

選定司法管轄區的酷刑聲請處理機制

2011年7月4日

禰懷寶

立法會秘書處
資料研究部

香港中區花園道3號花旗銀行大廈5樓

電話 : (852) 2869 8343

傳真 : (852) 2509 9268

網址 : <http://www.legco.gov.hk>

目錄

	頁
研究摘要	
第1章 —— 引言	1
背景	1
選定海外司法管轄區	2
研究範圍	5
相關國際公約	6
《難民地位公約》及《難民地位議定書》	6
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》及《禁止酷刑公約任擇議定書》	7
《歐洲人權公約》	9
研究方法	9
第2章 —— 美國	10
背景	10
主要相關法例	11
庇護制度	13
庇護程序	14
提出酷刑聲請	14
裁定酷刑／庇護聲請的聆訊	15
上訴程序	19
法律援助及其他支援	21
法律援助	21
經濟及社會支援	23
問題及關注事項	23
使用外交保證	23
移民法庭和移民上訴委員會的裁決質素	24
缺乏由政府提供的法律援助	25

第3章 —— 澳洲	26
背景	26
主要相關法例	26
庇護制度	27
庇護程序	28
提出聲請	28
評定庇護申請的會面	30
上訴程序	31
部長的介入	34
法律援助及其他支援	35
法律援助	35
經濟及社會支援	38
問題及關注事項	39
部長酌情權及補充保護法例	39
拘留	42
第4章 —— 英國	44
背景	44
主要相關法例	45
庇護制度	46
庇護程序	47
提出聲請	47
初步審核	48
庇護審定	50
上訴程序	51
人權聲請及人道保護	53
法律援助及其他支援	55
法律援助	55
經濟及社會支援	58
問題及關注事項	59
新庇護模式	59
不具暫緩效力的上訴	61
扣留酷刑受害者	61

第5章 —— 瑞士	63
背景	63
主要相關法例	64
庇護制度	64
庇護程序	65
提出聲請	65
初步審核	66
就庇護聲請作出裁決而進行的會面	67
暫時保護	69
上訴程序	70
法律援助及其他支援	71
法律援助	71
經濟及社會支援	73
問題及關注事項	74
審核程序	74
基於國家安全的理由而拒絕提供保護	74
法律援助的提供	75
第6章 —— 日本	76
背景	76
主要相關法例	77
庇護制度	77
庇護程序	78
提出聲請	78
為審定庇護聲請而進行的會面	79
上訴程序	81
基於人道理由給予的"在留特別許可"	83
法律援助及其他支援	85
法律援助	85
經濟及社會支援	85
問題及關注事項	86
缺乏獨立的覆核機構	86
尋求庇護者的困境	87

第7章 —— 分析	88
引言	88
酷刑聲請處理機制	88
提出酷刑聲請	89
庇護聆訊／會面	90
上訴及覆檢程序	93
保護有遭受酷刑風險的申請人的人道考慮	96
法律援助和其他支援	97
問題及關注事項	100
附錄	103
參考資料	121

研究報告為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等研究報告作為上述意見。研究報告的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製研究報告作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

研究摘要

香港

1. 《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。儘管如此，聯合國《1951年難民地位公約》並不適用於香港，而當局一向採取堅定政策，不會向任何人士提供庇護。酷刑聲請可直接根據《禁止酷刑公約》第3條提出。此等聲請會交由入境事務處按照一套行政程序處理。2008年12月，繼原訟法庭裁定有關的審核程序未能符合高度公平的準則後，審核工作暫時中止。2009年12月24日，在經改進的行政機制下，酷刑聲請的審核工作恢復進行。
2. 在經改進的機制下，當局委任退休法官及裁判官為審裁員(酷刑呈請)，負責處理申請被拒的酷刑聲請人提出的上訴。申請人如能通過相關的資格審查，可透過當值律師服務獲得公帑資助的法律援助。在呈請階段，有理據的個案亦會獲得公帑資助的法律援助。

美國

3. 在美國，個別人士可直接根據《禁止酷刑公約》提出保護聲請。提交及評審酷刑聲請的程序大致上與庇護聲請的程序相同，惟酷刑聲請只可被動地透過司法部移民審查行政辦事處(Executive Office for Immigration Review)的遣送離境程序提出。遣送離境程序以類似出庭應訊的方式進行。申請人可就移民法官的決定向移民上訴委員會(Board of Immigration Appeals)提出上訴，覆核有關個案的文件。

4. 申請人可在遣送離境程序和上訴程序中延用法律代表，但政府不會承擔有關費用。移民審查行政辦事處轄下首席移民法官辦公室(Office of the Chief Immigration Judge)備存了一份符合規定資格的免費法律服務提供者名單。這份名單每季更新一次，提供予進行移民程序的申請人。

澳洲

5. 在澳洲，酷刑聲請必須在難民計劃下提出。如果庇護申請被拒，但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與公民事務部部長(Minister for Immigration and Citizenship)，以決定應否以人道理由批准尋求庇護者居留。該國政府最近已提出補充保護法例，向被評定為非難民、但因真的存在遭受某類傷害的風險而不能返回原居國家的申請人批出保護簽證。
6. 庇護會面期間不可有法律代表，但申請人的朋友、親戚或移民代理可出席會面。在上訴階段，申請人出席聆訊時可由一名法律顧問陪同，以便提供協助。所有遭入境拘留的尋求庇護者，以及在社區居住並處於最弱勢的簽證申請人，均可透過政府的移民諮詢和申請協助計劃(Immigration Advice and Application Assistance Scheme)獲得免費的專業移民諮詢及申請協助。

英國

7. 在英國，雖然《禁止酷刑公約》並無納入當地法律，但《1998年人權法》(Human Rights Act 1998)涵蓋《歐洲人權公約》所訂的具體人權保障。《歐洲人權公約》訂明禁止施加酷刑及不人道或有辱人格的待遇或處罰的條文。根據《歐洲人權公約》提出的酷刑聲請，與庇護聲請的申請程序相同。申請人如不符合資格獲確認為難民，但有人道理由在英國逗留，亦或可暫時獲准逗留。

8. 庇護個案可獲提供公帑資助的法律諮詢和法律代表服務。申請人須親自回答問題，但可帶同法律顧問或與律師出席所有庇護會面。儘管如此，在庇護會面延用代表一般不會在法律援助計劃下獲得資助。至於擬備證據、提交文件及到上訴機關席前應訊，則屬於法律援助制度涵蓋的範圍。另方面，亦有非政府機構為最弱勢的尋求庇護者提供免費法律援助和法律代表服務。

瑞士

9. 瑞士憲法禁止把任何人士移送至"他們會面對酷刑或其他形式的殘忍或不人道的待遇或處罰威脅的國家"。如有遭受酷刑對待的風險，他們可根據《庇護法》(*Asylum Act*)尋求庇護。尋求庇護者如能證明或令人信服其難民身份，便可獲得庇護。至於被評定為非難民的申請人，只要他們會面臨嚴重的一般危險，便或可獲瑞士提供暫時保護。
10. 律師可出席庇護會面，但申請人須親自回答問題。負擔不起律師費用的申請人可獲公帑資助的法律援助。不過，在進行初次審核程序期間，申請人通常不會獲得免費法律援助，而在上訴階段，免費法律援助亦只會提供予有可能勝訴的個案。申請人僅可就延用法律代表而非徵詢法律意見獲得國家資助的法律援助。另一方面，幾乎所有州份均有非政府機構，在庇護程序的所有階段向尋求庇護者提供免費法律意見及／或法律代表服務。

日本

11. 雖然《禁止酷刑公約》並無納入日本法律，但《出入國管理及難民認定法》所訂的難民認定程序與落實《禁止酷刑公約》第3條息息相關。在原訟及上訴階段，難民身份會由法務省入國管理局決定。法務大臣可行使酌情權，以人道理由給予申請被拒的尋求庇護者"在留特別許可"。雖則有關當局並無披露給予許可的準則，但《禁止酷刑公約》第3條或可能是其中一項考慮因素。
12. 申請人僅可在上訴階段延用法律代表。鑒於持非正式居留許可或持有居留許可少於1年的外國人不符資格申領公共法律援助，申請確認難民身份的人士不可接受國家資助的法律援助。然而，聯合國難民事務高級專員公署和私人基金會提供有限度的法律援助。此外，部分律師會義務提供服務，另有一些則會減費或象徵式收費。

選定司法管轄區的酷刑聲請處理機制

第1章 —— 引言

1.1 背景

1.1.1 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。¹ 自上述判決作出後，審核工作相應地暫時中止。為處理積壓的酷刑聲請，當局於2009年檢討審核機制，藉此以一套經改進的機制恢復進行審核工作。

1.1.2 香港律師會及香港大律師公會曾於數個場合就《禁止酷刑公約》聲請人和尋求庇護者延用法律代表的架構向保安事務委員會(下稱"事務委員會")提出意見。他們主要關注到，透過當值律師服務轄下的酷刑聲請計劃向酷刑聲請人提供的法律援助，特別是有關該計劃的指引及會面程序；代表《禁止酷刑公約》聲請人的律師的培訓和報酬；及當局拒絕就尋求庇護者進行審核工作。他們促請當局與法律界進一步討論此等事宜。

1.1.3 2009年12月1日，當局向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，處理根據《禁止酷刑公約》第3條提出的酷刑聲請。其後，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，而該審核機制的整體成效則於2010年年底前予以評估。

¹ 在 *FB v Director of Immigration* [2009] 2HKLRD 346案中，原訟法庭裁定審核程序未能符合高度公平的準則，理由如下：(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。

1.1.4 在2010年11月2日的事務委員會會議上，主席告知委員，當局有意於2010-2011年度立法會會期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。

1.2 選定海外司法管轄區

1.2.1 是項研究探討下列5個選定司法管轄區的酷刑聲請處理機制：

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

1.2.2 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"作為提出聲請的理由而提出的，並且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"《難民公約》")奠定國際上難民處理制度的基礎。然而，《難民公約》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。

1.2.3 該5個選定司法管轄區均為《難民公約》及／或《1967年難民地位議定書》(下稱"《難民議定書》")的締約國。與此同時，美國、澳洲、英國及瑞士為《禁止酷刑公約》的締約國，而日本則為加入《禁止酷刑公約》的成員。² 在選定司法管轄區當中，美國、澳洲及英國屬普通法司法管轄區，而瑞士和日本則為大陸法司法管轄區。除《難民公約》外，英國和瑞士亦須遵從歐洲議會所訂的相關公約，特別是《歐洲人權公約》。

1.2.4 選定司法管轄區所採納的酷刑聲請處理機制各有其獨特之處。在美國，個別人士可直接根據《禁止酷刑公約》提出保護聲請。提交及評審酷刑聲請的程序大致上與庇護聲請的程序相同。然而，兩者在程序上有一個重大分別，就是個別人士雖可主動向美國公民及移民服務局(US Citizenship and Immigration Services)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)的遣送離境程序而獲得庇護，但不得主動根據《禁止酷刑公約》申請濟助。遣送離境程序以類似出庭應訊的方式進行，適用於尋求庇護者和酷刑聲請人，並由移民法官負責審理。申請人可就移民法官的決定向移民上訴委員會(Board of Immigration Appeals)提出上訴，覆核有關個案的文件。申請人如不服移民上訴委員會的裁決，可向適當的聯邦上訴法院尋求司法覆核。

1.2.5 在澳洲，個別人士不可直接根據《禁止酷刑公約》提出申請。酷刑聲請必須在難民計劃下提出。如果庇護申請遭移民與公民事務部(Department of Immigration and Citizenship)拒絕，申請人可要求由一個獨立的法定機構——難民覆檢審裁處(Refugee Review Tribunal)進行覆檢。倘若難民覆檢審裁處駁回申請，但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"，該個案會發回移民與公民事務部原先負責的個案經理進行覆檢。該個案經理會把個案轉介移民部長，並以人道理由批准尋求庇護者居留。該國政府最近已就有關補充保障開始立法工作，確保澳洲在《禁止酷刑公約》下履行其免被強迫遣返的義務。

² 據聯合國表示，某國通常會把加入書交存公約保存機關，以示其同意受某公約約束。加入與批准具有相同的法律效力。然而，有別於批准(在批准前須先行簽署以產生具約束力的法律責任)，加入僅需一個步驟，就是交存加入書。

1.2.6 在英國，雖然《禁止酷刑公約》並無納入當地法律，但《1998年人權法》(*Human Rights Act 1998*)涵蓋《歐洲人權公約》所訂的具體人權保障。《歐洲人權公約》訂明禁止施加酷刑及不人道或有辱人格的待遇或處罰的條文，內容與《禁止酷刑公約》的條文類似。酷刑聲請被視為庇護聲請。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。而"新庇護模式"的成效已予檢討。

1.2.7 一如英國，瑞士為《歐洲人權公約》的締約國。該公約禁止施加酷刑及不人道或有辱人格的待遇或處罰。《瑞士憲法》(*Swiss Constitution*)訂明，絕對禁止把任何人士移送至"他們會面對酷刑或其他形式的殘忍或不人道的待遇或處罰威脅的國家"(第25(3)條)。如有遭受酷刑的風險，他們可在瑞士根據為處理庇護申請提供明確立法框架而制定的《庇護法》(*Asylum Act*)尋求庇護。庇護程序在地方層面(即各州)進行，比較簡單快捷。尋求庇護者如能在庇護會面期間證明或令人信服其難民身份，便會獲得庇護。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。

1.2.8 作為亞洲國家，日本在制訂國際難民制度方面較為遲緩。雖然《禁止酷刑公約》並無納入日本法律，但《出入國管理及難民認定法》所訂的難民認定程序訂立了一個與落實《禁止酷刑公約》第3條息息相關的制度。2004年，有關當局曾修訂《出入國管理及難民認定法》，並推出多項新措施，藉以在某程度上彌補難民制度的不足之處。在原訟及上訴階段，難民身份會由法務省入國管理局決定。法務大臣可行使酌情權，以人道理由給予申請被拒的尋求庇護者"在留特別許可"，讓其在日本逗留。有關當局並無披露給予許可的準則，但《禁止酷刑公約》第3條可能是有關過程中的其中一項考慮因素。

1.3 研究範圍

1.3.1 是項研究涵蓋5個選定司法管轄區的酷刑／庇護聲請處理機制，重點包括：

- (a) 背景，介紹主要相關法例及庇護制度，尤其是關於提出酷刑聲請方面；
- (b) 程序，包括提出申請、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) 法律援助及其他支援，若聲請人獲公帑資助法律援助，其有關的細節，以及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。

1.4 相關國際公約

《難民地位公約》及《難民地位議定書》

1.4.1 《難民公約》於1951年7月28日通過，並於1954年4月22日生效。該公約綜合過往關於難民的國際文書，並就未嘗在國際間落實的難民權利訂立最詳盡的條文。先前所訂的國際文書僅適用於特定類別的難民，但《難民公約》中"難民"一詞的定義則採用了概括的寫法。儘管如此，《難民公約》所涵蓋的範圍僅限於該等因1951年1月1日以前發生的事件而成為難民的人士，因該公約於第二次世界大戰爆發後商定，原本旨在供歐洲國家處理因戰亂而湧現的125萬名難民問題。

1.4.2 隨着時間流逝，新的難民情況相繼出現，而這些難民未必屬於《難民公約》所涵蓋的範圍。有鑒於此，有關當局擬備了《難民議定書》，並於1966年提交聯合國大會。經聯合國大會主席及聯合國秘書長於1967年1月31日在紐約簽署後，《難民議定書》於1967年10月4日生效。透過加入《難民議定書》，締約國承諾把《難民公約》的實質條文應用於《難民公約》所訂定義涵蓋的所有難民，而不受有關日期限制。《難民公約》及《難民議定書》是為保障難民而制訂的主要國際文書。截至2011年1月，共有147個國家為其中一項或同時為此兩項文書的締約國。

1.4.3 根據《難民議定書》，"難民"是指"有正當理由畏懼由於種族、宗教、國籍、參加某一社會團體或具有某種政治見解的原因留在其本國之外，並且由於此項畏懼而不能或不願受該國保護的人士；或者不具有國籍並由於上述畏懼留在他以前經常居住國家以外而現在不能或者不願返回該國的人士。"

1.4.4 《難民公約》及《難民議定書》提供基本保障，禁止把難民遣返至他們將會遭受逼害的國家。《難民公約》第33條訂明下述"免被強迫遣返"原則："任何締約國不得以任何方式將難民驅逐或送回("推回")至其生命或自由會因為他的種族、宗教、國籍、參加某一社會團體或具有某種政治見解而受威脅的領土邊界。"然而，在下述情況下，免被強迫遣返原則可能並不適用："有正當理由認為難民足以危害所在國的安全，或者難民已被確定判決認為曾干犯特別嚴重罪行從而構成對該國社會的危險。"

1.4.5 《難民公約》雖為國際公約，但在地方層面落實推行。國際上並無任何難民法庭或審裁處監察如何詮釋相關公約。因此，透過《難民公約》為難民提供保障，要依靠當地法律和有關國家的法官所作的裁決。

《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》及《禁止酷刑公約任擇議定書》(Optional Protocol to the Convention against Torture)

1.4.6 禁止酷刑是國際法律其中一項最基本的原則，而多條公約亦有包含此項原則。《禁止酷刑公約》於1984年獲聯合國通過，並於1987年6月26日生效。該公約在序言中申明其目的，即"在全世界更有效地開展反對酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的鬥爭"。截至2011年1月，《禁止酷刑公約》共有147個締約國。

1.4.7 《禁止酷刑公約》第3條禁止遣返任何人士至一個他將有可能遭受酷刑的國家，當中訂明"如有充分理由相信任何人士在另一國家將有遭受酷刑的危險，任何締約國不得將該名人士驅逐、遣返("推回")或引渡至該國。"。根據《禁止酷刑公約》第1條，酷刑是指"為了向某人士或第三者取得情報或供狀，為了他或第三者所作或涉嫌的行為對他加以處罰，或為了恐嚇或威脅他或第三者，或為了基於任何一種歧視的任何理由，蓄意使某人士在肉體或精神上遭受劇烈疼痛或痛苦的任何行為，而這種疼痛或痛苦是由公職人員或以官方身份行使職權的其他人士所造成或在其唆使、同意或默許下造成的。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不包括在內。"

1.4.8 《禁止酷刑公約》亦確認免被強迫遣返原則，當中訂有嚴格禁止施加酷刑的條文。換言之，有別於《難民公約》中免被強迫遣返的條文，《禁止酷刑公約》對禁止強迫遣返的規定不受犯罪或國家安全方面的任何例外情況所限，因此或會提供較大的保障。與《難民公約》相比，《禁止酷刑公約》所提供的保障範圍較廣，因其並無就種族、宗教、國籍、具有某種政治見解或參加某一社會團體等訂立任何規定；但另一方面，所提供的保護範圍又較窄，因其僅就該等符合"酷刑"定義的傷害而非就所有傷害提供保障。

1.4.9 設立禁止酷刑委員會旨在監察《禁止酷刑公約》的履行情況。禁止酷刑委員會由10名成員組成，每4年由已批准《禁止酷刑公約》的國家提名並選出。雖然這些成員有其國家背景，但他們在加入禁止酷刑委員會後理應獨立行事。一如聯合國轄下其他人權委員會，禁止酷刑委員會並無執行有關公約的程序，但它會覆檢各國提交的報告，以及非政府機構和其他國際機構提供的資料，並會提出沒有約束力的建議。禁止酷刑委員會每年會舉行兩節會議，每節分別為期3個星期和2個星期。為履行《禁止酷刑公約》所訂的義務，締約國須於批准有關公約1年後提交初步報告，其後每4年定期提交報告一次。各國所提交的報告旨在載述自其提交上一份報告後就落實《禁止酷刑公約》所採取的新措施和發展。在每節會議開始前，非政府機構通常亦會提交"影子報告"。

1.4.10 《禁止酷刑公約任擇議定書》(下稱"《任擇議定書》")於2002年12月18日獲聯合國大會通過，並於2006年6月22日生效。《任擇議定書》訂立制度，讓國際和國家機構定期前往拘留地方進行探訪，以監察防範酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的情況。有關當局成立了防範酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰小組委員會(Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)，負責進行有關探訪，並協助締約國和國家機構在國家層面履行類似的職能。

《歐洲人權公約》

1.4.11 《歐洲人權公約》(亦稱為《保護人權與基本自由公約》(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms))於1950年11月4日通過，並於1953年9月3日生效。所有歐洲議會的成員國均為《歐洲人權公約》的成員，新加入的成員國預期會盡早批准該公約。截至2011年1月，《歐洲人權公約》共有47個締約國。

1.4.12 《歐洲人權公約》第3條禁止施加酷刑，當中訂明"不得對任何人士施加酷刑或不人道或有辱人格的待遇或處罰"。有別於《難民公約》第33條所訂的免被強迫遣返保障，《歐洲人權公約》第3條與《禁止酷刑公約》第3條均不受任何例外情況所限。

1.4.13 《禁止酷刑公約》間或被批評指未能涵蓋殘忍、不人道或有辱人格的待遇的風險，因其僅提述酷刑的情況。《歐洲人權公約》雖然並非適用於所有國家，但在免於強迫遣返方面較《禁止酷刑公約》提供更大的保障，因其涵蓋有違第3條強迫遣返該等面對殘忍、不人道或有辱人格的待遇的人士的情況。

1.5 研究方法

1.5.1 是項研究以資料閱覽方式進行，包括參考及分析文獻資料、在互聯網上搜尋資料，以及與有關當局通信。

第2章 —— 美國

2.1 背景

2.1.1 美國並非簽署聯合國《1951年難民地位公約》(《難民公約》)的國家之一。然而，該國於1968年簽署了《1967年難民地位議定書》(《難民議定書》)，承諾按照《難民公約》的實質條文對待難民。美國亦於1994年簽署了《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》)。

2.1.2 美國視《禁止酷刑公約》為非自動執行，意即須制定本地法例才可落實《禁止酷刑公約》的規定。在1998年通過正式規例之前，司法部轄下的移民與歸化局(Immigration and Naturalization Service)採用非正式的行政程序，以評估《禁止酷刑公約》第3條就個別個案的適用情況。根據這程序，若有某外籍人士要求獲得根據第3條的保護，或在遣送離境前的任何時間內表示害怕會遭受酷刑，移民與歸化局會按第3條的規定評估其個案。受過特殊培訓的庇護官會與該外籍人士進行會面，以瞭解其被遞解至有關國家將遭受酷刑的可能性。會面結果再轉交國務院，要求因應有關國家的情況就第3條的適用程度，提供意見。經評估所有蒐集所得的證據後，倘移民與歸化局決定該名外籍人士不應被遣送至該國家，該局會行使酌情權，以確保該名外籍人士不會被遣送離境。³

2.1.3 國會在1998年制訂《1998年外交事務改革與重組法》(*Foreign Affairs Reform and Restructuring Act of 1998*)，要求移民與歸化局及其他政府機構頒布規例，以履行《禁止酷刑公約》第3條規定的義務。該規例於1999年2月19日發出，當中臚列根據《禁止酷刑公約》申請濟助的程序。當該規例在1999年3月22日生效後，上述非正式的程序隨即結束。

³ *Committee against Torture Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Initial reports of States parties due in 1995: United States of America (15 October 1999)*, 第38-39頁。

主要相關法例

2.1.4 在美國，難民保護制度已被納入規管移民的整體計劃內，因此，保護難民的憲法基礎與出入境管制的憲法基礎是相同的。最高法院早已表明，《美國憲法》把移民規管權完全賦予聯邦政府。聯邦政府獲完全賦予此項權力，原因有兩方面：批准移民的標準必需統一，以及倘每個州均可單方面制訂本身的移民政策，將會導致對外關係的問題。⁴

2.1.5 《1980年難民法》(*Refugee Act of 1980*)獲得通過，把《難民議定書》規定下美國的義務，納入美國本地法律之內。它在幾個重要方面修訂了《移民及國籍法》(*Immigration and Nationality Act*)，而《移民及國籍法》以往一直是與難民事宜有關的主要法例。它為"難民"一詞定下了美國首個法定的定義，該定義一般而言依循《難民公約》所包含的定義，並按《難民議定書》加以擴大。它為來自海外的難民訂定了一項永久定居的計劃，當中更增補一項具體規定，為自行抵達美國海岸的難民給予庇護，並引入《難民公約》及《難民議定書》所規定的"免被強迫遣返"的條文。

2.1.6 本項研究集中在"免被強迫遣返"及《禁止酷刑公約》第3條的保護，因此，不會包括所有與難民保護有關的規例及做法。現時美國透過《移民及國籍法》第241(b)(3)條有關"暫停遣送離境"的條文，實施《難民公約》第33條(免被強迫遣返)。該項條文要求檢察首長暫停遣送外籍人士至其生命或自由會因《難民議定書》所列明的5項原因的任何一項而較有可能受威脅的國家。該條文為得不到庇護的外籍人士提供臨時濟助。有別於給予庇護(獲給予庇護的人士可逗留美國，並於一年後調整至永久居民的身份)，"暫停遣送離境"只是避免有關人士被遣送至遭受逼害的國家，但不等同該人士獲准永久逗留，而強迫遣送至第三國家的可能性依然存在。此外，獲庇護的申請人在美國的配偶及未滿21歲的子女也可包括在申請內，但"暫停遣送離境"則沒有容許家庭團聚的規定。

⁴ Legomsky (2009)，第123-124頁。

2.1.7 在1998年10月21日當《1998年外交事務改革與重組法》獲國會通過及總統簽署後，《禁止酷刑公約》第3條被納入美國的本地法例中。《1998年外交事務改革與重組法》第2242(a)條訂明，"根據美國的政策，如有充分理由相信任何人士在另一國家將有遭受酷刑的危險，當局不得將該名人士驅逐、引渡或以其他方式導致其非自願遣返至該國，不管該名人士是否身在美國。"把外籍人士從美國遣送離境的相關規例主要收納在《聯邦規例守則》第8項第208及1208部。⁵

2.1.8 儘管庇護及"暫停遣送離境"兩者均有因刑事及安全理由而作出的限制，⁶ 但《禁止酷刑公約》下的濟助則沒有限制。倘申請人證明，有充分理由相信該申請人在某一國家將有遭受酷刑的危險，則不得將其遣返至該國。在詮釋此一規定時，國會決定"充分理由"是指該名人士必須證明"他較有可能會遭受酷刑"。⁷

2.1.9 雖然《禁止酷刑公約》下的濟助應沒有限制，但在美國環境下有兩項不同形式的《禁止酷刑公約》保護。第一項是"暫停遣送離境"，這在許多方面與上述《移民及國籍法》第241(b)(3)條下的"暫停遣送離境"相似，包括提供濟助的限制。第二種保障是"延期遣送離境"，這是一種較臨時的保護。它沒有限制，是為給予不符合"暫停遣送離境"的資格(例如某些罪犯、恐怖分子及逼害者)，但較有可能面對酷刑的外籍人士。倘有關人士不再有可能在有關國家遭受酷刑，則終止"延期遣送離境"較"暫停遣送離境"容易執行及迅速。延期令不會改變政府把應予拘留的人士拘留的權力。亦沒有條文能改變政府把該名人士遣送至不會遭受酷刑的第三國家的權力。

⁵ Congressional Research Service (2004)，第8頁。

⁶ 《移民及國籍法》第241(b)(3)(B)條的限制如下：對其他人士施加逼害的人士、被裁定干犯特別嚴重罪行的人士、相信曾干犯嚴重的非政治罪行的人士，以及對國家安全構成危害，或符合與恐怖主義有關的美國條文的人士，將不獲提供庇護及暫停遣送離境。

⁷ Germain (2007)，第273頁。

2.1.10 《禁止酷刑公約》提供的保護在許多方面類似《移民及國籍法》下的"暫停遣送離境"。在該項保護下，當局不得把一名人士遣送至一個他將會遭受酷刑的國家，但不會賦予令其身份調整至永久居留的可能性，也不會授予其配偶或未成年子女任何衍生地位。然而，這是一個有價值的濟助形式，為基於刑事定罪或其他原因而或不會獲提供庇護或"暫停遣送離境"的人士給予濟助。對於因為無法確立他們所害怕的逼害是由於其種族、宗教、國籍、參加某一社會團體或具有某種政治見解(即《難民議定書》所訂明的理由)的人士，這種濟助也是相當有價值的。

庇護制度

2.1.11 國土安全部(Department of Homeland Security) 具備日常執行上述規定的主要權力；而司法部則透過移民審查行政辦事處(Executive Office of Immigration Review，下稱"行政辦事處")在拘留和遣送離境方面具備判決權。以往，司法部轄下的移民與歸化局負責確保非法逗留美國的外籍人士須遣送離境的規定得以遵循，而國務院則負責確保引渡事宜得以遵循。⁸ 繼2001年9月11日恐怖襲擊事件後，美國政府改組行政部門多個機構，並設立國土安全部。該次重組的其中一環，是解散移民與歸化局，將其職能轉移至國土安全部。雖然移民與歸化局的職能現在由國土安全部執行，但行政辦事處(當中由移民法官主持遣送離境程序及就《禁止酷刑公約》的聲請進行裁決)仍繼續在司法部轄下執行該等職能。

⁸ 《禁止酷刑公約》第3條對美國引渡政策產生影響。根據《美國刑事法典》(United States Criminal Code)第3184及3186條，國務卿負責決定是否透過引渡把逃犯移交外國。有關引渡的決定是在美國司法官員認為某逃犯可以引渡後，向國務卿提出。倘有關人士作出的酷刑指控上達國務院，相關部門的官員須覆檢有關資料，並擬備向國務卿提交的建議，內容涉及是否進行引渡，以及是否在某些條件下移交逃犯，例如由要求移交的國家保證該人士不會遭受酷刑。參閱 Congressional Research Service (2004)，第12頁。本項研究不會探討引渡的詳情。

2.1.12 要獲得庇護可循兩個途徑。第一，透過向國土安全部轄下美國公民及移民服務局(US Citizenship and Immigration Services, 下稱"美國移民局")主動提出主動申請，以便獲得庇護。第二，在遣送離境程序中，被動地在司法部轄下行政辦事處的移民法官席前提出抗辯。倘庇護申請先被美國移民局拒絕，申請人會自動被放置於行政辦事處的遣送離境程序。

2.1.13 申請庇護和暫停遣送離境的程序是相同的。事實上，一宗庇護申請會自動被視為包括在庇護被拒下提出暫停遣送離境的另類申請。根據《禁止酷刑公約》遞交酷刑聲請的申請及就酷刑聲請作出判決的程序，與申請庇護及暫停遣送離境的程序幾乎相同。當中一項重要的程序分別，在於該名人士不能主動申請《禁止酷刑公約》下的濟助。

2.2 庇護程序

提出酷刑聲請

2.2.1 實施《禁止酷刑公約》第3條的規例准許外籍人士在移民遣送離境的法律程序中，提出第3條的聲請。鑒於庇護申請人及酷刑保護申請人所害怕的傷害相似，要求提供這兩項保護的人士，均使用同一種申請表(表格I-589，供申請庇護及暫停遣送離境使用)，而大多數提出酷刑聲請的人士會同時提出庇護聲請。⁹ 倘一名人士符合資格獲得庇護，則移民法官會裁定給予庇護，而酷刑聲請將不予考慮。

2.2.2 有別於庇護申請必須在申請人抵達美國後一年內遞交，酷刑聲請可在遣送離境過程中的任何時候提出。個別人士可藉下述方法提出聲請，以獲得《禁止酷刑公約》下的濟助：在遣送離境程序進行期間向移民法官提出濟助要求；或向移民法庭出示證據或載於表格I-589的資料，以顯示如被遣送至接收國家，可能會遭受酷刑。

⁹ *Committee against Torture Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Second periodic reports of States parties due in 1999: United States of America (6 May 2005)*, 第13頁。

2.2.3 適用於申請《禁止酷刑公約》下的暫停遣送離境及延期遣送離境的資格準則相同。在該過程中，個別人士必須證明，如被遣送至其本國或其他擬議的接收國家，較有可能會遭受酷刑。《禁止酷刑公約》下的暫停遣送離境限制與傳統的暫停遣送離境限制相同。有別於傳統的暫停遣送離境及《禁止酷刑公約》下的暫停遣送離境，在《禁止酷刑公約》下的延期遣送離境並沒有限制。

裁定酷刑／庇護聲請的聆訊

遣送離境的聆訊

2.2.4 《禁止酷刑公約》的實施並沒有對現行的遣送離境程序造成重大改變。除了提供庇護外，它增加了一項免被遣送離境的保護(即《禁止酷刑公約》下的保護)，結果是移民法官須考慮更多因素(如申請人被遣送至其本國或其他擬議接收國家，是否較有可能會遭受酷刑，以及倘若如此，他是否受到刑事與國家安全相關的限制)。¹⁰ 申請人害怕遭受逼害或酷刑如屬可信，會獲准在移民法官席前進行全面遣送離境聆訊，在這過程中，他們可要求庇護、暫停遣送離境及《禁止酷刑公約》下的濟助。

2.2.5 倘主動的庇護申請已遞交而遭美國移民局拒絕，申請人會自動被納入行政辦事處的遣送離境程序內。此外，沒有持有適當文件而進入美國的人士，在遭移民當局逮捕後也可能會被置於遣送離境程序中。要啟動遣送離境程序，國土安全部會向該名外籍人士送達一份檢控文件(即出庭通知)，並將之存檔於行政辦事處的其中一個移民法庭。該出庭通知命令該名外籍人士至移民法官席前應訊，並向其提供遣送程序通知，被指違反的移民法例，在政府無須負擔有關費用的情況下可尋求法律代表的權利，以及未能依期出席聆訊會有何後果等。¹¹ 獲送達出庭通知或其他存檔於移民法庭的檢控文件的人士，可在移民法官席前以抗辯方式申請庇護及暫停遣送離境。

¹⁰ Germain (2007)，第283頁。

¹¹ US Citizenship and Immigration Services (2011).

2.2.6 遣送離境程序的性質是對辯式(類似出庭應訊)，並由檢察首長任命的移民法官主持。移民法官會聽取雙方的論據，雙方包括該外籍人士(及其律師，倘有法律代表的話)，以及美國政府(由國土安全全部轄下移民與海關執法局(Immigration and Customs Enforcement，下稱"執法局")的律師作為代表)。移民法官必須告知該名外籍人士，他有權尋求法律代表、免費的法律服務，以及檢查、反對及提出證據的權利，還有盤問證人的權利。¹²

2.2.7 在聆訊過程中，雙方向移民法官陳述案情。國土安全部的律師旨在證明該名外籍人士應自美國遣送離境，¹³ 並可盤問該外籍人士及證人。移民法官通常亦會詢問該外籍人士及證人。傳譯服務的費用由政府承擔。所有證詞均在宣誓下提供及錄音以製備書面謄本。¹⁴

2.2.8 在實施《禁止酷刑公約》的美國規例中，包含一項有關"外交保證"的條文，該條文可終止審議不遣送離境的聲請。根據該項條文，國務卿獲准"向檢察首長提交其獲得指明國家的政府的保證，該外籍人士如被遣送至該國家，將不會遭受酷刑。"若然這項保證獲轉交檢察首長或國土安全全部部長考慮，則獲轉交該項資料的官員應在諮詢國務卿後決定這些保證是否"充分可靠"，以批准該外籍人士遣送至有關國家而不會違反《禁止酷刑公約》第3條下美國的義務。倘獲提供這些保證，則根據第3條所作的保護聲請"將不會獲得移民法官、移民上訴委員會，或庇護官的進一步考慮"，而該外籍人士可被遣送離境。¹⁵

¹² Germain (2007)，第159-160頁。

¹³ US Department of Justice Executive Office for Immigration Review (2011).

¹⁴ Musalo, Moore & Boswell (2008)，第947頁。

¹⁵ Congressional Research Service (2004)，第11頁。

法律代表

2.2.9 在遣送離境程序中獲得律師服務的權利建基於《美國憲法》第五修正案所提供有關正當程序的保證。¹⁶ 在某些情況下，剝奪一名非公民獲得律師服務的權利，可能提升至違反正當程序的層次。移民上訴委員會(Board of Immigration Appeals)曾作下列判決，"由於獲得律師服務的權利…往往是一項聆訊是否根本上公平的關鍵，務須謹慎以確保放棄這項權利是在適當及合乎情理下作出。"¹⁷ 《移民及國籍法》規定，在移民法庭程序中有權獲得法律代表，但費用不由政府負擔。移民法官須詢問申請人是否希望獲得法律代表。

2.2.10 聯邦規例(8CFR§1292.1)訂明，在進行移民程序中，何人可以代表外籍人士。代表的類別包括：執業律師、移民上訴委員會正式認可的機構(如非牟利、宗教、慈善或社會服務機構)，認可代表(附屬於一個獲移民上訴委員會承認及認可的機構)，以及"其他合資格代表"(包括法律學生，以及在認可的美國法律學院畢業、尚未取得律師資格，但在律師督導下工作的法律系畢業生，與申請人有個人或專業關係而聲譽及道德品行良好的人士，獲認可的政府官員，以及免費法律服務的提供者)。¹⁸

2.2.11 當一名外籍人士沒有法律代表時，移民法官有責任"作出全面的紀錄"。多個法院發現，在遣送離境程序中出庭自辯(*appearing pro se*)¹⁹ 的非公民往往缺乏在"移民法的陷阱"中找到正確方向的法律知識，而移民法官務須以"審慎、認真的態度去探究、詢問及調查所有相關的事實。"倘移民法官藉限制該名外籍人士的證供而未能作出全面的紀錄、沒有指示該外籍人士應提供詳細的回應，以及沒有給予無法律代表的外籍人士足夠時間以檢視法庭的文件，該外籍人士的聆訊可能會被認為根本上不公平。²⁰

¹⁶ 《美國憲法》第五修正案是人權法案的一部分，旨在進行法律的程序中，為當事人就濫用政府權力提供保護。

¹⁷ Germain (2007)，第170-171頁。

¹⁸ US Department of Justice Executive Office for Immigration Review (2009).

¹⁹ *Pro se*為拉丁文，意指"為自己"。

²⁰ Germain (2007)，第171頁。

舉證責任

2.2.12 一般而言，根據《禁止酷刑公約》第3條申請遣送離境保護的申請人，有責任證明如被遣送至擬議的接收國家，較有可能會遭受酷刑。在評估申請人如被遣送至擬議的接收國家是否"較有可能"遭受酷刑時，所有有關日後可能遭受酷刑的證據均須予考慮，當中包括：

- (a) 申請人過去遭受酷刑的證據；
- (b) 有關申請人可遷徙至接收國家某一地區而在該地區他不大可能遭受酷刑的證據；
- (c) 有關接收國家曾嚴重、公然或大規模侵犯人權的證據(如適用)；及
- (d) 其他有關接收國家情況的資料。²¹

2.2.13 移民上訴委員會(行政辦事處轄下的上訴審裁機關)，已確認可能受到酷刑的證據必須詳細及具體，而純粹是情況類似的個別人士受到酷刑的證據不足以證明如申請人被遣送至擬議的接收國家便較有可能遭受酷刑。²² 與庇護及傳統的暫停遣送離境聲請相同，純粹個人的證供如屬可信，則雖無任何佐證，也足以支持其舉證責任。²³

²¹ 8 C.F.R. §1208.16(c)(3).

²² Congressional Research Service (2004)，第9頁；*List of issues to be considered during the examination of the second periodic report of the United States of America: Response of the United States of America*，第28頁。

²³ Germain (2007)，第274頁。

裁決

2.2.14 有別於庇護聲請，根據《禁止酷刑公約》提出的暫停遣送離境及延期遣送離境的聲請，不受庇護聲請必須在180天時限內作出裁決的約束。無論如何，《禁止酷刑公約》下的聲請與遣送離境程序的庇護聲請會一同裁決。由於《禁止酷刑公約》下的聲請不會進行獨立的聆訊，同時申請庇護及《禁止酷刑公約》下的濟助的人士須受180天的快速裁決時限約束。²⁴

2.2.15 聆訊過後，移民法官必須裁定申請人如被遣送至擬議的接收國家，是否較有可能會遭受酷刑。倘若移民法官裁定申請人被遣送至接收國家會較有可能遭受酷刑，申請人便可享有符合《禁止酷刑公約》第3條所賦予的保護。²⁵

2.2.16 在最後階段，移民法官必須裁定，申請人是否因《移民及國籍法》第241(b)(3)條所載其中一項限制的約束而被強制性剝奪權利。倘若該人士已提供足夠證據及不受強制性的限制，移民法官必須按《禁止酷刑公約》裁定暫停遣送離境。倘若該人士已提供足夠證據，但受強制性的限制約束，移民法官必須拒絕按《禁止酷刑公約》裁定暫停遣送離境，並裁定申請人延期遣送離境。²⁶

上訴程序

2.2.17 有關申請庇護及申請酷刑保護的行政及司法上訴程序類似。對於這兩類申請人，他們如尋求免受遣送離境保護，可就移民法官的不利裁定向移民上訴委員會提出上訴。

²⁴ Germain (2007)，第283頁。

²⁵ *List of issues to be considered during the examination of the second periodic report of the United States of America: Response of the United States of America*，第29頁；Germain (2007)，第283-284頁。

²⁶ 同上。

向移民上訴委員會提出上訴

2.2.18 移民上訴委員會的委員是由檢察首長委任的律師，他們作為檢察首長的代表，處理提交予司法部的案件。移民上訴委員會重新覆核(*de novo review*)²⁷ 法律問題及按"明顯錯誤"的標準覆核有關的事實裁斷(當中包括就指定國家或接收國家的現行人權實施狀況所作的事實裁斷)。²⁸ 這意味着就事實問題而言，只有在移民法官就事實所作出的裁斷明顯錯誤的情況下，移民上訴委員會才可推翻原來的裁定。

2.2.19 在遣送離境的聆訊結束時，申請人會獲通知有機會向移民上訴委員會提出上訴。上訴必須在移民法官作出裁決後30天內提出。當向移民上訴委員會提出上訴後，申請人可委聘律師或認可代表人為其代表。行政辦事處備存一份在移民法庭所屬地區的免費(*pro bono*)²⁹ 法律服務提供者名單，這份名單會提供予申請人。

2.2.20 在一般情況下，移民上訴委員會不會以出庭應訊方式進程序，而是就案件進行文件覆核。申請人可提交書面簡報，以支持其上訴。同樣，國土安全部可就申請人的上訴提出書面反對。此外，它亦可向移民上訴委員會就移民法官按《禁止酷刑公約》第3條賦予申請人免遭遣送離境的保護，提出上訴。

2.2.21 由於2002年通過若干精簡措施，移民上訴委員會許多案件現時均由一名委員裁定。只有少部分的裁定是由3名移民上訴委員會委員組成的小組作出，而偶爾會由全體委員(*en banc*)共同就案件作出裁定。³⁰

2.2.22 向移民上訴委員會就移民法官作出的遣送離境令提出上訴，會產生暫緩效力。移民法官所作出的遣送離境令不會被認為是最終決定，除非移民上訴委員會已肯定該命令，或遞交行政上訴的時限已屆滿。移民上訴委員會尚未就上訴作出裁決前，不得遣送申請人離境。

²⁷ *De novo*為拉丁文，意指"重新"。

²⁸ *List of issues to be considered during the examination of the second periodic report of the United States of America: Response of the United States of America*，第40頁。

²⁹ *Pro bono*的法律服務即免費提供的法律服務。

³⁰ *En banc*意即"一起"、"全體"。Legomsky (2009)，第129-130頁。

司法覆核

2.2.23 移民上訴委員會下令遣送離境的決定，可交由服務有關地區(即在移民法官席前進行聆訊的地區)的美國上訴法院再作覆檢，這是當然權利。因此，申請人可向聯邦法院就未能獲得《禁止酷刑公約》下的濟助尋求司法覆核。然而，申請人必須向行政辦事處用盡一切行政法律解決方法，才可向聯邦上訴法院提出上訴。

2.2.24 倘若申請人向聯邦上訴法院就被拒《禁止酷刑公約》下的濟助尋求司法覆核，並且失敗，他可向美國最高法院提出移審呈請。然而，他並沒有向最高法院上訴的當然權利，原因是《1998年外交事務改革與重組法》一般訂明，就《禁止酷刑公約》所引起的任何行動、決定或聲請，均不可提出司法覆核。唯一的例外，是就根據《移民及國籍法》第242條所作的最終遣送離境令，提出司法覆核。³¹因此，就《禁止酷刑公約》第3條下的訴訟案或聲請提出司法覆核的唯一方法，是透過挑戰最終遣送離境令的覆核作出呈請。³²

2.3 法律援助及其他支援

法律援助

有否提供公帑資助的法律援助

2.3.1 美國政府不會向尋求庇護者提供法律代表。進行移民程序(不管是在行政辦事處的移民法庭或在移民上訴委員會進行的程序)的外籍人士，均可自費尋求法律代表。根據《移民及國籍法》第240條，只要政府無須承擔費用，尋求庇護者有權尋求法律代表。

2.3.2 行政辦事處轄下首席移民法官辦公室備存一份符合規定資格的免費法律服務提供者名單。這份名單每季更新一次，提供予進行移民程序的申請人。申請人亦可在行政辦事處網站查閱有關資料。³³

³¹ Congressional Research Service (2004)，第7頁。

³² *List of issues to be considered during the examination of the second periodic report of the United States of America: Response of the United States of America*，第41頁。

³³ US Department of Justice Executive Office for Immigration Review (2009)，第5頁。

2.3.3 法律適應計劃 (Legal Orientation Program) 雖不能代替法律代表，但卻是行政辦事處透過與維拉司法研究所 (Vera Institute for Justice) 簽訂合約，由後者管理及分包予本地非牟利法律服務提供者的一項計劃。這項計劃為沒有法律代表的非法入境拘留者提供基本的法律資訊。法律適應計劃讓非法入境拘留者瞭解他們可選擇的法律方案，並幫助他們連繫至免費法律服務資源。法律適應計劃大受移民法官稱許，表示該計劃能促進遣送離境程序的效率和效益。儘管如此，在全國300多個拘留所中，只有25個提供法律適應計劃。³⁴

提供法律援助人士的資格和培訓

2.3.4 聯邦規例 (8 CFR §1292) 訂明，在進行移民程序中，何人可以代表外籍人士，以及他們須遵守的規定。³⁵ 根據有關規例，只有美國的律師、獲移民上訴委員會正式承認的機構及其認可代表，以及其他合資格的代表 (包括法律系學生和法律系畢業生)、有信譽的個人和認可的官員才有資格在移民程序中代表外籍人士。對於外籍人士代表的資格，並沒有其他特別規定。

2.3.5 在美國成立的非牟利宗教組織、慈善機構、社會服務機構或類似性質的機構，可向移民上訴委員會申請承認，以及對其代表的認可。合資格機構必須向移民上訴委員會證明並令其信納，有關機構只收取象徵式收費，並且不會向提供援助的人士釐定過高的會員費，同時具備足夠的知識、資訊和經驗。獲承認的機構可申請認可品格良好的人士作為其代表。認可申請必須詳細註明，建議的代表在移民和入籍法律和程序方面所具備的經驗和知識屬何性質和程度。代表一旦獲得認可，其有效期為3年，並且可予續期。

³⁴ Human Rights First (2010)，第19-20頁。

³⁵ 請參閱本研究第2.2.10段，以進一步瞭解詳情。

經濟及社會支援

2.3.6 根據美國現行政策，有關庇護或其他保護的申請如尚未獲得裁決，政府不會向申請人提供任何財政或其他支援，例如食宿。相反，只有當尋求庇護者獲授庇護者身份(即當他們的申請成功後)，才會獲提供支援。³⁶

2.3.7 尋求庇護者在申請庇護的程序中，不能申請工作許可。如果申請人提出庇護申請已歷150天(不包括他們所引起的任何延誤)而當局仍未就其申請作出裁決的話，他們便可申請工作許可。表格I-765(申請就業許可)應在遞交庇護申請日期後不少於150天提交予美國移民局。美國移民局於申請就業許可遞交之日起計有30天決定批准或拒絕申請。因此，工作許可不可能於遞交庇護申請之日起計少於180天便獲批准。

2.4 問題及關注事項

使用外交保證

2.4.1 在覆核由美國政府提交的最新定期報告期間，聯合國禁止酷刑委員會("禁止酷刑委員會")對美國使用"外交保證"，以確保個別人士如被驅逐、遣返、轉移或引渡至另一國家而不會遭受酷刑，表示關注。禁止酷刑委員會特別感到不安的是這些程序的保密性，包括缺乏司法審查及缺乏監察機制，以評估這些保證是否兌現。因此，禁止酷刑委員會向美國建議，只有對那些並非經常違反《禁止酷刑公約》規定的國家才可依賴外交保證，而且須徹底研究每宗案件的案情。美國亦應為取得這些保證設立及實施明確的程序，建立適當的司法機制以進行覆核，以及有效的遣返後監察安排。³⁷

³⁶ The Refugee Council USA於2011年4月14日的回覆。

³⁷ *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Conclusions and recommendations of the Committee against Torture: United States of America (1-19 May 2006)*，第5-6頁。

2.4.2 根據國會研究服務部的資料，《禁止酷刑公約》第3條雖規定締約國在評估是否遣送某人至擬議國家時，有責任考慮擬議接收國的人權紀錄及所有相關因素，但它並無就在決定是否有充分理由相信某外籍人士在擬議國家會遭受酷刑時，如何衡量這些考慮因素，提供指引。因此，美國使用外交保證似乎不一定與《禁止酷刑公約》所規定的義務出現衝突。無論如何，國會研究服務部同意，根據國際慣例，美國有責任真誠地執行公約規定的義務，因此，美國在其使用外交保證時須適當地行使酌情權。如果一個國家所表現的一貫行事方式，是違背其對美國的外交保證，則美國政府便應考慮這些保證以外的因素才允許有關人士被移轉至該國家。³⁸

移民法庭和移民上訴委員會的裁決質素

2.4.3 近年，移民法庭和移民上訴委員會的裁決質素廣受聯邦法院法官、政府問責辦公室、國會議員、法律學者和其他專家的批評。³⁹ 有意見尤其認為移民上訴委員會的上訴覆檢質素，自司法部於2002年實施旨在精簡行政覆檢過程的程序以來，大幅下降。這些新措施導致裁決由一名委員作出，而不是由一個3人小組作出；以簡易程序確認移民法庭的裁決時並無發出任何分析或理據加以支持，而成為先例的裁決可由3人小組作出，而沒有要求整個委員會參與制定可作先例的裁決。⁴⁰ 有關移民法庭程序的研究，包括美國律師協會移民委員會(American Bar Association Commission on Immigration)發表的一份報告，對審裁制度能否適時作出公正、依法準確及理由充分的裁決，均深表關注。⁴¹

³⁸ Congressional Research Service (2004)，第11-12頁。

³⁹ Human Rights First (2010)，第18頁。有關the US Court of Appeals for the Seventh Circuit 2002年以後一些案件的總結，見Legomsky (2009)。

⁴⁰ Human Rights First (2010)，第19頁。

⁴¹ Human Rights First (2010)，第18頁。

2.4.4 為了回應這些批評，檢察首長在2006年1月委任一個檢討小組。根據該小組的調查結果，檢察首長在2006年8月宣布22項措施，希望藉此改善移民法庭和移民上訴委員會的"工作表現和質素"。這些措施包括增加撥款、增加職員，以及定期檢討移民法官和移民上訴委員會委員的工作表現。⁴² 然而，在2009年發表的一份報告發現，許多改革措施並沒有獲得落實。事實上，移民上訴委員會發出的簡易程序裁決雖較少，但在2008年卻約有三分之一的裁決遭上訴至聯邦巡迴法院，這顯示移民上訴委員會的許多裁決可能繼續欠缺嚴肅的覆檢或分析。⁴³

缺乏由政府提供的法律援助

2.4.5 在遣送離境的程序中，獲得法律代表的權利是受到保證的。但是，獲得法律代表的權利必須不用政府承擔費用。一些學者注意到，"不用政府承擔費用"這條件令尋求庇護者難以取得法律服務。⁴⁴ 被拘留的外籍人士如要獲得法律代表，所面對的障礙特別嚴重，原因是政府透過關押，大大限制了他們獲得法律服務的機會。⁴⁵ 美國律師協會所作的研究發現，過去數年，在進行移民程序的申請人中，少於半數有幸獲得法律代表，至於那些被拘留的，約有84%並無法律代表。⁴⁶

2.4.6 有意見贊成設立一套委任律師制度。然而，亦有意見認為，任何為外籍人士提供由政府支付費用的律師服務的建議，在政治上而言，都是"到院死亡"，過不了國會這一關，而近期根本沒有人認真致力把這方案納入立法議程上。⁴⁷

⁴² Department of Justice (2006).

⁴³ Human Rights First (2010)，第19頁。

⁴⁴ Musalo, Moore & Boswell (2008)，第954-955頁。

⁴⁵ Musalo, Moore & Boswell (2008)，第955頁。

⁴⁶ Human Rights First (2010)，第19頁。

⁴⁷ Musalo, Moore & Boswell (2008)，第958頁。

第3章 —— 澳洲

3.1 背景

3.1.1 澳洲分別於1954及1973年成為聯合國《1951年難民地位公約》(下稱"《難民公約》")及《1967年難民地位議定書》(下稱"《難民議定書》")的締約國，並於1989年簽署《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》")。

3.1.2 澳洲考慮履行其在《難民公約》之下"免被強迫遣返"的義務，主要源於有難民在澳洲尋求保護。這項保護是透過給予難民臨時或永久保護簽證而達致。評定難民身份的制度是由移民與公民事務部實施。

主要相關法例

3.1.3 《澳洲憲法》賦予聯邦國會權力，就"歸化與外籍人士"訂立法律。根據此項權力，《1958年移民法令》(*Migration Act 1958*)及《1994年移民規例》(*Migration Regulations 1994*)，規管外籍人士及非公民的入境，以及在澳洲的停留。

3.1.4 在澳洲，國際公約非自動執行。任何公約本身不會成為澳洲法律的一部分，除非透過立法將之納入該國法例。澳洲國會於1992年透過在《1958年移民法令》加入第36條，把《難民公約》所提供的保護納入本地法例。第36條規定，當局可向根據政府的人道計劃(*Humanitarian Programme*)提出申請的申請人，以難民及人道理由向他們發出簽證。該計劃為已身在澳洲的申請人提供"境內保護"(不管他們抵達時是否持有臨時簽證或根本沒有簽證)，並為有人道需要的海外申請人提供"離岸收容"。

3.1.5 第36條訂明，發出保護簽證的其中一項準則是，申請人應是一名非公民，而移民與公民事務部部長信納，澳洲根據《難民公約》對該申請人須承擔保護的義務。由此可見，現行條文既強調移民與公民事務部部長的酌情權，也強調申請人的難民身份。⁴⁸

3.1.6 《禁止酷刑公約》並沒有被納入澳洲的法例之內，因此，不可直接根據《禁止酷刑公約》提出聲稱。酷刑聲請獲考慮的唯一途徑，是當根據澳洲法例所有其他聲稱難民身份的渠道均告失敗後，由移民與公民事務部部長行使其根據《1958年移民法令》第417、454及501J條的權力，以"一個更有利的裁決"(即發出簽證)取代。在行使酌情權時，移民與公民事務部部長或會考慮《禁止酷刑公約》的義務。

庇護制度

3.1.7 澳洲提供保護簽證予符合聯合國難民定義的尋求庇護者，該定義載於《難民公約》和《難民議定書》。澳洲亦為符合以人道理由獲准居留澳洲的指引的申請人發出保護簽證。保護簽證的效果是容許一名人士永久居留澳洲，並在符合公民身份的法定準則(包括居住年期的規定)後，獲給予澳洲國籍。⁴⁹

3.1.8 尋求庇護者應向移民與公民事務部提交難民身份的申請。申請可以個人身份或家庭組別提交。倘若以家庭組別申請，每名家庭成員的聲請均獲審查。若一名家庭成員獲評定為難民，整個家庭均獲給予難民身份。

⁴⁸ Kneebone (2009)，第199頁。

⁴⁹ *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Second periodic report of States parties due in 1994: Australia (19 October 1999)*，第13頁。

3.1.9 澳洲實施兩個階段的行政評定程序：主要階段和覆檢階段。當尋求庇護者向移民與公民事務部提交要求給予難民身份的申請時，主要階段旋即展開。主要階段只會出現兩種可能的結果：申請獲受理，尋求庇護者獲給予永久保護簽證；或申請被拒。獲發給永久保護簽證的申請人可獲得工作權利、醫療服務，以及可透過社會保障制度支取生活津貼。

3.1.10 倘聲請被拒，尋求庇護者有權申請覆檢該項決定。約有75%被拒的申請人利用此項權利。⁵⁰ 在覆檢階段中，申請人可向難民覆檢審裁處(下稱"覆檢審裁處")要求就該項決定進行覆檢。覆檢審裁處是一個獨立的法定機構，有權就難民保護的決定，作出確認、修訂或發回予移民與公民事務部部長，要求重新審議。在覆檢階段失敗的申請人，可向法院挑戰覆檢審裁處所作決定的合法性。

3.2 庇護程序

提出聲請

3.2.1 保護簽證的申請可透過提交表格866(申請保護(類別XA)簽證)，向移民與公民事務部提出。該申請表格的實質部分是C及D部。C部包含特別為希望提交難民聲請的申請人而設的問題，當中包括一些極重要的問題，例如申請人為何聲稱自己是難民。若申請人不回答這些問題，其申請便基本上不符合規定及不獲考慮。D部是為家庭組合中沒有聲稱自己是難民、但被包括在申請之內的成員而設。⁵¹ 身在澳洲的家庭成員可被包括在申請之內，也可以獨立提交個人的保護聲請。

⁵⁰ Refugee Council of Australia (2011).

⁵¹ Migration Review Tribunal & Refugee Review Tribunal (2010)，第1.5頁。

3.2.2 自2010年11月1日起，申請人及被包括在申請之內的任何家庭成員均須向移民與公民事務部提供數碼照片和指紋(這些亦稱為"個人識別符")，申請才被視為有效。

3.2.3 為了符合申請保護簽證的資格，申請人必須證明他們基於《難民公約》所列的5項原因之一，有充分理由害怕受到逼害，換言之，由於他們的種族、宗教、國籍、政治見解或參加某一社會團體而令其受到逼害。

3.2.4 當移民與公民事務部收到保護簽證的申請後，便會向申請人發出確認收到申請的函件。在該函件內，會提供有關申請程序、健康及品格檢查的資料，以及申請人合資格獲發哪種過橋簽證。

3.2.5 申請人在提交保護簽證申請後不久，便會被要求接受健康及品格檢查。疾病及任何所需治療均不會妨礙申請人獲發予保護簽證。⁵² 為了使澳洲政府確認申請人具備良好品格，申請人或須提供自其滿16周歲後在過去10年曾居住12個月或以上的每個國家所發出的無犯罪紀錄證明。至於16歲以下的人士，通常不須提交無犯罪紀錄證明。18歲或以上的申請人還須簽署一份澳洲價值觀聲明。該聲明包括在簽證的申請表內，所有18歲或以上的申請人均需簽署確認他們將會尊重澳洲的生活方式及遵守澳洲的法律。

3.2.6 對於合法進入澳洲的尋求庇護者，將獲發過橋簽證，令他們在尋求難民身份的申請仍在處理期間，可合法居留澳洲。另一方面，對於沒持有有效簽證或護照進入澳洲的尋求庇護者，在健康及品格檢查進行期間，他們會被拘留。⁵³ 除了這些未經批准進入澳洲的人士外，大部分保護簽證的申請人均能藉持有過橋簽證而可合法地繼續在社區上生活，直至其申請有所定斷。

⁵² Department of Immigration and Citizenship (2011).

⁵³ Refugee Council of Australia (2011).

評定庇護申請的會面

庇護會面

3.2.7 這類申請由個案經理評定。個案經理是移民與公民事務部的官員，他們曾接受訓練，具備處理敏感會面的技巧，以及知道如何適當處理患有創傷後精神緊張性障礙或其他心理或情緒問題的人士。在會面期間，申請人與被委派的個案經理討論他們的聲請及提供進一步的資料(如有需要的話)。

3.2.8 申請人最重要的是出席庇護會面以便回答個案經理的提問，以及提供一切所需資料，令作出裁決的過程暢順。若申請人不出席會面，個案經理便只能根據當時手上的資料裁決其申請。

法律代表

3.2.9 在會面期間不可有法律代表。然而，移民與公民事務部或容許申請人的朋友、親戚或移民代理出席會面。如有需要，它會為會面安排合資格的傳譯員。

3.2.10 申請人可向移民代理就其申請尋求援助。該移民代理會告知申請人，在遞交申請時所需的文件；協助申請人填寫及遞交申請表；並代表申請人與移民與公民事務部溝通。移民代理必須向移民代理註冊管理局辦公室(Office of Migration Agent Registration Authority)註冊。

3.2.11 除移民代理外，移民與公民事務部亦容許數類人士協助申請人申請保護簽證：關係密切的家庭成員(伴侶、子女、領養子女、父母、兄弟姐妹)、國會議員或其職員、職責包括提供入境協助的官員(如法律援助提供者)，以及外交使團、領事館或國際組織的成員。然而，只有註冊移民代理才獲准因協助申請而收取費用。任何上述以外的其他人士，倘提供入境協助均可能因觸犯刑事罪行而被檢控。

舉證責任

3.2.12 舉證責任由申請人承擔，而申請人須提供一切所需資料，以便當局就其申請作出裁決。若個案經理要求申請人提供更多資料，以支持其聲請，申請人應在個案經理指定的時限內提供該資料。

裁決

3.2.13 大部分申請會在90天內作出裁決。然而，如申請過程中須進行某些檢查，需時或超過90天。

3.2.14 個案經理根據澳洲移民法例及《難民公約》審查申請。個案經理在審查申請人的保護聲請時，亦或會因應申請人害怕在某個國家遭受逼害而參考有關該國當前政治情況的資料。所有保護簽證的申請均單獨考慮，而不會為某些類別的申請人作出一般性的核準。⁵⁴

上訴程序

3.2.15 倘申請被拒，移民與公民事務部會致函申請人，告知申請人該項裁決及背後的原因。申請人有權要求就該裁決尋求覆檢。若申請人沒有遭入境拘留，上訴必須在移民與公民事務部作出裁決的通知發出後28個曆日內提出。若申請人遭入境拘留，提出上訴的時限則為7個工作天。申請人必須填寫覆檢申請表及提供其他文件，以支持其覆檢申請。

⁵⁴ Department of Immigration and Citizenship (2011).

上訴至難民覆檢審裁處

3.2.16 覆檢審裁處是負責覆檢上訴申請的機關，為移民與公民事務部部長或該部門裡作為部長的代表的官員就保護簽證所作的裁決，提供最終的獨立案情覆檢。在覆檢審裁處，由審裁處一名成員單獨進行上訴聆訊，該名成員不一定是律師，並由移民與公民事務部部長委任。

3.2.17 聆訊以非對辯式進行，形式相對並不拘謹。移民與公民事務部委派代表出席聆訊。覆檢審裁處的成員會因應個案的情況，引導程序的進行。覆檢審裁處的成員亦可向出席聆訊的其他人士取證。

3.2.18 在聆訊進行期間，覆檢審裁處的成員會向申請人提問，並給予申請人機會作出聲明或申述論點。⁵⁵ 覆檢審裁處的聆訊並非公開進行。公眾人士不可出席聆訊，但申請人的朋友或親屬可在聆訊期間與申請人一起逗留在聆訊庭內。覆檢審裁處會因應要求安排一名傳譯員在聆訊期間出席。所有聆訊均被錄音。申請人可於聆訊結束後向覆檢審裁處要求提供錄音複本。每次聆訊平均需時兩個小時。

3.2.19 申請人出席聆訊時可獲一名法律顧問或家庭成員陪伴，以便提供協助。在正常情況下，該名為申請人提供協助的人士不能作出口頭辯論，或代表申請人向覆檢審裁處的成員正式發言。然而，該名人士可以提供意見，並或會獲該覆檢審裁處成員邀請就某些具體事項發表意見。倘申請人認為覆檢審裁處應容許第三者作出口頭辯論或代表他正式向覆檢審裁處成員發言，他應在聆訊舉行前與覆檢審裁處聯絡，或在聆訊甫開始時向覆檢審裁處提出此要求。無論如何，覆檢審裁處致力確保聆訊結果不會取決於申請人是否獲得專業意見或協助。超過30%的案件涉及沒有法律代表的申請人。⁵⁶

3.2.20 在某些情況下，覆檢審裁處的成員可在聆訊結束時宣布裁決，但在大多數情況下，申請人都是在稍後獲通知有關裁決的。

⁵⁵ Refugee Review Tribunal (2010)，第1頁。

⁵⁶ Migration Review Tribunal & Refugee Review Tribunal (2011).

3.2.21 若聲請遭覆檢審裁處駁回，申請人可探討的途徑有兩個。首先，根據移民與公民事務部部長發出的指引，倘覆檢審裁處的成員認為，可能有令人信服的人道理由不得將申請人遣返其原居國家，該成員可把個案轉介移民與公民事務部。移民與公民事務部會根據指引，提請移民與公民事務部部長注意該名成員的意見。失敗的申請人亦可直接要求移民與公民事務部部長考慮他們的個案。第二，申請人可向法院提出上訴。倘若法院裁定申請人勝訴，案件會發還覆檢審裁處覆審，但覆審並不意味着申請人會自動獲給予難民身份。⁵⁷

3.2.22 任何人士若其保護簽證申請最終被評定不成功，該人士必須在合理及切實可行範圍內盡快被遣送離開澳洲；而當一項申請所獲得的裁決不再受到覆檢審裁處的覆檢，亦被視為同樣狀況。⁵⁸ 因此，上訴具有暫緩效力，即當個案正等待覆檢審裁處覆檢時，申請人不會被遣送離境。

司法覆核

3.2.23 如認為覆檢審裁處的決定在法律上有錯誤，可就該決定向聯邦法院提出司法覆核。聯邦法院通常會指派一名法官覆核案件。提出上訴的申請必須在接獲覆檢審裁處的決定後的28天內提出。聯邦法院有權維持拒絕給予保護簽證，或指示該宗申請須重新審查。失敗的申請人可以繼續上訴至聯邦法院合議庭，繼而可向澳洲高等法院申請批予特別許可。然而，法院不會考慮庇護申請的案情。聯邦法院只會考慮覆檢審裁處所作結論是否在法律上有錯誤，而高等法院則只考慮聯邦法院是否在法律上有錯誤。

⁵⁷ Refugee Council of Australia (2011).

⁵⁸ *Consolidated Written Replies by the Government of Australia to the List of Issues to be taken up in connection with the consideration of the Fourth Periodic Report of Australia (7 April 2008)*, 第60頁。

3.2.24 政府在2004年5月11日宣布了一系列的移民訴訟改革方案，旨在加快法院審理移民案件。根據這些改革方案，就覆檢審裁處的決定提出的司法覆核申請，亦可向聯邦裁判法院提出。為了確保移民案件可以迅速而公正地處理，政府已向聯邦裁判法院委任額外8名裁判官。⁵⁹

部長的介入

3.2.25 除《難民公約》外，澳洲的"免被強迫遣返"義務源自《禁止酷刑公約》、《公民權利和政治權利國際公約》("《人權公約》")及《兒童權利公約》。大體上，澳洲必須為那些會面對受到某種傷害的真正風險而不能返回本國的非難民人士提供保護。澳洲透過賦予移民與公民事務部部長法定權力，在適當情況下發出簽證，藉此履行對這些人士的保護義務。移民與公民事務部部長可根據《1958年移民法令》第417條行使酌情權，以更有利申請人的裁決取代覆檢審裁處的裁決。這些酌情權稱為"公共利益權力"，或俗稱"部長的介入"。這些權力不可用作推翻有利申請人的審裁處決定。此外，部長也不可推翻法院作出的裁決。⁶⁰

3.2.26 移民與公民事務部會根據部長的"以人道理由居留澳洲的指引"(Guidelines for Stay in Australia on Humanitarian Grounds)重新審查每宗被覆檢審裁處發還的個案。該指引釐訂準則，使移民與公民事務部官員能確認具備"獨特或特殊情況"的個案，這些個案需轉介予移民與公民事務部部長，以供考慮是否行使其公共利益權力。最值得注意的是，該指引以澳洲在《禁止酷刑公約》、《兒童權利公約》及《人權公約》下的國際義務，作為決定移民與公民事務部部長應否考慮行使這些權力的相關因素。任何個人或機構也可要求部長就某宗特別個案行使酌情權。⁶¹

⁵⁹ *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Third periodic report of States parties due in 2004: Australia (7 April 2005)*, 第12頁。

⁶⁰ *Committee against Torture Fortieth session Summary Record (Partial) of the 815th Meeting (30 April 2008)*, 第2-3頁。

⁶¹ *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Second periodic report of States parties due in 1994: Australia (19 October 1999)*, p.14; *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Third periodic report of States parties due in 2004: Australia (7 April 2005)*, 第12頁。

3.2.27 部長的介入是一項非強制性權力，移民與公民事務部部長並沒有義務行使酌情權，就介入的要求作出考慮。與此同時，部長可行使酌情權加以介入的個案，均屬不得由法院進行覆檢的個案。這項權力只可在"獨特或特殊的情況下"行使。這些情況是鑒於國際人權公約及其他可能會影響申請人的非常值得同情的景況，才會獲得考慮。⁶² 正如移民與公民事務部在其網站上聲明，"倘你返回本國或原居地的必然及可預見的後果，是面對會被任意剝奪生命或遭受酷刑、殘忍或不人道或有辱人格的待遇或處罰的真正風險"就是這些"獨特或特殊的情況"之一。如要支持一項酷刑聲請，申請人可向移民與公民事務部提交一份宣誓紙，概述有此恐懼的原因，以及提交任何其他可支持這項聲請的文件。

3.2.28 根據移民與公民事務部現行的政策，受入境拘留的保護簽證申請人，倘其保護簽證的申請仍處司法覆核期間或要求部長介入的要求結果待決，該人士不會遭遣送離開澳洲。⁶³ 與此同時，當有關個案正由移民與公民事務部部長審議期間，居住在社區的尋求庇護者會獲發給過橋簽證，但該簽證並不准許他們工作。

3.3 法律援助及其他支援

法律援助

有否提供公帑資助的法律援助

3.3.1 移民諮詢和申請協助計劃(Immigration Advice and Application Assistance Scheme)為合資格及有需要的移民客戶提供免費移民諮詢及申請協助。所有被拘留的保護簽證申請人，以及在社區內處於最弱勢的保護簽證申請人及其他簽證申請人(即申請移民澳洲的非尋求庇護者)均合資格獲得援助。

⁶² Vrachnas, Boyd, Bagaric & Dimopoulos (2008), 第326頁。

⁶³ *Consolidated Written Replies by the Government of Australia to the List of Issues to be taken up in connection with the consideration of the Fourth Periodic Report of Australia (7 April 2008)*, 第61頁。

3.3.2 儘管移民諮詢和申請協助計劃的服務是由聯邦透過移民與公民事務部提供經費，但其意見是獨立於移民與公民事務部的。在移民諮詢和申請協助計劃下，註冊移民代理及法律援助委員會的人員，是以投標方式獲揀選為移民諮詢和申請協助計劃的服務提供者。他們協助所有遭入境拘留的尋求庇護者，以及社區內其他弱勢的保護簽證及其他簽證申請人，提供專業的申請援助，當中包括陪同尋求庇護者出席簽證會面及提供傳譯員。目前全澳洲共有24個移民諮詢和申請協助計劃的服務提供者，而移民諮詢和申請協助計劃服務提供者的名單可在移民與公民事務部的網站瀏覽。

3.3.3 所有遭入境拘留的尋求申請保護簽證的人士均獲提供移民諮詢和申請協助計劃的援助。他們會獲分配一個移民諮詢和申請協助計劃的服務提供者，他們可以接受或拒絕此項服務。對於在社區內的尋求庇護者，倘若符合資格，他們可選擇本區名單內的移民諮詢和申請協助計劃服務提供者。只有"弱勢人士"才有資格獲得移民諮詢和申請協助計劃的服務。"弱勢人士"是指經濟有困難及處於弱勢的人士，其原因在於他們的非英語背景、年幼或其他文化背景、文盲、位置偏遠(處於澳洲省會城市以外的地區，有知名註冊移民代理常駐的地區除外)、肢體或心理殘疾，或因家庭暴力所造成的肢體或心理傷害。

3.3.4 根據移民諮詢和申請協助計劃，就保護簽證申請的擬備、呈交及申述，以及就申請被拒的裁決申請案情重審等，均會獲得法律諮詢或援助。然而，倘申請人向聯邦法院提出上訴，或申請人尋求根據《1958年移民法令》第417條的部長介入，則不會獲得移民諮詢和申請協助計劃的服務。無論如何，在聯邦法院、聯邦裁判法院或高等法院就難民事宜作出申述，均可獲法律援助委員會(公帑資助的法律援助提供者)提供法律援助。如要獲得這類法律援助，申請人須同時通過經濟審查及案情審查。

3.3.5 尋求庇護者如欲向非移民諮詢和申請協助計劃服務提供者尋求援助，他們須自費作出安排。然而，一些移民代理或會提供義務或免費服務。

提供法律援助人士的資格和培訓

3.3.6 在澳洲，移民代理必須在移民代理註冊管理局辦公室註冊。倘要獲得註冊資格，申請人必須符合《1958年移民法令》第3部的規定。其中一項規定是"知識要求"，即申請人須為澳洲執業律師，或已取得"澳洲移民法律及執業研究生證書"(Graduate Certificate in Australian Migration Law and Practice)。有關註冊須每年續期。

3.3.7 註冊移民代理必須遵守一套《實務守則》，並須對澳洲移民法律和程序有深入的認識，以及符合高度的專業和道德標準。當局推廣持續專業發展(Continuing Professional Development)，以確保註冊移民代理不斷提升其專業和知識水平。所有註冊移民代理每年均須完成持續專業發展。在完成移民代理註冊管理局辦公室核准的持續專業發展活動後，他們便可取得持續專業發展學分。有關活動(包括教育課程和講座)已予批核並有其學分價值和地位(必修或選修)。倘要成功續領註冊，移民代理須符合持續專業發展的規定，完成獲批的持續專業發展活動並取得至少10個學分，當中至少6個須為持續專業發展必修學分。移民代理註冊管理局辦公室最近推出多項新活動，包括友師計劃、工作坊和研討會議。

公帑資助的法律援助收費計劃

3.3.8 移民諮詢和申請協助計劃透過招標，資助選定的註冊移民代理作為該計劃的服務提供者。在2009-2010年度，提供移民諮詢和申請協助計劃服務的成本約為304萬澳元(2,462萬港元)，包括向318名被入境拘留的保護簽證申請人提供68萬澳元(551萬港元)的申請援助，平均每宗個案為2,138澳元(17,318港元)；向826名社區內處於弱勢的簽證申請人提供144萬澳元(1,166萬港元)的援助，平均每宗個案為1,743澳元(14,118港元)；以及動用92萬澳元(745萬港元)為8 756名社區內處於弱勢的人士提供移民意見，平均每宗個案為105澳元(851港元)。

3.3.9 符合移民諮詢和申請協助計劃資格的申請人可免費獲得有關服務。然而，註冊移民代理所收取的費用或可多少反映出法律援助提供者的薪酬。雖然註冊移民代理所收取的費用並無任何規定，但移民代理註冊管理局辦公室提供了資料，列明代理的平均收費水平。在2011年1月至3月期間，七成註冊移民代理就境內保護申請提供服務所收取的費用由1,000澳元(8,100港元)至3,500澳元(28,350港元)不等，而就覆檢申請所收取的費用則由1,000澳元(8,100港元)至4,000澳元(32,400港元)不等。

經濟及社會支援

3.3.10 當貧困的尋求庇護者的保護申請仍正在處理期間，澳洲政府會向他們提供有限度的援助。面對經濟困難的尋求庇護者，可透過尋求庇護者援助計劃(下稱"援助計劃")申請經濟援助。該計劃向社區內弱勢的申請人提供經濟援助、醫療保健及其它服務。援助計劃的管理工作是由澳洲紅十字會根據與移民與公民事務部的合約提供。

3.3.11 要符合援助計劃的資格，尋求庇護者必須處於經濟困難的景況，並已提出有效的保護簽證申請超過6個月，以及持有過橋簽證或其他簽證。他們必須沒有被拘留，合資格獲得聯邦或外國政府的收入援助，也不是一名永久性居民的伴侶或獲其擔任為擔保人的未婚夫／妻。然而，對於有經濟困難的弱勢申請人，如他們無法應付基本生活所需，在社區內也得不到持續和足夠的支援(例如孤苦伶仃的未成年人及長者)，可獲豁免符合上述準則。

3.3.12 持有過橋簽證申請人是否獲得工作許可，取決於過橋簽證的種類，以及申請處於哪個處理階段。一般來說，申請人如仍屬合法身份，並一直與移民與公民事務部積極解決其移民身份，則可獲得工作許可。對於身份已屬非法，而且亦不主動接觸移民與公民事務部的申請人，只在有限度的情況下才獲得工作許可。

3.3.13 倘申請人持有准許他們工作的過橋簽證，他們也可透過醫療護理計劃(澳洲政府的醫療保險計劃)⁶⁴ 獲得醫療援助。

3.4 問題及關注事項

部長酌情權及補充保護法例

3.4.1 部分本地及國際人權組織建議，澳洲應引入正式的補充保護制度。在本地層面，聯邦人權及平等機會委員會(Human Rights and Equal Opportunity Commission)曾在2004年向參議院就部長對移民事宜行使酌情權特別委員會(Senate Select Committee on Ministerial Discretion in Migration)⁶⁵ 提交的意見書中，作出下列意見及建議：

- (a) 行使部長酌情權，(根據《移民法令》第417條)為可能合資格申請《禁止酷刑公約》、《人權公約》或《兒童權利公約》下"免被強迫遣返"保護的尋求庇護者所提供的保護並不足夠；
- (b) 第417條的部長酌情權屬非強制性質及不可覆檢，而且缺乏具問責性及透明度的決策過程的基本特點；
- (c) 應引入特別的"補充保護"簽證類別，以確保澳洲遵守其根據《禁止酷刑公約》、《人權公約》和《兒童權利公約》所承擔的"免被強迫遣返"義務。給予或拒絕簽證申請的決定應根據明確的申請準則，並應受到獨立的案情覆檢及司法覆核約束；及
- (d) 部長酌情權應繼續作為最終的安全監控措施。

⁶⁴ 醫療護理計劃在1984年推出，是澳洲的全民醫療保健制度，旨在為合資格的澳洲居民提供可負擔、方便及高質素的醫療保健服務。它為公立醫院的公共(醫療護理計劃)病人提供免費治療，以及由醫生(包括全科醫生、專科醫生、參與計劃的視光師或牙醫)提供的免費或受資助的治療。

⁶⁵ Human Rights and Equal Opportunity Commission (2008)，第10-11頁。

3.4.2 參議院就部長對移民事宜行使酌情權特別委員會支持聯邦人權及平等機會委員會的意見。該特別委員會於2004年的報告中建議，政府"應考慮採取補充保護的制度，以確保澳洲不再單依賴部長酌情權，以符合其根據《禁止酷刑公約》、《兒童權利公約》及《人權公約》所承擔的"免被強迫遣返"義務。⁶⁶

3.4.3 在國際層面，聯合國禁止酷刑委員會(下稱"禁止酷刑委員會")於2001年就澳洲以部長裁決處理屬《禁止酷刑公約》第3條範圍的個案缺乏適當的覆檢機制而提出關注。它建議，澳洲應考慮是否適宜就以部長裁決處理屬《禁止酷刑公約》第3條範圍的個案，提供一個獨立的覆檢機制。⁶⁷ 儘管有此呼籲，澳洲政府仍保留移民與公民事務部部長的酌情權，可根據第417條給予濟助，而不考慮引入一項獨立的計劃。澳洲政府在2005年向禁止酷刑委員會提交的第三次定期報告中表示，它"不認為額外的覆檢架構，如該委員會所建議的，是必要或恰當的。此外，政府認為現行政策及做法並非不符合澳洲在該公約下所承擔的義務"。⁶⁸

3.4.4 禁止酷刑委員會在2008年發表就澳洲第三次定期報告的審議結論，重申相同的關注。該委員會建議，澳洲應設立一個補充保護的制度，以確保澳洲不再單依賴部長的酌情權，以符合其根據《禁止酷刑公約》所承擔的"免被強迫遣返"的義務。⁶⁹

⁶⁶ Human Rights and Equal Opportunity Commission (2008)，第11頁。

⁶⁷ *Concluding observations of the Committee against Torture: Australia (21 November 2000)*，第53(b)段。

⁶⁸ *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Third periodic report of States parties due in 2004: Australia (7 April 2005)*，第12頁。

⁶⁹ *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Concluding observations of the Committee against Torture: Australia (28 April-16 May 2008)*，第4-5頁。

3.4.5 澳洲政府在2009年開始就補充保護訂立法例。"補充保護"一詞用以描述為下列人士提供的保護：雖非難民，但由於面對遭受某類傷害的風險而不能返回祖國，而這些情況將違反澳洲不遣返的義務。⁷⁰ 補充保護涵蓋的人士包括那些倘被送回祖國，便會面對基本人權受到侵犯風險的人士，例如被隨意剝奪生命、面對死刑、遭受酷刑，或受到殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰。

3.4.6 《2009年移民修訂(補充保護)條例草案》(*Migration Amendment (Complementary Protection) Bill 2009*)於2009年9月9日向眾議院提交。然而，國會其後並無就該條例草案進行辯論，並於2010年7月19日因2010年聯邦選舉導致國會休會而失效。《2011年移民修訂(補充保護)條例草案》(*Migration Amendment (Complementary Protection) Bill 2011*)於2011年2月24日提交眾議院。該條例草案旨在修訂《1958年移民法令》，以便引入法定制度，以審查涉及澳洲根據各項國際人權條約承擔的"免被強迫遣返"義務的聲請；這些義務或俗稱"補充保護"。該條例草案建議，根據單一保護簽證申請程序，審查補充保護的聲請。根據這程序，被評定為非難民、但按補充保護理由應可獲得保護的申請人，會有權獲發保護簽證，條件和權利與難民相同。反過來說，不成功的申請人(即被認為不應給予保護的申請人)，一如根據《難民公約》尋求保護的人士，會具有同等的行政覆檢權利。⁷¹

⁷⁰ Department of Immigration and Citizenship (2011).

⁷¹ Parliament of Australia Department of Parliamentary Services (2011).

3.4.7 根據擬議的法例，保護聲請會首先根據載於《1958年移民法令》的現行難民準則予以考慮。只有那些被認為不是難民的申請人，其聲請才會根據新的補充保護準則予以考慮。⁷² 該條例草案於2011年2月24日提交眾議院，在同一天進行首讀，而二讀辯論已中止待續。當有關法例通過後，新的補充保護準則預計大約在條例草案獲通過後6個月開始生效。

拘留

3.4.8 以不合乎規定的方式進入澳洲的人士(那些未經合法機關批准自行抵達澳洲而沒有任何組織參與其中，或其抵達是由犯罪網絡及／或走私集團安排)會遭強制拘留，是禁止酷刑委員會及非政府組織一直關注的事宜。2005年，澳洲政府推出一系列改革措施，當中包括《2005年移民及申訴專員法例修訂法令》(*Migration and Ombudsman Legislation Amendment Act 2005*)及《2005年移民修訂(拘留安排)法令》(*Migration Amendment (Detention Arrangements) Act 2005*)。這些法令為澳洲處理尋求庇護者的程序帶來了重大的變革，其中包括被拘留的尋求庇護者的保護簽證申請須於90天內評定；並引入一項原則，即在萬不得已的情況才可拘留尋求庇護者的子女，而移民與公民事務部須向聯邦申訴專員就被拘留超過兩年的人士提交報告。具體而言，被拘留超過兩年的尋求庇護者的個案現已由聯邦申訴專員檢討，聯邦申訴專員會向移民與公民事務部部長建議應採取的行動。移民與公民事務部部長必須向國會提交申訴專員的報告及建議，供其省覽。然而，政府並無義務依照該等建議行事。⁷³

⁷² Department of Immigration and Citizenship (2011).

⁷³ Briskman, Latham & Goddard (2008)，第366頁。

3.4.9 基於2005年的改革措施，所有帶同子女的尋求庇護的家庭均已由入境拘留中心遷出，接受社區的另類拘留安排。社區拘留使他們能夠在社區內自由行動，無須根據《1958年移民法令》由一名官員陪同或限制。受社區拘留的人士，除了他們的法律地位指明他們沒有簽證外，他們的流動性毫不受阻，而且可過着正常的生活。⁷⁴ 由公帑資助的非政府組織會確保受社區拘留的人士獲得適當的支援，並可享有醫療服務及預先核准的專科服務。⁷⁵

3.4.10 與此同時，對無國籍人士(與任何國家國籍均無法律連繫的人士)情況的關注依然不變。無國籍人士理論上可受到無限期拘留，因為他們沒有資格申請簽證，也沒有可把他們遣返的祖國。禁止酷刑委員會對於遭入境拘留的無國籍人士，可能受到"永久"拘留的風險，表示關注。因此，該委員會建議，澳洲應考慮取消對不合乎規定進入國境的人士所實施的強制入境拘留政策。根據禁止酷刑委員會的意見，拘留應只作為萬不得已的措施，而且應訂定合理的拘留期限。具體而言，澳洲應採取緊急措施，避免無國籍人士的拘留變成無限期。⁷⁶

⁷⁴ *Committee against Torture Fortieth session Summary Record (Partial) of the 815th Meeting (30 April 2008)*, 第11頁。

⁷⁵ *Committee against Torture Fortieth session Summary Record (Partial) of the 815th Meeting (30 April 2008)*, 第3頁。

⁷⁶ *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Concluding observations of the Committee against Torture: Australia (28 April-16 May 2008)*, 第3頁。

第4章 —— 英國

4.1 背景

4.1.1 英國繼於1954年批准聯合國《1951年難民地位公約》(下稱"《難民公約》")，並於1968年加入《1967年難民地位議定書》(下稱"《難民議定書》")，成為該兩條公約的締約國後，又於1988年批准聯合國《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》")。

4.1.2 在英國，國際法本身並不構成當地法律體制的一部分，除非國會通過法律表明此意。然而，立法並非英國根據國際法履行其義務的唯一途徑。倘若英國當地法律與其國際義務相符，便無須採取行動，⁷⁷ 《禁止酷刑公約》正屬於此情況。⁷⁸ 另一方面，就《歐洲人權公約》(European Convention of Human Rights)而言，英國已採納《1998年人權法》(*Human Rights Act 1988*)。不過，此成文法並非旨在將《歐洲人權公約》納入當地的法律體制，而是讓英國公民可將其個案呈交當地法院，而非位於斯特拉斯堡的歐洲人權法院。

4.1.3 就"免被強迫遣返"而言，英國法律的立場是：遣送離境將違反英國根據《歐洲人權公約》須履行的義務，當遣返會令有關人士承擔遭受酷刑或不人道或有辱人格的待遇或處罰的真實風險，或公然侵犯《歐洲人權公約》所訂的其他權利。在遣送離境方面，《歐洲人權公約》較《禁止酷刑公約》提供範圍更廣的保障。⁷⁹ 英國在處理所有遣送離境個案時，會顧及《歐洲人權公約》，以確保不違反根據《禁止酷刑公約》須履行的義務。⁸⁰

⁷⁷ *UNCAT Hearing: Provisions of lists of issues to state parties (18 November 2004)*，第6-7頁。

⁷⁸ *Committee against Torture Thirty-third session Summary Record of the 627th Meeting (18 November 2004)*，第3頁。

⁷⁹ 有關詳情，請參閱本研究報告第1.4.13段。

⁸⁰ *UNCAT Hearing: Provisions of lists of issues to state parties (18 November 2004)*，第30頁。

主要相關法例

4.1.4 雖然《禁止酷刑公約》並無納入英國法律之內，但《1998年人權法》(下稱"《人權法》")已把《歐洲人權公約》對人權的特定保障納入其中。最重要的是，《歐洲人權公約》載有條文，禁止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或處罰。有關內容不但絕對，而且較《難民公約》所提供的免被強迫遣返保障為強。⁸¹ 雖然《人權法》並無具體載列給予尋求庇護者或難民的保障，但尋求庇護者在訴訟中引用了不少已納入《人權法》的《歐洲人權公約》條文。《歐洲人權公約》第3條便是一例。該條文禁止在有充分理由相信任何人士有遭受酷刑或不人道及有辱人格的待遇或處罰的真實風險時將該人士遣返。⁸²

4.1.5 除透過立法把《歐洲人權公約》納入英國法律外，各項庇護規例和現行版本的英國《入境規定》(Immigration Rules)亦有提述《歐洲人權公約》的主要條文。《入境規定》為行政規則，並無法例的法律效力，但具有約束力，意指若當局不按有關規則行事，當事人便可就裁決提出上訴。⁸³ 為確保內政部整體處理手法一致，個案負責人的裁決不但受相關法例和《入境規定》所限，同時亦須遵從詳細的庇護政策指示及庇護程序指引。

4.1.6 在討論英國向聯合國禁止酷刑委員會提交的第四份定期報告期間，英國代表團團長解釋為何英國駁回提出"顯然毫無理據"的聲請的尋求庇護者所提出的具暫緩效力的上訴。他指出，在2000至2002年期間，英國接收的尋求庇護者數目較歐洲聯盟(下稱"歐盟")任何其他一個成員國為多。大部分申請人均不需要保護，但卻藉申請庇護來迴避主流的入境監控措施。有見及此，英國政府訂立《2002年國籍、入境及政治庇護法》(Nationality, Immigration and Asylum Act 2002)，以遏止濫用庇護的情況。如果證實聲請為"顯然毫無理據"，申請人便只可在離開英國後才提出上訴。⁸⁴

⁸¹ Kneebone (2009)，第289頁。

⁸² O'Sullivan (2009)，第240-241頁。

⁸³ O'Sullivan (2009)，第239頁。

⁸⁴ *Committee against Torture Thirty-third session Summary Record of the 624th Meeting (17 November 2004)*，第4頁。

4.1.7 英國是歐盟就庇護所訂規則及指令的簽署國。多年來，歐盟成員國一直合力按分擔責任的安排，依循某些獲採納的規例，決定由哪個成員國負責審視在歐盟提出的庇護申請。⁸⁵ 現行的規例是《都柏林二號規則》(Dublin II Regulation)。歐盟27個成員國，加上3個有聯繫的國家，即冰島、挪威和瑞士，組成該規則所指的都柏林地區(Dublin Area)。於2003年獲採納的《都柏林第二號規則》確立了準則和機制，以決定哪個成員國負責審視由第三國(即非歐盟國家)國民在其中一個成員國提出的庇護申請。按一般規則，尋求庇護者進入歐盟時最先抵達的國家，便是須負責的成員國。一個涵蓋全歐洲的指紋資料庫已按《歐洲指紋鑒定系統規則》(EURODAC Regulation)成立，以協助核實尋求庇護者的身份。

庇護制度

4.1.8 在英國，內政部轄下的邊境事務署(Border Agency)是負責會見庇護聲請人並評審其庇護申請的政府機關。

4.1.9 自2007年3月5日起，內政部已按"新庇護模式"處理所有新的庇護聲請。"新庇護模式"旨在使庇護程序更加快捷順暢。根據"新庇護模式"，申請人的整個庇護程序會交由一名屬內政部的個案負責人處理。個案負責人負責與申請人會面，並就其申請作出裁決。倘若申請人獲裁定申請成功，個案負責人亦會一併處理其福利需要，並助其融入英國的日常生活；若申請被拒，則負責將其遣送離境。

4.1.10 "新庇護模式"的另一特點是個案的劃分。在審核會面後，庇護申請人會被編入5類個案的其中一類，以決定處理其聲請的未來路徑：

- (a) 第1類是"第三國個案"。申請人很可能會被扣留，並在可能情況下被遣送到合適的國家；

⁸⁵ O'Sullivan (2009)，第242-244頁。

- (b) 第2類是"兒童"。無人陪同的尋求庇護兒童如尋求庇護的成年人般進行類似的申請程序。如果他們年滿12歲，個案負責人會與他們會面，以瞭解其聲請的實質內容。處理此類個案的個案負責人均曾接受特別訓練，學習如何與兒童相處；
- (c) 第3類是"可能不具暫緩效力的上訴"。申請人若是一個獲指明為其中一個"安全"的國家的國民，而其聲請被證實為"顯然毫無理據"，便無權在英國境內就其個案被拒的裁決提出上訴；⁸⁶
- (d) 第4類是"扣留快速通道"(detained fast track)。申請人被扣留在移民遣送中心(Immigration Removal Centres)，初步裁決會在3至4個工作天內作出；及
- (e) 第5類是"普通個案工作"。對於所有在"新庇護模式"下的剩餘庇護個案，會面將在提出申請後兩星期內進行，而初步裁決則會在30個工作天內由專人送達有關人士。

4.2 庇護程序

提出聲請

4.2.1 庇護須根據《難民公約》提供。要獲確認為難民，申請人必須已離開其國家，而且因為他有正當理由畏懼由於種族、宗教、國籍、具有某種政治見解或屬於某一社會團體而遭受迫害而無法返國。倘若申請人有遭受酷刑或不人道或有辱人格的待遇或處罰的真實風險，但其對回國的畏懼並非由於上述《難民公約》所訂明的5種原因，他們可根據《歐洲人權公約》第3條提出人權聲請，藉此在英國逗留。

⁸⁶ 根據《2002年國籍、入境及政治庇護法》第94條，國務大臣可視某個國家為"安全"的國家，並確認來自該國的聲請為"顯然毫無理據"。

4.2.2 庇護聲請通常包含若干聲稱，指若把申請人遣返原居國家，其人權將被侵犯。由於人權和庇護聲請的依據往往相同，同時提出該兩項聲請的申請人可提交同一份聲明。⁸⁷ 雖然申請人可只提出其中一項聲請，但《入境規定》第327段規定，即使申請並無提及《難民公約》，英國邊境事務署仍須假設尋求保護的人士提出庇護聲請。故此，此等個案須視作庇護申請處理。⁸⁸ 在英國，申請人可在庇護程序的任何階段提出人權聲請。任何人士聲稱庇護，便應視該人士已隱含根據《歐洲人權公約》第3條作出一項聲請，即人權聲請。事實上，內政部執行"一站式"、單一的審定程序，以考慮人權和庇護聲請下的保護申請，即使聲請僅根據此兩個理由其中一個作出。

4.2.3 申請人可在抵達入境口岸(例如機場或海港)時向入境事務人員申請庇護。如果申請人已身處英國，他們應預約邊境事務署的庇護審核組面談。申請人如欲把其受養人納入申請，在與庇護審核組面談時必須帶同他們出席。

4.2.4 與庇護審核組面談時，申請人必須帶備護照、警方發出的登記證明、其他身份證明文件、有助其申請的其他文件，以及其居所證明文件。此等文件全部須為正本。申請人亦須提供自己及庇護申請所包括的每名受養人的相片。

初步審核

4.2.5 申請人會先經過審核程序，然後獲編配個案負責人。在審核會面中，庇護申請人除須提交原有庇護申請的相關資料外，亦須提交任何有關申請在英國逗留的其他資料。如有需要，申請人會獲提供傳譯員。

⁸⁷ UK Border Agency (2010)，第10頁。

⁸⁸ 同上。

4.2.6 在審核會面期間，英國邊境事務署會為申請人套取指紋和拍照，並將其載於申請登記卡上。此登記卡證明申請人是尋求庇護者，讓其可獲享財政支援等各項服務。包括在庇護申請內的受養人應陪同申請人出席是次會面，以便把其資料記錄在案。

4.2.7 是次審核會面旨在確定尋求庇護者的身份和國籍、其前往英國的途徑，以及前往英國時所使用的證件。英國邊境事務署會根據該等資料把申請人編入第4.1.10段所述的5類個案之一。如果根據《都柏林第二規則》另一個國家可能須負責考慮該庇護申請，第1類申請人很可能會被扣留和遣送到合適的國家，而庇護程序在此階段便會結束。如果申請人被視為來自一個"安全"的國家⁸⁹（第3類），他可能會被扣留，其聲請亦可能會被確認為"顯然毫無理據"。在此情況下，申請人便須在英國境外行使其上訴權利。如果英國邊境事務署確定可迅速就聲請作出裁決(第4類)，有關申請會在移民遣送中心透過"加快的程序"獲得處理，而初步裁決可於3至4天內作出。至於其他個案(第2類及第5類)，有關會面將於兩周內進行。

4.2.8 倘若聲請被英國邊境事務署確認為顯然毫無理據，申請人可尋求司法覆核，在法庭上挑戰該項確認。在司法覆核進行期間，他們不會被遣送離境，直至有關程序完結為止。

⁸⁹ "安全的原居國家"和"安全的第三國"的概念源於歐洲，並明文載於《歐盟程序指令》(European Union Procedures Directive)中。"安全的原居國家"概念的前提是假設某些尋求庇護者完全不需要保護，因其原居國家被目的地國家視為本身是安全的。"安全的第三國"概念的前提是：對於那些並非直接來自其原居國家(即他們聲稱將會面對迫害的國家)的尋求庇護者，他們在第三國尋求庇護會較為合適。"第三國"可界定為尋求庇護者抵達目的地國家前途經的國家之一。應用這些安全國家的概念，便可根據下述假設單方面作出指定：如果某個國家按照既定準則被列為安全，則來自該國的申請人提出的任何保護聲請將被視為顯然毫無理據，或來自該國的申請人不會遭受迫害及／或他們應到其他地方尋求庇護。參閱John-Hopkins (2009)，第218-219頁。

庇護審定

就庇護申請進行的面談(下稱"庇護會面")

4.2.9 審核階段後，個案負責人會與申請人進行面談。申請人必須應邀出席所有會面，並須在指定時限內填妥並交回所有表格。申請人如未能遵辦有關要求，英國邊境事務署或會拒絕其庇護申請。

4.2.10 在會面進行期間，申請人會被要求解釋在英國尋求庇護的原因。申請人應盡量就其庇護申請提供資料，並應提交其他證據，例如醫療紀錄或有關其國家發生何事的報章報道。如有需要，英國邊境事務署會為申請人提供傳譯員。

4.2.11 會面時間由2小時至4小時不等。會面結束時，申請人會被要求簽署會面紀錄。倘若沒有代表律師出席，申請人可要求將會面過程錄音，惟有關要求須於會面前至少1天提出。在會面後，如果申請人認為遺漏了任何相關資料，便須盡早告知其代表律師，而代表律師則須於5天內提交補充資料。

法律代表

4.2.12 申請人必須在會面中親自回答問題，但可由代表律師陪同。個案負責人一般不會押後會面，以給予時間讓申請人尋求法律意見或延用代表。鑒於申請人可自行決定是否有代表律師在場，倘若代表律師未能出席，個案負責人會在其缺席的情況下進行庇護會面。

舉證責任

4.2.13 會面是申請人告知個案負責人為何把他遣送回國可能會令其遭受酷刑的唯一機會，亦是申請人提供證據以支持其申請的機會。申請人必須向個案負責人證明其身份和國籍。申請人亦須向個案負責人提供其希望獲得考慮的所有資料，這點相當重要。

裁決

4.2.14 個案負責人根據案情評審每宗申請，基於申請人在庇護會面中的談話內容、所提供的證據，以及英國邊境事務署所掌握有關申請人原居國家的資料，作出裁決。

4.2.15 個案負責人務求在申請提出後約30天內把裁決告知申請人。除非被扣留，否則等候庇護裁決的申請人須定期前往報到中心報到。個案負責人通常會親自向申請人解釋裁決的內容。

4.2.16 申請人如獲確認為難民，將會獲准在英國逗留，最初為期5年。在5年期限臨近屆滿時，他亦可為其居留許可續期，或申請在英國定居的許可(亦稱為"無限期逗留許可"(indefinite leave to remain))。

上訴程序

4.2.17 倘若申請被拒，個案負責人會告知申請人有何上訴權利，以及提出上訴的時限。個案負責人會提供一份上訴表格供申請人填寫。如果申請人被扣留，他須在收到裁決通知後5個工作天內把上訴表格送達一級審裁處(First-Tier Tribunal) (此為一個獨立的司法機構)轄下的移民及庇護廳(Immigration and Asylum Chamber)；如果申請人沒有被扣留，有關表格則須在其收到裁決通知後10個工作天內送達。

4.2.18 在上訴待決期間，申請人不得被遣送離境。然而，提出"顯然毫無理據"的聲請或來自"安全"的國家的申請人則無權在英國提出上訴。該申請人會被遣送離境，並須在英國境外提出上訴。

向一級審裁處轄下的移民及庇護廳提出上訴

4.2.19 一級審裁處轄下的移民及庇護廳負責就針對英國邊境事務署人員所作裁決的上訴進行聆訊和作出決定。覆檢的內容包括有關案情和法律觀點。在一級審裁處，上訴由1名或多名移民法官聆訊，間中會有審裁處的非法律界成員陪同出席。移民法官和非法律界成員均由大法官任命。

4.2.20 有關當局通常會事先安排簡短聆訊，以確保所有文件齊備，並於準備妥當後才就案件進行全面聆訊。在未經申請人同意的情況下，有關當局不得在簡短聆訊中就上訴作出決定。

4.2.21 申請人通常會在其代表律師陪同下出席全面聆訊。在全面聆訊上，申請人及其代表會就案件提出論據。英國邊境事務署亦會委派代表律師出席聆訊。在全面聆訊上，亦會免費提供一名傳譯員。在庇護會面期間曾考慮的證據，會在聆訊中再予評審。移民法官或一級審裁處的一組成員會裁定申請人的上訴是否得直。有關決定會以書面方式送交申請人。

向上級審裁處(Upper Tribunal)轄下的移民及庇護廳提出上訴

4.2.22 如果申請人認為一級審裁處所作的決定犯了法律上的錯誤，可向上級審裁處轄下的移民及庇護廳提出申請，挑戰此項決定。同時，英國邊境事務署亦可向上級審裁處提出申請，挑戰一級審裁處所作的決定。

4.2.23 在上級審裁處，上訴由1名或多名高級或指定的移民法官聆訊，間中會有上級審裁處的非法律界成員陪同出席。移民法官和非法律界成員均由大法官委任加入審裁處。

4.2.24 上級審裁處會判定一級審裁處所作的決定在法律上是否正確。上級審裁處如認為一級審裁處所作的決定犯了法律上的錯誤，可以其決定取代有關決定，或命令一級審裁處就原本的上訴重新進行聆訊。

司法覆核

4.2.25 針對上級審裁處的決定，申請人可進一步向上訴法院提出上訴，尋求司法覆核。申請人最終亦可向上議院提出上訴(須經批准)；而倘若案件涉及違反《歐洲人權公約》所訂的權利，可進一步提請位於斯特拉斯堡的歐洲人權法院審理。

4.2.26 司法覆核旨在檢視所作的決定是否以公平且妥善的方式作出，而非研究有關聲請的案情。司法覆核的驗證準則是該項決定是否存有"溫斯佩里的非合理性"，即倘若該項決定非常不合理，根本沒有"合理的公共機構"可作出如此決定，則該項決定可被成功駁回。

人權聲請及人道保護

4.2.27 歐盟在2004年議定的《資格指令》(Qualification Directive)，自2006年10月9日起已在英國實施。該指令界定一類合資格獲享"次要保護"的人士。歐盟有關次要保護的條文已納入英國的《入境規定》，藉以修訂有關人道保護的條文。概括而言，任何人士如非難民，但在回國後會面臨遭受"嚴重傷害"的真實風險，便符合資格獲享人道保護。根據《入境規定》第339C段，嚴重傷害是指在被遣回國家中遭受死刑或處決、非法殺害、酷刑或不人道或有辱人格的待遇或處罰，或因在國際或國內武裝衝突的局勢下濫用暴力而對平民的生命或人身構成嚴重及個別的威脅。

4.2.28 同時，英國遵從《歐洲人權公約》，不會把任何人士遣送到他會面臨遭受酷刑或不人道或有辱人格的待遇或處罰的真實風險的國家。如果申請人不合資格獲確認為難民，但英國邊境事務署認為有人道理由讓申請人在英國逗留，則該署可藉提供人道保護，暫時批准他在英國逗留。

4.2.29 《資格指令》中有關提供保護以防嚴重傷害的規定，與《歐洲人權公約》第3條所訂的義務相當類似，但並非完全相同。第3條與《資格指令》兩者的主要分別，在於就《資格指令》而言，所禁止的酷刑或不人道或有辱人格的待遇或處罰如在原居國家發生，才會構成嚴重傷害；至於《歐洲人權公約》第3條，則沒有限定有關風險必須僅於原居國家存在。⁹⁰ 如果提出人權聲請的人士證明有充分理由，令人相信不管把他遣送至原居國家或其他國家，均會讓他面臨真實的風險，則把他遣送離境將有違英國根據《歐洲人權公約》第3條須履行的義務。⁹¹

4.2.30 獲給予人道保護的人士會獲准在英國逗留，最初為期5年。在5年期限屆滿後，他可申請在英國定居。

4.2.31 雖然某人士可能會因犯罪行為或對社會的危害而不獲人道保護，但不論申請人有否任何應受譴責的行為或犯罪行為，英國根據第3條須履行的義務依然適用。⁹² 一般而言，如果申請人不合資格獲得庇護或人道保護，但把他遣送離境將有違《歐洲人權公約》的條文，他會獲得酌情許可(Discretionary Leave)。⁹³ 所批出的酌情許可可以3年為標準，但亦可因應個別個案的情況批准較短的期限。

⁹⁰ UK Border Agency (2010)，第6頁。

⁹¹ UK Border Agency (2010)，第14頁。

⁹² UK Border Agency (2010)，第17頁。

⁹³ 倘若申請人既不獲確認為難民，亦不合資格獲享人道保護，英國邊境事務署可給予他另一類在英國逗留的暫時許可。此許可稱為"酌情逗留許可"(Discretionary Leave to Remain)。申請人逗留時間的長短，視乎其本身情況而定，但一般不會超過3年。

4.2.32 英國邊境事務署的一貫做法，是將庇護聲請當作隱含的人權聲請處理。一旦有庇護申請提出，個案負責人應先考慮申請人是否符合資格獲得庇護。若否，便應考慮申請人是否符合資格獲得人道保護。若否，便再應考慮申請人是否符合資格基於《歐洲人權公約》所訂的理由獲得酌情許可。

4.3 法律援助及其他支援

法律援助

有否提供公帑資助的法律援助

4.3.1 庇護個案可獲提供公帑資助的法律諮詢和法律代表服務。在英格蘭和威爾斯，該等服務由社區法律服務基金 (Community Legal Service Fund) 資助，該基金由法律服務委員會 (Legal Services Commission) 管理。沒有收入或收入極微薄的尋求庇護者可獲免費法律援助。法律服務委員會只資助已與其訂立合約的顧問就入境事宜提供專家意見。

4.3.2 自2005年4月1日起，法律服務委員會規定，所有顧問均須獲移民服務局辦公室 (Office of Immigration Services Commissioner) 認可，方可就入境事宜提供諮詢服務。顧問可提供甚麼程度的諮詢意見，取決於他們取得的認可水平。申請人應確保任用身為律師會會員的合資格律師，或受移民服務局辦公室正式規管的顧問。

4.3.3 在審核階段，庇護申請人通常不會與律師有任何接觸。然而，申請人可自費聘請律師出席審核會面。在此階段的程序中，申請人不會獲得任何法律援助，除非庇護申請是由與父母分離的兒童提出，又或案件涉及刑事法，則作別論。

4.3.4 法律顧問或律師可出席所有庇護會面。然而，他們的出席只在特殊情況下才可獲得法律援助計劃的資助。該等特殊情況包括：與無人陪同的兒童進行會面、尋求庇護者屬"扣留快速通道"類別，以及在"索利哈爾早期法律諮詢先導計劃"(Early Legal Advice Pilot in Solihull)下的尋求庇護者。^{94, 95}

4.3.5 法律援助的範圍包括與申請庇護有關的活動，例如擬備證據、提交文件及到上訴機關席前應訊。至於向上級審裁處申請批准上訴，只有在提出申請時已有充分理據的基礎上，才會批予法律援助。倘若上訴是向上訴法院提出的，則可獲得不設條件的資助。

4.3.6 與此同時，一些非政府機構會提供免費法律援助和代表，協助最弱勢的尋求庇護者向邊境事務署申請庇護，以及在他們向審裁處、上訴法院提出上訴及其後的各個階段提供協助。

提供法律援助人士的資格和培訓

4.3.7 移民服務局辦公室根據顧問所能承擔工作的程度予以資格認證。在庇護方面，有關工作分為3個級別：第1級——初步意見(僅為移民規例方面的有限度協助)；第2級——個案工作(關乎庇護申請各方面及相關的基於《人權法》的聲請)；及第3級——訟辯和代表(實質性上訴工作，包括代表和專門個案工作)。為了獲取資格認證，從而有資格為尋求庇護者提供法律協助，顧問必須符合移民服務局辦公室的規定。該局設有一套涵蓋移民、庇護和國籍法等方面的標準供他們依循。倘若顧問透過法律援助提供意見，便須同時符合法律服務委員會所訂的標準。除須具備法律和程序相關的知識及技能外，服務提供者亦須符合法律服務委員會的"專家品質標誌"(Specialist Quality Mark)⁹⁶ 和符合一般品質和表現要求。⁹⁷

⁹⁴ "早期法律諮詢先導計劃"於2006年10月實施，受法律服務委員會資助，為庇護申請人提供會面前的法律諮詢，並容許一名指定律師出席庇護會面。此安排有助確保申請人提供所有與個案有關的資料和證據。

⁹⁵ European Council on Refugees and Exiles (2010)，第111頁。

⁹⁶ "專家品質標誌"於2002年制訂，是一個針對法律援助提供者的品質管理制度，是一系列標準中的一環，旨在讓法律服務提供者展示其本身管理完善、能夠提供高水準的客戶服務，並設有制度以確保提供高質素的諮詢意見。

⁹⁷ European Council on Refugees and Exiles (2010)，第81-82頁。

4.3.8 不論所提供的移民諮詢意見是由私人付費抑或獲法律援助，顧問必須進行持續專業發展，即每年接受若干小時經核准的培訓或其他活動。移民服務局辦公室規定顧問須進行8至16小時的持續專業發展，視乎個案工作者的級別而定。⁹⁸ 此外，法律服務委員會的"專家品質標誌"要求個案工作者每年進行6小時持續專業發展，其中50%須關乎移民、庇護或國籍法等範疇。監督須進行6小時直接或間接與移民、國籍及庇護法有關的持續專業發展。⁹⁹

公帑資助的法律援助收費計劃

4.3.9 "移民和庇護分級收費計劃"(Immigration and Asylum Graduated Fee Scheme)適用於在2007年10月1日或以後向內政部提交的所有移民個案及大多數庇護個案。該計劃包括兩個階段："法律援助"(Legal Help)和"受管制法律代表"(Controlled Legal Representation)。該計劃對於在"法律援助"下就初步申請(第一階段)完成的工作，實施單一收費。在上訴階段，有關服務提供者會決定應否給予受管制法律代表。假若給予受管制法律代表，提供者可就在正式聆訊之前(第2a階段)完結的個案索取若干費用；如果在正式聆訊中(第2b階段)亦提供代表，則可索取更高的費用。由2008年7月1日起生效，庇護分級收費第一階段為459英鎊(5,692港元)；第2a階段為252英鎊(3,125港元)；第2b階段為630英鎊(7,812港元)。

⁹⁸ 個案工作者資格認證分為3類：第1級——認可；第2級——高級；及第3級——特級，高級和特級的個案工作者均可申請成為監督。法律服務委員會規定，所有持有移民和庇護服務合約的公司均須有至少一名"監督"認證的執業者。

⁹⁹ European Council on Refugees and Exiles (2010)，第81-82頁。

4.3.10 在與內政部會面期間延用代表等訟辯服務須額外收費。此為適當標準費用以外的額外收費。延用代表所訂的收費如下：在內政部進行的會面為296英鎊(3,670港元)；以口述方式進行的個案管理覆檢聆訊為184英鎊(2,282港元)；以電話方式進行的個案管理覆檢聆訊為100英鎊(1,240港元)；正式進行的上訴聆訊為336英鎊(4,166港元)；及額外進行的聆訊為179英鎊(2,220港元)。在移民及庇護評審計劃(Immigration and Asylum Accreditation Scheme)下根據高級個案工作者所訂移民合約進行的個案工作，一律須繳付5%的附加費用。當局亦就不依循主程序和服務的庇護個案，包括為被扣留者提供意見和代表、在庇護審核組提供資料、意見和代表，以及為無人陪同的尋求庇護兒童提供意見和代表等，另設協約和收費安排。

經濟及社會支援

4.3.11 在申請審理期間，大部分庇護申請人不會獲准工作。然而，如果他們等待邊境事務署就庇護申請作出初步裁決已超過12個月(大部分庇護申請人會在30天內收到裁決)，他們便可要求工作許可。

4.3.12 英國邊境事務署負責支援貧困的尋求庇護者，既可為他們提供住宿，亦可給予現金供他們作購買糧食和衣服之用。倘若申請人已有居所，譬如與親友同住，則只可申請現金資助。個案負責人會評估申請人的情況，以決定他們是否符合接受支援的要求。

4.3.13 倘要符合資格獲得支援，申請人須向英國邊境事務署證明：他已申請庇護，而且申請沒有被拒；他相當貧困(只有很少金錢甚或沒有金錢和居所)；他在抵達英國後已"在合理且切實可行的範圍內盡快"(抵達後3天內)申請庇護；以及他已年滿18歲。

4.3.14 在下述情況下，英國邊境事務署不會拒絕支援申請：申請人所屬家庭有18歲以下的子女；申請人有特殊需要，例如智障或殘疾；或申請人能夠證明，倘若不獲政府支援，便會遭受《歐洲人權公約》所述的不人道和有辱人格的待遇。

4.3.15 申請人若符合住宿支援方面的要求，會獲編配合適的房屋，惟他不可選擇在何處居住。個案負責人亦會安排申請人到其住所附近的郵局領取款項。申請人在郵局領取款項時，須出示其在審核會面時獲發的登記卡，以證明自己的身份。申請人如未能出示該登記卡，便無法領取任何款項。倘若申請人符合資格申領支援，英國邊境事務署亦會支付其為出席庇護會面和上訴會面所需的交通費。

4.3.16 除房屋和經濟支援外，庇護申請人的子女與英國其他兒童一樣，享有接受教育的權利。申請人在等待庇護裁決期間，他和其受養人均可使用國民保健服務(National Health Service)所提供的醫護服務。

4.4 問題及關注事項

新庇護模式

4.4.1 "新庇護模式"某些方面獲難民組織歡迎。"索利哈爾早期法律諮詢先導計劃"的推行便是一例，該計劃被視為"新庇護模式"下的積極一面。難民關注組織希望索利哈爾先導計劃可予推廣並獲英國所有"新庇護模式"的工作團隊採納。¹⁰⁰

4.4.2 有意見認為，任用單一的個案負責人，有利申請人與內政部之間的聯繫。由個案負責人在整個過程中負責處理庇護個案，加上已建立人員培訓和資格認證的正規計劃，相信裁決的問責性應可得以改善。英國難民事務委員會(Refugee Council)對引入個案負責人的做法表示歡迎，但同時指出程序上的一些問題，例如尋求庇護者未能及時取得法律意見。歐洲難民和流亡者問題理事會(European Council on Refugees and Exiles)亦曾強調對該模式的關注，因為該理事會察悉，會面最早在初步審核後第6天便進行，令尋求庇護者沒有足夠時間就其個案作好準備。¹⁰¹

¹⁰⁰ Independent Asylum Commission (2008a)，第24頁。

¹⁰¹ Independent Asylum Commission (2008a)，第24頁及O'Sullivan (2009)，第257頁。

4.4.3 "新庇護模式"另一令人關注之處，就是進行分類可能會導致聲請在未經充分考慮的情況下已被預先裁定。此外，在"新庇護模式"下的報到安排對某些類別特別嚴格。在"不具暫緩效力的上訴"類別下，沒有被扣留的申請人須每天向其個案負責人報到。申請人若被安置在距離報到中心3英里之內的地方，便不會獲得交通費資助。此安排無疑對某些聲請人(包括長者、殘疾人士和孕婦)造成困難。¹⁰²

4.4.4 在"新庇護模式"下，各方面的程序均已加快，這對某些類別的人士造成較大影響，尤以婦女及酷刑受害者為甚。醫療基金會(The Medical Foundation)關注到，"新庇護模式"下的快速通道程序可能會導致酷刑指控得不到適當的處理。¹⁰³ 獨立庇護委員會(Independent Asylum Commission)指出，關於尋求庇護者應否以"扣留快速通道"程序處理的決定，其政策基礎並非在於案件是否缺乏理據，而是在把某些國籍視為特別合適並設定一些例外的情況下，能否迅速作出裁決。獨立庇護委員會警告，扣留申請人與快速通道程序兩者結合起來，有損在裁決個案時就公正性應採用的高度標準；一旦裁決不正確，申請人的生命可能會受到威脅。若要維持快速通道程序，對於被編定進行有關程序的申請人，審核工作須以有效且徹底的方式進行，此點相當重要。¹⁰⁴

4.4.5 在回應獨立庇護委員會的評論時，英國邊境事務署堅稱，每宗個案的裁決均根據其個別情況作出，而與聲請人會面之前，不會作出任何裁決。如果在會面中得悉案情複雜且不適合採取快速通道程序，被扣留的聲請人會獲得釋放。該署進一步指出，類似的保障亦已納入上訴程序中。移民法官若信納因有特殊情況而無法令上訴獲得公正裁決，可把個案從快速通道程序中剔除。¹⁰⁵

¹⁰² Independent Asylum Commission (2008a)，第24-25頁。

¹⁰³ Independent Asylum Commission (2008a)，第25頁。

¹⁰⁴ Independent Asylum Commission (2008b)，第30頁。

¹⁰⁵ Independent Asylum Commission (2008c)，第22頁。

不具暫緩效力的上訴

4.4.6 另一相關課題是不具暫緩效力的上訴。據多所機構觀察所得，不具暫緩效力的上訴個案引起若干問題。第一，由於被確認"顯然毫無理據"，尋求庇護者在提出上訴之前可能已被送回一個他會遭受迫害的國家。"庇護權利運動"(Asylum Rights Campaign)組織建議，任何有關原居國家安全的合理爭議，均應享有在國內上訴的權利。¹⁰⁶

4.4.7 其次，尋求庇護者實際上顯然難以在國外提出上訴，況且內政部在協助上訴得直的人士返回英國方面有何責任，目前尚未清晰。¹⁰⁷

扣留酷刑受害者

4.4.8 據內政部所述，可能曾屬酷刑受害者的尋求庇護者，只有在特殊情況下才應被扣留。然而，獨立庇護委員會指出，在一些個案中，即使內政部已掌握先前在庇護會面期間取得有關申請人過往所受酷刑的資料，酷刑受害者仍被扣留。¹⁰⁸ 另一方面，一些尋求庇護者因在披露酷刑資料方面有困難，可能會被錯誤地納入快速通道程序處理。醫療基金會認為，為免同類錯誤發生，必須把所有尋求庇護者先視作酷刑可能倖存者對待。¹⁰⁹

¹⁰⁶ Independent Asylum Commission (2008a)，第29頁。

¹⁰⁷ 同上。

¹⁰⁸ Independent Asylum Commission (2008a)，第64頁。

¹⁰⁹ Independent Asylum Commission (2008a)，第79頁。

4.4.9 在回應獨立庇護委員會的評論時，英國邊境事務署聲稱，扣留是作為最後手段的措施；該署扣留任何人士之前，均先會考慮其他措施。據英國邊境事務署所述，在任何時候，只有極少數的尋求庇護者和申請被拒的人士會被扣留。¹¹⁰ 獨立庇護委員會歡迎定期檢討有關扣留的決定，以及以書面向每名被扣留人士交代他們被扣留的理由。不過，該委員會仍然關注到，此舉事實上可謂門面工夫而已，未必能夠說明申請人的具體情況如何符合扣留準則。該委員會又認為，被扣留者沒有足夠的途徑要求審查有關扣留他們的決定，不論審查工作是於保釋聽證會上或透過司法覆核進行。¹¹¹

¹¹⁰ Independent Asylum Commission (2008c)，第 14 頁。

¹¹¹ Independent Asylum Commission (2008c)，第 15-16 頁。

第5章 —— 瑞士

5.1 背景

5.1.1 瑞士傳統上是一個會向遭迫害人士提供庇護的國家。雖然在2002年才成為聯合國會員國，瑞士分別在1955及1967年成為聯合國《1951年難民地位公約》(下稱"《難民公約》")及《1967年難民地位議定書》(下稱"《難民議定書》")的締約國。此外，瑞士亦在1986年簽署《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》")。

5.1.2 一如英國，瑞士亦為《歐洲人權公約》的締約國，該公約訂明條文，禁止施加酷刑或不人道或有辱人格的待遇或處罰。此外，雖然瑞士並非歐洲聯盟(下稱"歐盟")成員國，但該國是《都柏林第二規則》(Dublin II Regulation)的締約國。該規則決定負責審核庇護聲請的成員國，並訂明把尋求庇護者移送至該成員國的規定。

5.1.3 根據瑞士憲法第121(1)條，國家內部對庇護程序，以及接收或驅逐移民的規管，屬聯邦政府的職責範圍。然而，這方面有部分法律條文由組成瑞士聯邦政府的各個州份(cantons)負責實施。瑞士憲法訂明禁止強迫遣返的做法，有關條文分別反映瑞士所簽署的國際難民法(第25(2)條)，以及瑞士本土的人權法律，絕對禁止把任何人士移交到會令其"面臨酷刑的威脅或其他形式的殘忍或不人道的待遇或處罰的國家"(第25(3)條)。

5.1.4 面對酷刑危險的外籍人士可以根據《庇護法》(Asylum Act)尋求庇護。申請人如證實並非難民，但若斷定他們會處於嚴重的一般危險，瑞士可向需要保護的人士提供暫時保護。

主要相關法例

5.1.5 《1998年庇護法》(*Asylum Act of 1998*)(下稱"《庇護法》")中的部分條文曾於2005年修訂。該法例訂明在瑞士適用於處理庇護申請程序的制度。《庇護法》的現行條文涵蓋"安全第三國家"¹¹²的原則、在登記中心及機場進行的完整庇護程序、暫時獲接收人士的新地位，以及新的撥款模式。《庇護法》亦包括旨在統一及加快聯邦行政法院(Federal Administrative Court)的上訴程序，而聯邦行政法院在2007年1月1日起取代瑞士庇護上訴委員會(Swiss Asylum Appeals Commission)的工作。經修訂的《庇護法》的部分條文在2007年1月1日生效，餘下條文的法律效力則在2008年1月1日全面生效。

5.1.6 瑞士當局於2008年12月起實施《都柏林第二規則》。根據該規則，尋求庇護者進入歐盟所經過的首個歐盟成員國，將成為負責考慮其庇護聲請的國家，此事實可透過EURODAC指紋數據庫確定。如向瑞士尋求庇護的人士所進入的首個國家並非瑞士，瑞士當局將斷定其申請屬明顯濫用程序的申請，因而不屬瑞士的責任，並會拒絕有關申請。

庇護制度

5.1.7 瑞士的庇護法律，是以《難民公約》作為基礎。聯邦移民局的庇護程序總署(Asylum Procedure Directorate at the Federal Office for Migration)(下稱"聯邦移民局")是負責執行庇護政策及庇護法律的政府機構。尋求庇護者必須符合"難民"的定義，才可獲提供庇護。根據《庇護法》第3條，"難民是指那些基於種族、宗教、國籍、屬某社會團體的成員或其本身政治意見，而在其家鄉或最後居住的國家中處於嚴重不利情況，或有充分理由令他們畏懼處於嚴重不利情況的人士"。這定義與《難民公約》中對難民的定義相類似，即有正當理由畏懼由於種族、宗教、國籍、參加其一社會團體或具有某種政治見解的人士。根據《庇護法》，即使難民的配偶及未成年子女並不符合難民的定義，他們亦可獲提供庇護。

¹¹² "安全第三國家"的解釋載於第4章。

5.1.8 聯邦移民局會審核庇護聲請是否可信，若然，該局會審核尋求庇護者是否符合《庇護法》所訂有關難民身份的規定。獲承認為難民的申請人大多數會獲提供庇護。另一方面，申請人如曾作出應受譴責的行為或對瑞士國家安全構成威脅，將不獲提供庇護。

5.1.9 申請人獲聯邦移民局確認為難民後，有關州份的移民當局會向身份經確認的難民發出第三國籍人民居留許可證(即臨時居留許可證)。他們獲簽發該許可證後，便可以家庭團聚為理由提出申請。他們通常會在臨時許可證的5年有效期屆滿前取得居留許可證(即永久居留許可證)，然後他們便可申請成為瑞士公民。

5.2 庇護程序

提出聲請

5.2.1 瑞士並無規定應以甚麼方式提出申請。¹¹³ 申請人可口頭或以書面向瑞士駐外代表機構、邊境哨站、瑞士機場邊境管制站或聯邦移民局的接待及處理中心(Reception and Procedure Centre)提出申請。大部分要求庇護的申請都是直接向接待及處理中心提出的。如申請是在邊境提出，邊境守衛會通知聯邦移民局。申請人如持有有效的居留許可證，可向其居住的州份的外事警察局(Aliens Police)直接提交申請。

5.2.2 尋求庇護者應盡可能就其申請提供證明。申請人須通知瑞士當局有關其身份的資料，並在可能的情況下提供正式文件作為證明。申請人並須解釋離開故鄉的原因。

¹¹³ Federal Office for Migration (2011).

初步審核

5.2.3 尋求庇護者不論以任何方法進入瑞士，均須向聯邦移民局轄下4間接待及處理中心的任何一間報到，並進行會面。在審查會面的過程中，接待及處理中心會記錄尋求庇護者的個人資料，並通常會套取他們的指模和給他們拍照。接待及處理中心或會收集額外的生物辨識資料，以及綜合詢問尋求庇護者前往瑞士的路線資料及離開自己國家的原因。申請人須於48小時內提交旅行證件或身份證明。申請人應只提供他們前往瑞士時實際所採用的證件。如申請人拒絕遵從規定，《庇護法》第32(2)(a)條容許審核庇護申請當局不審核有關個案的案情，並可決定在申請尚未進入實質程序前拒絕該項申請(簡稱"DAWES")。在這情況下，若申請人能提供令人信服的原因，解釋為何不能在48小時內提交所需文件，又或在審查會面中經確認為難民，則其申請仍有機會獲當局繼續審核。申請人如在48小時的限期後、但聯邦移民局仍未就其個案作出決定前提交所需文件，其申請或可避免以"DAWES"程序處理。

5.2.4 自2008年1月1日起，尋求庇護者如在瑞士提出其庇護申請前，已於某安全第三國家居住及可返回該國家，則瑞士可在處理其申請前，將申請人遣送至該國家。聯邦委員會¹¹⁴有權指明安全第三國家。瑞士當局如以此理由拒絕申請，必須符合某些條件。首先，申請人必須已在該國家居住；第二，申請人必須能夠在該國家尋求保護。安全第三國家亦包括申請人在到達瑞士前已獲提供庇護或相若程度保護的國家。因此，當局如決定不處理有關申請，並將申請人送返第三國家，意味在瑞士的庇護程序已明確地完結。申請人可就決定提出上訴，提出上訴的限期為5個工作天。

¹¹⁴ 聯邦委員會是由7名委員組成的行政委員會，該行政委員會組成瑞士聯邦政府，並作為集體國家元首。

5.2.5 根據《庇護法》第34(3)條，瑞士當局在下述情況下不得拒絕庇護申請及將申請人遣送至第三國家：申請人的近親或與申請人有親密聯繫的人士現正居於瑞士；申請人明顯是難民；及／或聯邦移民局有證據顯示該第三國家不能提供與免被強迫遣返原則相符的有效保護。

5.2.6 《庇護法》第32至35條詳盡無遺地訂明須以"DAWES"程序處理的個案。除申請人未能提交適當的旅遊或身份證明文件及來自安全第三國家外，另一例子是申請人未能顯示他們前往瑞士是因為他們遭受迫害而尋求保護。其他例子包括申請人提供虛假的身份證明；申請人故意及嚴重違反其須與當局合作的責任；以及申請人可前往其庇護申請仍有待處理的另一國家，或按照國際條約(例如《都柏林第二規則》)負責處理其庇護申請的國家。此外，如申請人過往曾在瑞士或歐盟／歐洲經濟區提出的申請遭拒絕，而申請人又沒有任何新的情況可作為申請難民身份的支持理據，則當局可拒絕有關申請。如申請人在瑞士非法逗留，並純粹為了避免遭受遣返而提出庇護聲請，當局亦可以"DAWES"程序作出處理。

5.2.7 當局就初步審核所作決定的通知，應在提出申請後的20日內發出。如未能在此期限內作出決定，聯邦移民局會把申請人分配給某一州份，該州份的政府可應要求向申請人提供住宿。

就庇護聲請作出裁決而進行的會面

就庇護聲請進行會面

5.2.8 在有關的州份中，在作出將申請人分配予某州份的決定後的20日內(即申請提出後的40日內)，聯邦移民局的一名職員通常會與申請人會面。會面同時有一名翻譯人員及一名非政府機構代表在場，該非政府機構為瑞士難民委員會¹¹⁵的成員機構。

¹¹⁵ 瑞士難民委員會是在1936年成立的非政府機構，屬政治及宗教獨立的聯會組織，成員包括瑞士所有協助難民及尋求庇護者的主要救援機構。

5.2.9 非政府機構的代表以公正無私的觀察員身份列席會面，以確保會面過程依照有關的程序規則進行。瑞士難民委員會須在會面日期前5個工作天獲得知會，以確保其成員機構能夠指派代表出席會面。該非政府機構代表應簽署確認他有參與會面，並同意遵守保密的責任，不向第三者透露任何資料。他可建議向申請人提出問題，以澄清有關個案的一些事實。不過，即使非政府機構的代表沒有出席，會面仍可繼續進行，並具有十足的法律效力。¹¹⁶

5.2.10 在會面期間，尋求庇護者可就其申請提供支持理據，並解釋要求庇護的原因。會面結束後，當局會擬備正式記錄，以及在有需要時翻譯該份記錄，並要求尋求庇護者簽署。申請人在會面後提供的其他證明文件，例如醫療記錄及其他證明，亦可加入檔案內。¹¹⁷

法律代表

5.2.11 根據《庇護法》，當局必須確保申請人取得法律意見及有法律代表。律師可以但並非必須出席所有會面，但尋求庇護者必須親自回答問題。¹¹⁸ 律師須事先獲告知會面的時間及地點。雖然律師可要求將會面延期，但當局可酌情決定是否同意延期的要求。律師亦可在會面中向申請人提出額外的問題。

舉證責任

5.2.12 尋求庇護者必須在會面期間就其申請提供支持理據，並解釋要求庇護的原因。他必須證明或至少令人信服其難民身份。如聯邦移民局人員經過“相對可能性的衡量”後，認為申請人的難民身份可予確認，則申請人可視為具令人信服的難民身份。¹¹⁹

¹¹⁶ 《庇護法》第30(3)條。

¹¹⁷ *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Third periodic report of States parties due in 1996: Switzerland (7 November 1996)*, 第21頁。

¹¹⁸ *European Council on Refugees and Exiles (2010)*, 第112頁。

¹¹⁹ "相對可能性的衡量"是大多數民事訴訟的舉證責任，標準是某項陳述屬真實的可能性，較其不屬真實的可能性大。因此，要作出決定，所根據的是某事件存在的可能性或機會率。

裁決

5.2.13 就庇護申請作出裁決時，聯邦移民局人員的首要工作一方面是判斷申請人是否符合《庇護法》第3條所訂的難民身份準則，另一方面則須確保沒有法律理據支持拒絕提供庇護。如申請人符合這些準則，又或至少有合理理由相信情況實屬如此，申請人將獲提供庇護。¹²⁰

5.2.14 如未能就某個案作出裁決，聯邦移民局會再進行調查。該局可向瑞士政府代表機構索取資料，或再與尋求庇護者進行會面，又或透過州政府向申請人提出補充問題。裁決一般會在申請提交後的3個月內作出。¹²¹

暫時保護

5.2.15 如庇護申請遭拒絕，聯邦移民局會研究可否將尋求庇護者驅逐出境，這階段包含3個步驟：首先，聯邦移民局須研究將申請人遣送離境是否可容許的(即是否符合瑞士的國際責任，例如在《歐洲人權公約》下的責任)；第二，如將申請人遣送回故鄉或某第三國家，就有關國家的一般情況而言是否合理；及第三，將申請人遣送離境是否可行。¹²² 如個案未能符合上述3項條件中的任何一項，聯邦移民局會准許有關人士在瑞士暫時居留。

5.2.16 根據《庇護法》第4條，"有關人士如面臨嚴重的一般危險而需要保護，特別是在戰爭或內戰期間，以及在一般暴力情況下，瑞士可提供暫時保護"。換句話說，需要保護但根據《難民公約》的定義不屬難民的人士仍或會獲提供暫時保護。

¹²⁰ *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Third periodic report of States parties due in 1996: Switzerland (7 November 1996, 第22段。*

¹²¹ 《庇護法》第37及41條。

¹²² Federal Office for Migration (2011).

5.2.17 由於暫時保護在定義上是有特定的期限，獲准暫時居留的人士預期將在情況許可下會盡早返回其原居國。不過，在5年後，如聯邦委員會仍未取消其暫時保護，獲准暫時居留的人士會獲州移民當局簽發暫時居留許可證，直至暫時保護撤銷為止。如繼續有需要得到保護，有關人士可在獲暫時保護的10年後(即獲發給暫時居留許可證後5年)，獲發給永久居留許可證。在提供暫時保護的首5年期間，聯邦政府會承擔有關人士所有的福利開支，但其後的福利開支則由聯邦政府及州政府平均攤分。¹²³

上訴程序

5.2.18 申請人有權就聯邦移民局拒絕其申請的裁決提出上訴。上訴必須在聯邦移民局發出拒絕申請的通知後30日內，向聯邦行政法院提出。一般來說，上訴具有暫緩效力，即遣送離境的決定不會在上訴待決期間執行。¹²⁴

5.2.19 上訴書必須以瑞士其中一種官方語言(即德文，法文或意大利文)書寫，並由上訴人或一名法律代表簽署。上訴書必須以一式兩份提交，並須包括所有證明文件。聯邦移民局所作裁決的副本亦須一併附上。

5.2.20 必須注意的是，就庇護申請提出的上訴屬書面進行的程序，因而不會進行聆訊。上訴應包含明確的要求或呈請，述明上訴人要求暫時保護抑或政治庇護。上訴人應就其要求述明理由。一般來說，上訴個案由3名聯邦行政法院的法官負責覆檢。¹²⁵

¹²³ 《庇護法》第74條； *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Fourth periodic report of States parties due in 2000: Switzerland (18 December 2002)*，第7頁。

¹²⁴ *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Third periodic report of States parties due in 1996: Switzerland (7 November 1996)*，第29段。

¹²⁵ 瑞士聯邦移民局於2011年4月5日的回覆。

5.2.21 就庇護申請提出上訴的範圍，只限於以違反聯邦法律作為上訴理由的個案，包括過分行使酌情權、錯誤或不完整地確立有關事實及／或初次裁決有所不足。¹²⁶ 除非初次裁決涉及錯誤或不完整地確立事實，聯邦行政法院在重新評核證據時，原則上會以初次裁決所得結果作為基礎。

5.2.22 非政府機構可協助尋求庇護者提出上訴，或作為尋求庇護者的代表撰寫上訴書。這些服務不獲公帑資助，但如上訴人在上訴期間獲得法律援助，而有關的非政府機構的職員獲委任為尋求庇護者的法律代表，有關的費用可獲償還。

5.2.23 聯邦行政法院有權根據聲請的是非曲直修改初次裁決，或找出法律或事實上的錯誤，然後將個案發還聯邦移民局。聯邦行政法院的裁決是最終和絕對的，亦即不能再進行上訴。

5.3 法律援助及其他支援

法律援助

有否提供公帑資助的法律援助

5.3.1 尋求庇護者如負擔不起律師費用，可獲提供以公帑資助的法律援助服務。根據瑞士憲法第29(3)條，有關人士如沒有所需的經濟能力，但只要其個案有成功機會，可得到免費的法律援助，獲得豁免程序及訴訟費用。如尋求庇護者延用法律代表屬保障其本身權利所必須的，尋求庇護者有權獲提供免費的法律代表。¹²⁷

¹²⁶ European Council on Refugees and Exiles (2010)，第123-124頁。

¹²⁷ European Council on Refugees and Exiles (2010)，第72頁。

5.3.2 如法律顧問所提供的服務只是給予法律意見，有關人士不會獲得以公帑資助的法律援助。以公帑資助的法律援助只提供予法律代表服務。實際上，申請人在進行初次審核程序期間不會獲提供免費法律援助，而法律援助亦只會提供予有可能成功的個案，即一些似乎不會被駁回的上訴個案。聯邦行政法院會根據尋求庇護者檔案內的書面資料及所提交的證據進行審查，但不會特別為此進行聆訊，以審查其申請援助的資格。¹²⁸

5.3.3 幾乎所有州份均有非政府機構向尋求庇護者提供免費法律意見及／或法律代表。¹²⁹ 這些法律諮詢服務是由瑞士難民委員會 (Swiss Refugee Council) 負責統籌。這些服務不獲公帑資助。法律諮詢服務主要由瑞士難民委員會之下各成員機構及地區教會團體撥款資助。這些非政府機構在庇護程序的所有階段均會提供免費法律援助。

5.3.4 此外，沒有受過正式法律教育的義務工作者亦可在庇護程序的所有階段，向尋求庇護者提供一般意見及協助。事實上，尋求庇護者的法律代表沒有規定必須為律師或律師組織成員。因此，任何人士也可以在庇護程序中代表尋求庇護者。¹³⁰ 不過，如尋求庇護者被拘留，只有在該州份的律師名冊上註冊的律師才可作為尋求庇護者的法律代表。應注意的是，由法院委任及支付費用的法律代表，必須是在州份的律師名冊上註冊並完全符合資格的律師。雖然任何不是註冊律師的人士也可以代表尋求庇護者，但除非上訴得直，否則他所提供的服務不會獲償付費用。在上訴得直的情況下，作為勝訴一方的尋求庇護者會獲得賠償，當中包括其法律代表的服務費用。¹³¹

¹²⁸ European Council on Refugees and Exiles (2010)，第89頁。

¹²⁹ European Council on Refugees and Exiles (2010)，第77-78頁。

¹³⁰ European Council on Refugees and Exiles (2010)，第82頁。

¹³¹ European Council on Refugees and Exiles (2010)，第77-78頁。

提供法律援助人士的資格和培訓

5.3.5 瑞士並無具體規定訂明為尋求庇護者提供法律援助的律師在培訓或最少執業經驗方面的要求。法律顧問無須具備任何特別資格。儘管如此，負責統籌各法律顧問中心的瑞士難民委員會有提供有關法律意見和法律代表方面的指引。瑞士難民委員會亦會為律師和法律顧問舉辦相關課題的培訓環節。¹³²

經濟及社會支援

5.3.6 在提交庇護申請後的首3個月內，尋求庇護者不得從事任何有報酬的工作。¹³³ 申請人可於提交申請3至6個月後獲發工作證，視乎州份和有關情況而定。¹³⁴ 由於裁決通常應在提交申請後的3個月內作出，尋求庇護者一般不會獲准工作。

5.3.7 在尋求庇護者等待裁決期間，他們會被編配到負責提供社會援助的有關州份，他們或會獲安置於庇護所，並領取社會福利。在某些州份，地區的有關當局會獲指派執行這項工作，而在其他州份，這工作會由援助機構負責。¹³⁵ 所涉費用由聯邦政府支付。用作支付這些福利的金額在各州的法律中均有所指明。每一州份都設有庇護統籌辦事處(*asylum coordination office*)，確保有效統籌州內的社會援助工作，同時亦作為與聯邦移民局聯絡的機構。

¹³² European Council on Refugees and Exiles (2010)，第82頁。

¹³³ 《庇護法》第43條。

¹³⁴ Steiner (2000)，第27-28頁。

¹³⁵ Federal Office for Migration (2011).

5.4 問題和關注

審核程序

5.4.1 國際法學家委員會(International Commission of Jurists)認為，現行的"DAWES"程序或未能保證申請人經過正式的聆訊，因而違反《禁止酷刑公約》第3條有關禁止強迫遣返的規定。特別是要求申請人提交旅遊證件及身份證明文件的嚴格規定，忽略了現實中大部分難民所面對的困難，因為他們在索取所需文件證明時或會處於危險。¹³⁶

5.4.2 聯合國禁止酷刑委員會(下稱"禁止酷刑委員會")亦關注到，這快速程序會阻礙當局恰當地考慮上訴的動機，違反免被強迫遣返的原則。因此，禁止酷刑委員會建議瑞士考慮修改有關程序，讓當局有較多時間就上訴作透徹考慮，以及評核有否違反免被強迫遣返的原則。¹³⁷

基於國家安全的理由而拒絕提供保護

5.4.3 《禁止酷刑公約》的保護是絕對的，即使涉及國家安全方面的考慮亦然；但在瑞士，根據《庇護法》第5條，如有關人士曾因為干犯特別嚴重的重刑罪或非重刑罪而在法律上被定罪，則瑞士不會引用禁止免被強迫遣返的規定。瑞士當局可將此人視為對瑞士的安全構成威脅，或對公眾構成危險，從而拒絕提供保護。因此，禁止酷刑委員會關注到，這未必與瑞士須遵從《禁止酷刑公約》第3條所訂免被強迫遣返原則的責任相符。¹³⁸

¹³⁶ International Commission of Jurists (2010)，第9-10頁。

¹³⁷ *Committee against Torture Consideration of reports submitted by States parties under Article 19 of the Convention: Concluding observations of the Committee against Torture: Switzerland (26 April-14 May 2010)*，第4頁。

¹³⁸ *Committee against Torture Consideration of reports submitted by States parties under Article 19 of the Convention: Concluding observations of the Committee against Torture: Switzerland (26 April-14 May 2010)*，第3-4頁。

法律援助的提供

5.4.4 理論上，法律援助應同時在初次審查程序及上訴程序中提供，但實際上，法律援助卻通常不會在初次審查程序中提供，原因是當局基於以下因素而假設無此必要：聯邦移民局有法律責任就有關事實進行調查；一名公正無私的非政府機構觀察員會列席申請庇護的會面；以及非政府機構有提供免費的法律諮詢服務。¹³⁹

5.4.5 與其他選定司法管轄區不同，聯邦行政法院的裁決屬最終裁決，即不能再提出上訴。瑞士難民委員會認為，由於瑞士實行單層的上訴制度，這暗示在上訴權利、尋求法律服務的權利，以至獲得有效補償的權利方面，國家都必須作出更有效的承擔。該委員會建議投入更多公帑，為尋求庇護者提供法律援助。¹⁴⁰

¹³⁹ European Council on Refugees and Exiles (2010)，第77-78頁。

¹⁴⁰ Swiss Refugee Council (2010)，第9頁。

第6章 —— 日本

6.1 背景

6.1.1 日本分別於1981年、1982年及1999年加入《1951年難民地位公約》(下稱"《難民公約》")、《1967年難民地位議定書》(下稱"《難民議定書》")及《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》")。

6.1.2 雖然《出入國管理令》自1951年起實施，但日本加入《難民公約》和《難民議定書》後，須修改有關法例，以設立一個難民確認制度。日本並無就處理難民及庇護事宜特別訂立新法例，反而於1982年修訂了《出入國管理令》，並將其改稱為《出入國管理及難民認定法》。自此以後，該法例並無再予修訂，直至2005年，才就庇護確認對《出入國管理及難民認定法》作出第一次修訂。

6.1.3 雖然《禁止酷刑公約》並無被納入日本的法律，但《出入國管理及難民認定法》所訂的難民確認程序，建立了一個與落實《禁止酷刑公約》第3條息息相關的制度。日本政府聲稱，第3條的落實以《出入國管理及難民認定法》第53條為基礎。該條文訂明如何在遣送離境程序中指定遣送目的地。不過，《出入國管理及難民認定法》第53條及其他條文均無明文禁止遣送任何人士到有遭受酷刑風險的國家。¹⁴¹

¹⁴¹ Japan Federation of Bar Associations (2007)，第51頁。

主要相關法例

6.1.4 日本在1982年制定《出入國管理及難民認定法》時，就於本地落實《難民公約》和《難民議定書》的條文設立了難民確認制度。2002年，法務省開始檢討有關難民的法例和審定程序，並於2004年6月通過經修訂的《出入國管理及難民認定法》。2004年的《出入國管理及難民認定法》引入了"暫時滯留許可"，讓尋求庇護者的法律身份得以稍加確定。在此之前，庇護申請人根本並無任何法律身份。暫時滯留許可給予沒有居留資格的申請人(即認可居留期限屆滿或非法進入日本的人士)法律身份，讓他們可暫時居留，不必受制於遞解離境程序。

6.1.5 申請被拒的尋求庇護者，可因人道理由而獲給予"在留特別許可"(即特別逗留許可)。《出入國管理及難民認定法》第61-2-2-2條訂明，"法務大臣須審視有否理由給予沒有居留資格的外國人在留特別許可；若有如此理由，便可向他們批出許可"。然而，該條文並無界定批出在留特別許可的理由。有關當局在批出許可時會否考慮《禁止酷刑公約》第3條，亦不得而知。《出入國管理及難民認定法》並無作出進一步解釋。

庇護制度

6.1.6 根據日本的庇護制度，外籍人士可按《難民公約》所訂，申請確認難民身份。在初審和上訴階段，難民身份均由法務省入國管理局裁定。

6.1.7 倘若申請人獲法務省確認為難民，便可獲准以適當的居留資格在日本逗留，並享有如同在日本合法逗留的外國人所享的權利。

6.2 庇護程序

提出聲請

6.2.1 尋求庇護者須親身向地方入國管理局提交書面申請及證明文件。難民身份確認申請會交由對申請人的居住地或暫住地有管轄權的地方入國管理局或其地區辦事處或支局處理。只有文盲或殘疾的申請人才可提出口頭申請。至於16歲以下的人士，可由一名近親代為辦理申請。每名尋求庇護者(包括未成年子女)必須個別提出申請。法務省通常會一併考慮各家庭成員的申請，從而對整個家庭作出劃一的裁決。

6.2.2 有關當局接獲申請後，會向申請人發出收據，並通常會將其釘在申請人的護照上。該收據是非常重要的文件，因為有關當局發出載有申請編號的收據，即表示已正式接納該宗申請。

6.2.3 平均而言，庇護程序可歷時6個月至兩年不等。根據《出入國管理及難民認定法》第61-2-4條，申請難民確認的人士在等候其庇護申請結果期間，一般可獲給予暫時滯留許可。換言之，他們可獲給予非正式的居留權，不會在申請進行期間受制於遞解離境程序。

6.2.4 《出入國管理及難民認定法》並無明文就難民身份申請設定任何限期。¹⁴² 然而，為符合取得暫時滯留許可的資格，申請人必須自在日本入境起計，或身處日本期間，得悉因為某些情況而令其可能成為難民此事實當日起計的6個月內提出申請。倘若申請人沒有在6個月內提出申請，但能就有關延誤作出合理解釋，仍可獲給予暫時滯留許可。

¹⁴² UNHCR Representation in Japan (2005); Japan Association for Refugees (2008).

6.2.5 除上述準則外，尚有兩項給予暫時滯留許可的準則。第一，申請人須直接來自一個因《難民公約》所述的原因而令其生命、人身安全或人身自由受到威脅的地區；第二，他並非遞解離境令的執行對象。

為審定庇護聲請而進行的會面

庇護會面

6.2.6 申請一經受理，申請人便會被傳召與難民調查官(法務省指派的入境審查官)會面。雙方可進行一輪或多輪的會面。

6.2.7 申請人在提交申請時，通常會連同一份個人陳述書一併提交，儘管此非強制規定。在會面期間，難民調查官可能會要求申請人提供補充資料。難民調查官會就申請人提供的陳述書提問，藉此盡量準確地瞭解有關聲請。難民調查官可能會重複提出相似的問題，以核實事實和避免有所誤解。地方入國管理局會安排一名傳譯員在場。難民調查官會在面談期間以日文筆錄有關內容，並於面談完結時向申請人展示面談紀錄。傳譯員會向申請人讀出該紀錄所載的內容。申請人繼而會被要求在紀錄上簽署，以確認此為他對主持面談的人員所述的內容。

6.2.8 如果從申請人提交的資料及透過面談均未能確立充足證據，難民調查官可能會向公共機構辦事處或私人機構索取有關申請人的資料。

法律代表

6.2.9 第三者(例如律師或朋友)不准陪同申請人出席會面。即使申請人再度被傳召作進一步會面，他亦無權讓律師或任何其他人士在場提供協助或給予意見。

舉證責任

6.2.10 難民身份是否獲得確認，取決於申請人提交的資料。申請人須憑實質證據或有關人士的證供，證明他是難民。¹⁴³ 申請人應盡可能提供所有支持其申請的文件。身份證、服役的相關文件、學校或大學的證書、黨員卡／黨籍證明書、出生證明書及羈留獲釋證明等文件，均可作為有用的證據。

裁決

6.2.11 雖然法例並無訂明就申請作出裁決的時限，但法務省正式聲明其目標是在6個月內作出裁決。¹⁴⁴

6.2.12 在進行會面後，難民調查官會把初步評估呈交地方入國管理局局長核准，然後送交入國管理局東京總部的難民認定室作最後評估和裁決。如果需要進一步的資料，難民認定室可把案件發還地方入國管理局。一般而言，如果不需要進一步的資料，難民認定室室長會就給予或拒絕庇護提出建議，並把案件轉交法務大臣，以作出最終裁決。

¹⁴³ Immigration Bureau Ministry of Justice (2006)，第5頁。

¹⁴⁴ Japan Association for Refugees於2011年4月5日的回覆。

上訴程序

向法務省提出上訴

6.2.13 不獲確認難民身份的申請人，可向法務省提出上訴。一如申請確認難民身份的情況，上訴人可在對其居住地或暫住地有管轄權的地方入國管理局、其地區辦事處或支局提出上訴。申請人須在接獲難民身份被拒通知後7天內提出上訴。倘若他因無可避免的情況(例如天災)而未能提出上訴，仍可在7天期限後提出上訴。

6.2.14 申請被拒的庇護聲請人可把他們在接獲庇護申請被拒的通知時所收到的上訴申請表呈交法務省，以提出上訴。申請人應在上訴申請表中註明上訴理由，並附上有關的證明資料。申請人亦可在稍後提供補充理由及資料，但上訴申請表必須在7天期限內送達法務省。

6.2.15 上訴覆核會交由入國管理局轄下的審判課處理。2004年對《出入國管理及難民認定法》的修訂建立了一個制度，讓獨立的難民審查參與員參與上訴程序。該法例規定，法務大臣就上訴作出裁決時，須聽取參與員的意見。難民審查參與員由法務大臣從"能夠作出公正的判斷，且具有法律或當前國際形勢學術背景的有識之士"中委任，當中包括前外交官、商人、政府官員、記者、法官、學者及非政府機構成員。¹⁴⁵ 參與員以3人為一組，每組會獲編配個案以進行討論。然而，參與員所得的結論不具約束力，最終裁決仍由法務大臣作出。¹⁴⁶

¹⁴⁵ Dean (2006)，第12頁。

¹⁴⁶ Dean (2006)，第12-13頁；Japan Association for Refugees於2011年4月5日的回覆。

6.2.16 申請人可要求與難民審查參與員會面。如果申請人提出此要求，審判課會安排參與員和入境事務人員與申請人會面。會面通常只進行一次。對於沒有要求會面的人士，參與員和入境事務人員會根據有關文件覆檢個案。¹⁴⁷

6.2.17 與難民審查參與員的會面歷時約兩小時，有關過程會被記錄在案。申請人的朋友或其他第三者可以保佐人或介入人的身份出席會面並提供意見。如屬此情況，申請人須以書面把保佐人或介入人的身份通知入國管理局。

6.2.18 與初審的會面不同，律師獲准出席上訴會面。倘若獲難民審查參與員准許，律師可在會面期間代表尋求庇護者陳述案情。¹⁴⁸

6.2.19 在會面後，申請人會獲通知上訴裁決。倘若上訴覆核結果認為初審拒絕給予難民身份的決定錯誤且將其推翻，申請人便會獲給予難民身份。

6.2.20 不管申請人是否獲批暫時滯留許可，只要難民確認程序仍在進行，任何持續進行的遞解離境程序便須停止。一旦上訴被駁回或遭拒絕，遞解離境程序便會恢復執行。

司法覆核

6.2.21 倘若上訴失敗，申請人可向地方法院尋求司法覆核。申請人須在獲悉上訴被駁回後的6個月內提出訴訟，以尋求司法覆核。¹⁴⁹

¹⁴⁷ Japan Association for Refugees於2011年4月1日的回覆。

¹⁴⁸ Japan Association for Refugees於2011年4月14日的回覆。

¹⁴⁹ Japan Association for Refugees (2008)，第6頁。

6.2.22 司法覆核並無要求全面覆檢案件的案情或所有法律問題。法院只審視法務省在上訴覆核中所作決定的合法性，而不會考慮隨後發生的事情。由於司法覆核程序可能歷時數年，申請人若希望隨後發生的事情亦可獲得考慮，便須重新提出庇護申請。

6.2.23 並非所有尋求庇護者均獲保證可尋求司法覆核。在行政程序完結後(即直至向法務省提出的上訴被駁回為止)，部分申請人會隨即被遞解離境。法例並無條文規定，在6個月內(即上訴被駁回後向法院提出訴訟的時限內)不得把申請人遞解離境。¹⁵⁰ 雖然申請人可藉司法程序阻止有關當局將其遣返，但裁決通常需時至少1個月。因此，在某些情況下，尋求庇護者在準備提出訴訟的過程中，已被迫登上飛機，被遣送回其原居國家。¹⁵¹

基於人道理由給予的"在留特別許可"

6.2.24 在特殊情況下，即使不符合確認難民身份的要求，外籍人士亦可獲准在日本生活。2004年《出入國管理及難民認定法》第61-2-2條規定，尚未取得居留資格的外籍人士，其難民確認申請一旦被拒，法務大臣便須研究是否有理由批出"在留特別許可"；若有該等理由，便可給予他們許可。對於不符合難民準則，但有令人信服的理由(例如戰爭、內戰等)而無法返回原居國家的人士，可獲提供"在留特別許可"。

¹⁵⁰ CAT Network Japan (2007)，第31頁。

¹⁵¹ Japan Federation of Bar Associations (2007)，第66頁。

6.2.25 申請人必須在不獲確認為難民的情況下，方可獲考慮給予《出入國管理及難民認定法》第61-2-2條所訂的"在留特別許可"。換言之，在庇護申請過程起始階段，不可要求給予"在留特別許可"。法務省審判課負責處理有關"在留特別許可"的請求。法例並無訂明給予"在留特別許可"之準則，而最終須由法務大臣酌情決定。法務省一般會考慮多項因素，例如申請人的過往紀錄、家庭聯繫及其原居國家的情況。¹⁵² 當局曾公開發布一些相關的行政指引，但當中並無提述《禁止酷刑公約》第3條。¹⁵³

6.2.26 與根據2004年《出入國管理及難民認定法》獲給予難民身份人士的居留安排相比，透過"在留特別許可"提供的居留安排較不穩定。"在留特別許可"是為期一年的可續期居留許可，有關當局有權酌情將其撤銷。然而，"在留特別許可"的持有人可獲享醫療、退休及教育方面的福利。理論上，持有人可於10年後申請更改簽證性質，經法務大臣酌情考慮後，便可獲准長期居留或永久居留。事實上，"在留特別許可"持有人取得永久居留權的為數不多。只有當法務大臣認為該外籍人士符合某些準則(例如行為操守良好，並有足夠資產或能力在日本獨立生活)，且符合日本利益的前提下，才會獲批准永久居留。由於"在留特別許可"的撤銷須行使酌情權，有關許可變相可自動續期。儘管如此，"在留特別許可"持有人仍有被撤銷許可並被強迫遣返的風險。舉例而言，如果持有人因觸犯嚴重刑事罪行而被監禁，便屬於此情況。¹⁵⁴

¹⁵² Japan Association for Refugees (2008)，第11頁。

¹⁵³ Japan Federation of Bar Associations (2007)，第53頁。

¹⁵⁴ Dean (2006)，第16頁。

6.3 法律援助及其他支援

法律援助

有否提供公帑資助的法律援助

6.3.1 《總合法律支援法》規定，該國政府須提供法律援助，並負擔有關經費。然而，持非正式居留許可或一年以下居留許可的外國人將不獲給予公帑資助的法律援助。有鑒於此，申請確認難民身份的人士難以獲得政府提供的法律援助¹⁵⁵

6.3.2 聯合國難民事務高級專員公署和私人基金會向外籍人士提供法律援助。部分律師亦義務提供服務，另有一些則減費或象徵式收費，從而在某程度上滿足他們對法律諮詢的需要。儘管上述各方作出努力，整體上向尋求庇護者提供的法律諮詢似乎並不足夠。¹⁵⁶

提供法律援助人士的資格和培訓

6.3.3 《出入國管理及難民認定法》並無任何規定，訂明在上訴程序中作為難民確認申請人的代表的法律援助提供者的資格。

經濟及社會支援

6.3.4 尋求庇護者沒有資格獲得任何正式的居留資格，亦不獲准工作。不過，對於提交申請時持有有效簽證的尋求庇護者，其居留資格會轉為"指定活動"；倘若申請程序歷時超過6個月，入國管理局便會向他們發出工作證。

¹⁵⁵ Japan Federation of Bar Associations (2007)，第.60頁。

¹⁵⁶ Dean (2006)，第11頁。

6.3.5 外務省透過難民事業本部(此為於1980年代成立的半官方機構)向有急切需要的申請人提供經濟援助。根據難民事業本部發出的資料單張，符合資格獲得援助的人士為該等獲確認為需要受保護(協助)的難民身份確認申請人(包括提出上訴的人士)，例如非常貧困的人士。難民事業本部認為符合資格的人士可獲得經濟援助，以應付生活開支和房租，並於有需要時可獲醫療費用。¹⁵⁷

6.3.6 原則上，尋求司法覆核的尋求庇護者沒有資格獲享難民事業本部的協助。況且，由於缺乏公帑資助，向每名申請人提供的經濟援助只限為期約4個月。雖然尋求庇護者可申請續期，但實際上卻因預算緊絀而難以實行。¹⁵⁸

6.4 問題及關注事項

缺乏獨立的覆核機構

6.4.1 聯合國禁止酷刑委員會(下稱"禁止酷刑委員會")關注到，日本缺乏一個獨立的機構，以覆核難民確認申請和移民官員所作的決定。尤其是，法務省不允許難民確認申請人在申請的第一階段選擇法律代表，而該國政府實際上亦不向非居民提供法律援助。¹⁵⁹

¹⁵⁷ Refugee Assistance Headquarters (2011).

¹⁵⁸ Japan Association for Refugees (2009)，第16頁。

¹⁵⁹ *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Conclusions and recommendations of the Committee against Torture: Japan (30 April-18 May 2007)*，第3-4頁。

6.4.2 考慮到入境管制和外交政策可能會干擾難民確認的行政事宜，日本辯護律師聯合會要求法務省設立一個獨立機構，負責進行難民確認。該會亦建議法務省不得挑選前檢察官和前外交官擔任難民審查參與員。為提高參與員的獨立性，將參與員秘書處獨立於入國管理局，會較為可取。

尋求庇護者的困境

6.4.3 大部分申請人被禁止工作。雖然有需要的尋求庇護者在其聲稱受理期間可獲社會援助，但該等援助不論範圍和發放時間均相當有限。獲發的經濟資助遠遠少於保證最基本生活水平所需的金額。¹⁶⁰ 況且，經濟援助只限發放約4個月，比處理庇護申請所需的時間為短。

6.4.4 日本辯護律師聯合會警告，禁止所有臨時居留的人士工作，會對難民確認申請人的生命構成威脅。¹⁶¹ 該會建議在申請過程中准許難民確認申請人工作，或給予他們足夠的援助，以支持其生活所需。

¹⁶⁰ Japan Federation of Bar Associations (2007)，第65頁。

¹⁶¹ Japan Federation of Bar Associations (2007)，第65頁。

第7章 —— 分析

7.1 引言

7.1.1 根據先前章節的研究結果，本章會就該5個選定司法管轄區(即美國、澳洲、英國、瑞士和日本)的酷刑聲請處理機制與香港的經改進行政機制作一比較。有關比較會集中於下述範疇：

- (a) 提出酷刑聲請；
- (b) 庇護聆訊／會面；
- (c) 上訴及覆檢程序；
- (d) 保護有遭受酷刑風險的申請人的人道考慮；
- (e) 法律援助及其他支援；及
- (f) 問題及關注事項。

7.1.2 為利便議員就相關事宜進行討論，選定司法管轄區及香港的酷刑聲請處理機制的主要特點綜述於**附錄**。

7.2 酷刑聲請處理機制

7.2.1 該5個選定司法管轄區均為聯合國《1951年難民地位公約》(下稱"《難民公約》")及／或《1967年難民地位議定書》(下稱"《難民議定書》")的締約國，並已批准或加入《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》")。

7.2.2 根據適用於香港的《禁止酷刑公約》第3條，如有充分理由相信任何人士在另一國家將有遭受酷刑的危險，香港政府不會將該人士驅逐、遣返或引渡至該國。儘管如此，《難民公約》並不適用於香港。

提出酷刑聲請

可否直接提出酷刑聲請

7.2.3 只有在美國可直接根據《禁止酷刑公約》提出酷刑聲請，而在其他4個海外司法管轄區，酷刑聲請須在難民／庇護計劃下提出。至於不符合難民資格但因有可能會遭受酷刑而無法返回原居國家的申請人，他們所提出的聲請可基於人道理由予以考慮。沒有另設機制處理酷刑聲請。在美國，申請《禁止酷刑公約》下的濟助大致上與尋求庇護的方式相同。兩者在程序上的唯一分別，就是庇護申請可主動或被動提出，但酷刑聲請則不可主動提出。在英國，申請人亦可在庇護程序進行期間根據《歐洲人權公約》提出人權聲請。相對於《禁止酷刑公約》而言，《歐洲人權公約》提供相若甚或更大的保障。

7.2.4 在香港，酷刑聲請可直接根據《禁止酷刑公約》第3條提出。此等聲請會交由入境事務處處理。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。申請人如欲提出庇護申請，可與聯合國難民事務高級專員公署(下稱"專員公署")香港辦事處聯絡。專員公署會"審定難民身份"(即由專員公署人員會見尋求庇護者)，以識別需要國際保護的難民。鑒於已審定為難民的人士不得在港逗留，專員公署會安排他們前往其他願意為難民提供保護的地方定居。收容國家各自訂有本身的程序，通常會要求再次會見難民。

提出申請的方式

7.2.5 在瑞士，申請人可以口頭或書面方式提出申請，但在其他選定研究的地方，酷刑和庇護申請必須以書面方式提出。不論以何種方式提出申請，在所有選定司法管轄區，申請人必須盡可能一併提交身份證明和其他支持有關申請的證據。

7.2.6 在香港，酷刑聲請亦須以書面方式提出。入境事務處的接待人員會提供一份問卷供申請人填寫。申請人須把填妥的問卷連同支持有關聲請的其他文件一併遞交。

庇護聆訊／會面

在進行庇護會面前的初步審核

7.2.7 在英國，申請人必須通過審核程序，然後才獲編配個案負責人。在審核會面中，申請人須出示護照或旅遊證件，以確定其身份和國籍及支持其申請。在瑞士，申請人亦同樣會獲得初步接見，以核實其個人資料及前往當地的路線。在這兩個歐洲國家，根據有關規則界定為"顯然毫無理據"或"明顯帶有濫用成分"的申請¹⁶² 會被剔除。至於美國、澳洲和日本，則無訂立此類審核程序。

7.2.8 在香港，於會面前不會進行初步審核，以就酷刑聲請作出裁決。

¹⁶² 申請人如來自歐洲聯盟規例及當地規則界定為"安全的原居國家"或"安全的第三國家"，其聲請會被視為"顯然毫無理據"或"明顯帶有濫用成分"。

庇護聆訊／會面的性質

7.2.9 在美國，就確認庇護申請進行的會面以非對辯方式進行，而酷刑聲請的遣送離境程序則屬對辯性質，由雙方(即申請人和美國政府)向主審移民法官陳述案情。在其他4個選定司法管轄區，庇護會面以非對辯方式進行，負責機關的人員會就有關庇護申請向申請人提問。

7.2.10 在香港，酷刑聲請由入境事務處轄下的酷刑聲請審理組負責處理。在收到填妥的問卷後，酷刑聲請審理組會指派一名個案負責人盡早與申請人會面。一如大部分選定司法管轄區，審核會面以非對辯方式進行。倘若申請人未能出席會面，個案負責人會根據所得資料就酷刑聲請作出裁決。如申請人沒有提供足夠資料支持其聲請，個案負責人可拒絕有關聲請。

法律代表

7.2.11 在美國，申請人可在遣送離境程序中延用法律代表，但政府不會承擔有關費用。在澳洲、英國和瑞士，於庇護會面進行期間，申請人必須親自回答問題，但可帶同代表律師出席會面。鑒於申請人可自行選擇是否讓代表律師在場，有關當局一般不會押後會面，以給予時間讓申請人尋求法律意見或延用代表。在日本，根據法律規定，申請人無權讓律師或其他人士在場提供協助或給予意見。

7.2.12 在香港，申請人可帶同一名代表律師出席會面。倘若申請人就其個案延用法律代表，必須通知酷刑聲請審理組。個案負責人一般不會押後已編定的會面，以給予時間讓申請人尋求法律意見或延用代表。倘若申請人的代表律師沒有出席會面，個案負責人可在其缺席的情況下進行會面。¹⁶³

¹⁶³ 入境事務處(2011)。

舉證責任

7.2.13 在該5個選定司法管轄區，申請人均須負上舉證責任。在美國，申請人有責任證明，如被遣送至有關國家，會較有可能遭受酷刑。在其他4個選定司法管轄區，尋求庇護者須提供相關證據，證明他們是難民。

7.2.14 根據《禁止酷刑公約》第3條，要求免被強迫遣返的聲請人有義務履行舉證責任，證明有充分理由，相信他在遣送至有關國家後會有遭受酷刑的危險。因此，一如選定的地方，在香港，申請人有義務在審核程序進行期間盡早提交與聲請有關的真確且完整的資料。¹⁶⁴

裁決

7.2.15 在選定司法管轄區(日本除外)，主審移民法官或負責進行會面的人員會根據申請人在有關程序或庇護會面期間的對話、所提供的證據及負責機關所得的資料作出裁決。在日本，負責進行會面的人員所作的初步評估須經上級人員通過，並由法務大臣作出最終裁決。

7.2.16 在香港，負責進行審核會面的個案負責人會就聲請是否有足夠證據支持作出裁決。個案負責人須就個案考慮所有相關資料，包括相關原居國家的資料。¹⁶⁵

7.2.17 在選定司法管轄區，負責機關均有就庇護申請作出裁決設定時限。在美國，雖然根據《禁止酷刑公約》提出的聲請不受庇護申請的180天時限約束，但申請人如同時申請庇護和《禁止酷刑公約》下的濟助，仍會受180天的快速裁決時限約束。在澳洲、英國和瑞士，時限由30天至3個月不等。在日本，法例雖無訂明時限，但法務省公開聲明其目標是在6個月內就庇護申請作出裁決。

¹⁶⁴ 入境事務處(2011)。

¹⁶⁵ 立法會秘書處(2011c)附錄II第2頁。

7.2.18 在香港，並無就酷刑聲請作出裁決設定具體時限。在自2009年12月起實施的經改進機制下，大部分個案的裁決可於問卷交回後的兩個月內作出。¹⁶⁶

上訴及覆檢程序

提出上訴

7.2.19 在所有選定司法管轄區，申請人可就拒絕庇護的裁決提出上訴。儘管如此，在英國，尋求庇護者若提出"顯然毫無理據的聲請"或來自"安全的"國家，便只可於離開英國後才能提出上訴。

7.2.20 在香港，申請被拒的酷刑聲請人可根據《基本法》第四十八條第十三款，就有關決定向香港特別行政區行政長官提出呈請。申請人須填寫呈請通知書(與有關酷刑聲請的決定通知書一併發出)，並於決定通知書發出日期起計的14天內，把填妥的呈請通知書，連同所有證明文件(倘有的話)交回保安局申訴組辦事處。

覆檢機關

7.2.21 在澳洲、英國和瑞士，就庇護個案進行覆檢的機關獨立於原本負責作出裁決的機關。另一方面，在美國，移民上訴委員會(**Board of Immigration Appeals**)是司法部轄下的上訴審裁機構；而在日本，覆檢由法務省入國管理局審判課負責進行。

7.2.22 在香港，審裁員(酷刑呈請)獲賦權就酷刑聲請被拒提出的呈請作出裁決。退休法官及裁判官獲委任為審裁員，負責處理有關呈請。每宗聲請會由一名審裁員負責作出裁決。

¹⁶⁶ 保安局於2011年4月14日作出的回覆。

上訴過程

7.2.23 根據美國和瑞士的上訴程序，負責機關會透過覆核個案的文件，就上訴作出裁決。因此，申請人必須提交明確的呈請及提供證明文件。在日本，有關程序可以文件覆核或口頭聆訊的方式進行。申請人如要求進行口頭聆訊，可在有別於出庭應訊的環境下與獨立的難民審查參與員和入境事務人員會面。在澳洲，上訴聆訊亦屬非對辯性質，讓申請人有機會就與所覆檢的裁決有關的事宜作供及陳述論據。另一方面，在英國，雙方會在進行相對正式的上訴聆訊期間就有關個案對辯。

7.2.24 在香港，審裁員會決定應否就呈請進行口頭聆訊。視乎個案的情況所需，審裁員可與申請人和入境事務處的代表進行口頭聆訊。口頭聆訊會以非公開形式進行。除申請人和其代表、審裁員、申訴組人員、入境事務處的代表、獲雙方邀請出席的證人、押送羈留呈請人的人員(如適用者)和傳譯員可出席聆訊外，任何人士均不得在場。¹⁶⁷ 審裁員經考慮所得的資料和有關情況後，會覆檢個案負責人的決定有何依據，就聆訊作出裁決。

法律代表

7.2.25 在所有選定司法管轄區，申請人可在上訴程序進行期間委聘代表律師。在美國和瑞士，有關程序雖以書面提出，但申請人可委聘代表律師代為提出上訴。

¹⁶⁷ 保安局(2011a)。

7.2.26 在香港，申請人可委聘代表律師協助擬備呈請書。倘有需要，申請人可帶同代表律師出席口頭聆訊，但須事先填寫呈請通知書第3部分以提供代表律師的資料。代表律師或證人如有任何更改，申請人須於進行聆訊前至少5個工作天通告申訴組，並且不得在未經審裁員同意的情況下帶同其他人士出席聆訊。

上訴是否具有暫緩效力

7.2.27 在該5個選定司法管轄區，上訴均有暫緩效力，讓申請人在上訴待決期間不得被遣送離境。然而，在英國，提出"顯然毫無理據的聲請"或來自"安全的"國家的申請人不得在境內提出上訴。他們會被遣送離境，並且只可在英國境外提出上訴。

7.2.28 在香港，酷刑聲請人在上訴待決期間不會被遣送離境。

覆檢決定可否予以覆檢

7.2.29 在瑞士，聯邦行政法院的裁決為最終和絕對，而其他4個選定司法管轄區的覆檢決定均可再予覆檢。在英國，申請人如欲挑戰一級審裁處(First-tier Tribunal)所作的決定，可就有關的法律觀點向上級審裁處(Upper Tribunal)提出申請。申請人亦可就上級審裁處的決定進一步向上訴法院提出上訴。在美國、澳洲和日本，申請人可就覆檢決定向法院提出上訴。然而，司法覆核僅覆檢有關法律，檢視某項決定是否以公平且妥善的方式作出，而非研究有關聲請的案情。

7.2.30 在香港，申請被拒的酷刑聲請人可申請司法覆核，挑戰有關裁決。

保護有遭受酷刑風險的申請人的人道考慮

7.2.31 在美國，申請人可直接根據《禁止酷刑公約》提出酷刑聲請；而其他4個司法管轄區則可基於人道理由，考慮申請人的酷刑聲請。在澳洲，移民與公民事務部部長可行使酌情權，以更有利申請人的裁決取代覆檢機關的裁決。澳洲在《禁止酷刑公約》下的國際義務，是部長在行使有關酌情權時須考慮的其中一項相關因素。澳洲政府自2009年起提出有關補充保護¹⁶⁸的法例。

7.2.32 在英國，人權聲請可在庇護程序的任何階段根據《歐洲人權公約》提出，而有關申請會視作庇護申請考慮。倘若遣返申請人會令其遭受嚴重傷害或有違《歐洲人權公約》第3條的待遇，他會獲准在英國逗留。在瑞士，倘若預計遣返有關人士會令其面臨嚴重的一般危險而需要保護，他們亦同樣會獲給予暫時保護。

7.2.33 在日本，對於不符合難民資格但有令人信服無法返回原居國家的理由的人士，法務省可提供在留特別許可。有關當局並無披露給予許可的準則，但政府或會考慮《禁止酷刑公約》第3條。

7.2.34 香港的情況有別於選定司法管轄區，因其不會向難民提供庇護。無論如何，申請人可在香港直接根據《禁止酷刑公約》提出酷刑聲請。一如美國，倘若申請被拒，申請人不得申請任何人道保護。

¹⁶⁸ 補充保護一詞用以描述為該等並非為難民，但因真的存在遭受某種傷害的風險(這會有違澳洲不遣返的義務)而不能遣返至其所屬國家的人士提供的保護類別。

法律援助和其他支援

有否提供由公帑資助的免費法律援助

7.2.35 在澳洲、英國和瑞士，沒有收入或收入極微薄的尋求庇護者可獲免費法律援助。在美國，申請人可自費或向私營的免費法律服務機構尋求法律代表。在日本，尋求庇護者同樣不享有國家資助的法律援助，而非政府界別會提供有限度的法律援助。

7.2.36 在香港，有需要的酷刑聲請人可透過當值律師服務轄下的酷刑聲請計劃獲得公帑資助的法律援助。該計劃自2009年12月24日起以試驗性質暫行12個月。鑒於試行計劃運作成功，當值律師服務已與政府議定由2010年12月24日起將計劃延續24個月，為有經濟困難的申請人提供法律援助。入境事務處通常會在收到問卷當日把申請人轉介予當值律師服務，以尋求法律援助。申請人通過相關的資格審查後，當值律師服務會按情況指派當值律師為他們提供法律援助。舉例而言，申請人可就填寫問卷徵詢當值律師的意見，又或要求當值律師陪同出席審查會面。在呈請階段，有理據的個案亦會獲得公帑資助的法律援助。

7.2.37 在所有選定司法管轄區，均有非政府機構為最弱勢的尋求庇護者提供免費法律援助和代表；而在香港，亦有類似的非政府機構提供免費法律援助。

提供法律援助人士的資格和培訓

7.2.38 在美國，非牟利宗教組織、慈善機構、社會服務機構或類似性質的機構，可向移民上訴委員會申請承認，以及對其代表的認可。合資格機構必須向移民上訴委員會證明並令其信納，有關機構只收取象徵式收費，並且不會向提供援助的人士釐定過高的會員費，同時具備足夠的知識、資訊和經驗。獲承認的機構可申請認可品格良好且具備移民和入籍法律和程序方面的經驗和知識的人士作為其代表。

7.2.39 在澳洲，註冊移民代理須對澳洲移民法律和程序有深入的認識，以及符合高度的專業和道德標準。有關註冊須每年續期。倘要續領註冊，移民代理須符合持續專業發展的規定，完成有關的教育課程和講座。

7.2.40 在英國，提供法律援助資助意見及作為代表的人士須在移民及庇護評審計劃(Immigration and Asylum Accreditation Scheme)下獲得認可。他們須通過會面和草擬技巧，以及對庇護和移民法律認識等方面的測試。他們亦須每年接受持續專業發展，包括若干小時經核准的培訓或其他活動。

7.2.41 在瑞士和日本，並無具體規定訂明向尋求庇護者提供法律意見的人士在培訓或最少執業經驗方面的要求。

7.2.42 在香港，當值律師服務一般規定並招募合資格律師(即具備最少3年在取得專業資格後的經驗)作為當值律師，為酷刑聲請人提供法律援助。

公帑資助的法律援助收費計劃

7.2.43 在美國和日本，並無為尋求庇護者提供公帑資助的法律援助。在澳洲，移民諮詢和申請協助計劃透過招標資助註冊移民代理。在2009-2010年度，有關成本約為304萬澳元(2,462萬港元)，包括向318名被入境拘留的保護簽證申請人提供68萬澳元(551萬港元)的申請援助，平均每宗個案為2,138澳元(17,318港元)；向826名社區內處於弱勢的簽證申請人提供144萬澳元(1,166萬港元)的援助，平均每宗個案為1,743澳元(14,118港元)；以及動用92萬澳元(745萬港元)為8 756名弱勢人士提供移民意見，平均每宗個案為105澳元(851港元)。

7.2.44 在英國，庇護分級收費如下：初次申請法律援助為459英鎊(5,692港元)；在上訴聆訊前延用受管制法律代表為252英鎊(3,125港元)；及在實際進行上訴聆訊期間延用受管制法律代表為630英鎊(7,812港元)。在與內政部會面期間延用代表等訟辯服務須額外收費。

7.2.45 在香港，為酷刑聲請人提供法律援助的收費，與適用於當值律師服務提供的其他服務收費相同，即每小時720港元。

是否准許申請人工作

7.2.46 在澳洲，工作許可會發給持有過橋簽證，並積極跟移民與公民事務部解決其入境身份的申請人。同樣地，在日本，只有在提交申請時持有有效簽證的人士才可獲准工作。至於其他司法管轄區，申請人一般(至少在提交申請後的首數個月內)不會獲准工作。在美國，如果申請人提出庇護申請已歷150天而當局仍未就其申請作出裁決的話，他們便可申請工作許可。在英國，如果申請人等待就其庇護申請作出初步裁決已超過12個月，他們同樣可要求工作許可。在瑞士，申請人可於提交申請3至6個月後獲發工作證，視乎州份和有關情況而定。

7.2.47 在香港，申請人不會獲准工作。根據《2009年入境(修訂)條例》增補的《入境條例(第115章)》第38AA條，非法入境者及其他不可合法受僱的人士如接受僱傭工作(不論是否受薪)、開設或參與業務，即屬觸犯刑事罪行。

經濟及社會支援

7.2.48 在美國，政府並無為尋求庇護者提供任何經濟或其他支援；而在其他4個選定司法管轄區，政府則有為被視為弱勢的申請人提供有限度的經濟援助和社會福利。

7.2.49 在香港，基於人道理由，倘若酷刑聲請人於在港期間未能應付基本生活需要，當局會與非政府機構合作，按個別情況為有關人士提供實物援助。所提供的援助類別包括臨時住屋、膳食、衣履、其他基本日用品、交通津貼、輔導和醫療服務。¹⁶⁹

問題及關注事項

7.2.50 聯合國禁止酷刑委員會(下稱"禁止酷刑委員會")關注到，美國政府使用"外交保證"，以確保個別人士如被驅逐、遣返、轉移或引渡至另一國家而不會遭受酷刑。委員會尤其擔心有關程序缺乏司法審查及監察機制，以評估這些保證能否兌現。此外，移民法庭和移民上訴委員會的裁決質素廣受批評。檢察首長雖在2006年8月宣布22項措施，希望藉此改善移民法庭和移民上訴委員會的"工作表現和質素"，但許多改革措施並沒有獲得落實。再者，尋求庇護者獲得法律代表的權利必須不用政府承擔費用。一些學者認為，"不用政府承擔費用"這條件令尋求庇護者難以取得法律服務。

¹⁶⁹ 立法會秘書處(2011c)。

7.2.51 禁止酷刑委員會及部分本地和國際人權組織關注到，澳洲單依賴移民與公民事務部部長的酌情權，以符合其根據《禁止酷刑公約》所承擔的"免被強迫遣返"的義務。此外，該等不合乎規定進入澳洲的人士會遭強制拘留，是禁止酷刑委員會及非政府組織一直關注的事宜。尤其是，無國籍人士理論上可受到無限期拘留，因為他們沒有資格申請簽證，也沒有可把他們遣返的祖國。禁止酷刑委員會對於遭入境拘留的無國籍人士，可能受到"永久"拘留的風險，表示關注。

7.2.52 在英國，"新庇護模式"的時限短促令人關注。在該模式下，尋求庇護者未必有足夠時間就其個案作好準備。"新庇護模式"另一令人關注之處，就是進行分類可能會導致聲請在未經充分考慮的情況下已被預先裁定。據多所機構觀察所得，不具暫緩效力的上訴個案引起若干問題，例如，尋求庇護者若提出"顯然毫無理據"的聲請，他們在提出上訴之前，可能已被送回一個會令他們遭受迫害的國家。尋求庇護者實際上亦難以在國外提出上訴。此外，有關注指在一些個案中，即使內政部已掌握先前在庇護會面期間取得有關申請人過往所受酷刑的資料，酷刑受害者仍被扣留。

7.2.53 有意見認為，瑞士"在申請尚未進入實質程序前拒絕該項申請"的做法或未能保證申請人經過正式的聆訊，因而違反《禁止酷刑公約》第3條有關禁止強迫遣返的規定。此外，如有關人士曾因為干犯特別嚴重的重刑罪或非重刑罪而在法律上被定罪，則瑞士不會引用禁止免被強迫遣返的規定。此項基於國家安全的理由而拒絕提供保護的做法，未必與瑞士須遵從《禁止酷刑公約》第3條所訂免被強迫遣返原則的責任相符。另一令人關注之處，就是當局理論上應提供法律援助，但實際上，法律援助通常不會在初次審查程序中提供。

7.2.54 禁止酷刑委員會關注到，日本缺乏一個獨立的機構，以覆核難民確認申請和移民官員所作的決定。尤其是，法務省不允許難民確認申請人在申請的第一階段延用法律代表，而該國政府實際上亦不向非居民提供法律援助。此外，大部分申請人被禁止工作。雖然有需要的尋求庇護者在其聲請受理期間可獲社會援助，但該等援助不論範圍和發放時間均相當有限。

7.2.55 香港並無審定難民身份的制度，以處理庇護聲請。政府僅依靠專員公署處理此等聲請。在禁止酷刑委員會就香港政府於2008年提交的定期報告舉行的聽證會上，部分獲邀出席的非政府機構表達關注，指專員公署未能為在港的尋求庇護者提供足夠保護。¹⁷⁰ 他們聲稱，專員公署的程序缺乏保證，未能確保透明度、申請被拒的書面理由、獨立上訴、法律援助及司法覆核等程序上公平公正，最終可能會導致“在程序上出現結構性強迫遣返”。禁止酷刑委員會亦有類似的關注，¹⁷¹ 並為此建議香港政府考慮就庇護訂立一套法律制度，並制訂詳盡且有效的程序，詳細審核每宗個別個案的案情，以及考慮把《難民公約》及《難民議定書》的適用範圍擴展至香港。此外，香港律師會及香港大律師公會亦關注透過當值律師服務轄下的酷刑聲請計劃向酷刑聲請人提供的法律援助相關的問題。

¹⁷⁰ Hong Kong Human Rights Commission Society for Community Organization (2008)及Hong Kong Human Rights Monitor (2008).

¹⁷¹ *Committee against Torture Consideration of reports submitted by States parties under Article 19 of the Convention: Concluding observations of the Committee against Torture: Hong Kong Special Administrative Region (3-21 November 2008)*, 第3頁。

附錄

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
背景						
主要相關法例	不適用。	<ul style="list-style-type: none"> • 《1998年外交事務改革與重組法》(<i>Foreign Affairs Reform and Restructuring Act of 1998</i>)； • 《移民及國籍法》(<i>Immigration and Nationality Act</i>)；及 • 《聯邦規例守則》(<i>Code of Federal Regulations</i>)。 	<ul style="list-style-type: none"> • 《1958年移民法令》(<i>Migration Act 1958</i>)；及 • 《1994年移民規例》(<i>Migration Regulations 1994</i>)。 	<ul style="list-style-type: none"> • 《2002年國籍、入境及政治庇護法》(<i>Nationality, Immigration and Asylum Act 2002</i>)；及 • 《1998年人權法》(<i>Human Rights Act 1998</i>)。 	《1998年底護法》(<i>Asylum Act of 1998</i>)。	《出入國管理及難民認定法》。
負責機關	入境事務處。	<ul style="list-style-type: none"> • 國土安全部轄下的美國公民及移民服務局 (US Citizenship and Immigration Services)(下稱"美國移民局")；及 • 司法部轄下的移民審查行政辦事處 (Executive Office of Immigration Review)。 	移民與公民事務部 (Department of Immigration and Citizenship)。	英國內政部轄下的邊境事務署 (Border Agency)。	聯邦移民局 (Federal Office for Migration)。	法務省入國管理局。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
提出酷刑聲請						
可否直接根據《禁止酷刑公約》提出酷刑聲請	可以，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。	可以，並應以尋求庇護的同一方式提出申請。	不可以。	不可以，但申請人可於處理庇護申請期間根據《歐洲人權公約》(European Convention on Human Rights) ⁽¹⁾ 提出人權聲請。	不可以。	不可以。
如何提出聲請	入境事務處會提供一份問卷供申請人填寫，以提交資料支持其聲請。	申請人可藉下述方法提出聲請，以獲得《禁止酷刑公約》下的濟助：在遣送離境程序進行期間向移民法官提出濟助要求；或向移民法庭出示證據或載於表格I-589的資料，以顯示如被遣送至有關國家，可能會遭受酷刑。	填寫表格866，向移民與公民事務部提出難民地位的申請。	申請人可在抵達入境口岸時向入境事務人員申請庇護。如果申請人身處英國，他們應預約邊境事務署的庇護審核組(Asylum Screening Unit)面談。	沒有關於如何提出申請的規定。申請人可以口頭或書面向瑞士駐外代表機構、邊境哨站、瑞士機場邊境管制站或聯邦移民局的接待及處理中心(Reception and Procedure Centre)提出申請。	尋求庇護者須親身向地方入境管理局提交書面申請及證明文件。

註：(1) 《歐洲人權公約》第3條訂明禁止施加酷刑及不人道或有辱人格的待遇或處罰的條文，內容與《禁止酷刑公約》的類似。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
初步審核						
在全面聆訊／會面前有否進行初步審核	沒有。	沒有。	沒有。	有。申請人須通過審核程序，然後才獲編配個案負責人。	有。申請人先獲初步接見，然後才獲編配至有關州份。	沒有。
審核程序	不適用。	不適用。	不適用。	<ul style="list-style-type: none"> 申請人會獲簡短接見，並須出示護照或旅遊證件，以確定其身份和國籍及支持其申請。 審核程序分為5類，申請人會被編入其中一類，以決定處理其聲請的未來路徑。 	<ul style="list-style-type: none"> 申請人須提供個人資料及前往瑞士的路線資料。 裁決須於申請提交後的20天內作出。倘若裁決未能於此時限內作出，聯邦移民局可把申請人編配至某一州份。 	不適用。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
就酷刑／庇護聲請作出裁決而進行的聆訊／會面						
裁決程序的形式	非對辯式會面。	對辯式聆訊(類似出庭應訊)。	非對辯式會面。	非對辯式會面。	非對辯式會面。	非對辯式會面。
由誰進行聆訊／會面	會面由入境事務處酷刑聲請審理組的個案負責人主持進行。	聆訊由獲檢察首長任命的移民法官主持進行。移民法官會聽取雙方(即申請人和美國政府)的論據。	會面由個案經理(移民與公民事務部中曾接受訓練的人員)主持進行。	會面由個案負責人(內政部的人員)主持進行。	會面由聯邦移民局的人員主持進行，並有一名非政府機構代表列席，作為中立觀察員，以核實會面過程是否符合規程。	會面由難民調查官(法務省指派的入境審查官)主持進行。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
就酷刑／庇護聲請作出裁決而進行的聆訊／會面(續)						
在聆訊／會面期間會有甚麼事情發生	申請人須回答個案負責人的提問。	雙方會向移民法官陳述案情。國土安全部的檢察官可能會盤問申請人和其他證人。	個案經理會就有關聲請向申請人提問。	申請人須解釋前往英國尋求庇護的原因，並應盡量提供有關庇護申請的詳情，亦可提交補充證據。	申請人須列出理由支持其申請，並解釋要求庇護的原因。	難民調查官會根據申請書連同申請人提交的陳述書向申請人作出提問。
在聆訊／會面期間可否延用法律代表	可以，申請人可帶同一名代表律師出席會面。	可以，但政府不會承擔有關費用。	否，但移民與公民事務部容許申請人的朋友、親戚或移民代理出席會面。	否，申請人必須親自回答問題，但他可帶同代表律師出席會面。	否，申請人必須親自回答問題，但律師可出席有關會面。	否，申請人無權讓律師或其他人士在場提供協助或給予意見。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
就酷刑／庇護聲請作出裁決而進行的聆訊／會面(續)						
舉證責任	申請人有義務在審核程序進行期間盡早提交與聲請有關的真實且完整的資料。	申請人有責任證明，如被遣送至擬議的接收國家，會較有可能遭受酷刑。在進行此類評估時，須考慮所有有關日後可能會遭受酷刑的證據。	申請人須在指定時限內向個案經理提供一切所需資料，以便其就有關申請作出裁決。	會面是申請人告知個案負責人為何把他遣返回國可能會令他遭受酷刑，以及其希望獲得考慮的所有資料的唯一機會。	尋求庇護者必須證明或至少令人信服其難民身份。	申請人須憑實質證據或有關人士的證供，證明他是難民。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
就酷刑／庇護聲請作出裁決而進行的聆訊／會面(續)						
作出裁決人士	負責進行審核會面的個案負責人。	移民法官。	個案經理。	個案負責人。	進行會面的聯邦移民局人員。	難民調查官的初步評估經地方入國管理局局長核准後，會送交入國管理局難民認定室作最後審查。難民認定室室長會向法務大臣提交建議，並由法務大臣作出最終裁決。
作出裁決的時限	並無就作出裁決設定具體時限。在經改進的機制下，大部分個案的裁決可於問卷交回後的兩個月內作出。	有別於庇護聲請，根據《禁止酷刑公約》提出的聲請不受180天時限約束。無論如何，申請人如同時申請庇護和《禁止酷刑公約》下的濟助，則須受180天的快速裁決時限約束。	大部分申請會在90天內作出裁決。	個案負責人務求在申請提出後約30天內把決定告知申請人。	一般可於申請提出後的3個月內就庇護作出裁決。	法例並無訂明時限，但法務省公開聲明其目標是在6個月內作出裁決。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
就酷刑／庇護聲請作出裁決而進行的聆訊／會面(續)						
如何作出裁決	個案負責人須就個案考慮所有相關資料，包括相關原居國家的資料。	倘若移民法官裁定申請人在遣送到接收國家會較有可能遭受酷刑，申請人便可獲享《禁止酷刑公約》第3條所賦予的保護。	個案經理根據澳洲移民法例及《難民公約》審查申請，亦可參考有關原居國家當前情況的資料。	個案負責人根據案情審查每宗申請，並會根據申請人所提供的資料，以及邊境事務署所備存關於申請人原居國家的資料，作出裁決。	在作出裁決時，聯邦移民局會判斷申請人是否符合《庇護法》第3條所訂的難民身份準則，並且核實是否沒有法律理據支持拒絕向其提供庇護。	難民身份是否獲得確認，取決於申請人提交的資料。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
上訴及覆檢程序						
提出上訴的時限	申請人須於決定通知書發出日期起計的14天內提交填妥的呈請通知書，以及所有證明文件。	上訴必須在移民法官作出裁決後30天內提出。	上訴必須在移民與公民事務部所作裁決的通知發出後28個曆日內提出。若申請人遭拘留，提出上訴的時限則為7個工作天。	申請人如被拘留，上訴表格必須在他接獲裁決通知後5個工作天內送達一級審裁處 (First-tier Tribunal)。申請人如非被拘留，則須在接獲裁決通知後10個工作天內送達。尋求庇護者若提出"顯然毫無理據的聲請"或來自"安全的" ⁽²⁾ 國家，便只可於離開英國後才提出上訴。	上訴必須在聯邦移民局發出有關不予庇護的裁決的通知後30天內提出。	申請人須在接獲難民身份被拒通知後7天內，透過向法務省遞交上訴申請書提出上訴。

註：(2) 根據《2002年國籍、入境及政治庇護法》第94條，國務大臣可視某個國家為"安全的"國家，並確認來自該國的申請人的聲請是"顯然毫無理據"的。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
上訴及覆檢程序(續)						
覆檢機關	委任為負責處理上訴的退休法官及裁判官為審裁員(酷刑呈請)。	移民上訴委員會 (Board of Immigration Appeals)(司法部轄下的上訴審裁機構)。	難民覆檢審裁處 (Refugee Review Tribunal) (獨立的法定機構)。	一級審裁處的移民及庇護廳 (Immigration and Asylum Chamber)(獨立的司法機構)。	聯邦行政法院 (Federal Administrative Court)(獨立的法院)。	法務省入國管理局審判課(政府機構)。
由誰進行上訴聆訊	由審裁員(酷刑呈請)進行上訴聆訊。	通常由1名或間中3名移民上訴委員會委員組成的小組進行上訴聆訊，他們均為檢察首長委任的律師。	由難民覆檢審裁處單一名成員進行上訴聆訊並作出裁決，該名成員不一定是律師，並由移民和公民事務部部長 (Minister for Immigration and Citizenship) 委任。	由1名或多名移民法官進行上訴聆訊，間中會有審裁處的非法律界成員陪同出席。	一般來說，由3名聯邦行政法院的法官負責覆檢一宗案件。	申請人可要求法務省聯同入境事務人員及法務大臣委任的獨立難民審查參與員主持聆訊。然而，他們所得的結論不具約束力。最終裁決仍由法務大臣作出。對於沒有要求進行聆訊的人士，參與員和入境事務人員會根據有關文件覆檢個案。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
上訴及覆檢程序(續)						
上訴程序的形式	文件覆核或口頭聆訊。	文件覆核。	口頭聆訊。	口頭聆訊。	文件覆核。	文件覆核或會面。
上訴過程	視乎個案的情況所需，審裁員可與申請人和入境事務處的代表進行口頭聆訊。	申請人可提交書面簡報，以支持其上訴，而國土安全部可就申請人的上訴提出書面反對。	移民與公民事務部不會派代表出席聆訊。申請人會在聆訊中陳述案情。	在全面聆訊中，申請人及其代表有機會陳述其案情。邊境事務署亦會有代表律師出席聆訊。	上訴應包含明確的要求或呈請，而上訴人應就其要求述明理由，並盡量提供證明文件。	申請人回答難民審查參與員的提問。申請人的朋友或其他第三者可出席聆訊和提供意見，供參與員考慮。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
上訴及覆檢程序(續)						
上訴程序進行期間可否延用法律代表	可以，申請人可委聘代表律師協助擬備呈請書，以及出席口頭聆訊。	可以，申請人可委聘律師或認可代表人為其代表。	可以，如果申請人需要法律代表，應在聆訊前與難民覆檢審裁處聯絡，或在聆訊開始時向難民覆檢審裁處提出有關事宜。	可以，申請人通常會與其代表律師一起出席聆訊。	可以，非政府機構可協助尋求庇護者提出上訴，或代表尋求庇護者撰寫上訴書。	可以，律師可作為尋求庇護者的代表出席。
上訴是否具有暫緩效力 ⁽³⁾	是，酷刑聲請人在上訴待決期間不會被遣送離境。	是，移民上訴委員會尚未就上訴作出裁決時，不得遣送申請人離境。	是。如果拒絕申請的裁決無須再經難民覆檢審裁處覆檢，便須在合理及可行的情況下盡快把有關人士從澳洲遣送離境。	是。在上訴待決期間，不得把上訴人遣送離境。不過，提出"顯然毫無理據的聲請"或來自"安全的"國家的申請人不得在英國提出上訴。他們會被遣送離境，並且只可在英國境外提出上訴。	是，遣送離境令不會在上訴待決期間執行。	是，遞解離境程序只會在上訴被駁回或被拒時才恢復執行。

註：(3) 倘若上訴具暫緩效力，申請人在上訴待決期間便不會被遣送離境。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
上訴及覆檢程序(續)						
覆檢決定可否再予覆檢	可以，申請被拒的酷刑聲請人可申請司法覆核，挑戰有關裁決。	可以，移民上訴委員會下令遣送離境的決定，可交由服務有關地區(即在移民法官席前進行聆訊的地區)的美國上訴法院再作覆檢。如在上訴法院上訴失敗，申請人可向美國最高法院提出移審呈請。	可以，如認為難民覆檢審裁處的決定在法律上有錯誤，可就該決定向聯邦法院 (Federal Court)或聯邦裁判法院 (Federal Magistrates Court) 提出上訴，要求進行司法覆核。	可以，申請人如欲挑戰一級審裁處所作的決定，可就有關的法律觀點向審裁服務處的上級審裁處 (Upper Tribunal) 提出申請。申請人可就該審理機構的決定進一步向上訴法院提出上訴。	不可以，聯邦行政法院的裁決是最終和絕對的。	可以，申請人可向法院提出訴訟，尋求司法覆核。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
保護有遭受酷刑風險的申請人的人道考慮						
在人道考慮下可提供的保護	不適用。	不適用。	移民和公民事務部部長可行使酌情權，以更有利申請人的裁決取代難民覆檢審裁處的裁決。	人權聲請可在庇護程序的任何階段根據《歐洲人權公約》提出，而邊境事務署會視之為庇護聲請。	有關人士如面臨嚴重的一般危險而需要保護，瑞士可給予他們暫時保護。	對於不符合難民準則，但有理由令人信服無法返回原居國家的人士，法務省可提供在留特別許可。
提供保護的準則	不適用。	不適用。	澳洲在《禁止酷刑公約》下的國際義務是移民和公民事務部部長行使該酌情權時會考慮的相關因素之一。	申請人只須證明有充分理由，相信其返回祖國或其他國家便會面對真正風險。如能通過該項真正風險的測試，便可獲得保護。	倘若預計遣返有關人士會令其面臨嚴重的一般危險而需要保護，他們會獲給予暫時保護。	有關當局並無披露給予許可的準則。然而，《禁止酷刑公約》第3條或會是其中一項考慮因素。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
法律援助及其他支援						
有否提供由公帑資助的免費法律援助	有，有需要的申請人可在當值律師服務下獲得公帑資助的法律援助。	否，申請人可自費尋求法律代表。	有，透過政府的移民諮詢和申請協助計劃提供免費法律援助。	有，沒有收入或收入極微薄的尋求庇護者可獲免費法律援助。	有，負擔不起律師費用的申請人可獲公帑資助的法律援助。	否，尋求庇護者不得享有國家資助的法律援助。
私人機構有否提供免費法律援助	有，非政府機構會提供免費法律援助。	有，移民審查行政辦事處備存一份符合規定資格的免費法律服務提供者名單。這份名單每季更新一次，提供予進行移民程序的申請人。申請人亦可在移民審查行政辦事處網站查閱有關資料。	有，部分移民代理會提供義務或免費服務。	有，非政府機構會提供免費法律援助和代表，協助最弱勢的尋求庇護者向邊境事務署申請庇護，以及在他們向審裁處、上訴法院提出上訴及其後的各個階段提供協助。	有，幾乎所有州份均有非政府機構向尋求庇護者提供免費法律意見及／或代表。這些法律諮詢服務由瑞士難民委員會(Swiss Refugee Council)負責統籌。	有，聯合國難民事務高級專員公署和私人基金會提供有限度的法律援助。此外，部分律師會義務提供服務，另有一些則減費或象徵式收費，以幫助尋求庇護者。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
法律援助及其他支援(續)						
提供法律援助人士的資格和培訓	當值律師服務一般規定並招募合資格律師(即具備最少3年在取得專業資格後的經驗)作為當值律師,為酷刑聲請人提供法律援助。	獲承認的機構須只收取象徵式收費,並且不會向提供援助的人士釐定過高的會員費,同時亦須具備足夠的知識、資訊和經驗。此等機構可申請認可品格良好且具備移民和入籍法律和程序方面的經驗和知識的人士作為其代表。	註冊移民代理須對澳洲移民法律和程序有深入的認識,以及符合高度的專業和道德標準。倘要續領註冊,移民代理須符合持續專業發展的規定,完成有關的教育課程和講座。	顧問須獲移民服務局辦公室認可。該局設有一套涵蓋移民、庇護和國籍法等方面的標準供他們依循。倘若顧問透過法律援助提供意見,便須同時符合法律服務委員會所訂的標準。此外,他們每年亦須接受持續專業發展,當中包括若干小時經核准的培訓或其他活動。	並無具體規定訂明律師在培訓或最少執業經驗方面的要求。	《出入國管理及難民認定法》並無任何規定,訂明提供法律援助人士的資格。
公帑資助的法律援助收費計劃	當值律師服務目前的收費為每小時720港元。	不適用。	移民諮詢和申請協助計劃透過招標資助註冊移民代理。在2009-2010年度,有關成本約為304萬澳元(2,462萬港元)。	庇護分級收費如下:初次申請的法律援助為459英鎊(5,692港元);在上訴聆訊前延用受管制法律代表為252英鎊(3,125港元);及在實際進行上訴聆訊期間延用受管制法律代表為630英鎊(7,812港元)。在與內政部會面期間延用代表等訟辯服務須額外收費。	沒有相關資料。	不適用。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
法律援助及其他支援(續)						
是否准許申請人工作	申請人不會獲准工作。	申請人在申請庇護期間不可申請工作許可。如果申請人提出庇護申請已歷150天而當局仍未就其申請作出裁決的話，他們便可申請工作許可。	一般而言，工作許可會發給持有過橋簽證，並積極與移民與公民事務部解決其入境身份的申請人。	申請審理期間，大多數庇護申請人不會獲准工作。然而，如果他們等待邊境事務署就庇護申請作出初步裁決已超過12個月，他們便可要求工作許可。	申請人可於提交申請3個月至6個月後獲發工作證，視乎州份和有關情況而定。	對於提交申請時持有有效簽證的尋求庇護者，其居留狀況會轉為"指定活動"，而如在申請提交後6個月內仍未作出裁決，入國管理局便會向他們發出工作證。
經濟及社會支援	基於人道理由，倘若申請人未能應付基本生活需要，當局會與非政府機構合作，按個別情況為他們提供實物援助。	政府不會向尋求庇護者提供經濟或其他支援。	尋求庇護者援助計劃向被視為弱勢的申請人提供有限度的經濟援助、醫療保健及其他服務。	個案負責人會評估申請人的情況，以決定他們是否符合接受支援的要求。申請人可能合資格領取房屋和生活費。如獲提供房屋，申請人不可選擇在何處居住。	申請人被編配到各州，他們可能獲安置於庇護所並領取社會福利，或於有需要時領取緊急援助。	政府透過難民事業本部(此為半官方機構)向有急切需要的申請人提供經濟援助。

附錄(續)

選定司法管轄區與香港的酷刑聲請處理機制

	香港	美國	澳洲	英國	瑞士	日本
問題及關注事項						
問題及關注事項	<ul style="list-style-type: none"> 並無審定難民身份的制度，以處理庇護聲請。 聯合國難民事務高級專員公署香港辦事處未能為尋求庇護者提供足夠保護，因其未能在確保程序上公平公正方面作出保證。 提供法律援助的問題。 	<ul style="list-style-type: none"> 缺乏司法審查及監察機制，以評估"外交保證"⁽⁴⁾能否兌現。 移民法庭和移民上訴委員會的裁決質素。 政府未有提供足夠的法律援助。 	<ul style="list-style-type: none"> 單依賴部長酌情為該等符合《禁止酷刑公約》所訂資格獲得保護的尋求庇護者提供"免被強迫遣返"的保護。 該等不合乎規定進入澳洲的人士會遭強制拘留。 	<ul style="list-style-type: none"> "新庇護模式"未能給予尋求庇護者足夠時間就其個案作好準備，而聲請在未經充分考慮的情況下已被預先裁定。 不具暫緩效力的上訴個案引起若干問題，例如，尋求庇護者若提出"顯然毫無理據"的聲請，可能會被送回一個會令他們遭受迫害的國家，而他們實際上亦難以在國外提出上訴。 酷刑受害者被扣留的問題。 	<ul style="list-style-type: none"> "在申請尚未進入實質程序前拒絕該項申請"的做法未能保證申請人經過正式的聆訊。 基於國家安全的理由而拒絕提供保護的做法，與《禁止酷刑公約》第3條所訂免被強迫遣返的原則並不相符。 法律援助通常不會在初次審查程序中提供。 	<ul style="list-style-type: none"> 缺乏一個獨立的機構，以覆核難民確認申請和移民官員所作的決定。 大部分尋求庇護者被禁止工作，而所提供的經濟援助不論範圍和發放時間均相當有限。

註：(4) 美國政府可使用"外交保證"，以確保個別人士如被驅逐、遣返、轉移或引渡至另一國家，將不會遭受酷刑。

參考資料

美國

1. *Board of Immigration Appeals*. (2011) Available from: <http://www.justice.gov/eoir/biainfo.htm> [Accessed February 2011].
2. *Code of Federal Regulations*. Available from: <http://www.gpoaccess.gov/cfr/> [Accessed February 2011].
3. *Committee against Torture Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Initial reports of States parties due in 1995: United States of America (15 October 1999)*. Available from: <http://www.state.gov/documents/organization/100296.pdf> [Accessed February 2011].
4. *Committee against Torture Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Second periodic reports of States parties due in 1999: United States of America (6 May 2005)*. Available from: <http://www.state.gov/documents/organization/62175.pdf> [Accessed February 2011].
5. *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Conclusions and recommendations of the Committee against Torture: United States of America (1-19 May 2006)*. Available from: <http://www.state.gov/documents/organization/133838.pdf> [Accessed February 2011].
6. Congressional Research Service. (2004) *The U.N. Convention Against Torture: Overview of U.S. Implementation Policy Concerning the Removal of Aliens*. Available from: <http://trac.syr.edu/immigration/library/P47.pdf> [Accessed February 2011].
7. Department of Justice. (2006) *Attorney General Alberto R. Gonzales Outlines Reforms for Immigration Courts and Board of Immigration Appeals*. Available from: http://www.justice.gov/opa/pr/2006/August/06_ag_520.html [Accessed February 2011].

-
8. *Foreign Affairs Reform and Restructuring Act of 1998*. Available from: http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/tukuymigra/images/normativa/USAN_LEG_REF_1998.10.21.pdf [Accessed February 2011].
 9. Germain, R. (2007) *AILA's Asylum Primer: A Practical Guide to U.S. Asylum Law and Procedure*. Fifth Edition. Washington DC: The American Immigration Lawyers Association.
 10. Human Rights First. (2010) *Renewing U.S. Commitment to Refugee Protection: Recommendations for Reform on the 30th Anniversary of the Refugee Act*. Available from: <http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/30th-AnnRep-3-12-10.pdf> [Accessed February 2011].
 11. *Immigration and Nationality Act*. Available from: <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.f6da51a2342135be7e9d7a10e0dc91a0/?vgnnextoid=fa7e539dc4bed010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&vgnnextchannel=fa7e539dc4bed010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&CH=act> [Accessed February 2011].
 12. Legomsky, S.H. (2009) *Refugees, Asylum and the Rule of Law in the USA*. Kneebone, S. ed. *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law: Comparative Perspectives*. New York: Cambridge University Press.
 13. Musalo, K., Moore, J. and Boswell, R.A. (2008) *Refugee Law and Policy: A Comparative and International Approach*. Third Edition. Durham: Carolina Academic Press.
 14. *US Citizenship and Immigration Services*. (2011) Available from: <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis> [Accessed February 2011].
 15. US Department of Justice Executive Office for Immigration Review. (2009) *Who Can Represent Aliens in Immigration Proceedings*. Available from: <http://www.justice.gov/eoir/press/09/WhoCanRepresentAliensFactSheet10022009.pdf> [Accessed February 2011].
 16. *US Department of Justice Executive Office for Immigration Review*. (2011) Available from: <http://www.justice.gov/eoir/index.html> [Accessed February 2011].
-

-
17. *List of issues to be considered during the examination of the second periodic report of the United States of America: Response of the United States of America.* Available from: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AdvanceVersions/listUSA36_En.pdf [Accessed February 2011].

澳洲

18. Briskman, L., Latham, S. and Goddard, C. (2008) *Human Rights over Board: Seeking Asylum in Australia*. Melbourne: Scribe Publications.
19. *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Second periodic report of States parties due in 1994: Australia (19 October 1999)*. Available from: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/f4d1f28cb7cc358ec12569840045d580/\\$FILE/G0042122.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/f4d1f28cb7cc358ec12569840045d580/$FILE/G0042122.pdf) [Accessed February 2011].
20. *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Third periodic report of States parties due in 2004: Australia (7 April 2005)*. Available from: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/77888798b9760db3c12570d80038d393/\\$FILE/G0542075.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/77888798b9760db3c12570d80038d393/$FILE/G0542075.pdf) [Accessed February 2011].
21. *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Concluding observations of the Committee against Torture: Australia (28 April-16 May 2008)*. Available from: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats40.htm> [Accessed February 2011].
22. *Committee against Torture Fortieth session Summary Record (Partial) of the 815th Meeting (30 April 2008)*. Available from: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats40.htm> [Accessed February 2011].

-
23. *Concluding observations of the Committee against Torture: Australia (21 November 2000)*. Available from: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/426c1339fcf62c56c125699f00340669](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/426c1339fcf62c56c125699f00340669) [Accessed February 2011].
 24. *Consolidated Written Replies by the Government of Australia to the List of Issues to be taken up in connection with the consideration of the Fourth Periodic Report of Australia (7 April 2008)*. Available from: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AdvanceVersions/CAT.C.AUS.Q.4.Add.1.Rev.1_en.doc [Accessed February 2011].
 25. *Department of Immigration and Citizenship*. (2011) Available from: <http://www.immi.gov.au/> [Accessed February 2011].
 26. *Department of Immigration and Citizenship*. (2011) *Seeking protection in Australia*. Available from: http://www.immi.gov.au/visas/humanitarian/_pdf/seeking-protection-in-australia.pdf [Accessed February 2011].
 27. *Human Rights and Equal Opportunity Commission*. (2008) *Comments of the Human Rights and Equal Opportunity Commission (HREOC) on Australia's Compliance with the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment*. Available from: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/HREOC_AdditionalComments.doc [Accessed February 2011].
 28. Kneebone, S. (2009) *The Australian Story: Asylum Seekers outside the Law*. Kneebone, S. ed. *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law: Comparative Perspectives*. New York: Cambridge University Press.
 29. *Migration Act 1958*. Available from: <http://www.comlaw.gov.au/Series/C2004A07412> [Accessed February 2011].
 30. *Migration Amendment (Complementary Protection) Bill 2011*. Available from: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2011B00022> [Accessed March 2011].

-
31. *Migration Regulations 1994*. Available from: <http://www.comlaw.gov.au/Series/F1996B03551> [Accessed February 2011].
 32. Migration Review Tribunal & Refugee Review Tribunal. (2010) *Guide to Refugee Law in Australia*. Available from: <http://www.mrt-rrt.gov.au/Conduct-of-reviews/Guide-to-Refugee-Law/Guide-to-Refugee-Law-in-Australia/default.aspx> [Accessed February 2011].
 33. *Migration Review Tribunal & Refugee Review Tribunal*. (2011) Available from: <http://mrt-rrt.gov.au/default.aspx> [Accessed February 2011].
 34. Office of the Migration Agents Registration Authority. (2011a) *What does it cost to use an Agent?* Available from: <https://www.mara.gov.au/ArticleDocuments/337/Average%20Fee%20Data%20Jan-Mar%202011.pdf.aspx> [Accessed June 2011].
 35. Office of the Migration Agents Registration Authority. (2011b) *The Office of the MARA's registration processes*. Available from: <https://www.mara.gov.au/ArticleDocuments/560/Info%20Sheet%202%20-%20Registration%20Process.pdf.aspx> [Accessed June 2011].
 36. *Office of the Migration Agents Registration Authority*. (2011) Available from: <https://www.mara.gov.au/> [Accessed June 2011].
 37. Parliament of Australia Department of Parliamentary Services. (2011) *Migration Amendment (Complementary Protection) Bill 2011*. Available from: <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bd/2010-11/11bd079.pdf> [Accessed April 2011].
 38. *Refugee Council of Australia*. (2011) Available from: <http://www.refugeecouncil.org.au/> [Accessed February 2011].
 39. Refugee Review Tribunal. (2010) *Information about Tribunal Hearings*. Available from: <http://www.mrt-rrt.gov.au/ArticleDocuments/131/R18.pdf> [Accessed February 2011].

-
40. Refugee Review Tribunal. (2011) *The Refugee Review Tribunal – An overview*. Available from: <http://www.mrt-rrt.gov.au/ArticleDocuments/46/R8.pdf> [Accessed February 2011].
 41. Vrachnas, J. et al. (2008) *Migration and Refugee Law: Principles and Practice in Australia*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

英國

42. *Asylum Aid*. (2011) Available from: <http://www.asylumaid.org.uk> [Accessed April 2011].
43. *Bar Pro Bono Unit*. (2011) Available from: <http://www.barprobono.org.uk/> [Accessed March 2011].
44. *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Fourth periodic report of States parties due in 2002 (6 November 2003): United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. Available from: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/f2a132751c78b199c1256f4e004cd35d/\\$FILE/G0442286.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/f2a132751c78b199c1256f4e004cd35d/$FILE/G0442286.pdf) [Accessed March 2011].
45. *Committee against Torture Thirty-third session Summary Record of the 624th Meeting (17 November 2004)*. Available from: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/e3d7278cd5eb6b9dc125702a00302055/\\$FILE/G0444667.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/e3d7278cd5eb6b9dc125702a00302055/$FILE/G0444667.pdf) [Accessed March 2011].
46. *Committee against Torture Thirty-third session Summary Record of the 627th Meeting (18 November 2004)*. Available from: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/4f2689e238743068c1256f950052a0ca/\\$FILE/G0444781.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/4f2689e238743068c1256f950052a0ca/$FILE/G0444781.pdf) [Accessed March 2011].

-
47. European Council on Refugees and Exiles. (2010) *Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe*. Available from: http://www.ecre.org/files/ECRE_ELENA_Survey_on_%20Legal_Aid_for_Asylum%20Seekers_in_Europe_October_2010.pdf [Accessed March 2011].
 48. *Human Rights Act 1998*. Available from: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents> [Accessed March 2011].
 49. *Immigration Rules*. Available from: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/> [Accessed March 2011].
 50. Independent Asylum Commission. (2008a) *Interim Findings – Fit for Purpose Yet?* Available from: <http://www.independentasylumcommission.org.uk/files/Fit%20for%20Purpose%20Yet.pdf> [Accessed March 2011].
 51. Independent Asylum Commission. (2008b) *First Report of Conclusions and Recommendations: Saving Sanctuary*. Available from: <http://www.independentasylumcommission.org.uk/files/Saving%20Sanctuary.pdf> [Accessed March 2011].
 52. Independent Asylum Commission. (2008c) *Third Report of Conclusions and Recommendations: Deserving Dignity*. Available from: <http://www.independentasylumcommission.org.uk/files/10.07.08.pdf> [Accessed March 2011].
 53. John-Hopkins, M. (2009) The Emperor's New Safe Country Concepts: A UK Perspective on Sacrificing Fairness on the Altar of Efficiency. *International Journal of Refugee Law*, Issue 21, Number 2, pp.218-255.
 54. Kneebone, S. (2009) *Conclusions on the Rule of Law*. Kneebone, S. ed. *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law: Comparative Perspectives*. New York: Cambridge University Press.

-
55. Legal Services Commission. (2007) *Legal Aid Reform: Final Immigration and Asylum Fee Schemes*. Available from: http://www.legalservices.gov.uk/docs/civil_contracting/Legal_Aid_Reform_Final_Immigration_and_asylum_fees.pdf [Accessed June 2011].
 56. Legal Services Commission. (2008) *Immigration and Asylum Operational from 1 July 2008*. Available from: http://www.legalservices.gov.uk/docs/civil_contracting/Immigration_and_Asylum.pdf [Accessed June 2011].
 57. *Ministry of Justice*. (2011) Available from: <http://www.justice.gov.uk/index.htm> [Accessed May 2011].
 58. *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*. Available from: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/contents> [Accessed March 2011].
 59. O'Sullivan, M. (2009) *The Intersection between the International, the Regional and the Domestic: Seeking Asylum in the UK*. Kneebone, S. ed. *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law: Comparative Perspectives*. New York: Cambridge University Press.
 60. Refugee Council. (2007) *The New Asylum Model*. Available from: <http://www.temaasyl.se/Documents/NGO-rapporter%20C3%B6vr%20EU/Refugee%20Councils%20rapport%20om%20NAM.pdf> [Accessed March 2011].
 61. Tribunals Judiciary. (2011) *Practice Statement of the Immigration and Asylum Chamber of the First-tier and Upper Tribunal on or after 15 February 2010*. Available from: <http://www.tribunals.gov.uk/ImmigrationAsylum/> [Accessed April 2011].
 62. UK Border Agency. (2010) *Asylum Process Guidance: Considering Human Rights Claims*. Available from: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/consideringanddecidingtheclaim/guidance/consideringhrclaims.pdf?view=Binary> [Accessed March 2011].
 63. *UK Border Agency*. (2011) Available from: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/> [Accessed March 2011].
-

-
64. UK Border Agency. (2011) *Asylum Policy Instruction: Humanitarian Protection*. Available from: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumpolicyinstructions/apis/humanitarian-protection.pdf?view=Binary> [Accessed March 2011].
65. *UNCAT Hearing: Provisions of lists of issues to state parties (18 November 2004)*. Available from: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/UKresponses.pdf> [Accessed March 2011].

瑞士

66. *Asylum Act of 1998*. Available from: http://www.admin.ch/ch/e/rs/142_31/index.html [Accessed March 2011].
67. *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Third periodic report of States parties due in 1996: Switzerland (7 November 1996)*. Available from: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/15c10d5db548248d802565310061a9d3](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/15c10d5db548248d802565310061a9d3) [Accessed March 2011].
68. *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Fourth periodic report of States parties due in 2000: Switzerland (18 December 2002)*. Available from: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/f57eefc357d9ffeac1256f3900311806/\\$FILE/G0442509.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/f57eefc357d9ffeac1256f3900311806/$FILE/G0442509.pdf) [Accessed March 2011].
69. *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Sixth periodic report of States parties due in 2000: Switzerland (2 July 2008)*. Available from: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats44.htm> [Accessed March 2011].

-
70. *Committee against Torture Consideration of reports submitted by States parties under Article 19 of the Convention: Concluding observations of the Committee against Torture: Switzerland (26 April-14 May 2010)*. Available from: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/co/CAT-C-CHE-CO-6.pdf> [Accessed March 2011].
 71. *Committee against Torture Thirty-fourth session Summary Record (Partial) of the First Part of the 648th Meeting (9 May 2005)*. Available from: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/da06bcc46761bf0fc125700a006de742/\\$FILE/G0541625.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/da06bcc46761bf0fc125700a006de742/$FILE/G0541625.pdf) [Accessed March 2011].
 72. European Council on Refugees and Exiles. (2010) *Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe*. Available from: http://www.ecre.org/files/ECRE_ELENA_Survey_on_%20Legal_Aid_for_Asylum%20Seekers_in_Europe_October_2010.pdf [Accessed March 2011].
 73. Federal Office for Migration. (2007) *The Federal Administrative Court booklet*. Available from: http://www.bvger.ch/medien/00554/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042I2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdIN7gmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-- [Accessed March 2011].
 74. *Federal Office for Migration*. (2011) Available from: <http://www.bfm.admin.ch/bfm/en/home.html> [Accessed March 2011].
 75. International Commission of Jurists. (2010) *Submission to the Committee against Torture on the 6th Periodic Report of Switzerland*. Available from: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/SwitzerlandCAT44_ICJ.pdf [Accessed March 2011].
 76. Steiner, N. (2000) *Arguing about Asylum: The Complexity of Refugee Debates in Europe*. New York: St. Martin's Press.
 77. Swiss Refugee Council. (2010) *Submission to the Committee against Torture on the sixth periodic report of Switzerland*. Available from: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/SRC_Switzerland44.pdf [Accessed March 2011].
-

-
78. *The Swiss Portal*. (2011) Available from:
<http://www.ch.ch/private/index.html?lang=en> [Accessed March 2011].

日本

79. CAT Network Japan. (2007) *The Alternative Report on the Japanese Government's Report of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Available from:
http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/CAT_Network_Japan.pdf
[Accessed March 2011].
80. *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Initial report of States parties due in 1996: Japan (20 December 2005)*. Available from:
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats38.htm> [Accessed March 2011].
81. *Committee against Torture Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Conclusions and recommendations of the Committee against Torture: Japan (30 April-18 May 2007)*. Available from:
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats38.htm> [Accessed March 2011].
82. Dean, M. (2006) *Japan: Refugees and Asylum Seekers*. A Written Report commissioned by United Nations High Commissioner for Refugees, Protection Information Section. Available from:
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/43f4a4b94.html> [Accessed March 2011].
83. Immigration Bureau Ministry of Justice. (2006) *A Guide to the Procedure for Recognition of Refugee Status*. Available from:
<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/nanmin/pdf/English.pdf> [Accessed March 2011].
84. *Immigration Control and Refugee Recognition Act*. Available from:
<http://www.moj.go.jp/ENGLISH/information/icrr-01.html> [Accessed March 2011].

-
85. Japan Association for Refugees. (2008) *An explanation of the refugee application process in Japan and advice to those wishing to make an application*. Available from: http://www.refugee.or.jp/for_refugee/pdf/tothose_english_0904.pdf [Accessed March 2011].
86. Japan Association for Refugees. (2009) *Report of the International Symposium on Refugee Protection in the New Era and Civil Society*. Available from: <http://www.refugee.or.jp/library/InternationalSymposiumEn09.pdf> [Accessed March 2011].
87. Japan Federation of Bar Associations. (2007) *Japan Federation of Bar Associations Report on the Japanese Government's Implementation of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Available from: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/JFBA.pdf> [Accessed March 2011].
88. *Refugee Assistance Headquarters*. (2011) Available from: <http://www.rhq.gr.jp/english/index.htm> [Accessed March 2011].
89. UNHCR Representation in Japan. (2005) *Information for Asylum-Seekers in Japan*. Available from: http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/info_seekres_e.pdf [Accessed March 2011].

香港

90. *Committee against Torture Consideration of reports submitted by States parties under Article 19 of the Convention: Concluding observations of the Committee against Torture: Hong Kong Special Administrative Region (3-21 November 2008)*. Available from: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats41.htm> [Accessed June 2011].

-
91. Hong Kong Human Rights Commission Society for Community Organization. (2008) *Report to the United Nations Committee Against Torture on the Second Report by Hong Kong Special Administrative Region under Article 19 of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.* Available from: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/uncat_apr2008_CH_41.pdf [Accessed June 2011].
 92. Hong Kong Human Rights Monitor. (2008) *Shadow Report for the United Nations Committee against Torture on the implementation of the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in the Hong Kong Special Administrative Region, the People's Republic of China.* Available from: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/HRMHongKong41.pdf> [Accessed June 2011].
 93. Immigration Department. (2010) *Immigration Department Annual Report 2009-2010.* Available from: http://www.immd.gov.hk/a_report_09-10/eng/foreword/vision.htm [Accessed April 2011].
 94. *Immigration Department.* (2011) Available from: <http://www.immd.gov.hk/ehtml/home.htm> [Accessed April 2011].
 95. Immigration Department. (2011) *Notice to Person Making a Claim under Article 3 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.*
 96. Legislative Council Secretariat. (2009a) *Torture Claim Screening Mechanism.* Administration's paper submitted to the Panel on Security. LC Paper No. CB(2)2054/08-09(01). Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/panels/se/papers/se0706cb2-2054-1-e.pdf> [Accessed April 2011].
 97. Legislative Council Secretariat. (2009b) *Panel on Security Minutes of meeting held on Monday, 6 July 2009.* LC Paper No. CB(2)2495/08-09. Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/panels/se/minutes/se20090706.pdf> [Accessed April 2011].
-

-
98. Legislative Council Secretariat. (2009c) *Torture Claim Screening Mechanism: Latest Progress*. Administration's paper submitted to the Panel on Security. LC Paper No. CB(2)2514/08-09(01). Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/panels/se/papers/se0929cb2-2514-1-e.pdf> [Accessed April 2011].
 99. Legislative Council Secretariat. (2009d) *Panel on Security Minutes of meeting held on Tuesday, 29 September 2009*. LC Paper No. CB(2)912/09-10. Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/panels/se/minutes/se20090929.pdf> [Accessed April 2011].
 100. Legislative Council Secretariat. (2009e) *Torture Claim Screening Mechanism: Enhanced Mechanism and Way Forward*. Administration's paper submitted to the Panel on Security. LC Paper No. CB(2)370/09-10(03). Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/panels/se/papers/se1201cb2-370-3-e.pdf> [Accessed April 2011].
 101. Legislative Council Secretariat. (2009f) *Panel on Security Minutes of meeting held on Tuesday, 1 December 2009*. LC Paper No. CB(2)816/09-10. Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/panels/se/minutes/se20091201.pdf> [Accessed April 2011].
 102. Legislative Council Secretariat. (2010) *Statutory Mechanism for Handling Torture Claims – Review of Legislative Timetable*. Administration's letter dated 29 June 2010 to the Panel on Security. LC Paper No. Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/panels/se/papers/secb2-1961-1-e.pdf> [Accessed April 2011].
 103. Legislative Council Secretariat. (2011a) *Screening of Torture Claims*. Administration's letter dated 5 January 2011 to the Panel on Security. LC Paper No. CB(2)754/10-11(01). Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr10-11/english/panels/se/papers/se1207cb2-754-1-e.pdf> [Accessed April 2011].

-
104. Legislative Council Secretariat. (2011b) *Torture claim screening mechanism: Current Practice and Legislative Proposal*. Administration's paper submitted to the Panel on Security. LC Paper No. CB(2)1454/10-11(03). Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr10-11/english/panels/se/papers/se0412cb2-1454-3-e.pdf> [Accessed April 2011].
105. Legislative Council Secretariat. (2011c) *Torture claim screening mechanism*. Background brief prepared by the Legislative Council Secretariat for the meeting of the Panel on Security held on 12 April 2011. LC Paper No. CB(2)1454/10-11(04). Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr10-11/english/panels/se/papers/se0412cb2-1454-4-e.pdf> [Accessed April 2011].
106. Security Bureau. (2011a) *Frequently Asked Questions on Lodging a Petition*. http://www.sb.gov.hk/eng/special/pdfs/faq_petition.pdf [Accessed April 2011].
107. Security Bureau. (2011b) *Petition against the Determination of a Claim*. Available from: http://www.sb.gov.hk/eng/special/pdfs/petition_against_the_determination.pdf [Accessed April 2011].
108. Security Bureau. (2011c) *Procedures for Petition Oral Hearing*. Available from: http://www.sb.gov.hk/eng/special/pdfs/procedures_for_hearing.pdf [Accessed April 2011].
109. The Duty Lawyer Service. (2011) Available from: <http://www.dutylawyer.org.hk/> [Accessed April 2011].

其他

110. *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Available from: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cat.pdf> [Accessed January 2011].
111. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Available from: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf> [Accessed January 2011].

112. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights)*. Available from: <http://www.echr.coe.int/nr/rdonlyres/d5cc24a7-dc13-4318-b457-5c9014916d7a/0/englishanglais.pdf> [Accessed January 2011].
113. *Dublin II Regulation*. Available from: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133153_en.htm [Accessed April 2011].
114. *The Dublin Regulation*. Available from: <http://www.unhcr.ie/pdf/4a9d13d59.pdf> [Accessed April 2011].