

二零一三年七月二日
討論文件

立法會保安事務委員會

審核免遣返聲請

目的

本文件向委員簡介當局計劃引入統一審核機制，以審核無權進入及停留於香港的人提出的免遣返保護聲請：即如他們被遣送離境至另一國家，除了有可能遭受《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》）所訂明的酷刑外，還有可能遭受（a）《香港人權法案》第三條中所指的酷刑或殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰（人權法案第三條聲請）；以及/或（b）參照一九五一年《關於難民地位的公約》第三十三條的原則所指的迫害（迫害聲請）。

背景

酷刑聲請

2. 《禁止酷刑公約》自一九九二年起適用於香港。該公約第三條第(一)款規定：「如有充分理由相信任何人在另一國家將有遭受酷刑的危險，任何締約國不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國家。」

3. 二零零四年六月，終審法院在 *Sakthevel Prabakar* 訴保安局局長 ((2004) 7 HKCFAR 187) 一案中裁定，鑑於酷刑聲請的裁決對聲請人極為重要，作出該裁決的過程必須達至高度公平標準¹。入境事務處（入境處）其後引入一套行政機

¹ 「高度公平標準」的要求包括：可能被遣返的人須獲得一切合理的機會以確立其聲請；作出決定的人員須考慮所有相關因素而自行作出審核；如拒絕聲請，須向聲請人提供理由，讓其考慮申請覆核。

制審核酷刑聲請。二零零九年十二月，鑑於高等法院原訟法庭在另一宗司法覆核案 *FB 等人訴入境處處長及保安局局長* (HCAL 51, 105-107 及 125-126/2007) 的判決，當局進一步改進行政審核機制。確立經改進的行政機制的法律條文自二零一二年十二月起生效。

最新發展

人權法案第三條聲請

4. 《香港人權法案》(人權法案)第三條(落實《公民權利和政治權利國際公約》第七條)保障任何人免受酷刑或殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰(統稱「不人道處遇」)。根據該條文，香港特別行政區政府不應讓任何人有遭受酷刑或不人道處遇的危險。另一方面，根據《香港人權法案條例》(《人權條例》)(第383章)第11條，對於無權進入及停留於香港的人來說，該條例不影響管限這些人進入、逗留於及離開香港的出入境法例，亦不影響這些法例的適用。

5. 二零一二年十二月，終審法院在 *Ubamaka Edward Wilson 訴 保安局局長* (FACV 15/2011) 一案中的判決，裁定《人權條例》第11條合憲及合乎《基本法》第三十九條²，但該條文必須以「寬大並與目的相符的方法」及顧及其上文下理而作出詮釋³。由於人權法案第三條保障的權利屬絕對及不容減免，所以不能以《人權條例》第11條有關根據出入境法例行使權力及執行職務的條文豁除。

6. 總括而言，根據終審法院在 *Ubamaka* 一案中作出的判決，無權進入及停留於香港的人(例如：非法入境者及逾期逗留者)可援引人權法案第三條提出免遣返聲請，抗拒被遣送或遞解離境至另一國家。換言之，若聲請人(作為無權停留於香港的人)一旦被遣離至另一國家，會有真實及相當

² 《基本法》第三十九條第(一)款訂明，《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特區的法律予以實施。

³ *Ubamaka Edward Wilson 訴 保安局局長* (FACV 15/2011) 判案書第5段。

大的風險遭受達到「最低水平嚴苛程度」⁴的酷刑或不人道處遇，即使其行為或品格本屬惡劣至須將其遣送或遞解離境的程度，入境處亦不能將該人遣送或遞解至該國家⁵。

迫害聲請

7. 一九五一年《關於難民地位的公約》（《難民公約》）及其一九六七年議定書並不適用於香港。當局一直維持堅定的政策，不向任何人提供庇護。因此，（基於聲稱畏懼將遭受迫害而提出的）庇護聲請一直由聯合國難民事務高級專員署（聯合國難民署）香港辦事處審核。然而，入境處處長在行使權力遣送或遞解某人至另一國家前，其慣常做法是會基於人道理由，考慮有關人士畏懼遭受迫害的聲請。若聯合國難民署裁定該聲請具有充分理據，聲請人將不會被遣離至他聲稱會遭受迫害的國家。儘管《難民公約》不適用於香港，入境處的做法亦合乎《難民公約》第三十三條⁶的免遣返原則。

8. 二零一三年三月，終審法院在 *C* 等人訴入境處處長 (FACV 18-20/2011) 一案中裁定，入境處處長如維持其慣常做法，將聯合國難民署作出的任何決定納入考慮，則須在將某人遣送或遞解至另一國家前，就該人畏懼遭受迫害的聲請是否具有充分理據作出獨立裁決。此判決並不影響當局的一貫立場：即《難民公約》及其議定書從未適用於香港，以及我們不向任何人提供庇護的堅定政策。

統一審核機制

9. 鑑於終審法院就 *Ubamaka* 及 *C* 兩案所作的判決，除了根據《禁止酷刑公約》第三條提出的酷刑聲請以外，任何

⁴ 同上，第 172 段。

⁵ 同上，第 142 段。

⁶ 《難民公約》第三十三條訂明：（一）任何締約國不得以任何方式將難民驅逐或送回至其生命或自由因為他的種族、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國家。（二）但如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犯過特別嚴重罪行從而構成對該國社會的危險，則該難民不得要求本條規定的利益。

人如根據人權法案第三條提出會遭受酷刑或不人道處遇的聲請，及/或參照《難民公約》第三十三條提出迫害聲請，入境處將暫緩遣送或遞解該人離境至另一國家，直至其聲請已獲最終裁定，而有關程序須合乎高度公平標準。如上述任何一項聲請獲確立，入境處會向聲請人提供免遣返保護。

10. 我們計劃以現有的酷刑聲請法定審核機制為基礎，以統一審核機制審核所有免遣返聲請（包括酷刑、人權法案第三條及迫害聲請）。舉例說，在統一審核機制下，聲請人將填妥一份統一聲請表格⁷，提供一切有關免遣返聲請的理由或任何文件證據。當聲請人交回已填妥的聲請表格後，入境處會安排聲請人出席會面，就其免遣返聲請提供相關資料及回答有關該聲請的問題⁸。聲請人必須提供所有關乎其聲請的資料或任何文件證據，以供入境處一併審核。

11. 入境處將根據適用的理由審核免遣返聲請，考慮是否有充份理由相信，如聲請人被遣送或遞解至另一國家，將有真實及相當大的風險遭受酷刑或不人道處遇；或聲請人是否有正當理由，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，而在該國遭受迫害；或其他暫緩遣離聲請人的理由。在審核過程中，如聯合國難民署有任何相關決定，入境處會予以考慮。當局會將有關決定連同理由通知聲請人。

上訴

12. 就酷刑聲請而言，不服入境處決定的聲請人可向根據《入境條例》（第 115 章）第 37ZQ 條成立的酷刑聲請上訴委員會（上訴委員會）提出上訴。我們現正研究安排委任該上訴委員會的委員同時處理不服入境處就人權法案第三條聲請及/或迫害聲請所作的決定而提出的非法定/行政上訴的可

⁷ 就審核酷刑聲請而言，根據《入境條例》（第 115 章）第 37Y 條，該統一聲請表格將會被視為第 37Y(4)條入境處處長所指明的酷刑聲請表格。同時，同一份統一聲請表格亦將會被入境處用以審核人權法案第三條聲請及/或迫害聲請。

⁸ 就審核酷刑聲請而言，根據《入境條例》（第 115 章）第 37ZB(1)(b)條，該審核會面將會被視為入境事務人員在聲請人交回已填妥的酷刑聲請表格後，須要求聲請人出席的會面。同時，聲請人在同一會面中所提供的資料亦將會被入境處用以審核人權法案第三條聲請及/或迫害聲請。

行性，以確保所有上訴均由合資格的審裁員以公平、公正及有效的方式處理。

負責作出決定的人員的培訓

13. 為確保在統一審核機制下負責作出決定的人員充分了解審核機制經擴大後的範圍，以及相關和最新的國際及本地案例，當局將會在統一審核機制推行前，安排由合資格及富有經驗的機構（例如：聯合國難民署、英國國境局、醫學專家等）向負責作出決定的人員提供培訓。

公費法律支援

14. 自二零零九年十二月起，當局實施經改進的審核機制處理酷刑聲請以來，酷刑聲請人均可透過當值律師服務獲得公費法律支援。現時，當值律師服務的輪值表上有超過 350 名大律師及律師；他們已接受了由香港律師會就審核酷刑聲請及相關事項所安排的訓練，為聲請人提供法律支援，包括協助聲請人填寫酷刑聲請表格，陪同聲請人出席審核會面，為不服入境處決定的聲請人審視其個案是否有足夠理據提出上訴，以及如上訴過程中展開口頭聆訊，代表聲請人出席有關聆訊。我們已與當值律師服務展開討論，將相關支援擴展至統一審核機制下的聲請人。

人道支援

15. 基於人道理由，社會福利署（社署）與非政府機構合作，按個別情況向酷刑聲請人及尋求庇護者提供實物援助（包括臨時住屋、膳食、衣履、其他基本日用品、合適的交通津貼和醫療服務），以免他們陷於困境。為確保聲請人能應付基本生活需要，負責提供援助的非政府機構會按月檢討每宗個案。社署會密切監察計劃，並不時檢討援助水平，及在有需要時作出調整。統一審核機制下的聲請人亦會獲得相同支援。

未來路向

16. 我們會與各持份者（包括當值律師服務、聯合國難民署等）合作，敲定統一審核機制的具體運作安排，以期在本年年底前開始實施。

保安局

二零一三年六月