

擬議研究大綱

選定司法管轄區的酷刑聲請處理機制

1. 背景

1.1 在香港，根據聯合國《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》")第3條提出的酷刑聲請，會交由入境事務處按照一套行政程序處理。2008年12月，原訟法庭在一宗司法覆核案件中裁定，政府訂立的審核程序未能符合高度公平的準則。自上述判決作出後，審核工作暫時中止。為處理積壓的酷刑聲請，當局於2009年檢討審核機制，計劃以一套經改進的機制恢復進行審核工作。

1.2 2009年12月1日，政府向保安事務委員會(下稱"事務委員會")匯報就酷刑聲請行政審核機制提出的改進措施。當局亦建議制訂立法框架，以處理根據《禁止酷刑公約》第3條提出的酷刑聲請。在經改進的行政機制下，酷刑聲請的審核工作於2009年12月24日恢復進行。當局計劃於2010年年底前評估該審核機制的整體成效。

1.3 在2010年11月2日的事務委員會會議上，主席告知委員，政府有意於本立法年度較後時間向事務委員會簡報其就處理酷刑聲請的法定機制提出的立法建議。為方便事務委員會討論有關議題，委員商定要求資料研究部就海外司法管轄區的酷刑聲請處理機制進行研究。

2. 建議研究的地方

2.1 資料研究部建議就下列地方進行研究：

- (a) 英國；
- (b) 澳洲；
- (c) 美國；及
- (d) 瑞士。

2.2 值得注意的是，在大部分海外司法管轄區，酷刑聲請是在難民／庇護計劃下以"存有遭受酷刑對待的風險"作為提出庇護聲請的理由提出的，並沒有另設機制處理酷刑聲請。聯合國《1951年難民地位公約》(下稱"《日內瓦公約》")奠定國際上難民處理制度的基礎。然而，《日內瓦公約》並不適用於香港。雖然本港設有行政程序審核根據《禁止酷刑公約》提出的酷刑聲請，但當局一向採取堅定政策，不會向任何人士提供庇護。

2.3 該4個選定司法管轄區均為《禁止酷刑公約》和《日內瓦公約》及／或《1967年難民地位議定書》的締約國。當中，英國、澳洲和美國屬普通法司法管轄區，而瑞士則為大陸法司法管轄區。

2.4 選定司法管轄區所採用的酷刑聲請處理機制具有若干特點。在英國，自2007年3月起，所有新的庇護申請已按"新庇護模式"(New Asylum Model)處理，該模式旨在使庇護程序更加快捷順暢。在"新庇護模式"下，英國內政部轄下的邊境事務署(Border Agency)利用首次會面(稱為"審核會面")決定處理申請的方法。如果認為申請可予迅速處理，便會進行"快速"程序。有關方面正檢討"新庇護模式"，尤其是"快速"程序，在審核庇護申請方面的成效。

2.5 在澳洲，如果庇護申請被移民及公民事務部(Department of Immigration and Citizenship)拒絕，尋求庇護者可享有第二次機會，選擇申請由難民覆檢審裁處(Refugee Review Tribunal)進行覆檢。該審裁處是一個獨立的英聯邦法定機構，可推翻原本的決定並賦予尋求庇護者難民身份，亦可維持原本的決定。若難民覆檢審裁處駁回申請，該申請會發回移民及公民事務部，由原先處理該申請個案的主管人員再次進行覆檢。如果有關人員認為有令人信服的人道理由，例如真的存在遭受酷刑對待的風險，該個案會轉介予移民部長，並以人道理由批准尋求庇護者居留。

2.6 在美國，庇護程序相對而言較為複雜，尋求庇護者可就上訴委員會的裁決提出進一步上訴。他們可循以下兩個途徑獲得庇護：主動向美國公民及移民服務局(US Citizenship and Immigration Services)(下稱"美國移民局")提出申請，或被動地透過司法部移民審查行政辦事處(Executive Office for Immigration Review)的遣送離境程序。如果庇護申請被美國移民局拒絕，申請人會獲安排在移民審查行政辦事處進行遣送離境程序。遣送離境程序以類似出庭應訊的方式進行。對於移民法官的決定，申請人可向移民上訴委員會(Board of Immigration Appeals)提出上訴。有關人士如不服移民上訴委員會的裁決，可向適當的聯邦上訴巡迴法院提出上訴。

2.7 瑞士在提供庇護方面有悠久的歷史，並且有特定的法例規管。值得一提的是，《庇護法》(Asylum Act)訂明有關難民身份及庇護程序的規定，為處理庇護申請提供明確的立法框架。庇護程序在地方層面(即各州)進行，比較簡單快捷。尋求庇護者會獲編入某個州，並由該州照顧其基本需要。如果尋求庇護者在詳細聆訊過程中能夠證明或令人信服其難民身份，便會獲得庇護而無須再作調查。如果申請被拒絕，尋求庇護者有權向聯邦行政法院(Federal Administrative Court)提出上訴，該法院是終審法院，所作的裁決為最終決定。

3. 擬議大綱

3.1 資料研究部提出下列擬議研究大綱：

第1章 — 簡介

第2章 — 英國

第3章 — 澳洲

第4章 — 美國

第5章 — 瑞士

第6章 — 分析

3.2 第1章簡介研究的一般背景資料，以及相關的國際公約，例如《禁止酷刑公約》和《日內瓦公約》，並訂明一些關鍵詞語(例如"酷刑聲請"、"庇護"及"難民")的定義。

3.3 第2至5章分別就下列各個範疇檢視該4個選定海外司法管轄區處理酷刑／庇護聲請的機制：

- (a) 背景，介紹提出庇護申請所依據的法例和資格要求，尤其在提出酷刑聲請方面；
- (b) 程序，包括提出庇護申請、審核申請、就庇護申請進行會面、在申請被拒的情況下提出覆檢／上訴，以及上訴程序；
- (c) 法律及其他支援，研究若聲請人獲公帑資助法律援助的細節，並簡單介紹為聲請人提供的其他經濟及社會支援；及

- (d) 問題和關注，包括聯合國禁止酷刑委員會(下稱"禁止酷刑委員會")的關注和建議、獲邀出席禁止酷刑委員會聽證會以聽取《禁止酷刑公約》締約國就該公約的實施提交定期報告的非政府機構所提出的問題，以及近期與處理酷刑聲請有關的庇護程序檢討和改革。

3.4 第6章根據上述各章節所載的資料，把該4個選定海外司法管轄區處理酷刑／庇護聲請的機制，與本港的經改進酷刑聲請行政審核機制作一比較。

4. 建議完成日期

4.1 資料研究部建議於2011年4月或之前完成研究工作。

立法會秘書處
資料研究部
2010年12月3日