

二零一一年四月十二日

討論文件

立法會保安事務委員會

酷刑聲請審核機制：現行機制及立法建議

目的

本文件旨在向委員報告酷刑聲請行政審核機制的最新進展，並向委員簡介就甄別酷刑聲請的審核機制提供法律條文基礎的主要立法建議。

背景

2. 在保安事務委員會二零零九年九月二十九日及十二月一日會議上，政府當局向委員簡介就酷刑聲請行政審核機制推行的改進措施。主要措施包括讓負責與聲請人進行審核會面的入境事務處（入境處）人員決定聲請是否確立、委任具備法律專業背景的人士處理呈請、向聲請人提供公費法律支援，以及加強對聲請作決定的人員提供培訓。當局亦向委員簡介，我們透過經改進的行政機制汲取所需的實際經驗後，會設立法定機制，使審核程序具法律條文基礎。

最新進展

行政審核機制

3. 經改進的審核機制在二零零九年十二月二十四日開始運作。按照機制，聲請人透過當值律師服務提供的試行計劃，獲得公費法律支援。試行計劃運作暢順，輪值表上的超過 260 名當值律師，包括執業大律師及律師。當局已與當值律師服務達成協議，將計劃延續兩年，至二零一二年十二月。

4. 當局已委任退休法官及退休裁判官為審裁員（酷刑呈請），負責處理呈請。當局會為聲請作決定的入境處人員及審裁員（酷刑呈請）提供由海外專家作支援的專門培訓。

5. 截至二零一一年三月三十一日，入境處已開展處理 1 045 宗聲請個案（當中 98%的聲請人接受當值律師服務計劃提供的法律支援），並就其中 402 宗作出決定。在這 402 宗個案當中，167 名聲請人未有就入境處的決定提出呈請。對提出呈請的其餘 235 名聲請人，審裁員（酷刑呈請）已就其中 182 宗個案作決定。直到目前為止，未有確立的個案。

6. 入境處對被羈留及需受特別照顧的聲請人會優先處理，並會處理等候時間較長的聲請個案。我們計劃在二零一一至一二年度將處理的個案增至 1 000 宗以上，並會探討日後進一步增加處理量的可行性。較早前，我們曾向委員報告有超過 6 000 宗酷刑聲請個案有待處理（截至二零一一年三月三十一日，有約 6 740 宗個案待處理），目標是在計劃運作首年內處理約 400 宗個案，並在其後將處理量提升至每年 1 000 宗以上。

立法建議

7. 由於審核酷刑聲請的程序與入境事宜（例如遣送、遞解離境）密切相關，我們會修訂《入境條例》（第 115 章），以訂明審核酷刑聲請的程序。立法建議的要點載於下文。

不作遣返的聲請

8. 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》（《禁止酷刑公約》）第三條，如有充分實質理由相信有人士被遣返至另一國家將有遭受酷刑的危險，香港特區具有國際責任，不將該人遣送至該國。我們的法定框架，會參考《禁止酷刑公約》第一條所載的酷刑定義。

9. 根據現行行政機制下安排，聲請人提出酷刑聲請後，當局會暫緩執行將聲請人從香港遣送或遞解至聲請人提出會遭受酷刑危險的另一國家，直至就聲請作出決定為止。然而，酷刑聲請人以聲請人身份在香港的任何期間，不會被視作通常居於香港。

處理酷刑聲請

10. 入境處決定聲請是否確立後，會以書面通知聲請人該決定。就聲請確立的個案而言，入境處處長（處長）可不時檢討情況，倘若引致酷刑危險的因素不復存在，可撤銷已確立的聲請。

11. 聲請人可就入境處就其酷刑聲請所作的決定提出上訴。我們將成立法定的酷刑聲請上訴委員會去處理上訴，委員會成員（審裁員）將由行政長官委任，成員均須具所需法律背景。審裁員會視乎個案的情況，決定須否進行口頭聆訊。

12. 目前，超過 98%的聲請人獲擔保外釋。儘管如此，處長將獲授予權力，在聲請人的聲請待決定前，決定需否羈留聲請人。決定的考慮因素將包括聲請人過往記錄（例如刑事罪行、潛逃記錄）、對社會構成的威脅，以及聲請人的個人情況（例如健康狀況）。

13. 在法定審核程序下，聲請人將可獲公費法律支援。

其他程序規定

14. 酷刑聲請人應以書面向處長提出聲請。聲請所涉及的風險須符合條例所訂明的酷刑定義，當局才會受理。類似海外其他司法管轄區的安排，聲請人在過程中須提供個人資料，包括相片及指模。聲請人應在訂明的限期內提出支持其聲請的理據及相關文件。

15. 參照海外的經驗，我們建議在通過主體法例後，以附屬法例訂明相關的時限。

16. 一如其他海外司法管轄區，為免程序遭濫用，當局在評估聲請人是否可信時，會考慮聲請人的行為表現，例如是否在被拘捕後才提出聲請，在沒有提供合理解釋的情況下缺席會面等。

17. 立法建議與海外司法管轄區有關安排的比較，載於附件。

保安局

二零一一年四月

入境條例(修訂)草案 2011

其他國家有關不作遣返保護的法律條文

條文	其他國家的相關條文			
	澳洲	加拿大	新西蘭	英國
參考《禁止酷刑公約》第一條所載的酷刑定義	x	✓	✓	x
提出酷刑聲請後暫緩遣送離境	✓	✓	✓	✓
聲請的處理 - 權力及程序	✓	✓	✓	✓
撤銷已確立的聲請	✓	✓	✓	✓
由獨立法定委員會處理上訴	✓	✓	✓	✓
在聲請待決定前羈留聲請人	✓	✓	✓	✓
聲請人的責任 - 提供個人資料和指模等	✓	✓	✓	✓
聲請人的可信度	✓	✓	✓	✓