

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)935/11-12號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/BC/9/10

《2011年入境(修訂)條例草案》委員會 會議紀要

日 期：2011年11月21日(星期一)
時 間：下午4時30分
地 點：立法會綜合大樓會議室1

出席委員：劉江華議員, JP (主席)
吳靄儀議員
涂謹申議員
黃宜弘議員, GBS
黃容根議員, SBS, JP
劉慧卿議員, JP
石禮謙議員, SBS, JP
陳克勤議員
黃國健議員, BBS
潘佩璆議員

缺席委員：何秀蘭議員
謝偉俊議員, JP

出席公職人員：議程第I項

保安局副秘書長3
魏永捷先生

保安局首席助理秘書長D
周永恆先生

入境事務處助理處長
(執法及酷刑聲請審理)
梁國雄先生, IMSM

律政司高級助理法律草擬專員
葉鳳瓊女士

律政司政府律師
陳毅謙先生

保安局助理秘書長D1
胡德英先生

入境事務處首席入境事務主任
(酷刑聲請審理)
馮明強先生

應邀出席者 : 議程第I項

基督教勵行會

人道支援部(香港)經理
Lisa LEE小姐

香港人權監察

總幹事
羅沃啓先生

香港律師會

理事
李超華先生

香港大律師公會

主席兼《禁止酷刑公約》聯合工作小組副主席
林孟達資深大律師

《禁止酷刑公約》聯合工作小組成員
羅沛然大律師

港九勞工社團聯會

副主席
林振昇先生

社會事務秘書
王煒倫先生

Refugee Concern Network

召集人
陸漢思牧師

成員
Tony READ牧師

香港社區組織協會

社區組織幹事
練安妮女士

難民之聲

成員
Mark先生

成員
Sam先生

香港建造業總工會

馮堅礎先生

Beyond Asylum

William NICHOLLS先生

Allan BELL先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)1
林培生先生

列席職員 : 高級助理法律顧問1
馮秀娟女士

高級議會秘書(2)1
黎靄妍女士

議會事務助理(2)1
吳佩珊女士

經辦人／部門

I. 與代表團體及政府當局舉行會議

法案委員會進行商議工作(會議過程索引載於附件)。

2. 法案委員會聽取了下列10個團體代表口頭陳述意見——

- (a) 基督教勵行會；
- (b) 香港人權監察；
- (c) 香港律師會；
- (d) 香港大律師公會；
- (e) 港九勞工社團聯會；
- (f) Refugee Concern Network；
- (g) 香港社區組織協會；
- (h) 難民之聲；
- (i) 香港建造業總工會；及
- (j) Beyond Asylum。

3. 法案委員會要求政府當局 ——
- (a) 回應香港律師會(下稱"律師會")和香港大律師公會(下稱"大律師公會")所提出一併處理酷刑聲請和難民身份申請的建議；
 - (b) 提供資料，說明是否准許酷刑聲請人自行挑選當值律師；
 - (c) 考慮把提交已填妥酷刑聲請表格的期限由28日延長至54日，並提供資料，列出當局由於聲請人未能在28日內提交已填妥酷刑聲請表格而遭駁回其個案的數字；及
 - (d) 解釋會否准許聲請人由本身的律師提供協助，以及會否准許法律代表列席審核會面。
4. 法案委員會邀請律師會進一步提供資料，說明當值律師處理酷刑聲請個案的情況。

II. 下次會議日期

5. 委員察悉，法案委員會將於2011年12月9日上午10時45分舉行下次會議。
6. 會議於下午6時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年2月1日

《2011年入境(修訂)條例草案》委員會
會議過程

日期：2011年11月21日(星期一)

時間：下午4時30分

地點：立法會綜合大樓會議室1

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
000000 - 000817	主席	致開會辭	
000818 - 001411	基督教勵行會代表	<p>陳述意見</p> <p>(a) 主要關注處理酷刑聲請的所需時間。聲請人須長時間等候裁定結果會令聲請人感到沮喪；</p> <p>(b) 當值律師服務為聲請人提供協助的當值律師不一定具備處理酷刑聲請的專業知識及曾接受有關培訓；</p> <p>(c) 政府給予聲請人的援助(包括住宿津貼、公用設施津貼，以及為約見輔導員和參與宗教活動而提供的交通津貼)並不足夠；</p> <p>(d) 部分聲請人家庭有針對婦孺的家庭暴力問題，但不清楚該等個案應轉介哪個部門處理；</p> <p>(e) 為就讀幼稚園的未成年聲請人提供津貼和安排學校教育方面有困難；及</p> <p>(f) 資源所限，基督教勵行會的社工未必能夠立即協助聲請人處理緊急事宜。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
001412 - 001925	香港人權監察代表	陳述意見 (立法會CB(2)335/11-12(02)號文件)	
001926 - 002231	香港律師會(下稱"律師會")代表	<p>陳述意見 (立法會CB(2)335/11-12(03)號文件) (立法會CB(2)503/11-12(01)號文件)</p> <p>填寫酷刑聲請表格所需時間已大有改善。所需時間是48日，其中由入境事務處(下稱"入境處")提供聲請人的個人資料需時20日，而由指派予聲請人的當值律師協助聲請人填寫酷刑聲請表格另外需時28日。</p> <p>截至2011年11月18日，在1 100次審核會面中，有129名聲請人未有出席。</p>	
002232 - 003148	香港大律師公會(下稱"大律師公會")代表	<p>陳述意見 (立法會CB(2)335/11-12(03)號文件)</p> <p>本港把裁定酷刑聲請和審定難民身份分開處理的做法既不合邏輯亦不合理。政府當局提出的理由並不充分。政府當局提出立法的建議，令法律界與政府當局的資源重疊。由於收集聲請人資料的程序相似，此舉會浪費納稅人金錢，並令到聲請人要一再憶起其痛苦經歷。為兩種聲請制訂一套全面的評估機制，可簡化評定該兩種聲請的過程，避免出現濫用制度的情況，以及節省納稅人的金錢。</p> <p>在法律框架之下誘使可能成為聲請人的人士首先違反法律成為逾期逗留人士，然後才符合資格提出酷刑聲請和尋求法律援助，此舉不合邏輯。</p> <p>規定聲請人須在28日內交回已填妥的酷刑聲請表格並不切合實際。大律師公會建議把期限延長</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>至最少54日。此外，大律師公會對為聲請人指派政府醫生及對所指派的醫生是否具備相關醫學專業知識亦表關注。</p>	
003149 - 003445	港九勞工社團聯會代表	<p>陳述意見 (立法會CB(2)335/11-12(05)號文件)</p>	
003446 - 004148	Refugee Concern Network代表	<p>陳述意見 (立法會CB(2)335/11-12(06)號文件)</p> <p>工作權利對聲請人的求生意志和求生能力大有影響，對他們相當重要。如准許聲請人工作，會有助改善其形象，他們亦可以貢獻社會。聲請人能夠工作有助他們維持自尊，並為日後移居他國或他方做好準備。</p>	
004149 - 004656	香港社區組織協會代表	<p>陳述意見 (立法會CB(2)335/11-12(07)號文件)</p>	
004657 - 005237	主席 難民之聲代表	<p>陳述意見</p> <p>其中一位本身也是酷刑聲請人的代表表示，他在聽取講解時曾獲告知可要求選擇當值律師。他其後提出理由，以支持其要求，但其要求未獲受理。他就該制度有欠公平的地方提出意見，並促請政府當局須按照聯合國《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》(下稱"《禁止酷刑公約》")辦事。</p> <p>另一位代表表示在香港並不享有人權。他曾在2005年申請延長簽證期限但遭拒絕。他在2006年因逾期逗留而被捕。他後來獲釋，但被配以一個囚犯編號。身為學位持有人，他要求當局批准他工作，讓他一展所長。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
005238 - 005604	主席 香港建造業總 工會代表	陳述意見 (立法會CB(2)335/11-12(09)號文件)	
005605 - 005848	主席 Beyond Asylum代表	陳述意見 (立法會CB(2)370/11-12(01)號文件)	
005849 - 011612	主席 政府當局	<p>政府當局就代表團體的意見作出回應——</p> <p>政府當局會考慮代表團體和個別人士陳述的意見，尤其是Beyond Asylum提出的新建議。</p> <p>聯合國《1951年關於難民地位公約》(下稱"《難民公約》")不適用於香港，政府在這方面的立場非常明確。由於香港在區內較為富裕，並已實施開放的入境政策，若《難民公約》延展至適用於香港，本港將無法承受。有意見認為，由於提出該酷刑聲請和要求審定難民身份的人數眾多，同時評定該兩種聲請有其好處。然而，在審定難民身份的政策方面，政府的政策維持不變。數目方面，約有四分之一至三分之一酷刑聲請人亦同時申請審定難民身份。在約900宗已裁定的酷刑聲請個案中，約十分之一聲請人其後亦申請審定難民身份，此舉或屬濫用制度的情況。政府當局關注此事，並與聯合國難民事務高級專員署(下稱"專員署")合作，經取得有關聲請人事先同意，把已裁定的酷刑聲請個案的聲請人個人資料移交專員署辦事處。專員署辦事處辦理所接獲的審定難民身份申請，平均需時3至6個月。</p> <p>政府當局知悉，各界對應否准許聲請人接受僱傭工作意見不一。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>有關的擬議條文訂明，入境處處長如信納有極其特殊的情況存在，可個別考慮聲請人的個人情況，酌情批准聲請人在港工作。例子之一是聲請人在別無選擇的情況下長時間滯留香港，在可見將來離開香港的前景渺茫，而長期失業可損害聲請人的精神健康。當局無意規定准許所有成功的聲請人接受僱傭工作。</p> <p>委員關注香港作為已發展地區的責任。政府當局回應時指出，《禁止酷刑公約》各締約國的義務只限於令聲請人免被遣返。《禁止酷刑公約》並無規定須容許成功的聲請人逗留或接受僱傭工作，這方面須視乎個別締約國的情況而定。</p> <p>鑒於濫用制度的情況和尚待處理個案的數目甚多，本港現時的情況並不理想。當局希望實施該條例草案有助建立健全的法律基礎，以便審核機制可在這個基礎上識別出真正的個案。</p> <p>政府當局提及擬議第37ZM條時表示，後繼聲請應設有限制，否則若聲請人不斷提出後繼聲請，當局將難以執行遣返。應考慮在入境管制之間求取平衡。</p> <p>若聲請人或有關存在酷刑風險國家的情況有所改變，導致有關聲請的酷刑風險不再存在，免遣返保護的規定會被解除。然而，條文仍提供多層保障。入境事務主任會就撤銷決定向有關聲請人發出書面通知，述明是基於甚麼理由撤銷決定。聲請人會有機會提出反對和述明理由。若入境事務主任考慮聲請人提出的反對後作出撤銷決定，聲請人有權就該決定提出上訴。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>政府當局曾參考海外地區有關提交酷刑聲請表格期限的做法。在英國，聲請人須在10日內提交已填妥的酷刑聲請表格，而在加拿大，提交表格的期限是28日。絕大部份聲請人在填寫表格前會按《個人資料(私隱)條例》(下稱"《私隱條例》")索取入境處管有的所有個人資料。此類個案會獲優先處理。聲請表格要求的資料，大部分屬聲請人已知的事實，包括聲請人在聲稱存在酷刑風險的原居地的遭遇。聲請人是否需要等候入境事務處就其索取個人資料要求作出回覆後才填寫聲請表格，值得商榷。在一些個案中，聲請人能夠在28日內提交已填妥的聲請表格。</p> <p>根據擬議第37Y條，入境事務主任如信納聲請人按特殊情況所提出的理據，則可延展提交已填妥酷刑聲請表格的期限。當局認為28日的期限已達到適當平衡，既可讓聲請人有足夠時間提供有關酷刑聲請的資料，亦讓有關方面在合理時間內完成審核酷刑聲請的工作。</p> <p>若聲請人的身體或精神狀況是關乎酷刑聲請的考慮並受爭議，入境處將會安排衛生署或醫院管理局的法醫科進行醫療檢驗或心理評估。醫生會以獨立公正的態度進行醫療診治。保安局或入境處不會以任何方式影響醫療診治的進行或其結果。入境處的參與只限於作出轉介、就有關安排向聲請人發出通知、就進行醫療診治或心理評估確認聲請人身份，以及在有需要的情況下安排傳譯。除非聲請人提出要求，否則在進行醫療檢驗期間入境事務主任不</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>會到場。有關醫療報告將會直接交予聲請人或有關律師。只有在得到聲請人同意的情況下，醫療報告才會交給入境處作為考慮酷刑聲請的參考用途。整個過程均符合《私隱條例》的各項規定。</p>	
011613 - 013410	<p>主席 吳靄儀議員 大律師公會代表 香港人權監察代表 政府當局</p>	<p>吳議員提出下列問題——</p> <p>(a) 關於政府當局解釋，在已作出裁定的個案當中，只有大約十分一(即大約90宗個案)是同時涉及酷刑聲請和難民聲請，而政府可與專員署合力處理該等個案，大律師公會認為這些數字是否可以接受，抑或仍然有充分理由建議以同一套決策程序處理該兩種聲請；</p> <p>(b) 香港人權監察的代表可否指出海外的做法與條例草案所建議的做法有何主要分別；</p> <p>(c) 政府當局對Mark先生聲稱他要求挑選指定當值律師服務的律師被拒一事有何回應。除了由當值律師服務安排的當值律師之外，聲請人出席審核會面的時候可否有本身的法律代表；及</p> <p>(d) 關於聲請人須於28日內提交已填妥酷刑聲請表格的期限，政府當局為何參考海外的做法而非參考當值律師服務的現行做法。當值律師服務的現行做法規定處理一宗聲請需時54日，因此無需逐次要求延展期限；此外，當中又涉及甚麼困難。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>大律師公會作出以下回應 ——</p> <p>(a) 大律師公會不宜對該等數字作出評論。該會建議免遣返的原則應同時適用於酷刑聲請及難民聲請。鑒於專員署人手不足，政府當局可考慮採用劃一及全面的方式處理該兩種聲請；及</p> <p>(b) 鑒於90%的酷刑聲請均由當值律師服務處理，把提交已填妥酷刑聲請表格的期限訂為最少48日，是切合實際的做法。參考海外的做法並不切實可行。兩個法律專業團體所提交的聯署立場書中要求的期限是90日，此一做法無需倚賴入境事務主任酌情及通融為延展期限的申請給予批准。</p> <p>香港人權監察作出以下回應 ——</p> <p>(a) 多個聯合國團體均指出，香港有需要設立一套全面的制度一併處理酷刑聲請及審定難民身份；</p> <p>(b) 視聲請人逗留在香港的時間為非法及其身份為逾期逗留並不適當。此舉有異於歐洲聯盟的做法。歐洲聯盟確認聲請人屬合法停留；及</p> <p>(c) 政府當局不應只考慮向成功的聲請人給予工作的權利，亦應考慮向聲請未能在合理時間內獲得辦理的聲請人給予此種權利，因為聲請未能在合理時間內得到辦理不能歸咎於聲請人。當局可考慮參考英國及加拿大的做法。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>政府當局作出以下回應 ——</p> <p>(a) 政府當局與當值律師服務協議由當值律師服務安排當值律師為聲請人提供協助。若聲請人要求曾經處理其個案的特定律師，當值律師服務亦會給予考慮。儘管如此，聲請人無權挑選律師，此點已經獲確認；</p> <p>(b) 關於當值律師的助手列席審核會面的問題，當局已與兩個法律專業團體達成共識，此做法可以接受，條件是該名助手須具備相關的本港法律資格；</p> <p>(c) 不把《難民公約》的適用範圍延伸至香港主要屬政策考慮，考慮因素是香港的整體利益，而非該兩種聲請數字的多寡；及</p> <p>(d) 以往聲請人需要較多時間提交已填妥的酷刑聲請表格可以理解。但是，由於經驗的累積，以及入境處因應聲請人查閱資料要求而作出回覆的時間有所縮短，把提交已填妥酷刑聲請表格的期限定為28日，當局認為是適當的做法，亦曾經參考海外的做法。</p>	
013411 - 015021	<p>主席 劉慧卿議員 政府當局 香港人權監察 代表 律師會代表 港九勞工社團 聯會代表</p>	<p>劉慧卿議員提出以下要求及查詢 ——</p> <p>(a) 政府當局須回應兩個法律專業團體所提出以同一套決策程序處理酷刑聲請及難民聲請的建議；</p>	<p>政府當局須作出回應(會議紀要第3(a)段)</p>

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(b) 關於只會在"極其特殊的情況"下才會准許成功的聲請人工作，而工作是一種人權，團體代表對香港在這方面履行國際責任的情況有何看法；及</p> <p>(c) 已確立聲請的聲請人將會得到甚麼待遇。</p> <p>政府當局作出以下回應 ——</p> <p>《禁止酷刑公約》締約國按規定只需確保聲請人免受遣返，而不涉及確認身份或給予准許工作。直至目前為止只有一宗已確立的酷刑聲請。隨着條例草案實施及審核機制經過改進，預料處理酷刑聲請所需時間將會大幅縮短，相關問題亦可因而獲得解決。</p> <p>考慮到香港的特殊情況及本港經濟相對富裕，政府當局不把《難民公約》的適用範圍延伸至香港的政策維持不變。</p> <p>香港人權監察作出以下回應 ——</p> <p>《禁止酷刑公約》締約國為身處某國的人士所提供的保護，並非僅限於免遣返保護，而是包括其他人權，包括免遭受不人道或有辱人格的待遇或處罰(當中或許涉及准許接受僱傭工作)。以英國為例，政府當局應考慮為聲請人提供有關福利，包括在香港合法逗留，以及在處理酷刑聲請期間獲准工作。</p> <p>律師會作出以下回應 ——</p> <p>(a) 提交已填妥酷刑聲請表格的處理時間平均需時48日是過去兩個月的紀錄。然而，過去兩年的紀錄的平均處理時</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>間為接近80日。因此，政府當局宜認真考慮28日的時間是否足以填妥一分問卷；</p> <p>(b) 為確保公平，有關方面是採用輪流交替的方式應聲請人要求指派當值律師為聲請人提供協助；有關方面會考慮聲請人提出指定當值律師的要求；</p> <p>(c) 當值律師須接受由律師會及香港法律專業學會合辦為期4日的培訓課程，然後才可以作出登記。當值律師的數目現時約為270人，當中大律師及律師人數約各佔半數；</p> <p>(d) 過去兩年經當值律師服務處理的1 500宗個案當中，大約有440名酷刑聲請人亦有提出審定難民身份的申請；及</p> <p>(e) 當值律師會向有關醫生直接索取聲請人的醫療檢查報告，以確保資料保密，並會決定是否披露報告的內容。</p> <p>法案委員會請律師會在會後進一步提供資料，闡述關於酷刑聲請的事宜。</p> <p>港九勞工社團聯會作出以下回應</p> <hr/> <p>聯會收到會員報告，指有聲請人以低於最低工資的水平及在沒有投購保險的情況下非法工作。有本地工人擔心，若准許聲請人接受僱傭工作，或會有聲請人湧入本港，並出現更多濫用審核機制的情況。</p>	<p>請律師會提供資料(會議紀要第4)段)</p>

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>他們促請當局考慮容許聲請人工作之前，先為聲請人提供更多人道援助。</p>	
<p>015022 - 015805</p>	<p>主席 黃宜弘議員 政府當局 大律師公會代表 RCN代表 吳靄儀議員</p>	<p>黃宜弘議員詢問，就延展提交已填妥酷刑聲請表格的期限提出的申請曾否有被駁回的個案，以及有何原因。若沒有被駁回的個案，則無需設立此等行政程序。</p> <p>政府當局作出以下回應 ——</p> <p>大部分有關延展期限的申請均獲得批准。規定聲請人填妥酷刑聲請表格屬於行政程序。有關方面會以得到的所有資料作為基礎，就酷刑聲請作出裁定，在處理聲請方面不會有所拖延。</p> <p>RCN提出以下意見 ——</p> <p>宜詢問衛生署有何特別措施確保有專才為《禁止酷刑公約》的聲請人進行醫療檢驗。</p> <p>政府當局回應時答應，如有需要，會向衛生署確認有否相關的專才，並確認有關轉介制度。</p>	
<p>015806 - 020155</p>	<p>主席 吳靄儀議員 難民之聲代表</p>	<p>主席表示，代表團體若有任何進一步意見，可在會後向秘書處提交，供法案委員會考慮。</p> <p>要求政府當局——</p> <p>(a) 提供Mark先生要求挑選當值律師服務當值律師被拒個案的資料；及</p> <p>回應有關延展提交已填妥酷刑聲請表格的期限的建議，並提供資料，列出由於未能在28日內提交已填妥酷刑聲請表格而被駁回個案的數字。</p>	<p>政府當局須提供資料(會議紀要第3(b)段)</p> <p>政府當局須作出回應及提供資料(會議紀要第3(c)段)</p>

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
020156 - 020311	主席 劉慧卿議員	鑒於尚有大量積存個案，以及當值律師人手有限的情況，歡迎兩個法律專業團體及當值律師服務就處理聲請的事宜進一步表達意見。	
020312 - 020512	主席 吳靄儀議員	<p>要求政府當局就下述事宜作出回應——</p> <p>(a) 會否准許聲請人由本身的律師提供協助，以及會否准許法律代表列席審核會面；及</p> <p>(b) 律師會及大律師公會提出以同一套決策程序處理酷刑聲請及審定難民身份的事宜。</p> <p>請律師會及大律師公會提供意見，闡述條例草案的條文是否足以實施兩個法律專業團體所提出以同一套決策程序處理酷刑聲請及審定難民身份的建議，以及他們會否建議作出任何所需修訂。</p>	<p>政府當局須作出回應</p> <p>(會議紀要第3(d)段)</p> <p>(會議紀要第3(a)段)</p>

立法會秘書處
議會事務部2
2012年2月1日