



以法論政

顧敏康

關於「港人港審」之辨析

屬建制派一員、「實政圓桌」田北辰日前表示，對早前反修例遊行人數創近年新高感詫異，認為反映港人對修例仍存憂慮。於是，他提出兩個觀點：第一，倘台灣殺人案疑犯短期內獲釋放並立刻離港，修例馬上失去迫切性，他不會支持政府的原方案。第二，他促請特區政府採用「港人港審，外人移送」新方案，只會接受港人之外的引渡申請，倘港人在內地犯法並潛逃返港，香港法庭可在港審訊該案件。

身兼基本法委員會委員的港大法律系教授陳弘毅在網誌撰文，指出政府的修例賦予特首在處理移交逃犯很大的權力，是現有法律一個根本的轉變（which represents a fundamental change in the existing law）。陳為此提出三項建議：第一，若要修例，只局限於適用於最嚴重的罪行（may be limited to the most heinous crimes）；第二，修例不設追溯期（consideration may be given to a non-retroactive arrangement of extradition）；第三，可考慮立法會議員田北辰提出的方案，即「港人港審，外人移送」方案。

陳教授沒有提及反對派的遊行，估計也是受到了壓力。難怪行政會議成員、資深大律師湯家驊要疑問：「怎麼連陳弘毅也抵受不了『民意』壓力了？」

其實，「民意」應該兩面看。4月28日，反對派組織「民陣」發起第二次反對修訂《逃犯條例》遊行，該組織聲稱當日有13萬人參與遊行，而警方則稱最高峰時有22800人參與。不管實際人數多少，關鍵是他們的反對聲音是否基於政治立場，還是有法律依據。再者，香港是一個多元社會，如果僅僅因為感受幾萬人的遊行壓力，就放棄大多數人支持的方案，令香港淪為「逃犯天堂」，是否對香港整體有益呢？

筆者與陳教授相識已久，也十分敬佩其學問。不過，筆者在認真拜讀陳教授的文章

後，對其一些觀點不敢認同，故與其商榷。

陳教授在文章開始回顧了臨時移送（ad hoc extradition）在美國、加拿大和英國的實施情況。毫無疑問，這些國家是允許在沒有正常引渡條約時可以實行臨時移送措施的。不過，陳教授更強調的是這樣幾點：第一，臨時移送是在非常罕有及例外情況下行使的；第二，政府同意臨時移送的前提是對申請移送國家或地區的司法制度有足夠的信任和信心。從文獻研究角度，陳教授的這種概括是正確的。但是，陳教授想用這兩點來證明其後面的結論，似乎就有了商榷的餘地。

理性看待內地法律發展

首先陳教授認為：由於行政長官很難拒絕任何中央政府提出的引渡要求，一旦草案所提出的臨時移送機制引入並適用於香港與內地之間，這種機制將不會僅限於罕有及例外的情況，而會成爲一種香港與內地之間的恆常引渡安排；而且這種臨時移送機制缺乏一般引渡協議所提供的額外保障。

筆者認為，有關修訂還未完成，臨時移送還未展開，陳教授便下如此結論，是否有點武斷，否則其依據何在？這樣的說法，對特首也是不公道的。

其次，陳教授指出內地還不是國際人權公約的成員；進而認爲香港法院無法判斷內地法律和司法制度是否足以符合有關人權標準。陳教授反覆強調被申請國家是否對申請臨時移送的國家法律制度有足夠的信任和信心，言下之意，可能就是對內地法律制度存在顧慮。毫無疑問，內地法律制度存在改善的空間，但是，陳教授理應看到內地迄今已經加入25項聯合國人權公約。中央政府也於1998年10月簽署《公民權利及政治權利國際公約》，雖然尚未獲得全國人民代表大會批准，從法理角度來看尚未正式加入，但也已

經表明了中央政府保障人權的決心和信心。

再說，中央政府在實施「一國兩制」二十多年來所表現出來的謹慎和自我約束是有目共睹的。未來臨時移送的實施會由中央部級單位向特區政府提出移交請求，不接受由地方政府提出。陳教授應該知道，當初高鐵「一地兩檢」被說得多麼恐怖，反對派甚至恐嚇港人不要去西九龍站，說會被內地公安抓走。但事實勝於雄辯，「一地兩檢」實施至今，港人安然無恙。

引渡與臨時移送不能混淆

陳教授認爲：政府的草案賦予特首在處理移交逃犯很大的權力，是現有法律一個根本的轉變。在現有情況下，《逃犯條例》規定了引渡的最低條件，而引渡協議（通常，引渡指國與國，國與地區，或地區之間的情況；「一國」之下香港與內地採用移交或移送一說，但爲區別考慮，仍然使用「引渡協定」，特此說明）會提出引渡的額外保障和限制條件。根據現行法律，引渡要同時滿足法律最低條件和引渡協議規定的條件。

按照陳教授的說法，政府提出的臨時移送草案採用了不同的條件，即缺少了引渡協議規定的條件，因此，有關條件少了，限制也少了。陳教授應該知道，引渡協定屬於正常協定，臨時移送是例外情況下的協定，兩者是不應該混爲一談的。再說了，陳教授自己也不否認臨時移送協議中也存在額外保障和限制的，可以建議特區政府再作明確規定。

陳教授指出，當香港與有關國家簽署引渡協議後，特首會將實施引渡協議的附屬立法以「命令」形式提交立法會「審議」，命令在通過審議後生效，進而認爲臨時移送機制沒有立法會的審議程式。但是，可否考慮將政府關於臨時移送的修訂草案視爲「命令」形式的附屬立法，也是需要立法會審議通過的

？如果這個可以成立，則經過立法會審議通過的《逃犯條例》修訂條文授權特首與申請方簽署「關於某人的特殊移送協議」並簽發證明文件，又有什麼問題呢？這種由立法會授權行政機關簽發證明的行爲在西方國家並不少見。即使在實踐中發生問題，立法會還是可以立即通過質詢特首行駛監督權力的。

「港人港審」難實現正義

田先生和陳教授均引用有關引渡協議支持其「港人港審」的建議。這種建議如行政會議成員、資深大律師湯家驊所說「肯定是犯罪者的最大鼓勵和喜訊！」

筆者亦認爲此建議不可行。原因有幾個：第一，香港在刑事司法管轄權方面主要採用「屬地」原則，只有在特殊情況下，香港法律才會給予法院權力對某些罪行，行使域外司法管轄權。第二，刑事行爲是每個國家或司法管轄區的內部事宜，是地方主權的一部分，不會輕易接受他國（或地區）操控，「否則何需有移交逃犯這回事，聯合國也毋須訂下指引和模範引渡條文了。」第三，「港人港審」在實行方面也會有無可克服的困難。誠如湯先生所說：「如何在確保毫無疑點下引進所有人證、物證令犯人入罪？最重要的是，如何執行他國刑法，以至他國刑法的重點和答辯理由？」當局在對境外犯罪的搜證及傳召證人，存在一定困難。第四，也是最爲關鍵的，就是如湯先生所問的，「倡議『港人港審』的人，明顯地認爲香港法官有能力進行公平審訊，不會受內地收買，但卻不相信同一位法官能依法把關，公平地處理移交申請。這是何道理？」

陳教授建議修改移送條件，將臨時移送的罪行限制於最嚴重的犯罪（即陳教授所說的「滔天罪行」）。陳教授在其文章的註腳中說：可移交罪行的名單應該只限於少數最

嚴重犯罪，刑期不應該是建議的三年，而應該大大增加。那麼到底應該多少年呢？希望看到陳教授的具體建議。陳教授認爲修訂《逃犯條例》加入臨時移送後，不應當具有追溯力，只能處理新安排生效以後的逃犯。陳教授可能沒有考慮到許多國家或地區一般對嚴重罪犯有很長的追溯失效，例如，內地的追溯時效：（一）法定最高刑爲不滿五年有期徒刑的，經過五年；（二）法定最高刑爲五年以上不滿十年有期徒刑的，經過十年；（三）法定最高刑爲十年以上有期徒刑的，經過十五年；（四）法定最高刑爲無期徒刑、死刑的，經過二十年。如果二十年以後認爲必須追訴的，須報請最高人民檢察院核准。

對其他問題的商榷

如果香港與內地簽署臨時移送協議沒有追溯力，則等於放縱仍然在追溯期之內的罪犯，這是說不過去的。至於在台灣殺人的香港人被釋放和離開香港，新的臨時移送措施無法對其實施，那完全是另外一回事。故田先生所說的「倘台灣殺人案疑犯短期內獲釋放並立刻離港，修例馬上失去迫切性，他不會支持政府的原方案」也是沒有說服力的。

最後，陳教授一方面質疑在英國或加拿大等國實施的臨時移送模式是否可以適用香港與內地的臨時移送，另一方面卻建議：「最好這種移送應該由引渡協議來規制，因爲《基本法》第95條期待香港與內地的司法合作，有些關於民事方面的協定已經簽署」。陳教授應該知道，刑事司法合作與民事司法合作性質截然不同。既然，按陳教授的邏輯臨時移送因缺乏信任和信心而無法實施，則兩地簽署正常的引渡協定可行嗎？筆者反而認爲，個案可以積累互信，爲兩地最終簽署正常的引渡協議打下扎實的基礎。

全國港澳研究會理事

涂謹申惡人先告狀

焦點評論

文兆基

日前，立法會《逃犯（修訂）條例草案》法案委員會（下稱：法委會），因在涂謹申主持會議時不守《內務守則》規定，協助和配合反對派「拉布」，結果使到兩次合共四小時的會議過後，仍未選出法委會的正主席、副主席。爲此，內務委員會（下稱：內委會）在上周六召開特別會議，向法委會發出「指引」，改由石禮謙擔任會議主持。

首先，根據立法會《內務守則》附錄IV的〈選舉委員會主席及副主席的程序〉第4條：「在選舉開始時，主持選舉的委員須即席邀請委員提名委員會主席一職的人選」，首次會議的主持只有一個職能，便是選出法委會主席。然而，涂謹申擔任首次會議的主持，根本沒遵照上述規定，而是處理所謂的「規程問題」。涂謹申不是法委會主席，哪有處理「規程問題」的權力？

其次，涂謹申能夠擔任首次會議主持的權力，來自《內務守則》附錄IV第3(a)條：「凡在有關委員會首次會議上選舉主席，出席委員中排名最先者須主持選舉」。一般情況下，首次會議選出法委會主席之後，便由主席主持第二次會議，但是今次出現了例外情況，法委會主席至今仍未選出，至於怎樣處理，《內務守則》則無列明。既然無例可援，涂謹申憑什麼繼續擔任法委會的會議主持？

是故，涂謹申其實是惡人先告狀，他本來已無資格主持上星期的第二次法委會會議，由他決定昨日召開的第三次會議，亦沒有任何《內務守則》上的依據。法委會既然由內委會根據《內務守則》第20條成立，當法委會出現例外情況之時，內委會自然有權作出「指引」，規定由誰主持法委會選舉。至於反對派聲稱，法委會是否接受內委會「指引」，應由法委會開會決定，但現時法委會的會議主持一職懸空，又怎樣開會決定？

簡而言之，涂謹申自首次主持會議的一刻起，已經不守《內務守則》，他亦沒有繼續主持法委會會議的法理依據。退一步而言，即使立法會秘書處所提出的書面投票，究竟是否合乎反對派所聲稱的「慣例」，但也只能代表法委會尚未決定是否接納內委會「指引」，涂謹申依舊沒有主持會議的任何權力。他和反對派若是硬闖議事堂，即使他們在沒人阻攔下召開會議，也不過是私人集會，會議中所作的決定，也沒任何法律效力。

時事評論員

沒有最無恥只有更無恥

楊莉珊

咪嚟開會囉，重申這個所謂的「會議」不具合法效力。

秘書處已指出，第一次會議後如何主持會議是「一個空白」。涂謹申濫權之無恥令人驚訝，但想不到沒有最無恥只有更無恥，涂謹申視自己爲「主席」，不斷指令秘書處，甚至擅自召開法案委員會會議，活脫脫一幕「政變」鬧劇。

涂謹申的行爲嚴重違法，他之前的職責只是以「最資深議員」的身份主持主席選舉的程序，並非法案委員會主席，他亦非經由所有議員投票選出，不能利用主持選舉環節的權力不斷「拉布」，不接受內務委員會的決定，甚至上演鬧劇，獲反對派議員「集會」選爲主席，公民黨郭榮鏗獲選爲副主席。



▲容海恩高舉標語，不滿反對派擅自召開法委會會議，批評對方的行爲猶如「玩泥沙」般幼稚

內務委員會是僅次於立法會全體大會的機構，所有立法會內的法案委員會，都必須經內務委員會的審議通過才可成立。法案委員會是由內會成立，形容內會和法案委員會是母子關係，內會發出指引在憲制秩序上，對法案委員會有約束力。涂謹申「嚴重不檢及失職行爲」，是真正屬於「政變」的行爲，建制派議員應採取法律行動，向他發律師信，並動議DQ涂謹申的立法會議員席位。

盡快修例維護「一國兩制」

2011年「維基解密」曝光，涂謹申獲得美國總領事館的「STRICTLY PROTECT」（嚴格保護），爲什麼要「嚴格保護」他？中情局一些重要僱傭特工被列爲「要嚴格保護」的對象，涂謹申獲得美國總領事館的「嚴格保護」，令人質疑涂謹申是否具有另一個身份。他這次在反《逃犯條例》修訂中儼然成爲了反對派的「總指揮」，不擇手段地抹黑、「妖魔化」、阻撓修訂工作，甚至搞「政變」，這是反對派與外國勢力裏應外合反修例的重要布局。

涂謹申和反對派竭力阻止修訂《逃犯條例》，罔顧法治、公義和良知，繼「小丑式主持會議」後，沒有最無恥只有更無恥，又搞「小丑式政變」。社會各界須以強大大民意支持建制派主導修例，挫敗反對派與外國勢力裏應外合反修例的圖謀，避免香港成爲「逃犯天堂」，維護「一國兩制」行穩致遠。

全國政協委員、九龍東區各界聯會常務副會長



國際觀察

黃錦輝

美干預以色列選舉 違反國際民主規律

以色列總理內塔尼亞胡近日成功連任，這是他第五度當選總理，亦成爲以色列有史以來最長任期的總理。一般而言，其他國家對內塔尼亞胡連任漠不關心，僅視之爲一次民主選舉結果而已。然而，是次以國選舉過程中有多處與西方民主理念背道而馳的地方，情況反映出西方國家在落實民主政制時往往持有雙重標準。既然他們其身不正，又何來有資格對中國及其他國家的政治體制說三道四呢？

首先，由於以色列大選制度對合格市民的參選次數不設上限，因此內塔尼亞胡第五次參選仍屬合法。不過，西方民主國家一直以來並不支持「領導終身制」。去年第十三屆全國人大第一次會議期間，人大通過中華人民共和國憲法修正案（2018年），當中

包括刪除憲法第七十九條第三款「國家主席、副主席連任職不得超過兩屆」的條文，人大的決議隨即惹來西方國家公開批評，更危言聳聽地指有關做法難免導致「一人專政」云云。

筆者認爲，此話實屬唯恐天下不亂、信口開河、妖言惑衆。既然西方國家對以色列領導無限期連任的選舉規則不表示反對的話，爲什麼他們持雙重標準，強烈地反對中國的相同做法呢？有政治學家認爲前車可鑒，不少在位過長的元首難免會過度戀權權力，並於晚期表現失常。觀乎內塔尼亞胡的表現似乎也有此跡象，他近期下令以色列從巴勒斯坦版圖中奪取戈蘭高地的行爲令人震驚，此舉是毋庸置疑的獨裁惡行。由此觀之，他再度連任恐怕會對巴勒斯坦的欺凌行爲變本

加厲，導致以色列周邊的治安紛亂不已。

特朗普破壞國際外交慣例

民主選舉一直崇尚公開、公正、公平。筆者也曾參加過選舉委員會委員選舉，選舉事務處有明確的參選指引，其中一項是制定各參選者的選舉經費上限。政府也要求參選者於選舉過後提交仔細的財務報告，把每一項開支及單據呈上，以證實選舉經費沒有超標。這做法主要是確保選舉的公平性，因爲多花錢做宣傳的參選者理論上是會比花錢少的取勝機會較大。

然而，在以色列大選期間，美國總統特朗普在國內的猶太人聚會中公開發支持內塔尼亞胡連任，再加上美國承認耶路撒冷爲以色

列首都，如此間接爲內塔尼亞胡站台。究竟內塔尼亞胡是否向特朗普支付「出場費」呢？內塔尼亞胡卻隻字不提，這樣對其他對手很不公平，有以大欺小之嫌。如此基本的民主規則也沒有好好遵守，以國選舉的結果恐怕也難以服衆。

再者，筆者認爲特朗普爲內塔尼亞胡間接站台拉票絕對不恰當。首要問題是特朗普是美國總統，他的一舉一動皆代表美國。因此，美國元首出面支持他國選舉的某一候選人，明顯就是干預該國內政。在正常情況下外國元首只會在選舉過後向當選者發賀電，這次特朗普在以色列大選前力撐內塔尼亞胡，顯然是破壞國際外交慣例。

美國與以色列一直以來邦交甚篤。自以色列建國開始，兩國不論在政治、軍事、商

業上均互相支持，兩者的關係千絲萬縷，例如猶太巨擘向美國政黨經常作巨額的政治捐獻、美國支持以色列空襲巴勒斯坦等，這些在別國看來難以解釋的活動，對美、以兩國而言卻是司空見慣。

由於兩者存在利益關係，避免瓜田李下，特朗普更不應該公開支持內塔尼亞胡。嚴格來說，此行爲帶有賄賂成分，估計內塔尼亞胡因選舉受了美國之惠恩，他將可能下令國防部向美國購入更多高端的軍事裝備。

歸根究底，以色列政府是在是次選舉中觸犯了不少違反民主理念的錯誤，而令人感到最可惜的是，至今還未有國家勇敢地站出來，公開講出事實以避免同類型不公平的選舉再次發生。

全國政協委員