

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)529/18-19(04)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

**立法會秘書處為 2019 年 1 月 8 日會議
擬備的最新背景資料簡介**

有關處理免遣返聲請的法例修訂建議

目的

本文件旨在就政府當局有關處理免遣返聲請的法例修訂建議提供背景資料，並綜述議員過往就此議題所作的討論。

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，審核以所有適用的理由提出的免遣返聲請。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. 保安事務委員會("事務委員會")及跟進免遣返聲請統一審核機制有關事宜小組委員會分別於 2018 年 7 月及 11 月討論政府當局全面檢討處理免遣返聲請策略的進展及法例修訂建議。商議詳情綜述於下文各段。

加快審核免遣返聲請的措施

提交聲請表格

7. 委員察悉，在現行的審核程序下，免遣返聲請人可在 49 天內交回聲請表格。² 委員獲告知，為求提高審核的效率，政府當局正考慮將提交聲請表格的法定時間縮減，例如減至 14 天。

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。

² 免遣返聲請的人需要在審核程序開始之後 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時，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。

為確保公平，聲請人只可以在已盡了一切應盡的努力跟從原定時限後，在"非常特殊"及"不能控制"的情況下，方可要求延期提交聲請表格。

8. 委員要求政府當局提供資料，說明在政府當局的建議實施後，免遣返聲請的審核工作可加快多少。委員獲告知，根據政府當局提出的法例修訂建議，入境處決定一宗聲請所需的平均時間會由現時的 10 星期縮短至約 5 星期，而決定一宗上訴所需的平均時間則會由 16 星期縮短至大約 11 星期。簡而言之，確定一宗聲請(包括上訴)的整個過程將從大約 26 星期減少至大約 16 星期。

9. 部分委員表示支持政府建議縮減提交聲請表格的法定時間，以加快審核聲請。不過，他們擔心，准許申請人以"非常特殊"及"不能控制"的情況為理由，要求把交回聲請表格的期限延長此安排或會易遭濫用。政府當局解釋，舉例而言，會被視為"非常特殊"及"不能控制"的情況包括聲請人被另一執法機關拘捕或患上嚴重疾病。為免此項安排被人濫用，聲請人須提交有關"非常特殊"及"不能控制"的情況的證明文件。

10. 然而，部分其他委員認為，沒有必要將提交聲請表格的時間縮減至 14 天，因為近年積壓的聲請數目已大幅減少。不過，該等委員認為重要的是，當局所提出的法例修訂，必須符合法庭所訂的高度公平標準。據政府當局表示，現有的免遣返聲請審核制度，當中包括公費法律支援、免費傳譯服務及免費醫療檢驗，以及上訴機制，已符合法庭要求的高度公平標準。當局制訂加快審核聲請的建議措施時，是經考慮海外的相關做法及統一審核機制的運作經驗，並遵循上述的高度公平標準。

11. 政府當局進一步表示，加拿大及英國相關法例規定，要證明聲請屬實的責任落在聲請人身上。此外，當局把遞交聲請表格的法定期限由 28 天縮短至 14 天的建議，是參考海外所採用的期限後擬定。舉例而言，加拿大採用的期限由以往的 28 天縮短至 15 天。香港的審核程序是根據法院所要求的嚴謹的公正標準、相關的海外法例及做法，以及香港的情況而擬訂，相較其他許多司法管轄區更能保障聲請人的權利。舉例而言，在香港，當局向聲請人提供的以公帑資助的法律支援，平均達 57 小時，而其他國家向聲請人提供的以公帑資助的法律支援平均為 13 至 23 小時。

審核會面

12. 關於審核會面方面，委員獲告知，政府當局正考慮在《入境條例》(第 115 章)中加入條文，訂明入境處與聲請人安排會面的程序和規則，以防止聲請人在沒有提出任何理由的情況下不斷要求延遲會面或將會面改期。政府當局亦正考慮，在《入境條例》規定聲請人只可以因為"非常特殊"及"不能控制"的情況申請將會面改期，而有關申請必須在原定的會面日期前提出。

13. 部分委員察悉並關注到，當局建議在《入境條例》中規定，若可以合理地假定聲請人明白另一種語言並能以該種語言溝通，有關會面並不須以聲請人最精通的語言進行。該等委員關注到，聲請人的基本權利會受到影響。

14. 政府當局表示，在其他國家(例如德國和英國)，審核會面亦不須以聲請人最精通的語言或方言進行，而只須以聲請人能合理地作溝通的語言進行。此建議旨在減低因無法按聲請人的要求安排相關傳譯員而拖延審核的機會。

上訴

15. 部分委員察悉，政府當局正考慮將不服入境處決定而提出上訴的法定時間，由 14 天縮減至 7 天。他們認為，該項擬議安排不單對聲請人不公平，亦對聲請人的法律代表擬備和提交上訴通知書時造成實際困難。政府當局表示，上訴委員會的角色，是重新審視聲請人提出聲請的理據和相關支持文件。再者，聲請人在提出上訴時的理據和相關支持文件，在一般情況下應與早前提交入境處進行審核的理據和文件大致相同。因此，政府當局建議縮短提出上訴的法定時間。

16. 委員要求政府當局提供資料，說明裁定一宗上訴的平均所需時間。政府當局表示，上訴個案指派予某個上訴委員會委員後，裁定上訴的平均時間現時約為 33 個星期。獲指派處理上訴的上訴委員會委員在初步了解上訴個案的案情後，會決定是否進行口頭聆訊。如上訴委員會決定舉行口頭聆訊，上訴委員會須按法律規定，在聆訊日期前不少於 28 天前，向聆訊各方送達關於該聆訊的通知。現時，排期/進行聆訊的時間通常約為 14 個星期，而發出有關上訴的決定通常另外再需約 13 個星期。政府當局正考慮縮短向上訴人發出聆訊通知的時間。

17. 部分委員關注到上訴委員會是否有足夠委員以進行聆聽及裁定上訴。政府當局表示明白到需要有足夠的上訴委員會委員以進行聆訊及裁定上訴，自 2016 年 7 月起，為上訴委員會委任超過 70 名新委員，使其現有委員人數增加至 102 名。上訴委員會秘書處的編制亦從 12 個職位增加至 20 個職位，而且在 2018-2019 財政年度將再增加 15 個有時限的新職位。如有必要，政府當局會進一步委任適合的上訴委員會委員及增加其秘書處職員的人數，以便在切實可行的情況下盡快清理積壓的上訴個案。政府當局進一步表示，若每個月接獲的新聲請及上訴宗數維持在現有水平，上訴委員會應能夠在兩至 3 年內完成處理尚待處理的上訴。

將聲請被拒絕的聲請人遣送離境

18. 委員獲告知，為提高入境處的遣送效率，政府當局正考慮在《入境條例》加入條文，訂明在聲請已被入境事務主任駁回後，即使聲請人仍在等候處理上訴，政府可以同時與相關當局就遣返安排聯絡。部分委員對該項擬議安排能否達致嚴謹的公正標準，表示關注。政府當局表示，在等候處理有關上訴期間，當局如欲與海外的相關當局就聲請被拒絕的聲請人的遣返安排聯絡，只會在不透露有關人士是否已提出聲請的前提下進行。由於此行動在入境處已作出決定之後才會展開，因此處理聲請的公平性受到保障。

19. 部分委員詢問，政府當局在把聲請被拒絕的聲請人遣送離境方面是否有任何困難。政府當局表示，在遣返聲請被拒絕的聲請人前，入境處須聯絡聲請人的本國，以核實其身份及發出旅行證件。儘管這項工作需要聲請人本國的合作，但據觀察所得，許多有關當局對此項工作頗為輕視。若沒有從香港直接飛往聲請人本國的航班，亦可能會令遣返安排更見複雜。

20. 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開香港。政府當局表示，法庭裁定，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罪行，政府仍須按符合法庭要求的高度公平標準的程序審核有關的聲請。因此，聲請被拒絕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開展。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予優先處理，以便在其聲請被拒絕時可盡快將他們遣送離境。

21. 部分委員關注到，潛逃的聲請人或對香港構成安全威脅。據政府當局表示，若聲請人在審核程序開始前潛逃或失去聯絡，其聲請將被視為自動撤回。

將免遣返聲請人收容在禁閉式收容中心

22. 委員察悉，過去兩年，分別約有 1 500 名聲請人因在香港犯罪而被捕。涉及的罪行包括傷人及嚴重襲擊、非禮、搶劫、與毒品有關罪行及盜竊罪。部分委員關注到，免遣返聲請人在某些地區(例如深水埗)的犯罪情況普遍，並詢問當局會否考慮把聲請人收容在禁閉式收容中心內。

23. 政府當局表示，當局非常關注聲請人所犯的罪行。警方已在有組織罪案及三合會調查科下成立專責小組，打擊這類罪行。有關禁閉式收容中心的問題，政府當局表示，根據法院的相關判決，入境處只有在相信在一段合理時間內可把非法入境者遣返，才能繼續羈留他。由於現時仍有約 3 000 宗聲請尚待審核，以及有多宗上訴尚待決定，因此，在法例修訂建議開始實施，縮短時限和收緊申請的處理生效後，當局可進一步考慮是否把所有免遣返聲請人拘留。屆時預計免遣返聲請人的審核及遣送不獲確立的聲請人可在合理時間內進行。政府當局強調，設立收容中心是複雜的事宜，社會上意見分歧，當局會繼續研究此事宜，包括探討任何合法、切實可行和有效的方案，並會在準備就緒時向立法會匯報最新情況。

提出法例修訂建議及與有關各方磋商的時間表

24. 委員獲告知，政府當局計劃於 2018-2019 立法年度向立法會提交有關審核免遣返聲請的法例修訂建議。

25. 部分委員關注到，除諮詢立法會外，政府當局有否就立法建議進行任何諮詢。政府當局強調，全面檢討免遣返聲請策略仍然繼續進行，而法例修訂建議(包括將提交聲請表格及提出上訴的時間縮減)，只是初步建議。當局會與香港大律師公會、香港律師會及其他持份者保持溝通。

26. 政府當局將於 2019 年 1 月 8 日的事務委員會會議上，向事務委員會簡介有關免遣返聲請的最新立法建議。

相關文件

27. 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
2019 年 1 月 2 日

有關處理免遣返聲請的法例修訂建議

相關文件

委員會	會議日期	文件
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	--	小組委員會向內務委員會提交的報告
保安事務委員會	2016 年 6 月 11 日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
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
	2017 年 6 月 6 日 (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	2018 年 3 月 27 日	議程 會議紀要
	2018 年 4 月 24 日	議程 會議紀要
	2018 年 5 月 21 日	議程 會議紀要
保安事務委員會	2018 年 7 月 10 日 (議程第 III 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	2018 年 11 月 27 日	議程

立法會秘書處
議會事務部 2
2019 年 1 月 2 日