

二零一四年六月三日
資料文件

立法會保安事務委員會

統一審核機制運作情況

目的

本文件匯報實施統一審核機制以決定免遣返聲請的最新情況。

背景

2. 《禁止酷刑公約》¹自1992年起適用於香港；當中第3(1)條規定：「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。」終審法院於2004年6月裁定，作出有關決定的過程必須達至「高度公平標準」²。2009年12月，入境事務處（入境處）引入經改進的行政機制審核酷刑聲請，以確保程序合乎高度公平標準；其後，該機制由2012年12月生效的《入境條例》（第115章）（條例）第VIIC部以法律條文確立。

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》

² 終審法院於 *Sakthevel Prabakar 訴 保安局局長*[2004] 7 HKCFAR 187 一案中裁定，「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作出恰當獨立的審核；如拒絕聲請，須向聲請人提供理由，讓其考慮申請覆核。

3. 終審法院於 2012 年 12 月裁定，《香港人權法案條例》（第 383 章）第 8 條下的第 3 條（人權法案第 3 條）所保障的權利屬絕對及不容減免；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），若在另一國家有真實及相當大的風險遭受酷刑或殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰（不人道處遇），便可援引該條文提出免遣返聲請，抗拒被遣送或遞解離境至該國家³。

4. 終審法院於 2013 年 3 月裁定，即使 1951 年《關於難民地位的公約》（《難民公約》）及其 1967 年議定書從未適用於香港，入境處處長在行使權力遣送或遞解某人至另一國家前，如維持其慣常做法，基於人道理由，考慮有關人士畏懼遭受迫害的聲請，則須就該人畏懼遭受迫害的聲請是否具有充分理據獨立作出決定（而非依賴聯合國難民事務高級專員署（聯合國難民署）作出的決定）⁴。

5. 因應終審法院進一步作出的兩項判決，當局於 2013 年 7 月宣布將實施統一審核機制，一次過審核無權進入及停留於香港的人，根據《禁止酷刑公約》／條例第 VIIC 部所指的酷刑以外其他適用的理由，包括(i)人權法案第 3 條所指的**酷刑或不人道處遇**，以及(ii)參照《難民公約》第 33 條的免遣返原則所指的**迫害**等風險，要求避免被遣送或遞解離境至另一國家而提出的免遣返聲請。統一審核機制的程序，是按照經廣泛諮詢持份者和由立法會審議後制訂的酷刑聲請法定審核機制⁵所制訂，以確保合乎法律要求的高度公平標準。統一審核機制自 2014 年 3 月 3 日起實施。

³ *Ubamaka Edward Wilson 訴 保安局局長* [2013] 2 HKC 75

⁴ *C 等人 訴 入境處處長* [2013] 4 HKC 563

⁵ 《2012 年入境（修訂）條例》

最新發展

審核程序

6. 一如酷刑聲請法定審核機制，統一審核機制下，聲請人可獲得所有合理機會以確立其聲請。聲請人可繼續透過當值律師服務在統一審核機制下獲得公費法律支援⁶。就此，當值律師服務已同意將服務範圍由 2009 年 12 月起實施的前酷刑聲請計劃擴展至涵蓋根據統一審核機制下所有適用的理由提出的免遣返聲請。

7. 統一審核機制的審核程序展開時，入境處會邀請聲請人出席簡介會，向他派發「向提出免遣返聲請人士發出的通知書」(通知書)；該通知書簡述指引⁷內列明的統一審核機制的程序，解釋審核程序（有需要時，會有合資格的傳譯員協助），處理任何特別需要，確立聯絡途徑，通知他可透過當值律師服務獲得公費法律支援，以及應其要求將他轉介至該服務。聲請人於簡介會上將獲發一份免遣返聲請表格⁸（該表格以酷刑聲請表格為藍本，但擴展至涵蓋其他適用的理由），讓他們提出其聲請的理由及提供支持聲請的資料及證據。審核過程中，包括填寫聲請表格、提交支持其聲請的文件及證據、進行審核會面、及提出上訴時⁹，當值律師服務會為聲請人提供法律支援及（有需要時）傳譯服務。

⁶ 2008 年 12 月，原訟法庭在 *FB 等人訴入境事務處處長* [2009] 2 HKLRD 346 一案中裁定政府於（酷刑）聲請人無力聘請法律代表時不以政府經費為其提供法律代表的政策屬不合法，以及違反香港特區政府須根據高度公平標準審核（酷刑）聲請的責任。

⁷ 入境處就統一審核機制程序向個案主任發出名為「裁定免遣返聲請」的內部指引，當中附錄該通知書、免遣返聲請表格等。

⁸ 聲請人須以英文或中文填妥免遣返聲請表格。若聲請人不懂以英文或中文說話或書寫，以及無意委託法律代表時，可要求遣送審理組的入境事務主任提供協助。若當局未能提供聲請人所選擇使用的方言／語言的傳譯員，一般會提供聲請人所屬國家的官方語言的傳譯服務。

⁹ 須通過由當值律師服務進行的案情審查。

8. 法定機制下，酷刑聲請人須在 28 日內填妥聲請表格，若聲請人有合理理由，當局會按其申請批准延期交回表格。聲請人平均可於 27 日內將填妥的酷刑聲請表格交回入境處。98%的延期申請獲得批准。應當值律師服務要求（以統一審核機制下當值律師需要較多時間處理免遣返聲請為理由），當局同意在統一審核機制下，聲請人一般可獲**額外** 21 日（即最少 49 日）以填妥其免遣返聲請表格。此項安排旨在令統一審核機制可順利展開，並將在實施一年後作出檢討。

9. 入境事務主任其後會安排聲請人進行審核會面，讓聲請人作出說明及回答有關其聲請的問題。入境處會考慮所有獲得的資料及有關國家情況，根據所有適用的理由，包括酷刑、不人道處遇及迫害，決定其聲請是否確立。

10. 不服入境處決定的聲請人可提出上訴／呈請¹⁰，由酷刑聲請上訴委員會（上訴委員會）一併審理。為使上訴委員會可將上訴／呈請一併考慮，行政長官已經授權上訴委員會全體委員，根據《基本法》第 48（13）條，處理按照條例第 VIIC 部所指的酷刑以外的其他理由所提出的呈請。

11. 一如既往，在統一審核機制下，若聲請人的身體或精神狀況存在爭議，而該狀況關乎免遣返聲請的考慮，入境事務主任可要求聲請人接受或應聲請人的要求安排醫療檢驗，以核實聲請人所聲稱的身體或精神狀況。涉及身體檢驗的個案一般轉介至衛生署，而涉及精神檢驗的個案將轉介至醫院管理局或本地專上學院。

¹⁰ 聲請人不服入境處就條例第 VIIC 部所指的酷刑所作決定提出上訴，會被視為根據條例第 37ZR 條所指的上訴，而就條例第 VIIC 部所指的酷刑以外的其他理由提出的覆檢，則屬於根據《基本法》第 48（13）條向行政長官提出的呈請。

公布及通知聲請人和當值律師

12. 由於統一審核機制的程序按酷刑聲請法定審核機制制訂，相關指引（包括通知書及聲請表格）只需作出必要修訂以執行終審法院上述的兩項判決。指引的草擬本於 2013 年 10 月送交當值律師服務徵求意見。指引定稿於 2014 年 1 月透過當值律師服務預先發送予所有當值律師，以便他們為實施統一審核機制作準備。當局於 2014 年 2 月 7 日宣布統一審核機制將於 2014 年 3 月實施後，隨即將統一審核機制的相關文件，包括經修訂的通知書及上訴委員會為統一審核機制訂立的常規指示，分別上載至入境處¹¹及上訴委員會¹²的網站供公眾查閱。

13. 宣布實施統一審核機制後，入境處隨即向 2 520 名酷刑聲請當時尚未由入境處決定的聲請人發出通知信，通知他們統一審核機制即將實施（並請他們就程序詳情參閱入境處網站上的通知書），及根據其聲請的不同審核階段而設的相關過渡安排。酷刑聲請尚待決定並已獲派當值律師為其提供協助的聲請人，在統一審核機制下，將繼續獲得當值律師的協助。

14. 酷刑聲請已被拒絕或撤回的聲請人方面，資料顯示當值律師服務已聯絡超過 3 100 名仍然在港的此類聲請人。其中約 2 500 名聲請人經已在統一審核機制下，以條例第 VIIC 部所指的酷刑以外的理由向入境處提出免遣返聲請。同樣，在審核過程中他們會獲得當值律師的協助。

¹¹ <http://www.immd.gov.hk/>

¹² <http://www.sb.gov.hk/chi/links/tcab/>

統計數字

15. 由 2009 年 12 月至 2014 年 2 月底，入境處在經改進的行政機制和其後的法定機制下已就 4 755 宗酷刑聲請作出決定。2014 年 3 月 3 日統一審核機制實施時，有 2 501 宗尚待處理的酷刑聲請（這些個案會在統一審核機制下按所有適用的理由審核）。另外，有 2 962 名酷刑聲請被拒絕或撤回的聲請人及 1 236 名從未提出酷刑聲請的人以（除酷刑以外）適用的理由提出免遣返聲請。因此，統一審核機制實施時，尚待決定的免遣返聲請合共 6 699 宗。由當日直至 2014 年 4 月底，入境處再接獲 1 332 宗免遣返聲請（當中 1 090 名聲請人曾向聯合國難民署提出庇護聲請，但此前從未向入境處提出免遣返聲請）。因此，截至 2014 年 4 月，尚待入境處決定的免遣返聲請共有 7 960 宗¹³。詳細分項數字載於**附錄**。

16. 入境處必須以合乎法律要求的高度公平標準的程序審核聲請。應當值律師服務的要求，統一審核機制實施初期，入境處會維持每個工作天為八宗聲請展開審核程序。過往，大部分酷刑聲請（近 70%）能在法定審核程序展開後的五個月內獲得決定；程序包括由聲請人提交聲請表格及文件證據、安排及進行審核會面，然後由入境處的個案主任作出決定。如果聲請人不合作，處理時間將會較長（例如聲請人不與獲派的當值律師聯絡、在沒有合理解釋下缺席已安排的會面、要求延期以提交更多文件和證據但其後未能提交等）。入境處預計，統一審核機制實施後的首年內（即 2014-15 財政年度），可就 1 500 宗聲請作出決定。

¹³ 2014 年 3 月 3 日至 4 月底，2 宗免遣返聲請被拒絕，69 宗聲請被撤回。

其他事項

負責作出決定的人員和當值律師的培訓

17. 統一審核機制實施前，當局已安排由合資格及富有經驗的機構及人士，包括聯合國難民署和本地及海外專家，向入境處及上訴委員會所有負責作出決定的人員提供八個訓練課程，確保他們充分了解統一審核機制，包括相關和最新的本地及海外案例。

18. 此外，為了令當值律師熟悉統一審核機制，包括相關的本地及海外案例，香港大律師公會及香港律師會於 2014 年 2 月分別為當值律師安排訓練課程。當中包括由入境處相關人員進行簡介，講解指引訂明的統一審核機制的程序（指引於 2014 年 1 月已透過當值律師服務發送予各當值律師）。現時，輪值表上有超過 500 名曾接受專門訓練的大律師和律師，在統一審核機制下為聲請人提供法律支援。

聯合國難民署

19. 終審法院就 C 案作出判決以及當局宣布實施統一審核機制後，聯合國難民署決定於統一審核機制實施後停止審核庇護聲請。在當局宣布統一審核機制實施的日期後，聯合國難民署隨即於 2014 年 2 月通知所有庇護申請仍未獲其審定的人上述決定，並告知他們如要在香港另行尋求免遣返保護，可以在統一審核機制下向入境處提出免遣返聲請。

20. 實施統一審核機制並不影響政府就《難民公約》及其 1967 年議定書從未適用於香港的一貫立場，以及我們不給予

任何人庇護或核實任何人的難民身分的堅定政策。聯合國難民署將繼續按其授權為難民提供保護。為此，入境處會將在統一審核機制下迫害風險獲確立的免遣返聲請人轉介至聯合國難民署，讓該署按其授權確認該聲請人為難民，以及由該署安排他們移居至第三國家。

人道支援

21. 2014年2月，終審法院¹⁴確認免遣返聲請人在憲法或普通法下均無權在香港工作。然而，在特殊情況下，入境處處長仍會繼續酌情准許聲請獲確立的人工作。

22. 為免聲請人陷於困境而向他們提供實物援助方面，正如2014年1月向立法會福利事務委員會匯報，當局由2014年2月起改善向聲請人提供實物援助的安排，當中包括增加租金津貼、提供租金按金及物業代理費用、增加食物津貼的預算，以及改善交通和公用設施津貼的發放安排。

保安局

2014年5月

¹⁴ GA 等人訴入境處處長, FACV 7-10/2013

免遣返聲請概況

統一審核機制在2014年3月3日起實施。截至2014年4月30日，尚待審核的免遣返聲請共有7 960宗，而有關聲請人的資料分析如下：

(a) <u>性別</u>		(b) <u>年齡</u>	
男	79%	18 歲以下	4%
女	21%	18 至 30 歲	38%
		31 至 40 歲	38%
		40 歲以上	20%
(c) <u>國籍</u>		(d) <u>在港身份</u>	
巴基斯坦	28%	逾期逗留者	51%
印度	19%	非法入境者	40%
孟加拉	14%	其他*	9%
印尼	10%		
菲律賓	5%		
其他	24%		
(e) <u>由進入香港（包括非法進入香港）至提出聲請的相距時間</u>			
三個月以下	40%		
三至十二個月	22%		
一至兩年	15%		
兩年或以上	17%		
尚待確認	6%		

〔註：相距時間平均為 14 個月〕

*包括被拒入境者或在港出生但其香港居留權不獲確立的人士。