

新形勢下澳門反恐怖主義立法的發展

魏健馨、馬子雲*

一、引言

2015年2月25日，第十二屆全國人大常委會再次審議了《反恐怖主義法》(草案)。草案的第二審議稿對“恐怖主義”等關鍵名詞的定義作出修改，並增加了法院審判刑事案件可以直接認定恐怖組織和恐怖人員等規定。隨着中國大陸地區反恐怖主義立法進程的穩步推進，與之相關的諸多問題逐漸顯現，其中之一就是與其他現行法律規定有效銜接的問題。《反恐怖主義法》作為一部單行法律，不僅應當同《刑法》、《刑事訴訟法》等現行相關法律構成一個完整的法律規範體系，還要與中國已經加入的反恐國際公約、在“上海合作組織”框架下簽訂的區域性國際協定，以及香港特別行政區、澳門特別行政區現行的反恐主題的法律進行對接。比較而言，澳門特別行政區的反恐怖主義立法起步要更早一些，《預防及遏止恐怖主義犯罪法》和《清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的預防措施》已於2006年通過。然而，隨着近年來國際、國內恐怖活動呈現出的新形勢、新特點，以及中國內地反恐怖主義立法進程的不斷推進，非常有必要對澳門到目前為止的反恐怖主義立法進行回顧、反思與調整，以回應新形勢下強化反恐區域合作的要求。

二、澳門現行反恐怖主義法律規範

(一) 澳門反恐怖主義法律規範體系的內容

在反恐怖主義法律方面，澳門最主要的法律是

《預防及遏止恐怖主義犯罪法》。作為一部單行刑事法律，《預防及遏止恐怖主義犯罪法》對恐怖組織的概念作出了界定，規定了發起、創立、加入、支持恐怖組織犯罪和資助恐怖主義罪、煽動恐怖主義罪等若干罪名的構成要件及其刑罰，並規定了法人的刑事責任。針對澳門金融業的特點，為避免澳門成為為恐怖主義犯罪洗錢或融資的場所，澳門還通過了《清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的預防措施》的行政法規，制定了監察制度，對博彩業等實體履行相應義務的情況進行監察，並規定了不履行義務的相應處罰制度。為此，澳門還特別設立了金融情報辦公室，負責收集、分析及向具有權限的實體提供懷疑實施洗錢犯罪或其他設計重大金額活動的資料。

與其他國家和地區相比較，澳門的反恐怖主義法律具有比較突出的特點。

第一，主要使用單行刑事法律的形式。使用單行刑法的方式，對某類犯罪及其刑事責任集中進行規定，作為現行《刑法典》的必要補充，是澳門特殊的立法慣例。這種慣例是在澳門刑事立法特殊的歷史演變中形成的。1976年以前，澳門地區本身並無立法權，在刑事法律方面使用的是葡萄牙1886年《刑法典》。隨着1972年聯合國決議將澳門從世界殖民地名單中刪除，以及葡萄牙新政府宣佈放棄海外殖民地政策，澳門回歸的政治形勢已經明朗。1976年葡萄牙制定了《澳門組織章程》¹，規定“澳門地區為以公法人，在不抵觸共和國憲法與本章程的原則，以及尊重兩者所定的權利、自由與保障的情況下，享有行政、經濟、財政、立法及司法自治權”，使得澳門獲得了

* 前者為南開大學法學院教授，後者為南開大學法學院法律碩士研究生

一定程度的立法權。1982年，葡萄牙頒佈了新的《刑法典》，但由於此時澳門的政治前途已經明朗，適用葡萄牙的新《刑法典》已經不合時宜，所以澳門仍然適用1886年《刑法典》。對於需要修改的地方，由澳門地區立法機關制定單行刑法進行規定，這種特殊的歷史時期使得澳門出現了大量單行刑法。雖然澳門已於1996年頒佈了《刑法典》，並於回歸後自動轉化為澳門特別行政區的法律，但利用單行刑法進行補充的慣例依然保留了下來。

第二，重視預防和打擊洗錢及資助恐怖主義犯罪。澳門作為自由貿易港，涉及跨境的資金流動量較大，犯罪資金經澳門流動的風險是現實存在的，其發達的博彩業也為恐怖主義犯罪洗錢或融資埋下隱患，其他行業也有可能成為洗錢或融資的管道。因此澳門立法會在制定反恐怖主義法律的過程中，特別強調要符合《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》²的要求。澳門除了規定資助恐怖主義罪以外，還特別設立了監察制度，由不同的當局對其監管對象履行義務的情況進行監察³，規定了各實體識別合同訂立人、客戶及幸運博彩者身份，識別其所進行的活動，拒絕與未履行義務者進行有關活動，保存證明文件、通知有職權的當局並進行合作等義務，並規定了相應的不作為義務的處罰措施及程序。

第三，缺乏程序性規定。澳門在預防和懲治恐怖主義犯罪上，適用的是其《刑事訴訟法典》的有關規定，沒有對程序性問題進行特別規定。然而，由於預防和懲治恐怖主義犯罪可能涉及限制公民基本權利等問題，目前世界主要國家和地區在制定反恐怖主義法律時，大多對程序性問題專門進行了規定，主要包括擴大偵查機關權力、技術偵查手段的運用及其程序、犯罪嫌疑人人權的限制和保障等。以與澳門一水之隔的香港為例，香港在《聯合國(反恐怖主義措施)條例》中對指明恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者及恐怖分子財產及凍結資金等時應當遵循的程序作出了規定。

(二) 澳門反恐怖主義法律與《維護國家安全法》的區別

2009年澳門立法會通過了《維護國家安全法》，

對危害國家安全的犯罪行為作出了規定。在此之前有人認為，恐怖主義犯罪與危害國家安全犯罪在犯罪手段上有部分重疊，分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府等犯罪行為，可以通過恐怖活動或資助、煽動恐怖活動的手段作出，《預防及遏止恐怖主義犯罪法》中也規定，具有“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”⁴之意圖的組織，實施該法所規定的恐怖活動行為，視同恐怖組織適用該法中有關犯罪的構成要件及刑罰進行處罰。那麼《預防及遏止恐怖主義犯罪法》的頒佈是否意味着澳門已經履行或部分履行了對《澳門基本法》第23條的立法義務？其實不然，這兩部法律之間存在着明顯的區別，《維護國家安全法》的出台仍然是必要的。

首先，二者的立法依據不同。《澳門基本法》第23條的規定：“澳門特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在澳門特別行政區進行政治活動，禁止澳門特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。”對這七項內容進行立法，並非普通地行使立法權，而是對國家安全問題進行立法，直接涉及國家的根本利益，因此一般由中央行使，將立法權授予地方政府的情況極其罕見。⁵《澳門基本法》使用“應自行立法”的表述形式，規定澳門對這七項事務的立法權限，既是澳門享有高度自治權尤其是立法自主權的表現，也強調了這是澳門必須履行的立法義務。因此，《澳門基本法》第23條規定的立法內容不得任意修改和克減，不能因為部分國家安全犯罪可以通過《預防及遏止恐怖主義犯罪法》中有關恐怖主義犯罪的條款予以處罰，就認為已經履行了對《澳門基本法》第23條的立法義務。其次，二者所保護的法益並非完全一致。《聯合國消除國際恐怖主義措施宣言》指出：“聯合國會員國莊嚴重申毫不含糊地譴責恐怖主義的一切行為、方法和做法，包括那些危害國家間和民族間友好關係及威脅領土完整和安全的行為、方法和做法，不論在何處發生，也不論是何人所為，均為犯罪而不可辯護。”由此可見，《預防及遏止恐怖主義犯罪法》等涉及反恐怖主義的立法所欲保護的法

益，不僅局限於一國領土之內，還涉及國家間與民族間的友好關係；而《維護國家安全法》強調的是對一個主權國家的國家安全的保護。法益的不同也決定了兩者涉及的犯罪類型不可能完全重合，單靠某一類法律進行規制，都會出現法律漏洞。

因此，即使澳門已於 2006 年通過了《預防及遏止恐怖主義犯罪法》，《維護國家安全法》的出台仍然是非常必要的。至於一個犯罪行為同時違反上述兩部法律的情況，由於上述兩部法律均屬於單行刑事法律，受澳門《刑法典》總則的約束，因此可以按照《刑法典》總則中關於犯罪競合的條款定罪量刑。

三、內地《反恐怖主義法》(草案)與澳門反恐法律的關係

近年來，中國境內的恐怖主義犯罪也呈現出了多發、頻發的態勢，並出現了政治化、國際化色彩濃厚，與民族、宗教問題結合滲透，恐怖襲擊目標向商業和平民轉移，手段極其殘忍等新特點。不僅在境內發生了多起由民族分裂勢力、邪教組織實施的暴恐事件，在境外也發生了多起海外中國公民遭到境外恐怖勢力襲擊的事件。針對恐怖主義犯罪活動的新形勢和新特點，制定一部專門的反恐法很有必要。《反恐怖主義法》(草案)二審稿中對恐怖主義的概念做出了界定，對反恐怖主義的基本原則、工作機構及其職責、安全防範、情報信息和調查、應對處置恐怖事件、恐怖活動組織和人員的認定及反恐國際合作等方面都作出了規定。在中國內地反恐立法進程推進的同時，隨之而來的問題就是梳理與澳門原有的反恐法律之間的關係。由於反恐法本身的性質，不宜以列入附件三直接在澳門範圍內適用，但澳門的反恐立法經驗對完善中國大陸地區的《反恐怖主義法》(草案)有一定的借鑒意義，《反恐怖主義法》(草案)也對完善澳門的國際刑事司法協助制度提出了新的要求。

(一)《反恐怖主義法》不宜直接列入《澳門基本法》附件三

根據《澳門基本法》第 18 條的規定，一部全國

性法律若在澳門特別行政區實施應當符合三個條件：其一，由全國人大常委會列入《澳門基本法》附件三；其二，法律僅限於有關國防、外交和其他依照《澳門基本法》規定不屬於自治範圍的法律；其三，經澳門特別行政區公佈或立法後實施。這是“一國兩制”基本原則在澳門特別行政區立法權上的體現。

那麼，《反恐怖主義法》作為一部全國性法律，是否應當列入《澳門基本法》附件三在澳門實施？

對於恐怖主義活動的性質，主要有兩種觀點，一種認為恐怖主義活動屬於戰爭或武裝衝突，例如美國採取準軍事化手段打擊恐怖主義犯罪並稱之為“反恐戰爭”；另一種則認為恐怖主義活動僅是一種刑事犯罪。如果恐怖主義活動屬於武裝衝突的範疇，根據《中華人民共和國國防法》的規定，國家為防備和抵抗侵略，制止武裝顛覆，保衛國家的主權、統一、領土完整和安全所進行的軍事活動，屬於國防事務。然而，雖然近年來部分恐怖主義活動出現了與政治勢力或宗教勢力結合、採取武裝暴力手段的特點，在中國尤其出現了與民族分裂勢力相結合的特點，在外觀上與武裝衝突具有相似性，但它仍不屬於一種戰爭法意義上的武裝衝突。武裝衝突應當是一種“在一方武裝部隊和負責統帥下對該方一部分領土行使控制權，從而使其能進行持久而協調的軍事行動。”⁶ 而恐怖主義活動雖然有組織和領導者，但難以達到如武裝部隊對人員進行有效統帥和控制的程度，實施的恐怖襲擊也往往是孤立的、非連續性的，未形成持久而協調的衝突狀態，恐怖主義的目標也是不特定的，並不限於軍事目標，而且在實際中往往故意選擇了商業和平民目標以達到製造恐慌的目的。⁷ 因此恐怖主義活動不宜被認定為一種戰爭或衝突狀態，而是一種刑事犯罪。《中華人民共和國刑法》也支持了這一觀點，在刑法中，組織、領導恐怖活動罪，資助恐怖活動罪和實施恐怖活動罪，是規定在“公共安全犯罪”一章中，犯該罪並實施殺人、爆炸、綁架等犯罪的依照數罪並罰進行處罰，由此可見，內地刑法中認為恐怖活動犯罪侵害的客體主要是公共安全、公民人身權利、社會管理秩序等。因此，《反恐怖主義法》不屬於《澳門基本法》規定的涉及國防方面的法律，不宜列入《澳門基本法》附件三在澳門特別行政區實施。

需要指出的是，恐怖主義活動與傳統暴力犯罪相比具有更為嚴重的社會危害性，一旦恐怖襲擊達到普通治安手段無法及時控制、需要進入緊急狀態的程度時，可以有限度地採取軍事手段。⁸《澳門基本法》也規定，因澳門特別行政區內發生澳門特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定澳門特別行政區進入緊急狀態時，中央人民政府可以發佈命令將有關全國性法律在澳門特別行政區實施。

(二) 澳門反恐怖主義法律對大陸《反恐怖主義法》的借鑒意義

本次提交審議的《反恐怖主義法》(草案)二審稿，爭議最大的問題之一即是恐怖主義的定義。草案中規定，恐怖主義是指企圖通過暴力、破壞、恐嚇等手段，引發社會恐慌、影響國家決策、製造民族仇恨、顛覆政權、分裂國家的思想、言論和行為。這個定義存在諸多問題，首先，現代漢語中的“主義”主要指一種特定的思想、理論和主張，雖然有學者認為恐怖主義與恐怖行動、恐怖行為、恐怖主義犯罪的概念具有同一語義，都指一種犯罪行為而非理論⁹，但立法用語應當具有規範性，避免使用易產生歧義的用語，此外將“思想、言論和行為”解釋為一種“主義”也有違漢語習慣。其次，草案中的定義缺乏對恐怖主義行為的社會危害性的描述，而一種行為要達到刑法處罰的地步，必須具有嚴重的社會危害性。再次，草案中的定義將思想和言論也納入到處罰範圍之內，而對思想進行處罰顯然是不現實的，鼓勵、煽動、教唆恐怖主義等的言論雖然成為了多個國際公約¹⁰及多個國家和地區的反恐法¹¹規範的對象，其處罰的對象仍然是鼓勵、煽動、教唆的行為而非思想本身。由此可見，草案中對恐怖主義的定義是不科學、不準確的，甚至相較於《全國人大常委會關於加強反恐怖工作有關問題的決定》中使用的“恐怖活動”一詞並作出的定義相比是一種倒退。¹²

澳門的《預防及遏止恐怖主義犯罪法》中並沒有對“恐怖主義”一詞的定義直接進行界定，而是規定了“恐怖組織”的概念，但從這個概念中可以推導出“恐怖主義”應當具有的特徵：首先，需要作出或威脅作出某種特定行為，具體列舉了六種情形¹³；其次，

這種行為或威脅的目的在於影響政府或恐嚇公眾，即“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”；再次，這種行為或威脅具有嚴重後果，即“嚴重損害澳門特別行政區或所威嚇的居民”。這個定義採取了“概括+列舉”的立法模式，限制了恐怖主義犯罪適用的範圍，使其與其他危害公共安全的犯罪區別開來，對恐怖主義的主要特徵歸納得較為準確，與主要反恐國際公約的要求也較為接近，是一個相對科學的定義，值得內地在完善《反恐怖主義法》相關定義時予以借鑒。

除了較為科學的定義以外，《預防及遏止恐怖主義犯罪法》中關於煽動恐怖主義罪的規定對中國內地的《刑法》及《反恐怖主義法》也有借鑒意義。目前內地的《刑法》中並未規定煽動恐怖主義罪，這就使得《反恐怖主義法》所欲實現的對言論進行規範的目標成了無本之木、無水之源。《預防及遏止恐怖主義犯罪法》中規定了煽動恐怖主義罪的行為所應具備的特徵，即“公然及直接”，以及煽動的內容，即“他人作出恐怖主義行為或組成恐怖團體、組織或集團”。這一概念從行為本身和內容兩方面限制了煽動恐怖主義犯罪的適用對象，值得內地在未來的立法中思考和借鑒。

(三) 《反恐怖主義法》對澳門的區際刑事司法協助提出的新要求

區際司法協助，是指一個國家內部不同地區之間在刑事司法領域相互提供合作。¹⁴在“一國兩制”基本原則的要求下，香港特別行政區與澳門特別行政區保持自身的法律規範和司法制度不變，加上台灣由於歷史原因尚未回歸，使得中國出現了“一國兩制三法系四法域”的局面，兩岸四地在罪名、刑事訴訟程度等方面也存在較大差異。再加上香港、澳門回歸之後，區域經濟快速發展，隨之而來的是對外交往的不斷深入和人員流動的日益頻繁，也不可避免地帶來了跨國、跨境犯罪率的提高，這些因素都使得兩岸四地之間進行刑事司法協助非常必要。2005年澳門特別行政區與香港特別行政區簽訂了《關於移交被判刑人的

安排》，這是澳門簽訂的首個有關區際刑事司法協助的協定，但澳門與內地及台灣地區並沒有簽訂類似的協議。

目前，澳門在刑事司法協助方面，主要適用的法律包括《澳門基本法》、《刑事訴訟法》、《刑事司法互助法》等。其中《刑事司法互助法》適用於澳門與中國以外的國家或地區進行的刑事司法互助，內容較為詳盡，對於未來與內地簽訂相應協議有借鑒意義。但應當指出的是，國際刑事司法協助與區際刑事司法協助之間存在差異，需要嚴格區分。國際刑事司法協助是一個國家的刑事司法主權在對外事務方面的體現；而區際刑事司法協助則是一個主權國家內部的兩個不同法域之間進行的合作，屬於國家內部事務。《澳門基本法》也體現了這一點，根據《澳門基本法》第93-94條的規定，澳門與全國其他地區的司法機關通過協商即可依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助，與外國就司法互助關係作出適當安排則需要在中央政府的協助和授權下進行。因此，澳門未來與內地簽訂刑事司法協助協議時，在適當借鑒《刑事司法互助法》的基礎上，注意作出嚴格區分，對於國際刑事司法協助中一些基於維護國家主權原則而產生的基本原則，如“政治犯不引渡”、“軍事犯不引渡”、“死刑犯不引渡”、“本國公民不引渡”等，不適用於區際刑事司法協助中。¹⁵

恐怖主義犯罪與其他刑事犯罪相比，具有國際性強、危害嚴重的特點，因此刑事司法協助不僅局限在共同打擊犯罪的範疇內，也包括共同預防犯罪，多個反恐怖主義國際條約在國際合作方面都不再局限於傳統的刑事司法合作內容，而是提出了更進一步的要求。如《反挾持人質國際公約》規定各締約國應當採取措施對此類犯罪進行預防，並就交換情報作出了規定。¹⁶《制止核恐怖主義行為國際公約》在此基礎上還規定了締約國之間的情報保密義務。¹⁷

目前澳門《刑事司法互助法》中規定的刑事司法互助包括移交逃犯、移管刑事訴訟、執行刑事判決、移交被判刑人、監管附條件被判刑或附條件被釋放的人及其他刑事司法合作，缺乏對情報交換等共同預防犯罪方面的合作的規定。而《反恐怖主義法》草案二審稿中對此規定較為詳細，分別對國務院有關部門及

邊境地區的市、縣人民政府及其主管部門在國際反恐國際合作中的職權作出了規定。¹⁸這值得澳門在未來與內地簽訂相應的區際刑事司法合作協議時予以借鑒。

四、澳門反恐怖主義法律的發展方向

在當今社會，恐怖主義已經成為威脅世界和平與安全的主要社會問題之一。預防和打擊恐怖主義犯罪，不僅是一個國家或地區維護其公共安全、公民生命財產安全、社會秩序穩定的需要，也是該國家或地區對國際社會應當承擔的責任。根據恐怖主義犯罪的新形勢和新特點，適時梳理、調整和完善現有的法律，不論對內地還是澳門地區都很有必要。對於當下澳門反恐怖主義法律的發展與完善，筆者認為重點應該考慮以下幾個方面的內容。

（一）符合《澳門基本法》以及《刑法典》總則的規定

《澳門基本法》是澳門的根本法，任何法律的制定都不得與《澳門基本法》相違背。具體到反恐怖主義法律方面，需要注意兩方面的內容：首先，不能超出《澳門基本法》規定的立法權限；其次，特別注意打擊恐怖主義和保護特別行政區公民基本權利之間的關係，因反恐需要對公民基本權利進行限制時，必須經過正當程序，並採取對公民基本權利影響最小的手段，恪守“比例原則”的精神。

對於使用單行刑法形式作出的法律，還必須符合澳門《刑法典》總則的規定。單行刑法作為澳門刑法法律體系的有機組成部分，必須嚴格遵守《刑法典》總則的規定，如有變通執行需要，也需在總則中以“但書”形式作出特別規定，賦予其變通處理的權限。¹⁹目前澳門的單行刑法中存在着罪名重疊、增加新的附加刑且部分附加刑難以與行政處罰區別開等問題。在澳門目前尚未對《刑法典》及單行刑法進行系統梳理整合的局面下，至少在立新法及對舊法進行局部調整時，應當注重立法技術的提高，避免對刑法典總則產生較大衝擊，增加梳理整合的難度。

(二) 增加程序性的規定

缺乏程序性規定這一問題，不僅存在於澳門的反恐怖主義法律中，也存在於內地的《反恐怖主義法》中。考察世界其他地區的反恐立法經驗，可以總結出以下幾方面經驗：

第一，適當增加偵查機關在偵查方面的權限。為了便於恐怖活動犯罪的偵查，世界一些主要國家對偵查機關的權限作出了適當的擴展。如美國的《愛國者法案》延長了對犯罪嫌疑人的拘留時限，擴大了執法部門的搜查、逮捕、竊聽權，加強部門間情報交流；英國的《預防恐怖主義法》中規定了對懷疑是國際恐怖分子採取限制令，在《反恐怖主義法》中延長了對恐怖主義犯罪嫌疑人的羈押期限，並規定了搜查、扣押和沒收其出版物的權利等。

第二，增加電話監聽以外的技術偵查手段及其程序性規定。目前澳門《刑事訴訟法典》中，對電話監聽這一技術偵查措施的適用範圍²⁰和程序²¹作出了較為詳細的規定。但隨着信息技術的發展，技術偵查手段已不僅限於電話監聽的範圍，在通訊攔截方面已由傳統的電信擴展到了計算機數據上，在通訊以外還增加了視聽監控、竊聽等手段。恐怖主義犯罪作為一項重大犯罪，許多國家和地區都允許對其採取技術偵查措施，包括內地的新《刑事訴訟法》。澳門可以在原有的電話監聽基礎上，適當增加一些新型的技術偵查手段，並適用嚴格的程序和非法證據排除規則。

第三，犯罪嫌疑人和被告人的訴訟權利不得克減。儘管世界一些主要國家的反恐怖主義法中均對恐怖主義犯罪嫌疑人的身和財產方面的權利作出了較大的限制，甚至要超過其他暴力犯罪，但同樣重視對其訴訟權利的保障。如英國的《預防恐怖主義法》在限制令制度中對被懷疑是國際恐怖主義分子為一定行為進行限制的同時，也規定了相應的上訴制度。香港《聯合國(反恐怖主義措施)條例》中對被指明是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的財產權進行限制的同時，也規定了出現判決錯誤時的賠償條款。可以說，在一部反恐怖主義法中，對犯罪嫌疑人之人權的限制性條款和保護性條款具有相當的地位。

(三) 加強區際反恐刑事司法協助

目前內地與澳門尚未簽訂有關刑事司法協助方面的協議，雖然在治安部門之間已經建立起了反恐情報交流機制，通過兩地間的密切配合取得了一些成績，但仍需進一步加強內地與澳門兩地之間的有效合作。尤其是澳門存在着為恐怖主義犯罪洗錢和融資的風險這一特點，除了澳門的金融監管部門加強監管、嚴密監控不正常的資金流動以外，與內地及時進行情報溝通、通報，為採取預防性措施或手段提供便捷條件，也對有效預防和打擊恐怖主義犯罪有重要的現實意義。在必要時，澳門可以指明相應部門負擔情報交流職責。從長遠來看，內地與澳門間簽訂相關的刑事司法協助協議也很必要。

五、餘論

在恐怖主義犯罪活動呈現出國際化特點的背景之下，僅僅憑藉一個國家或地區的力量往往難以對其進行有效地防範和打擊，各個國家或地區必須要考慮採取更為有效的手段和措施，其中國際合作或區域性的合作就顯得非常之必要，尤其對於中國內地與澳門、香港特別行政區之間的合作就顯得更為重要和具有現實意義。應當看到，目前形勢下的恐怖主義活動具有持久性，不可能在短時間內被消除，因此，決定了打擊和預防恐怖主義活動的措施、手段以及機制也是持續性、不可間斷的，絕非一朝一夕就能獲得期待中的積極效果，也不可能憑藉一國之力就能實現對恐怖主義活動的有效遏制，需要建立一個長期有效的反恐合作機制。

一部相對完備的反恐怖主義法就是這一機制的重要組成部分和有效運行的基礎。隨着恐怖主義活動出現的新形勢、新特點，預防和打擊恐怖主義的法律必須適時作出調整，以增強法律實施的社會效果。因此，不僅內地需要對《反恐怖主義法》(草案)做進一步的審視和思考，澳門也不能滿足於現有的立法成績，同樣需要作出相應的調整與配合，以回應反恐怖主義形勢變遷的新要求，並增強反恐怖主義立法的實施效果。

註釋：

- ¹ 該法律文件已於澳門回歸時失效。
- ² 全國人大常委會已於 2006 年批准《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》，其中規定：“對於中華人民共和國澳門特別行政區，以下 3 項條約不在《公約》第 2 條第 1 款第(a)項所指附件的適用範圍之內：(一)1980 年 3 月 3 日在維也納通過的《關於核材料的實物保護公約》。(二)1988 年 3 月 10 日在羅馬簽署的《制止危害航海安全的非法行為公約》。(三)1988 年 3 月 10 日在羅馬簽署的《制止危害大陸架固定平台安全非法行為議定書》。”
- ³ 根據《清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的預防措施》第 1 條規定：“本行政法規所定義務的履行情況，由下列當局負責監察：(一)澳門金融管理局、博彩監察協調局及澳門貿易投資促進局，其監察對象為受其監管的實體；(二)財政局，其監察對象為核數師、會計師及稅務顧問；(三)澳門律師公會，其監察對象為律師；(四)法律代辦紀律權限獨立委員會，其監察對象為法律代辦；(五)法務局，其監察對象為公證員及登記局局長；(六)經濟局，其監察對象為其餘實體。”
- ⁴ 根據《預防及遏止恐怖主義犯罪法》第 5 條規定：“二人或二人以上的集合，如其在協同下行動，目的係藉着作出第四條第一款所述的事實，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，則等同第四條第一款所指的團體、組織及集團。”
- ⁵ 葉海波：《香港特區基本法第 23 條的法理分析》，載於《時代法學》，2012 年第 4 期。
- ⁶ 《1949 年 8 月 12 日日內瓦四公約關於保護非國際性武裝衝突受難者的附加議定書(第二議定書)》，根據該議定書，“暴動、孤立而不時發生的暴力行為和其他類似性質的行為”不適用該議定書。
- ⁷ 王贊：《懲治恐怖主義犯罪立法研究》，大連：大連海事大學出版社，2012 年。
- ⁸ 如美國 9·11 事件中，被挾持的美國航空 11 次航班發出求救信號後，美國馬薩諸塞州空軍基地緊急派遣兩架戰鬥機升空前往攔截。
- ⁹ 張惠芳：《〈上海公約〉防治國際恐怖主義的法律機制及評價》，載於《政治與法律》，2008 年第 4 期。
- ¹⁰ 如《制止恐怖主義爆炸的國際公約》中規定締約國應當“採取一切切實可行的措施，包括在必要時修改其國內立法，防止和制止在其領土內為在其領土以內或以外犯罪進行準備工作，還包括採取措施禁止那些鼓勵、教唆、組織、蓄意資助或從事犯下第 2 條所列罪行的個人、團體和組織在其領土內進行非法活動。”
- ¹¹ 如澳門《預防及遏止恐怖主義犯罪法》第 8 條規定：“公然及直接煽動他人作出恐怖主義行為或組成恐怖團體、組織或集團者，處一年至八年徒刑。”
- ¹² 《全國人大常委會關於加強反恐怖工作有關問題的決定》中規定：“恐怖活動是指以製造社會恐慌、危害公共安全或者脅迫國家機關、國際組織為目的，採取暴力、破壞、恐嚇等手段，造成或者意圖造成人員傷亡、重大財產損失、公共設施損壞、社會秩序混亂等嚴重社會危害的行為，以及煽動、資助或者以其他方式協助實施上述活動的行為。”這一概念首先使用了“恐怖活動”這一不易產生歧義的用語，其次強調了“嚴重社會危害”，再次將處罰範圍限於“行為”之內。
- ¹³ 根據《預防及遏止恐怖主義犯罪法》第 4 條的規定，這六種情形包括：“(一)侵犯生命、身體完整性或人身自由的犯罪；(二)妨害運輸安全及通訊安全的犯罪，該等通訊尤其包括信息、電報、電話、電台或電視；(三)藉着造成火警，爆炸，釋放放射性物質、有毒或令人窒息的氣體，造成水淹或雪崩，使建築物崩塌，污染供人食用的食物及水，又或散佈疾病、蔓延性禍患、有害的植物或動物等而故意產生公共危險的犯罪；(四)將交通或通訊工具或交通信道、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；(五)研究或發展核子武器、生物武器、或化學武器；(六)有使用核能、火器、生物武器、化

學武器、爆炸性物質、爆炸裝置、任何性質的燃燒工具，又或內有特別危害性裝置或物質的包裹或信件而作出的犯罪。”

- ¹⁴ 趙國強：《“一國兩制”下的中國區際刑事司法協助》，載於《廣東外語外貿大學學報》，2008 年第 5 期。
- ¹⁵ 趙秉志、徐京輝：《澳門刑事司法協助制度及其完善》，載於《刑法論叢》第 16 卷，北京：法律出版社，2008 年，第 373 頁。
- ¹⁶ 《反挾持人質國際公約》第 4 條：“各締約國應合作防止第一條所稱罪行，特別是：(a)採取一切實際可行的措施，以防止為在其領土內外進行此等犯罪行為而在其領土內所作的準備，包括禁止鼓勵、煽動、籌劃或參與劫持人質行為的個人、團體和組織在其領土內從事非法活動的措施；(b)交換情報並協同採取行政和其他適當措施，以防止此等罪行的發生。”
- ¹⁷ 《制止核恐怖主義行為國際公約》第 7 條第 2 款：“締約國應採取符合其國內法的適當措施，以保護由於本公約的規定而從另一締約國得到的，或經由參與為執行本公約而進行的活動而得到的任何保密情報的機密性。如果締約國向國際組織提供保密情報，應採取步驟確保保護此種情報的機密性。”
- ¹⁸ 《反恐怖主義法》草案第 74 條：“國務院有關部門根據國務院授權，代表中國政府與外國政府和有關國際組織開展反恐怖主義政策對話、情報信息交流，依法開展反恐怖主義執法合作和國際資金監管合作。”“在不違背我國法律和締結或者參加的國際條約的前提下，我國邊境地區的市、縣人民政府及其主管部門，報經國務院或者中央有關部門批准後，可以與相鄰國家的地區、主管部門開展反恐怖主義情報信息交流、執法合作和國際資金監管合作。”
- ¹⁹ 趙國強：《澳門特別刑法之評析與完善》，載於《華東政法學院學報》，2004 年第 5 期。
- ²⁰ 根據澳門《刑事訴訟法》第 172 條：“一、僅就下列犯罪，且有理由相信電話監聽對發現事實真相或在證據方面屬非常重要，方得由法官以批示命令或許可對電話談話或通訊進行截聽或錄音：a)可處以最高限度超逾三年徒刑之犯罪；b)關於販賣麻醉品之犯罪；c)關於禁用武器、爆炸裝置或材料又或相類裝置或材料之犯罪；d)走私罪；或 e)透過電話實施之侮辱罪、恐嚇罪、脅迫罪及侵入私人生活罪。二、禁止對嫌犯與其辯護人間之談話或通訊進行截聽及錄音，但法官基於有依據之理由相信該等談話及通訊為犯罪對象或犯罪元素者，不在此限。”
- ²¹ 根據澳門《刑事訴訟法》第 173 條：“一、須就上條所指之截聽或錄音繕立筆錄，該筆錄須連同錄音帶或相類材料，立即傳達予命令或許可行動之法官，讓其知悉有關內容。二、如法官認為所收集之資料或當中某些資料在證據方面屬重要者，則將之附於卷宗；否則須命令將之毀滅，而所有曾參與行動之人就其所知悉之內容均負有保密義務。三、嫌犯及輔助人，以及談話被監聽之人，均得查閱有關筆錄，以便能完全瞭解筆錄與錄音內容是否相符，並得繳付費用，以獲取筆錄中有關資料之副本。四、如屬在偵查或預審期間命令進行之行動，且命令該行動之法官有理由相信，嫌犯或輔助人一旦知悉筆錄或錄音之內容，可能使偵查或預審之目的受損害者，則上款之規定，不適用之。”