

2018年5月21日
討論文件

立法會跟進免遣返聲請統一審核機制 有關事宜小組委員會

統一審核機制的審核和上訴程序

目的

本文件向小組委員會簡介處理和審核免遣返聲請和上訴的程序。

背景

2. 政府於2014年3月實施統一審核機制審核免遣返聲請和上訴，以執行終審法院的裁決，包括履行《香港人權法案條例》（第383章）和《入境條例》（第115章）下的相關法律責任，按所有適用的理由審核免遣返聲請¹。與免遣返聲請有關的重要法院裁決節錄於附件一。

3. 自統一審核機制實施後，提出免遣返聲請的人數大幅增加，等候入境事務處（入境處）展開審核程序的聲請數目持續上升。至2016年初，有超過11 000宗聲請尚待入境處決定。另一方面，酷刑聲請上訴委員會（上訴委員會）所接獲的上訴個案亦持續上升。聲請被拒絕的人士提出上訴的比例由統一審核機制實施前的少於50%，增加至現時約95%。

¹ 適用的理由包括酷刑，或《香港人權法案》下絕對及不容減免的權利會受威脅（被無理剝奪生命，或殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰等），或受迫害。

4. 有鑒於此，政府於 2016 年初就處理免遣返聲請的策略展開全面檢討（全面檢討），當中包括加快就等候聲請展開審核程序，縮短每宗個案的審核時間，以及加快處理上訴。

最新情況

5. 自全面檢討展開以來，政府在現時的法律框架下推出多項措施改善工作流程和增加所需的人手和資源，以加快審核聲請和上訴。尚待入境處審核的聲請自 2016 年起回落，處理每宗聲請所需的時間亦較過往為短：

(a) 2017 年，入境處就 4 182 宗聲請（月均 349 宗）作出決定，較 2015 年（全年 2 339 宗，月均 195 宗）及 2016 年（全年 3 218 宗，月均 268 宗）分別增加 79% 及 30%。2018 年首四個月，入境處就 1 757 宗聲請（月均 439 宗）作出決定，較 2017 年再增加 26%。

(b) 截至 2018 年 4 月底，有 3 925 宗聲請尚待入境處審核，較 2017 年同期（8 740 宗）減少 55%，較 2016 年 3 月底最高峰期（11 201 宗）減少 65%。

(c) 處理每宗聲請的時間由統一審核機制實施初期平均約 25 星期，加快至現時平均約 10 星期。

6. 上訴方面，上訴委員會完成的個案由 2016 年平均每月 49 宗，增至 2017 年的平均每月 235 宗，增加約 3.8 倍。隨著上訴委員會獲增撥更多人力及資源，我們預計上訴委員會於 2018 年可進一步增加作出裁決的數量。現時尚待處理的上訴個案有 6 200 多宗。

7. 有關免遣返聲請的最新相關統計數字詳見附件二。

審核程序

8. 現行審核免遣返聲請的程序，框架大致自 2009 年沿用至今，主要步驟包括：

- (一) 聲請人向入境處提交聲請表格，列明提出聲請的所有理由及相關事實（包括證明文件）；
- (二) 在交回表格後，聲請人須出席審核會面，釐清事實及回答有關聲請的問題；
- (三) 入境處決定是否接受聲請為確立，或拒絕聲請，並將其決定及理據以書面通知聲請人；及
- (四) 不服入境處決定的聲請人，可提出上訴。

9. 同時，根據法院裁決，聲請人有權在審核程序中接受法律支援；假如聲請人本身未能負擔有關費用，政府須要以公帑向他們提供法律支援。現時，政府向所有有需要的聲請人，於上述步驟（一）至（三）提供公費法律支援。提出上訴的聲請人，則須在通過案情審查後，才可獲繼續提供支援。

10. 統一審核機制下審核程序的流程圖見附件三。

展開審核程序

11. 現時，審核程序開始時，聲請人須按入境處要求於指定日期和時間前往指定辦公室，由處方向聲請人派發聲請表格。處方亦會同時向聲請人簡介審核程序，以及聲請人可獲得的援助，包括由公費承擔的法律支援服務和傳譯／翻譯服務等。

12. 統一審核機制實施之後，提出聲請的人數急劇上升（2014年4 634宗，2015年5 053宗）。有鑒於此，入境處在2016-17年增加83個新職位，至現時共288名人員專門負責處理聲請事宜，務求加快就積壓聲請展開審核程序。然而，由於法律規定政府須為每名聲請人提供公費法律支援，因此入境處只能在聲請人可同時獲得公費法律支援的前提下，為聲請人展開審核程序。一直以來，政府透過當值律師服務提供有關支援。2014年3月統一審核機制實施後，按政府要求，當值律師服務同意將可以處理的個案數目，由每天8宗（即入境處每年可就約2 000宗聲請展開審核），逐步

增加至每天 13 宗（即入境處每年可就約 3 200 宗聲請展開審核）。

13. 為進一步突破此樽頸，政府於 2017 年 9 月推行「為免遣返聲請人提供公費法律支援試驗計劃」（試驗計劃），與當值律師服務的計劃同時運作。試驗計劃現時每天可以將 10 宗聲請轉介予參予計劃的律師，亦即是入境處每天可以展開審核程序的聲請數目，由 13 宗增加近八成至 23 宗（即每年 5 000 宗以上）。

14. 基於上述背景，過往部份聲請人在提出聲請後需要等候一段時間，才可展開審核程序。不過，由於接獲聲請的數目由 2016 年下半年起開始減少，加上入境處增加人手和政府實行試驗計劃後增加可以開始審核程序的聲請數目，等候審核的聲請數目持續減少。我們的政策目標，是希望在完成處理現時尚待審核的聲請之後，新的聲請可以即時或於短時間之內展開審核程序，而無需再長時間輪候。

聲請表格

15. 聲請人需要透過聲請表格提交其個人和家庭的背景資料，以及提出聲請的具體理由，包括離開原居國家的原因和過程，回國後可能面對的風險，個人或家庭成員曾經面對的遭遇，是否曾經在原居國家尋求當地政府或國際組織協助或保護，是否曾經在原居國家內原居城市或地區以外的其他地方生活等。聲請人亦須一併遞交相關證明文件或其他證據。

16. 2012 年 7 月，立法會通過《2012 年入境（修訂）條例》，規定以酷刑為理由提出免遣返聲請的人，需要在審核程序開始之後 28 天之內填妥及向入境處交回聲請表格。在統一審核機制實施時，因應當值律師服務強烈要求，政府同意以行政措施提供額外 21 天的時間予聲請人。因此，在目前的安排下，聲請人可在 49 天（即 7 星期）內交回表格，較法定時間的 28 天為長。

17. 根據法例和現行規定，聲請人可以向入境處申請延長期限。未能在限期內交回聲請表格的人，會被視為撤回其聲

請。假如該聲請人在事後提出充份證據，令入境處信納他之前是因為不能控制的情況而未能及時交回表格，入境處可批准重新啟動審核其聲請。在填寫及提交聲請表格的過程中，聲請人獲得的法律支援和傳譯／翻譯服務均由公費支付。

審核會面

18. 在審核會面中，入境處的個案主任會要求聲請人釐清在聲請表格提交的事實，以及回答有關其聲請的問題。不能透過中文或英文溝通的聲請人，入境處會安排即時傳譯。現時，為審核會面提供支援的傳譯員（包括處方聘用的全職傳譯員，以及其他兼職傳譯員），其資歷要求與司法機構內為法院提供服務的傳譯員相同。為聲請人提供法律支援的律師，可出席審核會面，但不可以代表聲請人回答問題。

19. 安排審核會面時，由於需要配合律師和傳譯員的時間，因此預約往往需時。現時，《入境條例》未就審核會面安排（例如在甚麼情況下入境處需要重新安排會面等問題）作具體規定。一旦會面未能如期完成，要再預約另一次會面，更會大大延長審核程序。

20. 另外，過往入境處在聲請人交回聲請表格後，才開始與當值律師服務預約會面日期。因此，審核會面一般會在交回表格後約 13 星期（即審核程序開始後 20 星期）才可進行。政府在 2014 年 12 月向當值律師服務提出，將預約會面的工作，提前至審核程序開始之前進行，以便聲請人在獲得聲請表格及轉介至公費法律支援當日，已可即時知悉審核會面的日期。經過多番討論，有關措施最終在 2016 年 4 月開始實施。現時，大部分審核會面可在交回聲請表格後約 2 星期內進行，較之前的安排提前約 11 星期，大幅提升效率。

21. 另外，針對統一審核機制實施初期，有較多個案的審核會面未能如期成功完成，而要多番重新安排，導致嚴重拖延，入境處陸續透過行政措施收緊聲請人延期遞交聲請表格及會面的要求，並規定缺席會面的聲請人需於限時內提供合理解釋及證明，否則會根據已有資料就聲請作出決定。有關行政措施有效減少故意拖延的情況，審核會面的成功率已由

2014 年統一審核機制實施初期只有 61%，逐步提升至 2016 年的 79%、2017 年的 91%，及現時的 94%。

入境處作出決定

22. 在完成會面及收悉所有相關文件後，入境處須就聲請作出決定，並將其決定及理據以書面通知聲請人。倘入境處信納聲請人在回國後會面對真實和可遇見的危險，而該危險會構成《入境條例》第 37U 條所指的酷刑，或導致其《香港人權法案》下絕對及不容減免的權利會受威脅（包括被無理剝奪生命，或殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰），或受迫害等，入境處會確立該聲請。在作出決定時，入境處人員亦會參考和考慮聲請人原居國家的資料，以及其他相關因素，包括聲請人能否得到其原居地或國家當地政府的有效保障，或聲請人是否在其原居國內的所有地區均面對同樣的風險等。

23. 入境處已加強其搜集來源國家資料的能力，以協助更有效審核聲請，例如參考有關國家的政府及非政府組織的資訊，務求建立適時、客觀及可靠的資料庫，儲存來源國家的地區資訊、專題報導、主要事件等資料。另外，為提高審核效率，入境處已安排專項人員處理來自同一國家的聲請。現時入境處平均可在審核會面後約 1 星期內就聲請作出決定。

24. 綜合上述各項措施，入境處現時處理每宗聲請的時間（從展開審核程序到入境處作出決定），已由統一審核機制實施初期平均約 25 星期，加快至現時平均約 10 星期。

上訴

25. 根據 2012 年修訂的《入境條例》，不服入境處決定的聲請人可以在決定作出後 14 天內以書面提出上訴。上訴委員會成員包括前法官或裁判官，以及其他法律界人士或具備處理相關上訴經驗的審裁員。委員會在處理上訴個案時獨立運作，不受政府干預。

26. 在收到聲請人的上訴通知後，委員會秘書處會要求入境處提供所須文件，並在有需要時就文件安排翻譯。根據法

例，委員會主席須指派一名委員處理該上訴²。獲指派的委員在初步了解案情後，會決定是否進行口頭聆訊。根據法例，上訴委員會可在考慮案情後，決定不就上訴作聆訊。不過，高等法院上訴法庭於 2014 年 6 月一宗相關司法覆核案裁定，上訴委員會安排口頭聆訊應是常規安排而非例外做法。自該判決後，上訴委員會須進行口頭聆訊的上訴個案，由過往約 5% 增加至現在超過 90%。因此，上訴委員會需要投放較多時間和資源，以安排和進行口頭聆訊。

27. 由於免遣返聲請個案大幅上升，而提出上訴的個案比例及須進行口頭聆訊的個案比例亦同時上升，政府自 2016 年起先後委任超過 70 名新委員以應付大幅上升的個案量。目前，上訴委員會有 102 名委員。

28. 除增加委員數目之外，政府亦已為上訴委員會提供更多人手及財政資源，以從速處理上訴。另一方面，上訴委員會亦已採取多項措施以簡化及改善工作流程，並增加聆訊設施。政府會繼續按需要物色合適的人士加入上訴委員會、增加人手及配套設施，以加快處理上訴個案。上訴委員會於 2017 年就上訴個案所作出的裁決數量，比 2016 年增加了 3.8 倍。隨著上訴委員會獲增撥更多人力及資源，我們預計上訴委員會於 2018 年可進一步增加作出裁決的數量。截至 2018 年 4 月底，尚待裁決的上訴個案有 6 200 多宗。

未來工作

29. 統一審核機制運作至今，政府就處理聲請的工作累積一定經驗，並在現行法律框架下實施不同措施，務求在合乎「高度公平標準」的原則下，盡快完成處理聲請。若各項措施的成效持續，而接獲的新聲請數字維持現有水平，入境處有望於明年完成處理現時積壓的聲請；而隨之而來和現時等候處理的上訴個案，亦可望在隨後的時間陸續完成處理。

² 上訴委員會主席亦可根據上訴個案的個別情況，決定指派三名委員進行聆訊及裁定上訴。

30. 作為全面檢討的一部分，政府正檢討《入境條例》中有關審核聲請的程序及相關事宜的法律條文。我們會參考統一審核機制的運作經驗及外國的相關法律條文及做法，研究是否需要就現有法例未涵蓋的程序或情況作出明確規定，以鞏固上述有效措施的法律基礎，並賦予入境處／上訴委員會更大權力，使其能更有效地處理各種拖延手法。我們亦會研究加強現有訂明聲請人責任的條例，和訂明不按入境處／上訴委員會指示和法例進行審核程序的後果，以及收緊各審核程序的時限（包括提交聲請表格、向上訴委員會提出上訴等）。政府會適時向立法會保安事務委員會匯報，目標在明年向立法會提交條例草案。

保安局
入境事務處
2018年5月

與審核程序有關的主要裁決

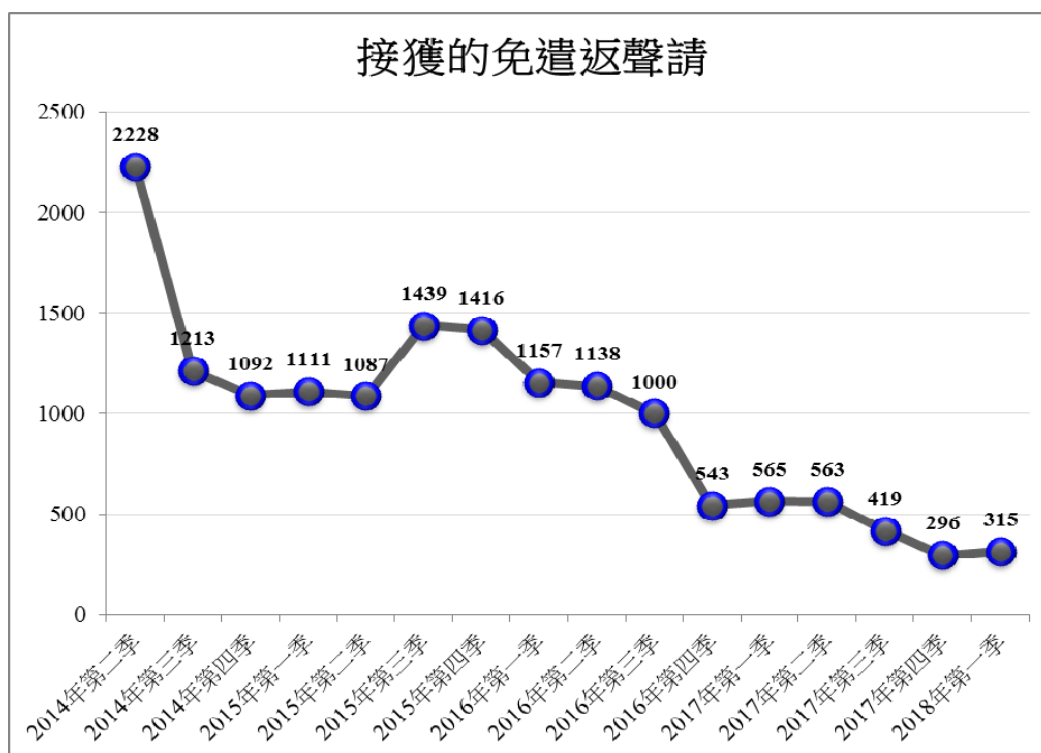
日期	案件	裁決	對審核工作的影響
2004 年 6 月	<i>Sakthevel Prabakar</i> 訴 保安局局長 [2004] 7 HKCFAR 187	終審法院裁定，對將被遞解離境的人而言，他的酷刑聲請涉及免受酷刑的基本人權，是生死攸關的事。因此，政府必須以合乎「高度公平標準」的程序獨立地審核有關聲請。	入境處實施行政機制審核酷刑聲請。
2008 年 12 月	<i>FB</i> 訴 入境處處長 及 保安局局長 [2009] 2 HKLRD 346	高等法院原訟法庭裁定，審核酷刑聲請的機制，必須包括以下措施，才可達到 <i>Prabakar</i> 案所指的「高度公平標準」： <ul style="list-style-type: none">• 進行審核會面的人員與作出決定的人員應為同一人；• 就聲請／上訴作出決定的人員應事先接受相關培訓；• 處理上訴的人可就上訴進行口頭聆訊；• 在審核過程中，聲請人有權接受法律支援；• 政府須為有需要的聲請人提供公費法律支援。	政府於 2009 年 12 月實施經改進的審核機制，聲請人可從當值律師服務獲得公費法律支援。另外，政府委派審裁員以獨立決定上訴呈請，以及為相關人員提供培訓。

日期	案件	裁決	對審核工作的影響
2012 年 12 月	<p><i>Ubamaka Edward Wilson</i> 訴 保安局局長</p> <p>[2012] 15 HKCFAR 743</p>	<p>終審法院裁定，《香港人權法案》第 3 條下免受酷刑，或殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰（不人道處遇）的權利是不容減免的權利。因此，無論一個人的行為如何危險或不可取，若他在另一國家有確切及相當大的風險會遭受不人道處遇，政府亦不可將他遣返至當地。</p>	<p>政府於 2014 年 3 月實施統一審核機制，一次過按所有適用理由審核免遣返聲請。</p>
2013 年 3 月	<p><i>C</i> 等人 訴 入境處處長</p> <p>[2013] 16 HKCFAR 280</p>	<p>終審法院裁定，若入境處處長維持一貫做法，在行駛權力遣返某人至另一國家前會考慮他在當地是否有遭受迫害的風險，則處長必須在遣返他至當地前，獨立地審核有關風險（而非由聯合國難民事務高級專員署審核）。</p>	
2014 年 6 月	<p><i>ST</i> 訴 <i>Betty Kwan</i></p> <p>[2014] HKCA 309</p>	<p>高等法院上訴法庭裁定，在上訴過程中聲請人沒有獲安排口頭聆訊的絕對權利，但是酷刑聲請上訴委員會在考慮安排口頭聆訊時應按照若干準則處理。上訴法庭亦認為在上訴時為聲請人安排口頭聆訊應是常規而非例外做法。</p>	<p>需要進行口頭聆訊（而非只進行書面覆檢）的上訴個案由 5% 增加至 90%。</p>

免遣返聲請的季度統計

年份	季度	接獲聲請 (宗)	比較上一季	比較上一年 同期	比較高峰期 (2015年 第三季)^
2014	第二季	2 228			
	第三季	1 213	-46%		
	第四季	1 092	-10%		
2015	第一季	1 111	+2%		
	第二季	1 087	-2%	-51%	
	第三季	1 439	+32%	+19%	
	第四季	1 416	-2%	+30%	-2%
2016	第一季	1 157	-18%	+4%	-20%
	第二季	1 138	-2%	+5%	-21%
	第三季	1 000	-12%	-31%	-31%
	第四季	543	-46%	-62%	-62%
2017	第一季	565	+4%	-51%	-61%
	第二季	563	0%	-51%	-61%
	第三季	419	-26%	-58%	-71%
	第四季	296	-29%	-45%	-79%
2018	第一季	315	+6%	-44%	-78%

^ 入境處於2014年第二季接獲2 228宗聲請，由於當時統一審核機制剛開始運作，接獲的聲請當中可能包括部份於機制開始之前已打算提出聲請的人。因此未必適合以該季數字作趨勢比較。



免遣返聲請統計數字
(截至2018年4月底)

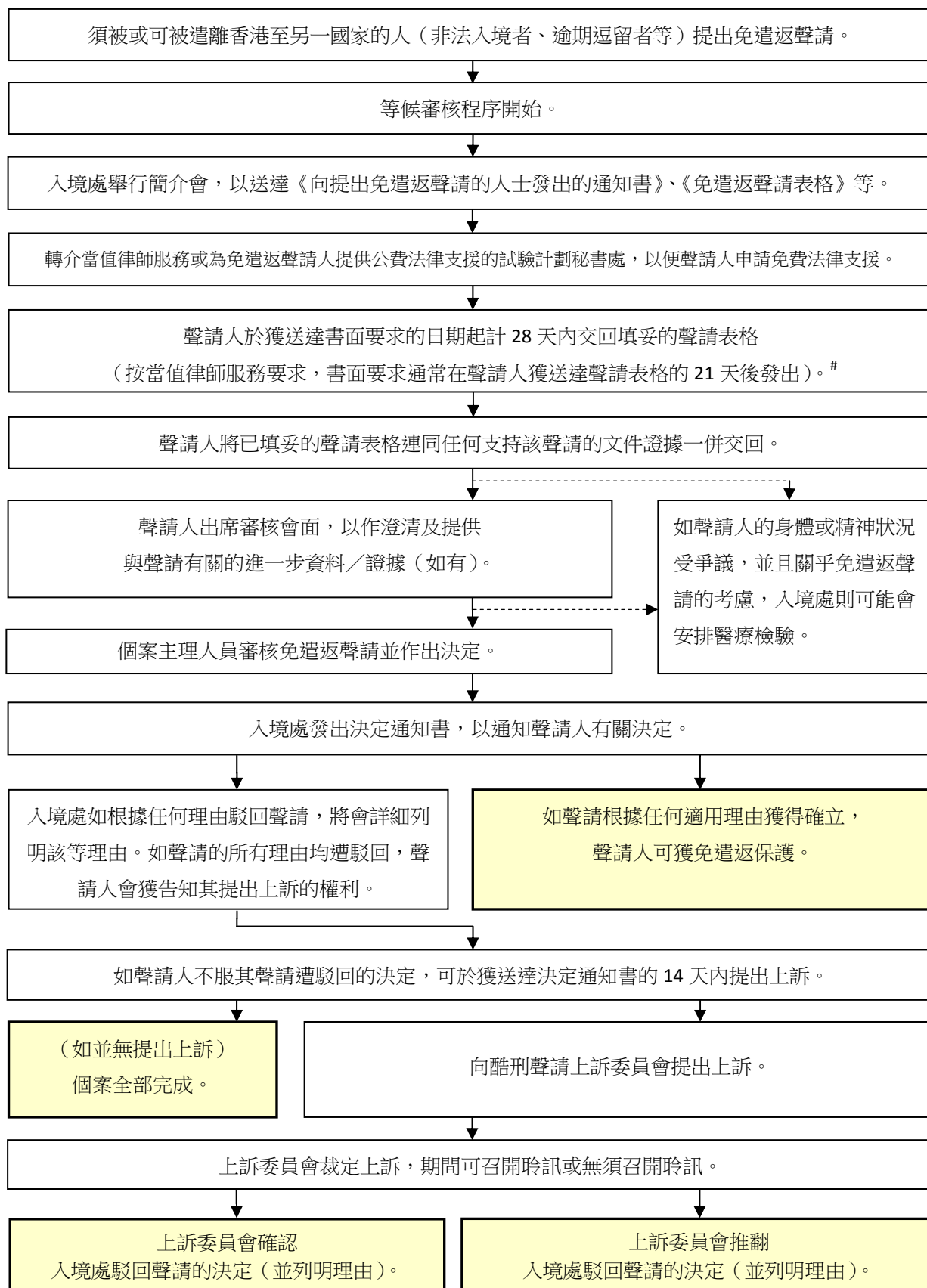
年份	接獲聲請	完成審核	撤回或 無法跟進	尚待處理 (截至年底)
2009年年底				6 340
經改善的行政機制實施時 (其後於2012年12月成為法定機制)				
2010年至2013年	4 906 (註1)	4 534	3 920	2 792
2014年(1月和2月)	19	221	89	2 501
行政及法定機制下的 酷刑聲請總計	4 925	4 755	4 009	2 501
統一審核機制實施時(自2014年3月起)				
在統一審核機制實施 之前以其他理由提出 免遣返聲請,例如受到 不人道處遇或受迫害而 提出免遣返聲請	4 198			6 699 (=2 501 + 4 198)
2014年(3月至12月)	4 634	826	889	9 618
2015年	5 053	2 339	1 410	10 922
2016年	3 838	3 218	1 561	9 981
2017年	1 843	4 182	1 743	5 899
2018年(1月至4月)	420	1 757	637	3 925
統一審核機制實施後 免遣返聲請總計	15 788	12 322 (註2)	6 240	3 925

註1：2010年至2013年，入境處共接獲4 906宗酷刑聲請，平均每月102宗。統一審核機制實施初期至2015年底，入境處共接獲9 687宗酷刑聲請，平均每月440宗。全面檢討自2016年初推行，入境處在2016年平均每月接獲聲請320宗，並在2017年平均每月接獲154宗，下降52%。2018年至4月底，入境處共接獲420宗免遣返聲請，平均每月105宗。

註2：在12 322宗已決定的免遣返聲請中，96宗(0.8%)獲確立(包括34宗在上訴後獲上訴委員會確立)。

附件三

根據統一審核機制的免遣返聲請處理程序*



註：

* 本流程表概括列出在統一審核機制下的免遣返聲請處理程序，僅供快速瀏覽之用，不應視為已包括全部程序的正式參考文件。

延期交回已填妥的聲請表格的申請只會在特殊情況並有充分理由支持下按個別情況獲得批准。未能交回已填妥的聲請表格會導致有關聲請被視為已經撤回。