

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1621/13-14(08)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2014年6月3日會議 擬備的最新背景資料簡介

統一審核機制

目的

本文件旨在就免遣返聲請統一審核機制提供背景資料，並綜述保安事務委員會(下稱"事務委員會")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(下稱"入境處")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 *Sakthevel Prabakar 訴 保安局局長*((2004) 7 HKCFAR 187)一案中，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 等人 訴 入境處處長及保安局局長*((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。

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。

統一審核機制

10. 在2013年7月2日的事務委員會會議上，政府當局向委員簡介其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，便有可能遭受《禁止酷刑公約》所訂明的酷刑、《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，及／或參照1951年《關於難民地位的公約》(下稱"《難民公約》")第三十三條所指的迫害。委員察悉，鑒於終審法院就 *Ubamaka* 及 *C* 兩案所作的判決，任何人如提出此類免遣返聲請，入境處將暫緩遣送或遞解該人離境至另一國家。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。

11. 據政府當局表示，統一審核機制會以酷刑聲請法定審核機制為基礎。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。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。

事務委員會的商議工作

為律師提供有關統一審核機制的培訓

12. 有意見認為，現時為讓當值律師認識根據《禁止酷刑公約》提出的聲請而舉辦的4天培訓課程並不足夠，政府當局應加強對當值律師的培訓，尤其是有關統一審核機制方面。政府當局表示已開始與當值律師服務商討如何為當值律師提供該等培訓，預計當值律師服務會作出適當安排。

有關不同類別免遣返聲請及政府當局每年承擔開支的統計數字

13. 委員察悉，2013年7月有3 912宗酷刑聲請有待處理，而人權法案第三條聲請和迫害聲請方面則無數字資料，因為這兩類聲請的審核機制尚未推行。在一般情況下，入境處接獲填妥所需資料的聲請表格後，平均需時一至兩個月完成處理有關聲請。

14. 委員又察悉，向聯合國難民事務高級專員署(下稱"聯合國難民署")提出的庇護聲請當中，尚有1 200宗有待處理。不過，當中有多少庇護聲請人同時提出免遣返聲請，當局手上並無有關資料。每年用於為酷刑聲請人提供法律援助的開支約為9,000萬元，用於人道主義援助的開支則約為2億300萬元。連同每年提供人手(包括入境處、律政司及酷刑聲請上訴委員會的人員)處理該等聲請所涉的開支，每年合共約為4億5,000萬元。

處理人權法案第三條聲請及迫害聲請

15. 有委員詢問人權法案第三條聲請和迫害聲請會否由政府當局或聯合國難民署按統一審核機制處理。據政府當局表示，根據《難民公約》提出的庇護聲請，由聯合國難民署處理。統一審核機制實施後，參照同一公約提出的迫害聲請會由政府當局處理。

16. 有委員關注到，政府當局有否任何計劃，設立法定機制處理人權法案第三條聲請及迫害聲請。有委員認為，倘按法定機制處理某些類別的免遣返聲請，但按行政機制處理其他類別的免遣返聲請，可能會引起不確定的情況。

17. 政府當局表示其屬意按法定機制處理酷刑聲請，而人權法案第三條聲請和迫害聲請則會一併按行政機制處理。行政機制大致上與酷刑聲請法定審核機制相符。政府當局認為，積累更多審核該等個案的經驗，然後才考慮未來路向，更為合適。

18. 有委員認為，《難民公約》亦應適用於香港。有委員關注到，倘若法院要求設立法定機制處理該等聲請，政府當局會否照辦。政府當局表示其一向按法院判決行事。終審法院在*C & Ors 訴 入境事務處處長*(FACV 18-20/2011)一案中裁定，入境事務處處長只要維持慣常做法，即考慮畏懼遭受迫害的聲請，作為相關人道理由，便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。此判決並不抵觸政府當局的一貫立場，即《難民公約》不適用於香港。

19. 委員詢問，倘若畏懼遭受迫害的聲請已獲聯合國難民署確立，終審法院有否規定政府當局須就該等迫害聲請是否具有充分理據作出獨立裁決。據政府當局表示，入境處須裁定庇護聲請被聯合國難民署證明不屬實的人士所提出的迫害聲請。

處理免遣返聲請所需的時間

20. 有委員關注處理免遣返聲請需時漫長而引起的非法受僱及保安問題，並問及由提出聲請至作出裁定大致所需的時間，以及統一審核機制實施後，所需時間會否縮短。

21. 據政府當局表示，酷刑聲請人必須在28天內把填妥的聲請表格連同所有證明文件交回入境事務主任。由提出聲請至作出裁定所需的時間，會因個案而異。倘若聲請人提出上訴或申請司法覆核，所需時間會更加漫長。

22. 委員察悉，處理酷刑聲請時若遇到困難，所需時間更加漫長。這些困難包括：聲請人不出席有關開展審核程序的簡介會；未有聯絡律師以指示其遞交酷刑聲請表格及證明文件；無合理辯解而沒有出席由入境事務主任安排的會面；以健康理由要求取消由入境事務主任安排的會面，但無合理辯解而又沒有出席隨後的會面；及在押後遞交文件限期後沒有提供補充資料。

核實聲請人所提供的資料

23. 有委員詢問，政府當局會否採取措施，核實聲請人就其國家的情況提供的資料。委員察悉，不論聲請人來自哪個國家，政府當局均會以終審法院在 *Sakthevel Prabakar 訴 保安局局長* ((2004) 7 HKCFAR 187) 一案中所要求的高度公平標準裁定聲請。倘有聲請指某國家曾發生某一事件，政府當局會在公眾領域及信譽良好的機構(例如聯合國難民署和非政府機構)的報告中檢視相關資料。然而，政府當局不可致函有關國家，以查證事實。委員察悉，如果聲請人提出上訴，酷刑聲請上訴委員會亦會檢視有關該等國家的資料。在司法覆核中，法院亦會考慮入境處有否檢視該等資料。

最新發展

24. 政府當局將會在2014年6月3日的會議上，向事務委員會簡介於2014年3月3日實施的統一審核機制的運作情況。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄**，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
2014年5月30日

統一審核機制

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)	議程 會議紀要
	2011年4月12日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
《2011年入境(修訂)條例草案》委員會	--	法案委員會向立法會提交的報告
立法會	2012年11月21日	會議過程正式紀錄 (第10項質詢)
	2013年2月20日	會議過程正式紀錄 (第14項質詢)
保安事務委員會	2013年7月2日 (議程第II項)	議程 會議紀要
立法會	2014年5月7日	會議過程正式紀錄 (第4項質詢)

立法會秘書處
 議會事務部2
 2014年5月30日