

2018年3月27日
討論文件

立法會跟進免遣返聲請統一審核機制
有關事宜小組委員會

處理免遣返聲請的策略的全面檢討
最新情況

目的

本文件向小組委員會簡介全面檢討處理免遣返聲請的策略（全面檢討）的最新情況。

背景

2. 政府自2014年3月起實施統一審核機制，以所有適用的理由審核免遣返聲請¹。自此，非華裔非法入境者和免遣返聲請人數大幅增加：

- (a) 非華裔非法入境者的數目，由之前三年平均每年約840人，增加至2014年1 984人（2.4倍），到2015更增至3 819人（4.5倍）。
- (b) 免遣返聲請的數目，則由之前三年平均每年1 032宗，增至2014年4 634宗（4.5倍）和2015年5 053宗（近5倍）。

3. 同時，等候入境事務處（入境處）展開審核程序的

¹ 即須被遣送離開香港至另一國家的人，聲稱遣返後會在該國家遭受酷刑，或《香港人權法案》下絕對及不容減免的權利會受威脅（包括第2條所指的無理剝奪生命及第3條所指的不人道處遇），或受迫害等。

聲請數目持續上升。至 2015 年底，有 10 922 宗聲請尚待入境處決定²。

4. 有鑒於此，政府於 2016 年初就處理免遣返聲請的策略展開全面檢討，包括四個方面：

- (a) 防止可能提出聲請的人抵港；
- (b) 加快就等候聲請展開審核程序，和縮短每宗個案的審核時間，以及加快處理上訴；
- (c) 加快將聲請被拒的人遣送離開香港；及
- (d) 研究羈留政策和加強執法。

5. 自展開全面檢討以來，我們已就上述幾方面展開或落實多項措施，並已取得一定成效。

已落實的措施和最新情況

A. 防止可能提出聲請的人抵港

6. 免遣返聲請人的最大來源國包括巴基斯坦、印度、越南和孟加拉（共佔總數 71%）³。其中來自巴基斯坦、越南和孟加拉的聲請人⁴大多數經內地循水路或陸路偷渡到香港。至於來自印度的聲請人，有 80%是免簽證來港的旅客，逾期逗留或被拒入境後提出聲請。

與內地合作打擊偷渡

7. 自 2016 年 2 月，特區政府與內地展開聯合打擊非華裔非法入境者的專項行動，至今共展開七次針對跨境人蛇集

² 當中近七成是統一審核機制實施後提出的聲請。

³ 以自 2014 年 3 月實施統一審核機制起至 2015 年年底計。

⁴ 來自這些國家的旅客一般須持簽證來港。

團的聯合行動⁵。另外，內地於重點海域如蛇口、后海灣及澳頭一帶，派遣巡邏艇加強巡邏，若發現可疑船隻會即時通報港方水警，聯合採取海空佈防，於人蛇進入香港水域之前加以堵截。

8. 2017年12月，兩地政府在深圳召開第五次「粵港邊界打擊偷渡聯合工作會議」，同意持續加強雙方在調查、情報交流和執法等各方面的合作，繼續聯手嚴厲打擊跨境偷渡活動，全方位解決問題。考慮到偷運人蛇集團會千方百計改變偷渡策略，包括轉移偷渡路線和模式等，兩地已同意將打擊偷渡的專項行動延續至2019年年中。

加強巡查邊境口岸

9. 與此同時，警務處、入境處及海關等一直採取全面的海陸邊界佈防及執法，致力打擊一切有關非法入境的活動。陸路方面，針對透過躲藏在大型貨車、貨櫃車及拖架車底的偷渡行為，警方聯同入境處及海關等部門於各陸路行車口岸多次進行跨部門聯合行動，加強對過境車輛的查驗。我們亦已在所有陸路行車口岸⁶完成裝設改良型電子車輛底部監察系統，檢查所有南行貨車。

10. 水路方面，除上述與內地合作的聯合行動，立法會財務委員會於2017年12月1日批出約1.9億港元以推行海上形勢實時傳達系統，讓警察船艇及陸上指揮中心分享實時影像、視像及其他重要資訊，以持續及有效地打擊海上偷渡和其他海上罪行。

加重針對蛇頭刑罰

11. 政府於2016年5月實施《2016年入境（未獲授權進境者）（修訂）令》，提高對偷運巴基斯坦、印度、孟加拉、

⁵ 聯合行動中，警務處及入境處與內地的執法機關成功偵破多個跨境犯罪集團，並於兩地共拘捕超過120名人蛇集團骨幹成員。同時，內地相關省區公安邊防、出入境部門於內地各省區持續打擊非法入境活動，共查獲外籍非法入境者超過67 000人，偵破53個有組織的偷渡集團，涉及293宗企圖偷渡到香港的案件，涉案人數超過3 400人。

⁶ 即深圳灣、落馬洲、文錦渡及沙頭角口岸。

尼泊爾、斯里蘭卡等國籍人士的人蛇集團的刑罰。至今，法院已審理多宗涉及偷運人蛇的案件，執法部門更曾成功向法院申請引用《有組織及嚴重罪行條例》加刑，當中最高刑罰是被判監禁 5 年 3 個月，反映案件的嚴重性。

網上預辦入境登記

12. 考慮到印度為免遣返聲請人的最主要來源國之一，而來自該國的聲請人有 80% 是免簽證抵港的旅客，入境處於 2017 年 1 月起實施「印度國民預辦入境登記」，規定印度國民必須預先於網上申請及成功辦妥預辦入境登記，才可免簽證來港旅遊。

最新情況

13. 非華裔非法入境者的數目自 2016 年下半年起顯著回落：

- (a) 2017 年全年，非華裔非法入境者有 893 人（月均 74 人），較 2016 年（月均 185 人）減少了 60%，較 2015 年（月均 318 人）更減少了 77%；
- (b) 2018 年首兩個月，非華裔非法入境者有 96 人（月均 48 人），較 2017 年再減少 35%。

14. 「印度國民預辦入境登記」實施後，運作大致暢順。截至 2018 年 2 月底，已有約 31 萬人成功申請登記，成功率超過 90%。同時，自措施實施以來，印度籍旅客在來港後逾期逗留的數目較之前下降 80%。

15. 免遣返聲請數字亦相應減少：

- (a) 2017 年，入境處接獲 1 843 宗免遣返聲請（月均 154 宗），較 2016 年（全年 3 838 宗，月均 320 宗）減少 52%，較 2015 年（全年 5 053 宗，月均 421 宗）更減少了 63%。
- (b) 2018 年 1 月至 2 月，入境處接獲 207 宗聲請（月均 104 宗），較 2017 年再減少 32%。

有關非華裔非法入境者及免遣返聲請數字趨勢分別見附件一。

B. 加快審核積壓聲請

加快就積壓聲請展開審核程序

16. 面對當時過萬宗等候展開審核程序的聲請，入境處於2016年增加83個新職位處理聲請。同時，入境處亦增聘翻譯及傳譯員以作支援⁷。不過，受制於公費法律支援方面的上限，入境處在增加人手後，亦只可以每天就13宗積壓聲請展開審核程序（即約每年3 200宗）⁸。

17. 為突破此樽頸，政府於2017年9月推行「為免遣返聲請人提供公費法律支援試驗計劃」（試驗計劃），設立一個輔助律師名冊，開放予現時在當值律師服務計劃下的合資格律師參加，與當值律師服務的「免遣返聲請法律支援計劃」同時運作，將每天可以展開審核程序的聲請數目，由當值律師服務的上限每天13宗，增加近八成至每天23宗（即每年5 000宗以上）。

縮短每宗審核聲請所需的時間

18. 此外，入境處透過靈活調配人手及優化工作流程（包括提前預約審核會面、由專項人員處理來自同一國家的聲請

⁷ 入境處按非公務員合約條款聘用 22 名部門翻譯及傳譯員，分別負責印地語、烏爾都語、孟加拉語、旁遮普語、印尼語及越南語，主要在對聲請人的簡介會和審核會面期間為聲請人提供傳譯服務，以及翻譯聲請人所遞交的文件。

⁸ 2008 年 12 月，高等法院原訟法庭在 *FB 訴 入境處處長及保安局局長* [2009] 2 HKLRD 346 一案中裁定，政府須採取一系列措施，包括在審核酷刑聲請的過程中為聲請人提供公費法律支援，以合乎 *Prabakar* 案所指的高度公平標準。之後，政府與當值律師服務達成協議，由政府提供資源、當值律師運作一項「酷刑聲請法律支援計劃」（統一審核機制實施後變為「免遣返聲請法律支援計劃」），在入境處展開審核程序時，將聲請個案轉介律師跟進。自 2015 年 8 月，當值律師服務的秘書處每天可以在計劃下轉介 13 宗聲請予律師。

等），以提高審核程序的效率。入境處處理每宗聲請的時間（由展開審核程序到入境處作出決定），已由統一審核機制實施初期的平均約25星期，加快至現時平均約10星期。

增加上訴委員會委員

19. 在入境處加快審核後，大量上訴個案隨之而來。有見及此，自2016年7月，政府已委任多名新委員加入酷刑聲請上訴委員會，令委員人數由原來的28人，增加至現時的102人，並為上訴委員會秘書處增加人手和其他配套設施（例如辦公室場地和聆訊設施）。

最新情況

20. 在加快審核聲請方面：

(a) 2017年，入境處就4 182宗聲請作決定，較2016年(3 218宗)增加30%。

(b) 截至2018年2月底，有4 958宗聲請尚待入境處審核，較2017年同期(9 265宗)減少46%，較2016年3月底最高峰期(11 201宗)減少56%。

21. 在加快處理上訴方面，上訴委員會完成的上訴個案由2016年的平均每月49宗，增至2017年的平均每月235宗，增加3.8倍，預計於2018年會再進一步增加。

22. 有關免遣返聲請人的背景和相關統計數字，以及用於處理免遣返聲請及相關工作的主要開支詳見附件二。

C. 將聲請被拒者盡快遣返

23. 免遣返聲請人在香港非法入境或逗留的身份，不會因為提出聲請而改變。為實施有效的出入境管制，聲請被拒的人應盡快被遣返原居地。隨著預計將完成處理的聲請會繼續增加，將有更多聲請被拒絕的非法入境者須被遣返。遣返所須程序包括由聲請人原居國家核實當事人身份及重新發出旅行證件，以及盡快安排航班。

24. 入境處已與聲請人主要來源國的政府、航空公司及其他政府部門展開討論，提升遣送工作的效率，以確保可盡快將聲請被拒絕的人遣離香港。入境處亦積極尋求各種能進一步提升遣送行動效率的方法，例如利用包機執行大規模遣送行動。入境處於2017年12月28日及2018年2月12日，成功利用包機將88名越南非法入境者遣送離開香港。

最新情況

25. 2017年，共4 139名非華裔人士被遣離香港(包括2 515名免遣返聲請被拒、被撤回、無法跟進或自願遣返的人)，較2016年的2 922人增加超過40%。

D. 羈留及執法

26. 根據《入境條例》(第115章)被羈留的人，可以被羈留在《入境(羈留地點)令》(第115B章)所載列的地點，其中除包括青山灣入境事務中心及設置於各口岸的入境處羈留室，亦包括根據《監獄條例》(第234章)不時撥作監獄用途並於《監獄令》(第234B章)附表指明的用地及建築物。現時，被入境處羈留的非法入境者(包括聲請人)一般被羈留於青山灣入境事務中心。該中心可羈留約500人。在2017-18年度，政府在該中心增設35個職位，以加強中心的管理。

27. 我們正循法律、公眾安全及資源等角度研究不同措施，包括是否有更多羈留設施可用，以及為羈留設施的管理提供更有效的支援。

28. 除打擊偷渡活動，入境處亦加強執法行動，針對打擊從事非法勞工的非華裔人士及其僱主，減低非華裔人士留港的經濟誘因。同時，政府於去年加強宣傳工作，提醒僱主僱用不可合法受僱的人屬刑事罪行，可被判即時監禁。有關工作將持續進行。

29. 另一方面，警方一直關注非華裔人士在港犯案及參與三合會活動的情況。為專注研究相關問題、制訂策略及統籌

打擊行動，警隊於2011年成立「非華裔人士參與有組織罪案及三合會活動工作小組」，並由有組織罪案及三合會調查科總警司擔任主席。另外，警方亦加強在地區層面打擊犯罪活動，有組織罪案及三合會調查科於2017年推出新策略，強調從四方面應對非華裔人士犯案的問題，包括訓練、情報收集及分享、多機構合作及優化執法行動。

最新情況

30. 去年，入境處展開了758次針對非華裔非法勞工的行動（包括與其他執法機關進行的聯合行動）（較2016年增加27%），拘捕了478名非華裔人士⁹和270名本地僱主。與獲擔保的非華裔人士（大部份為聲請人）有關的罪案統計數字見附件三。

其他事項

人道援助

31. 社會福利署（社署）透過招標委托「香港國際社會服務社」（服務社）向在港期間無法應付基本生活需要的免遣返聲請人提供人道援助（包括臨時住屋、基本公用設施津貼、食物、衣履、基本日用品、適當的交通津貼，以及輔導服務）。同時，我們必須確保有關的援助計劃不會因此而產生磁石效應，對香港現有支援系統的長遠承擔能力及入境管制造成嚴重影響。

最新情況

32. 為加強有效管理，食物援助已於2017年3月1日開始改為以「電子代幣」形式發放。社署一直有監管服務社在發放援助的情況，亦要求食物承辦商發出的每個電子代幣均須設有獨立編號，印有特定的服務使用者的姓名、照片及簽名等資料，讓食物承辦商發放援助的過程中可以即時核實服

⁹ 包括因非法工作而違反《入境條例》第38AA條或第41條的人，以及因觸犯其他入境罪行（包括非法逗留[第38(1)(b)條]或管有偽造身分證[《人事登記條例》第7A條]）在行動中被拘捕的非華裔人士。

務使用者的身份。服務社會就每宗懷疑的個案作出調查，並對懷疑的個案暫停以電子代幣形式發放援助（改以實物形式發放食物援助），牽涉刑事的個案會轉介警方處理。

未來工作

33. 除持續進行上述措施，政府亦會就修訂《入境條例》提出建議，以加快上述審核程序和就相關事宜訂定條文，包括清楚訂明審核程序，收緊時限，禁止拖延，以及加強入境處羈留的權力等。政府會適時向立法會保安事務委員會匯報，目標在明年初向立法會提交條例草案。

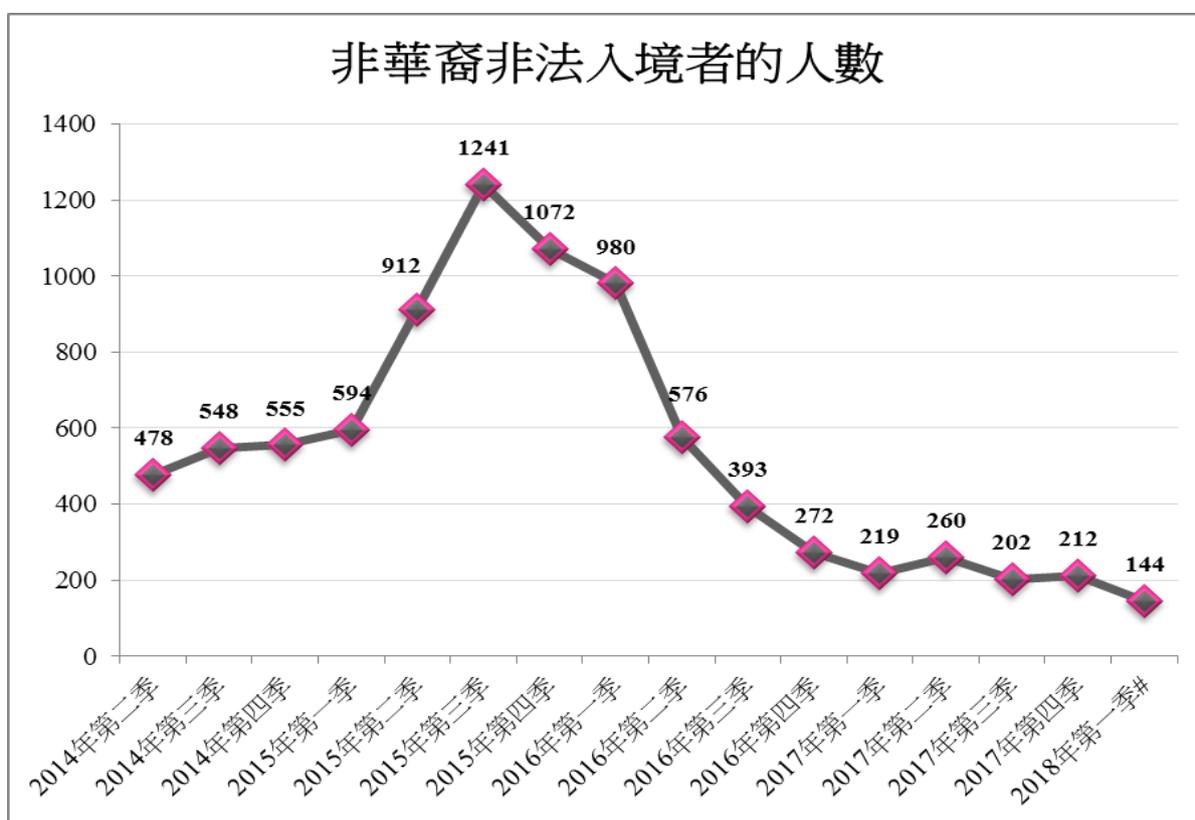
保安局

2018年3月

非華裔非法入境者的季度統計

年份	季度	非華裔 非法入境者 (人)	比較上一季	比較上一年 同期	比較高峰期 (2015年 第三季)
2014	第二季	478			
	第三季	548	+15%		
	第四季	555	+1%		
2015	第一季	594	+7%		
	第二季	912	+54%	+91%	
	第三季	1 241	+36%	+126%	
	第四季	1 072	-14%	+93%	-14%
2016	第一季	980	-9%	+65%	-21%
	第二季	576	-41%	-37%	-54%
	第三季	393	-32%	-68%	-68%
	第四季	272	-31%	-75%	-78%
2017	第一季	219	-19%	-78%	-82%
	第二季	260	+19%	-55%	-79%
	第三季	202	-22%	-49%	-84%
	第四季	212	+5%	-22%	-83%
2018	1-2月	96	-32%*	-34%*	-88%*

* 以月均計



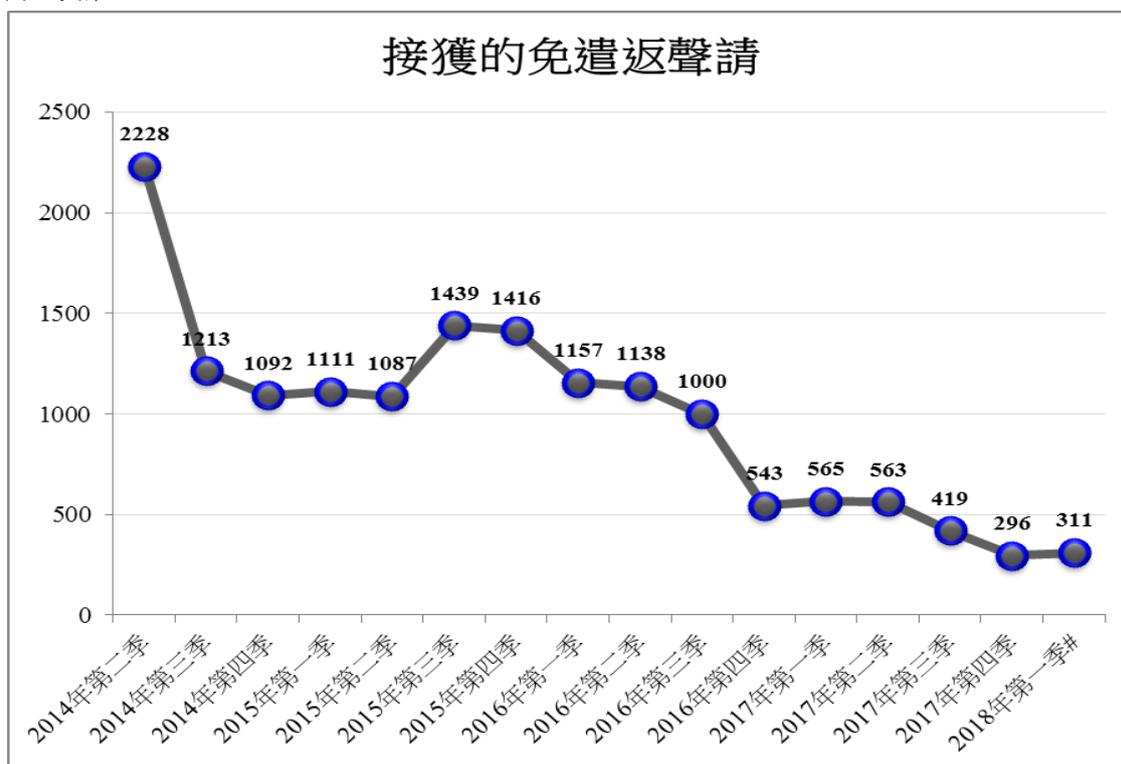
按月估算數字

免遣返聲請的季度統計

年份	季度	接獲聲請 (宗)	比較上一季	比較上一年 同期	比較高峰期 (2015年 第三季)^
2014	第二季	2 228			
	第三季	1 213	-46%		
	第四季	1 092	-10%		
2015	第一季	1 111	+2%		
	第二季	1 087	-2%	-51%	
	第三季	1 439	+32%	+19%	
	第四季	1 416	-2%	+30%	-2%
2016	第一季	1 157	-18%	+4%	-20%
	第二季	1 138	-2%	+5%	-21%
	第三季	1 000	-12%	-31%	-31%
	第四季	543	-46%	-62%	-62%
2017	第一季	565	+4%	-51%	-61%
	第二季	563	0%	-51%	-61%
	第三季	419	-26%	-58%	-71%
	第四季	296	-29%	-45%	-79%
2018	1-2月	207	+5%	-45%*	-78%*

^ 入境處於2014年第二季接獲2 228宗聲請，由於當時統一審核機制剛開始運作，接獲的聲請當中可能包括部份於機制開始之前已打算提出聲請的人。因此未必適合以該季數字作趨勢比較。

* 以月均計



按月估算數字

免遣返聲請人的概況

統一審核機制在2014年3月3日實施。截至2018年2月底，共有4 958宗免遣返聲請尚待入境處審核。聲請人的概況分析如下：

(a) 性別

男	3 824	77.1%
女	1 134	22.9%

(b) 年齡

<18	136	2.7%
18 – 30	1 522	30.7%
31 – 40	2 175	43.9%
>40	1 125	22.7%

(c) 國籍

巴基斯坦	1 060	21.4%
印度	1 045	21.1%
孟加拉	798	16.1%
印尼	446	9.0%
越南	333	6.7%
菲律賓	309	6.2%
尼泊爾	190	3.8%
斯里蘭卡	143	2.9%
尼日利亞	101	2.0%
岡比亞	87	1.8%
其他	446	9.0%
總數	4 958	100%

(d) 入境身份

逾期居留	2 517	50.8%
非法入境者	2 235	45.1%
其他	206	4.1%

(e) 由進入香港（包括非法入境）至提出聲請的時間

3 個月以下	1 925	38.8%
3 – 12 個月	1 694	34.2%
13 – 24 個月	500	10.1%
兩年以上	621	12.5%
資料不詳	218	4.4%

* 相距時間平均約為 12 個月

酷刑／免遣返聲請統計數字
(截至2018年2月底)

年份	接獲聲請	完成審核	撤回或 無法跟進	尚待處理 (截至年底)
2009年年底				6 340
<i>經改善的行政機制實施時 (其後於2012年12月成為法定機制)</i>				
2010年至2013年	4 906 (註1)	4 534	3 920	2 792
2014年(1月和2月)	19	221	89	2 501
行政及法定機制下的 酷刑聲請總計	4 925	4 755	4 009	2 501
<i>統一審核機制實施時 (自2014年3月起)</i>				
在統一審核機制實施 之前以其他理由提出 免遣返聲請，例如受到 不人道處遇或受迫害而 提出免遣返聲請	4 198			6 699 (=2 501 + 4 198)
2014年(3月至12月)	4 634	826	889	9 618
2015年	5 053	2 339	1 410	10 922
2016年	3 838	3 218	1 561	9 981
2017年	1 843	4 182	1 743	5 899
2018年(1月至2月)	207	922	226	4 958
統一審核機制實施後 免遣返聲請總計	15 575	11 487 (註2)	5 829	4 958

註1：2010年至2013年，入境處共接獲4 906宗酷刑聲請，平均每月102宗。統一審核機制實施初期至2015年底，入境處共接獲9 687宗酷刑聲請，平均每月440宗。全面檢討自2016年初推行，入境處在2016年平均每月接獲聲請320宗，並在2017年平均每月接獲154宗，下降52%。2018年至2月底，入境處共接獲207宗免遣返聲請，平均每月104宗。

註2：在11 487宗已決定的免遣返聲請中，93宗(0.8%)獲確立(包括31宗在上訴後獲上訴委員會確立)。在其餘11 394宗已被拒絕的聲請中，6 304人已向上訴委員會提出上訴、3 417人已離港或正被安排遣離、1 673人因其他原因仍然在港(如在囚、被檢控、提出司法覆核等)。

處理免遣返聲請及相關工作的主要開支
(自2014-15年度)

年度	審核聲請和 處理有關 上訴／呈請 (百萬元)	公費 法律支援 (百萬元)	人道援助 (百萬元)	總計* (百萬元)
2014-15	188	97	254	540
2015-16	208	106	489	803
2016-17	281	122	729	1 132
2017-18 (修訂預算)	330	143	593	1 066
2018-19 (預算)	373	271	755	1 399

*由於四捨五入，分項數字的總和可能與總計略有出入。

按警方統計因涉嫌干犯刑事罪行而被拘捕的
獲擔保的非華裔人士數字

罪行	2015	2016	2017	2018 (至2月)
店舖盜竊	277	463	428	47
嚴重毒品罪行	159	179	200	46
雜項盜竊	110	161	170	19
傷人及嚴重毆打	100	117	173	19
嚴重非法入境罪行	85	117	111	12
偽造文件及假錢	80	85	63	2
在公眾地方行為不檢／打鬥	64	37	29	9
其他	238	347	368	53
總數	1 113	1 506	1 542	207