

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1465/12-13(02)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2013年7月2日會議 擬備的背景資料簡介

審核酷刑聲請

目的

本文件旨在就審核酷刑聲請提供背景資料，並綜述議員過往就此所作的討論。

背景

2. 《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(下稱"《禁止酷刑公約》")自1992年起適用於香港。《禁止酷刑公約》第3條訂明，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，締約國便不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國。

處理酷刑聲請的行政機制

3. 以往，根據《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。該行政機制曾在法庭上受到挑戰。在*Secretary for Security v Sakthevel Prabakar*一案((2004) 7 HKCFAR 187)中，終審法院裁定，由於就根據《禁止酷刑公約》提出的聲請作出的決定可能涉及聲請人的生命安危，而且有可能令其失去免受酷刑對待的基本人權，因此在作出有關決定時必須達到嚴謹的公正標準。在*FB v Director of Immigration and Secretary for Security* ((2009) 2 HKLRD 346)一案中，原訟法庭在考慮有關處理酷刑聲請人的程序是否公正時所作出的裁定，包括入境事務處處長一律拒絕為酷刑聲請人提供法律代表的政策既不合法，也未能符合所規定的嚴謹公正標準。

經改進的行政審核機制

4. 2008年12月，原訟法庭在一宗司法覆核案件中裁定，政府當局訂立的審核程序未能符合嚴謹的公正標準，原因包括 ——

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

5. 自原訟法庭作出上述判決後，審核工作已暫時中止。政府當局決定改善上訴機制，委任退休法官及裁判官負責處理就具有法律背景及相關經驗的決策人所作的審核決定提出的呈請。

6. 政府當局其後於2009年12月實施經改進的機制。經改進的機制包括透過"當值律師服務"向酷刑聲請人提供以公帑資助的法律支援、加強培訓對聲請作決定的人員，並訂定新的呈請程序，由具備法律專業背景的人士擔任審裁員，有需要時可由他們主持口頭聆訊。

設立法律機制處理酷刑聲請

7. 在聯合國禁止酷刑委員會(下稱"禁止酷刑委員會")就"中華人民共和國執行《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》情況的第四、五次報告 —— 第二部分：香港特別行政區執行情況"發表的審議結論中，禁止酷刑委員會提出多項建議，包括香港特別行政區政府應把《禁止酷刑公約》第3條所載規定納入《刑事罪行(酷刑)條例》(第427章)，並考慮採用一套法律機制，藉以訂立全面而有效的程序，用以在評定《禁止酷刑公約》第3條所訂的責任是否適用時，徹底審核每宗個案的理據。

8. 在保安事務委員會(下稱"事務委員會")討論酷刑聲請審核機制的檢討時，部分委員籲請當局設立一個恰當的機制，處理酷刑聲請。政府當局表示正考慮禁止酷刑委員會所提出關於訂立一套法律機制的建議，藉以處理酷刑聲請，並同時涵蓋《禁止酷刑公約》第3條所訂的"不作遣返"原則。事務委員會在

2009年7月6日的會議上察悉，政府當局打算就酷刑聲請審核程序進行立法，使其有明確的法律條文基礎。

9. 繼《2011年入境(修訂)條例草案》於2011年7月13日提交立法會並經法案委員會審議後，《2012年入境(修訂)條例》(下稱"《修訂條例》")於2012年7月獲制定為法例，並於2012年12月3日生效。《修訂條例》訂明提出和審核聲請的法定程序，包括如何提出酷刑聲請、聲請人提交酷刑聲請表格的時限、入境事務處須安排審核會面及發出書面決定等。《修訂條例》亦規定，聲請人如不服有關決定，可以提出上訴；上訴個案會交由法定的酷刑聲請上訴委員會處理。

10. 在法定機制下，聲請人交回酷刑聲請表格，述明提出聲請的理由及支持聲請的事實後，有關的入境事務主任必須安排審核會面，讓聲請人提供進一步資料，以及回答關乎該聲請的問題。就聲請所作的決定及理由，須以書面通知聲請人。不服決定的聲請人有權提出上訴，個案會交由酷刑聲請上訴委員會處理；上訴委員會如認為進行口頭聆訊，才可公平地作出裁決，便可進行有關聆訊。

11. 《修訂條例》訂明多項事宜，包括若有充分理由相信，如將聲請人遣往或移交往存在酷刑風險的國家，該聲請人將有遭受酷刑的危險，則酷刑聲請須獲接納為已確立聲請；就酷刑聲請作決定時，須考慮所有有關因素。

12. 在法案委員會就研究《修訂條例》進行商議期間，委員曾就多項事宜表達關注，包括政府當局不應要求聲請人在須被或可被遣離香港時，才可提出聲請。如此條文或會令聲請人須先逾期逗留，然後才符合資格提出酷刑聲請和尋求法律援助。政府當局解釋，《禁止酷刑公約》第3條所指的免遣返保護，只適用於被遣送離境的人士。

13. 自《修訂條例》獲制定為法例後，事務委員會再沒有討論在法定架構下審核酷刑聲請的事宜。不過，議員曾在2012年11月21日及2013年2月20日的立法會會議上，就處理酷刑聲請提出兩項質詢。有關質詢及政府當局的答覆分別載於**附錄I及II**。

最新發展

14. 政府當局將會在2013年7月2日的會議上，就審核免遣返聲請向事務委員會作出簡報。

相關文件

15. 相關文件一覽表載於**附錄III**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年6月27日

新聞公報

附錄I

立法會十題：酷刑聲請

以下為保安局局長黎棟國今日（十一月二十一日）在立法會會議上就郭榮鏗議員的提問的書面答覆：

問題：

自二〇〇九年十二月起，政府推行「經改進的審核機制」（現行機制），即一個非法定及行政機制，以處理根據《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》（《禁止酷刑公約》）第三條所提出的酷刑聲請。儘管聲請人可根據現行機制獲得法律代表，但迄今未有一宗成功聲請的個案。《2012年入境（修訂）條例》（《修訂條例》）訂明提出和審核聲請的法定程序，並將於二〇一二年十二月三日生效。就此，政府可否告知本會：

（一）鑑於在現行機制下迄今未有一宗成功聲請的個案，就識別有遭受酷刑危險的人士及根據《禁止酷刑公約》保護這些人士免於酷刑而言，當局有否檢討現行機制下的評核準則的效用；若有，檢討的結果和詳情為何；若否，原因為何；及

（二）為衡量《修訂條例》所訂的相關考慮因素而將採用的評核準則，與現行機制所採用的評核準則是否不同；若否，原因為何；若是，兩者有何分別，有否評估在《修訂條例》生效後成功聲請的個案數目會否增加，以及就識別有遭受酷刑危險的人士及根據《禁止酷刑公約》保護這些人士免於酷刑而言，當局將如何監察新評核準則的效用？

答覆：

主席：

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》（《公約》）自一九九二年起適用於香港。根據《公約》第三條，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，則不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國。在香港根據《公約》提出的酷刑聲請，由入境事務處（入境處）負責處理。

二〇〇九年十二月，入境處經諮詢法律界意見及參考主要普通法地區的類似機制後，引入經改進的酷刑聲請審核機制（經改進的機制），以確保審核程序符合院所要求的「高度公平標準」。改進措施包括：向聲請人提供公費法律支援；訂定新的呈請程序，由具備法律專業背景的審裁員就呈請作裁決，並在有需要時進行聆訊；以及加強培訓負責就聲請、呈請作決定入境事務主任、審裁員等。

聲請人均可申請接受由當值律師服務提供的公費法律支援。目前，有超過260名大律師、事務律師當值參與有關服務；他們均曾接受有關酷刑聲請的培訓，可在整個審核過程中向聲請人提供支援。

就問題的各部分，我們的回覆如下：

（一）在現行經改進的機制下，為達「高度公平標準」的要求，聲請人均有合理的機會，為其聲請作出表述，以確立其聲請，包括於酷刑聲請表

格內陳述提出聲請的理由，及提供支持聲請的文件佐證；出席審核會面，向入境事務主任提供進一步資料及回答問題；以及在呈請時，向審裁員作進一步陳述等（審裁員均為前法官或裁判官）。

入境處（及處理呈請的審裁員）必須考慮每一宗聲請的個別情況及所有相關因素，以決定是否有充分理由相信酷刑風險存在。為達「高度公平標準」的要求，他們會考慮聲請人提供的所有資料，包括提出聲請的理由、其他陳述、支持聲請的文件佐證，以及其他客觀資料（例如有關國家的資料）。他們亦會參考相關案例，以及其他適用於該聲請的相關材料，包括聯合國禁止酷刑委員會就實施《公約》所發出的一般性意見，及就個別個案所作的決定。

根據《公約》第三條，如聲請人能確立有充分理由相信他在存在酷刑風險國家將有可遇見的、真實的及個人的遭受酷刑的風險，他的聲請會被接納為已確立聲請。

就個別聲請作出決定時，入境處（及處理呈請的審裁員）均須考慮所有相關因素，包括聲請人提供的個人情況。聲請人能否確立聲請，完全取決於個案獨有的情況；已確立聲請的數目和審核程序是否公平或有效，兩者並無明顯關係。

（二） 《2012年入境（修訂）條例》（《修訂條例》）於本年七月通過，將於十二月生效。《修訂條例》就經改進的機制訂定法律條文，以設立法定的酷刑聲請審核機制，包括成立酷刑聲請上訴委員會（上訴委員會），裁決就拒絕決定提出的上訴。

在法定機制下，聲請人交回酷刑聲請表格，述明提出聲請的理由及支持聲請的事實後，有關的入境事務主任必須安排審核會面，讓聲請人提供進一步資料，及回答關乎該聲請的問題。就聲請所作的決定及理由，必須以書面通知聲請人。不服決定的聲請人，有權提出上訴，由上訴委員會處理；如上訴委員會認為需要進行聆訊才可公平地作出裁決，可以進行聆訊。

此外，《修訂條例》亦訂明，若有充分理由相信，如將聲請人遣往或移交往存在酷刑風險國家，該聲請人將有遭受酷刑的危險，則酷刑聲請須獲接納為已確立聲請；就酷刑聲請作決定時，須考慮所有有關因素。

負責審核酷刑聲請的入境事務主任及上訴委員會，在考慮每一宗聲請的是非曲直時，會繼續考慮所有有關因素，包括上文第一部分回覆中所指出的因素，及《修訂條例》的規定，以達致法院所定下的「高度公平標準」的要求。

完

2012年11月21日（星期三）
香港時間15時26分

新聞公報

立法會十四題：酷刑聲請

以下為保安局局長黎棟國今日（二月二十日）在立法會會議上就郭榮鏗議員的提問的書面答覆：

問題：

自二〇〇九年十二月起，政府推行「經改進的審核機制」，即一個非法定及行政機制，以處理根據《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》第三條所提出的酷刑聲請。該條文訂明，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，不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國。在該機制下，聲請人可於酷刑聲請表格內提出聲請的詳細理由，及提供支持聲請的文件或佐證，以確立其酷刑聲請（表格程序）。他們其後便會獲邀出席審核會面，向入境事務主任提供進一步資料及回答問題（會面程序）。如他們不服當局就其聲請所作的決定，可提出呈請（呈請程序）。就此，政府可否告知本會：

（一）在過去三年接獲的酷刑聲請當中，每年（i）已處理的聲請數目、（ii）目前尚待處理的聲請數目，以及（iii）已撤回的聲請數目，並按聲請人的原居國家以附件（問題）上的表列出分項數字；

（二）過去三年，每年分別有多少名聲請人（i）已提交上述表格、（ii）其聲請在表格程序後被拒絕、（iii）已進行會面程序、（iv）其聲請在會面程序後被拒絕、（v）已提出呈請，以及（vi）其呈請被駁回；

審核程序	涉及的聲請人數目		
	2010	2011	2012
（i）聲請人已提交表格			
（ii）聲請人的聲請 在表格程序後 被拒絕			
（iii）聲請人已進行 會面程序			
（iv）聲請人的聲請 在會面程序後 被拒絕			
（v）聲請人已提出呈請			
（vi）聲請人的呈請 被駁回			

（三）按拒絕的理由列出在過去三年內被拒絕的酷刑聲請的分項數字；及

（四）在過去三年提交酷刑聲請的聲請人中，每年（i）自願離開香港的聲請人數目，以及（ii）被遞解離境的聲請人數目，並按聲請人的原居國家〔與上述第（一）項表列的原居國家相同〕以下表列出分項數字？

原居國家	年份	下列的聲請人數目		
		(i) 自願 離開香港	(ii) 被遞解 離境	總數
	2010			
	2011			
	2012			

答覆：

主席：

《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》自一九九二年起適用於香港。入境事務處（入境處）於二〇〇九年十二月引入經改進的審核機制，以確保程序合乎法院要求的高度公平標準。其後，立法會於二〇一二年七月通過《2012年入境（修訂）條例》（《修訂條例》），就經改進的審核機制訂立法例，法定機制於二〇一二年十二月三日起實施。

在經改進的審核機制及現行法定機制下，聲請人會被給予合理機會確立其聲請，包括於酷刑聲請表格內詳細述明提出聲請的理由及支持聲請的事實，及於出席審核會面時提供進一步資料和回答關乎聲請的問題。所有聲請人均可透過「當值律師服務」獲得公費法律支援。入境處其後就聲請作出決定時，必須以書面通知聲請人相關理由。不服決定的聲請人有權向酷刑聲請上訴委員會（《修訂條例》實施前為審理呈請的審裁員）提出上訴，兩者均由退休法官、裁判官出任。

就問題的各部分，現回覆如下：

（一）入境處於二〇一〇、二〇一一及二〇一二年分別接獲 1 8 0 9、1 4 3 2 及 1 1 7 4 宗酷刑聲請。絕大部分聲請人來自南亞或東南亞國家，包括印尼（27%）、巴基斯坦（19%）、印度（18%）、菲律賓（10%）、孟加拉（6%）、尼泊爾（4%）及斯里蘭卡（4%）。詳細數字載於附件（答覆）表一。

（二）自二〇〇九年十二月，所有聲請（包括二〇〇九年十二月前接獲的聲請）均按上文第二段所述的經改進的審核機制及其後的法定機制作出審核。截至二〇一二年底，入境處已就 2 7 1 5 宗聲請作決定。當中 1 3 3 0 宗個案提出呈請／上訴，其中 1 1 8 3 宗已完成審理，全部被駁回；另 2 7 宗已被撤回，1 2 0 宗尚待處理。

（三）入境處就酷刑聲請作決定時，須按法院要求的高度公平標準，及《入境條例》第 3 7 Z I 條規定，考慮每一宗聲請的個別情況及所有相關因素，包括有關國家內的狀況。若有充分理由相信，如將聲請人遣往或移交往存在酷刑風險國家，該聲請人將有遭受酷刑的危險，則酷刑聲請須獲接納為已確立聲請；否則，酷刑聲請須予駁回。

（四）除非聲請人的酷刑聲請已被撤回或獲最終裁定為並非已確立聲請，否則聲請人不可被遣往存在酷刑風險國家。自二〇〇九年十二月至二〇一二年十二月底，共 1 1 5 9 名酷刑聲請者最終獲裁定為不獲確立並被遣送或遞解離港。詳細數字載於附件（答覆）表二。

完

2013年2月20日(星期三)
香港時間15時30分

立法會十四題
附件（問題）

原居國家	接獲酷刑 聲請的 年份	下列的酷刑聲請數目			
		(i) 已處理	(ii) 目前尚 待處理	(iii) 已撤回	總數
剛果共和國	2010				
	2011				
	2012				
剛果民主 共和國	2010				
	2011				
	2012				
索馬里	2010				
	2011				
	2012				
巴基斯坦	2010				
	2011				
	2012				
斯里蘭卡	2010				
	2011				
	2012				
加納	2010				
	2011				
	2012				
烏干達	2010				
	2011				
	2012				
盧旺達	2010				
	2011				
	2012				
南蘇丹共和國	2010				
	2011				
	2012				
蘇丹	2010				
	2011				
	2012				

厄立特里亞	2010				
	2011				
	2012				
埃塞俄比亞	2010				
	2011				
	2012				
印度	2010				
	2011				
	2012				
孟加拉	2010				
	2011				
	2012				
喀麥隆	2010				
	2011				
	2012				
印度尼西亞	2010				
	2011				
	2012				
科特迪瓦	2010				
	2011				
	2012				
中非共和國	2010				
	2011				
	2012				
塞拉利昂	2010				
	2011				
	2012				
多哥	2010				
	2011				
	2012				
菲律賓	2010				
	2011				
	2012				
尼泊爾	2010				
	2011				
	2012				
緬甸	2010				
	2011				
	2012				

其他	2010				
	2011				
	2012				
總數	2010				
	2011				
	2012				

立法會十四題
附件（答覆）

表一：酷刑聲請數字－按原居國家表列

原居國家	接獲聲請				(截至 2012 年 12 月 31 日)		
	2010	2011	2012	2010-2012 總數	入境處 已作出 決定	尚待 處理	已撤回
印度尼西亞	550	413	234	1197	493	327	377
巴基斯坦	332	294	230	856	335	360	161
印度	294	225	266	785	270	231	284
菲律賓	182	151	93	426	245	100	81
孟加拉	67	44	101	212	57	111	44
尼泊爾	119	30	12	161	63	54	44
斯里蘭卡	57	58	21	136	37	64	35
<i>小計</i>	<i>1601</i>	<i>1215</i>	<i>957</i>	<i>3773</i>	<i>1 500</i>	<i>1247</i>	<i>1026</i>
剛果民主共和國	6	9	3	18	2	12	4
索馬里	7	3	3	13	1	7	5
加納	8	5	3	16	5	10	1
烏干達	15	27	14	56	2	41	13
盧旺達	2	2	0	4	0	2	2
厄立特里亞	1	3	2	6	0	4	2
埃塞俄比亞	1	1	1	3	0	3	0
喀麥隆	2	1	0	3	3	0	0
科特迪瓦	1	0	0	1	0	1	0
塞拉利昂	1	1	0	2	0	1	1
多哥	11	13	14	38	0	37	1
緬甸	1	0	0	1	0	1	0
<i>小計</i>	<i>56</i>	<i>65</i>	<i>40</i>	<i>161</i>	<i>13</i>	<i>119</i>	<i>29</i>
其他	152	152	177	481	33	324	124
總數	1809	1432	1174	4415	1546	1690	1179

表二：酷刑聲請最終裁定為不獲確立人士遭遣送離境數字—
按原居國家表列

原居國家	遣送或遞解離境人數			
	2010	2011	2012	2010-2012 總數
印度尼西亞	9	103	238	350
巴基斯坦	17	62	102	181
印度	15	64	106	185
菲律賓	2	84	92	178
孟加拉	6	50	38	94
尼泊爾	4	42	54	100
斯里蘭卡	2	16	40	58
<i>小計</i>	<i>55</i>	<i>421</i>	<i>670</i>	<i>1146</i>
加納	0	0	1	1
喀麥隆	0	1	1	2
<i>小計</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
其他	1	4	5	10
總數	56	426	677	1159

審核酷刑聲請

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會和 保安事務委員會	2006年7月18日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
保安事務委員會	2006年7月31日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>立法會 CB(2)2994/05-06(01)號</u> <u>文件</u> <u>立法會 CB(2)526/06-07(01)號</u> <u>文件</u>
	2006年12月5日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>立法會 CB(2)2429/07-08(01)號</u> <u>文件</u>
	2008年10月27日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>立法會 CB(2)366/08-09(01)號</u> <u>文件</u> <u>立法會 CB(2)433/08-09(01)號</u> <u>文件</u>
	2009年2月3日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2009年7月6日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2009年9月29日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

委員會	會議日期	文件
	2009年12月1日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2011年4月12日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
《2011年入境(修訂)條例草案》委員會	--	<u>法案委員會向立法會提交的報告</u>
立法會	2012年11月21日	<u>會議過程正式紀錄</u> (第10項質詢)
	2013年2月20日	<u>會議過程正式紀錄</u> (第14項質詢)

立法會秘書處
議會事務部2
2013年6月27日