

（供学术交流使用）

## 《马来西亚外国恐怖主义活动特别措施法》

编译：西北政法大学涉外刑事法治与国别检察司法研究中心。

本件法律由西北政法大学涉外刑事法治与国别检察司法研究中心组织编译，如需详细法律查明，请与中心联系。

单位：西北政法大学涉外刑事法治与国别检察司法研究中心

联系电话：029-88182613

## 目录

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| 目录 .....                                                            | 3  |
| 第 1 条 简称与生效 .....                                                   | 4  |
| 第 2 条 释义 .....                                                      | 5  |
| 第 3 条 域外适用 .....                                                    | 7  |
| 第 4 条 在外国的恐怖主义行为 .....                                              | 7  |
| 第 5 条 马来西亚旅行证件的暂停或撤销 .....                                          | 8  |
| 第 6 条 请求交存外国旅行证件 .....                                              | 10 |
| 第 7 条 要求交出外国旅行证件 .....                                              | 11 |
| 第 8 条 起诉的提起 .....                                                   | 12 |
| 第 9 条 《1954 年罪犯强制出席法》及《刑事诉讼法典》第 173A 条、第<br>293 条、第 294 条的不适用 ..... | 12 |
| 第 10 条 条例 .....                                                     | 13 |

本法旨在就处理在外国或外国任何部分从事或支持涉及列名恐怖组织的恐怖主义行为的人，作出特别措施的规定，并就有关事项作出规定。<sup>1</sup>

由马来西亚国会制定如下：<sup>2</sup>

## 第1条 简称与生效

(1) 本法可称为《2015年外国恐怖主义活动特别措施法》。<sup>3</sup>

(2) 本法自部长以宪报公告指定的日期起生效。<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> 【译者注】本法的立法目的在于为“跨境前往外国从事或支持恐怖主义行为”这一环节设置行政管制。其直接背景是2013年至2015年间“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”（ISIL，即“伊斯兰国”）在叙利亚、伊拉克坐大后，大批马来西亚公民经第三国前往中东参战。马来西亚政府于2015年3月30日由内政部长向国会下议院提呈本法草案，同年4月7日通过，5月28日获最高元首御准，6月4日在宪报公布，6月15日起生效。马来西亚司法机构编印的《2025年刑事法便览（第4版）》在介绍本法时指出：“《2015年预防恐怖主义法》规制对恐怖活动嫌疑人的预防性拘留，本法（第770号法令）则规制针对恐怖主义的域外措施。”本法的国际法依据主要是联合国安全理事会第2178（2014）号决议——该决议要求各会员国“防止和制止招募、组织、运输或装备人员前往居住国或国籍国以外的其他国家，以实施、筹划、筹备或参与恐怖行为，或提供或接受恐怖主义培训，并防止和制止资助他们的旅行和活动”，并重申所有国家应“通过有效的边界管制和签发身份证和旅行证件方面的管制……防止恐怖分子和恐怖集团的流动”。与之配套的尚有安全理事会第1373（2001）号决议与第2396（2017）号决议。阅读本法时宜先把握此一“旅行管制”的定位，否则易将第5条至第7条误读为一般的出入境管理或刑事强制措施。

<sup>2</sup> 【译者注】原文为“ENACTED by the Parliament of Malaysia as follows” / “DIPERBUAT oleh Parlimen Malaysia seperti yang berikut”，直译为“由马来西亚国会制定如下”。我国法律文本的对应表述为“……由……会议通过”，不采“制定如下”的句式；此为英联邦国家制定法的通行格式，本译本照原文译出，以存其体例。

<sup>3</sup> 【译者注】本法名称有三个层次须予分辨。（一）官方名称：英文为 Special Measures Against Terrorism in Foreign Countries Act 2015，马来文为 Akta Langkah-Langkah Khas Menentang Keganasan di Luar Negara 2015，二者同为官方文本。（二）缩写：马来西亚司法机构文献所用缩写为 SMATFCA（取英文名首字母），而马来西亚华文媒体与部分官方文件多作 SMATA。（三）中文译名：中国新闻社2015年3月31日报道作《2015年对抗在国外恐怖主义特别措施法案》，马来西亚《星洲日报》等华文媒体作《2015年对抗国外恐怖主义特别措施法令》；本译本从委托方所定《2015年外国恐怖主义活动特别措施法》。就文义言，英文原名中“in Foreign Countries”系限定恐怖主义行为的发生地，字面近于“针对在外国发生的恐怖主义所采的特别措施”，今译名取其立法意旨，可通。又，马来西亚成文法名称中的年份为该法首次制定之年，永久保留，不因后续修正而变更，故本法纵经修正，名称中的“2015年”亦不变。

<sup>4</sup> 【译者注】本法的实际生效日期为2015年6月15日，由内政部长以P.U.(B) 250/2015号宪报公告指定。马来西亚采“卷宗式”立法技术：法律本身不写明施行日，而授权主管部长以宪报公告指定，且得指定不同条文、不同地区分别生效，俾行政机关得以掌握实施节奏（对照《2024年马来西亚边境管制与保护机构法》第1条第(2)款同此体例）。我国《立法法》要求法律应当明确规定施行日期，通常采“自××年××月××日起施行”或“自公布之日起施行”，行政机关无权另行指定，此为两国立法技术的一项基本差异。“Warta” / “Gazette”（宪报）为马来西亚政府刊载法律、附属立法及政府公告的官方刊物，分联邦宪报（Warta Kerajaan Persekutuan）与各州宪报，与我国的《国务院公报》功能相近而不完全等同。

## 第2条 释义

在本法中，除文义另有所指外——<sup>5</sup>

"移民局总监" (Ketua Pengarah Imigresen / Director General of Immigration) 指依《1959/63 年移民法》[第 155 号法令] 第 3 条任命的移民局总监；<sup>6</sup>

"列名恐怖组织" (organisasi penganas tersenarai / listed terrorist organization) 指依《2001 年反洗钱、反恐怖主义融资及非法活动收益法》[第 613 号法令] 第 66B 条及第 66C 条宣布的任何指定实体；<sup>78</sup>

---

<sup>5</sup> 【译者注】“在本法中，除文义另有所指外” (In this Act, unless the context otherwise requires / Dalam Akta ini, melainkan jika konteksnya menghendaki makna yang lain) 为英联邦制定法释义条款的通行起首语，与我国法律“本法下列用语的含意是”的表述功能相当，但更强调以语境为优先，即所列定义并非封闭、不容变通。本译本沿前两部译本的处理，译作“在本法中，除文义另有所指外”。另，本条各项定义在两种官方文本中的排列顺序不同：英文版按首字母顺序（移民局总监、列名恐怖组织、部长、财产、恐怖主义行为、旅行证件），马来文版按主题顺序（旅行证件、财产、移民局总监、部长、列名恐怖组织、恐怖主义行为）。本译本从英文版顺序。

<sup>6</sup> 【译者注】“Ketua Pengarah Imigresen / Director General of Immigration”译为“移民局总监”，与此前《2024 年马来西亚边境管制与保护机构法》译本将 Ketua Pengarah 译为“总监”、将州级 Pengarah 译为“局长”的处理保持一致。马来西亚移民局 (Jabatan Imigresen Malaysia) 隶属内政部，其首长即移民局总监。我国与移民事务管理相对应的机关为国家移民管理局（2018 年国务院机构改革中组建，由公安部管理），但我国不设“移民局总监”这一职务，相关职责由行政机关负责人及出入境管理机构承担。尤须注意本法内部的权力分野：第 5 条针对本国护照的措施由移民局总监决定，第 6 条、第 7 条针对外国护照的措施则由部长决定，二者的决定主体并不相同。

<sup>7</sup> 【译者注】“organisasi penganas tersenarai / listed terrorist organization”译为“列名恐怖组织”。“列名” (listing) 一词取自联合国安全理事会制裁名单制度的中文通用表述（如“列名个人和实体”“除名”），用以表明某一组织的恐怖属性来源于有权机关的“名单式”宣布，而非来源于个案司法认定。本法将“列名恐怖组织”完全指向另一部法律：《2001 年反洗钱、反恐怖主义融资及非法活动收益法》[第 613 号法令] 第 66B 条及第 66C 条项下的“指定实体” (specified entity)。依该法第 66B 条第(1)款，内政部长在据警察提供的信息确信某实体“故意实施、企图实施、参与实施或便利实施恐怖主义行为”，或“故意代表、听命于、或协同前述实体行事”时，可藉在宪报公布命令的方式宣布该实体为“指定实体”；第 66C 条则授权内政部长发布命令，以实施联合国安全理事会依《联合国宪章》第四十一条所定措施。故马来西亚的恐怖组织名单实为一套“双轨”机制：一轨是国内名单（依第 66B 条由内政部长宣布，马来西亚内政部维护的名录载有百余个实体）；另一轨是自动适用联合国安全理事会第 1267 (1999)、1989 (2011)、2253 (2015) 等决议项下名单（依第 66C 条及其项下命令），执法机关与金融机构均须比对。我国则采单一认定机制：《反恐怖主义法》第 12 条规定“国家反恐怖主义工作领导机构根据本法第三条的规定，认定恐怖活动组织和人员，由国家反恐怖主义工作领导机构的办事机构予以公告”；第 15 条另设复核程序；第 16 条允许有管辖权的中级人民法院在审判刑事案件过程中依法认定。两国差异的核心在于：马来西亚的名单宣布权属内阁部长，我国的认定权属国家层面的反恐怖主义工作领导机构，且我国在行政认定之外尚有司法认定一途。本法第 4 条、第 5 条、第 6 条的“列名恐怖组织”一语，均应按本脚注所释含义理解。

<sup>8</sup> 【译者注】（承上）马来西亚名单机制的制约来自程序内部：依《2001 年反洗钱、反恐怖主义融资及非法活动收益法》第 66B 条第(9)款，部长应每六个月复核其命令，审查是否仍有合理根据使该命令继续适用于相关指定实体，如认定已无

"部长" (Menteri / Minister) 指受委托负责内政事务的部长；<sup>9</sup>

"财产" (harta / property) 指——<sup>10</sup>

(a) 任何种类的资产，无论为有体物或无体物、动产或不动产、有形或无形，亦无论以何种方式取得；或

(b) 任何形式的、证明对该等资产的所有权或权益的法律文件或文书，包括电子或数字形式者，包括货币、银行信贷、存款及其他财政资源、旅行支票、银行支票、汇款单、资本市场产品、汇票及信用证，

且无论位于马来西亚境内或境外，并包括对任何该等财产的完全或部分的法定权益或衡平法权益；

"恐怖主义行为" (perbuatan keganasan / terrorist act) 具有《刑法典》[第 574 号法令] 赋予该词的含义；<sup>11</sup>

---

合理根据，应即撤销；同条第(6)款另规定，被宣布的实体可在命令于宪报公布后六十日内向内政部长提出书面申请，请求撤销该命令。马来西亚总检察署在一起涉及“泰米尔伊拉姆猛虎解放组织” (LTTE) 的案件通报中特别指出：第 66B 条使用的“合理根据” (reasonable grounds) 一语表明这是“可由法院审查的客观标准”，而非可任意裁量的主观标准；该组织系于 2014 年 11 月 12 日经宪报命令被宣布为恐怖组织，因若干被告被指控的行为发生在宣布之前，此案在马来西亚引起关于宣布时点与罪刑法定关系的争议。我国《反恐怖主义法》第 15 条设“申请复核—复核决定为最终决定”的机制，并规定撤销认定后应予公告并解除冻结。比较时须注意：马来西亚的复核是“部长每六个月自查”，我国的复核是“被认定人不服时申请、由国家反恐怖主义工作领导机构作出”，两者的启动方式与审查主体均不相同。

<sup>9</sup> 【译者注】本法所称“部长” (Menteri / Minister) 专指“受委托负责内政事务的部长”，即内政部长，而非泛指任何部长。马来西亚采内阁制，部长为政治任命，由首相自国会两院议员中遴选后提请最高元首任命。我国国务院组成人员及部长的产生程序与此不同。进行比较研究时须注意，“部长”在本法中始终指向特定内阁职位，故本译本在释义处径译为“受委托负责内政事务的部长”，行文中则径称“部长”，以与原文一致。

<sup>10</sup> 【译者注】本条“财产”定义与《刑法典》第 130B 条第(1)款“财产”定义实质相同（《刑法典》该定义中尚列举“股份、证券、债券”，本条无），二者均取自反恐融资领域的国际通行表述。但须特别注意：本法十条之中并无任何关于财产冻结、扣押、没收、处置或申报的实体规定——该定义在本法中并无实际适用场景，系立法上的冗余安排。马来西亚的财产冻结与没收分别依《2001 年反洗钱、反恐怖主义融资及非法活动收益法》及《刑法典》第 130N 条至第 130R 条处理。与之对照，我国《反恐怖主义法》第 14 条规定：“金融机构和特定非金融机构对国家反恐怖主义工作领导机构的办事机构公告的恐怖活动组织和人员的资金或者其他资产，应当立即予以冻结，并按照规定及时向国务院公安部门、国家安全部门和反洗钱行政主管部门报告。”

<sup>11</sup> 【译者注】本法将“恐怖主义行为”的定义完全委托给《刑法典》[第 574 号法令]，即该法典第 130B 条第(2)款至第(4)款：恐怖主义行为指在马来西亚境内或境外实施的行为或行动威胁，同时具备三项条件——(a) 属该条第(3)款列举的情形之一（造成人员严重身体伤害、危及人员生命、导致人员死亡、对公众或一部分公众的健康或安全造成严重风险、造成财产严重损害、涉及使用枪支或爆炸装置或其他致命装置、涉及释放或散布有毒化学品或生物制剂、旨在破坏或严重干扰计算机系统或关键基础设施、旨在破坏或严重干扰基本紧急服务、危害国家安全或公共安全等，并包括构成

"旅行证件" (dokumen perjalanan / travel document) 指护照或任何政府为跨越国际边界旅行的目的而签发的任何形式的有效身份证件。<sup>12</sup>

### 第3条 域外适用

本法适用任何人，无论其国籍或公民身份如何，在马来西亚境外与在马来西亚境内同样有效；凡任何人在马来西亚境外任何地方实施本法所指罪行，可就该罪行予以处理，犹如该罪行是在马来西亚境内任何地方实施的一样。<sup>13</sup>

### 第4条 在外国的恐怖主义行为

本法的特别措施适用于有下列情形的任何人——<sup>14</sup>

---

《1984年航空犯罪法》所定罪行的作为或不作为)；(b)实施该行为或作出该威胁“意图推进政治、宗教或意识形态事业”；(c)该行为或威胁意图或可合理视为意图恐吓公众或一部分公众，或者影响、强迫马来西亚政府、马来西亚任何州政府、任何其他政府或任何国际组织实施或不实施任何行为。该条第(4)款另将属“倡导、抗议、异议或工业行动”且不意图造成死亡、严重伤害或危害公共安全的行为或威胁排除在外。我国《反恐怖主义法》第3条对“恐怖主义”与“恐怖活动”分别定义：前者侧重通过暴力、破坏、恐吓等手段制造社会恐慌、危害公共安全、侵犯人身财产，或者胁迫国家机关、国际组织，以实现政治、意识形态等目的的主张和行为；后者采五项列举并含“其他恐怖活动”的兜底项。实体罪名则见于《刑法》第120条（组织、领导、参加恐怖组织罪）、第120条之一（帮助恐怖活动罪）、第120条之二（准备实施恐怖活动罪）等。马来西亚定义中的“目的要件”（意图推进政治、宗教或意识形态事业）处于核心地位，我国《反恐怖主义法》第3条则将其融入“恐怖主义”的表述而非列为独立要件，使用译本时不宜径行套用。

<sup>12</sup> 【译者注】“dokumen perjalanan / travel document”译为“旅行证件”。用语比较：我国《出境入境管理法》《护照法》使用“出入境证件”与“护照”；联合国文书、《国际民航公约》附件九及国际移民组织文献的通行中文表述为“旅行证件”；马来西亚华文媒体多作“旅游文件”（见中国新闻社2015年3月31日报道）。本译本从联合国通行表述，取“旅行证件”。依本条定义，“旅行证件”指护照或任何政府为跨越国际边界旅行的目的而签发的任何形式的有效身份证件，故其外延大于“护照”。本法正文并区分“马来西亚旅行证件”（第5条，即马来西亚政府签发给本国公民者）与“外国旅行证件”（第6条、第7条，即外国政府签发者）。换言之，第5条的对象是马来西亚公民，第6条、第7条的对象主要是外国人（亦可能是持外国护照的马来西亚永久居民）。此一区分是理解本法权力配置的关键，我国读者尤须留意，因我国法制中并无与之完全对应的分类。

<sup>13</sup> 【译者注】本条采“拟制在马来西亚境内犯罪”的技术——不直接赋予法院对境外行为的管辖权，而规定该行为“可就该罪行予以处理，犹如该罪行是在马来西亚境内任何地方实施的一样”。此技术与《刑法典》第3条、第4条一脉相承（《刑法典》第3条规定：任何依法须为在马来西亚境外所犯的罪行而受审的人，均须依照该法关于在马来西亚境外所犯行为的规定予以处理，其方式与该行为是在马来西亚境内所犯一样）。差别在于：《刑法典》第4条的域外适用须与第六章、第六章A、第六章B等特定章节相联结，并区分公民或永久居民、公海船舶与航空器、针对马来西亚公民等情形；本法第3条则对本法所指一切罪行无差别适用，且明文不问行为人的国籍或公民身份。我国《刑法》第6条至第9条以属地、属人、保护、普遍管辖四项原则分层确定适用范围，并未采用拟制境内犯罪的技术；就恐怖活动犯罪，《反恐怖主义法》第11条另规定：“对在中华人民共和国领域外对中华人民共和国国家、公民或者机构实施的恐怖活动犯罪，或者实施的中华人民共和国缔结、参加的国际条约所规定的恐怖活动犯罪，中华人民共和国行使刑事管辖权，依法追究刑事责任。”另，我国《刑法》第10条就没有关于在外国已受审判的消极承认规定，马来西亚法律中无完全对应条文。

<sup>14</sup> 【译者注】本条界定“特别措施”的适用对象，其构造值得注意：并不要求行为人在马来西亚境内已有犯罪行为，亦不要求其已经出境，只要其“前往马来西亚”，或者“从马来西亚或经马来西亚前往或意图前往外国或外国任何部分”，

(a) 前往马来西亚；或

(b) 从马来西亚或经马来西亚前往或意图前往外国或外国任何部分，

以在外国或外国任何部分从事或支持涉及列名恐怖组织的恐怖主义行为。

## 第5条 马来西亚旅行证件的暂停或撤销

(1) 经警察总长请求，移民局总监可藉命令暂停或撤销已向某人签发的全部马来西亚旅行证件，并应将该暂停或撤销通知获签发该旅行证件的人。<sup>1516</sup>

(2) 警察总长在下列情形下可依第(1)款提出请求——<sup>17</sup>

---

且目的在于在外国从事或支持涉及列名恐怖组织的恐怖主义行为，即落入本条。其中“经马来西亚”（from or through Malaysia）一语表明本法同时覆盖“以马来西亚为中转地”的情形，此系对马来西亚作为区域航空枢纽这一现实处境的立法回应。我国《反恐怖主义法》未设以“过境”为连接点的同类规定；我国对过境外国人的管理主要依《出境入境管理法》关于过境免签、停留居留管理及强制措施的规定进行。又，“前往”与“意图前往”并列表述，意味着本法的措施可在当事人尚未启程时即已具备适用前提，其着眼点是“预防”而非“追诉”。

<sup>15</sup> 【译者注】“Ketua Polis Negara / Inspector General of Police”译为“警察总长”，为马来西亚皇家警察部队（Polis Diraja Malaysia）的最高首长。我国不设“警察总长”这一职务：我国公安机关实行统一领导、分级管理的体制，公安部主管全国公安工作，其负责人为国务院组成人员；警衔序列中的“总警监”为警衔而非职务，性质与马来西亚的“警察总长”完全不同。本法内部的权力配置尤须注意：警察总长仅有“请求”权，而无自行决定的权力，须分别由移民局总监（第5条）或部长（第6条）作出决定；但第7条的“要求”与“扣押”则由“警察”（pegawai polis，即警官）直接实施。换言之，本法把判断与提请的权力交给警察机关，把决定的权力交给移民主管与内阁部长，形成事实上的分权与制衡，此与我国《反恐怖主义法》第39条将决定权直接授予出入境证件签发机关、出入境边防检查机关的安排不同。

<sup>16</sup> 【译者注】暂停或撤销旅行证件，属预防性行政措施，不以行为已被定罪为前提，亦不以刑事程序已经启动为前提；其效果是限制当事人的出境自由，而非剥夺人身自由。我国《反恐怖主义法》第39条设有功能相近但主体不同的授权：“出入境证件签发机关、出入境边防检查机关对恐怖活动人员和恐怖活动嫌疑人员，有权决定不准其出境入境、不予签发出境入境证件或者宣布其出境入境证件作废。”另，《护照法》第13条规定，国务院有关主管部门认为申请人出境后将对国家造成危害或者对国家利益造成重大损失的，护照签发机关不予签发护照。差异有三：其一，决定主体不同（马来西亚为警察总长请求、移民局总监决定；我国为出入境证件签发机关与出入境边防检查机关）；其二，我国法条的文言为“不准出境入境”“不予签发”“宣布作废”，未使用“暂停”这一“有期限、可恢复”的概念，而马来西亚法上的“暂停”隐含着期限届满或条件消失后自动恢复的可能；其三，“撤销”在马来西亚法上可与第5条第(5)款“不得取得补发证件”相连接，从而产生接近永久性的效果。

<sup>17</sup> 【译者注】本条采“怀疑—相信”（suspects ... and believes ...）的双层主观标准：第一层是警察总长对“该人可能出境从事或支持恐怖主义行为”的怀疑，第二层是警察总长对“暂停或撤销为防止该行为所必要”的相信。此种标准低于刑事诉讼“排除合理怀疑”的证明标准，也低于我国行政处罚所要求的“违法事实清楚、证据确凿”（《行政处罚法》第40条：违法事实不清、证据不足的，不得给予行政处罚）。本法未规定作出该等判断所需的信息来源、审查层级或书面记录义务。我国《反恐怖主义法》第39条亦未规定决定程序，但《行政强制法》第18条对行政机关实施行政强制措施设有出示执法身份证件、通知当事人到场、当场告知理由与依据及当事人依法享有的权利、听取当事人的陈述和申辩、制作现场笔录等程序要求，可资比较。

(a) 其怀疑该人可能离开马来西亚以在外国或外国任何部分从事或支持涉及列名恐怖组织的恐怖主义行为；且

(b) 其相信该暂停或撤销为防止该人实施该等行为所必要。

(3) 其旅行证件已被暂停或撤销的人，可向移民局总监提出书面申请，请求撤销该暂停或撤销命令。<sup>18</sup>

(4) 就依第(3)款提出的申请，移民局总监可撤销或维持该暂停或撤销命令。

(5) 凡其马来西亚旅行证件已依本法被暂停或撤销的人，在第(1)款所指暂停或撤销命令有效期间，不得取得补发或临时的马来西亚旅行证件。<sup>19</sup>

(6) 违反第(5)款的人构成罪行，应处以不超过二年的监禁。<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> 【译者注】本条第(3)款、第(4)款是本法的救济条款，但其救济方式仅为向作出决定的移民局总监本人提出书面申请、请求取消命令，并由总监自行决定撤销或维持。这属行政内部救济，决定主体与作出原决定的主体同一。本法未规定任何司法审查程序，亦未规定申请的处理期限与答复形式。我国与此类限制出境措施相对应的救济途径，包括依《行政复议法》申请行政复议、依《行政诉讼法》提起行政诉讼；就恐怖活动组织和人员的认定，《反恐怖主义法》第15条另规定被认定的组织与人员对认定不服的，可以通过国家反恐怖主义工作领导机构的办事机构申请复核，复核决定为最终决定。比较法上，马来西亚国内对此类预防性立法的司法审查缺位批评较多：马来西亚律师公会曾主张，同类预防性立法近乎全面排除司法审查，有违《联邦宪法》赋予司法机关的宪法职能；马来西亚人权委员会亦曾公开呼吁审议相关立法的透明度与法律监督机制。本注仅指明制度差异，不构成对马来西亚法律制度的评价。

<sup>19</sup> 【译者注】本款禁止被暂停或撤销旅行证件者在命令有效期间取得补发或临时的马来西亚旅行证件，用意在于防止当事人以挂失补办等方式规避管制。所称“临时旅行证件”在马来西亚实务中主要指用于紧急出境或返国的临时性护照类证件。我国《护照法》与《出境入境管理法》对不予签发护照、不准出境的情形设有规定，但未设“禁止补发”的专门条款，而是通过“不予签发”这一前置控制实现相同效果。

<sup>20</sup> 【译者注】本款为本法的第一个罪刑规范：违反第(5)款（在暂停或撤销期间取得补发或临时旅行证件）者，处不超过二年的监禁。须注意三点：其一，本条仅规定“监禁”一种刑种，未设罚金选项；其二，条文采“监禁”（*pemencaraan* / *imprisonment*）而未使用“有期徒刑”的表述，马来西亚刑法中监禁依刑期区分为“监禁”与“终身监禁”，并无我国有期徒刑、拘役、管制的刑种划分；其三，本款未规定本罪的主观要件（明知或故意），解释上是否要求明知，在马来西亚学理与实务上尚有讨论空间。我国对弄虚作假骗取护照的行为，《护照法》规定由护照签发机关收缴护照或者宣布护照作废，由公安机关处以罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。我国《刑法》中与此类行为可能相关的罪名，主要包括第280条之伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章罪，但单纯的“骗取”行为在刑法上通常不单独成罪——此与马来西亚以“取得补发或临时证件”的行为本身即予入罪的立法思路，有实质差异。

## 第6条 请求交存外国旅行证件

(1) 经警察总长请求，部长如信服下列事项，可命令交存某人的外国旅行证件十四日——<sup>21</sup>

(a) 该人可能离开马来西亚以在外国或外国任何部分从事或支持涉及列名恐怖组织的恐怖主义行为；且

(b) 交存该人的外国旅行证件为防止该人实施该等行为所必要。

(2) 警察总长在下列情形下可依第(1)款提出请求——

(a) 其怀疑该人可能离开马来西亚以在外国或外国任何部分从事或支持涉及列名恐怖组织的恐怖主义行为；且

(b) 其相信交存该人的外国旅行证件为防止该人实施该等行为所必要。

(3) 如部长已依第(1)款作出命令，则非经警察总长提供补充资料支持该请求，不得就同一人再依本条提出请求。<sup>23</sup>

<sup>21</sup> 【译者注】本款是本法最具争议、也最富比较法价值的规定：授权内政部长命令交存（surrender）外国旅行证件十四日。其要点有四。其一，对象是“外国旅行证件”，即外国政府签发的护照等，实质上主要针对在马来西亚境内的外国人。其二，决定主体是内阁部长而非移民局总监——本法把涉及外国人权利的措施提升到部长层级。其三，期限为固定的十四日，但依第(3)款，只要警察总长提供补充资料，部长即可再次作出命令，故十四日并非绝对上限。其四，本法未规定交存期间的保管方式与证件的使用限制（例如当事人是否可在境内使用该证件），亦未规定拒不交出时的独立处罚，而以第7条警察的“要求—扣押”方式解决。我国现行法制中没有与“命令外国人交出护照”相对应的行政强制措施：对境内外国人，我国依《出境入境管理法》可采取的措施包括继续盘问、拘留审查、限制活动范围、遣送出境、驱逐出境等，以限制人身自由为主，而非扣押其护照；对境外人员则通过不予签发签证、不准入境等方式处理。此项差异是理解本法“以证件管制替代人身拘束”这一思路的关键。

<sup>22</sup> 【译者注】“如信服”（if the Minister is satisfied / jika Menteri berpuas hati）是英联邦制定法中常见的行政心证表述，其含义是决策者依其判断确信法定条件已经具备。此种标准的强度低于刑事诉讼的“排除合理怀疑”，亦不同于我国刑事诉讼所要求的“证据确实、充分”（《刑事诉讼法》第55条）。值得注意者，本条第(1)款把心证主体明确设定为部长本人，而非其下属官员。就整部法律看，“信服”仅在第6条第(1)款出现一次，其余条文均使用“怀疑/相信”的表述——这意味着，对外国人护照实施十四日交存这一较重的措施，反而适用了相对较高的心证门槛，此一安排在体系结构上值得留意。

<sup>23</sup> 【译者注】本款是对第6条措施的程序制约：部长对同一人再次作出交存命令的前提，是警察总长提供“补充资料”以支持请求，立法用意在于防止以“再续十四日”的方式变相无限期扣押护照。但须注意，本款只要求“补充”（additional）而未界定补充资料的标准与审查方式，亦即新增一份形式性的说明文件，在文义上亦可能满足要件；且本款只限制对同一人的后续请求，并不限制部长首次作出命令，故其实效有限。相较之下，我国《行政强制法》第20条对限制公民人身自由的行政强制措施规定了明确的期限与延长条件，并以“实施行政强制措施的目的已经达到或者条件已经消失，应当立即解除”为一般要求。

## 第7条 要求交出外国旅行证件

(1) 如部长已依第6条作出命令，警察可要求该人将其外国旅行证件交予该警察。

(2) 如该人未立即交出其外国旅行证件，该警察可扣押该人的外国旅行证件，无论该外国旅行证件是否在其占有或控制之下。<sup>24</sup>

(3) 任何人在依第(1)款提出要求后未立即向该警察交出旅行证件，即构成罪行。<sup>25</sup>

(4) 警察依本条取得的外国旅行证件，应在部长依第6条就该证件所作命令的期限届满后立即归还获签发该证件的人，但任何其他成文法要求留存该外国旅行证件的除外。<sup>26</sup>

(5) 凡其外国旅行证件已依本条被扣押的人，在现有旅行证件被扣押期间，不得取得补发或临时的外国旅行证件。

(6) 违反第(3)款或第(5)款的人构成罪行，应处以不超过二年的监禁。<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> 【译者注】本条赋予警察径行扣押旅行证件的权力，且明文规定“无论该外国旅行证件是否在其占有或控制之下”(whether or not the foreign travel documents are in his possession or control)。此语的实务含义是：只要部长已依第6条作出命令，警察即可扣押该证件，纵使证件并不在当事人身上或当事人不愿交出，警察因而可对该证件实施对物的强制取得。本款未规定搜查程序、未要求出示任何令状、未规定在场见证或制作清单。我国对物的强制处分原则上须依《刑事诉讼法》第138条执行，且进行搜查必须向被搜查人出示搜查证（在执行逮捕、拘留时遇有紧急情况可不另用搜查证）；行政领域则依《行政强制法》第18条须履行出示执法证件、通知当事人到场、当场告知理由与依据及权利、听取陈述申辩、制作现场笔录等程序。两国在此处的程序密度差别显著。

<sup>25</sup> 【译者注】本款属不作为犯的构造：只要“未立即交出”即构成罪行，条文未使用故意、明知、拒不过错要件，亦未规定任何正当理由或抗辩事由（例如证件确不在其持有中）。字面上，当事人因客观原因（证件遗失、被他人保管、本人正在境外）而未能立即交出，亦可能落入本款文义。比较而言，我国刑法上的持有型、不作为型犯罪通常设有明确的主观要件（如《刑法》第282条第2款之非法持有国家绝密、机密文件、资料、物品罪，仍要求“非法持有”的故意），且《行政处罚法》第33条规定“当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚”。本法未采此路径。

<sup>26</sup> 【译者注】本款设定归还义务：部长命令所定期限届满后，应将外国旅行证件立即归还获签发该证件的人，但任何其他成文法要求留存该外国旅行证件的除外。此项但书在实际效果上可能使十四日期限被延长——例如依《1959/63年移民法》对当事人采取扣留措施，或依《刑事诉讼法典》将证件作为物证扣押时，该证件可因他法上的原因继续留存。换言之，本法规定的期限并非证件绝对最长扣留期，使用时须与相关成文法一并检索。

<sup>27</sup> 【译者注】本款为同一罪行的罚则，与第5条第(6)款相同，均为不超过二年的监禁。此处可一并说明马来西亚刑法罚则的表述体例：条文作“commits an offence and shall be punished with imprisonment for a term which may extend to two years”/“melakukan suatu kesalahan dan hendaklah dihukum dengan pemenjaraan selama tempoh sehingga dua tahun”，本译本统一

## 第8条 起诉的提起

本法所指罪行或与之有关的罪行的起诉，除由检察官提起或经检察官书面同意外，不得提起。<sup>2829</sup>

## 第9条 《1954年罪犯强制出席法》及《刑事诉讼法典》第173A条、第293条、第294条的不适用

《1954年罪犯强制出席法》[第461号法令]及《刑事诉讼法典》[第593号法令]第173A条、第293条及第294条，不适用于本法所指罪行。<sup>3031</sup>

译作“构成罪行，应处以不超过二年的监禁”，与此前两部译本保持一致。我国刑法条文的对应表述为“处三年以下有期徒刑”等，采“以下”而非“不超过”，并在分则中为每一罪名明定法定刑幅度；“may extend to”字面为“可延展至”，指该刑期为该罪的上限而非固定刑，量刑时可在上限之下依《刑法》第61条至第63条从轻或减轻。马来西亚刑法另设有明定最低刑与最高刑之例（如“imprisonment for a term not less than …”），英联邦法域大体同此体例。

<sup>28</sup> 【译者注】本条确立检察官对本法罪行的起诉垄断：除由检察官提起或经其书面同意外，不得提起起诉。马来西亚《联邦宪法》第145条第(3)款规定，总检察长（Attorney General / Peguam Negara）兼任检察官（Public Prosecutor / Pendakwa Raya），统一行使公诉权，并有权提起、进行或中止任何刑事程序；换言之，马来西亚并无与我国人民检察院相当的独立检察机关，检察职能附于总检察长署（Attorney General's Chambers）。故本译本将 Pendakwa Raya 译为“检察官”，与此前两部译本保持一致，其在马来西亚法上指向总检察长或其授权的下级主管官。程序上的效果是：本法罪行一律由国家追诉，且须经检察主管同意，以统一追诉标准。

<sup>29</sup> 【译者注】（承上）马来西亚刑事诉讼实行国家追诉原则，本法所指罪行须经检察官提起或同意，被害人不得自行起诉。我国除公诉外另设自诉制度：《刑事诉讼法》第210条规定了自诉案件的范围（告诉才处理的案件、被害人有证据证明的轻微刑事案件、被害人有证据证明对被告人侵犯自己人身、财产权利的行为应当依法追究刑事责任而公安机关或者人民检察院不予追究被告人刑事责任的案件），被害人于法定情形下得直接向人民法院起诉。就恐怖活动犯罪而言，我国因其属严重危害社会秩序和国家利益的犯罪，实践中均以公诉方式追诉。另须注意，我国《刑事诉讼法》规定了公安机关、人民检察院的立案程序以及被害人的申诉、复议机制，与马来西亚依《刑事诉讼法典》向治安法官告诉（complaint）的启动方式不同。

<sup>30</sup> 【译者注】本条为本法唯一的排除性条款，其效果是使本法所指罪行不得适用任何非监禁处置。所排除者共四项。（一）《1954年罪犯强制出席法》[第461号法令]——该法设立“强制出席令”（Compulsory Attendance Order），法院可判令罪犯每日前往强制出席中心从事无偿劳动，作为监禁的替代刑；依该法第5条，原以应处监禁不超过三年之罪为限（2025年修正后提高至不超过十年），每日劳动不超过四小时。（二）《刑事诉讼法典》第173A条——“有条件或无条件释放”，即法院认定指控成立但认为不宜施加刑罚时，可对罪犯加以训诫或警告后撤销指控，或令其具结保证善行（保证期不超过三年）而“不记录定罪”，属定罪前转处。（三）第293条——社会服务令，法院可判令罪犯从事合计不超过二百四十小时的社会服务。（四）第294条——“具保保持良好行为”，即在已定罪之后判令罪犯具结交保以保证善行。四者的共同点是避免监禁的实际执行。我国与此相对应的制度，包括《刑法》第72条以下之缓刑、第38条至第41条之管制（不予关押但限制一定自由），以及《社区矫正法》所确立的社区矫正制度；我国法律对恐怖活动犯罪并未作全面排除（《刑法》第74条规定累犯不适用缓刑，第50条第2款规定对部分严重暴力犯罪的限制减刑，第81条第2款规定对部分犯罪的限制假释）。两国的制度逻辑并不相同：我国是在罪刑均衡与人身危险性评估的基础上作个案裁量，马来西亚本条则以罪名的类型（本法罪行）为唯一标准作整体排除。

<sup>31</sup> 【译者注】（承上）须说明该项排除的现实意义：《1954年罪犯强制出席法》自1954年制定后长期未获实施，2010年起方在马来半岛各州（沙巴州、砂拉越州除外）推行，用以缓解监狱拥挤；2025年7月28日国会通过修正案，将可适

## 第 10 条 条例

部长可为全面实施或执行本法规定而制定必要或适宜的条例。<sup>32</sup>

---

用强制出席令的罪行由应处三年以下监禁之罪扩大至应处十年以下监禁之罪，并调整了令期与每日劳动的上限。本法第 9 条对该法的排除，意味着即便马来西亚日后进一步扩大强制出席令的适用范围，本法所指罪行仍在排除之列。此种以法律明定排除的立法方式，与我国在《刑法》总则中通过缓刑、假释的适用条件作一般性限制，再辅以司法解释与量刑指导的做法不同。使用本译本作比较研究时，宜将其理解为立法机关就特定罪名明确表达从严立场的技术手段。

<sup>32</sup> 【译者注】本条授权部长制定“必要或适宜”的条例（regulations / peraturan-peraturan）以全面实施或执行本法，属英联邦法上典型的附属立法（subsidiary legislation）授权条款。其授权范围宽泛（“必要或适宜”属不确定概念），且未设任何内容限制、程序要求、期限或议会审议（先行审查或后置审查）机制。我国行政机关制定规范性文件，须依《立法法》《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》所定的权限与程序进行，并受备案审查约束；国务院部门制定的规章还须报国务院备案。就内容而言，我国《反恐怖主义法》并未以条文概括授权制定实施条例，其配套规则主要体现为国务院及各部门的规范性文件。马来西亚此处的授权密度，是两国在授权立法控制程度上的显著差异。