

二零一五年七月七日
討論文件

立法會保安事務委員會

免遣返聲請統一審核機制

目的

本文件向委員簡介，實施統一審核機制以審核抗拒被遣返至另一國家的人提出的免遣返聲請的最新發展。

背景

提出免遣返聲請以抗拒被遣返至另一國家

2. 根據《入境條例》(第115章)，偷渡入境的外國人，以及在入境事務處(下稱「入境處」)准許的逗留期限屆滿後在香港逾期逗留的人，或到港時已遭入境處拒絕入境的旅客(上述人士統稱「非法入境者」)可被遣離香港。為維護出入境管制及基於公眾利益，他們應該盡快被遣返。

3. 然而，根據自1992年起適用於香港的聯合國《禁止酷刑公約》¹及法院自2004年起的多項裁決，若非法入境者在另一國家有真實及針對他本人的風險會遭受酷刑、殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰或迫害，則入境處不能將他遣返至該國家。同時，法院裁決亦規定，如有非法入境者聲稱被遣返至另一國家後會遭受上述風險，除非入境處已在合乎高度公平標準的程序下決定他的聲請不獲確立，否則處方不能將他遣返至該國家。

¹ 《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》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。

4. 根據終審法院於2012年12月及2013年3月作出的兩項相關裁決，政府於2014年3月實施統一審核機制²，以所有適用的理由審核非法入境者抗拒被遣返至另一國家而提出的聲請（下稱「免遣返聲請」）。相關法院裁決節錄於附件一。

5. 實施統一審核機制的目的，是決定一名非法入境者是否可被即時遣返，或是入境處須暫緩遣返行動，直至該人聲稱的風險不再存在。無論免遣返聲請結果如何，聲請人非法入境的身份亦不會改變。

6. 聯合國《1951年關於難民地位的公約》及其1967年議定書從來未曾適用於香港；在香港要求免被遣返的非法入境者不會被視為「尋求庇護者」或「難民」。舉例而言，無論他們的聲請結果為何，處方都不會批准他們在港合法定居，只會暫緩遣返他們。事實上，長久以來，政府的一貫政策，是不給予任何人庇護，亦不會決定或確認任何人為難民。

7. 統一審核機制實施後，聯合國難民事務高級專員署（下稱「聯合國難民署」）決定停止在香港審核要求庇護的申請，但該署繼續按其授權為該署確認為難民的人提供長遠解決方案。為此，入境處會將包括迫害風險獲確立的免遣返聲請人轉介至聯合國難民署，讓該署按其授權考慮確認他為難民及安排他移居至第三國家。

聲請人的概況

8. 統一審核機制實施時，尚待審核的免遣返聲請有6 699宗。截至2015年5月，入境處已就1 873宗聲請已作決定，另1 403宗被撤回；不過，處方同時接獲另外6 461宗聲請³，令尚待審核的聲請增至9 884宗。按年計算，去年接獲的聲請比2013-14年或以前上升超過250%。1 873宗已決定的免遣返聲請中，8宗獲確立（包括2宗在上訴後獲酷刑聲請上訴委員會

² 統一審核機制的程序根據於2012年12月生效的《入境條例》（第115章）第VIIC部下的酷刑聲請法定審核程序所制訂。

³ 包括5 167宗新的聲請，以及1 294宗由被拒絕的酷刑聲請人（或聯合國難民署已停止處理的難民申請人）在統一審核機制下再次提出的聲請。

(上訴委員會)確立)。在被拒絕個案中，1 441人已提出上訴、286人已離港或正被安排遣離、138人因其他原因(如：在囚、被檢控、提出司法覆核等)仍然在港。

9. 下列統計數字有助說明聲請人的概況：

- (a) 以原居地計，聲請人主要來自南亞或東南亞國家，首五位分別為巴基斯坦(20%)、印度(19%)、越南(15%)、孟加拉(13%)及印尼(11%)；
- (b) 根據入境記錄，43%聲請人非法進入香港，50%以旅客身份入境，但沒有在逗留期限屆滿之前離開香港(逾期逗留)。其餘7%主要在抵達香港時被拒絕入境；
- (c) 大部份聲請人(70%)在被警方或入境處截獲或拘捕後才提出聲請抗拒被遣返。整體而言，非法入境者平均在香港逗留13個月後才提出聲請⁴；如只計算逾期逗留的人，則平均逾期逗留19個月後才提出聲請；及
- (d) 75%聲請人為男性；95%聲請人為十八歲以上的成年人；94%聲請人單獨來港，沒有攜同家人。

聲請數字的趨勢及聲請概況載於附件二。

入境處的審核程序

10. 審核免遣返聲請的程序包括三個主要步驟：

- (a) 聲請人須填寫**聲請表格**，列明提出聲請的所有理由及相關事實。應當值律師服務的要求，在統一審核機制下，除《入境條例》第VIIC部列明的28天期限外，聲請人獲給予額外21日以填寫聲請表格。換言之，聲請人可在49日(即7星期)內交回表格⁵；

⁴ 非法進入香港的人的逗留時間根據他們聲稱進入香港的日期計算。

⁵ 加拿大給予聲請人15天交回聲請表格；澳洲及紐西蘭則要求聲請人在提出聲請的時候提交已完成的聲請表格。

- (b) 聲請人須與入境處進行**審核會面**，釐清事實及回答有關聲請的問題。現時，有關會面平均在交回表格後13星期才進行；及
- (c) 入境處決定是否接受聲請為確立，或是拒絕聲請，並將其**決定及理據**以書面通知聲請人。一般而言，入境處可在完成會面及收悉所有相關文件（如有）後5個星期內作出決定。

11. 針對入境處決定提出的上訴由上訴委員會處理。上訴委員會現由26位具司法背景的委員組成⁶。自2009年起，政府透過當值律師服務向聲請人提供公費法律支援，以合乎法律要求。當值律師服務的當值表上現有480名曾受相關訓練的律師及大律師，並聘用73名員工（主要為法庭聯絡主任）為免遣返聲請人法律援助計劃（公費法律支援計劃）提供支援。法庭聯絡主任主要負責檢閱入境處提供的文件、與聲請人會面索取資料、為聲請人填寫聲請表格、搜集風險國家的資料、以及為當值律師提供法律行政支援等。

12. 審核過程中，如聲請人的身體或精神狀況受爭議，而有關狀況關乎聲請的考慮，入境處可安排聲請人進行醫療檢驗。現時，有關醫療檢驗由醫院管理局或衛生署內合資格的醫生負責。入境處的個案主任亦曾接受相關訓練，以適當地應付較弱勢的聲請人的特別需要（無論是由聲請人自己提出，或是入境處從聲請人的特徵了解他們的需要⁷）。入境處亦不時提醒聲請人，如希望能盡快審核其聲請，或在審核過程中有其他特別需要，應向入境處提出。

⁶ 根據《入境條例》附表 1A 的第 2 條，任何曾在香港或普通法司法管轄區執業超過 5 年的大律師、律師或訟辯人亦可被委任為上訴委員會委員。

⁷ 入境處可安排的援助包括：安排由女性個案主任處理曾受性虐待或有宗教考慮的女性聲請人的個案，安排親友或監護人陪同未成年或無行為能力的聲請人出席審核會面、為有殘疾的聲請人提供無障礙通道、在會面中給予兒童；老年、或體弱的聲請人更寬鬆的待遇、及在有需要時尋求社工或其他專業人員的協助等。

最新發展

13. 統一審核機制實施後，入境處平均需時25星期審核聲請（即完成上文第10段所列舉的程序）。按此進度及以現時的人手計，入境處預計在2015-16年可就最少2 000宗聲請作決定。

14. 自2014年，非法入境者的數目急劇上升。為此，政府已對統一審核機制的程序進行檢討，期望更有效地使用現有人手及資源，加快審核程序，令提出免遣返聲請的非法入境者盡快獲得審核，以及在聲請被拒絕後盡快將他們遣返。政府已提出數項改善措施，並就此諮詢當值律師服務、香港大律師公會及香港律師會。在考慮他們的回應後，政府對有關措施作出修訂，計劃在本年內實施。有關措施包括：

- (a) 簡化聲請表格，以及重組表格內的問題令聲請人更容易了解及回應。表格內的問題減少約40%（由75題減至47題）；
- (b) 在審核程序開始時，向聲請人提供文件冊。文件冊內載有可能和聲請人在提出聲請時提供的資料相關的文件；至於與聲請完全無關的文件⁸，則不會載入文件冊內，以節省各相關人士處理文件所需的時間；及
- (c) 在聲請人獲得聲請表格後，立刻要求當值律師提供可出席審核會面的日期（而非等待聲請人交回聲請表格後）。我們希望，此舉可以令大部份審核會面在交回聲請表格後的3星期內進行（而非現時的13星期）。

上述措施旨在令所有相關人士（包括聲請人、個案主任、法庭聯絡主任、當值律師及翻譯員）能更集中處理與聲請相關的資料，以及更早知悉會面的日期，令審核程序更順暢及有效。我們期望，這些措施實施後，入境處能在約15星期內就聲請作決定。

⁸ 舉例說，文件冊不會載入的文件包括：聲請人在香港干犯非入境罪行而被檢控的相關法庭文件、簽證申請、僱傭合約等。入境處為加快處理聲請人按《個人資料（私隱）條例》（第486章）提出的個人資料要求的編配人手可再行分配，以加快審核聲請。

公費法律支援

15. 公費法律支援計劃的預算持續上升。參考其他普通法地區的做法，我們注意到英國、澳洲、紐西蘭及加拿大個別省份，均就類似的法律支援設有上限（詳見**附件三**）。有關法律服務的時數上限由 13 至 23 小時不等；以當地律師費用計，每宗聲請上限則介乎港幣約 3,000 至 15,000 元。

16. 現時，香港沒有設置類似上限。每宗聲請平均使用 56.6 小時的法律服務（費用約為港幣 30,000 元）⁹。我們相信，統一審核機制下，當值律師服務會繼續負責任地作出專業判斷，確保公帑用得其所。我們已將上述研究結果交予當值律師服務參考，以加強對公費法律支援計劃的管理。政府會繼續密切留意計劃的開支，包括使用法律服務時數超過一般水平的個案的數目及理由。若公費法律支援計劃的律師費持續以現時速度上升，政府會按情況考慮引入行政或法定措施以加強管理。

人道支援

17. 個別聲請人在等候審核期間未必能應付基本生活需要。基於人道理由，政府自 2006 年起向這些聲請人提供實物援助，讓有關人士不致陷於困境（下稱「援助計劃」）。社會福利署透過非政府機構推行援助計劃，旨在確保聲請人在港期間不致陷於困境。計劃為聲請提供的援助只限其基本需要，以免出現磁石效應，對援助計劃的長遠承擔能力及香港的出入境管制造成嚴重影響。援助範圍包括臨時住屋、基本公用設施津貼、食物、衣履、基本日用品、適當的交通津貼，以及輔導服務。援助計劃詳情請參閱**附件四**。

18. 免遣返聲請人和其他非法入境者一樣，不可在香港工作，否則屬違法。2014 年 2 月，終審法院確認免遣返聲請人（即使其聲請獲確立）在《基本法》或任何其他法律下均沒

⁹ 不包括當值律師服務的營運費用、行政費用及翻譯費用。

有在香港工作的權利¹⁰。執法部門會繼續打擊非法勞工或干犯其他罪行的聲請人，詳見**附件五**。

公共開支

19. 截至2015年5月，尚待審核的免遣返聲請有9 884宗。在2015-16年，與審核聲請相關(包括為聲請人提供各種支援)的預算開支約為6億4千4百萬元(較去年上升21%)，包括各政策局／政府部門的人手開支、當值律師服務提供公費法律支援所涉及的律師費及人手開支，以及為聲請人在等候審核期間提供基本生活所需的人道支援，詳見**附件六**。政府會密切留意情況，有需要時會按既定程序尋求額外資源。

文件提交

20. 請委員備悉本文件的內容。

保安局

2015 年 7 月

¹⁰ 聲請獲確立的人可能會在香港滯留一段頗長時間以等候其風險消減。在極其特殊的情況下，若有關人士作出申請，入境事務處處長會按每宗個案的情況，酌情考慮批准他們接受僱傭工作的申請。

法院有關外國人要求免遣返保護的主要裁決

日期	案件	裁決
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。
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，政府須採取一系列措施，包括在審核酷刑聲請的過程中為聲請人提供 公費法律支援 ，以合乎 <i>Prabakar</i> 案所指的高度公平標準。
2011 年 4 月	<i>BK</i> 及 <i>CH</i> 訴 入境處處長 [2011] HKCA 85	高等法院上訴法庭裁定，審核聲請的過程，需要聲請人及入境處共同努力。 聲請人不能在提出聲請後袖手旁觀 ，等待入境處推翻其聲請。
2012 年 12 月	<i>Ubamaka Edward Wilson</i> 訴 保安局局長 [2012] 15 HKCFAR 743	終審法院裁定，《香港人權法案》第 3 條 ¹ 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）的權利是絕對及不容減免的。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。

¹ 根據《基本法》第 39 條，於 1976 年開始適用於香港的《公民權利和政治權利國際公約》繼續有效。該公約第 7 條通過《香港人權法案》第 3 條予以實施。

日期	案件	裁決
2013 年 3 月	<i>C</i> 等人 訴 入境處處長 [2013] 16 HKCFAR 280	終審法院裁定，若入境事務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。
2014 年 2 月	<i>GA</i> 等人 訴 入境處處長 [2014] 17 HKCFAR 60	終審法院裁定，免遣返聲請人，即使其聲請獲確立，在《基本法》或任何其他法律下仍然沒有在香港工作的權利。
2014 年 3 月	<i>Ghulam Rbani</i> 訴 入境處處長 [2014] 17 HKCFAR 138	終審法院裁定，在進行遣送程序時，須遵守普通法中的 <i>Hardial Singh</i> 原則，即入境處只能行駛權力羈留有關非法入境者一段合理時間，而若入境處不能在合理時間內完成遣送程序將他遣返，則不能繼續羈留他。
2014 年 6 月	<i>ST</i> 訴 <i>Betty Kwan</i> [2014] HKCA 309	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。

附件二

自 2009 年底接獲及處理的聲請數字

年 份	接 獲 聲 請	完 成 審 核	撤 回 或 無 法 跟 進	尚 待 處 理 (以 年 底 計)
2009 年 底 (經改善的行政機制實施時)				6 340
2010 及 2011 年	3 241	1 146	1 988	6 447
2012 年	1 174	1 575	1 154	4 892
2013 年	491	1 813	778	2 792
2014 年 (1-2 月)	19	221	89	2 501
2009 年 底 至 統 一 審 核 機 制 實 施 前 (小 計)	4 925	4 755 (註 1)	4 009	
2014 年 3 月 (統 一 審 核 機 制 實 施 時)				
a. 尚待處理的「酷刑聲請」(註2)				2 501
b. 其酷刑聲請已被拒或撤回的 人再提出的免遣返聲請 (註3)				2 962
c. 按酷刑以外的其他適用理由 提出的免遣返聲請 (註3)				1 236
小 計				6 699
2014 年 (3-12 月) (統 一 審 核 機 制 實 施 後)				
免 遣 返 聲 請	4 634	826	889	9 618
2015 年 (1-5 月)	1 827	1 047	514	9 884
統 一 審 核 機 制 實 施 後 至 2015 年 5 月 (小 計)	6 461 (註 4)	1 873 (註 5)	1 403	

- 註 1： 自經改善的行政機制實施（2009 年底）起至統一審核機制實施前（2014 年 2 月底），4 755 宗已決定的酷刑聲請中，24 宗獲確立（包括 5 宗在上訴後獲酷刑聲請上訴委員會（上訴委員會）確立）、1 682 人已離港、2 750 人已在統一審核機制下按其他理由提出免遣返聲請、299 人因其他原因（如：在囚、被檢控、提出司法覆核等）仍然在港。
- 註 2： 統一審核機制開始時（2014 年 3 月），尚待處理的「酷刑聲請」有 2 501 宗，在相關的過渡安排下成為「免遣返聲請」。
- 註 3： 相關免遣返聲請需於統一審核機制實施之後才可以開始審核。
- 註 4： 包括 1 294 宗由酷刑聲請（或曾向聯合國難民署提出的庇護申請）已被拒或撤回的人提出。
- 註 5： 自統一審核機制於 2014 年 3 月實施起至 2015 年 5 月底，在 1 873 宗已決定的免遣返聲請中，8 宗獲確立（包括 2 宗在上訴後獲上訴委員會確立）。在被拒絕個案中，286 人已離港或正被安排遣離、1 441 人已提出上訴、138 人因其他原因（如：在囚、被檢控、提出司法覆核等）仍然在港。

免遣返聲請概況

統一審核機制於 2014 年 3 月 3 日起實施，截至 2015 年 5 月 31 日，尚待審核的聲請有 9 884 宗。聲請人的概況如下：

(a) <u>性別</u>		(b) <u>年齡</u>	
男	75%	18 歲以下	5%
女	25%	18 至 30 歲	37%
		31 至 40 歲	40%
		40 歲以上	18%
(c) <u>國籍</u>		(d) <u>入境身份</u>	
巴基斯坦	20%	逾期逗留	50%
印度	19%	非法進入香港	43%
越南	15%	其他 ¹	7%
孟加拉	13%		
印尼	11%		
菲律賓	4%		
斯里蘭卡	3%		
尼泊爾	3%		
尼日利亞	2%		
岡比亞	2%		
其他	8%		
(e) <u>由進入香港至提出聲請的時間</u>			
三個月以下	26%		
三至十二個月	33%		
一至兩年	16%		
兩年以上	23%		
尚待確認	2%		

[逾期逗留者平均在港逾期逗留 19 個月後始提出聲請²]

¹ 包括被拒入境的人及在港出生但居港權不獲確立的人。

² 若包括非法進入香港的人（根據他們聲稱進入香港的日期），則平均時間為 13 個月。

附件三

香港與其他普通法司法管轄區的法律費用比較

司法管轄區	法律服務時數上限	律師費 (港幣)	律師費實質上限 (港幣)
香港 (2013-14 年度)	無上限 平均 56.6 小時： 當值律師 31.5 小時， 法庭聯絡主任 25.1 小時	每小時 \$790 當值律師服務會以公費為當值律師額外提供法律行政支援。在其他普通法地區，相關律師行須自行安排法律行政支援。	無上限 平均每宗聲請 \$30,080¹ ，行政及翻譯費用並未計算在內
加拿大 (曼尼托巴省、英屬哥倫比亞省及安大略省)	13 – 20 小時，因應省份而不同	每小時 \$560 至 \$730，因應省份而不同	\$7,400 至 \$11,800
英國	13.4 小時	每小時 \$660	\$8,800²
紐西蘭	23 小時 ³	每小時 \$490 至 \$660，因應相關律師的經驗而不同	\$11,300 至 \$15,200
澳洲	沒有資料	沒有資料	每宗個案約 \$2,900⁴

¹ 當值律師 31.5 小時 x 每小時 \$790 + 法庭聯絡主任 25.1 小時 x 每小時 \$207 = \$30,080。

² 見 Civil Legal Aid (Remuneration) Regulations 2013。通過案情審查的上訴個案可另外獲得 £567 (港幣 \$7,100)。

³ 見紐西蘭法務部的文件 “Civil proceeding steps”。

⁴ 根據澳洲入境當局 2012-13 年的年報，有關法律支援計劃為 983 宗個案提供支援及 6 941 宗個案提供意見。總開支約為 \$323 萬澳元。另外，澳洲政府決定，自 2014 年 3 月 31 日起，非法進入澳洲的人，不可再透過有關計劃獲得支援。

附件四

為免遣返聲請人提供的援助計劃

(自 2014 年 2 月起)

住屋

每名成年聲請人的租金津貼為每月 1,500 元；另提供最高 3,000 元或相等於兩個月租金金額（以較少者為準）作租金按金，及最高 750 元或相等於半個月租金金額（以較少者為準）作物業代理費用；

食物

每名服務使用者每月會獲發食物券，價值為 1,200 元。食物券只可用作購買食物之用，不得兌換為現金，亦不可轉讓他人。對於緊急個案或有合理需要的其他服務使用者，香港國際社會服務社會繼續安排以實物形式發放食物，作應急之用；

公用設施

每名聲請人津貼為每月 300 元；及

交通津貼

按聲請人的居住地點及慣常車程數目，每名聲請人的交通費用為每月 200 至 420 元不等。

附件五

免遣返聲請人的犯案數字

年份	非法工作*	其他罪行**
2009***	36	473
2010	172	506
2011	156	476
2012	190	493
2013	165	659
2014	166	738
2015 (1-5 月)	72	380
總計	957	3 725

* 因觸犯《入境條例》第 38AA 條而被入境處拘捕的非法勞工人數

** 因盜竊、毆打或與毒品有關等其他罪行被警方拘捕

*** 加入第 38AA 條的《2009 年入境（條訂）條例》於 2009 年 11 月生效

附件六

處理免遣返聲請的相關開支

年度	審核聲請和處理 有關上訴／呈請 (百萬元)	公費法律支援 (百萬元)	人道援助 (百萬元)	總計 (百萬元)
2013-14	151	76	204	431
2014-15	188	97 ¹	246	531
2015-16 (預算)	207	108	329	644

¹ 包括為當值律師服務提供的一筆過撥款，讓其支付過往數年未清還律師費的個案。