

第三常設委員會

第1/III/2006號意見書

事由：《預防及遏止恐怖主義犯罪》法案。

I- 引言

《預防及遏止恐怖主義犯罪》法案於二零零五年十月二十八日在立法會全體會議上獲一般性通過。

立法會主席於同日將法案派發給第三常設委員會以作出分析並提交有關的意見書。

與本法案同時獲得一般性通過的還有《預防及遏止清洗黑錢犯罪》法案，並由立法會主席將之分發於第二常設委員會進行分析並製作意見書。《預防及遏止清洗黑錢犯罪》法案的若干規定（第六、七、八條），經本法案第十一條的援引，亦適用於預防及遏止資助恐怖主義犯罪的事宜。

因此，本法案的分析結論應與《預防及遏止清洗黑錢犯罪》法案相協調，在對本法案進行分析時，亦須對《預防及遏止清洗黑錢犯罪》法案第六、七、八條的任何變動一並作出考慮。鑒於本法案內容複雜，故需在委員會層面和政府顧問和立法會顧問之間作出深入的和詳盡的討論。

因此，經對法案所採取的並經政府多次重申的刑事政策取向和有關的立法技術解決方案作出分析後，委員會現根據《立法會議事規則》第一百一十八條的規定，發表如下意見。

II- 引介

直至不久前，恐怖主義還被視為國家和地區的內部問題。因此，世界各個法律體系所針對的，是預防和遏止表現在內部層面，即在每個國家內部範圍所出現、危及該國家的和平與安全和危害其組織及人民的恐怖主義。但這種狀況隨著二零零一年“九一一”事件的發生而被徹底改變。是次恐怖襲擊，無論從其規模、所採用的手法以至所針對目標的重要性來

看，均徹底打破了以往的概念，恐怖主義從此被視為全球性、跨國性的現象，各國內部的法律體系已不具備有效的工具及適當的預防及遏止機制用以打擊恐怖主義現象。有鑑於此，聯合國組織強調了恐怖主義的全球性內涵，重申了國際組織構成全體公民共同財產的一部分這一理念，並呼籲國際社會必須集合各個方面的力量，協同有效打擊恐怖主義這種全球現象。這點在法案的理由陳述中也有所說明：“習慣上稱為“恐怖主義”的犯罪行為，基於其所造成的損失浩大，所採用的手法層出不窮，既複雜又精密，且具跨國性的特點，自二十世紀起，無論在國際上抑或各國內部，均認同有需要加強預防及遏止恐怖主義的機制”。因此，“在國際層面，一直有提醒各國及各地區必須使各自的法律互相配合及設立相應的機制，加強司法協助及情報交流。今天人們均承認要成功打擊恐怖主義是有賴建立一套以國際合作及各國分擔責任為基礎的統一國際策略”。基於此，澳門特區必須作出回應，以履行二零零一年九月二十八日第1373號決議的要求¹，從而“使澳門的法律體系配合上述國際文書，使能更有效打擊威脅國內及國際和平（安寧及安全）的恐怖主義犯罪”。本法案意欲達到此一目的。

III - 概括性的審議

3.1. 恐怖主義以及剷除恐怖主義的鬥爭，都不是近期才出現的現象。恐怖主義與人類的歷史同樣悠久，理由是總會有人或派別利用威脅、散佈恐慌、恐嚇等手段來實現其欲達到的各種目標²。然而，恐怖主義的形式不會永遠一成不變，總會伴隨人類的進步而有所變化。在現代，恐怖主義在法國資產階級革命的雅各賓派時期首次演變成為機構性或政府性恐怖主義，且在機構性或政府性恐怖主義的基礎下首次發展成為政治性恐怖主義。之後，從十九世紀中期開始至第一次世界大戰之前，恐怖主義發展成為意識形態上的恐怖主義。於一九三四年首宗發生於外國企圖暗殺一國家元首的恐怖主義活動後，恐怖主義便在國際層面上首次亮相。這次暗殺引發國際聯盟³，即聯合國組織的前身，制定了首個《遏止恐怖主義公約》，但該條約並未得以執行。

¹ 按照2001年10月24日中央人民政府命令，透過第60/2001號行政長官公告於特區公佈。

² Catarina Sá Gomes/João Salgado, 《恐怖主義 - 被人遺忘過往其已有的正當性》, AAFDL, 里斯本, 2005年, 第85頁。

³ Alfredo Héctor Wilensky/Rui Januário, 《當代國際公法》, Áreas Editora, 里斯本, 2003年。

二十世紀六十年代出現了與在該年代爆發的民族獨立解放運動有關的民族解放/獨立恐怖主義。極端派透過劫機及在機場和車站燃點爆炸品策動了首次非直接針對政權，而是針對一般民眾的恐怖活動⁴。於上世紀七十年代，恐怖主義在民族解放/獨立恐怖主義的基礎上演變成所謂的‘當代恐怖主義’，其特色是以革命運動為名，由少數民族、放逐派和跨國組織，尤其是由宗教狂熱派為主，進行恐怖活動⁵。由此時起劫持人質現象進一步加劇，迫使聯合國通過了《反對劫持人質國際公約》。除了該等公約外，安理會也同時作出了譴責恐怖主義及要求各國採取消除恐怖主義措施的多項決議⁶。

八十年代，情況起了新的變化，恐怖活動帶有潛在使用核材料的危機，聯合國組織不得不再次介入。九十年代，隨著在世界各地連續發生爆炸恐怖活動，問題的牽涉面變得越來越廣。與此同時又出現了大多數由原教旨主義的國家及組織，尤其是一般以慈善團體名義的國家及組織向恐怖主義提供資助的問題。

3.2. 國際社會為針對恐怖主義而採取的措施大部分是經聯合國組織通過的^{7 8 9}。除了上述所指的國際法文書外，聯合國還通過了《消除國際恐

⁴ 聯合國於1963年通過的《關於在航空器內的犯罪和犯有某些其他行為公約》已對該情況作出了回應。

⁵ José Garcia San Pedro, 《恐怖主義-恐怖主義的法律分析》, Almedina, Coimbra, 2004年。第334頁。

⁶ 第2625(1970)、第2734(1970)及第3034(1972)號決議。

⁷ 自1963年起，聯合國大會及聯合國轄下的各組織，如國際民用航空組織、國際海事組織、國際原子能機構，通過及採納了多項遏止各樣形式的恐怖主義的國際法協定。因此，分別通過了：《關於在航空器內犯罪和犯有某些其他行為的公約(1963年)》、《關於制止非法劫持航空器的公約(1970年)》、《關於制止危害民用航空安全的非法行為的公約(1971年)》、《關於防止和懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行的公約(1973年)》、《反對劫持人質國際公約(1979年)》、《核材料實物保護公約(1980年)》、《關於制止危害航海安全的非法行為的公約(1988年)》、《關於在可塑炸藥中添加識別劑以便偵測的公約(1991年)》、《制止恐怖主義爆炸的國際公約(1997年)》及《制止向恐怖主義提供資助的國際公約(1999年)》。(資料來源：聯合國資訊中心)

⁸ 有關的問題也受到區域性組織的關注。於1977年，當時的歐洲理事會成員國簽訂了《遏止恐怖主義的歐洲公約》。這個公約對各成員國而言，是一份極重要的法律文書，因為除了打擊恐怖主義外，還將一些特定的違法行為定性為非政治性質的違法行為，從而容許可在締約國之間進行引渡。在這之前，政治罪行與恐怖主義罪行並沒有一個明確的界定，所以基於引渡機制的規定不能審訊在某國逃難的違法者。此外，訂明了國與國之間尤其須在刑事上互相合作及協助。在同一年代，除了採納其他的措施外，美洲國家組織大會以同一方式於1971年2月2日在華盛頓通過了《預防及懲處針對人及與勒索相關且呈現出國際性的不法行為的恐怖主義行為公約》。這個公約因只保護外交人員、領事人員或受國際保護人員，而最後須頒行多個決議加以補充。

怖主義措施宣言》，作為聯合國大會第49/60號決議的附件，其內促請各締約國“緊急審查關於預防、遏止和消除……恐怖主義的現行國際法文書的適用範圍……”。聯合國在該宣言和一九九六年十二月十七日第51/210號決議及其中所附的《補充一九九四年〈消除國際恐怖主義措施宣言〉的宣言》之後，再次通過了兩個重大公約，分別為一九九七年的《制止恐怖主義爆炸的國際公約》及一九九九年的《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》。

聯合國大會通過的這兩個公約，體現了聯合國對該問題的立場已發生根本性的轉變，打破了過往只是限於譴責具體的恐怖行為、在各國之間進行協調以及在對恐怖行為負責者的緝捕、審判和引渡方面在各國之間促請合作的作法。一九九七年的公約規定，締約國必須對被緝捕的使用爆炸物進行恐怖行為者提起司法訴訟或將之引渡到提出引渡的另一個國家，目的在於防止作出恐怖行為而被緝捕者逃往一些“避難天堂”，藉以避開接受審訊及判決。一九九九年的公約則規定，締約國必須對被控以向恐怖活動提供資助者提起司法訴訟或將之進行引渡，並要求採取措施規定金融機構須把被認為可擬的異常和巨額的任何複雜交易通知主管當局，並規定須強制性地按其國內法的規定，沒收及凍結任何用於或可用於作出恐怖活動的資金。

這兩個公約均承認了“打擊恐怖活動就先要切斷支援這些活動的兩個重大來源：恐怖分子作避難用的天堂及恐怖分子或多或少可動用的財政資源¹⁰”。據此可知，從二十世紀九十年代末期開始，聯合國對打擊恐怖主

⁹ 於亞太地區方面，亞太經濟合作組織於‘九一一’事件後發佈了多項譴責恐怖主義及建議其成員國採納打擊恐怖主義的宣言。就有關問題而頒行的宣言中較為重要的有：於‘九一一’事件後的2001年10月21日上海宣言及2002年10月26日墨西哥宣言。在上海宣言的第六點中表明亞太經濟合作組織的成員堅決全方位遏止恐怖主義，尤其是：採納適當的措施預防及監控恐怖分子資金的流向，包括加快打擊財務罪行的工作速度；增大在重要的國際機構內的參與力度；在機場及港口採納特殊及標準化的安全措施，並加強國際間的合作；強化關鍵部門，如電訊、交通運輸、衛生及能源等部門的安全；在不影響交通及正當進出旅客的正常流通下，加強海關的監控措施；增強各成員國在物資、財資及技術上的合作以推行有效打擊恐怖主義的措施等。在頒行這個宣言之後，亞太經濟合作組織選於2002年10月26日在墨西哥頒行另一個宣言，承諾採納其他措施以：保護貨運不會被利用作為運載不法貨物；保護用作國際旅運的船隻；保護國際航班；保護過境的人；透過全面貫徹落實聯合國各公約及決議，以及其他國際法的文書，阻止向恐怖主義提供資助，尤其是：爭取《消除恐怖主義國際公約》最遲於2003年10月前獲得批准；儘快落實推行一切用以阻止恐怖分子及其支持者利用國際金融體系服務的必須措施；實質凍結恐怖分子的資產等。

¹⁰ Adelino Torres，《恐怖主義》中《恐怖主義—真理難以解釋的現象》，第120頁。

義方面所持的態度，已經發生了結構性的轉變，而這種轉變於二零零一年九月十一日發生的事件後所頒佈的決議中體現得尤為明顯。

由於在規模和嚴重程度上均屬史無前例，所以該次襲擊事件成為恐怖主義問題在形式和內容上的轉捩點，而無論是在各國內部，還是在國際層面，尤其是在聯合國層面上，都紛紛將恐怖主義問題擺上了政治議程的首位。這種政策的改變應歸因於恐怖分子的現有目標已比過往基於民族主義或政治意識形態而進行恐怖活動的目標更為廣泛。政策的改變使得打擊恐怖主義須面對更大的困難並使有關的問題演變為一個全球性而非只關乎每一國家單獨的問題。對於恐怖主義現象，大家已經認識到，只有在整個國際社會的共同努力和積極參與下，方可全面有效打擊恐怖主義。

基於此，聯合國透過安理會通過了一系列的決議，其中以二零零一年九月二十八日第1373號決議為其範例。該決議為所有的成員國訂定了共同義務，這已遠遠超越了現有國際條約的範圍，因為國際條約僅適用於加入條約的國家。

對第1373號決議應強調的是，當中要求各成員國應防止和制止資助恐怖主義行為；應將以任何手段故意提供或籌集資金，意圖將這些資金用於恐怖主義行為或知曉資金將用於此種行為的行為定為犯罪；應毫不拖延地凍結犯下或企圖犯下恐怖主義行為的個人的資金和其他金融資產或經濟資源；應拒絕向恐怖主義團體提供任何形式的資助；不向恐怖分子提供安全庇護所、糧食或支援；應與其他政府分享有關作出或策劃恐怖活動的團體的情報，並規定禁止向恐怖份子或恐怖組織主動或被動提供任何形式的支援。決議還規定各成員國對本國有關法例以及遏止、預防和實施機制進行自我評估，以肯定它們是否有效確保決議得到遵守，各國政府還須向在決議範圍內所設立的反恐委員會定期提交報告。

正如決議文本所表明的那樣，安理會認為資助恐怖主義活動已經與愈來愈頻繁的恐怖襲擊和恐怖主義現象所呈現的驚人規模直接相關。

然而應該指出的一點是，聯合國對預防和遏止對恐怖主義資助的憂慮並非始於今日，事實上，一九九六年十二月十七日的第51/210號決議已促請所有成員國通過採取適當的內部措施預防和遏止對恐怖主義和恐怖組織的資助，在該決議中，聯合國提請關注預防一些經合法設立並經常以慈善、救濟及社會事業為宗旨的結構，但是以此為掩護而向恐怖組織輸送資金的問題。

恐怖主義問題所呈現的規模以及基於恐怖主義行為所發生的數目和嚴重性取決於恐怖分子所能夠獲取的財政資源的考慮，導致聯合國於一九九九年通過了《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》。

該公約對成員國施加了一系列的義務，其中應強調的是：

- 根據該公約第二條的規定，應將資助恐怖主義作為獨立的犯罪；
- 根據罪行的嚴重性質，以適當刑罰懲治這些罪行（公約第四條b項）；
- 法人的刑事、民事或行政責任；
- 應採取適當措施，以便識別、偵查、凍結或扣押用於實施或擬用於實施恐怖主義行為的任何資金；
- 在針對恐怖主義和資助恐怖主義罪行所發起的調查、刑事或引渡程序中進行合作；
- 國家之間在對公約所規定的犯罪預防進行合作方面，不管犯罪事實發生在該國的境內或境外，應採取其中以下措施：

- a) 金融機構和從事金融交易的其他行業應採取有效措施以識別客戶和可疑的交易情況，並報告懷疑為源自犯罪活動的交易；
- b) 金融機構應向主管當局迅速報告複雜、不尋常的巨額交易以及所有並無任何明顯的經濟目的或顯而易見的合法目的的交易；
- c) 訂立條例禁止開立持有人或受益人身份不明或無法查證的帳戶，等等。

通過該條約，聯合國旨在加強成員國之間的合作並協調成員國之間的法律以便形成一個全球性的有效預防和遏止恐怖主義的制度，並考慮到消除恐怖主義現象的鬥爭效率本質上與打擊對恐怖主義的資助息息相關。

儘管公約如此規定，但對資助恐怖主義問題直至二零零一年恐怖襲擊事件之前並沒有得到各國的優先考慮，只是在此之後國際社會才意識到，沒有恐怖組織和恐怖分子的資金來源，恐怖活動就不會具有或不會演變為如此大的規模和範圍。這種對問題的認識促使打擊清洗黑錢財務行動特別組織¹¹（GAFI）開始關注預防及遏止資助恐怖主義問題。“打擊清洗黑錢

¹¹ 打擊清洗黑錢財務行動特別組織（GAFI）是一政府間性質的機構，該組織規定相關的標準，開展和推動打擊清洗黑錢和資助恐怖主義的政策。目前共有33個成員，其中31個為國家和政府2個為國際組織，另外還有20多個觀察員，其中5個為地區性的組織和多於15個其他國際性組織或機構。

的四十條建議”已被採納為打擊資助恐怖主義的措施。與此同時，又特別規定了“對打擊恐怖份子籌資活動的九點特別建議”，相信藉此措施已設立“一個為打擊清洗黑錢和資助恐怖主義服務的廣泛一致且強有力的國際框架”^{12/13}。

上述九項特別措施涉及到以下領域：

- 確認與執行聯合國決議；
- 將恐怖份子籌資活動及有關清洗黑錢活動刑事化；
- 凍結及充公恐怖份子資金；
- 舉報與恐怖主義有關的可疑交易；
- 對外合作；
- 其他匯款制度；
- 電匯；
- 非牟利團體；
- 現金攜帶。

定期公佈所謂“不合作”或者說，那些不執行打擊清洗黑錢財務行動特別組織（GAFI）所定國際性規範的國家及地區的有關資訊。

3.3. 與資助恐怖主義問題相關的是凍結屬於恐怖分子、恐怖組織或與恐怖活動相關聯的機構的或擬用於恐怖活動的資金問題。

這種機制是通過有關預防及遏止恐怖主義、清洗黑錢以及打擊跨國有組織犯罪的一系列國際法文書而新設立不久的制度，且是一種快速、臨時且適用期限較短的干預機制。

有關的定義已為有關的國際法文書所界定，其中《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》^{14/15}將其定義如下：“係指根據法院或其他主管當局的命令

¹² Adelino Torres在《恐怖主義》中《恐怖主義－真理難以解釋的現象》一書第115頁所引述的GAFI有關2002/2003年報告。

¹³ 打擊清洗黑錢財務行動特別組織的四十條建議和九項特別建議已被國際貨幣基金組織和世界銀行承認作為打擊清洗黑錢和資助恐怖主義的國際標準。

¹⁴ 該公約於二零零二年十一月十五日於紐約被採納並於二零零四年九月八日經行政長官第20/2004公告予以公佈，延伸於澳門適用。

暫時禁止財產轉移、轉換、處置或移動或對之實行暫時性扣留或控制”。

就恐怖主義現象而言，一旦發現屬於列入聯合國恐怖分子名單的個人或機構的資金，或者有某種理由相信可被用於實施恐怖行為的資金，該凍結機制就可被用於暫停該特定資金的利用、移轉或其他任何調動。這是一種預防機制，目的在於避免世界的金融體系被用於資助恐怖主義及相關活動。暫停程序通常持續時間較短，而且只有在證實該等資金屬於恐怖分子、恐怖組織或與恐怖活動相關聯的機構或擬用於恐怖活動時方繼續維持下去。

從比較法的角度進行分析，鑒於聯合國安理會的如此要求，相關法律已對此給予特別注意。在“九一一”襲擊事件之後，安理會就涉及恐怖主義的一系列決議，特別是上述的第1373號決議¹⁵，要求各成員國“毫不拖延地凍結犯下或企圖犯下恐怖主義行為或參與或協助犯下恐怖主義行為的個人、這種人擁有或直接間接控制的實體以及代表這種人和實體或按其指示行事的個人和實體的資金和其他金融資產或經濟資源，包括由這種人及有關個人和實體擁有或直接間接控制的財產所衍生或產生的資金”。

為履行這種要求，若干不同的國家對其國內法作出了調整，並在各自的國內法中規定了該制度。從比較法上所進行的分析，有關的情況大體如下：

——凍結決定由為此而設立的行政機構作出（例如西班牙），或者是由從屬於國家某一個部架構下的機構作出，或者是由其他監察性質的實體作出（例如法國和瑞士）¹⁷；

¹⁵ 規定該機制的國際法文書有：一九九九年《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》；二零零零年《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》；聯合國安理會二零零一年第1373號決議、二零零四年第1526號決議、二零零五年第1617號決議；打擊清洗黑錢財務行動特別組織，二零零三年；二零零一年十二月二十七日歐共體第2580/2001號條例（針對特定的個人或實體而打擊恐怖主義的專門限制措施）；二零零三年七月二十二日就執行歐盟凍結資產或者證據方面的決定的歐共體第2003/577/JAI決定框架；就預防利用金融系統用於清洗黑錢和資助恐怖主義的二零零五年十月二十六日歐洲議會和理事會的第2005/60/CE號指令；《聯合國反腐敗公約》；亞太經合組織於二零零二年墨西哥拉斯卡佈斯聲明。

¹⁶ 同時參見第二零零四年第1526號決議、二零零五年第1617號決議。

¹⁷ 葡萄牙直接適用歐盟的決定框架和相關的指令，並設立了收集證據的特別制度、職業保密的終止以及對恐怖分子或恐怖組織的財產喪失歸國家所有——十一月十一日第5/2002號法律；除此之外，對於違反因聯合國安理會決議以及歐盟行政條例所產生的凍結資金及財政資源的義務，設立了特別制裁制度——二月十六日第11/2002號法律。參與凍結決定的是葡萄牙銀行和財政部。

——凍結決定只在較短期限內具有效力（經查詢，大多數國家的規定期限都在二十四小時至五工作天）；

——凍結決定須向司法機關通報；

——期限的延長須經司法機關的監控。

有些國家，例如比利時，是將凍結程序納入司法機關的權限範圍，然而，法律卻規定了補救的可能性，即在緊急情況下，如擔心資金將被調動，由行政性質的監察機構（BFIPU）作出決定，但事後須將決定向檢察總長通報。

面對這種大趨勢，委員會向政府提出問題，並認為現時是履行聯合國安理會決議中要求的適當時機，並將澳門特區反恐法律達到在這方面已經更新的水平。

政府認為，鑒於擬納入法律中的事宜屬新事物，需要對此作出更深入的思考，因而選擇不在法案中引入新的規定，而是利用現存的機制，尤其是司法範疇內的制度。

無論如何，政府承認所提問題的適當性與重要性，並應委員會的要求，認為在法律中作出明確規定是適當且有益的，即通過規定因執行本法律而進行的所有程序具緊急性質，表明行政當局對打擊恐怖主義，尤其對於實施恐怖活動的資金採取措施給予高度重視，這就是在法案替代文本中增加第十二條的原由。

3.4. 在內部法律層面，《澳門刑法典》已規定對恐怖組織和恐怖主義的犯罪作出處罰。該法典第二百八十九條對恐怖組織的犯罪作出了規定，第二百九十條則對作出第二百八十九條所規定的任何犯罪者予以處罰，只要其目的是以暴力阻止、變更或顛覆已在澳門確立之政治、經濟或社會制度之運作，或迫使公共當局作出一行為、放棄作出一行為或容忍他人作出一行為，又或作出上述罪行以威嚇某些人、某人群或一般居民者。此等規定所保護的法益是公共安寧，是為了回應社會對其社區生活免受有犯罪意圖組織危害的期望。正如法案理由陳述就《刑法典》第二百八十九條和第二百九十條所保護的法益所言：「上述罪狀所保護的法益是內部的公共安寧，即確保居民有條件在澳門特別行政區的保護下安寧及安全地生活，並確保該等條件維持不變¹⁸」。然而，自二零零一年九月十一日出現的恐怖

¹⁸ Jorge Figueiredo Dias，〈刑法典：科英布拉人的評註〉，分別部份，第二卷，第1157頁。

現象以後，有關保護已變得不足夠，各個法律體系所需保護的已不僅是本國而是國際的公共安寧。如理由陳述所言：「為使澳門的法律配合國際文書，必須將恐怖主義定為犯罪，藉此保護內部的公共安寧及國際的公共安寧，並透過保護所有人及國家或國際組織免受在澳門特別行政區內或澳門特別行政區外實施的恐怖襲擊，以預防及遏止“國際恐怖主義”」。

3.5. 就恐怖主義問題需要在法律中作出的修改使政府有理由選擇以單行法的形式進行立法，而不選擇將修改納入到原來法典之中的做法。這種選擇的必要性在於，正如理由陳述所言：“這樣做一方面能加快立法進度，另一方面可有效解決關於國際恐怖主義的規定的系統性安排問題，以及國際社會要求規範的法人的刑事責任問題，這些都不屬不可解決的問題”。

3.6. 對恐怖主義的討論不僅包括將這種現象作為一種政治議題，還包括何謂刑法中的恐怖主義的定義問題。對該定義的爭論從來沒有平息過並將一直持續下去。自二十世紀初開始，無論是聯合國還是其他國際組織（包括歐盟、美洲國家組織等）都試圖為恐怖行為尤其是國際恐怖行為尋找一個共識性的定義，但至目前為止仍未有結論¹⁹，但是，對恐怖主義現象下定義的困難並不妨礙對該類犯罪的罪狀要素的描述。恐怖行為的實質在於針對無辜平民使用各種暴力，令社區處於恐怖狀態，藉以達到政治目的。由此前提出發，法律特別是大陸法系國家的法律，以下列標準作為指引對恐怖主義下定義：

——對某些重要類別的行為作出定義，並以在各自的法律框架下如何對“嚴重性”進行類型化作為參照；

——設立刑事保護的例外法律機制，以避免各種形式的共犯和從犯不受處罰；

——規定某些類別行為的司法管轄權，並設立機制以便利移交違法者到其他管轄區，避免出現違法者不受處罰的情況。

澳門特區的法律遵循了這種概念化的方法，並訂定了一系列的犯罪——《刑法典》第二百八十九條所規定的犯罪現已轉化為法案中的規定（現法案的第四條第一款）——如以《刑法典》第二百八十九條第二款前段所規

¹⁹ 聯合國目前正在為此制定專門的公約。

定的目的實施犯罪，則構成恐怖主義犯罪。因此，恐怖組織或恐怖份子作出第四條第一款各項所規定的犯罪或事實（包括侵犯生命、身體完整性或妨害運輸安全及通訊安全的犯罪等），倘其目的是以暴力阻止、變更或顛覆已在澳門特別行政區確立的政治、經濟或社會制度的運作，或迫使公共當局作出一行為、放棄作出一行為或容忍他人作出一行為，又或威嚇某些人、某人群或一般居民，只要按有關事實的性質或作出時的背景，該等事實可嚴重損害澳門特別行政區或所威嚇的居民者，即為針對澳門特別行政區的恐怖主義犯罪。

國際恐怖主義與國內恐怖主義的概念相同，不同之處在於前者所保護的法益已不是國內公共安寧（如澳門特區的公共安寧），而是國際的公共安寧。

3.7. 本法案旨在將澳門特區在反恐事宜上的現行法律適應“九一一”襲擊事件後恐怖主義所呈現的跨國性特徵，並基於此一目的，在現行制度中引入以下修改：

——將內部的恐怖主義、恐怖組織與國際的恐怖主義、恐怖組織（現行法律尚未做出規定）作等同處理，並開始規定所有與恐怖主義和恐怖組織有關的不法行為；

——與現行法律將組成恐怖團體、組織或集團的預備行為定為犯罪相似，法案將恐怖主義罪的預備行為亦定為犯罪；

——將公然煽動他人作出恐怖主義行為及組成恐怖團體、組織或集團者定為犯罪。

——對因犯恐怖組織罪與恐怖主義罪而被判罪者規定所適用的附加刑。

——規定法人的刑事責任²⁰。

IV. 細則性審議

對法案的細則性分析是在與提案人的緊密合作下進行的。

²⁰ 無論是《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》，還是《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》，或者是聯合國安理會第1373號決議，均要求聯合國成員國規定法人的責任，並決定適用於法人的有效、適度以及勸阻性的制裁，不論是刑事性質的還是非刑事性質的，包括金錢性的制裁。

以下的分析將集中在一些曾引起討論的問題，並闡述對原文所引入的修改。此外，某些與法案有關的、曾在委員會內分析的問題，也值得在此提及。

法案的標題

基於本意見書第3.6.點所闡述的理由，同時為了使法案標題能配合法案對恐怖主義的表述，委員會向政府提出建議並為政府所接受，即將葡文本內“do crime”（犯罪）的表述改為“dos crimes”，（中文本不存在這樣的問題）。此外，這亦與法案第一條的正確表述“dos crimes de terrorismo”相協調。

第三條——在澳門特別行政區以外地方作出的事實

· 該條界定了法律在空間上的適用範圍。只要出現該條各項所定的情節，該法亦適用於澳門以外地方作出的事實。由於《刑法典》（第五條）就該事宜已有規定，委員會建議政府沿用《刑法典》第五條第一款的寫法。政府接受了該建議，在“國際協約”前加上“適用於澳門特別行政區的”的字句。

· （二）項（1）分項中使用了“中國”一詞作為“中華人民共和國”的表述。委員會建議使用中國的官方稱謂，政府接納該建議。

· 分析該規定時還出現了一個關於法律管轄權範圍的問題。在特區，就刑法在空間上的適用應遵從《刑法典》第四條規定的屬地原則，即澳門的法律，僅適用於在特區內作出之事實，不論行為人屬何國籍，以及在特區註冊之船舶或航空器內作出之事實。

· 然而，政府認為：在過去將第4/2002號法律（關於遵守若干國際法文書的法律）提交立法會審議時，擴大了澳門法律的管轄權範圍。根據該法第四條第二款的規定，該法亦適用於特區居民及按特區法律設立的法人在特區以外作出的事實，不論作出事實的地點為何，以及行為人身在何處。根據附同該法案的理由陳述，當時認為“考慮到安全理事會決議內關於這方面的建議、有關的法律道德利益、澳門特別行政區刑法的原則，以及國際刑法領域中的趨勢，選擇了訂出一個頗廣泛的管轄權範圍。”這個廣泛的管轄範圍確立了特區法律普遍適用的原則。由於此一原則之確立，特區對其居民及按其法律設立的法人，不論犯罪地點及行為人身在何處，都具有管轄權。那麼，既然本法案涉及預防及處罰侵犯超國家的法益的犯

罪，有關法益應受到不低於，反之，應高於第4/2002號法律確立的刑事保護，因此，委員會就刑法在地域適用範圍的立法政策的變更，以及在有關問題上法律協調的必要性，向政府提出詢問。政府認為，法案所規定的適用範圍在預防及遏止恐怖主義犯罪方面是適當的。

第四條——恐怖組織

法案並沒有更改《刑法典》第二百八十九條第二款對“恐怖組織”罪所規定的刑法上的概念（該規定將被廢止）。通過相關的歸罪所欲保護的法益為因恐怖組織的活動及目的而受到影響的公共安寧。

根據刑法學家 Jorge Figueiredo Dias的見解，恐怖組織罪構成“一種抽象的危險犯，組織的單純存在以及其本身所固有的能力已經動搖了法律秩序在其適用對象中所欲營造的和平感以及公民有權要求的維持這種和平的信念，代之而起的是普遍化的憂慮以及對犯罪的恐懼這種有害的情感。”²¹ 或者說，這是一種危險犯，因為罪狀行為的實施在於造成了某種法益受損的危險，因而無需具體損害的實際發生。

除此之外，該罪是一種抽象的危險犯，因為行為人的行為而產生的危險並不在於針對某個特定的受害人或財產，或者說，犯罪的完成並不需要某個危險事實的具體發生，因而對行為人的處罰並不要求具體犯罪的實施。²²

因此，恐怖組織對社會所構成的特別危險性以及巨大威脅要求刑法保護應提前進行，因為恐怖組織的潛在威脅在其成立時就已存在，而非僅僅在實施某個恐怖活動方存在。故此，法案第四條第二款對發起、創立、加入或支持恐怖組織的行為所規定的處罰，並不取決於具體犯罪的實施。

相對於《刑法典》的規定而言，在法案中所引入的修改體現在將“支持的概念”舉例化，因此，對恐怖組織的支持可以體現在“提供情報或物資”。

支持者是那些開展對組織進行支持活動的人，尤其是透過提供情報或物資者。關於物資的概念，政府將財政上的支持也納入其中（正如在對第

²¹ 參見Jorge Figueiredo Dias，同上，第1157頁及隨後。

²² 參見Rui Pereira，《恐怖主義與不安全》，《司法部雜誌》，里斯本，第98期（2004年四月/六月），第94及以下頁。

七條所作的分析中所指出)。此處為了定罪並不需要該等物資被實際利用，只要是在抽象的可能上認為對恐怖組織有利即已足夠。

也適宜對如何理解法案中的發起和創立行為作出解釋。事實上，“發起意味著實施適於成立組織的活動：僅僅是單純的犯罪意念並不足夠；還必須有旨在成立組織的積極參與行為；創立意味著就設立具體的犯罪組織承擔責任”²³。因此可以肯定，發起和創立是恐怖組織存在的必要條件（*conditio sine qua non*）。

加入恐怖集團或組織是指成為該等組織的成員。所謂成員是指所有加入恐怖團體、組織或集團者，所有那些“已經被納入到恐怖組織，服從於集體意志並為實現犯罪目標而開展任何主要或附屬活動”²⁴，因而對組織的犯罪宗旨有認識的人都應被視為成員。

除了維持《刑法典》中恐怖組織刑法上的定義外，法案在本質上保留了《刑法典》罪狀中所列舉作為基礎的犯罪事實，但亦增列了一些與恐怖主義罪有關聯的新的事實：

——在（二）項規定的妨害運輸安全及通訊安全的犯罪中，增加了“資訊”的表述；

——在（三）項關於故意產生公共危險的犯罪中，增加了“爆炸”及“雪崩”的提述；

——（四）項為新增規定，它把“將交通或通訊工具或交通通道、公共事業的設施，又或供應或滿足居民根本需要的設施，確定性或暫時全部或部分破壞，又或使之確定性或暫時全部或部分不能運作或偏離正常用途的行為”定為罪狀。該項的規定取代了《刑法典》第二百八十九條第二款d)項將破壞罪定為恐怖活動範圍內其中一種犯罪手段的規定。根據理由陳述，這種改變是基於有需要“盡量消除刑法規定在解釋及協調上的困難，故特別考慮到犯罪競合的問題，尤其是恐怖主義犯罪與.....‘破壞’犯罪.....之間可能出現的競合問題”。

——（五）項關於“研究或發展核子武器、生物武器、或化學武器”的規定也是新增的；

²³ 參見Jorge Figueiredo Dias，同上，第1165頁及1166頁。

²⁴ 參見Jorge Figueiredo Dias，同上，第1166頁。

——（六）項，即《刑法典》第二百八十九條第二款e）項，當中增加了“有使用生物武器或化學武器而作出的犯罪”。

——在第四條第一款中，加入了一個保障性規定，以訂明在確定恐怖主義犯罪及恐怖組織犯罪時，須具體評估犯罪事實可嚴重損害有關法益－內部的公共安寧（如屬針對特區及其居民的恐怖主義）及國際和平（如犯罪針對任何國家或其居民或國際組織）－所潛在的可能性。

在分析所列舉的犯罪事實時，委員會認為（六）項所載的“設有陷阱的包裹或信件”的表述，雖然《刑法典》也有規定，但仍略欠準確，可引起解釋上的困難。經考慮該問題後，政府把它改為“內有特別危害性裝置或物質的包裹或信件”，此概念在《刑法典》已有所規定。

第五條——其他恐怖組織

本法案所引入的最重要的修改，體現於將國際恐怖組織及國際恐怖主義等同於內部恐怖組織及內部恐怖主義。因此，“二人或二人以上的集合，如其在協同下行動，目的係侵犯一國家的完整性或獨立，或以暴力阻止、變更或顛覆一國家、地區或國際組織的機構的運作，或迫使有關當局作出一行為、放棄作出一行為或容忍他人作出一行為，又或威嚇某些人、某人群或一般居民，只要按有關事實的性質或作出時的背景，該等事實可嚴重損害該國、地區、國際組織或所威嚇的居民”，則等同於內部恐怖組織。

因此，就所保障的法益而言，不同之處在於受刑事保護的對象已不是澳門特區及其居民，而是任何國家、國際組織或人民。

儘管欲作等同處理，但法案第四條（恐怖組織）第一款與第五條（其他恐怖組織）第一款在最初的行文上存在差異，例如後者沒有前者載有的保障性規定以及“暴力”的特徵要素（確定有關不法罪狀的基本要素），因此委員會建議政府把第五條第一款的行文與第四條第一款的行文相配合，在第五條第一款加上“暴力”的表述以及“只要按有關事實的性質或作出時的背景”，該建議獲得政府接納。

第六條——恐怖主義

此條對內部和國際的恐怖主義犯罪，或者說，對恐怖主義活動的具體行為的實施及其相關刑罰作出了規定。國際的恐怖主義犯罪於第二款中，通過雙重準用方式（第四條第一款及第五條）作出規定。委員會認為，澳門特別行政區認同恐怖主義是全球性的且各國及各地區應在本身的法律體

制中明確訂定及處罰該犯罪是非常重要的。基於此重要性，委員會認為應對國際恐怖主義犯罪作獨立的規範。然而，提案人的選擇並非如此。

第七條——資助恐怖主義

由於對法案中的資助恐怖主義罪所賦予的重要性有不同理解，該條曾引發了詳盡的討論。

委員會認為，在該事宜上（鑒於國際法上所賦予其的重要性）澳門特區在構建其罪狀時，應遵循國際性潮流，即把資助恐怖主義罪單獨入罪。

法案似乎是按照這種理解加以規定，因為條文的第七條其標題（“資助恐怖主義”）和正文正是對該事宜作出規定²⁵。此外，按政府在附同法案的理由陳述的解釋，也正好體現了將資助恐怖主義行為獨立入罪的方向。需要補充說明的是，作為本法案參照的葡萄牙法律（八月二十二日第52/2003號法律）有一與本法案第四條第二款對應的規定，當中有“通過任何形式的資助”這樣的表述，但在本法案第四條第二款卻無這樣的表述。

因此，委員會在對規範進行首次分析時，引起注意的是所適用的刑罰幅度，即規定“處一年至八年徒刑”，考慮到國際法層面上是將其應受譴責性等同於本來意義上的恐怖主義罪和恐怖組織罪，似乎所規定的刑罰偏低，因而當政府代表首次參與委員會會議時，委員會就此向政府提出詢問。

然而，政府的解釋是，該規範的目的在於懲罰“資助恐怖主義的預備行為，換言之，即有關的行為不能被認定為恐怖組織罪或者是恐怖主義罪的實行行為”，並補充說“通過該規範，所懲罰的是尚處在預備階段的較不嚴重的資助行為”。

對於資助恐怖主義，政府所遵循的刑法理念，是通過懲罰支持行為的方式懲罰資助行為，並解釋到“這是一種參與或共同犯罪的一種形式，換句話說，資助恐怖組織或資助恐怖主義行為是一種犯罪的參與方式，因而該行為應該分別受到恐怖組織罪和恐怖主義罪所規定刑罰的處罰”，因而“對於資助恐怖組織的犯罪，適用法案第四條第二款所規定的處十年至二十

²⁵ 此外，該條的行文也是參照《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》第二條第一款有關資助罪的表述，其中規定到：“本公約所稱的犯罪，是指任何人以任何手段，直接或間接地非法和故意地提供或募集資金，其意圖是將全部或部分資金用於，或者明知全部或部分資金將用於實施：（恐怖主義的犯罪）”。

年徒刑，而對於資助恐怖主義行為的犯罪，則處第六條所規定的刑罰”²⁶。

為了更好地理解這裡所涉及到的有關刑法原理，有必要借助於《刑法典》總則中關於正犯的規定，特別是第二十五條，現將其轉述如下：

**“第二十五條
(正犯)**

親身或透過他人實行事實者，又或與某人或某些人透過協議直接參與或共同直接參與事實之實行者，均以正犯處罰之；故意使他人產生作出事實之決意者，只要該事實已實行或開始實行，亦以正犯處罰之。”

然而，犯罪行為人並不一定單獨實施某種行為，相反，而是經常在與他人的合作之下實施某種行為，在此情況下，我們所面對的就是共同犯罪。

共同犯罪是正犯的其中一種方式，由多個行為人參與同一具體罪狀並彼此意識到這種合作而構成，而犯罪結果是所有行為人全部行為而造成的，為取得所欲的結果，並不需要每個行為人參與所有的行為。在共同犯罪中，每個行為人（共同正犯）不僅需對自己作出的具體行為負責，還要對整個犯罪事實負責。

因而，對某一恐怖主義罪提供資助者，被視為恐怖主義罪中的共同正犯（共同犯罪人），因而被處以適用於恐怖主義罪的相同刑幅，而根據本法第六條第一款規定，該刑幅為三年至十二年徒刑（或所實施的犯罪的相應刑罰）²⁷。

在恐怖組織方面，資助該等組織的活動，是共同參與恐怖組織罪的一種方式，體現於在物資上的支持（在該概念中包括財政資源）²⁸ — 第四條第二款一，法案規定適用於資助恐怖組織者的刑罰為十至二十年。

政府還認為，由於第七條後半部份已包含明確的補充性規範（其行文根據委員會的建議已作改善）“如按以上各條的規定不科處更重刑罰”，

²⁶ 參見Manuel de Oliveira Leal-Henriques, Manuel José Carrilho Simas Santos, 《刑法典注釋》，第三版, Rei dos Livros, 里斯本, 2002年, 第334頁及隨後。

²⁷ 或者說，如果因恐怖主義罪而產生，例如某人死亡的後果，所適用的刑罰則是《刑法典》第一百二十八條所規定的刑罰，並將其最低和最高限度各加重三分之一。

²⁸ 參見Jorge Figueiredo Dias, 同上, 第1167頁及隨後。

因此通過這種內容上的理解，應不會存在解釋上的困難，因為該條僅適用於“較不嚴重狀態的資助行為”。

第八條——煽動恐怖主義

煽動恐怖主義的具體行為，表現於行為人使其他人產生感覺，以使他們作出恐怖主義行為。為符合不法性的客觀要件，煽動行為必須是公開及直接的。或者說，要使行為被認定為煽動罪並引起刑法的介入，行為人在煽動恐怖主義時必須有多人在場或以多人為對象，這種情況可在公眾場合的演說、集會、或透過社會傳媒，包括互聯網²⁹、又或派發宣傳單張或其他文件發生。除需公開外，煽動還必須是直接的，而不是僅僅作為單純的勸告或建議而出現。只有當煽動能使人產生仇恨感，以致被唆使實施恐怖主義行為時，有關罪狀方能成立³⁰。這樣，由於法案原文的第八條，欠缺了構成煽動罪的其中一個要素，政府按委員會建議在有關規定中增加了“直接”一詞。

第九條——附加刑

該條對因犯恐怖主義、恐怖組織（內部及國際的）、資助及煽動恐怖主義等犯罪而被判刑者，設定附加刑。

由於該事宜在特區法律體系中並非新事物，委員會認為適宜將法案所規定的刑罰與其他法律，尤其是那些在某種程度上與恐怖主義及國際法問題有關的法律，如有組織犯罪法（七月三十日第6/97/M號法律）及關於遵守若干國際法文書的法律（第4/2002號法律）所規定的刑罰作一比較分析。之所以進行比較分析，是基於多項國際法文書均把兩種犯罪的現實情況聯繫起來，提請關注國際恐怖主義與有組織犯罪之間的緊密關聯性³¹。經分析，委員會發現政府就此事宜的提案，在若干方面與特區其他法律中的規定，無論在內容還是在形式上都有所不同。

事實上，對自然人及法人均規定附加刑的特區法律，是把所有的刑

²⁹ 最近，安理會透過第1617號決議，對恐怖組織及其成員利用社會傳媒，包括互聯網，宣傳恐怖主義及煽動恐怖暴力，表示關注。

³⁰ 參見M. Leal-Henriques/M. Simas Santos, 《澳門刑法典》，澳門，1997年，第673頁與第874頁；Jorge Figueiredo Dias, 《刑法典：科英布拉人的評註》，分則部份，第二卷，第561頁、第562頁。

³¹ 第1373號決議第四段反映了聯合國對國際恐怖主義與有組織犯罪、清洗黑錢、武器的不法交易（……）之間緊密關聯性的憂慮。

罰，無論是適用於自然人的也好，還是適用於法人的也好，放在一個條文中進行規定。委員會認為這種形式有其優點，因有些刑罰既適用於自然人，也適用於法人。將所有的刑罰措施放在單一的條文內，可避免行文重複，同時，由於法官可有更大的空間選擇適用的刑罰措施，亦有利於將來法律的適用。

就刑罰本身而言，委員會發現，不但某些規定於第6/97/M號法律和第4/2002號法律且應載於本法案的刑罰，沒有在本法案出現，而且，法案最初的文本所載有的刑罰也較上述兩項法律所訂的低。委員會對此感到意外。促使對《刑法典》中所規定的恐怖主義制度進行修改的時間和方式等情節，與過去促使《有組織犯罪法》通過的情節完全相似，即都出現了暴力犯罪現象的惡化到了幾無控制的地步。

另一方面，訂立恐怖主義罪狀所保護的法益，與訂立犯罪集團罪狀所欲保護的法益相同，均為公共安寧³²。因此，委員會無法理解政府是基於何種理由在法案中所規定的附加刑輕於第6/97/M號法律所訂的附加刑，並認為這種立法取向在刑事政策上難於解釋。同樣，委員會亦不理解為何採納有異於第4/2002號法律的準則，因為該法律剛通過不久，且與國際法範疇有關，其所保護的法益在某種程度上亦與恐怖主義犯罪有關聯。基於此，政府對法案的文本作了若干調整，當中部份反映了委員會的憂慮。

至於某些載於上述兩項法律但並沒有在本法案中加以規定的刑罰，政府的解釋是，由於在第一款（四）項增加了“法院強制命令”機制。透過該機制，法官可命令被判刑者遵守一些被視為最符合具體個案的禁止性規定及行為規則。

至於視乎屬自然人或法人而把附加刑分別規定於不同條文的做法，政府的解釋是，這與特區將來就法人的刑事責任立法時所擬規定的行文方式有關。對此將在分析第十條時再作闡述。委員會已適當注意到政府的取向。

第十條——法人的刑事責任

某些類型的犯罪諸如清洗黑錢、有組織犯罪、恐怖主義等所具有的跨國性特點以及犯罪行為人利用具一定結構的組織進行犯罪，導致了刑法範

³² 參見Jorge Figueiredo Dias，同上，第1157頁。

式的轉變，這種轉變體現在摒棄《刑法典》第十條所規定的僅自然人方負刑事責任的原則。其實在本地法律中已有不少這方面轉變的例證。在一系列法律中，尤其是在《有組織犯罪法》、《妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度》及《關於遵守若干國際法文書的法律》均對法人的刑事責任作出了規定。因此，委員會就本條的規定與其他法律的相關規定進行了比較和分析，由於《有組織犯罪法》主要針對預防及遏止嚴重暴力犯罪，所以對該法作了重點分析。經分析後委員會發現，本條的規定不僅在形式上，而且在內容上也有別於澳門特別行政區現行法律中關於法人責任的規定。

因此，與現行的制裁模式相反，法案將關於法人責任的所有事宜，即將客觀歸責的範圍、可適用的主刑和附加刑以及因執行法院命令的解散和適用附加刑所產生的效果全部集中在該單獨的條文中加以規定，因而令到該條變得冗長和複雜。就編列的系統化和清晰化以及法律之間的協調而言，委員會認為較適宜保留現行其他法律中條文的編列形式。對於委員會的意見，政府的解釋是，法案中所採用的編列形式是經過適當考慮的，該形式就是政府欲於澳門特別行政區未來的法律中——或許在將來修改《刑法典》時——關於法人刑事責任方面的規定將採用的表現形式，政府希望設定一個標準制度以實現期望已久的法律表現形式一致性。委員會對政府的解釋給予了應有的注意。

關於主刑方面，委員會注意到政府有意將法院命令的解散視為主刑，而此舉與澳門特別行政區其他法律（第6/97/M號法律及第4/2002號法律）的規定剛好相反。委員會對此項重大修改並無異議，因為從通過對法人科處刑事責任所欲達致的預防犯罪的要求來看，該項措施將可產生比作為主刑的罰金更為強有力的阻嚇作用。

關於附加刑方面，基於法案旨在預防和遏止的犯罪類型，委員會曾考慮有無必要對附加刑做一些適當的調整。

事實上，委員會認為，法案第八款（一）項所規定的附加刑——提供良好行為的擔保³³——並不適宜在本法案中加以規定，因為該刑罰所針對的罪狀（妨害公共衛生及經濟之違法行為的罪狀）與我們現在所關注的罪

³³ 良好行為之擔保係指違法者必須存入某數額的現金交由法院支配。如違法者於法院所定之期間內再實行犯罪且被判罪，應宣告擔保歸本地區所有；否則應將擔保返還予違法者。

狀完全不同。政府同意委員會的觀點，因此從條文中刪去了該項規定。

對於（二）項在法案最初文本中的行文，與《關於遵守若干國際法文書的法律》（第4/2002號法律）和《妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度（七月十五日第6/96/M號法律）》的行文相同。但是這種行文在這兩個法律中是合理的，因為是在一個條文中規定適用於自然人和法人的附加刑，而現在政府所作的立法選擇不同，是將附加刑分開在兩個條文中規定，因此並不適合對法人適用“禁止從事某種職業”的處罰，故在條文中維持該表述並無意義。委員會向政府建議從該項的行文中刪除“職業”的表述，該建議被政府接受。

至於法案關於暫時封閉場所的規定，委員會曾質疑政府基於何等理由決定不再沿用作為本法案參考基礎的兩份法律——第6/97/M號法律及第4/2002號法律所訂定的時間標準。在該兩份法律中所規定的暫時封閉場所的期限最長為期五年，而本法案所規定的關閉期限為一個月至一年（第八款（四）項）。政府的解釋是，促使政府更改既定標準的理由純粹是基於實際的考慮，因為決定封閉場所超過一年與永久封閉場所產生的作用和後果是相同的，因此，如果所規定的期限為最長不超過五年，就兩者之間的目的而言，將無異於永久關閉場所。委員會接受政府的解釋，維持暫時封閉場所的附加刑期限為期一個月至一年，但因為不適當而刪除對第6/96/M號法律的引述。

委員會還就已為其他法律所規定、委員會認為應在本法案加以規定但卻沒有規定的若干附加刑向政府提出質疑，政府所作的選擇是增設“受法院強制命令約束”的機制（新文本（五）項），從而容許法官根據具體的個案採取其認為最適當的措施——正如第九條就自然人所作的規定那樣。

原本本（六）項所規定的是“公開有罪裁判”。委員會認為，基於恐怖主義犯罪的嚴重性和可譴責性，該規定應有更詳細的內容以增強其預防作用。該規定如按原本本般撰寫，其作用將受損，因為所有的判決按常理皆是公開的。對此，政府表示同意並按委員會的意見作出修改。

與對自然人所作的規定相似，委員會建議，應當對法人所適用的附加刑可予併科作出規定，因為這也是澳門特區現行其他法律所採納的制度。該建議獲政府接納，並相應增加新的一款（新文本第九款）。

澳門特別行政區關於規定法人刑事責任的法律，對因執行法院命令的解散或封閉場所的刑罰而導致勞工與企業間的合同聯繫終止的，一直有規

則為勞工訂定應有的保障。提交立法會審議的法案只對因被科處法院命令的解散而終止勞動關係規定了僱主的責任，因此所賦予的保障範圍並不寬泛。對此委員會就法案為何收窄了有關的範圍向政府提出詢問。政府的解釋是，這純屬行文上的失誤。政府並為此修改了行文，現規定勞動關係因適用法院命令的解散或任何附加刑而終止，均視為僱主責任。委員會接納了有關的修改。

第十一條——準用

該條明確援引“預防及遏止清洗黑錢犯罪”法案第六條、第七條及第八條的規定，在打擊恐怖主義犯罪方面，適用“清洗黑錢”範圍內的有關預防性規範。

為理解該規範的範圍，有必要求助於《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》特別是該公約第十八條規定的內容，即要求各成員國（正如在對公約作出介紹時所述）採取必要的措施規定金融機構和從事金融交易的其他行業應採取有效措施以識別客戶和可疑的交易情況，以便於預防和避免資助恐怖主義犯罪以及作為其結果的恐怖主義行為的實施。這樣，舉報與恐怖主義有關的可疑交易，以及核實負責匯款的機構的身份，正是GAFI通過的八項“對打擊恐怖份子籌資活動的建議”的其中兩項措施。因此，我們所面對的是問題的另一面，其前提是，打擊恐怖主義並不僅在於將行為入罪，而且本質上更在預防。法案第六條、第七條從廣義上而言，對該等事宜作出規定，眾所週知且國際法文書也對此有明文規定，清洗黑錢活動在很多情況下是與恐怖主義現象聯在一起的，兩種犯罪現實緊密關聯。基於此，該條所規定的準用是必要的、合理的。

而第八條則是規定將來以行政法規，訂定對該等實體及行業的監察制度以及相應的處罰制度。

第十二條——緊急性

增加該條規定是出於反映委員會就在澳門特區法律體系中規定“凍結資金”機制的憂慮，對此已在意見書第3.3.有所述及。

第十三條——修改《刑事訴訟法典》

《刑事訴訟法典》第一條第二款規定了哪些行為屬恐怖主義、暴力犯罪或有高度組織的犯罪。有關的定性在訴訟程序方面非常重要，因為對於

恐怖主義、暴力犯罪或高度有組織犯罪的被拘留人，在進行首次司法訊問之前可由檢察院適用特別訴訟程序規則，特別是除與辯護人聯絡外，不得與任何人聯絡（《刑事訴訟法典》第一百二十九條第四款）。關於恐怖主義方面，《刑事訴訟法典》在其第一條第二款a）項將《刑法典》第二百八十九條及二百九十條所規定的犯罪——分別為恐怖組織罪及恐怖主義罪納入其範圍內，但該兩條規定將被本法案所廢止。這樣，將來《刑事訴訟法典》第一條第二款 a）項就恐怖主義而訂定的犯罪行為將會是本法案第四條至第六條所規定的犯罪，亦即內部及國際恐怖組織罪、針對澳門特別行政區的恐怖主義罪（內部犯罪）、國際恐怖主義罪。

第十四條——修改《刑法典》

本法案廢止了《刑法典》第二百八十九條及二百九十條³⁴，因而應將該兩條從該法典第五條所規定的適用範圍內刪除（在澳門以外作出的事實）。隨著本法案所引入的修改，恐怖主義罪和恐怖組織罪將不再載於《刑法典》第五條第一款a）項，該a）項將來的行文將載於法案的第十四條。

第十六條——生效

法案本來並無任何關於何時生效的規定，就技術層面而言，這並沒有任何的缺陷，因為如果法律中沒有規定生效的日期，則適用《民法典》第四條第二款的規定，亦即法律自公佈後第六日開始生效。然而，現時正處於立法會分析階段且為本法案所準用的另一“預防及遏止清洗黑錢犯罪”的法案，其中的第十二條規定，法律自公佈翌日起生效。因此，為了保持法律之間的一致性，委員會向政府建議於本法案中增加一條類似“清洗黑錢”法案的規定，政府接納該建議。

V——結論

經對本法案作出細則性審議及分析後，委員會的結論如下：

- a) 認為法案已具備提交全體會議作細則性審議和表決的要件；
- b) 建議政府代表列席細則性表決本法案的全體會議，以提供必需的解釋。

³⁴ 即政府所提交的法案替代文本的第十五條。

二零零六年三月二十二日於澳門。

委員會：鄭志強（主席）、許輝年（秘書）、賀定一、高開賢、張立群、楊道匡、高天賜、梁安琪、李從正。