

# 《預防及遏止恐怖主義犯罪》

## 法案

### 理由陳述

1. 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。

2. 恐怖主義通常在犯罪組織的架構內進行，除嚴重侵犯法律所保護的人類的基本價值，例如生命、身體完整性及人身自由（這些都是人類尊嚴之所在）外，還威脅到社會的安寧。

3. 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。

4. 有關打擊恐怖主義的國際文書主

要有一九九九年十二月九日於紐約通過，並於二零零二年四月十日生效的《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》，該公約定出預防及遏止取得可鼓勵及促使恐怖主義活動的財政資源的方法。

5. 另外，二零零一年九月二十八日的聯合國安全理事會第 1373 號決議亦規定各國有義務打擊恐怖主義及一切有助恐怖主義活動的方法，尤其是向其提供資助。

6. 於二零零零年十一月十五日在巴勒莫通過的、二零零三年九月二十三日經中華人民共和國批准的《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》，定出預防及遏止與有組織犯罪有關的金融活動的規定。

7. 此外，還有“打擊清洗黑錢財務行動特別組織”（法文縮寫為 GAFI，英文縮寫為 FATF）於二零零一年十月三十一日制定，並於二零零四年十月二十二日修訂的“關於向恐怖主義提供資助的九項特別建議”。

8. 因此，有需要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。

9. 事實上，澳門《刑法典》已訂定及處罰“恐怖組織”犯罪(第二百八十九條)及“恐怖主義”犯罪(第二百九十條)。

10. 然而，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。

11. 恐怖組織指二人或二人以上的集合，其在協同下行動，目的係藉實施第二百八十九條第二款所指的犯罪(侵犯生命、身體完整性或人身自由；妨害運輸安全及通訊安全；故意產生公共危險；破壞；有使用核能、火器、爆炸性物質或爆炸裝置、燃燒工具，又或有使用設有陷阱的包裹或信件而作出的犯罪)，以暴力阻止、變更或顛覆已在澳門確立的政治、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

般居民者。

12. 具有與恐怖組織犯罪的意圖而作出上述犯罪者，同樣實施了恐怖主義犯罪。

13. 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”。

14. 另一方面，急需完善及提高監管經濟活動，尤其是經濟金融活動的預防性規定的效力，以便有效打擊“資助恐怖主義”行為。

15. 雖然考慮到恐怖主義犯罪的性質，相關的刑法規定應納入《刑法典》內，一如其他大陸法系國家的做法，但現決定採用單行法律加以規範是有其理由的。

16. 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。

17. 然而，採用單行法律的立法方式必須謹慎考慮及解決該單行法律與刑法制度的基礎原則的配合，以及處理相關事宜的規定的連貫性和一致性的問題。

18. 因此，將所有與打擊恐怖主義活動有關的刑法規定納入本法案內，並加入《刑法典》的相關規定是適當的，以期具備一個針對恐怖主義的整體和統一的制度。

19. 事實上，如部分恐怖主義行為由單行法律規範，而另一些則保留在《刑法典》內，這將難以令人理解。因為，這樣做不但難以協調各項規定，而且以不同方式處理類似事宜在理論上及刑事政策上均難以解釋，這有別於保護不同法益的要求。當中，尤其難以說明對量刑及法人的刑事責任訂定不同的制度。

20. 因此，本法案規範所有恐怖主義行為，包括“內部”恐怖主義行為及針對其他國家或地區的“國際”恐怖主義

行為。這樣做可避免存在不同的規定，且在規定的連貫性和協調性方面必定有好處，從而有利於解釋和適用法律。

21. 本法案藉著擴大澳門刑法在空間上的適用範圍，明確規定澳門特區在下列情況下有義務保護中國及其國民免受恐怖襲擊的損害：恐怖主義犯罪是針對中國的利益而作出，且行為人為澳門特區居民或被發現身在澳門特別行政區〔法案第三條（二）項（1）分項〕。

22. 考慮到透過將針對澳門特區機關或居民的恐怖主義行為定罪及處罰而欲保護的澳門內部利益，在遵守國家或內部利益原則下，維持《刑法典》規定的絕對跨地域管轄權準則〔法案第三條（一）項〕。

23. 就在澳門以外作出的針對外國國家機關或國際組織的恐怖主義犯罪，訂定了相對或限制性跨地域管轄權準則：澳門的法律除適用於符合《刑法典》第五條第一款 c 項（一）、（二）及（三）分項所指要件且行為人為澳門居民的情況外，將適用於行為人被發現身在澳門特區，且不能被送交

予另一地區或國家的情況〔法案第三條（二）項（2）分項〕。

24. 至於恐怖組織及恐怖主義犯罪的典型結構安排，應遵守《刑法典》採用的模式所依循的邏輯性及一致性的要求。該模式能滿足國際文書所定的要求，以及合乎合法性原則所要求的技術嚴謹性和明確性。

25. 關於“恐怖主義”犯罪的規定的結構方面，保持了《刑法典》所採用的模式，尤其是關於恐怖主義行為被定性為“傾向性犯罪”（原因是“實施犯罪及對法益構成特別危險的情況是行為人的特別意向所致”）的要素方面，但是，有必要考慮當今的犯罪現狀作出一些修改。

26. 在列舉構成犯罪的工具或基礎時，有意加入刑法尚未將之定為罪狀的一些行為，例如“研究或發展生物武器或化學武器”〔第四條第一款（五）項〕、妨害“資訊”通訊安全的犯罪〔第四條第一款（二）項〕和涉及使用“生物或化學”武器的犯罪〔第四條第一款（六）項〕。

另外，亦關注到儘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《刑法典》第二百九十九條規定的“破壞”犯罪（僅限於“意圖破壞、變更或顛覆已在澳門確立之政治、經濟或社會制度”的情況）之間可能出現的競合問題。

27. 另外，法案加入了一項旨在加強對公共安寧這一法益的保護的規定，要求就犯罪事實是否嚴重損害法益作出具體評估（第四條第一款最後部分）。

28. 為回應國際建議，法案將“資助恐怖主義”犯罪作獨立規範（第七條），以及將恐怖主義犯罪的“預備行為”定罪（第六條第三款）。相信司法見解對將預備行為定罪的規定進行解釋時，僅會將之適用於那些有理由對有關規定擬保護的法益事先作“雙重”保障的情況。

29. 最後，在遵守國際文書所建議的量刑模式下，法案重申適用於可特別減輕刑罰或不予處罰的情況的制度，並維持刑法對“悔過者”的重視。

30. 法案第九條之所以規定了附加刑，是基於恐怖主義行為對社會構成的特別危險性。在附加刑方面，法案採用了《刑法典》的標準，規定附加刑僅在法官考慮行為人在該事實中的過錯程度後方可適用，儘管有關刑罰亦應具備一般預防之目的。

31. 跟其他屬大陸法系的國家的刑法制度類似，適宜在附加刑中加入澳門《刑事訴訟法典》第二百六十三條第二款所規定的適用於“訴訟程序之暫時中止”的“強制命令”機制，以便法官訂定最能符合具體情況及有關預防犯罪要求的強制命令或行為規則。

32. 法案第八條對“煽動恐怖主義”行為加以處罰，但必須強調該行為不能與“教唆”此一特別犯罪形式混淆。

33. 本法案建議的法人的刑事責任制度（第十條），與《預防及遏止清洗黑錢犯罪》法案所建議的制度相同。

34. 隨著經濟一體化而產生的技術及高科技的通訊設備，以及金融體系的弱

點，通常會被恐怖主義犯罪份子利用，從而輕易獲得經濟財政資源。

35. 因此，必須設立預防、查明及制止向恐怖主義活動提供資助的行為的監察機制，而參與該機制者應包括所進行的業務特別容易被利用作為資助恐怖主義活動的途徑的人員和實體，以及具備識別及監控有關活動的知識和技術的人員和實體。

36. 為此，準用適用於預防及遏止清洗黑錢活動的預防制度。

37. 希望透過將設立的預防制度，能達致如國際組織的建議，對清洗黑錢和資助恐怖主義等活動作整體及統一處理的目的。

38. 最後，法案廢止了《刑法典》內關於恐怖主義犯罪的規定，以及修改了關於刑法在空間上的適用的規定。

39. 另外，亦對《刑事訴訟法典》作出修改，以便將法典內訂明適用於恐怖主義及暴力罪行的特別規定，同時適用於本法律所規定的各種犯罪。