

二〇〇九年七月六日

資料文件

## 立法會保安事務委員會

### 酷刑聲請審核機制

#### 目的

本文件旨在向委員簡介政府就酷刑聲請審核機制的檢討以及即將實施的改進措施。

#### 背景

2. 聯合國《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》一九九二年起適用於香港。《公約》第三條規定，如有充分理由相信任何人在另一國家將有遭受酷刑的危險，任何締約國不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國。過往，據此條文提出的酷刑聲請（“torture claim”）並不多；由一九九二至二〇〇四年，我們合共只收到 44 宗。

3. 二〇〇四年六月，終審法院就一宗司法覆核案件裁定，酷刑聲請審核程序須符合高度公平準則，讓聲請人有充分機會確立其聲請。自此，酷刑聲請的數目急劇增加：二〇〇五至二〇〇八年分別有 186、541、1,583 及 2,198 宗；二〇〇九年首五個月有 1,212 宗。聲請人以南亞裔人士佔大多數，主要來自巴基斯坦、印度、孟加拉、斯里蘭卡；其中非法入境和逾期逗留者約各佔一半。數據顯示，

約九成聲請人是在來港超過一年後並且被執法部門拘捕而面臨遣返時，才提出聲請。

4. 我們不時檢討酷刑聲請審核機制，以達致有效的審核，確保程序公平並防止濫用。但去年十二月初，高等法院原訟法庭就一宗有關審核程序的司法覆核案件，裁定政府的審核程序未能符合高度公平準則，原因包括：

- (i) 政府沒有為有需要的聲請人提供公費法律援助；
- (ii) 負責決定聲請是否確立的人員，與會見聲請人的人員並非同一人<sup>1</sup>；及
- (iii) 當聲請人不滿審核結果提出呈請時，政府沒設聆訊機制<sup>2</sup>。

裁決頒布後，我們暫停審核工作。截至今年六月中，積壓的未完成審核聲請有5,053宗。

## 改進審核機制

5. 自上述裁決後，我們為負責審核工作的人員，加強了培訓和支援。我們亦進一步檢討了酷刑聲請審核機制；在檢討過程中，我們參考了其他普通法地區（特別是英國和加拿大）的經驗。

---

<sup>1</sup> 按原來程序，入境事務處（“入境處”）人員在進行審核會面和研究聲請的理據後，會向助理處長提交建議，後者決定聲請是否確立。

<sup>2</sup> 聲請人如不服審核結果，可以呈請（“petition”）方式提出上訴。按原來的程序，保安局局長獲行政長官授權，就呈請作最終決定；呈請的處理程序不設聆訊（“hearing”）。

## 培訓和支援

6. 入境處與聯合國難民事務高級專員署簽訂了一份合作備忘錄，內容包括借調入境處人員到專員署香港辦事處，加強雙方的合作和經驗交流。

7. 在本年內，所有負責審核的人員均會獲安排參加為期七周的課程。課程由法律及其他相關專業組織提供（當中包括由聯合國人權事務高級專員辦事處及難民事務高級專員署主辦為期一周的課程）。部份入境處人員亦將獲派海外相關政府機構，接受有關甄別工作的訓練。

8. 此外，為幫助負責審核聲請的人員掌握有關案例及國家情況的最新發展，有關部門將加強研究和資料系統的內部支援。

## 審核程序

9. 有鑑於法庭的裁定(見上文第4段)，我們將授權負責審核會面的入境處人員，決定聲請是否確立。

10. 聲請人反對審核結果而提出的呈請將不再由保安局局長處理，而交由獨立並具備法律專業背景的人士作出決定。如有需要，呈請個案將有聆訊程序。

## 法律支援

11. 法庭的裁決指出，由於聲請不獲確立者將被遣返而可能遭受酷刑的嚴重後果，酷刑聲請審核與其他行政程序不同；政府應容許酷刑聲請人的法律代表列席審核會面。此外，法庭裁決亦指出，政府應向缺乏經濟能力的聲請人提供公費法律支援。我們接受法庭的觀點。

12. 我們會修訂有關程序和指引，容許聲請人的法律代表列席審核會面，及出席呈請聆訊。另外，政府亦積極探討為缺乏經濟能力的聲請人，提供法律支援。我們正與可能的相關服務提供者進行商討；如達成協議，我們將以先導計劃形式，透過對服務提供者的資助，為經濟狀況符合條件的聲請人，在審核過程中提供包括就聲請和呈請的理據提供法律意見，及在呈請聆訊中代表聲請人的公費法律支援。

### 重新開展審核

13. 為處理已積壓的聲請個案，我們需儘早重開審核工作。我們期望在本年九月或十月實施已改進的審核程序。此外，我們亦打算就酷刑聲請審核程序進行立法，使其有明確的法律條文基礎；立法會的討論，亦有助社會各界凝聚共識。我們希望今年年底前將有關的立法建議，提交保安事務委員會討論。

### 團體意見

14. 有好些團體過去一直就有關酷刑聲請事宜向政府提出意見<sup>3</sup>。我們最近也與有關團體，就改進審核機制交流意見。他們普遍支持儘快訂立公平和有效的程序處理聲請。但有意見指聯合國《1951年關於難民地位公約》應適用於香港；也有建議，政府應同時處理難民身份申請。就此，我們重申政府就有關《難民公約》的立場不變，即該《公約》並不適用於香港，政府亦沒有責任處理難民身份申請。

---

<sup>3</sup> 例如在聯合國禁止酷刑委員會審議《公約》在香港實施情況的報告期間，非政府機構向委員會提交意見書。

## 徵詢意見

15. 請委員察悉本文件內容。

保安局

二〇〇九年六月