

二〇〇九年十二月一日

資料文件

立法會保安事務委員會

酷刑聲請審核機制：改進機制及下一步工作

目的

本文件旨在向委員報告政府就酷刑聲請審核機制落實改進措施的最新進展，並簡介擬議設立法定審核機制的立法框架。

背景

2. 酷刑聲請的數目持續上升：在二〇〇五至二〇〇八年分別有186、541、1,583及2,198宗；二〇〇九年一月至十月有2,761宗。酷刑聲請審核在去年十二月*FB*及其他人案的裁決¹頒布後暫停。截至今年十月底，積壓未完成審核的聲請有6,203宗。

3. 在保安事務委員會七月六日及九月二十九日的會議上，政府向委員介紹了就酷刑聲請審核機制即將推行的改進措施，包括：

- (i) 加強對審核人員的培訓和支援；
- (ii) 修訂審核程序，讓負責審核會面的入境事務處人員決定聲請是否確立；

¹ 高等法院原訟法庭就該案裁定，政府原有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支援；(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；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。

- (iii) 反對審核結果而提出的呈請，將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；及
- (iv) 為缺乏經濟能力的聲請人提供法律支援。

政府亦在上述會議告知委員，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。

改進審核機制

4. 政府與當值律師服務已達成協議，在十二月內推出試行計劃，為經濟狀況符合條件的酷刑聲請人提供公費法律支援。當值律師會在審核過程中適當地就聲請和呈請的理據提供法律意見，及在呈請聆訊中代表符合資格的聲請人。酬償方面，則按現行當值律師計劃的收費計算。當值律師服務已開始為試行計劃招募合資格的律師；截止本月二十日，已登記參與計劃的當值律師約有 400 人。另外，律師會屬下的法律專業學會已獲政府「專業服務發展資助計劃」撥款，於十二月中舉辦為有意參加計劃的律師而設的課程。

5. 酷刑聲請的審核將在年底前重開。政府會在審核機制運作一段時間後，進行檢討。

立法建議

6. 政府建議設立法定機制，處理根據聯合國《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》第三條²提出的酷刑聲請。我們相信，通過立法，審核聲請的程序將有明確的法律條文基礎；而立法會的討論，亦有助社會各界就酷刑聲請的處理凝聚共識。

² 該條文規定，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。

7. 我們初步建議的立法框架涵蓋以下各項：
- (a) 訂明聲請如未經審核，聲請人不會被遣送回其聲請所指會有酷刑危險的原居地；
 - (b) 訂明提出聲請的程序，例如提出聲請和上訴的時限、舉證責任等；
 - (c) 訂明酷刑聲請由入境事務處人員審核，並設立獨立審裁處，委任具法律背景及經驗的非政府人士，處理不滿審核結果而提出的上訴；
 - (d) 訂明在審核聲請程序中，符合條件的聲請人可獲得的公費法律支援；
 - (e) 訂明聲請人潛逃、無理拖延或拒絕出席審核會面等情況的處理辦法，及當局可行使的羈留權力；
 - (f) 訂明對酷刑聲請不獲確立者的遣送離境權力；
 - (g) 訂明聲請獲確立者不會被遣送回其聲請所指會有酷刑危險的原居地，直至酷刑危險解除。在暫緩遣送離境的過渡期間，聲請人不被視為通常在香港居住，並不得以此自動取得永久性居民的身份；及
 - (h) 訂明協助或教唆他人作出虛假聲請的罪行。

8. 上述立法建議旨在確保酷刑聲請的審核程序有效、公平，遏止濫用，讓香港在履行公約責任之同時，能維持有效的入境管制。

9. 在研究立法建議時，我們參考了其他普通法地區的相關制度（簡表載於附件）。另外，我們知悉有些意見認為，聯合國《1951年關於難民地位公約》應適用於香港，而政府除審核酷刑聲請外，亦應同時處理難民身份的

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，政府亦不會處理難民身份申請。

徵詢意見

10. 請委員察悉本文件內容。

保安局

二〇〇九年十一月

部份《禁止酷刑公約》締約國的酷刑聲請／難民審核機制¹

國家		美國	加拿大	英國	新西蘭
申請數目 ² (2008年)		約 47 500 宗	約 37 000 宗	約 26 000 宗	約 250 宗
設立時限	抵達後提出申請	在抵達 1 年內提交申請，連同其他證據	盡快，否則當局會作出不利於申請的推論	盡快，否則當局會作出不利於申請的推論	盡快，否則當局會作出不利於申請的推論
	提交證據	(同上)	在提出申請後 28 天內提交填妥表格及其他證據	盡快或在審核會面時(一般在提出申請後 2 星期內進行)	盡快，審核決定作出後提交的證據不獲考慮
	提出上訴	30 天	15 天	10 工作天(被羈留聲請人為 5 工作天)	10 工作天(被羈留聲請人為 5 工作天)

¹ 除《禁止酷刑公約》外，這些國家也簽署了《1951年關於難民地位公約》及/或該公約《1967年議定書》。

² 表列數字為所有尋求庇護的數目(沒有酷刑聲請的獨立統計數字)。

國家	美國	加拿大	英國	新西蘭
有關羈留權的條文	有	有	有	有
把失實陳述／教唆他人作出失實陳述訂為罪行	有	有	有	有