

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)77/09-10號文件

檔 號 : CB2/BC/8/08

**2009年10月23日內務委員會會議文件**

**《2009年入境(修訂)條例草案》委員會報告**

### **目的**

本文件旨在匯報《2009年入境(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

### **背景**

#### 出入境便利措施

2. 香港特別行政區(下稱"香港特區")政府與澳門特別行政區政府已就多項出入境便利措施達成協議，該等措施將於2009年年底前實施，而其中一項措施是讓澳門永久性居民只需持有澳門永久性居民身份證便可來港。由於澳門永久性居民身份證並無顯示持證人的國籍，因此並不符合《入境條例》(第115章)現時對"有效旅行證件"所作的定義。政府當局建議在相關的定義內加入新的證件類別，以涵蓋澳門永久性居民身份證此類證件。政府當局亦建議就須在有效旅行證件上批註簽證(如適用的話)及逗留條件的規定作出技術性修訂，以便當局把所發出的簽證及逗留條件列印在紙條或標籤上，解決當局實際上不能在澳門永久性居民身份證此類卡片式證件上批註簽證及逗留條件的問題。

#### 禁止非法入境者及其他人士接受僱傭工作的新訂罪行

3. 現時並未把非法入境者接受僱傭工作或開辦／參與業務訂為罪行。非法入境者如被發現在香港非法工作，政府當局一直是根據《入境條例》第38條控以"非法逗留"的罪行。高等法院原訟法庭在2009年3月就一宗司法覆核案件(*Iqbal Shahid, Waseem Abbas & Others 訴 Secretary for Justice*)裁定，非法入境者若獲准擔保外釋，即表示獲得入境事務處處長授權留港。因此，他們可藉此就"非法逗留"的控罪作出抗辯。當局現正就該項裁決進行上訴。

4. 政府當局表示，儘管執法機關已加強和內地對口單位合作進行的邊境管制工作，但自原訟法庭作出上述判決以來，外地非法入境者的數目持續攀升，由2009年1及2月的每月平均37人，急增至2009年3至5月的每月平均136人，以及2009年6至8月的每月平均152人。當局實有急切需要訂明非法入境者及其他不合資格人士接受僱傭工作或開辦／參與業務是一項罪行，以阻嚇企圖非法進入香港的人，防止情況惡化。新訂罪行將會同時涵蓋受到遣送離境令或遞解離境令規限的人，因為有關人士的逗留條件(包括禁止他們接受僱傭工作)將會因該等命令而失效。

5. 新訂罪行的建議罰則為第5級罰款(5萬元)及監禁3年，與《入境條例》第38(1)(b)及41條所訂分別有關"非法逗留"和"違反逗留條件"的罪行的罰則相若。

## **條例草案**

6. 條例草案旨在 ——

- (a) 擴大有效旅行證件的涵蓋範圍，並容許藉在有效旅行證件上作出批註以外的方式發出簽證；及
- (b) 禁止非法入境者及受到遣送離境令或遞解離境令規限的人接受僱傭工作或從事業務。

## **法案委員會**

7. 在2009年6月26日內務委員會會議上，議員決定成立法案委員會研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

8. 法案委員會由劉健儀議員擔任主席，曾先後與政府當局舉行3次會議，並在其中一次會議上聽取代表團體的意見。曾向法案委員會提出意見的代表團體的名單載於**附錄II**。

## **法案委員會的主要商議工作**

### 出入境便利措施

9. 條例草案第3條在《入境條例》第2(1)條所訂"有效旅行證件"的定義中加入新的證件類別，以擴大該定義的涵蓋範圍，讓澳門永久性居民只需持有其澳門永久性居民身份證便可來港。條例

草案第6及7條則修訂《入境條例》第61(1)條及《入境(未獲授權進境者)令》(第115章，附屬法例D)，訂明簽證可藉在有效旅行證件上作出批註以外的方式發出。此舉容許當局把就澳門旅客此類卡片式證件持有人發出的簽證(在適用情況下)及逗留條件，列印在紙條或標籤上。政府當局表示，此等修訂將有助日後為其他地方旅客推行類似的便利措施。

10. 法案委員會的法律顧問曾要求政府當局澄清除了澳門之外，當局有否識別還有哪些國家或地方的居民，可憑藉《入境條例》第2(1)(b)條所訂關於"有效旅行證件"的擬議新定義在香港入境。

11. 政府當局表示，根據《入境條例》新訂條文所作界定，"有效旅行證件"包括為辨別身份或旅遊而由任何國家或地區的主管當局發予或代其發予持有人的文件，而該文件須符合包括《入境條例》第61條在內的多項準則。因此，符合有關定義的有效旅行證件的持有人，須根據第61條受到香港的相關簽證規定所規限。至於擬議新條文是否適用於澳門以外的其他地方，政府當局進一步表示會不時考慮擴大香港與其他地方之間的出入境便利措施，並會待此等措施準備就緒時公布周知。

12. 委員普遍支持當局的建議，並察悉為維持有效的出入境管制，新增的有效旅行證件類別須符合多項規定，其中之一是有關文件必須按擬議修訂所訂，足以令入境事務主任／助理員信納其持有人的身份及居籍或永久居住地。

#### 禁止非法入境者及其他人士接受僱傭工作或開辦／參與業務

13. 條例草案第5條在《入境條例》加入新訂第38AA條，藉以增訂新的罪行，禁止非法入境者及受到遣送離境令或遞解離境令規限的人接受有薪或無薪的僱傭工作，或開辦或參與任何業務。政府當局證實有關的非法入境者包括獲准擔保外釋的非法入境者。

14. 應委員的要求，政府當局告知截至2009年9月，約有2 650名非法入境者已根據《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》(下稱"《禁止酷刑公約》")提出酷刑聲請，其中97.5%人士獲准擔保外釋。

#### 禁止非法受僱工作的新訂罪行

15. 委員察悉上文第3及4段所載，政府當局建議訂明非法入境者及其他人士接受僱傭工作是一項罪行的背景，並且普遍理解當局有需要從速採取行動，以對付非法入境者非法受僱工作的問

題。然而，部分委員關注到，政府當局在其酷刑聲請審核機制檢討尚未得出結果之前制定上述新訂罪行，是否恰當的做法。

16. 吳靄儀議員對於政府當局倉卒決定制定針對非法入境者的新罪行表示失望。她認為政府當局應加快進行其酷刑聲請審核機制檢討，並提出較全面的立法建議，一次過解決所有問題，包括非法入境者接受僱傭工作的問題。她並認為若政府及早加快進行酷刑聲請審核機制檢討，從而縮短處理該等聲請的輪候時間，此事所引起的爭議會相對較小。

17. 劉慧卿議員認為，政府當局在考慮是否及如何禁止酷刑聲請人接受僱傭工作之前，應推行有效的酷刑聲請審核機制，藉以確保程序上的公平和避免出現濫用情況。涂謹申議員強調，政府當局在提交條例草案之前，有必要透過全面的政策檢討處理酷刑聲請人接受非法僱傭工作的問題。他認為政府當局首先應盡力查出誰是非法勞工的僱主，並研究是否有充分證據對僱主提出檢控。

18. 香港社區組織協會對於擬議新訂條文的適用範圍廣泛提出關注。他們並關注到，在原訟法庭裁定非法入境者若獲准擔保外釋，即表示得到授權留港的情況下，政府當局訂定涵蓋所有非法入境者並禁止他們接受僱傭工作的罪行，是否恰當的做法。

19. 部分委員包括劉江華議員、李鳳英議員、黃國健議員、謝偉俊議員及黃容根議員認同若干勞工團體的關注，對於失業率於近年持續高企，以及非法勞工問題對本地勞動人口造成的負面影響感到憂慮。他們認為，當局實有急切需要在《入境條例》制定條文，訂明非法入境者接受僱傭工作或開辦／參與業務是一項罪行，以防他們誤以為有機可乘，因而令非法入境及非法受僱工作的問題進一步惡化。此外，他們認為政府當局亦應同時加快進行有關實施處理根據《禁止酷刑公約》提出的酷刑聲請的法律機制的檢討。

20. 主席認為酷刑聲請審核機制檢討的有關事宜並非條例草案涵蓋範圍內的事項，應由保安事務委員會跟進，而該事務委員會亦一直有密切監察有關事宜。至於禁止非法受僱工作的擬議罪行，她認為任何接受非法僱傭工作的人均應受到檢控，不論有關人士是否難民、尋求庇護者或酷刑聲請人。

21. 政府當局回應委員的關注時表示，基於上文第3及4段所述背景，當局認為有急切需要訂定建議的罪行。政府當局強調，條例草案旨在對付非法入境者及其他不合資格人士從事非法僱傭工作的問題，不論有關人士是否難民、尋求庇護者或酷刑聲請人。當局的建議與《入境條例》訂明非法入境者及其他不合資格人士

(包括難民、尋求庇護者及酷刑聲請人)均不可合法受僱的精神一致。政府當局亦向委員保證，沒有人會因為其酷刑聲請人、尋求庇護者或難民的身份而在香港遭到檢控或羈留，除非有關人士違反了本港的法律，例如非法受僱工作或逾期逗留。

22. 關於酷刑聲請審核機制檢討，政府當局解釋其一直有檢討該機制，以達致進行有效審核、確保程序公平及防止濫用的目的。為處理積壓的酷刑聲請，政府當局的目標是在2009年10月實施經改善的審核程序。當局亦計劃推行訂有全面而有效程序的法律機制，以便審核酷刑聲請，屆時將會進一步研究如何對待通過甄別的聲請人。政府當局已承諾於2009年年底或之前就有關的立法建議向保安事務委員會作出簡報，以期在2009-2010年度立法會會期內向立法會提交條例草案。

#### 把禁止工作訂為擔保條件

23. 部分委員詢問可否把"禁止工作"訂明為非法入境者獲准擔保的條件之一，藉以取代條例草案所訂的擬議罪行。政府當局表示，擔保條件通常是按規定依時報到，如引入其他條件，所涉及的行政決定可能會受到司法挑戰。

24. 涂謹申議員對於政府當局所作的解釋不感信服。他認為把"禁止工作"訂為擔保條件之一，應可讓當局在處理酷刑聲請人非法受僱工作的問題時更具彈性。他建議政府當局考慮按全新的法定機制，實施准許非法入境者擔保外釋的安排，以期為有關當局提供法律基礎，以便按照個別情況把"禁止工作"訂為擔保條件之一，以及訂明如違反有關條件即屬犯罪。他並要求政府當局提供資料，說明曾否出現獲准擔保外釋的人士試圖挑戰法庭就所施加擔保條件作出的判決的司法覆核個案，以及進一步解釋何以不宜把"禁止工作"訂明為非法入境者獲准擔保的條件之一。

25. 對於政府選擇採取在建議的條例草案內增訂新罪行此一"斬件式"及短視的處理方法，香港人權監察表示關注，並建議政府當局修訂《入境條例》第36條，賦權入境事務處處長以"禁止工作"作為擔保條件之一。

26. 政府當局就上文第24段所述涂謹申議員的要求作出的回應，載於2009年10月15日送交法案委員會委員的立法會CB(2)46/09-10(01)號文件。政府當局始終認為，把非法入境者接受僱傭工作(或開辦／參與業務)訂為罪行，是較為恰當的做法。政府當局解釋，根據《入境條例》第36條，准予擔保外釋是用以代替羈留的做法。根據現行法例，在准予擔保外釋時可施加的唯一條件是《入境規例》(第115章，附屬法例A)附表1表格8所訂的

條件，即獲保釋人士如違反報到條件，擔保人便須繳付訂明的款額。如獲保釋人士沒有遵守報到條件，擔保人須繳付擔保書所訂明的款額，而獲保釋人士亦可被羈留。政府當局並不認為違反擔保條件的後果，足以發揮令非法入境者不敢非法受僱工作的阻嚇作用。

27. 政府當局進一步表示，非法受僱工作的其他人士(例如旅客)須根據《入境條例》(例如第41條)，承受遭到檢控及被判處刑罰的後果。當局認為對非法受僱工作的非法入境者作出的懲處，不應較其他不可合法受僱的人士輕微。此外，若透過法例修訂容許施加相關訂明表格未有列明的其他條件及刑罰，向不同人士施加額外條件所涉及的行政決定，可能會招致司法上的挑戰，並為實施此等刑罰加添不明朗因素。

28. 至於有關擔保條件的司法覆核個案，政府當局表示，入境事務處處長施加擔保條件的權力，在2005年10月審理的一宗司法覆核個案(*V 訴 Director of Immigration, HCAL 60/2005*)中受到挑戰。原訟法庭裁定入境事務處處長在《入境條例》第36(1)條下，無權施加表格(《入境規例》附表1表格8)未有訂明的條件。原訟法庭的裁決獲得上訴法庭的確認。

#### 酷刑聲請人／難民／尋求庇護者的工作安排

29. 涂謹申議員提述美國、加拿大、澳洲及英國為酷刑聲請人／難民／尋求庇護者作出的工作安排，並認為政府當局一律禁止酷刑聲請人工作，是偏離國際慣例／常規的做法。涂議員雖明白有需要竭止濫用酷刑聲請制度的行為，但他相信政府當局應就個別通過甄別並有理由獲得特別考慮的個案，研究容許作出工作安排。部分人權組織認為，入境事務處處長應行使酌情權，容許獲確立難民身份及酷刑聲請獲得確立的人士在港接受僱傭工作，並制訂全面政策，照顧難民的基本需要。

30. 政府當局表示，聯合國《1951年關於難民地位公約》(下稱"《難民公約》")適用於美國及加拿大等國家，該等國家均容許申請庇護及難民身份的人士工作，藉以履行其根據《難民公約》所須承擔的責任。然而，《難民公約》並不適用於香港特區。香港特區政府並無任何義務接收要求給予難民身份的人士，亦無責任處理評定難民身份的工作。

31. 在考慮是否容許酷刑聲請人在香港工作時，政府當局已顧及多項因素。根據《禁止酷刑公約》，政府當局不會把面對酷刑威脅的人士遣送至另一國家，但這並不代表有關人士有權在香港工作。當局雖會參考海外國家的做法，但同時須注意的是，其他

國家的情況既有別於香港，其庇護政策亦有不同。鑑於香港情況獨特，加上為免出入機制遭到濫用，政府當局並無計劃改變現時不容許酷刑聲請人及難民／尋求庇護者工作的政策。

#### 為酷刑聲請人、難民及尋求庇護者提供的人道援助

32. 委員普遍關注到現時為酷刑聲請人提供的人道援助(特別是食物援助)是否足夠。吳靄儀議員認為，除了住屋及食物之外，人道援助還應包括可讓人建立個人尊嚴的工作權利。何秀蘭議員亦就未成年的尋求庇護者／酷刑聲請人接受教育的機會提出查詢。

33. 政府當局表示，基於人道理由，若酷刑聲請人及尋求庇護者在等候有關當局處理其聲請期間未能應付基本生活需要，政府當局與合作的非政府機構會按個別情況為有關人士提供實物援助。政府的目標是提供被認為足以防止任何人落得生計無着的支援，而另一方面則不致造成磁石效應，對有關制度的可持續發展造成嚴重影響。所提供的援助包括臨時住屋、膳食、衣履、其他基本日用品、合適的交通津貼、輔導和醫療服務。截至2009年8月底，有4 234人正接受此等援助。在2008-2009年度，政府在此方面的直接開支達5,600萬元，而2009-2010財政年度的撥款將為1億5,900萬元。所提供的援助是由社會福利署委託香港國際社會服務社(下稱"服務社")營辦的服務計劃負責安排。

34. 關於為個別成年及兒童尋求庇護者／酷刑聲請人提供的食物援助，政府當局解釋，有關人士可獲提供不同種類的食品，包括蔬菜、水果、肉食及嬰兒／兒童膳食(如適用的話)。在適當情況下，當局亦會照顧受助人在攝取營養、文化、宗教上的需要及其他特別需要。服務社將會參考衛生署建議的健康飲食原則，確保提供合適的食物，以應付受助人在攝取營養方面的需要。至於接受教育的機會，政府當局表示一直有為極有可能長時間逗留香港的未成年尋求庇護者／酷刑聲請人，提供安排學位方面的援助及因應個別情況提供學生資助，以支付與教育有關的開支。在安排學位方面，教育局會考慮此類兒童的教育需要。

35. 政府當局相信所提供之人道援助足可應付上述各類人士的基本需要，因此他們並無需要接受僱傭工作以維持生計。

#### 有薪及無薪的僱傭工作

36. 劉江華議員要求政府當局澄清《入境條例》第38AA(1)條建議訂定的"有薪或無薪的僱傭工作"一語的定義，特別是"無薪的僱傭工作"的涵義。政府當局解釋，該用語所指的主要事項是存在

僱傭關係的情況，因此"僱傭工作"是當中最關鍵的用詞。政府當局進一步表示，使用"有薪或無薪的僱傭工作"一語的目的，是與《入境規例》的有關條文保持一致，訂明旅客不得接受有薪或無薪的僱傭工作此項條件。政府當局的用意是以之涵蓋所有情況，包括以實物支薪的僱傭工作，以免在執行擬議條文時出現任何疑問。

37. 主席及劉江華議員詢問政府當局會否考慮把第38AA(1)條中文本所訂"有薪或無薪的僱傭工作"一語，修改為"有薪酬或無薪酬的僱傭工作"，以擴闊其釋義範圍。政府當局回應時表示，"有薪或無薪的僱傭工作"與《入境條例》其他相關條文的用語一致，而該用語英文本的涵義的清晰程度，亦應足以涵蓋以實物支薪的僱傭工作。

38. 鑑於"僱傭工作"是"有薪或無薪的僱傭工作"一語的關注要點，劉江華議員建議政府當局在《入境條例》加入有關該用語的明訂涵義，以免出現混淆。政府當局表示，就《入境條例》而言，當局會採用有關詞語的常用詞典釋義，亦即僱用及受僱的行為或狀況，或某人的工作或職業。在決定是否存在僱傭關係時，當局會考慮個別個案的事實和情況，但作為一般的準則，其中一項考慮因素是有關人士是否須承擔執行有關工作的責任。

39. 對於劉江華議員詢問參與義務工作是否在"無薪的僱傭工作"涵義的範圍之內，政府當局回應時解釋，在此方面會視乎每宗個案的個別情況作出決定，但作為一般的準則，主要的考慮因素是有關人士有否與僱主訂立僱傭合約。劉議員不認為把義務工作視為其中一種形式的無薪僱傭工作是可接受的做法，並要求政府當局就此事作出適當的考慮。

40. 謝偉俊議員認為新訂第38AA(1)條的草擬方式已夠清晰。鑑於接受僱傭工作的非法入境者會根據《入境條例》現有條文被控以非法逗留(獲准擔保外釋的非法入境者除外)，謝議員要求政府當局澄清，新訂第38AA條日後會否被同時用作控告非法入境者非法受僱工作及非法逗留。政府當局證實，非法入境者如在香港接受僱傭工作，可能會觸犯《入境條例》新訂第38AA(1)條所訂的擬議罪行，以及／或該條例第38(1)(b)條所訂的現有罪行，但仍須視乎個別個案的事實和情況而定。關於謝議員進一步就有關罪行的刑罰水平提出的查詢，政府當局回應時表示，違反新訂第38AA條所訂罪行的建議罰則為第5級罰款及監禁3年；至於違反第38(1)(b)所訂有關"非法逗留"的現有罪行的最高刑罰，則為第4級罰款及監禁3年。政府當局亦表示，與相關罪行及罰則的適用範圍有關的檢控政策，將在進一步徵詢法律意見後決定。

## **委員會審議階段修正案**

41. 法案委員會不會動議任何委員會審議階段修正案。

## **恢復條例草案的二讀辯論**

42. 法案委員會支持在2009年11月11日恢復條例草案的二讀辯論。

## **徵詢意見**

43. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作和結果。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2009年10月22日

《2009年入境(修訂)條例草案》委員會

委員名單

**主席** 劉健儀議員, GBS, JP

**委員** 吳靄儀議員  
涂謹申議員  
黃宜弘議員, GBS  
黃容根議員, SBS, JP  
劉江華議員, JP  
劉慧卿議員, JP  
李鳳英議員, BBS, JP  
詹培忠議員  
何秀蘭議員  
陳克勤議員  
黃國健議員, BBS  
謝偉俊議員

(合共：13位議員)

**秘書** 方慧浣女士

**法律顧問** 林秉文先生

**日期** 2009年7月8日

**《2009年入境(修訂)條例草案》委員會**

**曾向法案委員會提出意見的團體及個別人士的名單**

**A. 曾於2009年7月27日向法案委員會口頭陳述意見的團體**

1. 難民之聲
2. 香港建造業總工會
3. 香港工會聯合會
4. 香港人權聯委會
5. 香港人權監察
6. 香港社區組織協會
7. 港九勞工社團聯會
8. 獅子山學會

**B. 只提交意見書的團體**

1. 港九工團聯合總會
2. 香港大律師公會
3. 香港律師會