

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1078/2023(04)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

2023年12月5日的會議

處理在港提出的免遣返聲請 背景資料簡介

目的

本文件就處理免遣返聲請的工作提供背景資料，並概述議員自第六屆立法會以來就此課題進行的討論。

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。¹《禁止酷刑公約》第3條規定，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。在審定這類免遣返聲請（“酷刑聲請”）時，有關當局應考慮所有有關的因素，包括在適當情況下，在有關國家境內是否存在一貫嚴重、公然或大規模侵犯人權的情況。

3. 政府當局以法庭自2004年起的多項裁決為依據，於2009年12月訂立經優化的行政機制，審核酷刑聲請，以確保審定上述聲請的程序合乎高度公平標準。²當局其後於2012年12月修訂《入境條例》（第115章）（“《條例》”），加入新訂的第VIIC部，以訂明裁定酷刑聲請的法定程序。

¹ 中華人民共和國（“中國”）在1988年10月4日批准《禁止酷刑公約》，並在1997年作出聲明，表示《禁止酷刑公約》將在香港特別行政區於1997年7月1日成立後繼續適用於香港（中國曾作出保留的部分條文除外）。

² 經優化的機制包括透過當值律師服務向酷刑聲請人提供公費法律支援、加強對聲請作決定的人員的培訓，並訂定呈請程序，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. 為落實終審法院分別於2012年12月及2013年3月就兩宗司法覆核案作出的裁決，政府當局於2014年3月開始實施統一審核機制，以根據所有適用的理由審定非法入境者因抗拒被遣返至另一國家而提出的免遣返聲請(“免遣返聲請”)。³統一審核機制的審核程序按照酷刑聲請法定審核機制的審核程序而制訂。據政府當局表示，實施統一審核機制並不影響當局就聯合國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的一貫立場，以及不核實任何人的難民身份或給予任何人庇護的政策。入境處會將在統一審核機制下，迫害風險獲確立的免遣返聲請人轉介至聯合國難民事務高級專員署，讓該署考慮確認該聲請人為難民，以及為獲確認為難民的人安排移居至第三國家。

5. 鑒於自統一審核機制實施後，入境處接獲及尚待審核的免遣返聲請數目大幅增加，政府當局於2016年就處理免遣返聲請的策略展開全面檢討。作為全面檢討的一部分，政府當局就《條例》提出多項修訂，包括進一步提高入境處審核酷刑聲請的效率，以及加強入境處遣離聲請被拒者和羈留正等候其酷刑聲請獲最終裁定的聲請人的能力(“最新立法工作”)。相關修訂條例於2021年8月生效。入境處於其網站提供在統一審核機制下現行免遣返聲請的審核程序，有關流程載於**附錄1**(只備英文本)。

6. 為回應社會對免遣返聲請人造成的社會負擔的關注，政府當局由2022年12月起實施進一步措施，提高處理免遣返聲請的效率，並加快遣送聲請不獲確立者離港。當局亦於2023年修訂《入境(羈留地點)令》(第115B章)及《入境(被羈留者的待遇)令》(第115E章)，以分別增加被入境處羈留人士(包括免遣返聲請人)的羈留名額及加強對該等人士的管理。

7. 截至2023年10月底，約14 700名免遣返聲請人基於不同理由仍身在香港。在2023-2024財政年度，處理免遣返聲請及相關工作的開支預算為14億元。

³ 適用的理由包括：(a)遭受《禁止酷刑公約》所指的酷刑風險；(b)遭受苛待的風險，使《香港人權法案》(例如該法案第二條和第三條)下絕對及不容減免的權利受威脅；或(c)遭受迫害的風險等。

議員的意見及關注

審核免遣返聲請和處理上訴的工作

8. 議員察悉，入境處現時可即時處理新接獲的免遣返聲請，而審核一宗免遣返聲請平均需時約10星期。然而，議員關注到**酷刑聲請上訴委員會或免遣返聲請呈請辦事處(統稱“上訴委員會”)是否有足夠能力及資源迅速審理上訴**，原因是過往統計數字顯示，約95%的聲請不獲確立者曾就入境處的決定向上訴委員會提出上訴。議員察悉，雖然最新立法工作就上訴委員會的運作在《條例》中訂明多項加強措施，⁴且當局已增加上訴委員會成員的人數，並提供額外人手，以應付增加的工作量，但截至2023年10月，仍有1 433宗上訴個案尚待上訴委員會作出決定。

9. 政府當局表示，當局會進一步委任合適人選加入上訴委員會，並在有需要時增加上訴委員會秘書處的人手。當局在2022年年底訂立的目標，是把上訴委員會在2022年完成處理不少於1 500宗上訴個案的目標，由2023年起提升至每年完成處理不少於3 000宗上訴個案。在2023年1月至9月期間，上訴委員會處理了2 039宗上訴個案。作為行政長官2023施政報告所載的一項政策措施，上訴委員會的目標是透過精簡工作流程，將處理上訴個案的平均時間由過去超過7個月縮減至約4個月。

司法覆核許可申請

10. 議員關注到，**與免遣返聲請有關的司法覆核個案佔法庭所接獲的司法覆核個案超過九成，令司法資源承受沉重壓力**。議員察悉，截至2022年10月，高等法院原訟法庭、高等法院上訴法庭及終審法院接獲的司法覆核許可申請及相關上訴，分別共有約12 600宗、3 000宗及1 700宗，而目前尚待處理的個案分別有約6 700宗、430宗及360宗。⁵但截至2022年1月，在2017年至2021年期間入稟的司法覆核許可申請中，原訟法庭只就約140宗個案批出許可(佔完成審理個案的3.1%)，而獲上訴法庭批准上訴的個案只有約30宗(佔完成審理上訴個案的2.5%)，所有上訴至終審法院的申請則

⁴ 這些措施包括上訴委員會主席可將若干權力和職能轉授予一名副主席、簡化上訴委員會在聲請人缺席聆訊的情況下裁定上訴的程序，以及上訴委員會可就其認為適當的特定個案，向聆訊各方發出少於28日的聆訊通知。

⁵ 根據既定程序，聲請人可就入境處/上訴委員會的決定，向原訟法庭提出司法覆核許可申請；如司法覆核許可申請被原訟法庭拒絕，聲請人可就原訟法庭拒絕批准司法覆核許可申請，向上訴法庭及終審法院提出上訴及/或申請。

全部被拒。此外，後繼聲請⁶要求亦有增加趨勢，該類申請在2022年達558宗，而聲請人往往在其後繼聲請要求被拒絕後，再次訴諸司法覆核。議員促請政府當局與司法機構聯繫，**制訂措施以防法庭程序可能遭到聲請人濫用。**

11. 政府當局表示，為應對聲請人在其後繼聲請要求被入境處拒絕後再次濫用司法程序的情況，入境處自2021年初根據《高等法院條例》(第4章)第27條向高等法院提出申請，要求法庭頒令限制部份濫用司法制度的聲請人不得展開與聲請有關的新訴訟或繼續其他已展開的法律程序(“第27條命令”)。另外，法庭自2021年年中起亦主動按普通法賦予的權力向多名濫用法庭程序的聲請人發出命令，以限制有關聲請人在沒有取得法庭許可的情況下，展開或繼續任何與聲請有關的法律程序(“限制程序令”)。截至2023年2月底，高等法院已向403名聲請人作出第27條命令或限制程序令。

將聲請被拒者遣送離境的程序

12. 議員察悉，最新的立法工作提高了入境處遣離聲請被拒者的效率：在入境事務主任駁回酷刑聲請後，入境處即可同時着手與有關當局(包括存在酷刑風險的國家)聯繫，以作遣離安排。⁷為保障公眾利益，議員籲請政府當局進一步探討在切實可行的範圍內盡快遣送聲請不獲確立者離港的方法。因此，他們支持政府當局實施於2022年12月7日生效的更新的遣送政策，即當聲請不獲確立者就其免遣返聲請的司法覆核許可申請或相關司法覆核申請被原訟法庭拒絕後，除非法庭另有指令，否則入境處一般便會着手遣送該等聲請人離港。⁸然而，政府當局**須回應社會上部分人士就更新的遣送政策或會影響聲請人獲得司法補救權利所提出的關注。**

13. 政府當局表示，在制訂更新的遣送政策時，當局已在保障公眾利益的需要(包括維持有效的出入境管制及避免司法程序被用作拖延手段)與聲請人在《基本法》及《香港人權法案》下享有的權

⁶ 後繼聲請即由先前曾提出聲請(而該聲請已獲最終裁定或被撤回)的聲請人提出的免遣返聲請。根據《條例》第37ZO條，先前曾提出酷刑聲請的人不得在其後提出另一項酷刑聲請。聲請人如欲提出後繼聲請，須先以書面提供充分證據，使入境事務主任信納情況已有重大改變，而有關改變在與先前提交的支持材料一併考慮下，會令後繼聲請有實際的成功機會。

⁷ 《條例》第37Z條訂明，聲請人提出酷刑聲請，並不阻止政府在有下述情況之後，為作出遣離該聲請人的安排，而與任何一方(包括存在酷刑風險國家)聯繫：(a)該酷刑聲請已遭駁回；(b)已作出關乎該酷刑聲請的撤銷決定；或(c)該酷刑聲請已被撤回。

⁸ 入境處的過往做法是，如聲請不獲確立者已就其免遣返聲請向法庭提出司法覆核許可申請，入境處會暫緩遣送該聲請人離港，直至相關法律訴訟程序(在適用的情況下，可上訴至終審法院)完成為止。

利之間取得適當平衡。鑒於相關人士的免遣返聲請已獨立地經過入境處、上訴委員會及原訟法庭按照適用法律在高度公平標準的原則下作出公平和公正審理，因此，入境處在原訟法庭拒絕相關申請後採取遣送行動是合適的做法。若聲請人被遣送離港後獲上訴委員會或終審法院批准其司法覆核許可申請，入境處會按個別個案的情況採取適當的跟進行動，並在有需要時徵詢律政司的法律意見。

14. 部分議員認為，**在香港因干犯罪行而被拘捕或被定罪的免遣返聲請人應被立即遣送離境**。部分議員更進一步建議，政府當局應考慮退出《禁止酷刑公約》，使該公約不適用於香港。政府當局表示，法庭已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，審核有關聲請。儘管如此，該等聲請人的聲請會予以優先處理，以便在其聲請被拒絕時可盡快將他們遣送離境。

羈留聲請人

15. 議員察悉並深切關注到，自2018年以來，共有4 961名獲擔保外釋而獲發表格8(俗稱“行街紙”)的非華裔人士(大部分為免遣返聲請人)因干犯各項罪行(包括店鋪盜竊、嚴重毒品罪行、傷人及嚴重毆打，以及雜項盜竊)而被拘捕。有議員認為，**聲請人(尤其是曾干犯嚴重罪行或相當可能對社會構成威脅或帶來治安風險的聲請人)應被羈留在禁閉式設施**。政府當局表示，入境處在行使羈留權力時，必須符合普通法的Hardial Singh原則。⁹入境處在衡量羈留理據及羈留期是否合理合法時，會考慮個別個案的事實和情況，包括該名人士是否曾干犯嚴重罪行、該名人士如不予羈留會否對(或相當可能對)社會構成威脅或帶來治安風險，以及該名人士有否潛逃及/或(再次)干犯罪行的風險。對於設立禁閉營羈留聲請人的建議，政府當局表示，除法律上要處理的事宜外，當局亦須考慮土地資源、基建、人手及管理等多項實務問題。

加強對免遣返聲請人的執法

非法入境

16. 議員察悉，在2020年至2022年期間，被截獲的非華裔非法入境者的人數，對比同期提出免遣返聲請的非華裔非法入境者的人數，比率大約為80%。這些人士主要從水路非法抵港。他們察悉，在2023年下半年，被截獲的非華裔非法入境者的人數急增，並促請政府當局**加強與有關當局的合作，從源頭減少來港的潛在聲請人人數**。

⁹ 根據該原則，入境處若不能在合理時間內完成遣送或審核程序，則不能繼續羈留有關人士。

17. 政府當局表示，疫情後內地的國際航班基本恢復，加上自2023年3月起恢復向在外地的外籍人士簽發赴華簽證，可能導致非華裔非法入境者人數有所上升。在有關當局的共同努力下，為期一個月的“清灣行動”聯合行動和為期3天的“獐獵-3”聯合專項行動於2023年進行。在該等行動中，本地執法部門拘捕了數百人，主要包括非華裔非法入境者，其中13人協助及教唆他人非法入境香港。政府當局進一步表示，《入境(預先通報乘客資料)規例》為推行預先通報乘客資料系統提供法律依據而制定，計劃於2024年第三季生效，以進一步阻截包括潛在的免遣返聲請人等不受歡迎人士乘坐航班進入香港。

18. 至於議員關注到**非華裔聲請人涉及三合會相關罪案和有組織罪行**，政府當局表示，香港警務處將負責相關罪行的刑事部工作小組升格成一個督導委員會，以加強檢視相關罪行情況及情報收集，並制訂策略性的執法行動。在2023年，只有17名獲擔保外釋而獲發行街紙的非華裔人士因三合會案件被捕，僅佔總數3%。就涉及獲擔保外釋而獲發行街紙的非華裔人士的案件，控方會向法庭提供有關群組的罪案數字或案例，以供決定是否須因應被告身份而依法施加較重的刑罰。

非法僱用或受僱

19. 議員關注到，部分聲請人來港是基於經濟誘因，試圖濫用酷刑聲請的審核機制，以從事非法工作。他們敦促政府當局**加大針對非法僱用聲請人的執法力度**。鑒於安排聲請人非法受僱，一如為聲請人提供法律和其他服務一樣可能會獲得經濟得益，亦有議員關注是否有任何跡象顯示有系統性濫用免遣返聲請制度以取得經濟利益的情況。

20. 政府當局表示，最新的立法工作擴大了非法僱用或受僱的涵蓋範圍，並提高了相關的罰則，¹⁰當局繼而已加強執法，打擊非華裔非法入境者在提出免遣返聲請後從事非法工作。在2021年8月至2022年10月期間，每月平均有37名非華裔非法勞工被捕。截至2022年10月，有9名僱主根據《條例》新訂條文被定罪，並被判處監禁1至9個月不等。入境處的目標是每年針對飲食、清潔及裝修等高風險行業進行最少12 000次行動。在該目標下，入境處在2023年1月至10月期間共進行了11 081次巡查，並拘捕了512名非華裔非法勞工。議員認為上述**有關僱主的監禁刑罰仍然偏低，缺乏阻嚇力**。

¹⁰ 這些措施包括把逾期逗留人士納入《條例》第38AA條下禁止接受非法僱傭工作的範圍內，以便對該等逾期逗留人士施加較高的罰則；以及按《條例》第17I條所訂，針對僱用根據《條例》第38AA條被禁止接受僱傭工作的人士的罪行，把該罪行的罰則水平提高至罰款50萬元及監禁10年。

提供公費法律支援

21. 議員關注到，透過當值律師服務提供的免遣返聲請法律支援計劃及由保安局運作的為免遣返聲請人提供公費法律支援試驗計劃(“試驗計劃”)下，**於審核程序中向聲請人提供公費法律支援所涉的公帑是否運用得宜**。他們建議政府當局檢討其提供的公費法律支援，例如按照加拿大和英國等國家的做法，為公費法律支援訂立限額。

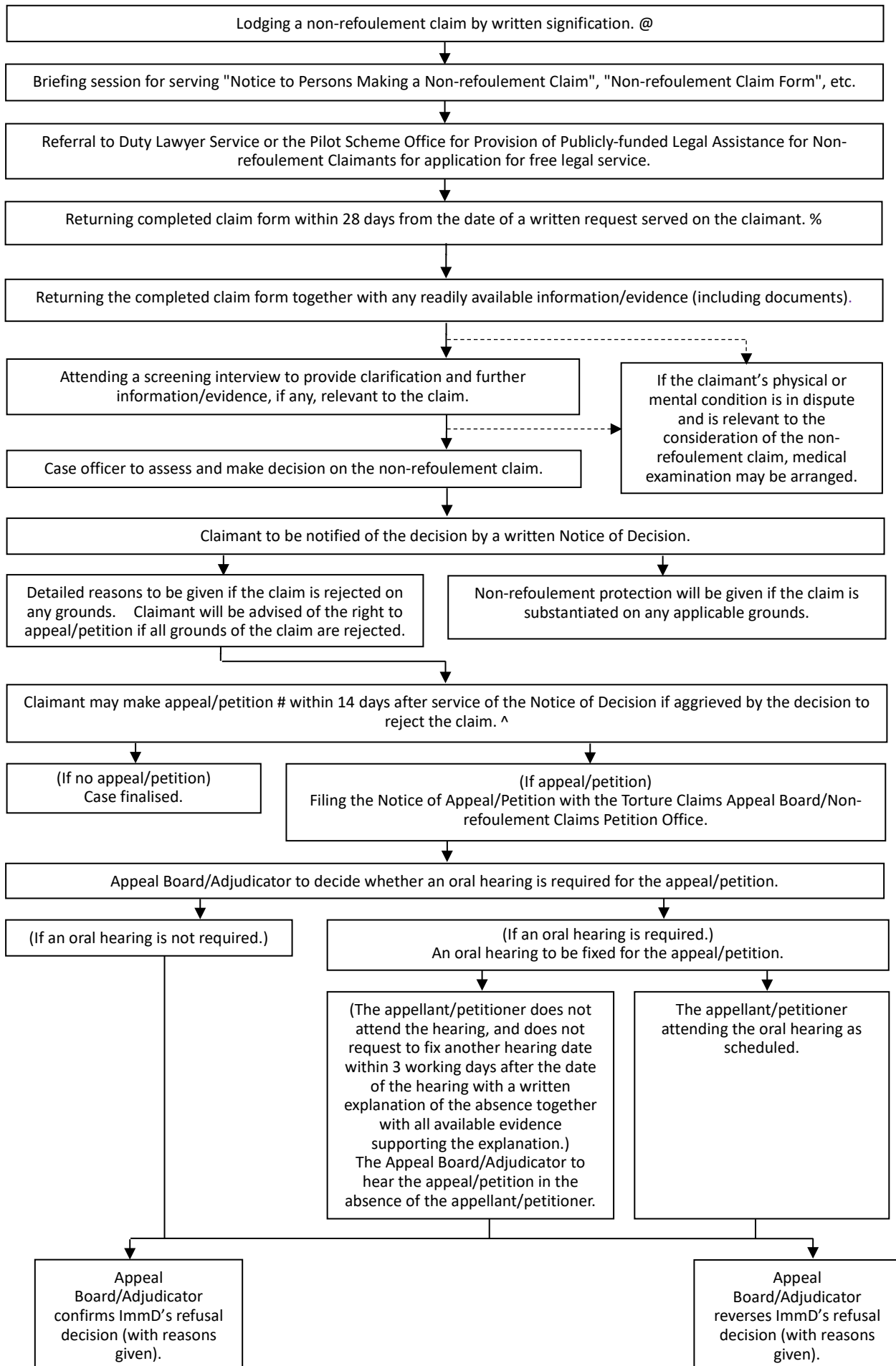
22. 政府當局表示，現時會在入境處進行的審核階段中為所有有需要的聲請人提供公費法律支援，至於會否在上訴階段繼續提供公費法律支援，則會由代表聲請人進行原先審核過程的同一名律師，根據案情作出評估。相關諮詢委員會已於2022年12月完成就試驗計劃的運作所進行的檢討。政府當局會完善公費法律支援的安排，以期將來在靈活應對聲請數目的變化的同時，能繼續確保公帑運用得宜。儘管如此，鑒於政府有需要履行於審核程序中向聲請人提供公費法律支援等的法律責任，以符合法院要求的高度公平標準，因此不宜為該項開支設限。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄2**，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
2023年12月4日

Processing Non-refoulement Claims under the Unified Screening Mechanism (USM) *



Notes:

* This flow chart is intended for a quick glance of the screening process of non-refoulement claims under the USM. It should not be taken as a formal or comprehensive reference of all the procedural steps involved. Please refer to the "Notice to Persons Making a Non-refoulement Claim" for the details.

https://www.immd.gov.hk/pdf/notice_non-refoulement_claim_en.pdf.

@ The written signification must give a general indication of the reasons for claiming non-refoulement protection to enable Immigration Department (ImmD) to consider if claim may be made under the USM. Photograph and fingerprints taking will be arranged for the claimant to formally make the claim.

% Time extension for returning the completed claim form may only be allowed if the case officer is satisfied that the claimant has exercised, or had exercised, all due diligence to return the completed claim form but will not be able to, or failed to, do so within the time limit because of circumstances beyond the claimant's control. Failure to return the completed claim form will result in the claim being deemed withdrawn.

For details of the appeal/petition process, please refer to the website of the Torture Claims Appeal Board/Non-refoulement Claims Petition Office at <http://www.sb.gov.hk/eng/links/tcab/index.htm>.

^ If the appeal/petition is filed after the expiry of the 14-day appeal/petition period, the Appeal Board/Adjudicator must decide, as a preliminary decision without a hearing, whether the Appeal Board/Adjudicator will allow the late filing of the Notice of Appeal/Petition.

(08/2021)

處理在港提出的免遣返聲請

相關文件一覽表

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：審核免遣返聲請 會議紀要
	2014年6月3日	議程 第VI項：統一審核機制運作情況 會議紀要
	2015年7月7日	議程 第IV項：免遣返聲請統一審核機制 會議紀要 跟進文件
	2015年11月3日	議程 第V項：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》情況的第六次報告——第二部份：香港特別行政區 會議紀要
	2016年2月2日	議程 第VI項：全面檢討處理免遣返聲請的策略 會議紀要
	2016年6月7日	議程 第IV項：就香港特別行政區根據《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》提交的第三次報告舉行的審議會 會議紀要

委員會	會議日期	文件
《2016年入境(未獲授權進境者)(修訂)令》小組委員會	2016年6月14日*	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：就香港特別行政區根據《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》提交的第三次報告舉行的審議會 會議紀要
	2016年11月11日	議程 第V項：全面檢討處理免遣返聲請的策略 會議紀要
	2017年6月6日	議程 第IV項：全面檢討處理免遣返聲請的策略的最新情況 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 第I項：處理免遣返聲請的策略的最新情況 會議紀要
	2018年4月24日	議程 第I項：入境前管制 會議紀要
	2018年5月21日	議程 第I項：統一審核機制的審核和上訴程序 會議紀要
保安事務委員會	2018年7月10日	議程 第III項：全面檢討處理免遣返聲請的策略的最新情況 會議紀要
	2018年11月2日	議程 第V項：有關全面檢討處理免遣返聲請的策略的人手建議 會議紀要

委員會	會議日期	文件
保安事務委員會	2019年1月8日	議程 第III項：全面檢討處理免遣返聲請的策略的最新情況——修訂《入境條例》的建議 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	2019年2月27日*	小組委員會向內務委員會提交的報告
《2020年入境(修訂)條例草案》委員會	2021年4月22日*	法案委員會向內務委員會提交的報告
保安事務委員會	2022年2月8日	議程 第III項：保安局局長就行政長官2021年施政報告作出簡報 會議紀要
	2022年4月1日	議程 第IV項：處理免遣返聲請的最新情況及相關的人事編制建議 會議紀要
	2022年5月3日	議程 第IV項：擬議設立和實施“預先通報旅客資料系統” 會議紀要
	2022年10月31日	議程 第IV項：保安局局長就行政長官2022年施政報告作出簡報 會議紀要
	2022年12月6日	議程 第III項：加強處理免遣返聲請 會議紀要 跟進文件
	2023年2月14日	議程 第I項：2022年香港治安情況 會議紀要

委員會	會議日期	文件
財務委員會	2023年4月12日	政府當局就審核2023-2024年度開支預算對立法會議員初步書面問題的答覆 (答覆編號：SB001、SB004、SB009、SB018、SB022、SB024至SB031、SB033及SB096)
保安事務委員會	2023年11月13日	議程 第III項：保安局局長就行政長官2023年施政報告作出簡報 會議紀要

* 發出日期

立法會會議	文件
2022年11月23日	第10項質詢 ：免遣返聲請人
2023年5月10日	第22項質詢 ：打擊違反入境條例罪行
2023年11月15日	第4項質詢 ：免遣返聲請

立法會秘書處
議會事務部2
2023年12月4日