

2019年2月15日
討論文件

立法會保安事務委員會

香港與其他地方在刑事事宜相互司法協助方面的合作

目的

本文件旨在向各委員簡介現行香港與其他地方在刑事事宜相互司法協助方面的合作，並就當局正考慮優化相關法例的建議諮詢委員意見。

背景

2. 自回歸以來，香港特區政府一直積極推展與其他司法管轄區在刑事事宜相互法律協助及移交逃犯方面的合作，透過與更多司法管轄區簽署相關協定，建立更廣闊的司法互助網絡，以打擊罪行，彰顯公義。根據《基本法》相關條文，在中央人民政府協助或授權下，香港可與其他司法管轄區進行司法方面的聯繫和相互提供協助。《刑事事宜相互法律協助條例》（香港法例第525章）和《逃犯條例》（香港法例第503章）為香港與其他地方之間的刑事事宜法律協助及移交逃犯方面的合作，提供法律基礎。該兩條條例於1997年生效，目的是讓香港與其他地方透過合作打擊嚴重罪案，對刑事案件執行司法公義，防止罪犯潛逃從而規避法律制裁。至今，香港已與32個司法管轄區¹簽訂刑事事宜相互法律協助協定，及已與20個司法管轄區²簽訂移交逃犯協定。

¹ 阿根廷、澳洲、比利時、加拿大、捷克、丹麥、法國、芬蘭、德國、印度、印尼、愛爾蘭、以色列、意大利、日本、馬來西亞、蒙古國、荷蘭、新西蘭、菲律賓、波蘭、葡萄牙、大韓民國、新加坡、斯里蘭卡、南非、西班牙、瑞典、瑞士、英國、美國及烏克蘭。

² 澳洲、加拿大、捷克、法國、芬蘭、德國、印度、印尼、愛爾蘭、馬來西亞、荷蘭、新西蘭、菲律賓、葡萄牙、大韓民國、新加坡、南非、斯里蘭卡、英國及美國。

3. 上述兩條條例已實施 21 年，期間有不少涉及嚴重罪行的潛逃案件，凸顯出不法份子潛逃到另一司法管轄區以逃避法律制裁。例如去年一宗受人廣為關注的殺人案，涉及一個香港人涉嫌在台灣殺害另一個香港人，然後返回香港。礙於《刑事事宜相互法律協助條例》和《逃犯條例》的局限(即兩條條例均訂明不適用於香港與中國其他部份之間)，當局無法處理就懷疑的殺人罪將嫌疑人移送至台灣接受審訊的請求，香港法院亦只可處理他在香港涉嫌所犯的清洗黑錢罪行。這事件引起社會極大關注，受害人家屬除極度哀痛外，更多次致函及與特區官員會面，表示這制度上的漏洞極不公義；而社會亦有聲音質疑特區當局對打擊跨境嚴重罪行的決心。政府詳細地檢討了《刑事事宜相互法律協助條例》和《逃犯條例》，認為必須盡快修訂，以堵塞漏洞，保障社會安全。

檢討

基礎

4. 處理有關刑事法律協助或移交逃犯請求的基礎有兩種：(a) 按照適用於香港的「長期安排」³(包括雙邊協定或多邊公約)；(b) 以一次性「個案方式」提出(在刑事法律協助方面，個案方式是以「互惠承諾」⁴為基礎；在移交方面，有關移交是就個案達成安排而進行，且需根據經立法程序制定的附屬法例而實施)。就「長期安排」而言，這是締約方的一種承諾和責任，以建構更完備的跨地域合作網絡，及更緊密的長期合作伙伴關係。雖然與其他司法管轄區的商討基本上情況良好，但從經驗所得，有關的磋商及生效需時，動輒好幾年，而與各地政府同一時間可進行磋商的能力亦有限，要建立大覆蓋面的合作網絡需要一段很長時間。

³ 現時根據《逃犯條例》第 3(1)條及《刑事事宜相互法律協助條例》第 4(1)條以命令方式作出的「訂明安排」，全部均為有關香港與外國雙邊協定或適用於香港的多邊條約的「長期安排」。

⁴ 《刑事事宜相互法律協助條例》第 5(4)條 —

“在不損害第(3)(a)款的一般性的原則下，在以下情況下，由香港以外某地方提出的要求根據本條例提供協助的請求須予拒絕 —

(a) 該地方並非訂明地方；及

(b) 該地方的有關當局未能向律政司司長作出承諾，以令律政司司長信納該地方在不抵觸其法律的情況下會順應將來由香港向該地方提出的刑事事宜協助的請求。”

運作

5. 過去 21 年以來，《刑事事宜相互法律協助條例》和《逃犯條例》下長期安排的運作暢順。當事人亦依法享有該兩條條例所載列的所有保障，包括—

(a) 個人權利保障

主要包括⁵：

- (i) 須符合有關行為在兩個司法管轄區同樣構成罪行(雙重犯罪)的原則。就移交逃犯而言，相關罪行更只能屬於《逃犯條例》附件一載列的 46 項的嚴重罪行類別，該些類別以外的罪行不能處理；
- (ii) 若有違「一罪兩審」(即在一地已審訊的罪行，不能在另一方再審訊)原則，被請求方須拒絕請求；
- (iii) 涉及政治性質罪行須拒絕請求；
- (iv) 因種族、宗教、國籍或政治意見而蒙受不利或被檢控／懲罰者須拒絕請求；
- (v) 若相關罪行可判處死刑，請求方須先保證不會執行死刑，否則須拒絕請求。

(b) 程序保障

在刑事法律協助方面，除了有類似上文第 5(a)段載列的保障外，在程序方面，主要是有關命令，包括錄取證供、搜查及檢取手令、交出物料等命令、執行沒收令等，均須經法庭認為符合法律規定後才發出⁶。至於移交程序方面，則主要包括：

- (i) 在行政長官發出授權進行書後，法庭必須就案件進行公開聆訊，仔細審視每宗個案的證據與情況，及有關的移交請求是否完全遵照《逃犯條例》及相關安排的要求及人權保障等；有關

⁵ 《刑事事宜相互法律協助條例》第 5 條「拒絕協助」；《逃犯條例》第 5 條「對移交的一般限制」、第 13 條「移交令」。

⁶ 《刑事事宜相互法律協助條例》第 II 部「在證供的錄取及物件的交出方面的協助」、第 III 部「在搜查和檢取方面的協助」、第 IV 部「在物料的交出等方面的協助」、第 V 部「移交人士以給予刑事事宜方面的協助」及第 VI 部「在犯罪得益的沒收等方面的協助」。

人士可提出反對交付拘押，包括因不符合法律所訂明的條件和人權保障(包括第 5(a)(i)-(iv)段等的保障)；法官依法考慮後，可裁決發出或不發出拘押令。如不發出拘押令，該人會立即釋放；如發出拘押令，則需由行政長官最後決定是否發出移交令⁷；

- (ii) 此外，有關人士可向法庭申請人身保護令，而若該令不獲批准可提出上訴⁸；
- (iii) 若有關人士提出酷刑聲請，該人會暫不移交，直至有關聲請的申請處理完結並確認沒有這方面的風險，才可進行移交⁹；
- (iv) 若情況特殊，有關人士可向法庭申請保釋¹⁰；有關人士亦可申請因延遲移交而要求釋放¹¹；
- (v) 有關人士可對最後的移交令提出司法覆核。

6. 我們認為上述的運作程序和保障行之有效，實質上亦符合國際慣例，並一直得到其他司法管轄區的認可。我們認為無需作任何改動，並以免影響其他已生效的現有長期安排。

操作局限

7. 政府認真檢討了《刑事事宜相互法律協助條例》及《逃犯條例》的操作環境。我們認為隨著社會的急速發展及全球化，不論在人員往還、商貿服務、資產流動、科技應用等方面已不能與 21 年前兩條條例生效之初同日而語。現今，跨境罪案及逃避緝捕的成本比以往低很多，而途徑亦五花八門，更為容易。顧及社會的發展及制度本身的情況，我們分析，現時兩條法例有以下局限—

⁷ 《逃犯條例》第 2 部「程序」。

⁸ 《逃犯條例》第 12 條「申請人身保護令」。

⁹ 《逃犯條例》第 13 條「移交令」。

¹⁰ 《逃犯條例》第 10(5)條「交付拘押的法律程序」。

¹¹ 《逃犯條例》第 14 條「因延遲而釋放」。

(a) 處理一次性個案方式的現有操作，不切實可行

根據現行條文，移交安排需透過附屬法例方式制定。在立法會審議的過程中，「長期安排」一般暢順，因其不涉及任何個案的討論，只涉及安排整體協議的原則，但審議一次性個案移交時，有關的案情在立法會討論時會被公開，而涉案人士的個人資料在公開討論期間無論披露與否，都會驚動逃犯即時潛逃。如之後有聆訊，逃犯也可以其個案細節已被洩露或公開討論，違反其接受公平聆訊的機會，提出司法挑戰。

再者，有別於一般「先訂立、後審議」附屬法例，《逃犯條例》訂明有關命令(包括拘捕等程序)不可在立法會審議完畢前實施。換言之，在立法會審議期間(即最快 28 或最長 49 天¹²)，不能申請臨時拘捕令。對於只在香港短期逗留的人士，特別是外來人士，他們在附屬法例仍在審議期間已可離開香港，我們沒有法律權力將其扣留，之後的拘押及移交根本執行不了。因此，現有做法在行動上是難以執行的。

(b) 不能處理台灣殺人案的請求，因條例不適用於香港以外的中國其他地方

現在刑事法律協助及移交逃犯的兩條條例均訂明不適用於香港與中國其他部份之間，因此不容許我們處理台灣殺人案的請求，凸顯了這方面的不足和缺陷；而香港與中國其他部份現時未有長期安排協議。我們建議刪除這現有條文的限制，這樣特區將有法律基礎處理世界上任何一個司法管轄區提出的刑事法律協助及移交逃犯的請求，並且與該等司法管轄區進行個案協助。

¹² 審議期如橫跨立法會會期的結束日期或跨越立法會的解散日期，則會延長至 3 個月。

8. 總的來說，台灣殺人案凸顯了現在條文的缺陷，如容許嚴重罪犯(如殺人犯、強姦犯)潛伏在香港，不予處理；除違反公義外，亦嚴重威脅香港治安及人身安全。因此，我們認為在秉行公義的同時，加強與香港以外地方在刑事法律協助及移交逃犯方面的合作是必須的。

其他地方

9. 根據研究，目前在不少國家，包括英國、加拿大、新西蘭、愛爾蘭、馬來西亞、南非等，均已設有「個案形式」的移交協作安排，用意亦是以特別移交安排補足常規的移交逃犯的空白。有關做法有助於在適當個案有效打擊犯罪份子以及防止他們潛逃，而不會在逮捕或聆訊之前不當地披露嫌疑人的敏感、機密資料。

考慮的修訂建議

10. 我們的建議是在《刑事事宜相互法律協助條例》和《逃犯條例》現時的框架下，完善以個案形式合作的機制及涵蓋面。兩條條例的人權保障和程序保障將不會改變。我們的主要建議如下—

- (a) 明確把《逃犯條例》下的一次性個案移交安排與一般性的長期移交安排區分，而且明文規定前者必須實質上完全符合《逃犯條例》的條文，特別是現時所有的人權保障，並且只能增加而不能減損該等保障。至於在程序方面，參照現時不少採用「個別移交」安排的國家皆由行政機關（例如國務大臣、外交部長等）發出證明書實施該等安排，建議讓行政長官可作出證明書提供基礎以啟動處理臨時拘捕及移交的請求。

由行政長官發出證明書的目的，是為了在不驚動逃犯或公開披露個案細節的情況下，容許按請求向法庭申請臨時拘捕令，並展開程序讓法院進行聆訊及作裁決等程序。這在時間性及保密性上，更能切合實際運作需要。證明書只是同意啟動程序的基礎，並非等同逃犯會被移交，因為有關請求必須經過法

庭程序，包括法庭會仔細審核案件，確保個案符合現行《逃犯條例》下的各項證據的規定及人權保障等。有關人士可繼續根據種種法庭程序（第 5(b)段）得到保障。

- (b) 修訂《逃犯條例》和《刑事事宜相互法律協助條例》，容許一次性個案方式適用於香港與任何未與其訂有長期安排的地方，而一旦香港與這些地方訂有適用長期安排，有關一次性個案方式會被長期安排的條文取代。

下一步

11. 請委員備悉現時香港在刑事事宜相互法律協助及移交逃犯方面的合作情況，並就上文第 10 段所述的建議提出意見。視乎委員的意見，我們的目標是在本立法年度提交修訂條例草案。

保安局
2019 年 2 月