

論澳門《維護國家安全法》中引入“保護管轄原則” 與《區際刑事司法互助協議》銜接的重要性

陳華強*

摘要：

國家主權和安全的概念是指一個國家排除其他國家對其整體安全的威脅。“保護管轄原則”是指，若身處境外的外國人對一個主權國家進行危害國家安全或核心利益的犯罪行為，該主權國家可透過具備域外效力的法律行使刑事管轄權。因此，一個國家為了保護自己國家安全的重大法益，或保護自己國民在海外的安全和利益，將《國家安全法》的效力向域外延伸，尤其針對外國人在域外的犯罪行為，確立和行使“保護管轄原則”，使之能夠依法處罰，這是“保護管轄原則”設立的宗旨和意義。但是，要實際行使上述“保護管轄原則”存在着一定困難，因為犯罪人是外國人，實施犯罪地點又是在澳門境外，如果該犯罪人不能被引渡或被移交過來，或者沒有在澳門領域內被抓獲，澳門司法機關將無法對其進行刑事追究。此時，刑事司法互助便極有用武之地。目前中國形成了“一國、兩制、四法域”的法律區域，中國內地和香港特區、澳門特區及我國台灣地區的司法體制和制度不盡相同。正是由於司法制度之間的不完全對接，也導致了刑事司法管轄權常常發生積極的或消極的管轄衝突和法律衝突。為了解決上述衝突，以及在維護國家安全及領土完整之使命面前，我們應關注我國的內部形勢，更應加快《區際刑事司法協助法》之制定，以便日後遇到真正危害之時有法律武器可用。為此，本文將就上述課題作出分析及研究。

關鍵詞：國家主權 國家安全 刑事管轄權 保護管轄原則 刑事司法互助

一、前言

中華人民共和國公民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各人民團體、企業事業組織和其他社會組織，都有維護國家安全的責任和義務。中國的主權和領土完整不容侵犯和分割。維護國家主權、統一和領土完整是包括港澳同胞和台灣同胞在內的全中國人民的共同義務¹。這是中國國安法賦予中國人民的責任和義務。

《澳門基本法》第23條中載有三項禁止：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。

澳門國安法即《維護國家安全法》，它是根據《澳門基本法》第二十三條有關澳門特別行政區境內就國家安全而制定的法律，旨在防止和制裁叛國、分裂國家、煽動叛亂罪、顛覆中央人民政府和竊取國家機密等危害國家安全等行為，並制定了第2/2009號法律《維護國家安全法》，該法律自2009年3月3日生效至今。

* 陳華強，澳門法制研究會會長，法學博士，澳門執業律師。

1. 《中華人民共和國國家安全法》第11條內容。

從上可見，無論是我國國安法，還是澳門國安法，法律精神是要讓每一個中國人肩負起保家衛國、共建和諧社會之責任和義務，捍衛國家安全更是每個公民的使命。

一直以來，尤其是內地與澳門特區之間的天然聯繫、民生居住工作之往來需要，無論在經濟、文化、政治、法律等多方面，都應建立更緊密的安排。為此，澳門特區與內地、與香港特區、與台灣地區之間洽談《區際刑事司法協助協議》，其重要性是越發重要。

《區際刑事司法協助法》自回歸以來一直在進行立法工作，甚至於 2016 年 6 月該法案原已提交澳門立法會審議，但基於特殊原因，澳門特區政府曾主動將之撤回。雖然現實如此，即目前尚未締結中國內地、香港特區、澳門特區之間的區域刑事司法協定或協議，但不久的將來，我們還是應制定相關協議和規定。商討中國內地、香港和澳門特區的刑事司法互助安排，應遵循相關原則，尤其堅持“一個中國、兩種制度”原則，在“一個中國、兩種制度”原則的指導下做好內地與澳門的刑事司法互助工作。

二、國家保護管轄權、保護管轄原則的概念

澳門自古以來便是中國的領土。現時，澳門是我國境內設立的其中一個特別行政區。根據《澳門基本法》的序言，為了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展，考慮到澳門的歷史和現實情況，國家決定，在對澳門恢復行使主權時，根據《中華人民共和國憲法》第三十一條的規定，設立澳門特別行政區，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，不在澳門實行社會主義的制度和政策。

《澳門基本法》明確規定，澳門特別行政區是中華人民共和國的一個地方行政區域，是中華人民共和國不可分離的部分，直轄於中央人民政府；特別行政區所享有的高度自治權，來自於全國人大及其常委會、中央人民政府的授權。

澳門特別行政區奉行“一國兩制、澳人治澳”，依法享有獨立的審判權和終審權。澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任，以捍衛國家安全和領土完整為己任。

為此，任何人或組織在澳門境內企圖作出挑釁和危害國家安全和領土完整的犯罪行為，依據現行《國家安全法》能做到防範、制止和懲治之效。但是，為防範、制止和懲治這些發生在澳門境外，或者由非澳門居民在澳門境外作出危害國家安全等犯罪行為，是需要將《國家安全法》的效力向域外延伸，只有這樣才能達至積極追究違反國安法的犯罪。因此，《國家安全法》設定“保護管轄原則”是十分具必要性的。

那麼，甚麼是“保護管轄權”或“保護管轄原則”？

一般而言，一國刑法處罰的是該國領域內發生的犯罪，稱之為“屬地管轄原則”。有些國家和地區也處罰自己國民在國外的某些犯罪行為，稱之為“屬人管轄原則”。國際間，有些國家和地區對嚴重的國際性質犯罪如海盜行為、劫機行為等，會確立及行使“普遍管轄原則”，亦會締結國際公約等。

在例外的情況下，一國刑法為了保護自己國家重要法益，如果犯罪行為損害國家安全和重大利益，可以將法律效力向域外延伸，針對那些外國人在境外作出侵害本國安全和重大利益的行為，亦予以懲處。這就是“保護管轄原則”的概念，即為保護性管轄，或稱保護原則、安全原則，是指國家對於嚴重侵害本國安全或公民利益的行為及行為人進行的管轄，不論行為人的國籍為何，也不論行為地在何地。

具體而言，“保護管轄原則”是指，若身處境外的外國人在域外對一個主權國家進行危害其安全或核心利益的犯罪行為，該主權國家可透過具備域外效力的法律行使刑事管轄權。為更深入探討這課題，必須先瞭解甚麼是“刑事管轄權”或者“司法管轄權”。

（一）澳門法院的司法管轄權設置

“司法權”即為法院管轄權，或稱為“司法管轄權”。它是我國全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照《基本法》的規定實行高度自治的權力。獨立的司法權和終審權更是體現“一國兩制、澳人治澳、高度自治”的重要體現。

《澳門基本法》對澳門法院的管轄權做出明確規定，主要集中在第19條（獨立的司法權和終審權）、第36條（澳門居民訴諸法院之權利）、第29條第1款（假定無罪原則）等。

當中，澳門特別行政區法院除繼續保持澳門原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對澳門特別行政區所有的案件均有審判權，但澳門特區法院對國防、外交等國家行為並無管轄權。然而，雖然沒有管轄權，但考慮到法院在受理某一宗案件時，很可能事先不清楚是否涉及國家行為的問題。為此，若澳門特別行政區法院在審理案件中遇有涉及國防、外交等國家行為²的事實問題，還是可以繼續審判的，但應取得行政長官就該等問題發出的證明文件，上述文件對法院有約束力。行政長官在發出證明文件前，須取得中央人民政府的證明書。

對應本地法即《司法組織綱要法》³，除《澳門基本法》所規定的情況外，凡是按照澳門刑法規定而被視為適用澳門地區法律的所有刑事案件，只要不涉及外交、國防等國家行為，澳門司法機關都具有管轄權。

此外，澳門特別行政區設立了第一審法院、中級法院及終審法院。

第一審法院包括初級法院（初級法院包括民事法庭、刑事法庭、刑事起訴法庭、輕微民事法庭、家庭及未成年人法庭、勞動法庭）和行政法院。初級法院按照各自法庭權限行使審判權。行政法院有管轄權解決行政、稅務及海關方面的法律關係產生的爭議。

2. 所謂國家行為，是指國家最高權力機關、最高行政機關所作的體現國家主權的決定、決議或措施，如宣戰、媾和、對外國政府的承認、派遣外國使節、與外國簽訂條約、簽發任免令、宣佈戒嚴令等行為，都屬於國家行為的範疇。國家行為是國家主權的體現，代表了國家利益。參考網站：<https://www.chinanews.com.cn/zhuanli/aomen/lawabc/p3-36.html>

3. 見《司法組織綱要法》第1條第2款之規定。

中級法院則為澳門特區的第二級法院上訴法院，主責審判下級法院的上訴案件及尚有的 13 項管轄權。⁴

終審法院是澳門特區法院等級中的最高機關，行使《澳門基本法》賦予澳門特別行政區的終審權。主責審判下級法院的上訴案件及尚有的 14 項管轄權。⁵

（二）澳門刑事管轄權、刑法的效力範圍

如上可見，《司法組織綱要法》第 16 條規範了澳門特區法院對整個澳門特別行政區具有管轄權。而《澳門刑事訴訟法典》建立了於審判權基礎上、刑事訴訟法律在空間上的適用和時間上的適用。

根據《澳門刑事訴訟法典》第 10 條（適用範圍）規定了審判權和管轄權，當中法院在刑事方面之管轄權由該法典之規定規範，且由有關司法組織之法例補充規範。同一法典第 11 至 27 條規範了澳門各級法院、刑事起訴法庭的管轄權。

另外，刑事訴訟法適用於整個澳門特別行政區，且在適用於澳門特別行政區之國際協約及屬司法協助領域之協定所定之範圍內適用於澳門特別行政區以外。⁶

學者認為⁷，刑事訴訟法的空間效力，即刑事訴訟法的屬人、屬地效力範圍，與刑法並無不同。刑事訴訟法的效力範圍，原則上也相當於刑法的效力範圍。

從實體法意義上講，刑事管轄權更多的是指刑法的效力適用原則。因此，本文只需談論關於刑法的效力範圍或刑法的適用範圍。

根據《澳門刑法典》的規定，刑法在空間上的適用原則包括：1. 屬地管轄原則；2. 普遍管轄原則和保護管轄原則；3. 屬人管轄原則。

那麼我們細看，《澳門刑法典》第四條及第五條規範了澳門刑法在空間上的適用範圍。

《澳門刑法典》第四條規定了屬地管轄原則。這一原則是主權（或治權）的體現，即所有在澳門特區內、在澳門註冊之船舶或航空器內發生的犯罪，不論行為人屬何國籍，澳門刑法均適用，除非國際公約、司法協助或區域協定有相反的規定。

《澳門刑法典》第五條（在澳門以外作出之事實）⁸規定了普遍管轄原則和保護管轄原則、屬人管轄原則。即在特定情況下，對於發生在其域外的犯罪行為，適用澳門刑法。

4. 見《司法組織綱要法》第 36 條的規定。

5. 見《司法組織綱要法》第 44 條的規定。

6. 《澳門刑事訴訟法典》第 6 條之規定（刑事訴訟法在空間上之適用）。

7. 蔡墩銘：《刑事訴訟法概要》，台灣地區：三民書局，2011 年，第 39 頁。

8. 《澳門刑法典》第五條。

為此，針對在澳門以外發生的犯罪⁹，根據不同的情況作出了如下規定：

1. 如有適用於澳門的國際協約或司法協助協定，則優先適用國際協約或司法協助協定。
2. 對特定犯罪(針對澳門域外作出妨害政治、經濟及社會制度罪)實行保護管轄原則、普遍管轄原則。

第5條第1款a)項之規定，實行保護管轄原則。在澳門以外作出的事實，只要屬於a)項所指的犯罪(偽造貨幣、債權證券及印花票證、妨害政治、經濟及社會制度罪，包括：暴力變更已確立之制度、煽動以暴力變更已確立之制度、破壞已在澳門確立之政治或經濟或社會制度、煽動集體違令、通謀外地、侮辱本地區象徵、脅迫本地區之機關、擾亂本地區機關之運作等罪名)，澳門刑法適用之，除非國際公約、司法協助或區域協定有相反的規定除外。此規定實際上體現了保護管轄原則。

按照這一原則澳門刑法應優先適用於當中所規範的情況，因為當中涉及本地區需特別保護的利益。在這樣的情況下，澳門的刑法必須作出處理，不論行為人的身份是澳門人或外國人，是本地居民或非本地居民，又或犯罪行為在何地作出。¹⁰

3. 對特定犯罪實行實際控制與“或起訴或移交”相結合的管轄原則，亦實行普遍性管轄原則。

第5條第1款b)項之規定，在澳門以外作出的事實：只要符合屬於b)項所規定的三個條件，澳門刑法方可適用：①屬於b)項所指的特定犯罪，包括(加重剝奪他人行動自由、使人為奴隸、販賣人口、綁架、挾持人質、煽動戰爭、滅絕種族、嚴重之酷刑及其他嚴重之殘忍、有辱人格或不人道之待遇等)，尤其屬於國際犯罪性質的煽動戰爭罪(第229條)、滅絕種族罪(第230條)、煽動滅絕種族罪(第231條)和協定滅絕種族罪(第232條)等；同時②行為人被發現身在澳門，且③不可被移交至另一地區或國家。在這三個條件均同時滿足的情況下，澳門刑法方可適用，除非國際公約、司法協助或區域協定有相反的規定除外。

值得注意的是，第5條第1款b)項比前a)項多了兩個請求，即“只要行為人被發現身在澳門，且不可被移交至另一地區或國家”的規定¹¹。針對上述條件，當行為人被發現身處澳門，且不能移交至另一國家或地區，則可適用澳門刑法；倘若可以移交的情況，便應由該地區就有關事實作出刑事上的處理¹²。這表述的意思是針對b)項所指特定犯罪，因其所損害的利益或價值是人類的共同財產，它除了體現普遍管轄原則外，也體現了傳統管轄權以外的補充性管轄，是為了確保執行國際公約內“或起訴或移交”的義務及相應的管轄權。

9. 徐京輝：〈《國際刑事法院規約》與澳門刑法若干制度之比較〉，《澳門研究》，2003年9月，第18期，第11-27頁。

10. MANUEL LEAL-HENRIQUE，盧映霞、陳曉疇翻譯：《澳門刑法典注釋及評述》，法律及司法培訓中心，第一冊，2015年，第144-148頁。

11. 不能移交至另一國家或地區之原因，舉例來說：不符合互惠原則而不同意移交；不會將犯罪者移交到非請求移交目的地的另一地區；或者屬於輕微的刑事違法等。

12. 同注11。

4. 屬人管轄原則，又稱居所作為準則。在澳門以外作出的事實，分開二種情況來看：

第一種情況。第 5 條第 1 款 c) 項規定，由澳門居民對非澳門居民在澳門以外實施犯罪，或由非澳門居民對澳門居民在澳門以外實施犯罪，當三個條件均滿足時，澳門刑法適用：①行為人被發現身處澳門，同時②有關事實在行為地亦屬於犯罪，並且行為地行使處罰權，且③不能移交給行為地進行處罰。

第二種情況。第 5 條第 1 款 d) 項的規定，由澳門居民對澳門居民在澳門以外實施犯罪，只要行為人被發現在澳門，便適用澳門刑法。

5. 適用在澳門生效的公約準則¹³。第 5 條第 2 款之規定，如審判在澳門以外作出之事實之義務，係源自適用於澳門之國際協約或屬司法協助領域之協定，則澳門刑法亦適用於該等事實。這是典型的遵守國際協約或區際協議之刑罰義務。

最後需指出，無論採用上述哪種原則適用澳門刑法，均有一個限制：即行為人在其作出事實之地未受審判，或行為人逃避履行全部或部分所判之刑。此舉旨在防止出現“一事二審”。¹⁴

三、引入保護管轄原則的各地立法經驗

(一) 我國內地立法經驗

在《中華人民共和國刑法》(以下簡稱《刑法》)早已引入了“保護管轄原則”的相關條文。首先《刑法》第六條、第七條及第九條規定了一般屬地原則管轄，有限度的屬人原則管轄、普遍管轄原則和適用在中國生效的相關國際條約規定的管轄權。

此外，《刑法》第 8 條尚規範了“保護管轄原則”。因此，《刑法》適用於對外國人在中國管轄範圍之外、針對中國國家或者公民所實施的犯罪行為。

但是，《刑法》的“保護管轄”有兩個適用前提要件，一是在《刑法》下屬於最低刑罰為三年以上有期徒刑之犯罪；二是該行為按照犯罪地的法律也應受到處罰，即為雙重犯罪之原則。在符合上述兩前提條件，《刑法》是可以對其適用。

基於《刑法》這一“保護管轄”原則之規定，中國《反恐怖主義法》、《反間諜法》和《國家安全法》等法律，也同樣設定了“保護管轄”原則之規定，目的是與《刑法》的銜接。¹⁵

舉例：《中華人民共和國國家安全法》第 33 條規定，“國家依法採取必要措施，保護海外中國公民、組織和機構的安全和正當權益，保護國家的海外利益不受威脅和侵害”。

13. 《澳門刑法典》第 5 條第 2 款之規定。

14. 《澳門刑法典》第 6 條之規定。

15. 中國理論法學研究信息網，廖詩評：〈中國法中的域外效力條款及其完善：基本理念與思路〉，網站：<https://www.legal-theory.org/?mod=info&act=view&id=26461>

《中華人民共和國反恐怖主義法》第11條規定，“在中華人民共和國領域外對中華人民共和國國家、公民或者機構實施的恐怖活動犯罪，或者實施與中華人民共和國締結、參加的國際條約所規定的恐怖活動犯罪，中華人民共和國行使刑事管轄權，依法追究刑事責任”。

上述條文之設置，正正是設立了“保護管轄原則”，它是為了保護我國國家安全和正當權益，亦保護我國國家的海外安全和正當權益，因此，設立“保護管轄”原則是極其重要的，它是保護我國國家安全、國民安全的重要途徑，免受外國勢力的侵犯和干預。

（二）外國立法經驗

本文參考了一些外國經驗，轉錄自修改《維護國家安全法》的諮詢文本，關於保護管轄的法律條文如下：

《葡萄牙刑法典》第5條第1款a)項規定，在領土以外實施該項所指的危害國家安全犯罪，亦適用該法，但國際條約或公約另有規定除外。

《德國刑法典》第5條規定：叛國罪、危害法治民主國家罪、洩密及危害對外安全罪等即使在國外犯下，亦適用該法。

《法國刑法典》第113條之10規定：法國刑法適用於依照該法典第四卷第一編之規定懲處的危害國家基本利益罪。

《瑞士聯邦刑法典》第4條規定：在外國實施針對瑞士國家的重罪和輕罪以及從事被禁止的間諜活動，適用瑞士聯邦刑法典定罪處罰。

《意大利刑法典》第7條規定：公民或者外國人在外國實施國事罪，依照意大利法律處罰。

《俄羅斯聯邦刑法典》第12條第3款規定：不在俄羅斯聯邦境內常住的外國公民和無國籍人在俄羅斯聯邦境外實施犯罪的，如果犯罪侵害的是俄羅斯聯邦的利益，應依照該法典承擔刑事責任。

《日本刑法》第2條規定：任何人在日本外實施內亂罪、誘使外患罪，包括預備或者陰謀實施上述犯罪，均依照日本刑法典定罪處罰。

（三）香港經驗

參考鄰近地區香港特別行政區的立法經驗，《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》簡稱《香港國安法》同樣載有域外效力的規定，見《香港國安法》第三十六至三十八條規定。

“域外效力”是指一個國家或地區的法律可以在域外產生法律效力，該部法律可以超越該法律制定者或實施者的管轄範圍而對有關的違法行為進行管轄。

《香港國安法》適用於：(a) 任何人在香港特區內實施《香港國安法》規定的犯罪案件：犯罪的行為或者結果有一項發生在香港特區內的，就認為是在香港特區內犯罪（第三十六條）；(b) 香港特區永久性居民或者在香港特區成立的公司、團體等法人或者非法人組織在香港特區以外實施《香港國安法》規定的犯罪案件（第三十七條）；及(c) 不具有香港特區永久性居民身份的人在香港特區以外針對香港特區實施《香港國安法》規定的犯罪案件（第三十八條）。

上述管轄權參考了一般屬地管轄、屬人管轄之原則，尚包括保護管轄原則。再簡單一點，就是針對那些香港境外行為對香港特區的完整性或安全構成威脅，或危害、破壞其重要政府機關或功能，《香港國安法》可以在域外產生法律效力，香港特區繼而擁有管轄權。

不少國家的國家安全法律也具備域外效力，如上述《德國刑法典》第5條¹⁶針對叛國罪和危害外部安全罪的域外行為、美國針對勾結外國和境外勢力活動的《盧根法》¹⁷，均針對域外行為作出管轄。可見，《香港國安法》的域外效力符合國際法的保護管轄原則和國際慣例。

如上可見，《香港國安法》的“域外效力”是指《香港國安法》適用於那些在香港特別行政區以外、針對香港特別行政區實施該法規定的犯罪的香港特別行政區永久性居民或非香港特別行政區永久性居民。比對之下，《香港國安法》的域外效力，與上指“保護管轄原則”是異曲同工。

除了上述已分析的“保護管轄原則”，《香港國安法》第五十五條尚規範了另一種新穎的管轄權，即由中央直接行使管轄權。

《香港國安法》第四十條說明，除了第五十五條列明的三類特定的例外情況外之其他案件，絕大部分案件都是由香港特區法院行使管轄權。

《香港國安法》第五十五條有以下情況的，經香港特別行政區政府或者駐香港特別行政區維護國家安全公署提出，並報中央人民政府批准，由中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全公署（簡稱駐港國安公署）對該法規定的危害國家安全犯罪案件行使管轄權：

1. 案件涉及外國或者境外勢力介入的複雜情況，香港特別行政區管轄確有困難。這裏是指香港特區行使管轄遭遇外部嚴重障礙的情況¹⁸；

16. 《德國刑法典》第5條，“無論犯罪發生地適用何種法律，德國刑法適用於在國外犯下的下列罪行：…… 2. 叛國罪（第81至83條）；4. 叛國罪和危害外部安全（第94至100a節）”。（中文由筆者翻譯）

17. 見《盧根法》，1 Stat. 613, 18 U.S.C. § 953。《盧根法》訂明“任何美國公民，無論身在何處，未經美國授權，直接或間接開始或與任何外國政府或其任何官員或代理人進行任何通信或往來，意圖影響任何外國政府或其任何官員或代理人的措施或行為，與美國的任何爭端或爭議有關，或為挫敗美國的措施而採取的措施或行為，應根據該法被處以罰款或不超過三年的監禁，或兩者”。（中文由筆者翻譯）

18. 雷建斌，全國人民代表大會常務委員會法制工作委員會憲法室主任。《香港國安法》法律論壇：第二節座談會的演辭。

2. 出現香港特別行政區政府無法有效執行該法的嚴重情況。這裏是指香港特區因來自特區內的嚴重障礙，自身不能有效執行《香港國安法》，必須由中央直接管轄以確保有效執法的情況¹⁹；
3. 出現國家安全面臨重大現實威脅的情況。這裏是指國家安全面臨嚴重危險，而且這種危險非常緊迫，必須由中央立即採取措施以防止危害發生的情況²⁰。

只有在上述非常罕見情況下，才會出現第五十五條適用的情況。由於由駐港國安公署管轄的犯罪案件只是極少數，絕大部分案件仍由香港特區和香港法院所管轄。更重要的是，駐港國安公署管轄是有嚴格的執行程序。

首先，仍必須經由香港特區政府或駐港國安公署提出，然後報請中央政府批准，駐港國安公署才可對有關案件行使管轄權。此外，在行使管轄權時，駐港國安公署負責立案偵查，對香港特別行政區以外的人或組織進行調查，最高人民檢察院指定有關檢察機關行使檢察權，最高人民法院指定有關法院行使審判權，並適用中華人民共和國刑事訴訟法等相關法律。

此外，第五十七條訂明，該等案件的立案偵查、審查起訴、審判和刑罰的執行等訴訟程序事宜，適用《中華人民共和國刑事訴訟法》等相關法律的規定，有關機關亦須依法行使相關權力。

直至目前來說，尚未出現上述情節的個案發生，故此《香港國安法》或由它所規範的犯罪和相關刑事案件，仍是由香港特區法院來行使管轄權。

從外國、我國和香港特區的立法經驗可見，各個國家和地區在危害國家安全的犯罪方面，都是以保護重大法益的角度立法，也以“保護管轄原則”立法。

綜上可見，澳門特別行政區針對《維護國家安全法》作出立法工作，其適用範圍以“保護管轄原則”為方向，是有據可依的。

隨着《中華人民共和國國家安全法》²¹及《香港國安法》等相繼頒佈，加上國際及全球環境不斷變化，澳門相關法律已不合時宜，有需要作出修改，以更好地落實維護國家安全，澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任。

四、澳門《維護國家安全法》中引入保護管轄原則的意義和影響

在澳門《維護國家安全法》引入“保護管轄權”或“保護管轄原則”之意義，是為了對那些發生在澳門特別行政區境外的危害國家安全的行為，澳門法院有權限對這些犯罪行為和犯罪者進行審判和制裁，無論被告人是否中華人民共和國公民或者是否在澳門有居留權。

19. 同注 18。

20. 同注 18。

21. 《中華人民共和國國家安全法》第 44 條規定：香港特別行政區、澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任。

如前所述，我國刑法中早已設定了“保護管轄原則”之規定。雖然《澳門刑法典》第5條第1款a)項也包括了部分特定的犯罪可以設有一定範圍的保護管轄權。針對澳門域外作出妨害政治、經濟及社會制度罪，對包括：暴力變更已確立之制度、煽動以暴力變更已確立之制度、破壞已在澳門確立之政治或經濟或社會制度、煽動集體違令、通謀外地、侮辱本地區象徵、脅迫本地區之機關、擾亂本地區機關之運作等罪名等特定犯罪實行了保護管轄權。

但是，專門針對國家安全和主權的犯罪，即澳門《維護國家安全法》中所專門規範的、發生在澳門的分裂國家、顛覆國家政權、恐怖活動、勾結外國或者境外勢力危害國家安全等犯罪行為，則未見包含在內。

從上可見，上述保護管轄權是明顯圍繞着國家整體利益而設立，任何國家或地區也應尊重別國行使其保護管轄權。

關於《維護國家安全法》引入“保護管轄權”或“保護管轄原則”，本身是一個具爭議性的問題。它也曾被外界質疑它的正當性和必要性。

一方面，有肯定性意見認為，引入“保護管轄原則”可以有效地打擊在境外發生的危害國家安全的行為，防止逃避司法制裁，也可以體現中央政府對澳門特別行政區的信任和支持。

再一方面，有意見認同引入“保護管轄原則”將賦予澳門特區司法機關有權審理任何人在澳門以外作出危害國家安全的犯罪行為。亦有意見認為完善國安法律適用範圍，能大大減低外部勢力對澳門特區的干預。²²

另一方面，有持反對意見的人士認為，刑事法律的適用範圍應僅限於澳門，引入“保護管轄原則”是不尊重其他地方的法律²³。他們認為保護管轄權可能會與其他國家或地區的司法管轄權發生衝突或重疊，造成司法混亂或爭端。

筆者認為，保護管轄權目前主要指的是刑事管轄權。引入保護管轄權是符合《澳門基本法》、《澳門刑事訴訟法典》和《中華人民共和國刑事訴訟法》的規定，也是遵循國際公認的司法原則，如《聯合國反恐怖主義基本原則》。因此，在澳門特別行政區引入“保護管轄權”或“保護管轄原則”的意義，等同於在我國法律中引入國家保護管轄權。在澳門《維護國家安全法》引入和設置“保護管轄原則”之目的，是旨在維護中華人民共和國的統一、主權和安全，以及澳門特別行政區的穩定和發展。再者，引入保護管轄權並不會令澳門法院喪失管轄權，而是增加了一種管轄方式。從上可見，在《維護國家安全法》引入“保護管轄權”或“保護管轄原則”，絕對是具正當性及必要性。

22. 澳門特別行政區政府：《修改〈維護國家安全法〉公開諮詢總結報告》，2022年。

23. 同注22。

五、引入保護管轄權之內容、操作條件

針對原有的第 2/2009 號法律《維護國家安全法》，它的管轄權範圍包括有“屬地管轄原則”和“屬人管轄原則”。但是，未有“保護管轄原則”，可見它的適用範圍（又稱為域外效力）過窄，為此，應探討是否存有擴展和完善的空間。

以下我們看看，原有的第 2/2009 號法律《維護國家安全法》第 10 條的適用範圍：“一、本法適用於在澳門特別行政區或在澳門特別行政區註冊的船舶或航空器內作出的本法規定的行為。二、本法亦適用於澳門特別行政區居民中的中國公民在澳門特別行政區以外作出的第一條規定的行為，以及澳門特別行政區居民在澳門特別行政區以外作出的第二條、第三條、第四條和第五條規定的行為。”

第 10 條第 1 款採用了屬地管轄原則（該法律處罰的是澳門特區內發生的犯罪）。第 10 條第 2 款則採用了屬人管轄原則（如果在澳門以外所作出的行為，該法律中除叛國罪外，分裂國家、顛覆中央人民政府、煽動叛亂、竊取國家機密犯罪行為只適用於澳門居民；如果涉及叛國罪，則僅針對澳門居民中的中國公民）。原有法律適用範圍顯然過窄。

政府解釋稱，某些嚴重犯罪，如恐怖主義犯罪，在符合某些條件的情況下，亦會按照本澳法律處罰在澳門以外作出的行為，相比之下，原有的《維護國家安全法》的管轄範圍就相對較窄²⁴。

雖然於 2009 年政府給予上述解釋，但很明顯，現時的立法需要已有所改變，面對外國勢力多番企圖侵害我國國家安全和正當利益，有必要調整立法政策。這是因為，《維護國家安全法》既不包括非澳門居民觸犯上指危害國家安全法的罪狀的刑事責任，也沒有包括澳門居民中的非中國公司觸犯叛國罪的刑事責任。這樣會導致外國勢力恣意侵犯澳門特區和我國的國家安全事項，屬於非常重大的漏洞，必須予以填補。

為此，於 2022 年的《維護國家安全法》的修改建議中，基於原《維護國家安全法》的管轄範圍過窄，澳門特區政府建議就上述適用範圍擴大。

及後，於 2023 年 5 月 25 日，澳門特別行政區立法會通過第 8/2023 號法律對第 2/2009 法律《維護國家安全法》進行修改，除“叛國”罪以外（叛國罪的犯罪主體必然是中國公民，因他所背叛的是中華人民共和國），其他危害國家安全犯罪，犯罪主體並不應僅限於澳門居民，應包括非澳門居民和外國人。以及，為滿足有效打擊危害國家安全犯罪的客觀需要，引入“保護管轄原則”，將任何人在澳門以外作出的危害中華人民共和國國家安全的犯罪行為也納入懲治範圍²⁵。

24. 第 2/2009 號《維護國家安全法》第 10 條。

25. 澳門特別行政區政府：《修改第 2/2009 號法律〈維護國家安全法〉諮詢文件》，2022 年。

第 8/2023 號法律修改的第 2/2009 年法律《維護國家安全法》當中增加了第一 –C 條規定了 (適用範圍)：

1. 第一 –A 條所指活動在澳門特別行政區的整個管轄範圍內開展。
2. 本法律適用於在澳門特別行政區或在澳門特別行政區註冊的船舶或航空器內實施的第二章規定的犯罪。
3. 本法律亦適用於澳門特別行政區居民中的中國公民在澳門特別行政區以外實施的第一 –G 條規定的犯罪，以及任何人在澳門特別行政區以外實施的第二條至第五 –B 條規定的犯罪，但屬司法協助領域的協定另有規定者，不在此限。
4. 本法律有關下列事宜的規定，亦適用於針對《刑法典》第二百九十七條至第三百零五條規定的犯罪而進行的程序：
 - (一) 第三章規定的刑事程序及訴訟行為；
 - (二) 第四章規定的預防性措施；
 - (三) 第十二 –V 條規定的緊急性。

根據修改之《維護國家安全法》的條文文本，本文把該條文內容歸納為：

屬地原則一：《維護國家安全法》適用於澳門特別行政區的整個管轄範圍；

屬地原則二：《維護國家安全法》適用於在澳門特別行政區或在澳門特別行政區註冊的船舶或航空器內實施的第二章規定的犯罪。

屬人原則及保護管轄原則。在特定情況下，《維護國家安全法》同樣適用：

- a. 第一 –G 條規定的犯罪(叛國罪)，適用於澳門特別行政區居民中的中國公民，即使他在澳門特別行政區以外實施該項犯罪；
- b. 第二條至第五 –B 條(分裂國家、顛覆中央人民政府、教唆或支持叛亂、煽動叛亂、竊取國家機密犯罪、與澳門特別行政區以外的組織、團體或個人建立聯繫作出危害國家安全的行為、預備行為等)規定的犯罪，任何人只要在澳門特別行政區以外實施該項犯罪。

在這值得注意的是，《中華人民共和國刑法》第 8 條的“保護管轄”有兩個適用前提要件，一是在《刑法》下屬於最低刑為三年以上有期徒刑之犯罪；二是該行為按照犯罪地的法律也應受到處罰，即為雙重犯罪之原則。在符合上述兩前提條件的情況下，《刑法》可以適用。

但新修改的澳門《維護國家安全法》，它所引入的“保護管轄原則”並沒有完全相同的要求。首先它沒有所作犯罪之刑幅之要求，此外，也沒有雙重犯罪原則之要求。事實上，按照上述外國法律，它們的國家安全法也沒有雙重犯罪這方面的要求。

有學者意見認為，如果侵害行為針對的是國家安全和國家的重大利益，對雙重可罰性條件的考慮則是不必要的。因為一個國家的主權、安全和基本利益往往具有專屬性，對這類法益的保護不應當以行為地國家是否處罰相關行為為條件²⁶。

26. 參見 https://www.doj.gov.hk/tc/publications/pdf/NSL_Security_Brings_Prosperty_e_c.pdf。

也就是說，即使行為地國家對有關行為持放任態度，甚至持認可或者支持的態度，也不影響受到侵害的國家依照本國刑事法律對該行為定罪處罰。這可以避免於國際刑事司法互助常常遇到的困難，行為地國家因非為雙重犯罪而拒絕與本國合作。

六、保護管轄原則與區際刑事司法互助之間的配合運作

如上所說，在澳門《維護國家安全法》引入“保護管轄原則”或引入它的域外效力，不能單單是更新法律便可達到目的。

相反，它需要一系列的法律和《國際刑事司法協助協議》或《區際刑事司法協助協議》作配套。

澳門特別行政區對境外實施的危害國家安全行為，現行法律是奉行“屬地管轄原則”和“屬人管轄原則”²⁷。因此，在未有引入“保護管轄原則”之前，若然犯罪行為的實施地是在澳門境外，對犯罪人的追訴，勢必涉及引渡或逃犯移交、訴訟移管等國際或區際刑事司法協助。

即使澳門《維護國家安全法》的修改引入了“保護管轄原則”，還是會遇到相同的問題，因為該犯罪者身處中國境外。

換言之，只要犯罪行為的實施地和犯罪人身處澳門境外，倘澳門司法機關要對犯罪人進行追究、控訴、審判和執行刑罰，將會牽涉到“引渡”或“逃犯移交”，以及倘前者不成功時，尚需依賴其他手段，包括“訴訟移管”等國際或區際刑事司法協助。

因此，要實際行使上述“保護管轄原則”是存在着一定困難，因為犯罪人是外國人，實施犯罪地點又是在澳門境外，如果該犯罪人不能被引渡或被移交過來，或者沒有在澳門領域內被抓獲，澳門司法機關將無法對其進行刑事追究。此時，刑事司法互助便極有用武之地。

《澳門基本法》第93條規定：“澳門特別行政區可與全國其他地區的司法機關通過協商依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助”。因此，在涉及澳門特別行政區與中國其他地區的司法機關之間司法協助問題時，可“通過協商依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助”，即為區際司法互助。

基於歷史原因，中國目前也形成了“一國、兩制、兩法系、四法域”的複雜狀況，即中國內地、澳門特別行政區、香港特別行政區、台灣地區為同一國家下的兩岸四地，各自有不同法律體系，分屬不同的法域、不同的司法管轄。區際司法互助之出現，正是為了在一國之內因存在不同法域而產生或出現的法律衝突的解決機制。實務上來說，中國內地、香港與澳門特別行政區之間制定區際刑事司法互助，也是凸顯“一國兩制”的特殊性。

比較其他國家的法律來說，部分國家都已經實行刑事區際司法互助制度。舉例來說：美國。不同州之間可以根據《互助協定》進行司法協助，包括引渡、證人傳喚、取證等。

27. 同注 24。

同樣地，在中國內地各地區之間單一法制區域內的司法互助機制，一直運行已久，包括：訴訟文書送達、調查取證、犯罪所得之追繳等一般措施是一直存在的。中國內地與澳門特區之間的刑事司法互助運行至今，但相關措施顯得十分有限且不夠全面。

澳門刑事訴訟法典中，針對澳門特區與它以外當局之關係，會涉及國際司法互助協議，亦會涉及區際司法互助協議。僅在不存在該二類協約及協定下，二者關係則由澳門刑事訴訟法典的規定規範之。因此，中國內地與澳門特區之間一直在進行就調查取證、文書送達等方面達成刑事方面的司法互助安排，一般而言乃依據《澳門刑法典》第 214 至 216 條規定之司法請求書的發送、接收及遵行的方式為之。

七、澳門特區與內地之間刑事司法互助的合作重要性及必要性

（一）區際刑事司法協助與國際刑事司法協助之間的不同之處

我們不難發現，除了上述法律依據之區別外，區際刑事司法協助與國際刑事司法協助之間是存有其他不同之處。

首先，區際刑事司法協助，是指同一國家內不同法域的司法機關，應對方的要求，根據協助或互惠原則，相互或者聯手進行一定刑事訴訟行為或調查措施的活動。因此，區際刑事司法協助與國際刑事司法協助的根本區別在於，它主要是一國之內不同法域司法機關的關係，而不是國家之間的關係。

第二，區際刑事司法協助之產生，中國內地、香港特別行政區、澳門特別行政區、台灣地區為同一國家下的兩岸四地，因一國之內客觀存在不同的法域所致。各自有自己的司法管轄，各自法律體制也不相同，尤其是香港特別行政區奉行英美法系或海洋法系。澳門實施的大陸法系是“成文法”，而香港實施的海洋法系是“不成文法”，二者之間確實存在着法律衝突，非一時三刻可以解決。此外，儘管內地、澳門地區、台灣地區奉行大陸法系，但三地的法律體系也是不盡相同。很多時候，正正是因為兩岸四地的社會制度的不同、法律體制之不同，這也反映在立法、司法管轄權和司法實踐上的差異。

第三，與國際刑事司法互助不同的是，區際刑事司法協助是不適用“引渡制度”一詞，也不適用“引渡制度”內的許多基本原則（例如：“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）。

關於不適用“引渡制度”一詞之說法，是因為引渡一詞源自國家與國家之間的逃犯引渡制度，引渡制度是一項國際司法協助的重要制度。一般而言是指一國將在該國境內而被他國指控為犯罪或已被他國判刑的人，根據有關國家的請求，移交給請求國審判或執行處罰。既是如此，區際司法互助在一國層面下，應使用“逃犯移交”或“被判刑人移交”之法律詞匯。

關於“本國公民不引渡”之原則，值得注意的是，它是出現在“國與國之間”的關係，屬於國際刑事司法協助的原則。如上所述，區域刑事協助是一國之下不同法域區際之間的關係，也正正因為兩岸四地

同屬一國，不應存在一些與“一國兩制”不相符的規範，不應出現在同一國家下不同特區或地區之犯罪人身上，否則是違反“一國兩制”之精神。

關於“政治犯不引渡”之原則，必須留意在區際刑事法律中，尤其在奉行“一國兩制”的香港和澳門特別行政區是明顯不適用的。如上所說，中國內地與澳門兩地之間移交逃犯屬於區際刑事司法協助的範疇，那就不存在“政治犯不引渡”的國家主權基礎。尤其是維護國家安全方面，這是因為，維護中華人民共和國的主權和安全，是所有中國人應履行之責任，理所當然地包括香港和澳門特區在內。正正是因為維護國家安全是我們的共同責任，我國內地、澳門特區已立法禁止危害國家安全的行為，香港亦已制定《香港國安法》，所以倘任何人在中國領土上觸犯或危害國家的主權和安全的犯罪，那些危害國家統一、主權和安全的刑事犯罪，不是“政治犯”，但這些行為必須受到嚴厲的法律制裁，決不能在制定區際司法互助之時加入這類“政治犯不引渡”之原則。

關於“軍事犯不移交”之原則，在區際刑事法律中是不適用的。根據《基本法》規定，澳門特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權，屬國家的司法管轄權。如果採用“軍事犯不引渡”的國際慣例，那便是與《基本法》規定有所不同，甚至違反《基本法》的規定，故這也不能成為拒絕移交的理由。

第四，關於“雙重歸罪原則”，本文認為，針對一般性質之刑事犯罪，應允許存在於區際刑事司法協助制度中並作為接納的原則之一。因為《澳門基本法》賦予了澳門具有獨立的司法權和終審權，且《澳門刑事訴訟法典》中針對跨境犯罪的處理（“或起訴或移交”相結合的管轄權），也參照了“雙重犯罪原則”的國際慣例，因此，對於“逃犯移交”或“被判刑人移交”來說，適用“雙重歸罪原則”應視為保障人權的表現。

事實上，香港特區政府過往與其他國家和地區所簽署的移交逃犯協議，大多會參照幾項重大原則，包括該逃犯涉及觸犯的犯罪屬“雙重歸罪原則”，且雙方的法律均屬可判處1年以上的監禁或其他形式的拘留或更嚴厲的刑罰的罪行，才可請求移交罪犯。其他的原則亦包括死刑犯、政治犯及軍事犯等不移交。雖然香港政府過往持有這些原則，但將來如何落實還需繼續觀望。

誠然，澳門特區政府過往與其他國家和地區所簽署的“逃犯移交”協議也有類同規定（雙重犯罪原則、死刑犯、政治犯及軍事犯等不移交）。例如：澳門特別行政區與葡萄牙簽署《移交逃犯協定》也是如此，但是該國際協定已充分考慮到兩個司法管轄區具有共同性的刑事法律制度以及在立法上的一系列基本原則，如：雙重歸罪原則、互惠原則、一罪不再罰原則以及為不法行為人的權利和保障而拒絕移交原則等等。

第五，任何一個法域在處理跨法域（即跨地區）犯罪時，為了避免或消除司法管轄和法律上的衝突，必須取得跨外法域的司法協助，即區際司法協助。

（二）對區際刑事司法互助的幾點建議

近年來，就調查取證、文書送達等方面達成刑事方面的司法協助一直在進行中，一般而言是以《澳門刑事訴訟法典》中司法請求書的規範為之。

根據《澳門刑事訴訟法典》第 213 條規定：“請求書、逃犯之移交、在澳門特別行政區以外宣示之刑事判決之效果，以及在刑事司法方面與非屬澳門特別行政區之當局之其他關係，由適用於澳門特別行政區之國際協約或屬司法協助領域之協定規範之；如無該等協約及協定，則由本卷之規定規範之。”此外，該法典第 217 條規定：“將不法分子移交至另一地區或國家，由特別法規範之”。

現時中國內地與澳門特區之間並無就刑事司法合作達成協議，這對澳門特區當局處理被刑事追訴的被告人潛到內地可能造成嚴重問題，當中包括“逃犯移交”。

澳門法院曾審理了澳門當局根據國際刑警組織發布的紅色拘留令拘留來自大陸的中國公民的案件。應中國內地的要求，隨後移交給中國內地當局，但涉案人士向終審法院申請人身保護令。面對這些案件，終審法院於 2007 年 5 月 20 日製作之第 12/2007 號合議庭裁決和 2008 年 2 月 12 日製作之第 3/2008 號合議庭裁決）中一致決定：“現時並沒有區際法律或本地法律規範中國內地與澳門特別行政區之間移交逃犯的事宜，即使是為了執行國際刑警組織發出的紅色通緝令，在沒有可適用的專門法律規範的情況下，包括檢察院、司法警察局在內的任何公共機關均不能以把國際刑警通緝的人士移作為請求方的內地為目的拘留該人士²⁸。”

上述兩個案例成為法學者關注澳門與內地未訂立刑事司法互助制度時引用的案例。

雖然，澳門特區和香港特區在 2005 年簽訂了《澳門特別行政區與香港特別行政區關於移交被判刑人的安排》，但這與“逃犯移交”及被判刑人移交不屬同一內容，且這屬於比較容易達成共識的互助項目。

因此，針對更為深入之項目，例如：移交逃犯、移管刑事訴訟、執行刑事判決等，目前為止澳門未成功與內地或香港、或台灣地區簽署該方面的區際刑事司法協助，但是要在在一國之內不同的法律區域實行司法方面的互助或協助，其必要性十分明顯，但其困難性也是顯然而見。

如前所述，《區際刑事司法協助法》自回歸以來一直在進行立法工作，甚至於 2016 年 6 月該法案原已提交澳門立法會審議，但基於特殊原因，澳門特區政府曾主動將之撤回。

但是，面對今日的實況，實在有必要再次將中國內地、香港特區和澳門特區之間的刑事司法互助的協議之制定，再次提交上澳門立法會作出審議和決定。

28. 內容轉錄自澳門終審法院第 12/2007 號裁判。

筆者認為，針對內地和澳門之間區際刑事司法協助範圍，應包括訴訟文書送達、調查取證、犯罪情報交流、勘驗、檢查、司法鑑定、追繳贓款贓物、逃犯緝捕與逃犯移交、被判刑人之移交、訴訟轉移、判決的承認和執行等。且一般而言，尤其是對於“逃犯移交”或“被判刑人移交”來說，可適用“雙重歸罪原則”，可加入互惠原則、一罪不再罰原則以及為不法行為人的權利和保障而拒絕移交原則，但不應列入死刑犯、政治犯及軍事犯等不移交之條款。至於針對“國安法”的犯罪，則應免除“雙重歸罪原則”，以避免有心人利用此等差異來逃避處罰。

至於國際刑事司法互助方面。凡屬涉及澳門特別行政區與外國的司法協助問題時，即澳門與外國之間開展司法協助，就必須在中央人民政府協助和授權下進行。

《澳門基本法》第94條之規定：“在中央人民政府協助和授權下，澳門特別行政區可與外國就司法互助關係作出適當安排”。為此還確立了特區辦理與外國的司法協助案件的通報機制（參見第3/2002號法律《司法互助請求的通報程序法》）。

此外，澳門特別行政區於2006年7月還制定及頒佈了（第6/2006號法律）《刑事司法互助法》，這是一個為國際刑事司法互助機制而設的法律框架，它的宗旨是澳門特別行政區在中央人民政府協助及授權下，能與中華人民共和國以外的國家或地區進行刑事司法互助。但是，《刑事司法互助法》中第一條第一款卻規定，“本法規範澳門特別行政區在中央人民政府協助及授權下，與中華人民共和國以外的國家或地區進行刑事司法互助”，因而不適用於澳門特區與中國內地的區際刑事司法協助。

第6/2006號法律《刑事司法互助法》的範圍包括：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、其他的刑事司法合作。在該法律生效後，澳門特別行政區已經與葡萄牙²⁹、韓國³⁰等國家簽署了《移交逃犯協定》或《刑事司法協助協定》等刑事司法互助之協議。澳門特別行政區亦有與東帝汶³¹、佛得角³²、蒙古³³、尼日利亞³⁴等國家簽署司法互助協定，可見碩果甚豐。

-
29. 澳門特別行政區印務局，澳門與葡萄牙簽署了《中華人民共和國澳門特別行政區與葡萄牙共和國移交逃犯協定》，2019年5月15日在里斯本簽署，發佈日期：2019年6月19日，<https://www.io.gov.mo/cn/legis/int/rec/2243>，到訪日期：2023年5月1日。
 30. 澳門特別行政區印務局，澳門與韓國簽署了《中華人民共和國澳門特別行政區與大韓民國移交逃犯協定》和《中華人民共和國澳門特別行政區與大韓民國刑事司法協助協定》，2019年10月23日在澳門簽署，發佈日期：1999年12月4日，<https://www.io.gov.mo/cn/legis/int/rec/2278>，到訪日期：2023年5月1日。
 31. 澳門特別行政區印務局，澳門與東帝汶簽署了《中華人民共和國澳門特別行政區與東帝汶民主共和國法律及司法互助協定》，2008年11月21日在澳門簽署，發佈日期：2008年12月15日，<https://www.io.gov.mo/cn/legis/int/rec/805>，到訪日期：2023年5月1日。
 32. 澳門特別行政區印務局，澳門與佛得角簽署了《中華人民共和國澳門特別行政區與佛得角共和國的法律及司法互助協定》，2013年11月7日在澳門簽署，發佈日期：2013年12月4日，<https://www.io.gov.mo/cn/legis/int/rec/1306>，到訪日期：2023年5月1日。
 33. 澳門特別行政區印務局，澳門與蒙古國簽署了《中華人民共和國澳門特別行政區與蒙古國刑事司法協助協定》，2019年6月26日在蒙古烏蘭巴托簽署，發佈日期：2019年7月24日，<https://www.io.gov.mo/cn/legis/int/rec/2259>，到訪日期：2023年5月1日。
 34. 澳門特別行政區印務局，澳門與尼日利亞簽署了《中華人民共和國澳門特別行政區與尼日利亞聯邦共和國關於移交被判刑人的協定》2018年6月1日在澳門簽署，發佈日期：2018年7月11日，<https://www.io.gov.mo/cn/legis/int/rec/2156>，到訪日期：2023年5月1日。

從上可見，既然澳門特別行政區可以制定《刑事司法互助法》，也能成功與多個國家簽訂《移交逃犯協定》或《刑事司法協助協定》等刑事司法互助之協議，然而，在一個國家不同法域之間的兩岸四地，卻未能制定《區際刑事司法協助法》，就顯得很欠缺了。

為實現跨境和跨國刑事案件的有效偵查、追訴、審判和執行刑罰，並為解決當中產生的跨境調查和取證之需要。區際間不同地方的刑事司法互助顯得十分重要，且會成為案件起訴成敗之關鍵。

因此，澳門特區政府於是次修法中，亦加入“保護管轄原則”，使維護國家安全法得以具備域外效力，如果行為人（無論是否澳門居民或外國人）在澳門境外觸犯有涉及國家安全的罪行，《維護國家安全法》也可以適用於這些罪行。

然而，在引入“保護管轄”原則之同時，在追究那些並不身處於本地區的人士之刑事責任，為使該人繩之以法，必須透過國際刑事司法互助或區際刑事司法互助才能達到目的，例如：引渡、訴訟移管、逃犯移交。為此，刑事司法互助的工作變得刻不容緩。

更重要的是，除了制定區際刑事司法互助法律框架和合作機制外，考慮到國家安全領域的犯罪更多時候會涉及跨國跨境，因此，在司法互助的合作中，更重要的部分還是在案件偵查過程。為此，還應加強案件之執行力度：

1. 建立有效的警務聯絡機制：建立內地、香港特區、澳門特區三地的警務合作機制，包括警務高層會晤、警務聯席會議、警務實務論壇等多樣形式的深度合作機制，並透過刑事警務協作，建立情報信息交流機制。
2. 建立嚴密的國家安全管控體系：建立內地、香港特區、澳門特區三地關於國家安全情報部門的溝通和聯絡機制，並透過協作工作，建立情報信息交流機制。
3. 建立有效的司法機關的互動機制：加強內地、香港特區、澳門特區三地之間的司法機關的互動，包括定期的司法高層交流會議、恆常的司法機關交流活動，建立三地的聯繫人員網等，以便在需要時及時協調解決問題。
4. 建立快速反應機制：在刑事案件調查、追訴和審判過程中，有時需要快速反應和協調，以防止罪犯逃脫或證據被破壞。因此，不同地區的司法機關應建立起快速反應機制，以便在需要時及時協調解決問題。
5. 加強法律法規的認識：不同地區的法律法規存在差異，這可能會對刑事區際司法互助造成一定的障礙。因此，不同地區的司法機關應加強對區際不同法域的法律法規之認識，並進行比較研究，確保刑事司法互助之路更為順暢。
6. 在刑事區際司法互助中，執行力度是非常重要的。不同地區的司法機關應加強對裁決的執行力度，確保刑事案件的裁決得到有效執行，從而維護社會正義與公平。

八、總結

於 2022 年 8 月 22 日，澳門特區政府就修改《維護國家安全法》進行公眾諮詢，其中一項建議便是引入“保護管轄原則”，以應對在境外從事分裂國家、顛覆國家政權、恐怖活動等危害國家安全的行為進行制裁。

保護國家安全和利益是設定和行使“保護管轄權”的基本理念。

“保護管轄權”或“保護管轄原則”，意即當一個國家面對威脅到其國家安全和行為，它所享有的司法追究權、審判權和制裁權。這類管轄權設立的目的，就是保護國家的主權和安全、國民的權利和利益。它的存在是符合國際法的“保護管轄原則”和國際慣例。

除了上述國安法之需要外，根據澳門的現實狀況，由於口岸之開放及邊境日常活動之頻繁，大量旅客和人員流動除了加速經濟增長外，亦會衍生刑事犯罪的增加，包括那些與賭場或賭博有關連的犯罪（如高利貸、禁錮、勒索、不法兌換、詐騙、非法經營賭博、外圍賭博、清洗黑錢、有組織犯罪集團等犯罪），其他性質嚴重的犯罪（如殺人、傷人、搶劫、縱火等），以及涉及兩地的危害國家安全的案件。這些重大案件，據警方資料顯示或多或少都有涉及境外元素（作案人或受害人為內地人士或境外人士）。

在較早前，一宗重大的跨境非法經營賭博集團罪之案件中涉及兩地同步調查該犯罪集團中澳門與內地各成員之刑事罪行，當中涉及大量的兩地證據搜集、兩地偵查機關對作案人之緝捕及歸案。為了打擊危害國家主權及安全的域外案件，以及日益嚴重的跨境重大刑事案件，實在有必要加大和強化兩岸四地之刑事司法互助機制。

總的來說，在《澳門基本法》的賦權下，以及結合《刑法典》的規定，香港、澳門特別行政區可與全國其他地區的司法機關通過協商，依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助，那麼，即是有法可依，有根有據。內地、澳門、香港、台灣地區應建立刑事區域司法互助，除了落實行使國安法所賦予的管轄權外，面對目前一國之下，國情、民情、民心如此相近，卻只因四個地方法制不同而陷入困局，是十分可惜的事，也讓不少犯罪分子利用兩岸四地不能達成刑事司法互助而肆意侵害各地人民的生命和財產權益，這實屬我們不樂見的事。

時移勢易，澳門特區政府應從現實出發，應就《區際刑事司法協助協議》展開更大誠意的磋商工作，正如終審法院於 2023 年司法年度之致辭中提到，區際刑事司法互助協議似乎“不應長期缺位”。

筆者認為，應利用 2022 年的《維護國家安全法》之修法契機，在引入“保護管轄原則”的同時，為達致有效追究那些外國人或任何人在澳門境外故意破壞國家安全的罪行之法律責任，使這些人繩之以法，必須透過國際刑事司法互助或區際刑事司法互助才能達到目的，例如：引渡、訴訟移管、逃犯移交。因此，再一次證明，刑事司法互助的工作是極其重要、也是刻不容緩。

澳門回歸祖國已有 23 年，《澳門基本法》也在澳門頒佈了 30 年，澳門特別行政區應當肩負起這個重任，堅持互信互利、平等尊重、互惠互利等合作原則，通過國際刑事司法互助協定和國際刑事條約實現追訴權，以更好維護國家安全法的執行。

參考文獻

1. 蔡墩銘：《刑事訴訟法概要》，台灣地區：三民書局，2011年。
2. MANUEL LEAL-HENRIQUE，《澳門刑法典註釋及評述》，法律及司法培訓中心，第一冊，2015年。
3. 徐京輝：〈《國際刑事法院規約》與澳門刑法若干制度之比較〉，《澳門研究》，2003年9月，第18期，第11-27頁。
4. 香港特別行政區律政司網站，《香港國安法》法律論壇——國安家好(2021年7月5日)匯編，發佈日期：2021年7月5日，https://www.doj.gov.hk/tc/publications/pdf/NSL_Security_Brings_Prospersity_e_c.pdf，到訪日期：2023年5月1日。
5. 香港特別行政區律政司網站，《香港國安法》法律論壇——國安家好(2021年7月5日)匯編，第二節座談會：《香港國安法》條文研讀——程序法，雷建斌演辭，發佈日期：2021年7月5日，https://www.doj.gov.hk/tc/publications/pdf/NSL_Security_Brings_Prospersity_e_c.pdf，到訪日期：2023年5月1日。
6. 中國理論法學研究信息網，廖詩評：〈中國法中的域外效力條款及其完善：基本理念與思路〉，發佈日期：2022年5月12日，<https://www.legal-theory.org/?mod=info&act=view&id=26461>，到訪日期：2023年5月1日。
7. 澳門特別行政區保安司司長辦公室網站，《2022年澳門特別行政區修改〈維護國家安全法〉的諮詢文本》，發佈日期：2022年8月22日，<https://www.pj.gov.mo/RLDSE/zh/default.html>，到訪日期：2023年5月1日。
8. 澳門特別行政區保安司司長辦公室網站，《2022年澳門特別行政區修改〈維護國家安全法〉之諮詢總結報告》，發佈日期：2022年11月7日，<https://www.pj.gov.mo/RLDSE/zh/default.html>，到訪日期：2023年5月1日。