

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)648/15-16(06)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

### 保安事務委員會

#### 立法會秘書處為2016年2月2日會議 擬備的背景資料簡介

#### 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(下稱"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》(下稱"《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. 以往，根據《禁止酷刑公約》第3條提出的酷刑聲請，會交由入境事務處(下稱"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至另一國家而提出的聲請(下稱"免遣返聲請")。除了《禁止酷刑公約》訂明的酷刑外，該等適用的理由亦包括《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(下稱"人權法案第三條聲請")；及／或參照1951年《關於難民地位的公約》(下稱"《難民公約》")第33條所指的迫害。統一審核機制的審核程序按酷刑聲請法定審核機制所制訂，後者自《2012年入境(修訂)條例》制定後一直實施。

7. 據政府當局表示，《難民公約》及其1967年議定書從來未曾適用於香港。長久以來，政府當局的一貫政策，是不給予任何人庇護，亦不會核實任何人的難民身份。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。

8. 自2014年，非法入境者的數目急劇上升。為此，政府當局已對統一審核機制的程序進行檢討，並於2015年引入若干改善措施，藉以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。有關措施包括——

- (a) 簡化聲請表格，減少表格內的問題；
- (b) 向聲請人提供文件冊，文件冊內載有與聲請相關的個人檔案，以節省各相關人士閱覽不相關的文件所需的時間；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，以加快審核程序。

據政府當局表示，上述改善措施實施後，裁定一宗聲請所需的時間，可由過去的平均25個星期，縮短至大約15個星期。

## 事務委員會的商議工作

### 根據統一審核機制處理免遣返聲請

#### *處理免遣返聲請所需的時間*

9. 委員察悉並深切關注到，截至2015年5月底，尚待入境處裁定的免遣返聲請共有9 884宗。部分委員指出，政府當局預計1年可就大約2 000宗聲請作出決定，按此推算，入境處要處理共9 884宗尚待審核的聲請需時至少5年。即使在改善措施實施後，裁定一宗免遣返聲請所需的時間可縮短至15個星期，當局仍需約3年時間才可裁定所有尚待審核的聲請。鑒於在2014年新接獲的免遣返聲請數目大增，委員認為有迫切需要加快審核程序。

10. 政府當局解釋，裁定免遣返聲請所需的時間因個案而異。在統一審核機制開始實施前，大部分酷刑聲請(近70%)能在法定審核程序展開後的5個月內獲得裁定。然而，處理酷刑聲請時若遇到困難，所需時間將會較長。所遇困難包括：聲請人不出席有關開展審核程序的簡介會；不與律師聯絡以作出遞交酷刑聲請表格及證明文件的指示；在沒有合理解釋下缺席已安排的會面；及在遞交文件限期獲延長後，沒有提供補充資料。倘若聲請人提出上訴或申請司法覆核，所需時間甚至更長。儘管如此，在改善措施實施後，裁定一宗聲請所需的時間將會縮短。

### *填妥免遣返聲請表格的時限*

11. 委員察悉，在法定機制下，聲請人須於28日內填妥聲請表格；在統一審核機制下，聲請人獲給予額外21日填寫聲請表格。香港給予免遣返聲請人填妥聲請表格的時間長於其他司法管轄區所給予的時間。據政府當局表示，自實施統一審核機制以來，95%的聲請人於經延長的49日限期內填妥聲請表格。交回已填妥的聲請表格所需的時間平均為35日，而在先前的機制下，平均需時27日。

12. 部分委員關注到，聲請人獲准填寫聲請表格的時間可否縮短，以加快審核過程。政府當局回應時解釋，應當值律師服務的要求，統一審核機制下的聲請人獲額外3個星期填寫聲請表格，即聲請人可在7個星期內交回聲請表格。政府當局會考慮在改善措施實施後，檢討聲請人獲准填寫聲請表格的時間。

### *處理根據《香港人權法案》第3條提出的聲請及迫害聲請*

13. 有委員要求當局釐清，人權法案第3條聲請和迫害聲請是否由政府當局或聯合國難民署按統一審核機制處理。據政府當局表示，根據《難民公約》提出的庇護聲請，由聯合國難民署處理；人權法案第3條聲請和參照同一公約提出的迫害聲請，則由政府當局根據統一審核機制處理。入境處須就庇護聲請被聯合國難民署證明不屬實的人士所提出的迫害聲請作出裁定。

14. 部分委員關注到，政府當局是否有任何計劃，設立法定機制處理人權法案第3條聲請及迫害聲請。政府當局表示其屬意按法定機制處理酷刑聲請，而人權法案第3條聲請和迫害聲請則根據統一審核機制處理(審核程序按酷刑聲請法定審核機制所制訂)。政府當局認為，積累更多審核該等個案的經驗，然後才考慮未來路向，更為合適。

### *已確立的免遣返聲請*

15. 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%。他們深切關注到，該百分比屬非常低。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。

16. 部分委員亦關注到，已確立免遣返聲請個案的聲請人，是否已獲轉介至聯合國難民署，讓該署安排他們移居到其他國家。政府當局表示，若免遣返聲請人提出的聲請獲確立，他們會獲准逗留在香港，入境處會暫緩遣送行動，直至他們聲稱的風險不再存在。入境處會將其免遣返聲請(當中包括基於迫害風險)獲確立的申請人轉介至聯合國難民署，讓該署考慮確認他們為難民及安排其移居至第三國家。

#### 統一審核機制的濫用情況

17. 部分委員深切關注到，裁定一宗聲請的等候時間頗長，這會令聲請人有機可乘，濫用現行制度。該等委員認為，裁定聲請的工作應盡快完成，以避免出現濫用的情況。部分委員關注到，香港大多數聲請人的原居國家並非處於戰亂。該等委員要求當局提供資料，說明已來港的聲請人來自何地；在香港的聲請人概況與其他國家的聲請人相比，情況為何；及聲請已根據統一審核機制獲裁定的聲請人，在香港的平均逗留時間為何。部分委員進一步詢問，屬非法入境者或逾期逗留者的免遣返聲請人一旦因非法工作而被捕，可否被遣離香港，以防止在香港從事非法工作的聲請人濫用統一審核機制。部分委員建議，就免遣返聲請人在香港逗留期間根據統一審核機制提出聲請方面，政府當局應設定時限。

18. 政府當局表示，根據聯合國難民署的統計數字，大部分難民源自敘利亞、阿富汗、索馬里、蘇丹及南蘇丹。在香港，大多數聲請人來自南亞或東南亞地區。截至2015年5月底，首5個國家分別是巴基斯坦、印度、越南、孟加拉及印尼。部分聲請人由其原居國家直接來港，其他則經由另一地方來港。43%的聲請人非法進入香港。部分聲請人因在香港非法工作而被捕。整體而言，聲請人平均在香港逗留13個月後才提出聲請，而逾期逗留者則平均在香港逗留19個月後才提出聲請。

19. 政府當局進一步表示，免遣返聲請一經提出，入境事務處處長在行使遣送權力前，必須先根據終審法院的裁定，就有關聲請是否獲確立，獨立作出裁定。政府當局進一步表示，於2009年11月開始實施的《2009年入境(修訂)條例》，禁止非法入境者及獲發出遣送離境令或遞解離境令的人接受僱傭工作。執法機關繼續致力打擊非法入境活動及非法勞工。每年約有100至200名聲請人因從事非法工作而被捕。在2015年首5個月，有16名僱主因非法僱用免遣返聲請人而被檢控。此外，執法機關與內地相關部門交換情報，以打擊非法入境活動。政府當局補充，聲請人被定罪與其提出免遣返聲請屬不同事宜，須分開處理。

終審法院裁定，在任何情況下，聲請人被拘留的時間，都必須合理。

#### 為免遣返聲請人提供支援

20. 部分委員關注到為免遣返聲請人提供的支援服務，例如教育、傳譯服務及醫療服務。政府當局表示，教育局在諮詢入境處，以確定免遣返聲請人及其未成年子女於短期內被遣送離境的可能性不大後，會按個別情況處理未成年免遣返聲請人的入學申請。

21. 至於在提供傳譯服務方面，政府當局表示，入境處現時聘有5名部門傳譯員，在簡介會和審核會面期間為聲請人提供語文支援，以及翻譯聲請人所遞交的文件。司法機構轄下有超過280名登記的非政府兼職傳譯員。如有需要，入境處亦會聘用這些傳譯員。入境處會聘用更多傳譯員，以應付提出免遣返聲請的非法入境者急劇上升的情況。

22. 委員察悉，免遣返聲請人不可在香港工作，否則屬違法。已確立免遣返聲請個案的聲請人或會在香港無限期地滯留，直至其聲稱的風險不再存在。在極其特殊的情況下，若有關人士作出申請，入境事務處處長或會酌情考慮批准他們接受僱傭工作的申請。

#### 用於免遣返聲請的公帑開支

23. 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，政府當局應考慮就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，但當局會先研究海外地方在這方面的經驗，然後才制訂有關建議。

#### 為法律專業人士提供處理免遣返聲請的培訓

24. 部分委員呼籲政府當局增撥資源培訓當值律師處理免遣返聲請，以加快審核免遣返聲請。政府當局表示，香港律師會及香港大律師公會已在政府當局的支持下，向當值律師提供處理免遣返聲請的培訓。截至2015年7月，約500名當值律師已接受相關培訓。

## 相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄**，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  
2016年1月29日

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



委員會	會議日期	文件
	2009年12月1日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2011年4月12日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
《2011年入境(修訂)條例草案》委員會	--	<u>法案委員會提交立法會的報告</u>
立法會	2012年11月21日	<u>會議過程正式紀錄</u> ( <u>第10項質詢</u> )
	2013年2月20日	<u>會議過程正式紀錄</u> ( <u>第14項質詢</u> )
保安事務委員會	2013年7月2日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2014年5月7日	<u>會議過程正式紀錄</u> ( <u>第4項質詢</u> )
保安事務委員會	2014年6月3日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2014年6月18日	<u>會議過程正式紀錄</u> ( <u>第14項質詢</u> )
	2015年1月21日	<u>會議過程正式紀錄</u> ( <u>第9項質詢</u> )
	2015年4月29日	<u>會議過程正式紀錄</u> ( <u>第16項質詢</u> )

委員會	會議日期	文件
保安事務委員會	2015年7月7日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">立法會</a> <a href="#">CB(2)2048/14-15(01) 號 文件</a>
立法會	2015年10月28日	<a href="#">會議過程正式紀錄</a> (第1項質詢)
	2015年10月28日	<a href="#">會議過程正式紀錄</a> (第12項質詢)
保安事務委員會	2015年11月3日 (議程第V項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>

立法會秘書處  
議會事務部2  
2016年1月29日