

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)874/18-19 號文件

檔 號：CB2/HS/4/16

2019 年 3 月 1 日內務委員會會議文件

跟進免遣返聲請統一審核機制有關事宜 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報跟進免遣返聲請統一審核機制有關事宜小組委員會("小組委員會")的商議工作。

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，任何締約國不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國。

引入處理酷刑聲請的行政機制

3. 終審法院在 *Sakthevel Prabakar 訴 保安局局長*((2004) 7 HKCFAR 187)一案中裁定，就根據《禁止酷刑公約》提出的聲請作出裁決的過程必須達至高度公平標準。在此之後，入境事務處("入境處")引入一套行政審核機制，處理根據《禁止酷刑公約》第 3 條提出的酷刑聲請。

4. 在 *FB 訴 入境事務處處長及保安局局長*((2009) 2 HKLRD 346)一案中，原訟法庭考慮有關處理酷刑聲請人的程序是否公平，並裁定(其中包括)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不合法，也未能符合法律要求的高度公平標準。2008 年 12 月，原訟法庭在一宗司法覆核案件中裁定，政府當局的審核程序未能符合高度公平標準。政府當局其後於

2009 年 12 月實施經改進的機制。經改進的機制加入了改善措施，包括：透過當值律師服務向酷刑聲請人提供公費法律支援；加強培訓負責就聲請作決定的人員；以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。

設立處理酷刑聲請的法律機制

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。政府當局因應審議結論所提出的關注及建議，於 2011 年向立法會提出《2011 年入境(修訂)條例草案》。條例草案於 2012 年 7 月獲得通過，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、聲請人交回酷刑聲請表格的時限、入境處須安排審核會面及發出決定通知書的要求等。該條例亦規定，不服有關決定的聲請人可以提出上訴。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。

引入統一審核機制

6. 根據終審法院就 *Ubamaka* 案及 *C & Ors* 案作出的兩項判決，政府當局引入統一審核機制。該機制在 2014 年 3 月 3 日開始運作，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，是按照自《2012 年入境(修訂)條例》制定後設立的酷刑聲請法定審核機制所制訂。

全面檢討統一審核機制

7. 政府當局於 2016 年就處理免遣返聲請的策略展開全面檢討。檢討工作集中於下述 4 個範疇：(a)入境前管制；(b)審核程序；(c)羈留；及(d)執法及遣送。入境處於 2017 年 1 月開始，以風險評估為主導的方針，對印度籍旅客實施網上預辦入境登記("預辦入境登記")規定，以防止入境風險較高的印度籍旅客利用免簽證待遇來港後提出免遣返聲請。

小組委員會

8. 內務委員會於 2016 年 10 月 28 日委任小組委員會，跟進與免遣返聲請統一審核機制有關的事宜。小組委員會的職權範圍載於**附錄 I**。

9. 葛珮帆議員及容海恩議員分別擔任小組委員會的主席及副主席。小組委員會的委員名單載於**附錄 II**。小組委員會自 2018 年 3 月開展工作以來，先後舉行共 7 次會議，並曾在其中一次會議上聽取 37 個團體及個別人士就相關事宜表達意見。曾向小組委員會提出意見的團體及個別人士名單載於**附錄 III**。小組委員會亦曾於 2018 年 7 月 19 日參觀青山灣入境事務中心，¹ 以加深了解其運作和設施。

小組委員會的商議工作

10. 小組委員會的工作集中於以下範疇：

- (a) 防止潛在提出免遣返聲請的人("聲請人")抵港；
- (b) 統一審核機制的審核和上訴程序；
- (c) 遣送聲請被拒的人離境；
- (d) 羈留政策；
- (e) 針對聲請人犯罪的執法工作；及
- (f) 提供公費法律支援及人道援助。

防止潛在聲請人抵港

統一審核機制下免遣返聲請的最新統計數字

11. 根據政府當局的資料，在 2010 年至 2013 年，入境處共接獲 4 906 宗聲請，平均每月 102 宗。自統一審核機制於 2014 年 3 月實施起，至 2015 年年底，入境處共接獲 9 687 宗聲請，平均每月 440 宗。自政府於 2016 年年初推行全面檢討後，入境處

¹ 青山灣入境事務中心全日 24 小時運作，羈留根據《入境條例》等候遣返的人士。

在 2016 年平均每月接獲 320 宗聲請，在 2017 年平均每月接獲 154 宗聲請，而在 2018 年則平均每月接獲 101 宗聲請。與此同時，酷刑聲請上訴委員會接獲的上訴個案亦持續上升。聲請被拒的人提出上訴的比例由統一審核機制實施前的少於 50%，增加至現時約 95%。統一審核機制下免遣返聲請的相關數字(至 2018 年 11 月底)²表列如下：

整體聲請情況(宗數)	
(a) 尚待入境處作出決定	920
(b) 聲請已撤回或無法跟進	6 677
(c) 入境處已作出決定	
● 獲確立	77
● 被拒絕	
- 沒有提出上訴	1 105
- 已提出上訴	14 405
<i>免遣返聲請總計</i> ^{附註}	23 184 (宗)

附註：自統一審核機制於 2014 年 3 月實施起，至 2018 年 11 月底，入境處共接獲 16 485 宗免遣返聲請。連同之前尚待處理的 2 501 宗酷刑聲請，以及在統一審核機制實施前以可能遭受殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰等其他理由提出的 4 198 宗聲請，需要在統一審核機制下處理的聲請，合共有 23 184 宗。

入境管制

12. 小組委員會察悉，尚待入境處審核的聲請人的最大來源國首四位依次為印度、巴基斯坦、孟加拉和越南(共佔聲請人總數近七成)。部分委員認為，該等聲請人大部分為意圖在香港非法受僱工作的"經濟移民"，他們在香港逾期逗留被截獲後才會提出免遣返聲請。這些委員認為，政府當局應加強入境管制，防止該等聲請人偷渡進入香港，或者合法來港後非法逾期逗留，之後再提出免遣返聲請。

13. 政府當局贊同委員的意見，認為採取入境前管制措施防止潛在聲請人抵港，至為重要。為此，當局已推行措施，應對新聲請人數目急增的情況。有關措施包括收緊入境管制；與內地有關當局同步展開執法行動，打擊跨境偷運非華裔非法入境者的活動；以及於 2016 年 5 月開始實施《2016 年入境(未獲授權進境者)(修訂)令》("該命令")，對涉及偷運來自阿富汗、孟加

² 資料來源：立法會 CB(2)529/18-19(03)號文件

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人蛇集團，處以更重的刑罰。自該命令實施以來，法院已審理 9 宗偷運人蛇案件，當中法院判處的最高刑罰為監禁 5 年 3 個月。委員亦欣悉，自當局實施上述措施以來，非華裔非法入境者的數目持續回落。值得注意的是，在 2017 年全年，非華裔非法入境者有 893 人(月均 74 人)，較 2015 年(月均 318 人)減少 60%；而在 2018 年，非華裔非法入境者有 639 人(月均 53 人)，較 2017 年再減少 28%。

14. 鑒於有委員關注入境前管制措施會否不必要地阻礙真正聲請人來港提出免遣返聲請，政府當局強調，當局的整體策略是打擊人蛇集團。鑒於偷渡手法不斷轉變，當局會繼續檢討在各邊境管制站打擊偷渡活動的措施，並繼續與內地機關合作打擊偷運人蛇活動。

預辦入境登記

15. 據政府當局表示，有 22% 的聲請人來自印度，當中超過 80% 為逾期逗留者，他們以免簽證旅客的身份抵港，後來因逾期逗留而被捕或被拒入境後才提出聲請。基於此背景，入境處自 2017 年 1 月起對印度護照持有人實施預辦入境登記措施，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。

16. 委員獲告知，預辦入境登記措施自開始實施以來，一直運作暢順。印度籍旅客在來港後逾期逗留的數目較之前下降 80%，而透過預辦入境登記安排抵港的印度籍旅客提出的免遣返聲請只有一宗。截至 2019 年 1 月底，約有 55 萬名來自印度的旅客成功申請登記，成功率超過 90%。部分委員關注到，對印度護照持有人實施預辦入境登記規定，對印度國民來港(例如為商務目的來港)有否造成負面影響。

17. 政府當局解釋，未能成功辦理預辦入境登記的申請者，可提交訪港簽證申請。簽證申請遞交後，在一般情況下，當局會在收齊所需文件後 4 星期內發出簽證，而緊急的申請個案可縮短處理時間，曾有個案於數天內獲發簽證。約五成未能於網上辦妥預辦入境登記的印度籍旅客，在申請入境簽證後成功取得入境簽證。政府當局進一步表示，長遠而言，當局會考慮按情況需要把預辦入境登記規定擴展至其他國家。為方便辦理預辦入境登記，委員促請政府當局向旅遊業界發布資訊，介紹預辦入境登記安排和印度籍旅客申請簽證的渠道。

18. 政府當局強調，預辦入境登記措施已在入境管制和便利旅客兩者之間取得平衡。當局完全明白委員對預辦入境登記措施的影響有所顧慮，在有需要時會調整有關措施。儘管如此，當局會繼續與投資推廣署及相關團體溝通，以加強向印度國民宣傳有關預辦入境登記的安排。

統一審核機制的審核和上訴程序

審核程序

19. 現行審核免遣返聲請的程序，框架大致自 2009 年沿用至今，主要步驟包括：

- (a) 聲請人向入境處提交聲請表格，列明提出聲請的所有理由及相關事實(包括證明文件)；
- (b) 在交回表格後，聲請人須出席審核會面，釐清事實及回答有關聲請的問題；
- (c) 入境處決定是否接受聲請為確立，或拒絕聲請，並將其決定及理據以書面通知聲請人；及
- (d) 不服入境處決定的聲請人，可提出上訴。

統一審核機制下審核程序的流程圖載於**附錄 IV**。

審核積壓聲請

20. 委員普遍認為，聲請人須逗留香港數年甚或更長時間，以等候當局就其聲請作出最終決定的情況，既不可接受，亦不可取。委員籲請政府當局推行措施，加快審核積壓的免遣返聲請，讓聲請獲確立的人士可盡早獲安排移居第三國家。部分委員對有聲請人濫用聲請程序以拖延遣返的情況表示關注。這些委員建議，當局不應給予聲請人 49 天的時間填寫聲請表格，³ 而是應把提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，其延期申請應予拒絕。然而，部分其他委員關注到，若收緊提交聲請表格的時限，聲請人便沒有足夠時間預備所需的文件證明，因而影響公平標準。

³ 聲請人必須在審核程序開始後 28 天之內填妥及向入境處交回聲請表格。在統一審核機制實施後，因應當值律師服務要求，當局以行政措施提供額外 21 天的時間予聲請人交回聲請表格。

21. 政府當局指出，當局是在制定現行法例的過程中經過深思熟慮，才定出提交已填妥的聲請表格的現行期限，其後並在當值律師服務的強烈要求下，作出將期限進一步延長的安排。逾時提交的聲請按現行法例的規定處理。政府當局進一步表示，當局正檢討現行機制，並會制訂立法建議，以加快審核聲請。⁴

22. 部分委員關注到，截至 2018 年 9 月底，聲請人由進入香港至提出聲請的平均時間差距為 15 個月。這些委員認為，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。據政府當局表示，出現上述的平均時差，是因為很多非法入境者及逾期逗留者在被香港執法人員截獲後才提出聲請。政府當局贊同委員的意見，認為有真正需要的人應在合理時間內提出聲請。不過，一刀切不處理逾時提出的聲請，未必符合法院要求的高度公平標準。政府當局表示，會在即將進行的立法工作中考慮此事，以加快審核聲請。⁴

23. 委員察悉並關注到，在當值律師服務的"免遣返聲請法律支援計劃"下，每天只有 13 宗(即每年約 3 200 宗)聲請轉介予律師以提供支援。因此，處理聲請的工作受制於當值律師服務可以作出轉介以為聲請人提供公費法律支援的個案數目。委員歡迎政府當局自 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")，以進一步加快審核工作。政府當局在試驗計劃下設立一個律師輔助名冊，與當值律師服務的"免遣返聲請法律支援計劃"同時配合運作。⁵ 委員獲告知，現時參與當值律師服務計劃的合資格律師可加入試驗計劃的輔助名冊。與當值律師服務的"免遣返聲請法律支援計劃"不同，試驗計劃無需聘用大量支援人員，並且以標準費用取代按時支付參與計劃的律師酬金，減省行政工作。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。

24. 委員亦關注到，政府當局會否為入境處提供更多人力資源，以加快審核聲請。根據政府當局的資料，入境處於 2016 年開設 83 個新職位處理該等聲請。此外，入境處亦增聘傳譯員及翻譯員，以在簡介會和審核會面期間為聲請人提供傳譯服務，以及翻譯聲請人所提交的文件，並實施行政措施收緊聲請人延

⁴ 有關修訂《入境條例》的立法建議，請參閱下文第 52 至 57 段。

⁵ 有關為免遣返聲請人提供公費法律支援的商議工作，請參閱下文第 42 至 44 段。

期遞交聲請表格及更改會面時間的規定。現時，大部分審核會面可在交回聲請表格後約 2 星期內進行，較之前的安排提前約 11 星期。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人提出的聲請等)，以進一步提高審核程序的效率。每宗聲請的處理時間(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。入境處預計於 2019 年上半年可完成處理所有積壓的聲請。

向上訴委員會提出上訴

25. 《入境條例》(第 115 章)訂明，聲請人如不服入境處的決定，可於獲通知有關決定後 14 天內以書面提出上訴，無須經過案情審查。有關上訴由獨立運作的上訴委員會考慮，上訴委員會成員均是前法官、前裁判官、有關方面的海外專家，或其他本地有經驗人士。

26. 部分委員關注到，入境處加快審核聲請後，會導致上訴委員會湧現大量上訴個案。有見於 95% 聲請被拒的人已提出上訴，這些委員關注到，政府當局及上訴委員會能否應付不斷增加的上訴個案。

27. 政府當局表示，自 2016 年 7 月至今，當局已委任多名新委員加入上訴委員會，令委員人數由原來的 28 人，增加至現時的 97 人。當局一直與上訴委員會保持密切溝通，以了解該委員會是否需要額外資源處理上訴個案。值得注意的是，隨着上訴委員會秘書處增加人手和配套設施(例如辦公地方和聆訊設施)，上訴委員會完成審理的上訴個案數目，亦由 2016 年的平均每月 49 宗增至 2017 年的平均每月 235 宗，增幅達 3.8 倍，有關數字在 2018 年進一步上升。當局預計積壓的上訴個案將於 2021 年完成審理。

28. 部分委員建議，上訴委員會應公開其裁決，以提高上訴處理程序的透明度。政府當局強調，確立免遣返聲請的要求以法律規定為依據和個別個案的情況，入境處及上訴委員會在審核聲請時，會採取客觀的態度，以及參考聲請人原居國家的資料及其他相關考慮因素。及後當局會向聲請人發出書面通知，告知他們最後決定，並詳細交代作出有關決定的原因。政府當局指出，在 2017 年處理的 300 宗司法覆核申請個案中，只有 10 宗獲法院批予許可，反映上訴委員會已妥為執行其任務。儘管如此，政府當局正檢討現行安排，並會制訂立法建議，以加快處理上訴個案。⁴

申請司法覆核

29. 根據司法機構提供的資料，高等法院原訟法庭接獲有關免遣返聲請的司法覆核許可申請數目，自 2017 年開始飆升，由 2015 年的 103 宗和 2016 年的 60 宗，增加逾 10 倍至 2017 年的 1 006 宗。2018 年截至 12 月中，向原訟法庭提出有關免遣返聲請的司法覆核許可申請接近 3 000 宗。委員深切關注入稟原訟法庭的免遣返聲請個案急增，而且現時有更多這類個案入稟終審法院。委員亦關注這類司法覆核個案急增對司法機構的影響。

30. 政府當局向委員保證，當局會就處理免遣返聲請的情況與司法機構保持溝通，包括最新的聲請數字和上訴情況、上訴委員會加快處理上訴的進展等，以便司法機構因應最新情況適時就其人手及資源作好準備。此外，司法機構亦正密切監察有關情況，並正考慮應如何處理上述個案急增的情況而不會嚴重影響其他民事案件的處理工作。就此，司法機構會評估是否需要增加司法人員及其他人手資源；如有需要，會按照司法機構與政府就財政預算安排訂立的既定機制，向政府提出增撥資源的建議。

獲確立的免遣返聲請

31. 在 2017-2018 年度及 2018-2019 年度，政府用於處理免遣返聲請(包括審核聲請、提供公費法律支援及人道援助)的總開支分別約為 11 億元及 14 億元。截至 2019 年 1 月底，有 127 名聲請獲確立的聲請人逗留香港，及 4 名聲請人已獲聯合國難民事務高級專員署("聯合國難民署")安排移居第三國家。委員要求政府當局澄清，獲確立的免遣返聲請個案的聲請人是否已獲轉介至聯合國難民署，以安排他們移居其他國家。鑒於處理免遣返聲請個案的開支龐大，部分委員對於獲入境處確立的免遣返聲請百分比偏低的情況深表關注。但部分其他委員關注到，獲確立的聲請比率偏低是否因為審核聲請的門檻過於嚴苛。

32. 政府當局強調，香港依照相關法律及法院判決的標準審核所有免遣返聲請。某人提出的免遣返聲請獲得確立與否，取決於其個案的個別情況及其原居國家的情況。入境處就免遣返聲請作出決定時，其職責是評定非法入境者是否應被即時遣返，抑或入境處須暫緩遣返行動，直至其聲稱的風險不再存在。若免遣返聲請人提出的聲請獲得確立，入境處會暫緩遣送他們的行動，直至其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，讓該署考慮確認該人為難民及安排該人移居第三國家。委員注意到，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，而政府當局亦從不會把免遣返聲請人視作"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。政府當局補充，當局會定期覆核有關個案，在情況許可下聲請人可被遣返原居地。

遣送聲請被拒的人離境

33. 大部分委員認為，應在切實可行的情況下，將聲請被拒者遣送離開香港。委員詢問，政府當局在把聲請被拒的人遣送離境方面是否有任何困難。政府當局表示，在遣返聲請被拒的人士前，入境處須聯絡聲請人的原居國家，以核實其身份及發出所需旅行證件。儘管這項工作需要聲請人的原居國家合作，但據觀察所得，許多有關當局對此項工作不甚重視。整個過程通常需時1至6個月。如沒有從香港直接飛往聲請人原居國家的航班，亦可能會令遣返安排更見複雜。為提升遣送工作的效率，入境處已與聲請人的主要來源國的政府展開討論，以確保可盡快將聲請被拒的人遣送離境。

34. 為鼓勵聲請人盡早離開香港，部分委員建議政府當局考慮向自願離開香港的聲請人提供經濟誘因，即使他們的聲請尚待審核。政府當局強調，會研究及探討任何合法、務實及有效方案的可行性，以加快遣送程序。

35. 部分委員認為，在香港被裁定干犯罪行的聲請人應立即被遣送離境。政府當局指出，法院裁定，聲請人絕對有權免受殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。即使聲請人被裁定干犯刑事罪行，政府仍須按符合法院要求的高度公平標準的程序審核有關聲請。因此，聲請被拒的聲請人的遣送程序只會在所有審核聲請及上訴程序全部完結後才展開。政府當局向委員保證，雖然聲請人不會在被裁定干犯罪行後立即被遣送離境，但該等聲請人的聲請會獲優先處理，以便在其聲請被拒時可盡快將他們遣送離境。

羈留政策

36. 《入境條例》第 32 條及第 37ZK 條分別賦權入境處處長在進行遣送程序及審核免遣返聲請時羈留有關非法入境者。根據《入境條例》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，其中除青山灣入境事務中心及設置於各口岸的入境處羈留室外，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)附表指明的場地及建築物。現時，被入境處羈留的非法入境者(包括聲請人)大部分被羈留於青山灣入境事務中心，該中心可容納 500 人。截至 2018 年 11 月底，有 60 名聲請尚待裁決的聲請人被羈留於青山灣入境事務中心。

37. 部分委員認為，將免遣返聲請人安置在羈留中心，不但有助維持香港的治安，而且更可減低聲請人前來香港非法受僱工作的誘因。但部分其他委員強烈反對設立禁閉營，並認為政府應履行保障聲請人權益的國際義務。

38. 政府當局表示，入境處對某人行使羈留權時，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或審核程序將該人遣返，則不能繼續羈留他。政府當局補充，設立羈留中心是複雜的事宜，社會上意見分歧。當局會繼續研究此事，包括探討任何合法、務實及有效的方案，並會在準備就緒時，向立法會匯報最新情況。

針對聲請人犯罪的執法行動

39. 部分委員對聲請人犯案數字上升，以及很多聲請人正影響香港居民日常生活的情況，表示深切關注。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。這些委員促請警方加強各區的巡邏工作。委員獲告知，警方已因應社會訴求，加強在相關地區的巡邏。有組織罪案及三合會調查科亦成立專責小組，以處理這類情況。然而，部分委員持不同意見。他們認為聲請人的罪案率與香港的整體罪案率比較並非特別高，這些委員認為，社會上對聲請人的罪案率高的誤解，造成他們在香港遭受歧視。

40. 部分委員對政府當局在處理聲請人在香港非法受僱工作這個問題上所作出的努力，表示深切關注。他們呼籲政府當局考慮對僱用這些聲請人的僱主施加更重的罰則，並加強向聲請人的原居國家宣傳，說明他們不可在香港從事工作。

41. 政府當局表示，當局已對非法受僱的聲請人及其僱主提出檢控，因為僱傭雙方均觸犯法例。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，會被判即時監禁兩至 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須承受的法律後果。

提供公費法律支援

42. 委員察悉，公費法律支援的開支由 2014-2015 年度的 9,700 萬元上升至 2018-2019 年度的約 2 億 7,100 萬元。部分委員認為，政府當局應考慮對為聲請人提供的公費法律支援設定上限，以恪守審慎運用公帑的原則及防止統一審核機制遭濫用。政府當局請委員注意高等法院在 *FB 訴入境事務處處長及保安局局長* ((2009] 2 HKLRD 346) 一案中的裁決，當中指出，政府在審核酷刑聲請的過程中須為聲請人提供的支援包括公費法律支援，以符合法院要求的高度公平標準。因此，政府當局須為每名聲請人提供公費法律支援。政府當局進一步表示，鑒於部分國家為向聲請人提供的公費法律支援設定法定限額，當局會在檢討試驗計劃的運作時一併研究此事。

43. 部分委員關注到，當值律師可酌情決定在上訴委員會的上訴中，是否繼續代表某名聲請人。這些委員察悉，只有約 10% 的上訴個案獲提供公費法律支援，他們呼籲政府當局檢討為聲請人提供的公費法律支援，使所有聲請人在上訴階段均獲提供法律代表。政府當局解釋，上述安排自當值律師服務獲委託運作"免遣返聲請法律支援計劃"後開始採用。上訴個案的是非曲直由負責先前審核程序的同一律師進行評估。此外，所有上訴均由屬於獨立法定機構的上訴委員會處理。政府當局強調，當局向聲請人提供的公費法律支援屬免費，而且不設上限。

44. 鑒於試驗計劃在加快處理聲請上取得令人滿意的結果，委員詢問，政府當局會否考慮以試驗計劃取代當值律師服務運作的"免遣返聲請法律支援計劃"。政府當局表示，由於試驗計劃運作剛超過一年，當局即將就該計劃進行檢討，範圍包括檢討試驗計劃的運作模式是否更具靈活性，又能否同時有效加快處理聲請。長遠而言，當局會檢討為聲請人提供公費法律支援。政府當局強調，根本目標是確保可繼續按法院要求的高度公平標準為聲請人提供公費法律支援，並可同時靈活地配合隨時轉變的聲請數目，以及確保公帑運用得宜。

提供人道援助

45. 自 2006 年起，政府委託非政府機構，向在港期間無法應付基本生活需要的聲請人提供人道援助，讓有關人士不致陷於困境。現時，社會福利署("社署")委託香港國際社會服務社("服務社")管理及提供有關的人道援助。援助範圍包括住屋相關的援助(每名成人及小童每月的租金津貼分別為 1,500 元及 750 元，並提供租金按金及物業代理費用)、基本公用設施津貼(每月 300 元)、食物(每月 1,200 元)、基本日用品(以實物形式發放)，以及輔導服務等。現時約有 11 000 名聲請人接受人道援助。

46. 政府當局向聲請人提供人道援助的總開支，由 2014-2015 年的 2 億 5,400 萬元增加至 2018-2019 年度的約 7 億 5,500 萬元。部分委員關注"假聲請人"可能濫用人道援助。這些委員認為，人道援助只應提供予真正的聲請人。部分其他委員認同須恪守審慎使用公帑的原則，但同時關注到當局向聲請人每月提供的援助是否足以應付香港高昂的生活開支，更何況聲請人不得受僱工作。

47. 政府當局表示，為確保公帑運用得宜，服務社每月需向社署提交服務統計報告及財政報告，並將所有財政紀錄存檔，以供政府檢閱。政府當局強調，向聲請人提供人道援助旨在讓聲請人在留港期間不致陷入困境，同時不會因提供的援助超過應付基本需要而產生磁石效應，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。政府當局會不時檢討整體援助水平，並在有需要時作出調整。聲請人如有額外需要，亦可提供理據及證明文件，服務社會按個別個案的情況作出考慮。舉例而言，聲請人如需要配方奶粉，將會獲提供額外的食物津貼。

從事受僱工作

48. 部分委員認為，聲請獲確立的人士在等候聯合國難民署安排移居第三國家期間，應有權在香港工作。這些委員指出，聲請人在從事工作前須獲入境處批准，他們要求政府當局考慮廢除在提出申請前須有確實的工作聘書的規定，以及簡化及加快相關申請和審批程序。

49. 政府當局解釋，終審法院在 2014 年的一項裁決中，確認免遣返聲請人，即使其聲請獲確立，在憲法或任何其他法律下均無權在香港工作。儘管如此，聲請獲確立的人士可向入境

處提出工作申請。經考慮個別個案的情況，截至 2019 年 1 月底，入境處在特殊情況下已批准 92 宗這類申請，涉及 39 人在香港不同行業工作。政府當局進一步表示，當局會不時研究可否簡化及加快申請程序。

其他援助

50. 委員察悉，醫院管理局("醫管局")會為所有在港的聲請人提供醫療援助，而不論其聲請的審核程序正處於任何階段。聲請人可向醫管局或社署服務單位提出減免醫療費用，醫管局或社署在根據現時減免非符合資格人士醫療費用的機制作出評估後，會按個別情況酌情批准一次性減免在公立診所或醫院的醫療費用。

51. 部分委員認為，聲請人的子女應有接受教育的基本權利。這些委員關注到，處於入學年齡的未成年聲請人獲得甚麼支援。政府當局表示，如未成年聲請人需要學位安排服務，可以向教育局提出申請。教育局會在接獲入學申請時諮詢入境處。若有關的未成年聲請人在短期內不會被遣送離境，而入境處對其入學申請沒有異議，教育局會審批有關的就學申請及作出決定。若有關申請獲批准，教育局會按有關未成年聲請人的居住地區及學習程度，安排他們入讀合適的學校。此外，服務社會向這些聲請人提供額外財政援助，以應付因就學而產生的額外開支。

修訂《入境條例》的建議

52. 現時統一審核機制的程序是根據《入境條例》第 VIIC 部及附表 1A 下的酷刑聲請法定審核程序而制訂。作為對統一審核機制進行全面檢討的一部分，政府當局已就《入境條例》中有關審核聲請的程序及其他相關事宜的法律條文進行檢討。

53. 據政府當局表示，政府總結了統一審核機制的運作經驗，並參考海外的相關法律條文和做法後，建議收緊處理延期申請的法定時限及程序(例如提交聲請表格及提出上訴等)。至於法例中沒有明確規定的統一審核機制下的關鍵程序(例如提交文件證據、安排審核會面等)，政府當局建議在法例中就這些程序訂明具體規定，以整體提升審核效率。

54. 部分委員支持收緊聲請人提交聲請表格及提出上訴的法定框架。這些委員促請政府當局加快提出相關的立法建議。然而，鑒於積壓的聲請數目大幅減少，部分其他委員對是否必

需提出法例修訂建議表示有保留。這些委員特別關注到，收緊有關時限會否影響公平標準。

55. 政府當局解釋，積壓的聲請數目大幅減少，是由於新的聲請人數下降及落實行政措施加快審核聲請所致。不過，當局相信，對《入境條例》作出修訂建議，長遠而言可避免出現阻延或妨礙審核程序的情況，亦可避免進一步爭議。

56. 政府當局又表示，根據有關的立法建議，聲請人將繼續獲准在限期屆滿前，以書面向入境事務主任提出申請，要求寬限較長的期限以交回表格。為確保公平，政府當局建議在法例中更清晰訂明，只有在聲請人已盡了一切應盡的努力跟從原定時限的情況下，這類申請才獲考慮，以及聲請人可以"非常特殊"及"不能控制"的情況為理由，要求延期交回表格。政府當局進一步表示，擬議的交回聲請表格時限已參考海外做法。當局並向委員保證，在草擬修訂條例草案時會繼續聆聽各方意見。

57. 鑒於小組委員會的工作期將於 2019 年 3 月初屆滿，委員認為，如有需要，有關的立法建議及相關事宜應由保安事務委員會("事務委員會")進一步討論。小組委員會其後察悉，在事務委員會 2019 年 1 月 8 日的會議上，當局已就修訂《入境條例》中有關處理免遣返聲請的法律條文的最新立法建議，進一步諮詢事務委員會。⁶ 小組委員會大部分委員均促請政府當局加快提出修訂《入境條例》中有關處理免遣返聲請的法律條文的立法建議。政府當局表示，當局計劃在 2019 年上半年向立法會提出相關的修訂條例草案。

建議

58. 委員認為應向真正的或聲請獲確立的聲請人提供援助。小組委員會建議政府當局應考慮以下各點：

- (a) 繼續監察免遣返聲請的趨勢，並繼續與內地當局合作打擊非法入境者偷渡活動；
- (b) 監察預辦入境登記規定對印度籍旅客的影響，以及向旅遊業界發布資訊，說明印度籍旅客透過申請簽證來港的途徑；

⁶ 請參閱立法會 CB(2)529/18-19(03)號文件中有關政府當局就修訂《入境條例》中有關處理免遣返聲請的法律條文的最新建議。

- (c) 加快審核積壓的免遣返聲請；
- (d) 與上訴委員會保持密切溝通，以了解該委員會是否需要額外資源處理上訴個案；
- (e) 與司法機構就人力和資源需求保持密切溝通，以應付與免遣返聲請有關的司法覆核案件數量激增的情況；
- (f) 與聲請人主要來源國的政府加強磋商，確保盡早遣返聲請被拒的聲請人，特別是在香港被裁定犯罪的人；
- (g) 就聲請獲確立的人士的移居安排與聯合國難民署聯繫；
- (h) 加強執法遏止聲請人非法受僱工作的情況，並向僱主發放資訊，說明僱用非法勞工所招致的法律後果，以及加強向聲請人的原居國家宣傳，說明他們不可在香港從事工作；及
- (i) 加快檢討試驗計劃。

59. 小組委員會部分委員強烈促請政府當局考慮是否需要設立羈留中心。這些委員亦促請政府當局加快將聲請被拒的人士遣送離境的程序，例如提供經濟誘因，鼓勵聲請人及早自願離開香港。

60. 小組委員會部分其他委員呼籲政府當局，在提高統一審核機制的效率時，應確保聲請人的權益獲得保障，以及所有聲請均按照法院要求的高度公平標準進行審核。

徵詢意見

61. 謹請議員察悉小組委員會的工作及支持其建議。

立法會秘書處
議會事務部 2
2019年2月27日