

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)976/17-18(01)號文件

檔 號：CB2/HS/4/16

跟進免遣返聲請統一審核機制有關事宜小組委員會

立法會秘書處為 2018 年 3 月 6 日會議 擬備的背景資料簡介

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. 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。入境事務處("入境處")其後引入一套行政機制，審核根據《禁止酷刑公約》第 3 條提出的酷刑聲請。

4. 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。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，政府當局經考慮當中提出的關注事項及建議後，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* 和 *C & Ors* 的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》的定義所指的酷刑風險外，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；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。

全面檢討統一審核機制

7. 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。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免遣返聲請。

事務委員會的商議工作

處理免遣返聲請的策略

審核免遣返聲請

8. 委員察悉，截至 2017 年 4 月底，尚待入境處裁定的聲請共有 8 740 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。

9. 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。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。

10. 部分委員關注到，聲請人抵港與提出聲請相距的平均時間為 11 個月。政府當局表示，出現此相距的平均時間，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。

入境前及出入境管制

11. 據政府當局表示，尚待入境處審核的免遣返聲請人的最大來源國首四位為印度、巴基斯坦、孟加拉和越南(共佔總數近七成)。入境前管制措施旨在源頭堵截意圖在香港提出免遣返聲請的人，盡量防止他們成功偷渡進入香港，或者合法來港後非法逾期逗留，之後再提出免遣返聲請。

12. 入境處於 2017 年 1 月實施"印度國民預辦入境登記"規定後，事務委員會於 2017 年 6 月聽取政府當局簡報該措施的實施進展。政府當局表示，在預辦入境登記規定實施前，來自印度的聲請人，有 80%是免簽證抵港的旅客，逾期逗留或被拒入境後提出聲請。該措施實施以來，運作大致暢順。截至 2017 年

4 月底，已有約 10 萬人成功申請登記，成功率超過 90%。同時，印度籍旅客進入香港後逾期逗留的數目亦有所減少。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。

13. 委員獲進一步告知，政府當局已推出措施，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；及於 2016 年 5 月開始實施《2016 年入境(未獲授權進境者)(修訂)令》，對涉及偷運來自阿富汗、孟加拉、印度、尼泊爾、尼日利亞、巴基斯坦、索馬里及斯里蘭卡的非華裔非法入境者來港的集團，處以更重的刑罰。

羈留

14. 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，美國和澳洲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。

15. 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。

已確立的免遣返聲請

16. 部分委員對免遣返聲請獲確立的比率甚低深表關注，因為獲入境處裁定為已確立的免遣返聲請，只約佔 0.3%。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。

17. 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。委員亦察悉，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特別行政區，而政府當局從來不會把免遣返聲請人看作"難民"或"假難民"。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。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

18. 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

19. 有委員表示關注聲請人犯案數字上升，以及免遣返聲請人正影響香港居民的日常生活。他們指出，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。該等委員認為警方應加強各地區的巡邏工作。不過，部分其他委員持不同意見。他們質疑，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。

20. 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。

21. 部分委員對政府當局打擊聲請人在香港非法受僱工作的問題不力深表關注。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。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。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部 2
2018年3月5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)	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
保安事務委員會	2017年6月6日 (議程第IV項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
 議會事務部 2
 2018年3月5日