

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1080/98-99號文件

檔號：CB2/BC/7/98

《1998年入境(修訂)(第2號)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《1998年入境(修訂)(第2號)條例草案》委員會的商議工作。

條例草案

2. 條例草案旨在：

- (a) 就僱用不可合法受僱的人在建築地盤工作訂定刑罰條文；及
- (b) 把主體條例中現時與虛假陳述、偽造文件、使用及管有偽造文件有關的刑罰條文的適用範圍，擴大至亞太經合組織商務旅遊證及旅遊通行證。

背景

3. 根據《入境條例》(第115章)第17I條的規定，任何人僱用不可合法受僱的人為僱員，即屬犯罪。然而，根據此條文向建造業的僱主提出檢控一直困難重重，因為在建造業採用的分包承辦制度下，建築地盤有多名僱主。鑑於難以確定誰是建築地盤非法勞工的僱主，當局於1990年制定該條例第38A條以對付此問題。現行第38A條規定，如在香港非法入境或逗留的人被發現處身於建築地盤內，該建築地盤的建築地盤主管即屬犯罪，可被判罰款35萬元。在就此條所訂罪行而進行的法律程序中，被控人如能證明已採取一切切實可行步驟，防止第38(1)條適用的人處身於建築地盤內，即可以之作為免責辯護。

4. 雖然現行第38A條已證實能有效減少在建築地盤僱用非法入境者，但政府當局發現有愈來愈多的雙程通行證持有人，在建築地盤非法受僱工作。當局認為現行法例不足以對付雙程通行證持有人在建築地盤受僱工作的問題。為堵塞此漏洞，政府當局建議把其他類別的非法勞工納入第38A條的涵蓋範圍，規定： —

- (a) 如不可合法受僱的人因接受在建築地盤的僱傭工作而違反逗留條件，有關的建築地盤主管即屬犯罪，可被判罰款35萬元；及
- (b) 被控的建築地盤主管在所進行的法律程序中，如能證明已採取一切切實可行步驟，防止不可合法受僱的人接受在該建築地盤的僱傭工作，即可以之作為免責辯護。

條例草案建議在第38A條加入新訂第(4)、(5)、(6)及(7)款，以達到上述目的。

5. 條例草案建議作出的其他修訂與旅遊通行證及亞太經合組織商務旅遊證有關。當局於1997年12月制定《1997年入境(修訂)(第2號)規例》(下稱“該規例”)後，在1998年推行該兩種證件的試驗計劃。該規例賦權入境事務處處長向經常來港的旅客簽發旅遊通行證，以及向前往屬亞太經合組織成員的地區的香港居民簽發亞太經合組織商務旅遊證。條例草案建議，《入境條例》第42條所指與虛假陳述、偽造文件、使用或管有偽造文件的罪行有關的文件，亦包括旅遊通行證及亞太經合組織商務旅遊證在內。

法案委員會

6. 在1998年11月6日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究此條例草案。法案委員會由涂謹申議員擔任主席，與政府當局先後舉行了兩次會議。

7. 法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

法案委員會的商議過程

8. 對於此條主要旨在加強管制建築地盤非法勞工的條例草案，法案委員會多位委員表示支持。部分委員曾要求政府當局就條例草案若干條文作出澄清，特別是建議在第38A條下訂立第(4)及(5)款的理據及該兩項條款的適用情況。該等條款與建築地盤僱用不可合法受僱的人的罪行有關。法案委員會的討論過程及結果綜述於下文各段。

現行法例是否足夠

9. 部分委員詢問政府當局，現行條文第17I及38A條是否已足以對付建築地盤僱用不可合法受僱人士的問題。一位委員亦詢問當局，第41條(使當局可據以檢控違反逗留條件的人)能否發揮足夠的阻嚇作用，防止雙程通行證持有人接受在建築地盤的僱傭工作。

10. 政府當局澄清，如有足夠證據檢控不可合法受僱人士的僱主，當局便會引用第17I條行事。然而，由於建造業採用分包承辦制度，當局難以確定誰是建築地盤非法勞工的僱主，從而根據第17I條對其提出檢控，當局遂於1990年制定第38A條，專門對付非法入境者在建築地盤受僱工作的問題。根據第38A條的規定，如有非法入境者被發現處身於建築地盤內，有關的建築地盤主管便須負上法律責任。當局可在未能證明任何人犯了第17I條所訂罪行的情況下，引用此項條文行事。然而，現行條文第38A條並不能對付雙程通行證持有人接受在建築地盤的僱傭工作的問題。因此，當局有必要在第38A條加入新訂的第(4)、(5)、(6)及(7)款，藉以把其他類別的不可合法受僱人士在建築地盤受僱的情況納入規管範圍內。根據當局提供的統計數字，自1995年開始，在建築地盤拘捕的雙程通行證持有人數目大幅上升。1998年1月至8月期間，在建築地盤拘捕的雙程通行證持有人共有975人，相比之下，在1995、1996及1997年拘捕的雙程通行證持有人分別為755、422及651人。

11. 政府當局亦澄清，政府的政策是如有足夠證據，便檢控非法勞工的僱主。第41條只就檢控違反逗留條件的僱員作出規定。

12. 一位議員表示，當局對建築地盤僱用雙程通行證持有人一事施加刑罰，但並未就其他工作地方採取同一做法，他對此有所保留。政府當局強調，在其他工作地方較容易確定誰是非法勞工的僱主，從而可根據第17I條對其提出檢控。鑑於建築地盤僱用雙程通行證持有人的問題日益嚴重，加上在建築地盤難以確定誰是僱主，當局因而建議把38A條的涵蓋範圍擴大，以包括例如雙程通行證持有人此類不可合法受僱的人在內。

根據第38A條擬議第(4)款提出檢控所需的證明

13. 一位議員對於根據擬議第(4)款檢控建築地盤主管所需的證明深表關注。他的理解是政府當局根據擬議第(4)款提出檢控時，必須證明地盤主管與非法勞工之間存在僱傭關係。當局與法案委員會進行討論期間，以及在1998年12月30日致香港建造商會的函件中均已說明，根據該項擬議條款，當局無需證明地盤主管與非法勞工之間存在僱傭關係，亦無必要確定誰是非法勞工的僱主。

14. 委員關注到政府當局根據擬議第(4)款提出檢控時如何詮釋“犯了第41條所訂罪行”一語。政府當局回應時證實，在政策上及實際執行條文時，當局會根據第41條先行對非法勞工提出檢控及將其定罪，然後才著手檢控有關的建築地盤主管。在此方面，當局亦澄清，第41條所訂的違反逗留條件，亦包括以遊客身份在香港逗留期間受僱工作，而不論該項工作屬有薪或無薪。當局強調，以往在另一法院根據第41條被定罪的紀錄，將不會用作根據擬議第(4)款提出檢控的證明。

第38A條的適用情況

15. 鑑於第38A條關乎在建築地盤僱用非法勞工的問題，部分委員詢問當局的政策目的，是否在於把第38A條的適用範圍局限於建築地盤內的建築工程。政府當局回應時表示，雖然此條文主要針對建築工程，但把其適用範圍局限於第38A(1)條所界定的“建築工程”，並非合宜的做法。理由是建築地盤的工作種類繁多，部分如清理地盤、清除廢物及看管建築物料的工作，均未必符合第38A(1)條中“建築工程”一詞的定義。政府當局認為建築地盤主管應可採取措施，防止任何人在其建築地盤內非法受僱，不論所涉及的是何類工作。把有關條文的適用範圍局限於“建築工程”，只會製造漏洞及削弱該條文的效力。

“建築地盤主管”的定義

16. 一位議員對第38A條中“建築地盤主管”一詞定義的詮釋提出質疑。他認為該定義英文本的意思含糊，可能會令人將之詮釋為即使總承建商或主承建商並非控制發現非法勞工的建築地盤的人，他們亦須負上法律責任。這似乎與該條文中文本的含義並不一致。該位議員認為在總承建商實質上並未控制有關地盤的情況下，檢控總承建商或主承建商有欠公允。

17. 為消除此項疑慮，法案委員會要求政府當局證實對“建築地盤主管”的定義應作何詮釋。政府當局於1998年12月30日以書面作覆，證實在1990年制定第38A條時，所草擬的定義旨在把法律責任加諸總承建商或主承建商身上，而不論他是否實際上控制建築地盤。制定此條文的政策目的是要求總承建商加倍謹慎，確保對次承建商實行良好的管制。政府當局進一步表示，為了兼顧主承建商把整個建築地盤分判給次承建商的情況，當時曾動議一項委員會審議階段修正案，把次承建商納入有關定義的範圍內，使次承建商亦可被檢控。

18. 關於執行有關條文的做法，政府當局向委員保證，向建築地盤主管提出檢控時，政府當局必須信納被控人確實可以採取所需的切實可行步驟，防止任何人在其建築地盤內非法受僱工作。

向建造業發出指引

19. 第38A條擬議第(5)款規定，建築地盤主管須採取“一切切實可行步驟”，防止不可合法受僱的人接受在其建築地盤的僱傭工作。一位議員對此項規定表示關注，他擔憂建築地盤主管為防止出現非法勞工問題而採取的步驟，未必可獲法院接納為免責辯護。就此，法案委員會得悉自當局制定第38A條後，建造業已採納一套防止在建築地盤僱用非法勞工的指引。政府當局已應香港建造商會的要求，再就該等指引提供意見。

與旅遊通行證及亞太經合組織商務旅遊證有關的罪行

20. 委員接納當局提出的建議，同意把主體條例中現時與虛假陳述、偽造文件、使用及管有偽造文件有關的刑罰條文的適用範圍，擴大至旅遊通行證及亞太經合組織商務旅遊證。委員注意到旅遊通行證及亞太經合組織商務旅遊證的防偽標準，足可媲美香港入境事務處簽發的類似證件，以及參與試驗計劃的其他亞太經合組織成員地區所簽發的證件。

21. 一位委員指出，條例草案第2條中“前來香港”一語，和主體條例有關條文內使用“進入香港”的用語並不一致。政府當局同意就此動議一項委員會審議階段修正案。

委員會審議階段修正案

22. 由政府當局動議的委員會審議階段修正案載於**附錄II**。法案委員會並無提出委員會審議階段修正案。

諮詢內務委員會

23. 法案委員會已於1999年1月15日向內務委員會匯報其討論過程及結果。

立法會秘書處

1999年1月20日

附錄I

《1998年入境(修訂)(第2號)條例草案》委員會

委員名單

涂謹申議員 (主席)
朱幼麟議員
何世柱議員
李卓人議員
夏佳理議員
馬逢國議員
陳婉嫻議員
陳鑑林議員
楊耀忠議員
譚耀宗議員

合共：10位議員

日期：1998年12月8日