

**立法會主席就
吳靄儀議員擬對
《2011年入境(修訂)條例草案》
提出的全體委員會審議階段修正案的裁決**

吳靄儀議員已作出預告，倘二讀辯論《2011年入境(修訂)條例草案》(“條例草案”)的議案在2012年6月13日的立法會會議上獲得通過，她擬就條例草案動議一項全體委員會審議階段修正案(“修正案”)。在考慮該修正案是否可以根據《議事規則》提出之前，我邀請了政府當局就該修正案給予意見，並請吳議員就政府當局的意見作出回應。

條例草案的目的

2. 條例草案的主要目的是修訂《入境條例》(第115章)，訂定一個法定機制，以裁定由在香港的人提出的聲請(“酷刑聲請”)，而該聲請旨在尋求聯合國《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》(“《禁止酷刑公約》”)第三條所指的保護(“免遣返保護”)，使聲請人免被驅逐、交回或引渡往聲請人將有遭受酷刑的危險的國家。條例草案亦處理關乎提出酷刑聲請的人的其他事宜，以及規定可在批予擔保時施加的條件。

吳靄儀議員的修正案

3. 立法機關法律顧問的意見是，目前根據《禁止酷刑公約》提出的酷刑聲請，由入境事務處(“入境處”)按照行政審核機制處理。該機制是於法院作出一連串判決後，由2009年12月起實施。法院在有關判決中裁定，在就根據《禁止酷刑公約》提出的聲請作出裁定時，必須達到嚴謹的公正標準¹。在條例草案制定並生效後，條例草案所訂的法定程序，將取代現行用以裁定酷刑聲請的行政審核機制。

¹ *Secretary for Security v Sakthevel Prabakar* (2004) 7 HKCFAR 187; *FB v Director of Immigration and Secretary for Security* (2009) 2 HKLRD 346。

4. 法律顧問解釋，有關酷刑聲請的程序載列於擬議的《入境條例》第37W至37ZN條。根據擬議的《入境條例》第37X(1)條，如任何人基於酷刑風險而在香港提出免遣返保護的聲請，該人須以書面向入境事務主任表示其尋求免遣返保護的意圖。擬議的第37Y(1)條規定，酷刑聲請人須應入境事務主任的書面要求填妥酷刑聲請表格，述明提出聲請的理由，以及支持聲請的事實，並載列表格內要求的其他資料。根據擬議的第37Y(2)(a)條，除非入境事務主任給予較長限期，否則聲請人須在入境事務主任向其發出書面要求後的28日期間，將已填妥的酷刑聲請表格，連同聲請人在交回該表格時可隨時取用的所有支持該聲請的文件交回。如聲請人未能交回已填妥的酷刑聲請表格，根據擬議的第37ZG條，該聲請須視為已被撤回。根據條例草案，聲請人的酷刑聲請(不屬已被撤回的酷刑聲請)未獲最終裁定前，不得把聲請人從香港遣往存在酷刑風險的國家。

5. 吳靄儀議員提出的修正案，旨在把擬議的第37Y(2)(a)條所訂交回酷刑聲請表格的時限，由28天延長至90天。

政府當局的意見

6. 政府當局認為，有關修正案將對公共開支帶來重大財政影響，因為聲請人在等候其聲請獲處理及裁定期間，政府須承擔向他們提供訂明的人道援助項目(包括膳食、住屋、衣履、交通及其他基本生活所需)，以免他們陷入困苦之中。每人每天的開支為109元。

7. 政府當局指出，根據現時行政審核機制的經驗，所有的酷刑聲請人中最少有80%領取該等援助，而聲請人平均需用40天來填寫及交回酷刑聲請表格。政府當局估計，如按吳議員的建議將期限延長至90天，所帶來的財政影響介乎3,140萬元²(如80%聲請人申請援助，並以28天為基準)或2,530萬元³(如80%聲請人申請援助，並以40天為基準)。

8. 政府當局認為，現時條例草案中建議的28天期限合理而可行，而且與國際間相類安排比較，有關建議屬於寬裕。政府當局認為，如聲請人確實需要更多時間來填寫其聲請表格，

² 計算方式為：4 640名聲請人(即5 800 X 80%) X 62天(即90-28) X 109元。

³ 計算方式為：4 640名聲請人(即5 800 X 80%) X 50天(即90-40) X 109元。

入境處過往的紀錄顯示，所有能提出理由的延期申請均獲批准。再者，入境處已表明將繼續根據擬議的《入境條例》第37Y(3)條中所訂明的機制，批准有關申請。政府的政策是讓有需要的聲請人可獲准延期，而並非無論聲請人是否有需要，均一概給予更長時間。

吳靄儀議員的回應

9. 吳議員並不接納其修正案具有由政府收入負擔的效力。吳議員認為，聲請人的個案須根據所填的酷刑聲請表格作出裁定，聲請人必須有足夠時間來填妥表格，此點不存爭議。唯一的爭議點，在於擬議新訂的37Y條所訂明的28天，是否如政府當局所稱屬於足夠。吳議員指出，多個向法案委員會提出意見的團體，特別是當值律師服務以及由香港大律師公會及香港律師會成立的聯合工作小組，均強烈表示要在28天內填妥聲請表格並不可能，而後者認為有關期限需訂為90天。

10. 吳議員認為，既然條例草案的目的是訂定公正的程序，她的修正案不會施加條例草案所沒有訂明的新增而獨特的職能。吳議員又認為，政府當局曾向法案委員會解釋，提交酷刑聲請表格的期限可獲延長，有需要時更可延長至90天以上，因而為聲請人提供膳宿的開支亦會有變。她認為政府當局有責任按程序公正的要求為聲請人提供逗留期間的膳宿。

我的意見

11. 《議事規則》第57(6)條規定，立法會主席如認為任何修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案只可由以下人士提出：行政長官；或獲委派官員；或任何議員，如行政長官書面同意該提案。

12. 過去的裁決已確立一項清楚的原則：只有某項修正案為政府當局帶來新增而獨特的職能，即一項現行法律並沒有訂明的法定職能，而立法會主席信納履行該項新增而獨特的職能將需要動用一筆為數並非象徵式或微不足道的公帑，該修正案才具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力。

13. 立法機關法律顧問的意見是，條例草案為酷刑聲請人提供不會被遣送至存在酷刑風險國家的保障。擬議的《入境條例》第37ZK條規定可根據入境事務處處長的權限羈留酷刑聲請人，以等候其酷刑聲請的最終裁定。經條例草案修訂的第36條賦予入境事務主任酌情決定權，在擔保下釋放酷刑聲請人，以等候其聲請的裁定。法律顧問指出，條例草案並未向政府施加在酷刑聲請人擔保下獲釋期間，為他們提供經濟援助的責任。條例草案亦並無要求政府在酷刑聲請人的聲請獲最終裁定之前，為他們提供經濟援助。亦須注意一點，政府當局所述的實物援助服務，是基於人道理由而向酷刑聲請人提供，而且不限於酷刑聲請人，難民及尋求庇護者亦可獲提供有關服務⁴。

14. 從法律顧問的上述意見清楚可見，吳議員旨在把根據擬議第37Y(2)(a)條交回酷刑聲請表格的期限由28天延長至90天的修正案，並未施加條例草案沒有訂明的新增而獨特的職能。因此，我認為吳議員的修正案不具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力。

15. 政府當局及吳議員均在其提交的意見書中，就其分別建議的28天及90天期限提出支持論據。我在根據《議事規則》裁定是否可以就條例草案提出修正案時，不應考慮這些關乎建議優劣的論點。

我的裁決

16. 我裁定吳靄儀議員的擬議修正案可以提出，並可在2012年6月13日的立法會會議上動議。

立法會主席

(曾鈺成)

2012年6月11日

⁴ 由保安局、衛生福利及食物局和教育統籌局於2006年7月發出，題為“在香港的難民、尋求庇護者及酷刑聲請人的情況”的文件(立法會CB(2)2747/05-06(01)號文件)第8段。