立法會
Legislative Council

立法會 CB(2)1533/16-17(04)號文件

檔　號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處為 2017 年 6 月 6 日會議
擬備的最新背景資料簡介

免遣返聲請統一審核機制

目的

本文件旨在提供有關免遣返聲請統一審核機制的背景資料，並綜述保安事務委員會("事務委員會")過往就此課題所作的討論。

背景

2. 《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》("《禁止酷刑公約》")自 1992 年起適用於香港。《禁止酷刑公約》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。

處理酷刑聲請的行政機制

3. 根據《禁止酷刑公約》第 3 條提出的酷刑聲請，過往交由入境事務處("入境處")按照一套行政程序處理。該行政機制曾在法庭上受到挑戰。在 *Sakthevel Prabakar 訴 保安局局長*((2004) 7 HKCFAR 187)一案中，終審法院裁定，就根據《禁止酷刑公約》提出的聲請作出有關決定時，必須達到嚴謹的公正標準。在 *FB 等人 訴 入境事務處處長及保安局局長*((2009) 2 HKLRD 346)一案中，原訟法庭在考慮有關處理酷刑聲請人的程序是否公正時所作出的裁定，包括入境事務處處長一律拒絕為酷刑聲請人提供法律代表的政策既不合法，也未能符合所規定的嚴謹公正標準。2008 年 12 月，原訟法庭在一宗司法覆核案件中裁定，政府當局訂立的審核程序未能符合嚴謹的公正標準。

4. 政府當局其後於 2009 年 12 月實施經改進的機制。經改進的機制包括：透過當值律師服務向酷刑聲請人提供公費法律支援；加強培訓對聲請作決定的人員；及訂定新的呈請程序，由具備法律專業背景的人士擔任審裁員，有需要時可由他們主持口頭聆訊。

設立法律機制處理酷刑聲請

5. 聯合國禁止酷刑委員會就"中華人民共和國執行《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》情況的第四、五次報告——第二部分：香港特別行政區執行情況"發表審議結論，經考慮當中提出的關注事項及建議後，政府當局於 2011 年向立法會提交《2011 年入境(修訂)條例草案》。條例草案於 2012 年 7 月獲通過，並於 2012 年 12 月 3 日開始實施。《2012 年入境(修訂)條例》訂明提出和裁定聲請的法定程序(包括如何提出酷刑聲請)、聲請人提交酷刑聲請表格的時限、入境處須安排審核會面及發出有關決定的書面通知等。該條例亦規定，聲請人如不服有關決定，可以提出上訴；上訴個案會交由法定的酷刑聲請上訴委員會處理。

統一審核機制

6. 按照終審法院就 *Ubamaka* 及 *C* 兩宗案件所作的判決，政府當局自 2014 年 3 月 3 日起實施統一審核機制，以所有適用的理由審核非法入境者抗拒被遣返另一國家而提出的聲請(即"免遣返聲請")。該等適用的理由除包括面臨《禁止酷刑公約》訂明的酷刑的風險外，亦包括面臨《香港人權法案》第三條中所指的殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰的風險("人權法案第三條聲請")；及/或面臨參照 1951 年《關於難民地位的公約》第 33 條所指的迫害的風險。統一審核機制的審核程序，按照自《2012 年入境(修訂)條例》制定後設立的法定酷刑聲請審核機制所制定。

7. 據政府當局表示，《關於難民地位的公約》及其 1967 年議定書從未適用於香港。政府當局沿用已久的既定政策，是不給予任何免遣返聲請人庇護，亦不會核實任何人的難民身份。無論其免遣返聲請的結果如何，免遣返聲請人非法入境的身份都不會改變。

全面檢討統一審核機制

8. 政府當局於 2016 年全面檢討處理免遣返聲請的策略，並針對下述 4 個範疇進行檢討：(a) 入境前管制；(b) 審核程序；(c) 羈留；及(d) 執法及遣送。全面檢討的概要載於**附錄 I**。入境處已於 2017 年 1 月開始對印度籍旅客實施網上預辦入境登記的規定，以風險評估主導，避免高風險旅客利用免簽證待遇來港後提出聲請。

事務委員會的商議工作

根據統一審核機制審核免遣返聲請

9. 委員察悉，截至 2016 年年底，尚待入境處裁定的免遣返聲請共有 9 981 宗。委員普遍認為，政府當局應引入加快審核免遣返聲請的措施，並應為入境處提供更多人力資源，以加快審核聲請的工作。部分委員建議，政府當局應要求聲請人在其抵港時間起計的指定時間內提交聲請；縮短填妥聲請表格的時限；及若聲請人並非基於正當理由而缺席會面，其申請應予撤銷。

10. 政府當局表示，在制定現行法例時，政府當局經過慎重考慮才定出填妥並提交聲請表格的現行期限。其後，在當值律師服務的強烈要求下，當局作出折衷安排，將期限進一步延長。在期限後提交的聲請按現行法例予以處理。裁定免遣返聲請所需的時間因個案而異。當局已推出措施，應對新聲請人數目急劇上升的情況。有關措施包括收緊出入境管制；與內地有關當局同步採取執法行動，打擊跨境偷運非華裔非法入境者的活動；及開始實施《2016 年入境(未獲授權進境者)(修訂)令》，對涉及偷運非華裔非法入境者來港的集團，處以更重的刑罰。委員獲進一步告知，政府當局正在檢討現行機制，並會制訂立法建議以加快審核聲請。

11. 部分委員關注到，由聲請人抵港時間至提出聲請時間之間的平均相距時間達 11 個月。政府當局表示，出現此相距時間，是因為很多非法入境者及逾期逗留者在香港被執法人員截查後才提出聲請。此外，在向聲請人提供公費法律支援方面，當值律師服務究竟有多大支援能力，亦會對處理聲請工作構成限制。為加快審核工作，政府當局打算以試驗形式設立一個律師輔助名冊，以補當值律師服務計劃名冊的不足。

預辦入境登記規定

12. 委員要求政府當局提供資料，闡述以風險評估為主導的方針，對印度籍旅客實施網上預辦入境登記的進展。政府當局表示，在 2017 年 1 月 23 日實施有關規定之後緊接的首兩個星期內，入境處已收到約 15 000 宗網上申請，當中約九成申請已獲批核。入境處將會開發相關的流動應用程式，以方便航空公司的工作。政府當局進一步表示，長遠而言，當局可能因應需要，把入境前登記規定的適用範圍擴大至涵蓋其他國家。

已確立的免遣返聲請

13. 部分委員察悉，被入境處裁定為已確立的免遣返聲請僅佔大約 0.3%。他們對該百分比甚低深表關注。政府當局解釋，某人提出的免遣返聲請是否獲確立，取決於其個案的實際情況及其原居國家的情況。入境處就免遣返聲請作出裁定時，其職責是評定非法入境者是否應被即時遣返，抑或是入境處須暫緩遣返行動，直至其聲稱的風險不再存在。

14. 部分委員亦關注到，已確立免遣返聲請個案的聲請人，是否已獲轉介聯合國難民署，讓該署安排他們移居其他國家。政府當局表示，若免遣返聲請人提出的聲請獲確立，他們會獲准逗留香港，入境處會暫緩遣送行動，直至他們聲稱的風險不再存在。若免遣返聲請基於面臨迫害的風險等理由而獲確立，入境處會將有關聲請人轉介聯合國難民署，讓該署考慮確認他們為難民及安排他們移居第三國家。委員亦獲告知，1951 年《關於難民地位的公約》及其 1967 年議定書從未適用於香港，而政府當局決不會把免遣返聲請人看作"難民"或"假難民"。政府當局強調，香港依法及按照法院判決書中所訂的標準審核所有免遣返聲請。

用於免遣返聲請的公帑開支

15. 委員關注到，估計用以審核聲請和為聲請人提供支援的開支，在 2015-2016 年度將達到 6 億 4,400 萬元。部分委員認為，政府當局應考慮對為聲請人提供公費法律支援設定上限。政府當局表示，雖然部分國家對為聲請人提供公費法律支援設有法定限額，但當局需先研究海外地方在這方面的經驗，然後才制訂具體建議。

免遣返聲請人干犯罪行

16. 部分委員關注到，聲請人犯案數字上升。該等委員對免遣返聲請人正影響香港居民的日常生活表示關注。香港少數族裔人士亦投訴其日常生活受到在香港的大量免遣返聲請人所影響。他們認為警方應加強各地區的巡邏工作，而入境處則應進行更多打擊非法僱傭活動的行動。不過，部分其他委員質疑，與本港的整體罪案率比較，免遣返聲請人的罪案率是否特別高。政府當局表示，在 2014 年、2015 年及 2016 年首 5 個月，因犯罪而被捕但獲准擔保外釋的非華裔非法入境者的總數，分別為 665 人、1 113 人及 542 人。

17. 部分委員認為，政府當局應立即遣返在香港被定罪的聲請人。政府當局表示，即使聲請人被定罪，政府仍須按法庭要求，依循符合嚴謹公正標準的程序審核有關的免遣返聲請。在這方面，政府當局正致力在有關聲請人服刑完畢前，完成有關聲請的審核工作。

18. 部分委員對政府當局處理聲請人在香港非法受僱工作問題的工作深表關注。政府當局表示，當局已對觸犯法例的非法受僱聲請人及其僱主提出檢控。具體而言，在 2016 年首 10 個月被捕的 421 名非華裔非法勞工中，有 214 名聲請人因觸犯禁止接受僱傭工作的罪行而被捕。根據法院的判刑指引，視乎個別個案所提出的從寬處理理由，因僱用非法勞工而被定罪的僱主，被判即時監禁兩至 3 個月。政府當局進一步表示，當局經常發放與非法僱用勞工有關的拘捕及定罪資料，提醒僱主注意僱用非法勞工所帶來的法律後果。

羈留

19. 部分委員認為，將免遣返聲請人安置在禁閉營內，不但會更有效保障聲請人的人身安全和有助維持香港的治安，而且更可減低聲請人前來香港的誘因。然而，部分其他委員指出，美國和奧地利對聲請人實施禁閉式拘留所涉及的開支，為每日 984 元至 3,856 元不等。此數額是在香港的聲請人獲發放的津貼額的 10 至 40 倍。該等委員質疑有否需要研究設立聲請人禁閉營。

20. 據政府當局表示，羈留免遣返聲請人涉及法律及其他方面的複雜問題。委員提出的所有意見及建議，均會在政府當局全面檢討處理免遣返聲請的策略時加以考慮。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄 II**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 5 月 31 日

附錄 I

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[1]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：

---

[1] 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》[2]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[3]。

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[4]，以羈留等候審核，審核或上訴進行中，或審核已完

---

[2] 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）。

[3] 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。

[4] 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 一案中裁定，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

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。

附錄 II

免遣返聲請統一審核機制
相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會及保安事務委員會	2006 年 7 月 18 日 (議程第 II 項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2006 年 7 月 31 日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要 立法會 CB(2)2994/05-06(01) 號文件 立法會 CB(2)526/06-07(01) 號文件
	2006 年 12 月 5 日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要 立法會 CB(2)2429/07-08(01) 號文件
	2008 年 10 月 27 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要 立法會 CB(2)366/08-09(01) 號文件 立法會 CB(2)433/08-09(01) 號文件
	2009 年 2 月 3 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
	2009 年 7 月 6 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2009 年 9 月 29 日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
	2009 年 12 月 1 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
	2011 年 4 月 12 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
《2011 年入境(修訂)條例草案》委員會	--	法案委員會提交立法會的報告
立法會	2012 年 11 月 21 日	會議過程正式紀錄 (第 10 項質詢)
	2013 年 2 月 20 日	會議過程正式紀錄 (第 14 項質詢)
保安事務委員會	2013 年 7 月 2 日 (議程第 II 項)	議程 會議紀要
立法會	2014 年 5 月 7 日	會議過程正式紀錄 (第 4 項質詢)
保安事務委員會	2014 年 6 月 3 日 (議程第 VI 項)	議程 會議紀要
立法會	2014 年 6 月 18 日	會議過程正式紀錄 (第 14 項質詢)
	2015 年 1 月 21 日	會議過程正式紀錄 (第 9 項質詢)
	2015 年 4 月 29 日	會議過程正式紀錄 (第 9 項質詢)
保安事務委員會	2015 年 7 月 7 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要 立法會 CB(2)2048/14-15(01)號文件
立法會	2015 年 10 月 28 日	會議過程正式紀錄 (第 1 項質詢)

委員會	會議日期	文件
	2015 年 10 月 28 日	會議過程正式紀錄 (第 12 項質詢)
保安事務委員會	2015 年 11 月 3 日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2016 年 2 月 2 日 (議程第 VI 項)	議程 會議紀要
立法會	2016 年 2 月 24 日	會議過程正式紀錄 (第 18 項質詢)
保安事務委員會	2016 年 6 月 7 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
《2016 年入境(未獲授權進境者)(修訂)令》小組委員會	--	小組委員會提交內務委員會的報告
保安事務委員會	2016 年 6 月 11 日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
立法會	2016 年 6 月 15 日	會議過程正式紀錄 (第 12 項質詢)
保安事務委員會	2016 年 11 月 11 日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 5 月 31 日