

香港特別行政區政府
保安局



The Government of the
Hong Kong Special Administrative Region
Security Bureau

香港添馬添美道 2 號

2 Tim Mei Avenue, Tamar, Hong Kong

本函檔號 Our Ref.: SBCR 7/3221/15 Pt.7

來函檔號 Your Ref.: CB2/PL/SE

郵 遞

(譯本)

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會保安事務委員會
(經辦人：馬淑霞女士)

馬女士：

立法會保安事務委員會

有關郭榮鏗議員就 2018 年 7 月 10 日會議議程第 III 項：
全面檢討處理免遣返聲請策略的最新情況的提問

就 Daly, Ho & Associates 經由郭榮鏗議員在標題所述會議上提出的意見和問題(見題為「Note of Advice – Working Draft Re: Proposals by the Security Bureau to Amend the Immigration Ordinance」的立法會事務委員會會議文件第 CB(2)1800/17-18(01)號)(意見書)，我現回覆如下。

2. 首先，政府完全明白審核免遣返聲請的程序應當符合終審法院要求的「高度公平標準」。因此，現時提出修訂《入境條例》(第 115 章)以改善審核程序的建議，已考慮到這項重要原則。

過往造成審核延誤的因素

3. 意見書第 1 段聲稱：「主要的停滯在於決定作出得太慢而非聲請人拖延所致」。這論述既無根據，亦欠缺任何證據支持。正如早前匯報，尚待入境事務處（入境處）審核的聲請個案宗數自 2016 年年初高峰的 11 000 多宗，大幅減少至目前少於 2 000 宗的積壓個案，主要是由於我們在 2016 年年初所展開的全面檢討處理免遣返聲請策略（全面檢討）取得下列重要成果－

- (a) 新接獲聲請的數目大幅減少 80%：各項防止可能提出聲請的人抵港的措施取得成效，包括與內地有關當局採取聯合行動打擊偷運非華裔非法入境者進入香港、實施《2016 年入境（未獲授權進境者）（修訂）令》，以及其他防止入境措施，包括向印度旅客實施的預辦入境登記規定；及
- (b) 公費法律支援的處理量大幅增加超過 75%：「為免遣返聲請人提供公費法律支援試驗計劃」（試驗計劃）於 2017 年落實後，入境處得以將開展審核的聲請數目由每日 13 宗增至 23 宗（即每年總數超過 5 000 宗）。

交回聲請表格的時間

4. 意見書認為，鑑於香港的「獨特環境」，其他司法管轄區的時間表對於香港未必有很大的參考價值。針對這些具體意見，我們的回覆如下。

傳譯員人手問題

5. 沒有證據顯示過往曾經因為傳譯員不足而導致審核工作的延誤。事實上，鑑於絕大部分聲請人是來自越南、印度、巴基斯坦、印尼或孟加拉，入境處為此按非公務員合約條款開設的 22 個部門傳譯員（和翻譯員）職位，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，已足以為 80% 以上的聲請人提供支援。這些傳譯員在資歷要求方面，與司法機構轄下各級法院的傳譯員資歷要求看齊。有需要時，入境處亦會按個別情況（例如個案涉及的聲請人來自非洲國家），聘用司法機構轄下

280 多名已登記的兼職非政府傳譯員，以確保提供足夠的傳譯服務。根據記錄，在 2018 年，只有不足 1% 的審核會面因無法安排傳譯員而需要更改時間或有所延遲。

6. 我們自 2014 年 12 月開始多番建議當值律師服務效法有關做法，聘請機構本身的傳譯員。經過多輪磋商，當值律師服務最終在 2016 年 11 月接納建議，同意著手聘請機構傳譯員。2017 年 6 月，當值律師服務建議招聘 14 名全職的機構傳譯員。然而，由於新接獲的聲請數目減少，對傳譯員再沒有迫切需求，因此最終未有聘請任何傳譯員。

羈留

7. 意見書第 2 頁的第 1 個要點載述：「香港有很多統一審核機制的聲請人被羈留」。這一點完全錯誤。現時，在所有等候審核或上訴的聲請人當中，只有不足 1% 正被羈留。

8. 根據《入境（被羈留者的待遇》令》（第 115E 章），所有被羈留人士均獲得妥善照顧。在現行安排下，所有被羈留在青山灣入境事務中心的人士，都可以與其法律顧問會面。同時，只要要求是在合理的時間內提出，並且不影響羈留的執行，被羈留者亦可與其法律顧問通電話或通信。

公布決定

9. 免遣返聲請是否獲確立，須視乎與聲請有關的事實和情況而定。若根據聲請人提交的聲請理據和支持聲請的事實，以及其他相關資料，有實質理據令人相信聲請人有受到例如酷刑、殘忍、不人道或侮辱的處遇或懲罰等風險，入境處或酷刑聲請上訴委員會（上訴委員會）必須接納該免遣返聲請為確立；否則聲請便會被拒絕。

10. 我們不同意應向聲請人提供協助，讓他們可憑藉根據其他個案的事實所作的裁決來確立其聲請。然而，正如在題述會議上所匯報，政府一直有研究部分人提出有關上訴委員會公布其決定的建議，我們會適時向立法會保安事務委員匯報這方面研究的最新進展。

11. 另一方面，統一審核機制已實施超過四年，很多在公費法律支援計劃下為聲請人提供支援的律師應已累積相當經驗。我們非常有信心所有參與公費法律支援計劃的律師均能勝任此工作，無論是參與當值律師服務的計劃或試驗計劃的律師，均曾接受由香港大律師公會和／或香港律師會舉辦或認可的相關專門訓練。

成功率

12. 在統一審核機制下，聲請人在入境處審核期間，可獲提供無上限的免費法律支援及傳譯服務，所有聲請人均可向上訴委員會提出上訴。此等安排與其他普通法適用的司法管轄區所採用的安排相比，有過之而無不及。認為容許填寫聲請表格和提供證據的時間越長，聲請獲得確立的機會越大的假設，並無邏輯根據支持。反之，正如上文所述，於 2014 年 3 月至 2018 年 8 月期間，在 16 189 宗向入境處提出的免遣返聲請中，超過 80% 來自南亞或東南亞的國民。我們注意到，這國籍分布明顯有別於在歐洲尋求庇護的情況。遠東地區的其他司法管轄區（例如日本和南韓）聲請人的國籍與香港的聲請人較為相近，而聲請獲確立的比率同樣較低，與香港的可比性較高。

提交聲請表格的期限

13. 正如立法會事務委員會文件（立法會會議文件第 CB(2)1751/17-18(01)號）第 7 段所述，為緩解拖延的問題及參考外國的做法（例如加拿大要求聲請人最多只可以在 15 日內遞交所有相關資料和文件），我們認為應收緊提交聲請表格的法定時限（例如縮短至 14 日），現時容許為所有個案額外給予 21 日的行政安排亦應予取消，從而進一步提高審核工作的效率。無論如何，正如同文件第 8 段所述，一如現行做法，聲請人在提交表格期限前，可向入境事務主任遞交書面申請延後交回聲請表格。若聲請人已盡了一切應盡的努力跟從原定時限後，而有關延誤是由於「非常特殊」和「無法控制」的情況所致，則其申請會獲考慮。此舉將確保聲請人將繼續有一切合理機會申述聲請的理據和支持聲請的事實，同時減少濫用程序的機會。

提交證據

14. 根據香港法院的裁決，確立免遣返聲請的責任在聲請人。為此，聲請人必須向入境處和（當上訴時）向上訴委員會提供所有關乎該聲請的資料，並從速和全面披露支持聲請的所有關鍵性事實，包括任何支持該聲請的文件。目前，《入境條例》並無訂明若聲請人要求在提交聲請表格後，或在入境事務主任所指明的任何期限屆滿後才提交文件和證據，入境處該如何處理有關情況。過往曾有個案的聲請人在交回聲請表格後，再三要求將審核會面延後，理由是需要提交額外文件和證據，但最終卻沒有提交。為改善有關情況，我們正考慮加入條文，規定聲請人在提交聲請表格時須一併提交所有支持聲請的相關文件。

15. 意見書第 2 頁「其他建議」下的第 1 點指「保安局的建議是假設聲請人明確知道存有哪些證據可支持其聲請」。我們並沒有作出這樣的假設。為確保聲請人繼續有所有合理機會提交支持其聲請的現有和相關文件，正如立法會事務委員會會議文件所述，我們將在程序上加入下列保障：

- (a) 若聲請人無法連同聲請表格一併提交所有支持文件，可以提交一份清單，列明將於稍後提交的尚欠文件，並在第一次審核會面前提交該清單上的文件；及
- (b) 若聲請人已盡了一切應盡的努力跟從指定期限，但由於「非常特殊」和「無法控制」的情況以致仍然無法及時提交文件，入境事務主任可接受任何在指定期限前未提交的文件，或未有在上述清單上被列為尚欠的文件。

16. 上述修訂建議的目的並非如意見書所指的透過程序排除任何證據，相反，我們是要確保審核工作不會因聲請人故意扣起證據而有所延誤。修訂建議將給予聲請人所有合理機會提交支持其聲請的現有和相關文件，並同時減低濫用程序的機會。

審核會面和醫療檢驗

17. 自統一審核機制實施後，有個案的審核會面並未能如期完成而需要重新安排，甚至有情況同一個聲請人重覆要求改期，結果導致嚴重延誤。最常見的拖延理由包括聲稱患病（但往往沒有

相關的醫生證明）、等候聲稱的重要文件（但最終並沒有提交該等文件），或聲稱精神欠佳而不宜出席會面（但以種種理由遲遲不作醫療檢驗）。

18. 再者，入境處可在接獲聲請表格後才可以開始就審核會面作出安排（即要待審核程序開展後約 7 個星期）。鑑於審核會面的安排亦需時，在採取任何改善措施前，審核會面通常在入境處接獲聲請表格後 13 個星期方可進行（即審核程序開展後約 20 個星期）。

19. 入境處透過行政措施收緊聲請人延期提交聲請表格和延遲會面的要求，以減少故意拖延的情況。成功進行審核會面的比例由 2014 年的 61%，遞增至 2016 年的 79%、2017 年的 91%，以至現時的 94%。審核會面的安排亦提早開始，大大縮短提交聲請表格和進行審核會面之間的時間。目前，審核會面通常會在收到聲請表格的兩星期內進行。此外，通過內部精簡和優化人手安排，現時入境事務主任作出決定的時間較過往快。通過以上種種措施，入境處的審核程序由過往的平均 25 個星期縮短至現時大約 10 星期。

20. 上述措施成效理想，我們認為有需要將現時各項有效措施納入法律條文，從而為統一審核機制制定法定程序和提供法律基礎。此舉殊非「過度立法」，將相關規定清晰地反映於法律條文中，可更有效地應付程序上的任何阻礙或延誤，並避免不必要的爭議。

21. 另一方面，有聲請人在審核程序的各個不同階段，聲稱因身體或精神欠佳而申請延期，然而他們卻沒有出席由入境處所安排的醫療檢驗，或拒絕提交相關的醫療報告（特別是他們若認為該等報告無助於支持其聲請），或只向入境處提交部分醫療報告。結果，入境處無法判斷延期申請是否合理，審核程序亦因而受到拖延。制訂有效的法律規定對於提高效率和確保「高度公平標準」同樣重要。

考慮逾時上訴

22. 聲請人一般由其公費法律支援下的律師講解入境處的決定。一如我們就提交聲請表格所提出的建議，我們認為提出上訴

的法定時限亦應收緊（即由現時的 14 天縮減至 7 天），以確保審核程序的整體效率。若聲請人已盡了一切應盡的努力跟從原定時限後，而有關延誤是由於「非常特殊」和「無法控制」的情況所致，則上訴委員會可容許逾時提出上訴。

23. 現時，法例規定上訴委員會在考慮逾時上訴時，除了考慮聲請人就逾時提出上訴所作出的陳述外，亦可以考慮上訴委員會所知悉的「任何其他相關事實的事項」。這項涵蓋甚廣的條文容許或令到上訴委員會在處理逾時上訴時，考慮所有與逾時提出上訴無關的事項。我們認為在考慮逾時上訴時，上訴委員會只應考慮逾時提出上訴的原因和有關證據，以公平客觀地處理逾時上訴。

遣送

24. 正如立法會事務委員會會議文件第 39 段所述，我們正考慮加入條文，若聲請已被入境事務主任駁回，特區政府可以和有關當局聯絡，及早安排遣送，前提是不會透露有關人士是否曾提出聲請。除非得到聲請人的明確同意，政府不會向任何存在風險國家的政府披露聲請人曾提出免遣返聲請的資料，或任何有關該聲請的資料。

25. 我們不同意意見書將上述建議形容為旨在為了「行政方便」。無合法身分逗留香港的人士，包括非法入境、逾期逗留；或遭入境處拒絕入境的人士（包括聲請未能確立的免遣返聲請人），必須被遣離香港。上述建議旨在盡快將聲請被拒的聲請人遣離，以維護香港的整體利益。

羈留設施的管理

26. 意見書第 3 頁的第 6 點質疑為何青山灣入境事務中心（中心）由入境處而非香港海關管理。

27. 香港海關的使命包括保護香港特別行政區以防止走私；保障和徵收應課稅品稅款；偵緝和防止販毒及濫用毒品；保障知識產權；保障消費者權益；保障和便利正當工業及維護本港貿易的信譽，以及履行國際義務。我們無法理解何以意見書認為中心適宜由香港海關管理。

28. 自 2010 年 4 月，等候被遣離香港的違反入境法例人士一般被羈留在中心。近年，中心發生多宗違紀事件。例如在 2016 年 8 月，於中心發生的一宗大型違紀事件，涉及近百名被羈留者肢體衝突，部分使用暴力的被羈留者需要入境處人員動用胡椒噴劑方受到制伏。

29. 防暴裝備由《火器及彈藥條例》（第 238 章）所規管。該條例第 3(b)條賦予若干政府部門的人員或成員代表政府管有或經營槍械及彈藥，但該條文並未將入境處包括在內。為確保在中心工作的入境處人員可有效執行職務，及確保他們和被羈留者的安全，中心職員必須配有良好裝備。目前，調派到中心工作的入境處人員須按《火器及彈藥條例》個別向警務處處長申領管有槍械及彈藥的豁免。這做法非常不理想，因為會妨礙入境處調派人手的靈活性，繼而影響到入境處處理緊急事故的能力。同樣地，入境處無法為中心職員提供有關使用防暴裝備及相關複修課程等方面的適切訓練；有關訓練目前由懲教署協助提供。此項安排對入境處和懲教署均不理想。

30. 我們建議修訂《火器及彈藥條例》（第 238 章）（及基於同樣理由修訂《武器條例》（第 217 章）），以授權入境處人員管有槍械及彈藥（例如胡椒噴劑），從而加強入境處的內部訓練和調派人手的靈活性，同時進一步提升入境處的緊急應變能力。

諮詢工作

31. 政府一直有就全面檢討，包括審核聲請的程序及其他相關事宜，與不同持份者（包括兩個法律專業團體和相關的非政府機構等）保持溝通。自 2016 年 2 月，我們已先後 5 次向立法會保安事務委員會匯報有關工作，而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亦自 2018 年 3 月開始探討有關事宜。在檢討《入境條例》的過程中，我們亦有參考海外的相關法律條文和做法。正如上文所述，我們認為目前審核程序的框架大致上可以保留，至於修訂《入境條例》的建議則聚焦堵塞現時程序上的漏洞，並不涉及政策上的重大轉變。上述各段和立法會事務委員會會議文件所述的各項修訂建議既符合法院要求的「高度公平標準」，亦可杜絕故意拖延，從而加快完成處理個案。此舉對所有持份者（包括聲請人）和社會大眾都有利。

32. 我們的法例檢討工作仍在進行中，並會盡快向立法會簡介其他建議。同時，政府已就《入境條例》的修訂建議致函兩個法律專業團體，並會繼續與相關的非政府機構就全面檢討的落實和最新情況交流意見。

保安局局長

(胡德英 代行)

2018 年 10 月 8 日