

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2514/08-09(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9月29日特別會議 擬備的背景資料簡介

酷刑聲請審核機制檢討

目的

本文件就政府當局進行的酷刑聲請審核機制檢討提供背景資料，並綜述保安事務委員會過去就此所作的討論。

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. 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》")自1992年起適用於香港。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，而香港特別行政區(下稱"香港特區")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上訴，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),將可作出司法覆核,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2009年7月向事務委員會提供的資料,過往根據《禁止酷刑公約》第3條提出的酷刑聲請並不多,由1992年至2004年,香港特區政府只曾共接獲44宗此類聲請。

6. 2004年6月,終審法院在一宗司法覆核案件中裁定,酷刑聲請審核程序須符合高度公平的準則,並讓聲請人有充分合理的機會確立其聲請。自此,酷刑聲請的數目急劇增加。在2005至2008年的4年間,所接獲的聲請數目分別有186、541、1 583及2 198宗,而在2009年首5個月則接獲1 212宗聲請。大部分酷刑聲請人屬南亞裔人士,他們主要來自巴基斯坦、印度、孟加拉和斯里蘭卡,其中非法入境者和逾期逗留者約各佔一半。據政府當局表示,約有90%聲請人是在被執法機關拘捕或面臨遣返時才提出聲請,而他們往往在逗留香港一段長時間後,為了延長其留港期才提出聲請。

原訟法庭的判決

7. 香港特區政府表示,當局一直有不時檢討酷刑聲請審核機制,以達致進行有效審核、確保程序公平及防止濫用的目的。然而,原訟法庭於2008年12月在另一宗司法覆核案件中裁定,政府當局訂立的審核程序未能符合高度公平的準則,原因包括 ——

- (a) 政府當局沒有為有需要的聲請人提供以公帑資助的法律支援;
- (b) 決定聲請是否獲得確立的人員,與會見聲請人的人員並非同一人;及
- (c) 當聲請人不滿審核結果而提出呈請時,政府當局並沒有安排進行口頭聆訊。

8. 自原訟法庭作出上述判決後,審核工作已暫時中止。截至2009年6月中,有待審核的聲請約有5 000宗。為處理積壓的聲請,政府當局認為有需要盡快恢復進行審核工作。基於此一背景,政府當局已因應其他普通法司法管轄區的經驗進一步檢討酷刑聲請審核機制,目的是在2009年第四季實施一系列改善程序,從而改進現行的機制。

事務委員會所作討論

9. 在事務委員會2009年7月6日會議上，政府當局曾向委員簡述其檢討酷刑聲請審核機制的進度。

10. 政府當局告知委員，當局計劃在2009年9月或10月推行經改善的審核程序及恢復進行審核工作。有關的改善措施包括修訂相關的程序及指引，容許聲請人的法律代表列席審核會面，以及出席呈請聆訊。此外，政府當局亦積極探討為經濟上負擔不來的聲請人提供以公帑資助的法律支援。當局現正與相關的服務提供者(包括當值律師服務)進行商討，研究是否有可能提供此類服務。如能就此達成協議，政府當局將以先導計劃形式向有關的服務提供者提供資助，藉以為審核過程中有需要的聲請人提供法律支援，包括提供法律意見，以及在呈請聆訊中為聲請人提供法律代表服務。

11. 政府當局進一步表示，當局計劃就審核程序進行立法，令該等程序能以清晰的法例條文作為基礎。政府當局承諾於2009年年底或之前就有關的立法建議向事務委員會進行諮詢，以期在2009-2010年度立法會會期內向立法會提交條例草案。

12. 部分委員察悉，政府當局已就有關向《禁止酷刑公約》聲請人提供法律代表服務的事宜與當值律師服務展開討論，而當局的計劃是透過擴大現行的當值律師計劃，設立為聲請人提供法律代表服務的計劃。他們對於是否適宜透過當值律師計劃提供此項服務表示關注。對於名列接辦外判案件律師名單上的律師是否具備執行有關工作的能力和經驗，此等委員表示有所保留，因為當中只有少數律師具備和難民法例、程序上的公平程度及如何處理委託人的特殊需要等範疇相關的知識和經驗。他們認為當局須為參加擬議法律代表計劃的律師提供所需培訓，並要求當局就擬議法律代表計劃的運作情況提供資料，包括當值律師的費用。

13. 政府當局回應時表示，除了與當值律師服務商討是否有可能為《禁止酷刑公約》聲請人提供法律代表服務之外，當局亦有與香港律師會及香港大律師公會討論此事。政府當局表示，當局與當值律師服務簽訂了行政措施備忘錄，藉以實施現行的當值律師計劃，由合資格的私人執業律師為在所有裁判法院、少年法庭和死因裁判法庭出席的合資格被告人提供法律代表服務。若能就向《禁止酷刑公約》聲請人提供法律服務一事達成協議，政府當局會制定新的行政措施備忘錄，詳列所有相關安排的細則，包括建議就提供不同形式的專業服務收取的律師費、參加該計劃的律師所需具備的資歷及經驗，以及為執行此方面工作的律師提供的專門培訓。

14. 在討論過程中，委員亦曾就評定酷刑聲請的程序及所需時間相當冗長一事表示關注。他們籲請政府當局加快評定酷刑聲請的程序。

15. 政府當局表示，審核每宗個案所需的時間會因為各種因素而有所不同，例如有關個案的個別情況。根據業經審核的酷刑聲請個案的統計資料，完成處理一宗個案平均需時約14.8個月。政府當局強調，當局極為重視酷刑聲請審核機制的改善工作。在檢討現行機制所訂程序時，當局會參考其他普通法司法管轄區的經驗，務求進行有效的審核，以及確保在程序上符合高度公平的準則。

16. 部分委員察悉並關注到在某些個案中，有聲請人曾同時提出難民身份申請和酷刑聲請。他們要求政府當局就此類個案的數目提供資料，並認為如有大量尋求庇護者同時提出難民身份申請和酷刑聲請，當局便應考慮實行一套貫徹一致而全面的制度，用以同時審核根據《禁止酷刑公約》提出的酷刑聲請，以及根據聯合國《1951年關於難民地位公約》(下稱"《難民公約》")向聯合國難民事務高級專員署(下稱"專員署")提出的難民身份申請。

17. 政府當局回應時表示，在過去多年所接獲的酷刑聲請個案中，約有43%聲請人同時提出難民身份申請和酷刑聲請，有57%聲請人則只提出酷刑聲請。關於《難民公約》的適用問題，當局表示香港特區政府就《難民公約》採取的既定立場維持不變，亦即《難民公約》並不適用於香港，而政府亦無任何義務接收要求給予難民身份的人士或處理難民身份的評定工作。雖然《難民公約》並不適用於香港，但尋求庇護者可向專員署香港辦事處提出要求給予庇護／難民身份的申請。香港特區政府一直透過以象徵式租金向專員署香港辦事處提供辦公地方，來支援該辦事處的運作。

18. 部分委員詢問，已獲中國和澳門確認的《難民公約》，何以並未延展至適用於香港。他們認為政府當局應重新考慮其對於《難民公約》延展至適用於香港的立場，以期加快進行難民身份評定程序，因為專員署缺乏迅速審核難民身份申請的資源。此等委員建議政府當局向專員署提供人力資源，作為政府經常開支的一部分，以協助專員署評定難民身份。

19. 政府當局回應時表示，入境處與專員署已簽訂了一份諒解備忘錄，以加強彼此的合作。在現行合作架構下，當局安排了多名入境處人員借調到專員署香港辦事處。

20. 對於香港特區欠缺清晰的庇護政策，部分委員表示關注。他們要求政府當局提供資料，說明要求給予難民身份或提出酷刑

聲請的人士如何來港，並詢問任何人所提出的難民身份申請或酷刑聲請，是否應由該人的第一停留國家／地方處理。

21. 政府當局表示，大部分酷刑聲請人屬南亞裔人士，他們主要來自巴基斯坦、印度、孟加拉和斯里蘭卡，其中非法入境者和逾期逗留者約各佔一半。此等非法入境者大多經由內地進入香港，他們在抵港之前大都沒有提出任何聲請，包括難民身份申請。政府當局解釋，中華人民共和國(下稱"中國")是《禁止酷刑公約》的締約國。據當局所理解，《禁止酷刑公約》把中國及香港特區視為單一國家，而公約內並沒有就"第一停留地"訂定任何清晰的定義。儘管如此，香港特區政府會與內地有關當局探討是否應把從內地潛入本港，然後提出難民身份申請或根據《禁止酷刑公約》提出聲請的非法入境者遣返內地，使內地可以其第一停留地的身份，處理他們的難民身份申請或根據《禁止酷刑公約》提出的聲請。當局留意到部分歐洲國家及美國和加拿大，均已就評定難民身份訂立協定，訂明難民身份申請必須由申請人的第一停留國家處理。當局考慮是否在本港採取類似安排時，會參考外地的做法。

22. 委員普遍認為，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。他們認為有關程序應按照法庭所作裁定符合高度公平的準則，而為處理酷刑聲請而將予訂立的法律機制，亦須配合當局即將推行的各項改善措施。

23. 政府當局回應時向委員保證，當局會考慮所有能夠改善酷刑聲請審核機制的切實可行措施。為處理酷刑聲請而訂立的法律機制亦將於2009年年底或之前備妥，以供事務委員會考慮。

24. 部分委員對於酷刑聲請人的生計亦感到關注，他們要求政府當局提供更詳細資料，說明目前為獲准擔保外釋的酷刑聲請人及尋求庇護者提供何種人道援助，包括為此等人士提供何種性質、程度及形式的援助。

最新發展

25. 為了讓政府當局有充分時間與兩個法律專業團體進行討論和落實法律代表計劃的各項安排，委員於2009年7月6日會議上同意事務委員會於2009年9月底舉行特別會議，與政府當局繼續討論其就酷刑聲請審核機制進行的檢討。

相關文件

26. 委員可參閱下述文件，瞭解保安事務委員會所作有關討論的詳情 ——

- (a) 政府當局就保安事務委員會2009年7月6日會議所提交的文件[立法會CB(2)2054/08-09(01)號文件]；
- (b) 立法會秘書處就2009年7月6日會議擬備的背景資料簡介[立法會CB(2)2054/08-09(02)號文件]；及
- (c) 保安事務委員會2009年7月6日會議的紀要[立法會CB(2)2495/08-09號文件]。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年9月23日