

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2054/08-09(02)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2009年7月6日會議 擬備的背景資料簡介

酷刑聲請審核機制檢討

目的

本文件概述保安事務委員會過去就審核酷刑聲請所作的討論。

背景

根據《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》提出的酷刑聲請

2. 《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》")適用於香港。根據《禁止酷刑公約》第3條提出的酷刑聲請由入境事務處(下稱"入境處")處理，而政府已訂立一套處理酷刑聲請的行政程序。

3. 酷刑聲請人若無法確立其聲請，均會依法被遣送離港。至於酷刑聲請獲得確立的人士，則不會被遣送到有充分理由相信他們有可能遭受酷刑危險的地方。然而，當局會考慮把他們遣送到不會有遭受酷刑危險而又會接收他們的地方。此外，如地方情況其後有所改變，導致之前就該地確立的酷刑聲請已不再成立，當局會考慮把聲請人遣送到該地。

4. 有關的行政程序容許聲請遭到拒絕的酷刑聲請人就當局的決定提出反對，而其上訴將由保安局局長考慮。由於審核及上訴過程並不涉及法律程序，因此將不設任何法律援助。然而，對於當局就酷刑聲請所作的決定(包括就上訴所作的決定)可作出司

法覆核，而進行司法覆核的法律程序則可獲得法律援助。同樣地，如對酷刑聲請人發出遞解離境令或遣送離境令，有關人士可就作出遞解離境或遣送離境的決定尋求司法覆核，而進行有關的司法覆核程序亦可獲得法律援助。

所提出的酷刑聲請數目

5. 根據政府當局在2008年6月向事務委員會提供的資料，在香港提出的酷刑聲請數目於2005至2007年間增加了8倍。入境處在2005、2006及2007年分別接獲186、514及1 583宗聲請，而在2008年首5個月則接獲1 017宗聲請。截至2008年5月底，在香港的酷刑聲請人有3 092名。

事務委員會所作商議

6. 事務委員會在處理下述事宜時曾就酷刑聲請審核機制進行討論 ——

(a) 聯合國禁止酷刑委員會(下稱"禁止酷刑委員會")就香港特別行政區(下稱"香港特區")根據《禁止酷刑公約》提交的第二次定期報告所作的審議結論；及

(b) 在香港的尋求庇護者、難民及酷刑聲請人的情況。

委員提出的主要關注事項綜述於下文各段。

審批時間及羈留期

7. 委員對於審批酷刑聲請的冗長程序及所需時間感到關注。他們籲請政府當局採取具體行動，加快酷刑聲請的審批過程。委員察悉部分酷刑聲請人被當局羈留，並詢問被羈留的酷刑聲請人觸犯了何種罪行，以及他們被羈留了多久，特別是最長的羈留期。

8. 政府當局回應時表示，政府已訂立行政程序，審核根據《禁止酷刑公約》提出的酷刑聲請。鑒於所涉及的個案相當複雜，而且法院已裁定酷刑聲請必須高度公平地處理，當局難免需要一段長時間處理有關個案。政府當局會考慮重新調配資源和增加人手，以期加快處理酷刑聲請。

9. 部分委員要求政府當局提供資料，說明同時提出難民身份申請和酷刑聲請的尋求庇護者的數目。他們認為若有大量尋求庇

護者同時提出該兩項聲請，政府當局應考慮與聯合國難民事務高級專員署(下稱"專員署")訂立共同審批程序，以期加快有關過程。

10. 政府當局表示，香港特區訂有堅定的政策，不會向任何人提供庇護，且沒有義務接收根據《1951年關於難民地位公約》要求給予難民身份的人士。在香港提出的給予難民身份的要求，均由專員署負責處理。入境處與專員署香港辦事處保持緊密聯絡，確保給予難民身份的要求被拒絕及未獲准在港逗留的人士，均依法離開香港。同樣地，經入境處進行審核後無法確立其酷刑聲請的人士，均會依法被遣送離港。

11. 關於酷刑聲請人被當局羈留的問題，政府當局表示，無人會因為其難民、尋求庇護者或酷刑聲請人的身份而在香港遭到檢控或羈留。只有在有關人士違反本港法律，例如非法受僱工作或逾期逗留，當局才會對其採取執法行動。

12. 政府當局並表示，若被依法羈留的人是難民、尋求庇護者或酷刑聲請人，入境處處長可按照個別情況，酌情讓有關人士擔保外出，以便他們留港等候有關當局就其給予難民身份的要求或酷刑聲請作出審批；或等候專員署安排有關的難民移居外地。當局通常會考慮——

- (a) 有關人士會否對社會構成治安上的風險；
- (b) 有關人士是否有棄保潛逃和干犯／再次干犯罪行的風險；及
- (c) 是否無法在合理時間內將有關人士遣送離境。

13. 至於羈留期，政府當局表示大部分尋求庇護者和酷刑聲請人的羈留期均不超過3個月。

設立獨立審裁機制的需要

14. 部分委員認為應成立適當的機制以處理酷刑聲請，有關酷刑聲請的上訴不應由保安局局長作出裁定，而應由獨立委員會或法庭處理。

15. 政府當局回應時表示，因入境處處長的決定而感到受屈的酷刑聲請人可向行政長官提出上訴，而行政長官已把就此類上訴作出考慮的權力轉授予保安局局長。因當局就其上訴作出的裁定而感到受屈的酷刑聲請人，則可尋求司法覆核。

被控觸犯施行酷刑罪的人的免責辯護

16. 對於訂定有關"合法權限、理由或解釋"的提述，作為根據《刑事罪行(酷刑)條例》(第427章)被控觸犯施行酷刑罪的人的免責辯護，部分委員表示關注。他們認為任何人免受酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的權利，均應屬於絕對的權利，而不應以立法手段為《禁止酷刑公約》訂定任何例外情況。即使法律制裁也須受到《禁止酷刑公約》所規限。

17. 政府當局解釋，就第427章第3(5)條而言，"合法權限、理由或解釋"的詮釋是——

- (a) 如是關於在香港使他人受到疼痛或痛苦，指香港法律下的合法權限、理由或解釋；
- (b) 如是關於在香港以外地方使他人受到疼痛或痛苦——
 - (i) 而有關的疼痛或痛苦是由公務人員根據香港法律行事時所造成，或由任何人根據香港法律以公職身份行事時所造成，則指香港法律下的合法權限、理由或解釋；及
 - (ii) 在其他情況下，則指在使他人受到疼痛或痛苦事件發生的地方的法律下的合法權限、理由或解釋。

政府當局表示，此項免責辯護符合《禁止酷刑公約》第1.1條的規定，該條文訂明"[酷刑]並不包括純因法律制裁而引起或法律制裁所固有或附帶的疼痛或痛苦"。此項免責辯護旨在涵蓋合理使用武力以制止兇暴疑犯／囚犯等行為，因此有需要予以保留。其用意並非准許任何人作出本質上等同《禁止酷刑公約》第1條所界定的酷刑行為，而法院亦不會被要求作出這樣的詮釋。

現行機制可能被酷刑聲請人濫用

18. 部分委員關注到現行機制被酷刑聲請人濫用的情況。他們詢問在當局所羈留的尋求庇護者及酷刑聲請人當中，有多少人是在違反香港法律而被捕後才提出難民身份申請或酷刑聲請，並詢問獲專員署給予難民身份的人士的數目，以及當中已定居海外的人士的數目。

19. 政府當局表示，專員署提供的資料顯示，與其他國家相比之下，香港的濫用難民身份申請及酷刑聲請的情況較為普遍。截

至2008年4月30日，酷刑聲請人的累積數目為3 196人，當中有1 591人具有要求給予難民身份的紀錄。專員署至今已給予其中35人難民的身份，其中14人已移居外地。不過，在酷刑聲請個案中並沒有任何成功個案。在當局截至2008年4月底曾經處理的個案中，有91%酷刑聲請人是在抵港平均15.1個月後才提出其聲請。這91%聲請人大多是在香港因非法受僱工作或觸犯其他刑事罪行而被捕時，或在即將被遣返或遞解離境時才提出酷刑聲請。在所有酷刑聲請人中，有48%先向專員署提出給予難民身份的要求，然後在平均11.5個月後才提出酷刑聲請。上述數字顯示，現行機制有可能被在港尋求僱傭工作的非法入境者／逾期逗留者濫用。

為酷刑聲請人及尋求庇護者提供人道援助

20. 部分委員表示他們曾接獲投訴，指當局為擔保外釋的酷刑聲請人提供的協助不足。他們認為政府當局應向尋求庇護者及酷刑聲請人提供適當協助，包括法律援助。

21. 政府當局回應時表示，基於人道理由，若難民、尋求庇護者及酷刑聲請人在本港等候安排移居外地或接受有關當局甄別身份期間未能應付基本生活需要，當局與合作的非政府機構會按個別情況為有關人士提供實物援助。所提供援助的類別包括臨時住屋、膳食、衣履、其他基本日用品、合適的交通津貼、輔導和醫療服務。為加強協調及加強提供各項服務，政府當局委託了香港國際社會服務社(下稱"服務社")為極需援助的尋求庇護者和酷刑聲請人提供實物援助。截至2008年3月31日，服務社受當局委託而予以支援的此類人士有1 752人，另有483宗個案則尚待服務社作出評估和安排服務。

22. 政府當局補充，現行的法律援助政策旨在確保沒有人會因為經濟能力欠佳，在即使具備充分理據在香港法院提出訴訟或就訴訟作出抗辯的情況下，而無法行事。尋求庇護者及酷刑聲請人若符合有關準則，亦即通過經濟審查及案情審查，便可獲得法律援助。

最新發展

23. 在事務委員會2009年2月3日會議上，政府當局告知委員，禁止酷刑委員會建議香港特區政府把《禁止酷刑公約》第3條所載規定納入《刑事罪行(酷刑)條例》，並考慮採用一套法律機制，藉以訂立全面而有效的程序，用以在評定《禁止酷刑公約》第3條所訂的責任是否適用時，徹底審核每宗酷刑聲請的理據。政府當局正考慮禁止酷刑委員會所提出關於訂立一套法律機制的建議，藉以處理酷刑聲請並同時涵蓋《禁止酷刑公約》第3條所訂的"不作

遣返"原則。政府當局會研究其他司法管轄區的類似安排的成效，並考慮是否及如何在本地引入有關安排。政府當局承諾在2009年年底或之前，就有關事宜提交計劃大綱供立法會考慮。

24. 部分委員認為，由於入境處審核根據《禁止酷刑公約》提出的酷刑聲請的程序被發現存在多項問題，政府當局應加快進行有關實施處理酷刑聲請的法律機制的研究。他們對於政府當局提交相關條例草案的時間表感到關注，並要求當局在實行任何建議前盡早諮詢法律專業人士及立法會。

相關文件

25. 可於立法會網站閱覽的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年6月30日

酷刑聲請審核機制檢討

相關文件一覽表

會議日期	會議	文件／文件編號
2006年7月18日	福利事務委員會及保安事務委員會	聯席會議紀要(立法會CB(2)3077/05-06號文件)
		政府當局所提交有關"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)
2006年7月31日	保安事務委員會	特別會議紀要(立法會CB(2)3163/05-06號文件)
		政府當局所提交有關"回覆立法會保安事務委員會關於尋求庇護者及酷刑聲請人的動議"的文件(立法會CB(2)2994/05-06(01)號文件)
		政府當局所提交有關難民、尋求庇護者和酷刑聲請人情況的補充資料(立法會CB(2)526/06-07(01)號文件)
2006年12月5日	保安事務委員會	會議紀要(立法會CB(2)880/06-07號文件)
		政府當局所提交有關"中華人民共和國執行《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》情況的第四、五次報告——第二部分:香港特別行政區執行情況"的文件(立法會CB(2)496/06-07(01)號文件)

會議日期	會議	文件／文件編號
		政府當局於2008年6月24日發出，就"中華人民共和國執行《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》情況的第四、五次報告——第二部分：香港特別行政區執行情況"提供補充資料的函件(立法會 CB(2)2429/07-08(01)號文件)
2008年10月27日	保安事務委員會	<p>會議紀要(立法會 CB(2)348/08-09號文件)</p> <p>政府當局所提交有關"中華人民共和國執行《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》情況的第四、五次報告——第二部分：香港特別行政區執行情況"的文件(立法會 CB(2)129/08-09(03)號文件)</p> <p>聯合國禁止酷刑委員會就"中華人民共和國執行《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》情況的第四、五次報告——第二部分：香港特別行政區執行情況"發表的審議結論(立法會 CB(2)366/08-09(01)號文件)</p> <p>政府當局就代表香港特別行政區政府出席聯合國禁止酷刑委員會於2008年11月7日及10日在日內瓦舉行的審議會的代表團成員組合提供資料的函件(立法會 CB(2)433/08-09(01)號文件)</p>

會議日期	會議	文件／文件編號
2009年2月3日	保安事務委員會	會議紀要(立法會 CB(2)1288/08-09號文件)
		政府當局所提交有關"就香港特別行政區根據《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》提交的第二次報告舉行的審議會"的文件(立法會 CB(2)737/08-09(03)號文件)

立法會秘書處
 議會事務部2
 2009年6月30日