

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1832/14-15(04)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2015年7月7日會議 擬備的背景資料簡介

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) 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；及訂定新的呈請程序，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，徹底審核每宗酷刑聲請個案的理據。

8. 經考慮禁止酷刑委員會作出的建議後，政府當局於2011年向立法會提交《2011年入境(修訂)條例草案》。條例草案於2012年7月獲通過，並於2012年12月3日開始實施。《2012年入境(修

訂)條例》(下稱"《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有關決定的書面通知等。《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

9. 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* 兩宗案件所作的判決，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。

10. 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。統一審核機制於2014年3月3日開始實施。

事務委員會的商議工作

處理人權法案第三條聲請及迫害聲請

11. 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。委員亦詢問，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決定。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。在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。入境處須就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作出決定。

12. 有委員關注到，政府當局是否有任何計劃，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。

13. 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。

14. 有委員認為，《難民公約》亦應適用於香港。有委員關注到，倘若法院提出要求，政府當局會否設立法定機制處理該等聲請。政府當局表示，當局一向按照法院判決行事。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決定。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。

給予免遣返聲請人填妥聲請表格的時間

15. 委員察悉，在法定機制下，聲請人須於28日內填妥聲請表格。在統一審核機制下，聲請人一般可獲額外21日以填妥其免遣返聲請表格。香港給予免遣返聲請人填妥聲請表格的時間長於其他司法管轄區所給予的時間。舉例而言，在加拿大，所給予的時間自2012年12月起已由28日縮短至15日。在英國，有關當局過往給予聲請人10日時間填妥聲請表格，但於2007年已改為在會面期間直接向聲請人索取有關資料。自實施統一審核機制以來，95%的聲請人於經延長的49日限期內填妥聲請表格。交回已填妥的聲請表格所需的時間平均為35日，而在先前的機制下，平均需時27日。

處理免遣返聲請所需的時間

16. 委員察悉，截至2014年4月，尚待入境處決定的免遣返聲請共有7 960宗。有委員對處理免遣返聲請需時漫長而引起的非法受僱及保安問題表示關注，並詢問由提出聲請至就聲請作出決定大致所需的時間，以及在統一審核機制實施後，所需時間會否縮短。

17. 政府當局表示，由提出聲請至就聲請作出決定所需的時間，會因個案而異。在統一審核機制開始實施前，大部分酷刑聲請(近70%)能在法定審核程序展開後的5個月內獲得決定。然而，處理酷刑聲請時若遇到困難，所需時間將會較長。所遇困難包括：聲請人不出席有關開展審核程序的簡介會；不與律師聯絡以作出遞交酷刑聲請表格及證明文件的指示；在沒有合理解釋下缺席已安排的會面；及在遞交文件限期獲延長後，沒有提供補充資料。倘若聲請人提出上訴或申請司法覆核，所需時間甚至更長。入境處預計，統一審核機制實施後的首年內(即2014-2015財政年度)，可就1 500宗聲請作出決定。

核實聲請人所提供的資料

18. 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。委員獲告知，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就聲請作出決定。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。委員又獲告知，倘聲請人提出上訴，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。

為律師提供有關統一審核機制的培訓

19. 有委員認為，現時就根據《禁止酷刑公約》提出的聲請為當值律師舉辦的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，尤其在統一審核機制方面的培訓。政府當局表示，當局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。

相關文件

20. 載於立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2015年6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)
保安事務委員會	2014年6月3日 (議程第VI項)	議程 會議紀要
立法會	2014年6月18日	會議過程正式紀錄 (第14項質詢)
立法會	2015年1月21日	會議過程正式紀錄 (第9項質詢)

立法會秘書處
議會事務部2
2015年6月30日