

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2606/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局
審閱並經主席核正)

檔 號：CB2/PL/SE/1

立法會保安事務委員會特別會議紀要

日 期：2000年4月13日(星期四)

時 間：下午2時30分

地 點：立法會會議廳

出席委員：涂謹申議員(主席)
何俊仁議員
張文光議員
楊孝華議員
劉江華議員
鄭家富議員

其他出席議員：李柱銘議員
李啟明議員
吳靄儀議員
劉慧卿議員

缺席委員：周梁淑怡議員(副主席)
朱幼麟議員
呂明華議員
程介南議員

出席公職人員：保安局局長
葉劉淑儀女士

保安局副局長1
黃鴻超先生

保安局首席助理局長A
邱霜梅女士

保安局助理局長A2
張恩瑋女士

列席秘書：總主任(2)1
湯李燕屏女士

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生

高級主任(2)9
吳陳靜璇女士

I. 政府當局匯報與內地訂立移交逃犯安排的進展情況
(立法會CB(2) 748/98-99(02), CB(2) 1644/99-00(01)
及CB(2) 1644/99-00(02)號文件)

主席向與會者摘要說明，與內地協議移交逃犯這一議題，早於事務委員會1998年12月3日的會議進行討論。據近日報章報導，保安局局長最近曾率領代表團前往北京與內地當局磋商移交協議的問題，並將於本年中達成協議。由於上次討論此課題至今已經有一段時間，因此召開此特別會議，邀請保安局局長向事務委員會匯報與內地磋商的進展及最新情況。

2. 應主席之請，保安局局長向事務委員會匯報進展。她的發言重點附夾於附錄。

3. 劉慧卿議員認為由於保安局局長身份特殊，且與內地的磋商已進行了一段時間，如她親自率領代表團前赴北京，將會令公眾強烈覺得商談已達到某一階段，協議即將達成。劉議員詢問，為何保安局局長要把行程保密。保安局局長回應時表示，她並無意把行程保密，該次前赴北京只為出席專家會議。依一貫慣例，並非所有專家會議均需公佈，去年舉行的四次專家會議便是沒有公佈的。劉慧卿議員要求並獲保安局局長同意，將來如她就此議題率團外訪將會事前作出公佈。

4. 劉慧卿議員指出，根據報導，中國最高人民法院副院長唐德華聲稱，他有信心今年內中港可達成司法互助協議。他認為，為了貫徹一國原則，涉及中港兩地犯罪的案件，應在內地審查，以解決中港兩地量刑標準不同，及本港沒有死刑的問題。劉議員對此言論表示震驚及關注。保安局局長回應時表示，最高人民法院副院長並不是專家會議成員，她在北京期間亦沒有和唐院長會面，他的談話並不能反映會談的進展。保安局局長澄清，司法管轄權等問題仍然在專家會議層面上討論，至今仍然未有任何結論。

5. 劉慧卿議員指出，在事務委員會1998年12月3日會議中，保安局局長曾表示在和內地就移交安排進行磋商時，將會依據5項原則進行(立法會CB(2) 748/98-99(02)號文件第8段)。她認為該5項原則，包括國際間慣常保障、雙重犯罪、指定罪行等均十分重要。劉議員詢問，該5項原則是否仍被堅持，或是由於協議達成在即而有所倒退，或是部份已被放棄及不會被包括在協議內。張文光議員對劉議員的意見表示贊同。他詢問該5項原則是被港府當局視為談判的底線還是用來作為談判讓步的起點。保安局局長重申該5項原則一直是香港特別行政區政府(以下簡稱"特區政府")視為非常重要的參考資料，這立場從來沒有動搖。特區政府一直以維護一國兩制和保障港人利益為首要考慮。她表示，有份參與會談的港府官員的責任和壓力十分重大，因為最終官員們是要向市民交待的。她保證特區政府必會盡最大努力，為港人爭取最佳利益。

6. 張文光議員指出，內地有顛覆罪，而香港在根據基本法第23條自行立法後，也會有顛覆罪。顛覆罪在內地是死刑，但香港是沒有死刑的。他詢問，香港在自行立法制定顛覆罪後，根據雙重犯罪原則，內地可否要求特區政府移交一個在香港犯了顛覆罪的人回內地受審；如一旦移交回內地，並根據一案審理的原則，便要採用中國的法律觀點和刑期來處理；這是否表示在香港犯罪可在內地判案，兩地法律變成一國，而該人由一國法律去審理。保安局局長重申前述的5項原則，包括特區政府與其他司法管轄區簽署的移交逃犯協定所慣常採用的保障，是政府當局非常重視的參考資料。

7. 張文光議員詢問，如一個人在香港犯了顛覆罪，那他究竟會否被移交，及如移交後，是根據香港法律和觀點，還是內地法律和觀點去審判。另外，特區政府可否用本港沒有死刑為理由，拒絕移交在本港犯了顛覆罪的人。保安局局長表示，這是一個十分具體及牽涉很多細節問題的詢問，她在未完成和內地磋商時不能提供答案。

8. 主席認為張文光議員的問題涉及很多重要原則如死刑、顛覆罪及移交政治犯安排等。他相信政府當局必曾就這些問題做了很多研究，並作了很多原則性及處境性的分析。他詢問，可否提供該些資料讓議員參考。張文光議員對主席所言表示支持。他認為該些資料有助議員考慮。否則當特區政府與內地達成協議後才提交立法會時，便不能作出修改。保安局局長不認為提交該類資料會有幫助，因為假設性問題的處理方法還是要待達成協議後才可決定。

9. 主席認為政府當局必曾就引渡移交問題進行研究，例如美國州與州之間的移交安排，美國與英國之間的引渡安排，及趙炳正教授的著作等。他認為研究資料並無需要保密。主席要求政府當局提供這些研究資料給事務委員會，讓議員們能掌握問題的核心進行討論。保安局局長回應時表示，該些資料可以提交，但她看不到提供一些例如不同國家對死刑的不同看法的資料給議員會有任何幫助。因為根據國際範本，死刑不移交也不是強制性要求，而是酌情性要求。

10. 何俊仁議員認為在5項原則中，第5項最為關鍵。主要在於同時擁有司法管轄權的問題，如無司法管轄權便無移交問題存在。他認為必須弄清楚，在那些情況下，港人在香港境內犯的罪行，會被內地當局認為是有司法管轄權而被要求引渡。何議員詢問，內地會否在一國原則下，對港人在香港犯的罪行認為有司法管轄權而堅持引渡，及政府當局將會如何處理。

11. 保安局局長回應時表示，2至3個司法管轄區同時聲稱對同一類罪行擁有司法管轄權並不出奇。她舉例，如有港人在美國偷運人蛇，香港必會根據治外管轄權及《入境條例》，設法把他引渡回港受審，而美國亦必然會認為它有司法管轄權而拒絕引渡。雖然本港法例沒有太多治外管轄權條款，但對偷運人蛇，根據香港《入境條例》，香港是有治外管轄權的。有鑑於香港毗鄰內地的關係，跨境罪行越來越多，同一案子出現共同司法管治權及令兩地司法機關均想行使其司法管治權，並不罕見。這是一個棘手的問題；亦是專家會議上一個主要的課題。引渡問題在國際慣常原則中也有不同的處理方法。引渡協議可能以犯罪地為先、逮捕地為先、或犯罪結果地為先等為原則，這些亦是政府當局會參考的。保安局局長重申，特區政府代表以維護一國兩制和港人利益為首要考慮。她指出，《基本法》第19條訂明，“香港特別行政區享有獨立的司法權和終審權。香港特別行政區法院除繼續保持香港原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對香港特別行政區所有的案件均有審判權。”維持特區法院的審判權是特區政府非常重視的原則。

12. 何俊仁議員詢問，有何罪行純粹在香港境內發生但內地司法機關是擁有司法管轄權而需移交的；及如有被認為是牽涉到一國原則的罪行，內地司法機關是否享有優先審判權。保安局局長回應時表示，根據《基本法》所載，並沒有條文顯示內地司法機關可以用一國原則為理由可享有優先司法管轄權。

13. 主席跟進詢問李育輝一案是否一個內地享有優先司法權的例子。保安局局長回應謂否。李育輝一案是內地司法機關認為李育輝亦有在內地犯罪，兼且是由內地警方於內地逮捕的。根據國際慣例，如兩地並無協議，則先逮捕者為優，因此並不涉及內地享有優先司法管轄權問題。她重申她於1998年12月9日的議案辯論，摘述如下：

"至於這兩宗案件所引申到的內地司法管轄權問題，我們與內地有關部門交流後，理解到香港居民所觸犯的罪行倘完全發生在香港，按照《基本法》的規定，內地公安機關、人民檢察院和人民法院均無司法管轄權，這是毫無疑問的，絕不會發生適用以中國刑法、刑事訴訟法進行司法管轄來偵查、起訴和審判的情況。現在不會，將來也不會。內地司法機關尊重香港的獨立司法管轄權。香港特區法院有權管轄香港居民在香港法例下觸犯的任何犯罪行為。"

14. 何俊仁議員詢問，內地可否用國防罪行為理由要求香港移交逃犯。保安局局長回應時表示，這視乎協議中有無雙重犯罪原則，如有雙重犯罪原則而香港亦無國防罪行者，則不會有移交問題。

15. 吳靄儀議員對議員們未能清楚了解此移交協議所牽涉到的問題表示憂慮。她認為議員們一直堅持的5條原則對香港是危險的。因為根據國際慣例，引渡或移交協議必須是雙邊對等的。雖然有人担心中港兩地沒有移交安排，便會令對方一地成為窩藏罪犯的天堂。但她認為如一旦有了該協議，則內地可向特區政府要求移交所有他們認為是犯了罪的人。如此一來，便會對港人十分不利。因為中港兩地的司法、執法和法制等均大不相同。港人一向享有各種基本人權和自由，但內地就是罪犯可否自行聘用辯護律師、家人能否往監獄探訪及定罪率等已與香港差別甚大。她列舉香港即將自行立法的基本法第23條的顛覆罪、記者回內地採訪可能牽涉的竊取國家機密罪、參與法輪功等罪行為例，若堅持那5條原則簽署了對等條款，便會對不起港人。她表示，這些憂慮是法律界人士經過研究國際引渡及移交協議後得出的。

16. 保安局局長表示理解議員的憂慮，因此在磋商中，把那一類罪行包括在移交罪行的類別內十分重要。至於中港兩地在司法程序及法制發展上的差異，她認為不能因為目前這些差異而放棄和內地磋商，因為如現在不磋商的話，很多眼前的案件便不能處理。以李育輝一案為例，因無移交安排，純以國際慣例“先理為優”的

做法來處理的話，李育輝便永遠不能移交回香港。她表示，如長期拒絕和內地磋商移交逃犯的問題，將會影響香港打擊跨境罪行。她向議員保證，會在和內地磋商時，十分看重港人如被移交回內地時，將會受到何種程序和司法上的保障。

17. 吳靄儀議員指出，中國向來有不移交本國公民的慣例。她詢問，在一國兩制原則下，如內地不移交內地公民，香港是否也可以不移交本港居民。保安局局長解釋國民不移交條款的產生，是因為該國法律有屬人管治權一項，舉例如有人在法國殺了人，該犯人的國家拒絕移交而法國也同意的話，其精神在於該犯人在本國也會受到法律制裁。但目前問題是中港兩地皆屬一國而有兩個不同的司法制度。特區政府代表在與內地磋商時將會堅持對等、互惠互利和維護港人利益。

18. 吳靄儀議員表示，根據中國法律，中國有域外管治權，即國人在中國領域外犯罪，中國對他們是有司法管轄權的。吳議員詢問，如有香港居民犯了中國刑法，內地可否根據域外管治權要求移交本港居民，保安局就此問題立場為何。保安局局長表示，特區政府就中國刑法第七條域外管治權一項，仍在研究及與內地磋商中。

19. 李柱銘議員表示贊同吳靄儀議員的憂慮。他認為香港的法制比內地的要健全得多，這也是為何很多國家不願與內地簽署引渡協議的原因。但目前困境在於中港兩地的移交協議不可單向行事。在政府當局與內地當局制定移交逃犯安排的5項基本原則中，李議員表示，目前第4項原則對一般豁免的政治罪行和政治迫害的保障是有效的。但當香港根據《基本法》第23條自行制定顛覆罪後，情況便令人擔心，因為目前不是罪行的也會成為罪行被移交內地。李議員詢問，究竟何種做法最不利港人。保安局局長認為李議員過份悲觀，因為無論兩地的磋商若何，政府當局也要把磋商結果提交立法會審議通過才可成為法例實施。至於根據《基本法》第23條香港需自行立法制定叛國、顛覆、分裂國家等罪行，亦需立法會通過才可成為法例，而實施的內容和細節也是需要立法會審議通過的。她認為這些法案和其實施詳情是在港人控制掌握之中的。李柱銘議員表示，根據目前立法會的表決制度，中央政府當局可通過任何他想通過的法案。保安局局長回應時表示，不同意這個想法。

20. 就報章所載有關中國最高人民法院副院長唐德華的談話，劉江華議員詢問，唐院長過往曾否參加過專家會議，及他提到的說法是否內地在談判上的底線。保安局局長答稱，唐院長沒有參加專家會議，而她本人亦

不便為唐院長的言論下註腳。但根據《基本法》第19條規定，香港法院必須維持對香港案件的審判權。

21. 鄭家富議員表示，雖然說唐德華先生沒有參與專家會議，但保安局局長和內地當局開會後，報章上便有內地官員認為一國為先的言論，實在令人擔心。因為唐院長的言論可能是反映內地官員的意見，或是會影響內地當局和特區政府代表商談時的立場。他對保安局局長可能會被迫在談判桌上讓步表示憂慮。鄭議員詢問，保安局局長如何能在一國的原則下說不，及能在磋商中機警地退下來。保安局局長重申，唐院長的言論並不反映兩地商談的進度。她亦不認為在討論中存在着一方立場十分強硬，咄咄進迫着另一方的情況出現。因為雙方有一個共同的法律基礎，即內地也要遵守的全國性法律《基本法》。而根據《基本法》第19條，香港是享有獨立的司法權和終審權的。至於內地當局在專家會議上的立場，保安局局長重申表示，磋商內容不宜在現階段公開。

22. 主席認為唐院長不在專家會議內而能說出"為了貫徹一國原則，涉及中港兩地犯罪的案件，應在內地審查，以解決中港兩地量刑標準不同，及本港沒有死刑的問題"等原則，情況令人擔心。因為那些原則如能傳到一個非有關官員知道，可能已是內地有關官員的共識。主席詢問，兩地移交安排的磋商，是否一如唐院長所言，可在本年中達成協議。保安局局長回應時表示，當局的目標是在2000年內完成。她表示，年底會是一個比較實際的完成協議的日期。

23. 吳靄儀議員對政府當局在和內地磋商移交安排時是否沒有底線，及底線為何表示關注。她認為如沒有底線，則不如不再磋商。然而，若政府當局以保安局局長前述的5條原則為底線，她亦表示憂慮。因為根據國際慣例如對等安排，及律政司司長於1998年12月9日的立法會演講中提及的兩地司法管治權安排等，《基本法》對港人的保障實在相當有限。只有純粹在香港發生，純粹由港人犯的案件才可引用《基本法》第19條。但目前很多案件是有很多和內地牽連的成份在內的。另外根據國際慣例，由於引渡只是為受審而非定罪，故要求引渡的一方只需提供表面證據，而那些證據事後可能是會被推翻及裁定不成立的。吳議員詢問，《基本法》第19條是否已能提供足夠的保障，及她提出表示關注的問題能否解決。

24. 保安局局長回應時表示，政府當局與內地當局就移交安排磋商的底線便是她前述的5項原則。若不能符

合這些原則，便不可能與內地當局取得共識，達成協議。主席及吳靄儀議員詢問，是否會沒有協議的情況出現。保安局局長答會。

25. 劉慧卿議員提述保安事務委員會1998年12月3日會議紀要第16段所載時詢問，他日政府當局向立法會提交移交安排協議時，是否會有些條文是必不可改的。保安局局長表示，移交逃犯安排必須透過本地立法而實施，現階段磋商仍未完成，故不能確定那些條文可改或不可改。她解釋，當與內地當局取得共識後，會向港人公布該共識及徵詢各界的意見。完成諮詢工作後，政府當局會着手草擬條例草案，並交立法會審議。內地當局對上述程序是表示理解及接受的。保安局副局長澄清，該會議紀要第16段所載為聯合國引渡條約協定範本。該國際範本部份條文屬強制性，國際間必須遵守，部份條文則屬酌情性，由有關的國家自行互相訂定。他日政府當局向立法會提交的推薦協議並不屬國際協定。保安局局長補充表示，立法會他日可向政府當局提交的推薦協議提出任何修訂，而政府當局亦會因應問題表達其立場。

26. 李柱銘議員表示，由於香港即將根據《基本法》第23條自行立法制訂顛覆罪，他對政府當局能否達成一個理想的移交協議表示憂慮。

27. 張文光議員提述明報於1998年11月15日轉載保安局局長接受某電台訪問時的談話時指出，內中提及與內地磋商移交協議的3個原則，包括——

- a). 有關罪行於兩地法律均有訂明；
- b). 承諾不向被移交逃犯執行死刑；及
- c). 司法程序要有保障，逃犯不會被胡亂審判及定罪。

張議員詢問，為何(c)項原則並不見於保安局局長的5項原則中。保安局局長回應時表示，報章所轉載的並不代表她的立場，她在立法會提交的文本才可；而她亦沒有說過司法程序要有保障這原則。主席請立法會秘書處查証電台有否該段錄音並把結果告之委員。

立法會秘書處

(會後補註：有關電台並沒有保留該訪問的錄音。)

28. 張文光議員詢問被移交逃犯會受司法程序保障及不會被胡亂審判及定罪是否一個重要原則，及如沒有

司法程序保障，可否拒絕移交或放棄達成協議。保安局局長回應時表示，這問題牽涉太多尚在磋商中的細節，故不能回答。主席詢問保安局局長是否同意不被胡亂審判是可作為拒絕移交的理由。保安局局長重申，政府的5項原則中的第4項——即國際間移交協議的慣常保障將會是有用的參考資料。

29. 吳靄儀議員詢問，有無辦法確保一個被移交的港人能接受公平的審判及辦法為何。保安局局長表示，審判是否公平或胡亂是很主觀的。一般來說，移交安排的着眼點在於移交過程是否有法律保障，移交後的安排並不包括在內。

30. 李柱銘議員表示，內地司法制度與本港的大不相同，且透明度不足，例如內地疑犯家屬不可探監、找辯護律師有困難等。李議員知悉保安局局長之前曾表示會要求內地容許香港傳媒列席及報導有關港人在內地的審訊，他詢問，可否要求內地也讓港人疑犯的家屬列席審判。保安局局長回應時表示，中港兩地的法制是互相推動發展的。有關港人在內地受審時能否讓家屬探訪及聘請辯護律師，港府一直有向內地反映港人的訴求，而這些反映就是沒有移交協議的磋商也是一直在進行的。成功例子是在李育輝一案中，內地法院容許本地傳媒旁聽審判並報導。至於罪行是否應列為刑事、容許家屬探訪及聘請辯護律師等，內地有自己一套刑事法及刑事訴訟法，港人不可不遵從。特區政府在這方面已不斷反映港人意見。李柱銘議員表示希望這些意見能成為協議條文。吳靄儀議員持另一看法，她認為這些要求不必列入移交協議中。她認為達成移交協議的最終目的，是讓被移交者獲得公平的審判，這才是最重要的。

31. 吳靄儀議員認為內地的審判制度是否已達到國際公平審判的標準十分重要，如未達至的話，則將來的移交協議便不會妥善。她要求事務委員會展開研究內地審判制度是否已達至國際公平審判的水平。研究方式可以聽取專家意見及政府當局回應進行。

32. 主席表示，研究可循三方面着手——

- (a). 立法會法律事務部進行研究，看看需就那一個題目作特別跟進；
- (b). 按題目邀請有關專家出席聽証會；及
- (c). 純粹在專家範圍，邀請律政司的法律專家與議員討論，其他國家的引渡/移交程序安排和保

障。

33. 吳靄儀議員認為研究的最中心目的是如何能使被移交者獲得公平審判。

34. 張文光議員表示，應研究國際間移交/引渡協議中有何重要的普遍性條款及特殊性條款，讓議員參考。除國際間重要的普遍性條款必須參考外，他認為有鑑於中港兩地法制上的巨大差異，將來的中港協議必有其特殊性，所以特殊性條款必須參考。

35. 劉慧卿議員表示同意展開研究，並認為移交協議達成在即，研究需盡快完成。

立法會秘書處

36. 主席提出並得各委員同意，立法會法律事務部先進行初步研究，並草擬研究題目，初步訂定研究範圍，供議員傳閱，然後議員決定邀請有關專家及律政司專家舉行特別會議或聽証會進行研究。

37. 議事完畢，會議於下午4時10分結束。

立法會秘書處
2000年9月21日