

二零一六年四月十二日
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： 建議修訂《入境（未獲授權進境者）令》 （第 115D 章）

目的

本文件尋求委員支持，盡快修訂《入境（未獲授權進境者）令》（《命令》）（第 115D 章），以加強打擊偷運非法入境者的違法行為。

背景

2. 近年，非華裔非法入境者大幅增加，由2011年547人（月均46人）飆升6倍至2015年3 819人（月均318人）；當中99%來自越南、巴基斯坦、孟加拉、印度及尼泊爾五國，詳見附件一。
3. 同期，在香港提出酷刑／免遣返聲請的人數，由2011年1 432人，增至2014年4 634人及2015年5 053人。2015年底，滯港等候入境事務處（入境處）審核的聲請人有10 922人，當中超過一半（51%）為非華裔非法入境者¹。此外，根據警方的數字，於2015年獲擔保外釋的非華裔人士（絕大部份為聲請人）因涉及嚴重罪行（包括盜竊、毆打、販毒等）而被拘捕的有1 113宗，較2014年上升67%。
4. 情報顯示，絕大部份非華裔非法入境者由人蛇集團安

¹ 另外 47%為循合法渠道抵港，但其後被拒絕入境或逾期逗留的旅客；他們當中大部份來自免簽證國家。其餘少數為聲請人在港出生但居港權不獲確立的子女。

排偷渡來港。過往4年，警方共破獲82宗有組織的非華裔非法入境者集體偷渡案件，部份非法入境者繳付予「蛇頭」的偷渡費用甚至高達70,000元。

現行法例

5. 目前，針對偷運人蛇到港的罪行和刑罰包括：

(a) 假如人蛇是內地或越南的居民，或來自澳門（「未獲授權進境者」）：

- 載有或安排「未獲授權進境者」進入香港：船長、船員、船東及其代理人、任何參與安排航程的人，以及任何安排或協助未獲授權進境者前來香港的人，可被判處監禁14年及罰款5,000,000元（《入境條例》（第115章）第VIIA部第37C及37D條）；
- 協助「未獲授權進境者」留在香港：任何協助未獲授權進境者留在香港的人，可被判處監禁10年及罰款500,000元（《入境條例》第VIIA部第37DA條）；

(b) 假如人蛇來自其他國家或地區：

- 載有非法入境者的船隻：船長、船東及其代理人可分別被控，及可被判處監禁7年及罰款600,000元（《入境條例》第38(4)及39條）；
- 協助或教唆非法入境或非法留在香港：可被判處監禁3年及第4級罰款（25,000元）（《刑事訴訟程序條例》（第221章）第89條及《入境條例》第38(1)條）。

6. 上文第5(a)段所指的條文，屬《入境條例》第VIIA部。該部於1979年實施，在《入境條例》的既有條文外，針對當時大批來自內地、澳門或越南的非法入境者，透過《命令》將他們宣布為「未獲授權進境者」（見附件二）。除加強針對協助或安排他們非法進入或留在香港的刑罰外，第VIIA部亦額外賦權予執法部門，令他們可以更有效地堵截偷渡潮，包

括：

- (a) 沒收財產：入境處處長可扣押載有未獲授權進境者的船隻（第37E條）；除船隻外，律政司司長可向法庭申請，下令沒收用於或意圖用於協助未獲授權進境者進入香港的其他運輸工具（如車輛）或干犯上述第37C或37D條所得的收益（第37G條）；
- (b) 境外行為：身在香港的人，可因在香港境外作出或發生的任何事情（如該事情在香港作出或發生本已構成第VIIA部所訂罪行）而被檢控及定罪（第37J條）；及
- (c) 證明：被指控（且有合理理由相信可能）是未獲授權進境者的人，在沒有相反證據的情況下，須被推定為未獲授權進境者；另外凡被指控（且有合理理由相信可能）是船東、其代理人或船員（包括船長）的人，在沒有相反證據的情況下，須推定該人為上述的船東、其代理人或船員（第37K條）。

7. 從附件一的數字可見，近兩年截獲的非華裔非法入境者，有超過40%來自巴基斯坦、孟加拉、印度及尼泊爾等國。即使警方成功拘捕安排他們來港的人蛇集團主腦或成員，亦只能以上文第5(b)段所指的協助或教唆非法入境香港等較低罪名起訴，相比組織偷渡的可觀利潤，有關刑罰的阻嚇力顯然並不足夠。法院亦曾在審理有關案件時表示同樣為偷運人蛇的罪行，但刑罰因人蛇的來源地不同而大為不同，情況值得關注。此外，根據《命令》現時的條文（第2(2)(a)條），持有有效旅行證件的人（一般而言，包括持有免簽證國家發出的護照的人，及持有其他國家發出的護照並已取得簽證的人），即使偷渡來港，亦會被排除在「未獲授權進境者」的定義之外。

8. 另外，第VIIA部為執法部門提供較大權力以打擊人蛇集團。目前，有關權力並不適用於處理來自巴基斯坦、孟加拉、印度及尼泊爾等國的偷運人蛇案件。

建議

9. 我們建議修訂《命令》第2(1)(a)條，將「未獲授權進境者」的定義，加入其他非華裔非法入境者的主要來源國家，除越南外，亦包括巴基斯坦、孟加拉、印度、尼泊爾、斯里蘭卡、索馬里、阿富汗及尼日利亞，即時提高偷運來自上述國家非法入境者的刑罰。

10. 此外，現時《命令》第2(2)(a)條的豁免條文，令持有有效旅遊證件的人²，即使偷渡來港，亦不被視為「未獲授權進境者」。我們建議修訂《命令》，訂明第2(1)條涵蓋的人，即使持有有效旅遊證件，亦必須循合法途徑進入香港（即按入境處處長為進行《入境條例》第4(1)(a)條所訂的入境檢查訊問或第4A條所訂的自動化方法核實身分所批准的安排，在進入香港後隨即主動接受上述訊問或核實），否則亦會被視為「未獲授權進境者」。我們亦建議藉機修訂《命令》第2(1)(aa)條（有關中華人民共和國的描述），使其合乎香港回歸後的情況。

加強執法

11. 警方與入境處和海關等其他執法部門，經已成立聯合調查小組，在過去數月採取一系列措施，全方位加強水陸兩路堵截非法入境者，以及打擊人蛇集團。

12. 水路方面，警方加派快艇在沙頭角、大鵬灣、后海灣、大嶼山附近水域等黑點加強巡邏。同時，針對人蛇集團多數在深夜至清晨之間嘗試闖入香港水域，警方及海關已在主要黑點部署配備先進雷達系統的水警輪、區域巡邏船、高速截擊艇等船隻，加強偵測能力，務求在人蛇未進入香港水域之前展開堵截。警方亦與飛行服務隊進行了超過 100 次聯合行動，水警輪在直升機的配合下，在香港東、西兩面的水域進行全方位掃蕩。

² 包括來自免簽證國家、持有效護照的人，及來自其他國家、持有效護照及簽證的人。

13. 陸路方面，針對不少非華裔非法入境者報稱匿藏在貨車底或車內潛入香港，警方除在各陸路管制站加強巡邏外，更與入境處及海關進行聯合行動，加強在邊境管制站對跨境貨車的巡查，更調派流動X光車輛檢查系統、二氧化碳探測儀等儀器，對車內進行搜查。在貨車流量最高的落馬洲管制站，我們將進一步在貨車輪候區加裝閉路電視及照明系統，以及在圍網加裝感應器，減低非法入境者於貨車接受入境檢查之前在該處逃走的机会。警方及海關亦已分別向跨境貨車司機加強宣傳，提醒他們協助非法入境者潛入香港的嚴重法律責任，以及提醒他們須從內地進入香港之前對貨車進行仔細檢查。

14. 另外，警方亦已加強在邊境巡邏，防止非法入境者試圖攀越邊界圍網徒步進入香港。

與內地合作

15. 內地執法部門亦積極向特區政府提供協助，於非華裔非法入境者進入香港前，在內地進行堵截。公安部已展開專項行動（由今年2月至2017年7月），部署廣東、廣西、雲南、新疆等地的公安邊防、出入境部門，聯同香港警方打擊粵港邊界偷渡活動，加強邊境堵截、偵緝、情報交流和執法合作，打擊外國人取道內地偷渡來港。

16. 上述的行動已取得一定的成效。今年3月18至20日，廣東省公安邊防總隊與香港警方，在深圳、惠州和香港三地同步展開行動，偵破一宗集體偷渡案件，拘捕30名偷運人蛇集團成員（粵方拘捕18人，港方拘捕12人），以及121名南亞裔非法入境者（粵方拘捕89人，港方拘捕32人），扣查涉案船隻4艘，車輛1部，成功瓦解有關人蛇集團。入境處亦同時在香港進行大規模掃蕩行動，拘捕18名非法勞工及11名懷疑僱用非法勞工的僱主。

17. 專項行動展開近2個月以來，廣東、廣西、雲南公安邊防總隊共拘捕2 943名非華裔非法入境者，並拘捕偷運人蛇集團成員142人。2016年2月及3月，警方及入境處在香港截獲的非華裔非法入境者為292及272名，較1月分別下降30%及35%。兩地的執法部門會繼續加強執法，務求遏止非華裔非法入境者上升的趨勢。

其他措施

18. 現時，免遣返聲請人中，51%為偷渡來港的非華裔非法入境者。從源頭堵截非法入境，是政府全面檢討處理免遣返聲請的策略的重要一環。我們期望加強執法及修訂《命令》加強刑罰雙管齊下，能對人蛇集團構成足夠的阻嚇力，以達至遏止偷運非華裔非法入境者來港的目標。至於被拒入境或逾期逗留後提出免遣返聲請的人（佔尚待審核的聲請人47%），絕大部份是透過免簽證安排來港的旅客。我們正積極研究實施入境前登記安排的細節，防止該等有高風險於被拒入境或逾期逗留後提出免遣返聲請的旅客登機前來本港，希望能在今年內實施。政府亦會繼續按情況檢討簽證／免簽證政策。

19. 長遠而言，防止非華裔非法入境者濫用免遣返聲請機制，以達到其他目的（包括長期留港），至為重要。在立法會通過今年財政預算後，入境處將會增設83個職位，而酷刑聲請上訴委員會秘書處亦會增設9個職位，以增強審核聲請和處理上訴的能力。我們亦已展開加快及收緊審核程序，以及檢討公費法律支援服務（包括考慮為律師費訂立上限）的研究。我們計劃在2016-17年度之內，向立法會和公眾交待研究結果和建議方向，並展開相關法例修訂的草擬工作。

20. 另外，近日不少意見認為我們現時應仿效80年代應對越南船民問題時的做法，在香港設立「禁閉營」。《入境條例》中授權政府羈留越南船民的法例只適用於1998年1月或以前已抵港的越南船民。自80-90年代，法院就羈留非法入境者的問題作出了多項裁決³；有關建議亦涉及土地、人力資源方面的挑戰。儘管如此，我們已展開研究，如何在合乎法律及實務安排下，賦權入境處羈留更多聲請人，以減少他們來港及在來港之後拖延程序的誘因。

21. 至於取消免遣返聲請機制的建議，實施「統一審核機制」的目的，是履行特區政府在《禁止酷刑公約》（《公約》）、

³ 其中，終審法院在 *Ghulam Rbani 訴 入境事務處處長* 一案中裁定，入境處行駛羈留非法入境者的法定權力，是受制於普通法的 *Hardial Singh* 原則，即若入境處不能在合理時間內完成遣送程序（包括完成聲請審核程序）將他遣返，則不能長期羈留他。

《香港人權法案條例》（第383章）、《入境條例》（第115章），以及終審法院的裁決的要求。即使就《公約》第3條⁴作出保留甚或退出《公約》不適用於香港特區，亦不減免特區政府按照本地法律及法院裁決審核免遣返聲請的要求。因此，我們未有計劃在全面檢討之中，考慮提請中央政府提出《公約》不適用於香港特區或就《公約》個別條文作出保留等問題。

下一步工作

22. 請委員支持修訂《命令》。我們將在短期內將《命令》的修訂提交立法會，進行先訂立後審議的程序。政府將建議修訂在刊憲後即時生效，以免人蛇集團在修訂尚未生效前，趁最後機會將非華裔非法入境者大批偷運至本港。

保安局
警務處
入境事務處
2016年4月

⁴ 聯合國《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(1)條規定：「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，任何締約國不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國。」

被截獲的非華裔非法入境者人數

	越南	巴基斯坦	孟加拉	印度	尼泊爾	其他國籍	總數
2011	281	196	27	9	13	21	547
2012	342	241	116	26	13	18	756
2013	424	457	274	29	15	19	1 218
2014	1 180	358	342	60	24	20	1 984
2015	2 278	686	414	380	31	30	3 819
2016年 (至3月)	333	386	103	125	23	10	980

《入境（未獲授權進境者）令》
（第 115D 章）

第 115D 章 第 1 條 引稱

本命令可引稱為《入境(未獲授權進境者)令》。

第 115D 章 第 2 條 宣布何人為未獲授權進境者

(1) 除第(2)款另有規定外，現宣布下述的人為未獲授權進境者——

- (a) 目前或先前居於越南的人；
- (aa) 未持有中華人民共和國所發准予按照該國法律離開的證件而離開或尋求離開該國的人；
- (b) 目前或先前居於澳門的人；
- (c) 在過境或是在任何其他情況下目前身在或曾到過澳門的人。

(2) 下述的人為第(1)款的宣布所不包括者——

- (a) 符合以下規定的人——
 - (i) 持有有效旅行證件，並且根據本條例第 61(2)條獲豁免遵守本條例第 61(1)條的規定；或
 - (ii) 持有有效旅行證件，並且獲得由入境事務處處長發出或代其發出的簽證，而該簽證尚未期滿；
- (b) 獲入境事務主任或入境事務助理員給予准許入境的人。