

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)78/02-03號文件

檔號：CB2/SS/6/01

2002年10月18日內務委員會會議文件

研究與《逃犯(斯里蘭卡)令》 有關的事宜小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報研究與《逃犯(斯里蘭卡)令》有關的事宜小組委員會的商議工作及結果。

背景

2. 《逃犯(斯里蘭卡)令》(2001年第203號法律公告)根據《逃犯條例》(第503章)(下稱“該條例”)第3條訂立，訂明適用於香港特別行政區(下稱“香港特區”)及斯里蘭卡民主社會主義共和國之間，與該條例所訂的相互移交逃犯程序有關的限制、約束、例外規定及約制。

3. 香港特區政府與斯里蘭卡民主社會主義共和國政府於1999年9月3日簽訂移交逃犯安排的協定(下稱“該協定”)後，當局須相應訂定此項命令。

4. 在2001年10月26日內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究《逃犯(斯里蘭卡)令》及《逃犯(葡萄牙)令》。《逃犯(斯里蘭卡)令》及《逃犯(葡萄牙)令》小組委員會(下稱“前小組委員會”)已於2001年11月16日向內務委員會匯報其商議工作及結果。

5. 前小組委員會對該協定第六(2)條的影響感到關注，並要求政府當局提供詳細的資料，述明有關禁制恐怖主義的國際公約、該條例的條文如何運作，以及實質上相符條例條文的分界線訂於何處。

6. 由於有需要與政府當局進一步討論若干與《逃犯(斯里蘭卡)令》有關的問題，前小組委員會建議廢除該命令。

7. 前小組委員會主席涂謹申議員於2001年11月21日立法會會議席上動議一項議案，廢除《逃犯(斯里蘭卡)令》。該議案獲得立法會通過。

小組委員會

8. 在2001年11月23日內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究與《逃犯(斯里蘭卡)令》有關的事宜。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。

9. 小組委員會由涂謹申議員擔任主席，先後與政府當局舉行了3次會議。小組委員會亦曾研究分別由香港人權監察、香港大律師公會、香港律師會及香港大學法律學院講師Janice Brabyn女士所提交的意見書。

小組委員會的商議工作

國民的移交

10. 根據該協定第三條，斯里蘭卡政府保留拒絕移交其公民的權利，而香港特區政府亦保留拒絕移交中華人民共和國(下稱“中國”)的國民的權利。

11. 委員及香港人權監察均質疑該協定何以只訂明香港特區政府有權拒絕移交中國的國民，但卻未有涵蓋拒絕移交香港特區永久性居民的權利。他們指出香港特區的永久性居民不一定是中國的國民，並就此等永久性居民所獲得的保障表示關注。香港人權監察認為，當局應在該協定內加入容許拒絕移交香港特區永久性居民的條文，因為中國籍及非中國籍永久性居民應獲得相同待遇。

12. 政府當局解釋，普通法適用地區並無拒絕移交其國民的慣例。此外，在引渡逃犯方面，香港一向沒有拒絕移交其主權國的國民或香港的永久性居民。雖然該條例第13(4)條訂明當局有權拒絕移交中國國民，但該項條文從未被援用，以後也甚少會行使該項權力。在移交逃犯協定內加入該項條文的主要原因，是為了涵蓋日後訂有移交安排，以便把逃犯由香港特區引渡回內地的情況，以及當中國和提出要求的外地司法管轄區就同一罪行同時具有司法管轄權時，香港特區可把有關的人引渡回內地。根據該項條文，當內地與外地就同一項罪行提出引渡同一名內地中國公民的要求時，內地的要求將可獲得優先處理。

13. 政府當局認為，保留拒絕移交香港特區永久性居民的權利，並不會為他們帶來不被移交的實際利益，因為香港特區並無拒絕移交其永久性居民的慣例。

與該條例條文實質上相符的規定

14. 該協定第六(1)條訂明 ——

“如被要求方有充分理由相信以下事項屬實，則不得移交該名逃犯：

(a) 該人被控告或被定罪的罪行屬政治性質；

- (b) 提出移交要求(該項要求雖然看來是因為一項可准予移交的罪行而提出)實際上是因為該人的種族、宗教、國籍或政見而檢控或懲罰該人；或
- (c) 該人一經交回，可因其種族、宗教、國籍或政見而在審判時受到不公平對待、被懲罰、被拘留、或使其人身自由受限制。”

15. 該協定第六(2)條訂明，謀殺或誤殺、有關爆炸品的法律的罪行，以及在任何對締約雙方有約束力的公約範圍內而雙方根據公約均有義務檢控或准予移交的罪行，不得被視為屬於政治性質的罪行。

16. 委員指出，根據該條例第5(1)(a)條，如有關方面就某項罪行尋求移交某人，而主管當局覺得該項罪行屬政治性質的罪行，便不得將該人移交。該條例第3(9)條訂明，除非移交逃犯的命令所關乎的移交逃犯安排實質上與該條例的條文相符，否則不得作出有關命令。委員關注到該協定第六(2)條與該條例的條文是否實質上相符，以及第六(2)條是否切合有關引渡法律的國際趨勢。

17. 政府當局回應時表示，該協定第六(1)(a)、(b)及(c)條是該條例第5(1)(a)、(c)及(d)條的對應條文。該協定的條文與該條例條文的唯一不同之處，在於該協定第六(2)條所訂的除外規定。政府當局認為第六(2)條所訂的除外規定，並不足以引致該協定未能與該條例的條文實質上相符。

18. 政府當局解釋，由於法院一直未能提供詳盡無遺的定義，界定何種行為構成政治性質的罪行，因此，在考慮某項罪行是否政治性質的罪行時，法院會顧及兩項因素。首項因素是提出引渡要求的司法管轄區的動機。倘其動機具有進行一般刑事執法工作以外的目的，有關罪行便可被視為政治性質的罪行。倘不存在上述因素，法院便會考慮第二項因素，即犯了該罪行的逃犯的政治動機。該協定第六(1)(b)條涵蓋法院考慮的上述首項因素，而第六(1)(c)條則涵蓋上述第二項因素。

19. 政府當局進一步解釋，法院在裁定某些罪行是否屬於類似該協定第六(1)(a)條的條文所指的政治性質罪行時，已訂定與第六(1)(b)及(c)條所訂明的拒絕移交理由非常相似的準則。該協定第六(2)條所訂的除外規定，並不適用於第六(1)(b)及(c)條。根據該條例第3(1)條，在香港特區與其他司法管轄區簽訂的雙邊協定中，可訂定若干限制、約束、例外規定等。由於該協定第六(2)條就政治罪行除外條文訂定的約制範圍不大，亦即就第六(1)(a)條而言，只有3項罪行未被視為政治罪行，因此，政府當局認為該協定實質上與該條例第5條相符。

20. 至於與政治罪行除外規定有關的國際趨勢，政府當局已向委員提供資料，說明《1977年歐洲壓制恐怖主義活動公約》、《1998年聯合國壓制炸彈恐怖襲擊公約》、《2000年聯合國制止資助恐怖主義公約》及《聯合國安全理事會第1373號決議》的條文內容。政府當局指出，此等公約及聯合國安全理事會所作決定均可顯示，就恐怖主義

活動而言，國際間的趨勢是對政治罪行除外規定作出限制。該等文書所適用的司法管轄區，應確保其本地法律反映該等文書對政治罪行除外規定作出的限制。

21. 政府當局進一步指出，就香港特區與澳大利亞、印度、馬來西亞、菲律賓及美國簽訂的雙邊協定而訂立的現行逃犯令，以及為實施《危害種族罪公約》所載的引渡責任而訂定的逃犯令，均有對政治罪行除外規定的涵蓋範圍作出限制。

22. 香港大學法律學院講師Janice Brabyn女士建議，即使該協定第六(2)條與該條例在技術上相符，但由於缺乏明確的立法授權，該條文仍屬不可接受。政府當局並不認為有需要作出此項授權。儘管如此，當局答允考慮修訂該條例，以便為日後訂立的命令作出較為明確的立法授權，使之可就該條例第5(1)(a)條所訂關於對移交安排施加政治罪行限制的規定指明除外情況。然而，政府當局強調，作出此項修訂只是為了免生疑問。

23. 由於政府當局過往已根據該條例第3(1)及(9)條的規定，有效地訂立若干載有該等除外規定的命令，而斯里蘭卡亦已完成為實施該協定而進行的內部程序，因此，政府當局認為不應延遲進行訂立《逃犯(斯里蘭卡)令》的工作。

24. 委員察悉，香港大律師公會認為該協定第六(2)條與該條例的條文實質上相符，而香港律師會對於《逃犯(斯里蘭卡)令》建議訂定的安排亦無提出異議。

斯里蘭卡的人權狀況

25. 香港人權監察對斯里蘭卡的人權狀況感到關注，委員對此亦有同感。香港人權監察指出，確保被要求移交的人獲得公平審訊，是與另一司法管轄區訂立任何移交逃犯協定的先決條件。訂立引渡協定的基本假設，是締約雙方將真誠地行事，以及確保被移交的逃犯獲保證得到公平審訊。斯里蘭卡內戰連年，而且長期處於緊急狀態，令人極懷疑逃犯能否在該地獲得公平審訊。香港人權監察特別提述在聯合國委員會及美國國務院於1995至2000年間發表的報告中，亦有對斯里蘭卡發生的侵犯人權事件提出關注。舉例而言，自1983年起，斯里蘭卡已實行《緊急情況規例》及《防止恐怖活動法》。此等法規賦予當地保安隊伍及警方廣泛的權力，使之可任意逮捕及在未經審訊下拘留任何人。

26. 政府當局不同意有報告指稱斯里蘭卡內戰中出現人權受侵犯的情況，便足以斷定被引渡回當地的逃犯不會獲得公平審訊。政府當局表示，《斯里蘭卡憲法》和當地的《證據及程序規則》已加入獲國際接納的保障設施，以保障被控人的權利。根據2002年3月23日生效的停火協議，斯里蘭卡政府承諾會避免根據《防止恐怖活動法》進行逮捕或拘留疑犯，如有必要採取逮捕行動，亦會按照例常的刑事法例(即《刑事程序守則法》)進行。

27. 據政府當局所稱，斯里蘭卡政府亦已成立若干委員會，研究國內的人權問題，並已採取措施執行該等委員會的建議。斯里蘭卡已致力改善其人權狀況及願意就此接受獨立組織的審查，並曾邀請聯合國組織往訪當地。此外，斯里蘭卡最近已於2001年年初與美國簽訂雙邊引渡協定，而該協定已獲美國參議院及國會通過。政府當局認為並無證據顯示從香港引渡回斯里蘭卡的逃犯，會因為當地任何內部衝突情況而遭到不公平對待。

28. 政府當局已因應委員的要求，提供聯合國組織往訪斯里蘭卡後提交的報告所載的審議結論文本。有關的聯合國組織分別為：未經法律程序、即時或任意執行死刑問題特別報告員(1997年)、在武裝衝突中的兒童的聯合國秘書長特別代表(1998年)、聯合國強迫或非自願失蹤事件工作小組(1998年)及反對酷刑委員會(1998年)。

29. 鑒於委員對斯里蘭卡的人權狀況感到關注，政府當局答允日後就移交逃犯協定與其他司法管轄區展開磋商前，均會研究應否就有關司法管轄區的一般人權狀況進行檢討。

小組委員會的意見

30. 小組委員會並不反對當局重新在憲報刊登《逃犯(斯里蘭卡)令》。

政府當局須採取的跟進行動

31. 政府當局答允 ——

- (a) 考慮修訂該條例，以便為日後訂立的命令作出較為明確的立法授權，使之可就該條例第5(1)(a)條所訂關於對移交安排施加政治罪行限制的規定指明除外情況(請參閱上文第22段)；及
- (b) 日後就移交逃犯協定與其他司法管轄區展開磋商前，均會研究應否就有關司法管轄區的一般人權狀況進行檢討(請參閱上文第29段)。

徵詢意見

32. 謹請議員察悉上文第10至30段所載的小組委員會商議工作。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年10月8日

研究與《逃犯(斯里蘭卡)令》
有關的事宜小組委員會

委員名單

主席	涂謹申議員
委員	吳靄儀議員
	曾鈺成議員, GBS, JP
	劉健儀議員, JP
	余若薇議員, SC, JP

(合共 : 5位議員)

秘書 湯李燕屏女士

法律顧問 顧建華先生

日期 2001年12月20日