

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1751/17-18(02)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

**立法會秘書處為 2018 年 7 月 10 日會議
擬備的最新背景資料簡介**

全面檢討處理免遣返聲請的策略的最新情況

目的

本文件旨在提供有關處理免遣返聲請的策略的背景資料，並綜述議員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。

3. 政府當局以法院自 2004 年起的多項裁決為依據，檢討和修訂了對酷刑聲請的行政審核機制。經修訂的機制在 2009 年 12 月開展運作，包括透過"當值律師服務"向聲請人提供公費法律支援、加強培訓對聲請作決定的人員，並訂定新的呈請程序，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。

4. 《2012 年入境(修訂)條例》於 2012 年 12 月生效，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、入境事務處("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("上訴委員會")處理。

5. 政府當局自 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。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。自此，非華裔非法入境者及免遣返聲請者人數不斷增加。與此同時，等候入境處展開審核程序的聲請數目持續上升。有鑒於此，政府當局於 2016 年就處理免遣返聲請的策略展開全面檢討，包括 4 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、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。

委員的商議工作

6. 委員一直對處理免遣返聲請的策略提出關注，他們主要的意見綜述於下文各段。

打擊非法入境

7. 據政府當局表示，免遣返聲請人的最大來源國為印度、巴基斯坦、孟加拉和越南。來自巴基斯坦、孟加拉和越南的聲請人大多數經內地循水路或陸路偷渡到香港。委員獲告知，為解決此問題，當《2016 年入境(未獲授權進境者)(修訂)令》於 2016 年 5 月生效後，當局提高對偷運上述國籍人士的人蛇集團的刑罰。

8. 政府當局進一步表示，自 2016 年 2 月起，當局與內地展開聯合打擊非華裔非法入境者的專項行動，並展開了 7 次針對跨境人蛇集團的聯合行動。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。政府當局亦加強海陸邊界的保安措施、佈防及執法。

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 條所指的殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰)，或受迫害等。

網上預辦入境登記

9. 委員察悉，來自印度的聲請人有 80%是免簽證抵港的旅客。有鑒於此，入境處於 2017 年 1 月起實施"印度國民預辦入境登記"("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。未能成功辦理預辦入境登記的印度旅客如欲訪港，須直接向入境處提交簽證申請。

10. 部分委員關注到，預辦入境登記措施的實施會否令印度護照持有人對到訪香港有所顧忌。部分委員詢問，來自印度的免遣返聲請人數目有否減少。政府當局表示，預辦入境登記措施一直運作暢順。截至 2018 年 3 月底，已有約 34 萬人成功申請登記，成功率超過 90%。同時，自預辦入境登記措施實施以來，印度籍旅客進入香港後逾期逗留的數目減少 80%，由印度籍國民提出的免遣返聲請亦較之前減少了 74%。為進一步優化服務，入境處於 2017 年 12 月設立一個預辦入境登記專用的電郵帳號，方便申請人查詢有關安排。此外，入境處亦會繼續向印度國民宣傳有關預辦入境登記安排，及提醒擬訪港的印度國民盡早申請辦理預辦入境登記。政府當局亦會不斷檢討預辦入境登記安排，在有需要時作出調整。

加快審核聲請

11. 委員察悉，截至 2018 年 4 月底，尚待入境處審核的免遣返聲請數目達 3 925 宗。委員普遍認為，當局應引入加快審核免遣返聲請的措施。部分委員建議，聲請人不應獲給予 49 天的時限填妥聲請表格，相反當局應把呈交免遣返聲請表格的許可時限縮短，以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。此外，入境處應獲提供更多人力資源，以加快審核聲請。

12. 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現行期限。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。據政府當局表示，入境處於 2016-2017 年度新增 83 個職位，以處理聲請個案。入境處亦增聘傳譯員和翻譯員，在簡介會和審核會面期間為聲請人提供傳譯服務，並翻譯聲請人遞交的文件。積壓的聲請個案預計會在 2019 年上半年完成審核。委員獲進一步告知，政府當局正檢討現行機制，並會制訂立法建議，以加快審核聲請。

13. 部分委員察悉，由聲請人抵港時間至提出聲請時間之間的平均相距時間達 11 個月。政府當局表示，出現此相距時間，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。

14. 委員獲告知，為進一步加快審核聲請，政府當局自 2017 年 9 月起推出“為免遣返聲請人提供公費法律支援試驗計劃”(“試驗計劃”)。在這試驗計劃下，設立一個律師輔助名冊，與當值律師服務的“免遣返聲請人法律援助計劃”同時配合運作。當局歡迎現時參與當值律師服務計劃的合資格律師加入試驗計劃的輔助名冊。因此，每天可以展開審核程序的聲請數目，由當值律師服務原本的上限每天 13 宗增加至每天 23 宗。

15. 委員亦獲告知，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等)，以提高審核程序的效率。入境處處理每宗聲請的時間(即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。

上訴個案

16. 目前，若聲請人不服裁定，可在收到拒絕受理其聲請的裁定通知書後的 14 天內提出上訴。據政府當局表示，截至 2018 年 4 月底，尚待裁決的上訴個案有 6 200 多宗。鑒於在入境處加快審核後，大量上訴個案隨之而來，部分委員關注到，政府當局如何處理不斷增加的上訴個案。

17. 政府當局表示，政府自 2016 年 7 月起先後為上訴委員會委任新委員，令其委員由原來的 28 名，增加至目前的 102 名。此外，政府亦為上訴委員會提供更多人手及財政資源，以從速處理上訴。另一方面，上訴委員會亦已採取多項措施以簡化及改善工作流程，並增加聆訊設施。上訴委員會於 2017 年就上訴個案所作出的裁決數量，比 2016 年增加了 3.8 倍，預計上訴委員會於 2018 年可進一步增加作出裁決的數量。預計積壓的上訴個案將於 2021 年完成審理。

已確立的免遣返聲請

18. 部分委員察悉，自實施統一審核機制以來，被入境處裁定為已確立的免遣返聲請只有 96 宗，佔聲請總數不足 1%，他們對該統一審核機制的效用深表關注。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。聲請人如認為情況適當，亦可提出上訴和司法覆核。

19. 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事務高級專員署("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。政府當局請委員注意，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，而政府當局決不會把免遣返聲請人看作"難民"或"假難民"。政府當局一貫採取的政策，是不會給予任何人庇護或核實任何人的難民身分。

用於免遣返聲請的公帑開支

20. 大部分委員關注到，預算用於處理聲請和為聲請人提供支援的開支不斷增加。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。

羈留

21. 部分委員認為，將免遣返聲請人安置在禁閉營/收容中心內，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。此數額是在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/收容中心。

22. 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。

相關文件

23. 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
2018 年 7 月 4 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
保安事務委員會	2013 年 7 月 2 日 (議程第 II 項)	議程 會議紀要
	2014 年 6 月 3 日 (議程第 VI 項)	議程 會議紀要
	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
	2015 年 11 月 3 日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要
	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)

委員會	會議日期	文件
保安事務委員會	2016 年 11 月 11 日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要
	6.6.2017 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
跟進免遣返聲請 統一審核機制有 關事宜小組委員會	27.3.2018	議程 會議紀要
	24.4.2018	議程
	21.5.2018	議程

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 7 月 4 日