



司法裁決摘要

AM 訴 入境事務處處長、警務處處長及律政司司長
高院憲法及行政訴訟 2021 年第 466 号，[2022] HKCFI 1046
及

CB 訴 警務處處長及律政司司長
高院憲法及行政訴訟 2021 年第 617 号，[2022] HKCFI 1046

裁決：AM 案 (高院憲法及行政訴訟 2021 年第 466 号)：拒絕司法復核許可申請
CB 案 (高院憲法及行政訴訟 2021 年第 617 号)：批准司法復核許可申請；司法復核實質申請得直

聆訊日期：2022 年 3 月 28 至 29 日
裁決日期：2022 年 4 月 22 日

背景

1. 這兩宗案件的申請人均為菲律賓籍，在香港任職外籍家庭傭工(外傭)。兩人尋求司法復核許可，以質疑入境事務處處長及/或警務處處長未有根據《人權法案》第四條就反對強迫勞役為她們提供切實有效的保護，以及未有把她們甄別為強迫勞役的受害人(就 CB 案而言，也是販運人口的受害人)。CB 亦質疑上述指稱的缺失是由于沒有就強迫勞役訂立特定刑事罪行所致。
2. 有關 AM 的事實聲稱，她指稱在 2011 至 2013 年的外傭合約期間，從沒有如雇佣合約所述為雇主工作，而是被職業介紹所安排負責營運宿舍和照顧其他待業外傭，並為此需要前往內地及澳門；她從未獲發薪金，更因為遭受人身傷害的恐嚇而須從介紹所“逃走”。其后，AM 被發現在中国內地非法工作，有違她因在香港任職外傭而取得工作簽證的事實根據。她因此在 2016 年被裁定向入境事務處作出虛假申述，干犯刑事罪行。
3. 有關 CB 的事實聲稱，她獲招聘來港自 2018 年 9 月起為 Z 擔任外傭，接替 Z 的前外傭 Janice。2018 年 9 月至 2019 年 4 月，CB 受到 Z 不同形式的性虐待 / 剝削。2019 年 12 月，CB 向警方報案遭受性虐待。其后的調查導致 Z 被控兩項猥褻侵犯罪並且罪成。警方進行甄別工作后，認為 CB 並非販運人口或強迫勞役的受害人。
4. 由于《巴勒莫議定書》¹ 不適用於香港，針對販運人口而提供保護的法

¹ 《巴勒莫議定書》是由聯合國通過的文書，以補充在 2000 年通過的《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》。《議定書》為預防、禁止和懲治販運人口而訂立。



- 律基础纯属政策事宜。另一方面，免受强迫劳役的权利建基于《人权法案》第四(三)条，后者在宪法层面获《基本法》第三十九条确立。
5. 政府采用单一框架打击贩运人口和强迫劳役。在识别、调查和保护受害人方面，以政务司司长为首的督导委员会分别于 2016 年 12 月及 2019 年 3 月向执法机关及劳工处初次公布和修订跨部门指引，并于 2018 年 3 月公布《香港打击贩运人口及加强保障外籍家庭佣工行动计划》。至于就贩运人口和强迫劳役订立的刑事罪行，则有超过 50 条法律条文禁止多种形式的行为，包括但不限于虐待、非法禁锢、刑事恐吓、欺诈、非法管有个人财物、诱拐儿童、儿童色情及虐儿。
 6. 这两宗案件的司法复核许可申请及司法复核实质申请于 2022 年 3 月 28 及 29 日在高浩文法官席前合并聆讯。

争议点

AM 案

- (i) 是否应批准延长 AM 提出司法复核许可申请的时限。

CB 案

- (i) 处理本司法复核的争议点的取向；
- (ii) 警方是否没有就贩运人口及《人权法案》第四条进行有效调查；
- (iii) 倘若警方没有就《人权法案》第四条进行有效调查，是否由于没有就强迫劳役订立特定刑事罪行所致。

律政司就法院的裁定的摘要

(法庭的判决全文(只有英文版)载于

https://legalref.judiciary.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2021/HCAL000466_2021.doc)

AM 案

7. 法庭裁定并无充分理据支持延长提出司法复核许可申请的时限：
 - (1) 法庭指出，AM 声称自己在 2013 年 9 月或之前是强迫劳役的受害人，但直至 2021 年 4 月才提交表格 86，而她并没有为在 2016 年年中至 2019 年年中延误多时提供起码的解释。即使她曾经解释自 2019 年年中起的延误是由于寻求法律援助和受疫情限制干扰所致，但等待法律援助并不足以支持再度延长时限(第 96 至 97 段)。

- (2) 法庭接纳政府因上述延误而遭受实际妨害，尤其因为相关档案已在 2018 年根据常规程序予以销毁(第 98 段)。
 - (3) 拟提出的质疑是否成立视乎案情而定，且无论如何也受上述 2018 年《行动计划》公布前的旧制度涵盖。当局显然曾经调查相关情况，而没有进一步提出检控的原因也可理解。拟提出的质疑欠缺充分理据证明必须大幅延长时限(第 99 段)。
8. 基于上述理由，法庭驳回司法复核许可申请，并作出暂准命令，不作任何讼费命令(第 266 至 267 段)。

CB 案

处理本司法复核的争议点的取向

9. 首先，法庭不接纳政府的论点，即按正确分析，CB 不可归类为贩运人口或强迫劳役的受害人，因此本司法复核案整体上并无实际意义，流于学术性(第 154 段)。
10. 法庭提出两方面的理由。第一，受害人是经甄别过程及所有进一步调查识别的。法庭在本案须审视该过程的步骤，而非单看 CB 的受害人身份(第 156 段)。第二，司法复核旨在保障决策过程本身持平公正，而非验证相关决定的是非曲直，这是一贯原则(第 160 段)。司法复核案不会单单因为法庭得出与决策者相同的结论而必然败诉；逻辑上，相关决定仍可基于常规公法的理据受到质疑和推翻(第 161 段)。
11. 因此，法庭决定就甄别贩运人口及强迫劳役的步骤审理本案的质疑(第 163 段)。

警方是否没有就贩运人口及《人权法案》第四条进行有效调查

12. 法庭引用英国最高法院在 *In re McQuillan* [2022] 2 WLR 49 案的判决，确认法院只会在极为有限的情况下干预执法调查及检控机关的决定(第 164 段)。然而，对于就宪法规定进行的调查(例如在本案中受质疑、与《人权法案》第四条相关的决定)，则会严格审视(第 167 段)。
13. 此外，法庭引用终审法院在 *ZN 诉 律政司司长* (2020) 23 HKCFAR 15 案的判决，裁定《人权法案》第四条涉及(1)程序上须调查潜在强迫劳役及 / 或剥削情况的责任，(2)此责任并不取决于事前有否接获申诉；(3)有关调查必须独立于涉事各方，(4)并须迅速和迫切进行，以及(5)(任何可能找到的)受害人必须包括在相关程序内(第 195 段)。
14. 就案情而言，法庭裁定在就贩运人口及《人权法案》第四条进行有效调查方面有缺失，原因包括：
 - (i) 负责评估证据的警务人员完全没有考虑相关证据，例如 Z 与其前

外佣(包括 Janice)进行性行为的录像片段；该证据显示有关行为牵连更广、更有组织(第 177 段)；

- (ii) 该评估人员接纳表面看来是为 Z 开脱罪责的证据(第 181 段)；
- (iii) 该评估人员没有就任何 Z 的前外佣进行调查或跟进(第 189 段)；
- (iv) 同一时期该评估人员没有发出文件提述曾处理强迫劳役的事(第 199 段)；
- (v) 法庭拒绝接纳该评估人员在非宗教式誓词中所述没有把 CB 评定为受害人的理由，因为该等理由并不相关，或只应给予最小比重(第 201 段)。

或有需要订立特定罪行

15. 法庭裁定本案涉及违反就《人权法案》第四条对 CB 负有的责任，亦确立案中个别缺失与没有订立特定刑事罪行有“因果关系”，理由如下：

- (i) 特定刑事罪行为意欲监管的损害行为提供清晰明确的参考，也为执法行动设定焦点。以 CB 案的案情为例，在没有订立特定刑事罪行的情况下，警方采取的调查程序全部不是以调查 CB 的贩运人口 / 强迫劳役状况为直接目的。由于没有适用的法律框架指示和规范对特定强迫劳役罪行进行调查，警务人员只能着眼于现有可用的罪行，就本案而言即猥亵侵犯罪(第 218、231 和 243 段)；
- (ii) 不论警方是否认为 CB 也是强迫劳役的受害人，在刑事司法制度下她的申诉从调查到检控亦会以相同方式处理，因此法庭认为，被指出的缺失显示，《人权法案》第四条施加的宪制调查责任与没有就强迫劳役订立特定刑事罪行的刑事司法制度并不无缝配合(第 240 至 241 段)。此外，强迫劳役明显在现有猥亵侵犯刑事罪行的涵盖范围以外；
- (iii) 如证据所示，针对常见性罪行的调查方式可能有别于专门针对强迫劳役罪行的调查，后者对同意与否或须采取更细致或含蓄的处理。强迫劳役的本质也可能涉及行为模式，因此，如没有妥善处理其他可能受害人的状况而只着眼于某一受害人的“结果”，或嫌不足；
- (iv) 此外，本案没有任何妥当的书面记录载有否定曾经有强迫劳役的独立调查结果，也表明了没有就强迫劳役订立特定刑事罪行，导致在处理《人权法案》第四条下基本权利这重要事宜时出现制度性缺失(第 257 段)。

16. 因此，法庭认为应订立特定法例，而且该法例不应仅限用于聘用外佣。然而，法庭没有指出特定法例的详细特点，此事应由立法机关在行政机关协助下处理(第 265 段)。



17. 法庭下令作出以下补救(第 270 段):

- (1) 批准司法复核许可申请。
- (2) 推翻 CB 不是贩运人口或强迫劳役受害人的决定。
- (3) 把 CB 是否贩运人口及 / 或强迫劳役受害人的问题发还警务处处长重新考虑。
- (4) 为免生疑问，上文第(3)段指示须重新考虑的须包括考虑 Z 可能从事的其他非法行为(已被定罪的行为除外)，包括他对其他外佣的行为。
- (5) 宣布在本案中关于 CB 是否是贩运人口及 / 或强迫劳役受害人的调查缺失，与没有就强迫劳役订立特定刑事法例有因果关系。

律政司
民事法律科
2022 年 4 月