



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 號，[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 號，[2022] HKCFI 1046

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

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)。兩人尋求司法覆核許可，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於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，從沒有如僱傭合約所述為僱主工作，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”。其後，AM 被發現在中國內地非法工作，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。其後的調查導致 Z 被控兩項猥褻侵犯罪並且罪成。警方進行甄別工作後，認為 CB 並非販運人口或強迫勞役的受害人。
4. 由於《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。



- 律基礎純屬政策事宜。另一方面，免受強迫勞役的權利建基於《人權法案》第四(三)條，後者在憲法層面獲《基本法》第三十九條確立。
5. 政府採用單一框架打擊販運人口和強迫勞役。在識別、調查和保護受害人方面，以政務司司長為首的督導委員會分別於 2016 年 12 月及 2019 年 3 月向執法機關及勞工處初次公布和修訂跨部門指引，並於 2018 年 3 月公布《香港打擊販運人口及加強保障外籍家庭傭工行動計劃》。至於就販運人口和強迫勞役訂立的刑事罪行，則有超過 50 條法律條文禁止多種形式的行為，包括但不限於虐待、非法禁錮、刑事恐嚇、欺詐、非法管有個人財物、誘拐兒童、兒童色情及虐兒。
 6. 這兩宗案件的司法覆核許可申請及司法覆核實質申請於 2022 年 3 月 28 及 29 日在高浩文法官席前合併聆訊。

爭議點

AM 案

- (i) 是否應批准延長 AM 提出司法覆核許可申請的時限。

CB 案

- (i) 處理本司法覆核的爭議點的取向；
- (ii) 警方是否沒有就販運人口及《人權法案》第四條進行有效調查；
- (iii) 倘若警方沒有就《人權法案》第四條進行有效調查，是否由於沒有就強迫勞役訂立特定刑事罪行所致。

律政司就法院的裁定的摘要

(法庭的判決全文(只有英文版)載於

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

AM 案

7. 法庭裁定並無充分理據支持延長提出司法覆核許可申請的時限：
 - (1) 法庭指出，AM 聲稱自己在 2013 年 9 月或之前是強迫勞役的受害人，但直至 2021 年 4 月才提交表格 86，而她並沒有為在 2016 年年中至 2019 年年中延誤多時提供起碼的解釋。即使她曾經解釋自 2019 年年中起的延誤是由於尋求法律援助和受疫情限制干擾所致，但等待法律援助並不足以支持再度延長時限(第 96 至 97 段)。



- (2) 法庭接納政府因上述延誤而遭受實際妨害，尤其因為相關檔案已在 2018 年根據常規程序予以銷毀(第 98 段)。
 - (3) 擬提出的質疑是否成立視乎案情而定，且無論如何也受上述 2018 年《行動計劃》公布前的舊制度涵蓋。當局顯然曾經調查相關情況，而沒有進一步提出檢控的原因也可理解。擬提出的質疑欠缺充分理據證明必須大幅延長時限(第 99 段)。
8. 基於上述理由，法庭駁回司法覆核許可申請，並作出暫准命令，不作任何訟費命令(第 266 至 267 段)。

CB 案

處理本司法覆核的爭議點的取向

9. 首先，法庭不接納政府的論點，即按正確分析，CB 不可歸類為販運人口或強迫勞役的受害人，因此本司法覆核案整體上並無實際意義，流於學術性(第 154 段)。
10. 法庭提出兩方面的理由。第一，受害人是經甄別過程及所有進一步調查識別的。法庭在本案須審視該過程的步驟，而非單看 CB 的受害人身分(第 156 段)。第二，司法覆核旨在保障決策過程本身持平公正，而非驗證相關決定的是非曲直，這是一貫原則(第 160 段)。司法覆核案不會單單因為法庭得出與決策者相同的結論而必然敗訴；邏輯上，相關決定仍可基於常規公法的理據受到質疑和推翻(第 161 段)。
11. 因此，法庭決定就甄別販運人口及強迫勞役的步驟審理本案的質疑(第 163 段)。

警方是否沒有就販運人口及《人權法案》第四條進行有效調查

12. 法庭引用英國最高法院在 *In re McQuillan* [2022] 2 WLR 49 案的判決，確認法院只會在極為有限的情況下干預執法調查及檢控機關的決定(第 164 段)。然而，對於就憲法規定進行的調查(例如在本案中受質疑、與《人權法案》第四條相關的決定)，則會嚴格審視(第 167 段)。
13. 此外，法庭引用終審法院在 *ZN 訴 律政司司長* (2020) 23 HKCFAR 15 案的判決，裁定《人權法案》第四條涉及(1)程序上須調查潛在強迫勞役及 / 或剝削情況的責任，(2)此責任並不取決於事前有否接獲申訴；(3)有關調查必須獨立於涉事各方，(4)並須迅速和迫切進行，以及(5)(任何可能找到的)受害人必須包括在相關程序內(第 195 段)。
14. 就案情而言，法庭裁定在就販運人口及《人權法案》第四條進行有效調查方面有缺失，原因包括：
 - (i) 負責評估證據的警務人員完全沒有考慮相關證據，例如 Z 與其前



外傭(包括 Janice)進行性行為的錄影片段；該證據顯示有關行為牽連更廣、更有組織(第 177 段)；

- (ii) 該評估人員接納表面看來是為 Z 開脫罪責的證據(第 181 段)；
- (iii) 該評估人員沒有就任何 Z 的前外傭進行調查或跟進(第 189 段)；
- (iv) 同一時期該評估人員沒有發出文件提述曾處理強迫勞役的事(第 199 段)；
- (v) 法庭拒絕接納該評估人員在非宗教式誓詞中所述沒有把 CB 評定為受害人的理由，因為該等理由並不相關，或只應給予最小比重(第 201 段)。

或有需要訂立特定罪行

15. 法庭裁定本案涉及違反就《人權法案》第四條對 CB 負有的責任，亦確立案中個別缺失與沒有訂立特定刑事罪行有“因果關係”，理由如下：

- (i) 特定刑事罪行為意欲監管的損害行為提供清晰明確的參考，也為執法行動設定焦點。以 CB 案的案情為例，在沒有訂立特定刑事罪行的情況下，警方採取的調查程序全部不是以調查 CB 的販運人口 / 強迫勞役狀況為直接目的。由於沒有適用的法律框架指示和規範對特定強迫勞役罪行進行調查，警務人員只能着眼於現有可用的罪行，就本案而言即猥褻侵犯罪(第 218、231 和 243 段)；
- (ii) 不論警方是否認為 CB 也是強迫勞役的受害人，在刑事司法制度下她的申訴從調查到檢控亦會以相同方式處理，因此法庭認為，被指出的缺失顯示，《人權法案》第四條施加的憲制調查責任與沒有就強迫勞役訂立特定刑事罪行的刑事司法制度並不無縫配合(第 240 至 241 段)。此外，強迫勞役明顯在現有猥褻侵犯刑事罪行的涵蓋範圍以外；
- (iii) 如證據所示，針對常見性罪行的調查方式可能有別於專門針對強迫勞役罪行的調查，後者對同意與否或須採取更細緻或含蓄的處理。強迫勞役的本質也可能涉及行為模式，因此，如沒有妥善處理其他可能受害人的狀況而只着眼於某一受害人的“結果”，或嫌不足；
- (iv) 此外，本案沒有任何妥當的書面記錄載有否定曾經有強迫勞役的獨立調查結果，也表明了沒有就強迫勞役訂立特定刑事罪行，導致在處理《人權法案》第四條下基本權利這重要事宜時出現制度性缺失(第 257 段)。

16. 因此，法庭認為應訂立特定法例，而且該法例不應僅限用於聘用外傭。然而，法庭沒有指出特定法例的詳細特點，此事應由立法機關在行政機關協助下處理(第 265 段)。



17. 法庭下令作出以下補救(第 270 段)：

- (1) 批准司法覆核許可申請。
- (2) 推翻 CB 不是販運人口或強迫勞役受害人的決定。
- (3) 把 CB 是否販運人口及 / 或強迫勞役受害人的問題發還警務處處長重新考慮。
- (4) 為免生疑問，上文第(3)段指示須重新考慮的須包括考慮 Z 可能從事的其他非法行為(已被定罪的行為除外)，包括他對其他外傭的行為。
- (5) 宣布在本案中關於 CB 是否是販運人口及 / 或強迫勞役受害人的調查缺失，與沒有就強迫勞役訂立特定刑事法例有因果關係。

律政司

民事法律科

2022 年 4 月