取了系统的、严格的风险评估与资源分配的方法。这些方法合理且有效。United States General Accounting Office, July 23, 2009, GAO-09-903T。

(下转第72页)