

香港特別行政區政府
保安局



The Government of the
Hong Kong Special Administrative Region
Security Bureau

香港添馬添美道 2 號

2 Tim Mei Avenue, Tamar, Hong Kong

本函檔號 Our Ref.:

來函檔號 Your Ref.:

電話號碼 TEL. NO. : 2810 2329

傳真號碼 FAX. NO. : 2524 3762

香港
中區立法會道 1 號
立法會綜合大樓 819 室
立法會謝偉銓議員

謝議員：

就《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例(修訂)條例草案》
提出 19 條書面問題

5 月 27 日致保安局的來信收悉。我獲授權回覆如下。

立法的時間性

《逃犯條例》(第 503 章)的修訂，因涉及一宗港人在台灣謀殺港人的嚴重案件而有時間性。雖然有關疑犯已回港，但礙於沒有法律基礎，無法將他從香港移送到台灣接受法律制裁。疑犯目前由於其他罪行在港服刑，預計最早於今年 10 月可獲釋，事件引起社會極大關注。

台灣殺人案說明，類似的嚴重刑事罪行，絕對有可能在任何與香港未簽訂逃犯移交長期協定的地方發生，問題只是何時何地，以及哪個是不幸的受害人。事實上，因為沒有法律基礎，我們共有五宗嚴重刑事案件(包括台灣殺人案)未能處理，過往亦拒絕了九宗外國個案移交請求。因此，我們有必要盡快

填補現時制度上的缺陷，不容許嚴重罪犯藏身於香港而規避法律制裁，對我們的安全構成威脅。

政府檢討了《逃犯條例》，認為現時的條文有很大限制，以致特區無法就不少重案提供或取得協助，更甚者讓犯罪者或可逍遙法外，造成極大的社會隱患。這些限制包括條例不能有效地應用於尚未與特區簽訂長期合作安排的其他地方，包括中國其他部分。現時執行條例下的個案移交機制，須按照訂立長期安排的做法，先制訂附屬法例。而以附屬法例處理個案形式移交需時起碼 28 天或再加 21 天（即 49 天），以及在立法會審議會披露個案細節，期間疑犯很大可能已逃離香港。現實中，很多疑犯在香港逗留的時間很短，基於執法需要，在疑犯被逮捕及帶到法院前，個案均需要迅速及保密處理。因此現時在《逃犯條例》之下要訂立附屬法例後才展開逮捕行動根本不切實可行。

修訂建議將作為與任何一個與香港特區未有移交逃犯的長期合作安排之前的一個有效過渡性措施，並把現時兩條例的地域限制移除，堵塞現時特區在移交逃犯及刑事法律協助上的制度缺口，避免香港變成逃犯可避罪的地方。修訂有助加強特區政府與未有與其簽訂移交逃犯長期協作安排的地方的合作，使移交逃犯及刑事法律協助的機制更有效及全面。修例不能只為處理台灣殺人案，而漠視其他同樣嚴重的刑事案件及制度漏洞。

可移交罪行類別

《條例草案》建議個案方式移交所涵蓋的罪類比在長期協定下的移交所涵蓋的罪類為少，只包括現時《逃犯條例》附表一載列的 46 項罪類中的 37 項，而刑罰門檻則較在長期協定下的移交為高，涉及的罪行必須可判監七年或以上，並在香港而言，可循公訴程序審訊。此等建議的目的是使個案式移交聚焦於最嚴重的罪行。

在《逃犯條例》下所有可移交罪行，都必須符合「雙重犯罪」的原則，即在請求方及被請求方兩個司法管轄區同樣構成罪行。根據《逃犯條例》第 2(2)(b)條：

“有關方面就該人的某行為而尋求移交該人到該地方，而假使該行為是在香港發生的話，構成該行為的作為或不作為即會構成符合以下說明的罪行一

- (i) 屬附表一指明的任何類別；並且
- (ii) 在香港可就其判處超過 12 個月的監禁或任何較重的懲罰。”

就特別移交安排而言，有關「雙重犯罪」的原則亦載於《條例草案》中的新訂第 3A(5)條。在確定某罪行是否在移交請求方和被請求方的法律下均構成犯罪，須考慮被尋求移交的人被指稱的作為或不作為的全部而決定，不論雙方的法律對該罪行所規定的構成因素或定義是否相同。簡言之，「雙重犯罪」的原則是以「行為」論定。

純粹「專業疏忽」並非在個案式移交適用的 37 項罪類之內。任何人，不論其行業，如非有犯罪意圖 (*mens rea*)，或如有合理辯解，其行為不應構成刑事，所以應不符合「雙重犯罪」原則。根據香港法律，若某公司捲入貪污、土地糾紛或工程意外，除法例另有明文訂明外，一般市民不會純粹因為是公司僱員或服務提供者等而負上刑責，套用「雙重犯罪」的原則，也不會因而被移交。

《逃犯條例》附件一第 15 項罪類為「與賄賂、貪污、秘密佣金及違反信託義務有關的法律所訂的罪行」，其中的罪行主要是指《防止賄賂條例》(第 201 章)下的罪行，包括賄賂、為合約事務上給予協助等而作的賄賂、為促致他人撤回投標而作的賄賂、與拍賣有關的賄賂、與公共機構有事務往來的人對公職人員的賄賂、代理人的貪污交易等。

可移交罪行的刑期門檻

根據《條例草案》的原本建議，個案式移交安排涉及的罪行的最高刑罰必須為三年以上監禁，並在香港可循公訴程序審訊。過去數月，政府收到有很多意見，認為草案既然是針對沒有長期協定的個案移交安排，應只處理特別嚴重的罪行，因此應該把刑罰門檻提高，例如五年、七年甚或十年監禁。政府考慮到個案式移交安排屬未有長期移交安排的補充措施，因此接受應處理最嚴重的罪行。而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，因此政府決定把個案式移交安排的罪行定於可判處最高刑罰七年或以上監禁。

政府當局認為縮小個案式移交安排的適用範圍不會與政策目標違背，也不會使大量逃犯無法被移交。政府認為政策制訂除了要有效之外，也要簡單易明。我們不會就不同罪行制訂不同刑罰門檻。目前來說，37 項罪類中，大部份有關傷害人身的罪行（例如謀殺、強姦），都可以處以終身監禁；有關管有危險藥物、盜竊、洗黑錢等罪行均可以處以七年至 14 年監禁不等。現時因沒有切實可行的個案移交方法，所以一直都是「零」處理。現在建議的方案，則可處理嚴重案件。

檢控／追訴期限

《條例草案》的建議並非只適用於內地，而是適用於任何尚未與香港訂有長期協定的司法管轄區。不同司法管轄區對刑事罪行發生後可予檢控的期限各有不同規定。有關概念，在香港普通法下一般理解為「檢控期限」。就內地而言，《中華人民共和國刑法及刑事訴訟法》第四章訂明刑罰的時效。該法的第八十七條指：

- “犯罪經過下列期限不再追訴
- (一) 法定最高刑為不滿五年有期徒刑的，經過五年；
 - (二) 法定最高刑為五年以上不滿十年有期徒刑的，經過十年；

- (三) 法定最高刑為十年以上有期徒刑的，經過十五年；
- (四) 法定最高刑為無期徒刑、死刑的，經過二十年。如果二十年以後認為必須追訴的，須報請最高人民檢察院核准。”

香港與任何司法管轄區進行移交，都會要求該司法管轄區確認，有關移交的罪行在該方法律下的有效「檢控期限」尚未屆滿。若罪行已過了「檢控期限」，香港不會與之進行移交，個案也不會進入行政長官發出授權進行書及法庭進行交付拘押聆訊這些階段。

某罪行的「檢控期限」有多長須視乎有關地方的法律而定。在普通法下，可循公訴程序定罪的刑事罪行，除法例另有明文指明外，一般沒有「檢控期限」。在一些實行大陸法的司法管轄區，其刑事法律或有「檢控期限」。

香港法庭的把關

香港的法庭獨立公正，依照法律審判案件，不受任何干涉，亦不受政治影響，是移交程序的重要把關者。過去近 22 年，法庭在處理移交逃犯方面已累積經驗的豐富。在交付拘押的法律程序中，法庭會全盤考慮每宗個案的相關事實和證據，在命令把逃犯交付拘押前，必須信納：

- (一) 該授權進行書所關乎的罪行是一項有關罪行（條例第10(6)(b)(i)條）；
- (二) 有關的支持文件已妥為認證（條例第10(6)(b)(ii)條）；以及
- (三) 《逃犯條例》中對移交逃犯的各限制並不存在（條例第5和10(6)(b)條）。

法庭在法律程序完結時裁定要求是否已經符合第 10(6)(b)(iii)條的規定。《逃犯條例》明確規定有關的舉證準則，即香港法院如果對有關犯罪有管轄權，提交的證據必須充分足以將涉案人

交付到高等法院原訟庭進行審訊。所謂證據充分，是指足以指證逃犯犯罪的表面證據的標準，即提出的證據如果獲得接納，一個合理的陪審團在適當合法的引導下可以基於該等證據把逃犯定罪。同時，在行政長官作出移交決定後，被要求移交者可以向高等法院原訟法庭提出司法覆核，以作出移交令屬不合理、不合法等理由提出反對移交。

是次修例的一個目的是改善現有個案式移交的機制，建議是以最少改動為原則，只剔除地域限制，及讓行政長官的證明書開啟整個程序，尤其是法律程序。這次政策目標不是改變現有的整個制度，較高級的法院處理交付拘押聆訊是一項重大改動，涉及司法機構運作的大改革，不是這次政府建議的政策目標。

行政機關的把關角色

《條例草案》建議訂立的新條文第 3A(1)條訂明：

"如已有就某人作出的特別移交安排，則就該人而言，本條例中的程序適用於香港及該等安排所涉及的香港以外地方，而如該等安排載有任何條文，以在該等程序上，進一步限制可移交該人的情況，則該等程序適用時須受該條文所規限。"

因此，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）。政府在與請求方訂立個案移交安排時，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，在移交安排的文本中考慮包括但不限於以下因素，適當地訂明請求方需就被移交人被移交後在請求方的刑事審訊給予承諾：

- (一) 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。

- (二) 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。
- (三) 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。
- (四) 受審時間不被無故拖延。
- (五) 疑犯出席受審並親自替自己辯護或經由他自己所選擇的辯護人進行辯護；如果他沒有辯護人，要通知他享有這種權利；在司法利益有此需要的案件中，為他指定辯護人，而在他沒有足夠能力償付辯護人費用的案件中，不要他自己付費。
- (六) 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。
- (七) 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。
- (八) 疑犯不被強迫作不利於他的證供或強迫承認犯罪。
- (九) 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。
- (十) 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。
- (十一) 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。

- (十二) 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。
- (十三) 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。
- (十四) 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。

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：

- (一) 被要求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）。
- (二) 個案的最新情況或情況是否有變。

上述額外保障／承諾將按情況需要寫在個案式移交的協定中，其文本會交付法庭，法庭會就交付拘押作公開聆訊。按照《條例草案》建議的第 3A 條，任何特別移交安排須受該等寫在個案式移交的協定中的額外保障／承諾所規限。再者，當事人若認為協定列出的保障／承諾有不足之處，或他的權利會因此而受損，可以在法庭提出司法挑戰。由於個案式移交可適用於全球尚未與香港訂有長期協定的司法管轄區，因此當局希望保持靈活性，以行政方式按情況需要要求加入該些保障／承諾，而非寫在法例條文內。再者，有些法律制度較成熟的司法管轄區也是以行政方式，而非法例方式來執行該些保障／承諾。

有關《公民權利和政治權利國際公約》

現時香港跟 20 個司法管轄區簽有長期移交協定，以及 32 個司法管轄區簽有刑事事宜相互法律協助協定，其中新加坡及馬來西亞均不是《公民權利和政治權利國際公約》的締約國。自 1997 年，香港曾根據長期協定移交 4 名逃犯給新加坡，亦有與新加坡及馬來西亞進行了刑事事宜相互法律協助合作。

即使提出請求的司法管轄區不是《公民權利和政治權利國際公約》的締約國，當事人仍可根據《基本法》和實施該公約的《香港人權法案條例》(第 383 章)，以及其他適用的香港法律向法庭提出司法挑戰，尋求覆核行政長官的決定，包括由行政長官最終發出的移交令。

域外法權及「港人港審」

香港是個普通法法域，在刑事司法管轄權方面奉行「屬地原則」，一般只會在全體或部分犯罪行為發生在境內，才會行使司法管轄權。只有在特別情況下，法例才會賦予香港法院權力行使域外司法管轄權。其中一個例子是基於履行某些國際義務而延伸刑事管轄權至境外。例如《刑事罪行條例》(第 200 章)第 153P 條便賦予香港法院域外司法管轄權，審理身為香港永久性居民或通常居於香港的人於境外干犯以未滿 16 歲兒童為對象的指明的性罪行。該條文的立法原意，是要打擊涉及兒童的性旅遊活動，以作為履行香港適用的聯合國《兒童權利公約》的其中一項措施。

如果讓香港法院對香港特區永久性居民或在港通常居住人士，就他們完全在境外干犯的謀殺罪行使管轄權，會偏離「屬地原則」。再者，就完全發生在香港境外的罪行行使管轄權，也涉及取證和檢控一方履行披露材料責任的實際問題。由於犯罪行為發生在境外，取證能否成功是一個問題。即使拿到證據，證據材料能否符合香港特區法院接納證據的要求，是另一個問題。再者，在刑事檢控的法律程序中，檢控一方有披露材料的責任，由於證據來自境外及大部份調查過程在犯罪地發生並由

當地的執法機關負責，香港控方難以確保犯罪地機關會披露所有相關材料。儘管控方對此沒有過失，然而被告人可以基於沒有獲得應予披露材料引致無法得到公平審訊的理由，申請永久擱置法律程序。

即使修訂法例，使在外地發生的行為變成香港法律下的刑事罪行，有關條文只適用於法例生效後干犯的罪行，而不適用於在去年發生的台灣殺人案，否則便會違反《香港人權法案》第 12 條第 (1) 款關於「刑事罪及刑罰沒有追溯力」的規定。

此外，「港人港審」意即香港永久性居民在境外犯法，我們不會把犯罪者移交犯罪地，而是在香港就這些人進行起訴。這個建議的域外司法管轄權範圍比修訂《刑事司法管轄權條例》（第 461 章）或《侵害人身罪條例》（第 212 章）建議的範圍更廣泛，可涵蓋《逃犯條例》下的任何罪行，會對香港的刑事法律和制度作根本性的改變。經過謹慎考慮，政府認為《條例草案》的方案最為可取，因為它尊重由犯罪地進行管轄的原則，也符合特區政府一貫透過司法互助打擊犯罪的政策。

保安局局長

（徐詩妍



代行)

2019 年 6 月 7 日