**香港社區組織協會 就**

**特區政府建議優化香港與其他地方在刑事事宜相互司法協助方面的合作之意見書**

1. **背景**

* 香港特區政府保安局於2019年2月中向立法會保安事務委員會提交討論文件，就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（主要是有關移交逃犯方面），提出優化相關法例建議。
* 保安局提出的建議主要有兩方面：

1. **明確將《逃犯條例》中有關一次性個案移交安排與一般性的長期移交安排區分，並在程序安排方面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；**
2. **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（包括中國內地、澳門及台灣地區）**。
3. **爭議**

* 政府建議一提出，已引起社會上廣泛討論及爭議，甚至出現相當對立的意見：一方面，有意見表示強烈支持政府建議，認為多年來香港移交逃犯的規定不適用於中國內地、澳門及台灣地區，是法律漏洞，令香港成為「罪犯避難天堂」，有違公義；另方面，則有意見質疑政府建議破壞人權，尤其按政府建議進行法例修改後，過往移交逃犯不適用於中國內地的規定將告取消，令人擔心日後香港須移交個案至被認為刑事程序及司法制度不健全的中國內地進行審訊。

1. **香港社區組織協會（社協）意見**
   1. **修例建議難釋公眾憂慮：**過去二十多年中港兩地遲遲未有訂立移交逃犯協議及中港刑事司法互助協議，當中涉及很多問題（例如:擔心內地司法制度不公、法律程序未能保障當事人合法權益、擔心內地政府藉移交逃犯制度打擊在港異見人士等），是次急就章地提出修例，似乎未有逐一處理以上問題，未有解釋如何釋除公眾以上種種疑慮。這難免讓部份公眾人士憂慮政府是否借今次修例，容讓內地執法部門引渡在港的異見人士或其他政權不受歡迎人士，儼如進行另一次《基本法》第二十三條的國家安全立法。
   2. **急就章修例欠全面研究及諮詢：**是次特區政府提出修例建議，並進行不足三星期(2019年2月13日至2019年3月4日)[[1]](#footnote-1)的意見搜集，明顯非常[匆忙，不利社會大眾詳細討論。](https://www.moedict.tw/%E5%8C%86%E5%BF%99)修訂《逃犯條例》和《刑事事宜相互法律協助條例》茲事體大，特別是涉及中國內地與香港特區兩個法律制度、法律概念、政府對法治觀點的理解均迴異的地方（例如：香港強調司法獨立、法治(rule of law)；中國大陸強調「以法治國」(rule by law)，將法律視為武器，佔領「法治制高點」[[2]](#footnote-2)），在訂立移交逃犯及法律協助事宜，務必進行全面研究（例如:由法律改革委員會（法改會）檢視本港現行法例及外國實施情況）及公眾諮詢。
   3. **法院不易就其他司法區公平審訊問題進行把關：**政府強調就算全面實施並無逃犯協議下的一次性個案移交安排，也可由香港法庭把關以保證移交個案是按法例規定及保障被移交人士在移交並在其他國家／地區面對公平審訊的人權；然而，其他普通法地區也有案例顯示，法庭一般不容易辨別其他國家／地區的刑事程序及司法制度真正存在嚴重違反人權情況而作出拒絕移交的決定。舉例來說，英國上議院(House of Lords)在*Regina (Ullah) v Special Adjudicator[[3]](#footnote-3)*一案的判決中便指出，以移交國司法程序違反人權為由拒絕移交，必須證明該人如被移交到該國將面對「**明目張膽地被否定獲得公平審判的權利**」(it must be shown that a person has suffered or risks suffering a flagrant denial of a fair trial in the receiving state)[[4]](#footnote-4)。因此，尤其涉及與香港普通法制度刑事法律程序及司法保障明顯不同的中國內地，相互移交逃犯的規定更應根據全面性協議方式落實；而如果實施沒有具體協議情況下的一次性安排，香港法庭在確保有關人士被移交後能夠面對公平審訊的把關能力是極為有限的。
   4. **將一國內移交逃犯規定納入和外國移交規定法例中，不符《基本法》：**現行《逃犯條例》及《刑事事宜相互法律協助條例》明確規定不適用於香港與中國其他部分之間，似乎不是法律漏洞，而是更為符合《基本法》規定。關於香港與其他地方的相互司法協助，《基本法》分別由第九十五條及九十六條作出規定，當中第九十五條規定「香港特別行政區可與全國其他地區的司法機關通過協商依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助」，而第九十六條則規定「在中央人民政府協助或授權下，香港特別行政區政府可與外國就司法互助關係作出適當安排」；由此可見，將基本上是香港與外國司法互助的法例規範直接適用於與中國其他地區，看來是和《基本法》規定不相符的。事實上，九七回歸後不久，香港特區政府和內地有關部委已展開刑事司法互助（包括移交逃犯）方面訂立協議的討論，而一直以來沒有任何計劃透過修訂《逃犯條例》及《刑事事宜相互法律協助條例》將之適用於香港與中國其他部分之間，這已充分證明從憲法、法律以至政策層面考慮均認為另訂協議是更合適做法。
   5. **政府主導拘捕及移交，易引起政治質疑：**政府由行政長官自行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，未能全面保障當事人的合法權益，因為立法會不能再透過審議附屬法例的方式處理案件，令立法機關無從監督每一個引渡個案請求的合理性、要求引渡方的法律制度是否符合國際人權公約等規定，亦容易引起不必要的政治質疑。縱使最後由法院決定批准拘留令，惟法院亦難以全面審視就個別案件提出移交申請的必須性、亦難以檢視提出移交請求地區（例如:中國大陸）的法制是否健全，法院處於被動位置，難以為當事人把關。
   6. **現行一次性移交個案機制能防資料外洩：**當局所謂審議一次性個案移交時，擔心當事人逃逸或立法會公開個人資料的說法無據，事實上，若案件涉及敏感資料，立法會審議可以閉門形式進行，限制議會公開個案詳情；相反，若一次性個案移交安排出現當局所說的問題，當局更應朝向訂立長期安排(即訂立移交逃犯及刑事司法互助協議)的方向，處理跨境刑事個案。
2. **社協建議**
   1. **由法改會全面研究移交逃犯及刑事司法互助協議，展開公眾諮詢：**當局應就香港與中國內地、澳門及台灣地區訂立全面的刑事法律協助及移交逃犯協議，這長期安排較能全面保障當事人的合法權益，亦有助全面地檢視協議雙方的法律制度、容讓公眾及立法議會有更全面討論，有助建立更完善的中港兩地法律合作框架。為此，當局應委託法改會就上述課題進行研究，並進行不少六個月的公眾諮詢。
   2. **加強對被移交人士的程序保障：**未來訂立的中港刑事司法互助協議及移交逃犯協議，除了包括現有各項保障涉案人士的個人權利保障及法律程序保障外，因應本港社會對中國大陸法律制度的憂慮，當局應訂立更多程序保障機制(procedural safeguard)，包括：明文規定當事人被移送後被拘留最法定最長時限、被移送後不可另行被檢控其他新罪行、移交後須向被請求方通報個案具體刑事處理程序及審訊結果、確保為被引渡人士提供法律援助服務、可獲安排被請求方的官員或當事人的原居地之政府代表及家屬進行探訪等等。
   3. **維持現行一次性個案移交安排機制：**保留現行一次性個案移交安排，並繼續交由立法議會討論，以助立法機關在法院介入前把關，審視請求刑事司法協助或請求移交逃犯之國家，其申請是否等保障當事人基本人權；但須同時明文規定案件需在保密及不向外間披露的原則下進行，避免出現所謂驚動逃犯潛逃的情況。
   4. **引入日落條款以處理當前台灣案件：**因應社會上尤其關注近月一宗涉及港人在台灣被殺一案疑犯的處理問題，當局可為這一次性的引渡進行臨時和局部性修例並訂下日落條款(sunset clause)，訂立法律失效日期，確保當局建議的修例僅處理今次涉及台灣的個案，避免類似安排適用於日後的案件。此舉既可與台灣執法部門迅速處理上述案件，同時亦避免破壞原有移交逃犯及刑事司法互助協議的制度，更可釋除公眾對當局建議或導致異見者被移送至中國內地受審的疑慮。

2019年3月

1. 香港與其他地方在刑事事宜相互司法協助方面的合作 香港特別行政區政府 新聞公報 (2019年2月13日) <https://www.info.gov.hk/gia/general/201902/13/P2019021300331.htm?fontSize=1> [↑](#footnote-ref-1)
2. # [習近平：決不能走西方司法獨立路 參與國際事務須佔「法治制高點」(明報新聞網, 2019年2月16日)](https://news.mingpao.com/ins/%E5%85%A9%E5%B2%B8/article/20190216/s00004/1550297470687/%E7%BF%92%E8%BF%91%E5%B9%B3-%E6%B1%BA%E4%B8%8D%E8%83%BD%E8%B5%B0%E8%A5%BF%E6%96%B9%E5%8F%B8%E6%B3%95%E7%8D%A8%E7%AB%8B%E8%B7%AF-%E5%8F%83%E8%88%87%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E4%BA%8B%E5%8B%99%E9%A0%88%E4%BD%94%E3%80%8C%E6%B3%95%E6%B2%BB%E5%88%B6%E9%AB%98%E9%BB%9E%E3%80%8D)

   <https://news.mingpao.com/ins/%E5%85%A9%E5%B2%B8/article/20190216/s00004/1550297470687/%E7%BF%92%E8%BF%91%E5%B9%B3-%E6%B1%BA%E4%B8%8D%E8%83%BD%E8%B5%B0%E8%A5%BF%E6%96%B9%E5%8F%B8%E6%B3%95%E7%8D%A8%E7%AB%8B%E8%B7%AF-%E5%8F%83%E8%88%87%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E4%BA%8B%E5%8B%99%E9%A0%88%E4%BD%94%E3%80%8C%E6%B3%95%E6%B2%BB%E5%88%B6%E9%AB%98%E9%BB%9E%E3%80%8D> [↑](#footnote-ref-2)
3. [2004] 2 AC 323. [↑](#footnote-ref-3)
4. [2004] 2 AC 323, 352. [↑](#footnote-ref-4)