2016年11月11日討論文件

立法會保安事務委員會全面檢討處理免遣返聲請的策略

目的

本文件向委員簡介非華裔非法入境者及審核免遣返聲請的最新情況,以及標題所述的全面檢討的進度。

最新情況

- 2. 非華裔非法入境者的人數,自 2014 年起大幅增加,由 2013 年之前每年平均 500 至 1 000 名,增加至 2014 年的 1 984 名,2015 年更上升至 3 819 名。在 2016 年首十個月,有 2 046 名非華裔非法入境者自首或被截獲,比去年同期減少約 33% 1。自 2016 年年初起,警方和入境事務處(入境處)加強打擊偷運人蛇來港的犯罪集團(見下文第 6 段)後,有關數字自本年第二季起明顯下跌。詳情見附件一。
- 3. 免遣返聲請方面,在 2016 年首十個月,入境處接獲 3 481 宗聲請,較去年同期減少約 15%²。由統一審核機制自 2014 年 3 月實施至 2016 年 8 月底(共 30 個月),每月平均接獲 426 宗聲請。2016 年 9 月和 10 月則分別接獲 198 宗及 186 宗。詳情見<u>附件二</u>。

¹ 在 2015 年首十個月,有 3 057 名非華裔非法入境者自首或被截獲。

² 在 2015 年首十個月,接獲的聲請有 4 118 宗;全年則共有 5 053 宗。

4. 截至 2016 年 10 月底,尚待入境處審核的聲請有 10 675 宗,當中 7 054 宗 (66%)是在統一審核機制於 2014 年 3 月實施後提出的新聲請。此外,3 954 宗由聲請被拒絕的人提出的上訴尚待酷刑聲請上訴委員會(上訴委員會)裁決。尚待審核的聲請人當中,51%的入境身份為非華裔非法入境者(主要來源國家包括越南、巴基斯坦和孟加拉),44%為逾期逗留人士(最主要來源國家是印度)³。聲請人的背景和相關統計數字載於附件三。

全面檢討

5. 政府曾於 2016 年 2 月向保安事務委員會作簡報 ⁴,將針對四個範疇進行全面檢討,包括(a)入境前管制、(b) 審核程序、(c)羈留,以及(d)執法及遣送。我們將於以下各段闡述現時工作和未來的計劃。全面檢討的概要載於**附件四**。

入境前管制

6. 尚待審核的免遣返聲請人當中,約有一半為偷渡來港的非華裔非法入境者,主要來自越南、巴基斯坦和孟加拉等須持簽證來港國家。鑑於不少非華裔非法入境者經由內地進入香港,自 2016 年年初起,本港執法機關與內地當局合作,加強執法打擊安排偷運非華裔非法入境者來港的犯罪集團 5。如上文第 2 段所述,有關措施已初見成效。執法機關會維持執法力度,防止非華裔非法入境者再大幅上升。

3 其餘主要為抵港時被入境處拒絕入境的人。

⁴ 見立法會 CB(2)648/15-16(05)號文件。

⁵ 自 2016 年 2 月進行了四次大型聯合行動,在內地和香港共拘捕 264 名 疑犯,包括 87 名人蛇集團核心成員;同時,在內地拘捕了接近 10 000 名非華裔非法入境者。

- 7. 其餘一半的聲請人主要是逾期逗留人士,即(以旅客身份或持其他有效簽證)合法進入香港,但沒有在逗留期限屆滿前離開的外國人,當中超過 30%為印度籍旅客。
- 8. 目前,印度籍旅客可免簽證來港(逗留最多 14 天)。換言之,他們只要持有有效護照,便可來港。抵港後(即使在管制站被拒入境)隨即可提出免遣返聲請。對所有印度護照持有人實施簽證規定是其中一個應對辦法,但為顧及印度與香港緊密的經濟和社會聯繫,現時我們暫未打算實施簽證規定。不過,我們計劃向準備訪港的印度護照持有人實施新的入境前登記規定 6,以防止入境風險較高(例如可能逾期逗留/提出免遣返聲請)的印度籍旅客登機或登船來港。
- 9. 有關規定實施後,印度護照持有人須通過網上系統辦理入境前登記,否則不能免簽證來港⁷。在辦理網上申請時,申請人需提供相關的個人資料、出入境及旅遊記錄、訪港行程等資料。該系統會根據申請人所提供的資料,進行風險評估⁸。預計在大部份情況下,申請人應可即時得知申請結果。如果申請成功,申請人可列印入境前登記批准通知書,在登機或登船時使用。未能辦妥入境前登記(或未持有有效簽證)的印度護照持有人,不會獲准登機或登船來港⁹。

⁷ 根據《入境條例》第 5(4)條(及第 2A(1)條),任何人(除永久性居民外)抵港並接受訊問時須出示有效的旅行證件。該條例第 61 條訂明,除非證件上有簽證,或該證件的持有人已取得簽證,否則該證件不屬有效旅行證件,但入境處處長可就上述簽證規定向任何人或任何界別或種類的人給予豁免。入境前登記規定實施後,只有「持有有效印度護照並已辦妥入境前登記」,或屬於下文註 9 所豁免的印度籍旅客,方可獲豁免簽證。

⁶ 加拿大和美國近年均已推出類似系統。

⁸ 入境處的入境前登記系統,會按照申請人所提供的資料,以及處方就來自印度的免遣返聲請人和逾期逗留人士的背景所進行的持續分析的數據,決定該人是否屬於入境風險高的組別。有關的評估準則,會按最新趨勢不時修訂。

⁹ 以下人士可獲豁免,毋須進行入境前登記而可繼續享有免簽證待遇: (a)外交及公務護照的持有人;(b)來港辦理聯合國公務的聯合國通行證

10. 我們計劃最快於 2017 年年初實施入境前登記。推出登記系統前,我們會向本港的印度社群、航空公司及船公司、旅遊業和商界等持份者作出簡介,以確保他們充分了解有關要求。我們亦會考慮採取適當措施,在印度宣傳入境前登記的規定。

審核聲請

- 11. 政府已開始檢討《入境條例》(第115章)中有關審核聲請的程序(包括上訴程序)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其他國家的相關法律條文及做法,在2016-17年度草擬有關法案,並計劃在2017-18年度內向立法會提交條例草案。
- 12. 在經改善的法定審核機制實施前,我們需加快審核聲請,減少積壓個案的數目(或至少令個案不再繼續累積)。統一審核機制於2014年3月實施後,入境處於2014-15年度決定了1509宗聲請,於2015-16年度決定了2201宗,預計於2016-17年度可決定約3000宗。按此進度審核聲請,積壓的聲請個案會繼續增加。
- 13. 為此,入境處已完成內部檢討,以進一步加快審核聲請。首先,入境處已獲得額外資源,以增派人手加快審核聲請。第二,入境處會盡量簡化程序,善用現有資源。入境處估計,通過上述兩項措施,2017年年初起,聲請處理量可從2016-17年度的3 000宗(每日13宗)增加75%至2017-18年度的5 000宗或以上(每日23宗或以上)。
- 14. 為增加個案處理量75%至每年5 000宗或以上,政府須確保為聲請人提供的傳譯服務和公費法律支援亦會相應增加。傳譯服務方面,入境處現正增聘操不同語言的全職傳譯員¹⁰,以處理更多個案。

持有人;(c)香港旅遊通行證持有人;以及(d)已登記使用 e-道服務的人。

¹⁰ 政府亦已建議當值律師服務考慮聘用全職傳譯員,但該機構決定不採納有關建議。

- 15. 根據2008年的一宗裁決,政府須為聲請人提供公費法律支援¹¹。為此,當值律師服務¹²自2009年起推行免遣返聲請人(前稱酷刑聲請人)法律支援計劃(當值律師服務計劃)。2015年,當值律師服務計劃名冊內490名曾受相關培訓的律師,為約2500名聲請人提供支援(即每名律師每年平均處理5.2宗個案)。如入境處將處理量提升至每日23宗,則每名律師平均需處理的個案會增加至每年約10宗。我們估計,現時律師名冊應該足以應付新增的工作量¹³。同時,我們亦會邀請法律界繼續舉辦相關培訓,讓其他律師日後可加入名冊。
- 16. 我們已建議當值律師服務增加處理量,但獲悉該機構在招聘和挽留人手(特別是法庭聯絡主任職級)方面面臨重大困難。因此,當值律師服務難以在2017年年初將轉介至律師的個案量由每日13宗增加至23宗。
- 17. 為盡早加快審核工作,政府打算以試驗形式設立一個由同一批律師組成的輔助名冊,以補當值律師服務計劃的不足。我們會邀請當值律師服務現有名冊內的所有律師加入新設立的輔助名冊,並盡量按當值律師服務明有的分派原則將個案分派至輔助名冊下的律師¹⁴。設立輔助名冊的目的,是讓當值律師服務計劃名冊內已受訓練和經驗豐富的律師可以同時為更多聲請人(每日增加10宗)提供公費法律支援,務求盡快減少積壓個案,同時可確保所提供的法律支援維持一貫質素及標準。

11 高等法院原訟法庭在 FB 等人 訴 入境事務處處長 (2009) 2 HKLRD 346 一案中裁定「(政府)不向無法承擔律師費的聲請人提供公費法律代表的政策,既不合法,亦違反政府按高度公平標準審核聲請的責任」。

當值律師服務是由政府全數資助的機構,在法律援助署提供的法律援助以外,提供四項法律援助計劃,包括當值律師服務計劃、法律諮詢計劃、電話法律諮詢計劃及免遣返聲請人法律支援計劃。當值律師服務由執委會負責管理,執委會成員全由香港大律師公會和香港律師會委任,日常運作則由一名全職總幹事負責。

¹³ 據了解,當值律師服務規定名冊內每名律師最多可同時處理 25 宗聲請,遠高於目前或預計每年所需處理的聲請數目。

¹⁴ 當值律師服務計劃主要是將聲請個案輪流分配至名冊下的當值律師。

- 18. 參考當值律師服務計劃的經驗,為確保輔助名冊的運作更加靈活,以應付日後可能出現聲請急增的情況,我們會盡量簡化試驗計劃的行政工作,減少不必要計行政架構及開支。首先,為簡化運作及節省行政和會計開支,輔助名冊內的律師每接辦一宗個案,會獲支付一費標準律師費(而非按時數收費)。第二,除標準律師費以外,我們會就每宗個案向律師提供一筆法律行政支援課點(而非由試驗計劃直接聘請法庭聯絡主任或其他行政人員提供有關服務)。我們已向香港大律師公會和香港律師會預介有關建議的框架,並會繼續就運作細節與兩個律師會及當值律師服務保持聯絡,期望於2017年年初推出試驗計劃,令入境處可盡快將聲請處理量提升75%至每年5000宗或以上。
- 19. 另外,自2016年7月至今,政府已委任24名新委員加入上訴委員會,令委員人數增加至現時的52人,以應付上訴委員會持續增加的工作量,並為入境處即將進一步增加個案量做好預備。我們預期,入境處每年就更多聲請作出決定後,上訴委員會的工作量會進一步增加。為此,我們會繼續增加上訴委員會的委員,確保處理上訴的工作不會成為審核程序的另一個樽頸¹⁵。

覊留、遣送及執法

20. 入境處不斷加強採取執法行動,打擊非法勞工和僱主。在2016年首十個月,入境處展開了476次針對非華裔非法勞工的行動(包括與其他執法機關進行的聯合行動)(較2015年同期增加71%),拘捕了421名非華裔非法勞工和254名本地僱主,分別較2015年同期增加26%及44%。同時,我們已加強宣傳工作,提醒僱主僱用不可合法受僱的人是刑事罪行,可被判即時監禁。

¹⁵ 為配合入境處計劃將聲請處理量提升至每年 5 000 宗,預計上訴委員會於 2017-18 年度將會接獲 4 500 宗或以上的上訴。

21. 此外,我們會從法律、資源、公眾安全等角度,研究不同措施,以羈留更多非法入境者(包括免遣返聲請人)及為羈留設施的管理提供更有效的支援。入境處亦已開始檢討遣送程序,以確保可盡快將聲請被拒絕的人造離香港。

諮詢意見

22. 政府計劃實施入境前登記系統,以防止高入境風險的旅客啟程來港,並計劃設立輔助名冊提供公費法律支援,以支援入境處於2017年年初將決定聲請的數目增加75%至每年5000宗或以上。請委員提供意見。

保安局 2016年11月

附件一

非華裔非法入境者的季度統計

季度	非華裔非法	與對上一季的	與去年同一季度
	入境者的人數	百分比變化	的百分比變化
2014 年第二季	478 名	/	/
2014 年第三季	484 名	+1%	/
2014 年第四季	555 名	+15%	/
2015 年第一季	594 名	+7%	/
2015 年第二季	912 名	+54%	+91%
2015 年第三季	1 241 名	+36%	+156%
2015 年第四季	1 072 名	-14%	+93%
2016年第一季	980 名	-9%	+65%
2016年第二季	576 名	-41%	-37%
2016 年第三季	393 名	-32%	-68%



附件二

免遣返聲請的季度統計

季度	接獲聲請	與對上一季的	與去年同一季度的
	數 目	百分比變化	百分比變化
2014 年第二季	2 228 宗	/	/
2014 年第三季	1 213 宗	-46%	/
2014 年第四季	1 092 宗	-10%	/
2015 年第一季	1 111 宗	+2%	/
2015 年第二季	1 087 宗	-2%	-51%
2015 年第三季	1 439 宗	+32%	+19%
2015 年第四季	1 416 宗	-2%	+30%
2016年第一季	1 157 宗	-18%	+4%
2016 年第二季	1 138 宗	-2%	+5%
2016 年第三季	1 000 宗	-12%	-31%



附件三

免遣返聲請人的概況

統一審核機制在2014年3月3日實施。截至2016年10月31日,共有10 675宗免遣返聲請尚待入境處審核。聲請人的概況分析如下:

(a) 性別

男	7 652	71.7%
女	3 023	28.3%

(b) 年齡

<18	556	5.2%
18 – 30	3 720	34.8%
31 – 40	4 191	39.3%
>40	2 208	20.7%

(c) 國籍

印度	2 105	19.7%
越南	2 080	19.5%
巴基斯坦	2 024	19.0%
孟加拉	1 295	12.1%
印尼	1 067	10.0%
菲律賓	484	4.5%
尼泊爾	303	2.8%
斯里蘭卡	294	2.8%
岡比亞	141	1.3%
尼日利亞	138	1.3%
其他	744	7.0%
總數	10 675	100%

(d) 入境身份

非法入境者	5 391	50.5%
逾期居留	4 665	43.7%
其他	619	5.8%

(e) 由進入香港(包括非法入境)至提出聲請的時間

3個月以下	4 619	43.3%
3 - 12 個 月	2 980	27.9%
13 - 24 個月	960	9.0%
兩年以上	1 272	11.9%
資料不詳	844	7.9%

相距時間平均為 11 個月

酷刑/免遣返聲請統計數字 (截至 2016 年 10 月)

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	遊時					
(其後於 2012 年 12 月)	成為 <i>法定機制</i>	()				
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	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(1月至10月)	3 481	2 483	1 245	10 675		
統一審核機制實施後 總計 (至 2016 年 10 月底)	13 168 (註 2)	5 648 (註 3)	3 544			

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。統一審核機制實施至 2016 年 10 月底(32 個月),入境處共接獲 13 168 宗免遣返聲請,平均每月 412 宗,上升 304%。

註 2: 入境處所接獲的 13 168 宗免遣返聲請中,1 670 宗(13%)由酷刑聲請 (或曾向聯合國難民公署提出的庇護申請)已被拒或撤回的人提 出,11 498 宗(87%)為新聲請。

註 3: 在 5 648 宗已決定的免遣返聲請中,43 宗獲確立(包括 5 宗在上訴後獲上訴委員會確立)。在其餘 5 605 宗已被拒絕的聲請中,3 925 人已向上訴委員會提出上訴、989 人已離港或正被安排遣離、691 人因其他原因仍然在港(如在囚、被檢控、提出司法覆核等)。

全面檢討處理免遣返聲請策略的大綱

入境前管制

為從源頭解決問題,我們須防止經濟移民展開他們的 旅程(或阻止他們抵達香港),並阻嚇任何協助他們的人。經 仔細分析聲請人的背景及抵港途徑,我們會考慮:

- (a) 引入入境前登記的規定;以及在有需要時作其他配套 檢查措施,避免可能成為非法入境者的人登機或登船;
- (b) 與聲請人的主要來源國家及他們來港途經的國家或地區的有關部門聯繫,加強打擊人蛇集團;及
- (c) 按需要檢討簽證或免簽證安排。
- 2. 除此以外,我們已修訂《入境條例》(第115章)第VIIA部下「未經授權進境者」的定義,令偷運來自越南及內地以外任何主要來源國的非法入境者的人蛇集團 ¹⁶接受同樣嚴厲的刑罰。

審核程序

3. 針對已進入香港及提出免遣返聲請的人,我們既需要繼續確保審核程序合乎法律要求的高度公平標準,同時也要加快所有個案的審核程序,以及阻嚇明顯濫用程序的人。根據自二零零九年起累積的審核經驗,以及參考其他普通法地區的做法,我們會考慮就以下方面修訂《入境條例》第 VIIC 部:

¹⁶ 在一九七九年及一九八零年宣布的《入境(未經授權進境者)令》(第 115D章)中,「未經授權進境者」只包括來自內地、澳門及越南的非 法入境者。我們已修訂有關條文,令「未經授權進境者」的定義涵蓋 範圍擴大至(包括在越南以外)八大主要非法入境者來源國,亦即阿 富汗、孟加拉、印度、尼泊爾、尼日利亞、巴基斯坦、索馬里及斯里 蘭卡(獲豁免者除外)。

- (a) 為現時根據《入境條例》¹⁷第VIIC部運作的統一審核機制訂立法定程序;
- (b) 收緊程序,列明每一步的時限,以及禁止濫用程序的 行為;
- (c) 盡快拒絕明顯無理據的聲請;
- (d) 為公費法律支援訂立合適的適用範圍及上限;及
- (e) 改善上訴委員會的運作,增加可處理的個案數量。
- 4. 入境處亦會改善搜集原居國家資料的能力,以協助審核聲請。入境處已與有關國家的政府及非政府組織聯絡,務求建立客觀及可靠的資料庫,儲存來源國家的地區資訊、專題報道及主要事件等資料 ¹⁸。

羈留

5. 現時,只有極少數的聲請人會在等候或正在審核期間被羈留。我們會小心考慮釐清及加強入境處羈留聲請人的法定權力 ¹⁹,以羈留等候審核,審核或上訴進行中,或審核已

¹⁷ 現時,統一審核機制按《入境條例》第 VIIC 部的法定程序,一次過審核所有適用風險,包括酷刑風險,以及《香港人權法案》所述的酷刑風險或殘忍、不人道或侮辱之處遇、懲罰或某項絕對及不容減免的權利所禁止的任何其他傷害,以及一九五一年的《難民公約》第 33條所指的迫害等(有關工作通過根據《入境條例》第 VIIC 部運作的行政機制執行)。

¹⁸ 聲請人就免遣返聲請提供的資料將予保密。根據一般守則,未經聲請人同意,處方不會向任何存在風險國家的政府披露聲請人曾提出免遣返聲請的資料或任何涉及其聲請的資料。

¹⁹ 根據《入境條例》(第 115 章),入境處可因特定目的而羈留一名非法入境者,相關目的包括考慮是否發出遣送離境令(第 32(2A)條)、以受到第 37U條所指的酷刑對待為由提出免遣返聲請並等候最終裁定(第 37ZK條)、等候遣送離境(第 32(3A)條)等。終審法院在 Ghulam Rbani v Secretary for Justice (2014) 17 HKCFAR 138 — 案中裁定,根據《香港人權法案條例》(第 383 章)第 11條,非法入境者不可以《香

完成但由於各種理由(如提出司法覆核)仍然滯港的聲請人, 以減低他們對社會治安的影響,防止他們非法工作,以及確 保審核及遣返工作能有效進行。如有關建議在法律上可行, 我們會尋找適當的設施進行翻新,令入境處在有需要時可增 加羈留的人數。我們亦會考慮如何為羈留設施的管理提供更 有效的支援。

押送及遣返

6. 最後,被拒絕的聲請人應盡快被遣離,我們會加強與有關國家領事館的聯繫,以加快遣送程序。我們亦會加強打擊人蛇集團及相關罪行(如非法工作),以及加強在香港及主要來源國家宣傳香港的相關法律及政策,避免潛在聲請人被人蛇集團誤導。

港人權法案》第 5 條或《基本法》第 28 條為理由挑戰根據《入境條例》羈留他的決定(該案涉及的條文為《入境條例》第 32 條)。但是,終審法院亦同時裁定相關權力受到普通法,特別是 Hardial Singh 原則的限制。概括而言,該原則規定入境處只可拘留某人一段合理時間,以達致某個法定目的。此外,在聲請被拒後,而有其他阻礙將他遣返的因素(例如司法覆核)時,該聲請人究竟可否繼續被拘留,此點亦不清晰。