

2019年5月31日
討論文件

立法會保安事務委員會

《2019年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例 (修訂)條例草案》

目的

特區政府於 2019 年 2 月 15 日諮詢立法會保安事務委員會有關政府擬修訂現行的《逃犯條例》(香港法例第 503 章)及《刑事事宜相互法律協助條例》(香港法例第 525 章),以處理涉嫌港人在台灣謀殺港人事件(下稱「台灣殺人案」)及堵塞現行制度漏洞,並展開公眾討論。保安局其後於 2019 年 4 月 3 日向立法會提交《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例(修訂)條例草案》(下稱《條例草案》),引起社會廣泛討論和不同意見。文件旨在交代就《條例草案》的情況發展,以及政府在聽取了社會各界對《條例草案》的意見後的綜合回應。

《條例草案》

2. 《條例草案》旨在修訂《逃犯條例》及《刑事事宜相互法律協助條例》。《逃犯條例》訂明香港移交犯了嚴重刑事罪行的逃犯的程序、相關人權及程序保障、法庭及行政當局的把關角色,以及讓逃犯上訴的渠道等。移交逃犯的目的是在保障逃犯的權利下,把他移交到其他司法管轄區接受審判或服刑。值得注意的是這條於 1997 年 3 月通過的《逃犯條例》是為配合九七回歸的法律本地化工作,而條例內對被移交的人的人權保障和程序保障,都是符合國際通行做法,並被視為有參考價值的藍本。事實上,除了下文所說的局限性外,按條例進行的逃犯移交工作在過去 20 多年並沒有引起任何爭議。

3. 《刑事事宜相互法律協助條例》不涉及移交犯人，是有關在香港錄取證供、搜證、凍結和沒收犯罪所得等方面所提供的協助和規定，目的主要是在調查、檢控階段提供協助。同樣地，這條法例所採用的模式和保障，也參考了聯合國在刑事事宜相互法律協助方面的指引。除了下文所說的地理限制外，此條例讓香港執法部門能履行聯合打擊罪行的國際責任。

4. 2018年初在台灣發生的一宗涉及一名港人涉嫌謀殺另一名港人然後回港的殺人案，引起家屬極度悲憤，社會各界深表同情和關注，亦同時凸顯了現行兩條相關法例的移交逃犯和刑事相互協助的制度漏洞，即「地理限制」和在個案逃犯移交方面不切實可行的操作程序¹。我們必須強調《條例草案》的建議絕非為某一個別司法管轄區而設，而是為了讓香港將來可以同一標準及互相尊重的原則，與未與香港簽訂長期移交安排的司法管轄區在有需要時，以有效的個案形式合作處理雙方都認為需要處理的嚴重刑事事件。

5. 由於現行個案形式的移交在運作上並不切實可行，《條例草案》建議制定「特別移交安排」，在現行《逃犯條例》的人權及程序保障完全不變的基礎上（**附件一**），以行政長官發出的證明書作為特別移交安排的確證並啟動特別移交安排的程序。事實上，以行政當局發出證明以便利啟動個案形式的移交安排，在外國早有先例，例如英國及加拿大。

¹ 現時《逃犯條例》已有個案形式移交的機制，但礙於該機制有實際操作上的困難，所以在過去近 22 年一直未曾動用。現時《逃犯條例》下啟動個案式安排的程序與訂立長期移交安排的做法一樣，即按照《逃犯條例》第 3 條，以附屬法例將香港與請求方所簽的協定在憲報刊登，並提交立法會審議，通過後始能付諸實行。在實際操作上，基於執法需要，在逃犯被逮捕直至帶到法院前，個案需要迅速及保密執行。若與請求方就個案移交所達成的協定須先刊憲及進行立法審議，在刊憲時已不能避免地披露了逃犯及個案細節，這會驚動逃犯逃逸。而且在附屬法例審議過程完結前（最少 28 天，最長 49 天），當局不能拘捕逃犯，這會嚴重影響逮捕逃犯的執法行動。《條例草案》建議改善個案方式移交安排（“特別移交安排”），使之適用於所有未與香港特區簽訂長期移交協定的司法管轄區，包括中國的任何其他部分。

6. 特區政府在處理移交逃犯請求有極為嚴謹的程序，重點包括：

- (a) 特區政府（一般是律政司國際法律科）在收到特別移交請求時會全面和詳細審視和考慮有關請求，決定處理或不處理該請求。
- (b) 行政長官在考慮經律政司審視的個案有關文件後，在決定啟動程序前，除了須滿意個案安排符合現有法例的保障外(包括**附件一**所列各項保障)，也可因應個案需要，在安排加入額外保障，若請求方不同意特區政府的要求，特區政府可不再跟進有關個案。
- (c) 行政長官發出證明書的程序須保密以防驚動逃犯，但執法部門到法庭申請相關逮捕令時，有關文件便會被公開。在法庭批准逮捕令後，執法部門便逮捕逃犯，然後進行交付拘押程序。
- (d) 特區法庭以公開聆訊，獨立公正地按《逃犯條例》的相關條文和個案的證據，決定是否發出交付拘押令，由行政長官決定是否移交。若法庭認為沒有足夠證據或請求適用《逃犯條例》的移交限制，該逃犯將獲即時釋放，行政機關及行政長官無權干預；若法庭作出交付拘押令，行政長官仍可考慮不限於《逃犯條例》內容的特殊因素，例如基於人道理由，才決定發出或不發出移交令。
- (e) 基於香港的良好法治，行政長官發出的每一個命令，包括移交程序的決定或移交令，涉案人士都有權申請司法覆核，並可一直上訴到終審法院，而香港的法律援助制度亦會按政策向合資格申請人（包括非本港人士）提供法律援助。

從過去的經驗顯示，上述的法定程序可耗時數年。

7. 由於建議的特別移交安排並沒有改動現行法例的人權和程序保障，以及其他相關條文，《條例草案》基本上涉及相對簡單的修訂，剔除了兩條法例中的「地理限制」，並在不影響長期移交安排的基礎上，優化特別移交安排作為補充措施，但我們仍以達成長期移交安排為政策目標。基於社會對此次修例的意見，《條例草案》將特別移交安排所涵蓋的罪類定為現時《逃犯條例》附表一載列的 46 項罪類的其中 37 項，而刑罰門檻較在長期安排下的移交為高，涉及的罪行必須可判監三年以上，並在香港而言，可循公訴程序審訊。

社會對《條例草案》的意見

8. 自 2 月 15 日政府公布了有關建議，並於 4 月 3 日向立法會提交《條例草案》後，政府團隊一直無間斷地向社會各界解說建議及聆聽意見。在過去一段日子，政府團隊包括政務司司長、財政司司長、律政司司長、保安局局長、財經事務及庫務局局長、商務及經濟發展局局長、政制及內地事務局局長等，分別出席了不同場合，與本地及外國商會、不同團體及界別、外國使節、地區人士等進行面對面的溝通及交流。鑑於立法會未能成立審議《條例草案》的法案委員會，而社會上爭議持續，政府團隊仍會繼續努力做好解說工作，進一步讓不同持份者和公眾更明白《條例草案》內容。

9. 我們的親身體會是不少人士對法律條文理解不多，或被坊間說法影響，對修例工作產生誤會和焦慮，只要官員能面對面解釋和逐點回應，往往有消除疑慮的效果。此外，部分人士在討論過程中提出另類方案，政府亦已一一回應。

政府的綜合回應

10. 《條例草案》既要處理台灣殺人案，同時要堵塞制度上的漏洞。政府的建議是經過審慎研究，以確保犯了嚴重刑事罪行的人，不可以利用這漏洞逃避法律責任，以保障市民和社會的安全。台灣殺人案是單一案件，但足以說明類似的嚴重罪行，包括傷人、炸彈等，隨時隨地皆可以發生，問題只是何時發生，以及誰是不幸的受害人。我們不能容許嚴重罪犯藏身在香港而不需面對法律制裁，更有可能威脅市民的安全。

11. 移交逃犯是打擊有組織及跨境犯罪的國際共識，是公認的有效減少罪惡的方法。聯合國早已透過決議案，制訂了範本讓各司法管轄區參考。現行《逃犯條例》參考了這範本，符合人權和法律程序的通行做法，也平衡了緝捕逃犯及保障人權兩方面的需要。再者，按照《條例草案》訂定特別移交安排，在保障當事人方面只會比《逃犯條例》規定更多、而不會減少。

12. 由於上述的既定目標和政策考慮，政府認為有需要繼續推進《條例草案》的工作，但本着處理特別移交安排時的保障「只會多，不會少」的精神，並仔細考慮了各界提出的具體意見和關注，為釋除疑慮，我們認為可就《條例草案》下的特別移交安排，在三方面接納額外保障措施：（一）縮小特別移交安排的適用範圍至最嚴重罪行；（二）在啟動特別移交安排時加入更多限制；及（三）加強保障被移交人士的利益。

（一）縮小特別移交安排的適用範圍至最嚴重罪行

- （1）根據《條例草案》的原本建議，特別移交安排涉及的罪行的最高刑罰必須為三年以上，並在香港可循公訴程序審訊。有很多意見認為草案既然是針對沒有長期協議的特別移交安排，應只處理特別嚴重的罪行，因此應該把罪行門檻提高，包括建議提升逃犯所犯罪行的最高刑罰年期至五年、七年甚或十年。由於特別移交安排屬未有長期移交安排的補充措施，政府接受應處理最嚴重的罪行。考慮到最嚴重的罪行在香港會在高等法院原訟法庭審理，涉及的都會是屬於可判最高刑罰為七年或以上的罪行，因此政府決定把特別移交安排的罪行定於可判處最高刑罰七年或以上。

（二）在啟動「特別移交安排」時加入更多限制

- （2）根據《條例草案》建議，特別移交安排除了必須符合《逃犯條例》的各項規定外，如個別情況需要，可在安排加入條文，以進一步限制可移交的情況（例如額外保證）。針對社會關注逃犯被移交後在審訊中的權利，我們認同可要求請求方就特別移交安排加入包括無罪

假定、公開審訊、有律師代表、盤問證人權利、不能強迫認罪、上訴權等符合一般人權保障的保證。若請求方未能符合相關要求，行政長官有全權決定不處理請求方的移交。由於特別移交安排的文本會在交付拘押的公開聆訊時向法庭提交，因此公眾亦可透過法庭的公開審訊知悉有關安排。此外，當法庭作出交付拘押令後，行政長官作最後決定是否移交時，亦可用人道或其他理由不進行移交。相關詳情見附件二。

- (3) 請求方需要作出保證，有關罪行是在有效追訴期內，或不屬於因任何原因而可免予起訴和懲罰的，例如特赦。

(三) 加強保障被移交人士的利益

- (4) 鑑於公眾關注請求方提出移交的嚴謹性，並怎樣處理內地請求的情況，我們參考一般國際做法，認為特區政府應只處理由當地中央政府（有別於地區政府）提出的請求。以內地為例，特區政府只處理由最高人民檢察院提出的移交請求，其他的不作處理。同樣地，在刑事事宜相互法律協助方面，就證據／證人的協助，特區政府只處理最高人民檢察院提出的請求；就限制／充公刑事犯罪得益方面，特區政府只處理由最高人民法院提出的請求，其他的不作處理。
- (5) 有意見認為，需被移交的香港人，在定罪後應可申請回港服刑，這可讓他在語言、習慣等熟悉的環境服刑，有助於其更生，家屬也容易進行探望。我們同意這意見的方向，並會按現行《移交被判刑人士條例》（香港法例第 513 章）的安排，協助被判人士回港服刑。由於該條例目前並不適用於內地，我們在《條例草案》通過後會與內地跟進這項工作。
- (6) 為了更照顧被移交人士的利益，我們會以個案方式，商討移交後的探望問題，通過合適的方法，包括領事（如移交給外國）、官員探望或其他特別合作安排處理等。

內地與特區關係

13. 正如行政長官和特區政府多次公開表示，這次修例工作由特區政府為處理台灣殺人案和完善香港法制而提出，亦非針對內地或任何一位司法管轄區。但由於修例內容涉及內地，而不少港人多年來與內地交往頻密，他們提出的意見和表達的關注無可避免是聚焦內地的做法。但正正也是由於兩地的緊密連繫，現有法制的「地理限制」是欠缺理據的。國際上包括移交逃犯的刑事事宜法律協助是基於互相尊重，和對本地法律制度的信心及相關條例的保障和嚴格執行。

14. 作為香港特別行政區的首長，行政長官按《基本法》的規定向中央人民政府和香港特別行政區負責。行政長官向中央反映了香港社會對修例工作的關注，中央對為釋除疑慮需採取進一步措施表示理解，並尊重和支持特區政府關於增加保障的各項涉及內地的措施，期望特區政府的綜合回應可促進香港社會理性討論，消除疑慮。

15. 香港的自由和權利受《基本法》充分保障，《條例草案》的建議符合《基本法》，絕不影響現有的合法權利和自由，也絕不影響香港對已簽訂的 20 份移交逃犯協定及 32 份刑事事宜相互法律協助協定必須履行的責任。

16. 我們重申，《條例草案》有其時間因素。現時香港沒有法律去處理台灣殺人案，因此必須建立有關法律，才可為將台灣殺人案的疑犯面對應有的法律程序作出準備。香港各界均認同殺人案的疑犯應受到法律制裁。香港一直都樂意依法商討就有關案件可提供的協助，並已為此作出準備。我們會繼續努力推進這方面的工作，以彰顯公義。

保安局

2019 年 5 月

《逃犯條例》的人權及程序保障

人權保障

- (a) **必須符合“雙重犯罪”原則(第 2 條)** — 有關作為或不作為在請求方和被請求方的司法管轄區內均會構成罪行。對於在長期安排下的移交逃犯個案，所涉罪行必須屬於《逃犯條例》附表 1 載列的 46 項罪行類別；
- (b) **禁止「一罪兩審」的規則(第 5 條)** — 已在某地方審訊的罪行不能在另一地方再審；除非這項規則獲得遵行，被請求方須拒絕請求；
- (c) **政治罪行不移交(第 5 條)** — 關乎政治性質罪行的請求，須予拒絕；
- (d) **拒絕基於政治等其他動機的請求(第 5 條)** — 涉及因種族、宗教、國籍或政治意見而蒙受不利或被檢控／懲罰者的請求，須予拒絕；
- (e) **對不執行死刑的保障(第 13 條)** — 如相關罪行可判處死刑，請求方須先保證不會判處或執行死刑，否則請求須予拒絕；以及
- (f) **特定的保障和再被移交的限制(第 5 條)** — 對於移交逃犯個案，當事人不得就干犯其被移交所涉罪行以外的其他罪行而受處置；以及不會再被移交其他地方；

程序保障

- (g) 如請求方要求就特定罪行以外的罪行檢控逃犯，或要求把逃犯再移交到第三地，該逃犯可向行政長官申述(第 5 條)；

- (h) 申請人身保護令及申請被拒時提出上訴(可上訴至終審法院)(第 12 條)；
- (i) 在特殊情況下申請保釋(第 12 條)；
- (j) 申請因延遲移交而予以釋放(第 14 條)；
- (k) 提出酷刑聲請 (可上訴至終審法院)(第 13 條)；以及
- (l) 在各項程序中任何時候提出司法覆核，並在有需要時申請法律援助。

特別移交安排：政府可考慮包括以下因素

- I. 政府在與請求方訂立特別移交安排時，除了確保移交安排符合《逃犯條例》內的條文及其中的人權保障外，會考慮請求方是否會提供公開審訊，及可因應情況，在移交安排的協定文本中考慮包括但不限於以下因素，及適當地訂明請求方需給予承諾：
 1. 受刑事控告者（下稱“疑犯”）在未依法證實有罪之前，應有權被視為無罪。
 2. 要求方須迅速以一種疑犯懂得的語言詳細地告知對他提出的指控的性質和原因。
 3. 疑犯有相當時間和便利準備辯護並與他自己選擇的律師聯絡。
 4. 受審時間不被無故拖延。
 5. 疑犯出席受審並親自替自己辯護或經由他自己所選擇的法律援助進行辯護；如果他沒有法律援助，要通知他享有這種權利；在司法利益有此需要的案件中，為他指定法律援助，而在他沒有足夠能力償付法律援助的案件中，不要他自己付費。
 6. 疑犯可訊問或業已訊問對其不利的證人，並使對疑犯有利的證人在與對他不利的證人相同的條件下出庭和受訊問。
 7. 如疑犯不懂或不會說法庭上所用的語言，能免費獲得翻譯員的援助。
 8. 疑犯不被強迫作不利於他的證言或強迫承認犯罪。
 9. 對少年的案件，在程序上應考慮到疑犯的年齡和幫助他們重新做人的需要。

10. 凡被判定有罪者，應有權由一個較高級法庭對其定罪及刑罰依法進行複審。
 11. 在疑犯按照最後決定已被判定犯刑事罪而其後根據新的或新發現的事實確實表明發生誤審，他的定罪被推翻或被赦免的情況下，因這種定罪而受刑罰的人應依法得到賠償，除非經證明當時不知道的事實的未被及時揭露完全是或部分是由於他自己的緣故。
 12. 疑犯已依一國的法律及刑事程序被最後定罪或宣告無罪者，不得就同一罪名再予審判或懲罰。
 13. 如移交要求涉及的刑事罪行並非發生於請求移交國境內，而根據被請求移交國的法律，後者對這種刑事罪行並無域外管轄權，則可不作移交。
 14. 基於人道主義因素，如被要求移交者的年齡、健康和其他個人情況，可考慮不移交。
- II. 在移交程序中，行政長官保留最後不移交的權利。即使法庭作出交付拘押令，行政長官仍可在考慮適用法律下被移交者的有關權利，以及個案的所有情況，包括但不限於以下事宜後，拒絕發出移交令：
1. 被移交者提出的申述或反對移交的理由（包括《逃犯條例》的移交限制及按照其他適用的法律反對移交的理由）。
 2. 個案的最新情況或情況是否有變。
 3. 被移交者可獲家屬、律師代表及其相關人員探視。