

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)682/20-21(03)號文件

檔 號：CB2/BC/3/20

## 《2020年入境(修訂)條例草案》委員會

### 立法會秘書處擬備的背景資料簡介

#### 目的

本文件旨在就政府當局對《入境條例》(第115章)("《條例》")中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. 政府當局根據法院自2004年以來作出的數項裁決，檢討和修訂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"向酷刑聲請人提供公費法律支援、加強培訓負責作決定的人員，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。

3. 《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)、聲請人交回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決定通知書的要求等。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。

4. 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。<sup>1</sup>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

---

<sup>1</sup> 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。

訂。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) 加快就積壓的聲請展開審核程序、縮短每宗個案的審核時間，以及加快處理上訴；
- (c) 加快遣送聲請被拒人士離港；及
- (d) 研究羈留政策和加強執法。

### **《2020年入境(修訂)條例草案》**

5. 《2020年入境(修訂)條例草案》("條例草案")於2020年12月4日刊登憲報，並在2020年12月16日的立法會會議上首讀。條例草案的主要目的是修訂《條例》，以提高入境處審核酷刑聲請及上訴委員會處理上訴的效率，並增強入境處在處理酷刑聲請個案及採取執法行動方面的能力，包括遣離聲請被拒人士及羈留正等候其酷刑聲請獲最終裁定的聲請人。條例草案並就關乎處理酷刑聲請的保留及過渡安排，訂定條文。

6. 條例草案亦旨在修訂《武器條例》(第217章)及《火器及彈藥條例》(第238章)，使入境事務隊成員能管有若無該等修訂即被該等條例禁止管有的槍械及武器。

### **議員的商議工作**

7. 保安事務委員會及內務委員會轄下成立的跟進免遣返聲請統一審核機制有關事宜小組委員會，分別於多次會議上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*

8. 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。<sup>2</sup>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期限縮減，例如減至14天。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，方可要求把交回聲請表格的期限延長。

9. 委員進一步獲告知，根據政府當局提出的建議，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，決定一宗聲請(包括上訴)的整個過程將從大約26星期減少至大約16星期。

10. 部分委員表示支持政府建議縮減提交聲請表格的法定期限，以加快審核聲請。不過，他們擔心，准許聲請人以"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的安排，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。

11. 然而，部分其他委員認為，沒有必要將提交聲請表格的期限縮減至14天，因為近年積壓的聲請數目已大幅減少。這些委員特別關注法例修訂建議能否符合法庭所訂的高度公平標準。

12. 政府當局表示，現有的免遣返聲請審核制度，包括公費法律支援、免費傳譯服務和免費醫療檢驗，以及上訴機制，均符合法庭要求的高度公平標準，相較其他許多司法管轄區更能保障聲請人的權利。當局是參考海外採用的期限後，建議把提交聲請表格的法定期限由28天縮短至14天。至於加快審核聲請的建議措施，也是當局經考慮海外的相關法例和做法，以及統一審核機制的運作經驗後制訂，故亦遵循高度公平標準。

---

<sup>2</sup> 聲請人必須於28天之內填妥並交回聲請表格，以啟動審核程序。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。

## 審核會面

13. 委員獲告知，政府當局正考慮在《條例》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《條例》中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。

14. 部分委員察悉並關注到，當局建議在《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，審核會面並不須以聲請人最精通的語言進行。這些委員關注到，聲請人的基本權利會受到損害。

15. 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。有關建議旨在盡量減低因無法按聲請人的要求安排傳譯員而拖延審核的機會。

## 上訴

16. 部分委員察悉，政府當局正考慮將不服入境處的決定而提出上訴的法定期限，由14天縮減至7天。他們關注該項擬議安排會對聲請人不公平，而聲請人的法律代表在擬備和提交上訴通知書時亦會有實際困難。政府當局指出，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。

17. 部分委員關注上訴委員會是否有足夠委員聆訊及裁定上訴。政府當局表示，自2016年7月以來，當局已委任了超過70名上訴委員會新委員，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委員加入上訴委員會，以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。

## 將聲請被拒人士遣送離境的程序

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《條例》中加入條文，訂明即使聲請被拒人士已經申請司法覆核或法律援助，除非有關司法覆核已獲法庭給予許可，否則入境處仍然可以將他們遣離香港。部分委員關注這項安排會令司法覆核變得沒有意義、造成危險的先例及損害法治。另一些委員則支持有關建議。他們認為很多聲請人來港的目的，是非法受僱工作和領取政府提供的人道援助。大量免遣返聲請人滯留香港所衍生的問題如得不到有效處理，會令社會產生怨氣。依這些委員之見，政府當局的立法建議旨在堵塞現存漏洞，應盡快予以落實。

19. 政府當局解釋，現時只是建議將聲請已被入境處及上訴委員會拒絕的聲請人遣送離境，如果有關聲請人有提出上訴的話。政府當局特別指出，就2017年至今與免遣返聲請相關的司法覆核許可申請而言，法庭已拒絕當中約98%的申請。再者，法庭的角色是考慮審核程序是否合法及公平，而非"重新聆訊"聲請，以評定應否予以確立。此外，根據律政司提供的法律意見，有關建議不會剝奪聲請人的基本權利。政府當局強調，當局須取得平衡，一方面要確保聲請人有合理機會確立其聲請，並在程序上獲得充分的保障，另一方面亦要防止免遣返聲請的審核程序及遣返安排遭濫用。

20. 部分委員認為，在香港被裁定干犯罪行的聲請人應立即遣送離港。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，聲請被拒人士的遣送程序只會在所有審核及上訴程序完結後才開展。儘管如此，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。政府當局表示現正考慮在《條例》中規定，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。

#### 實施國際民用航空組織的最新規定

22. 委員獲告知，政府當局正考慮在《條例》中加入條文，賦權保安局局長制訂規例，要求航空公司(或其他交通工具)或其擁有人或代理人，在有關航機(或其他交通工具)出發來港前向入境處提供其乘客的資料，以及在有需要時，授權入境處要求航空公司(或其擁有人或代理人)不予個別人士登機(或交通工具)來港。

23. 政府當局表示，這項建議源自國際民用航空組織("國際民航組織")在2018年頒布的新規定，當局會以風險為本的措施處理乘客資料。現有16國家，包括澳洲、加拿大、英國及美國，已實施上述的國際民航組織規定。政府當局正在研究其他司法管轄區的經驗，擬訂詳細建議。保安局局長就該規定訂立的規例須經立法會進一步審議。

### 將免遣返聲請人收容在羈留中心

24. 委員注意到，入境處在行使現有羈留權力時，必須符合普通法的*Hardial Singh*原則。根據該原則，若入境處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。委員並察悉，政府當局正考慮在《條例》中加入條文，規定在考慮羈留的時間是否合理時，除遣送程序和審核聲請的進度外，亦應該考慮其他相關因素，例如當時入境處或上訴委員會是否同時要審核或處理大量聲請或上訴個案、被羈留者有否直接或間接阻礙任何程序，或者是否有不受入境處控制的其他情況。

25. 部分委員關注到，被裁定干犯罪行的聲請人對香港的人命財產構成風險，並詢問這類人士會否羈留在禁閉式設施。然而，另一些委員認為沒有在香港犯罪的聲請人不應被羈留。他們質疑，在保障基本人權的普通法原則和適當程序下，為何可以羈留聲請人。

26. 政府當局表示，關於對聲請人進行禁閉式羈留的問題，當局仍未得出看法。雖然政府當局不會排除對聲請人進行禁閉式羈留的方案，但在可以考慮該方案前，必須奠定穩妥的法律基礎。儘管如此，有關建議是政府當局經參考以前處理越南船民的法例和案例後制訂，故並不會牴觸普通法中有關只可羈留某人一段合理時間的原則。

### **相關文件**

27. 立法會網站所載的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 2

2021年1月19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	2.7.2013 (項目II)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	3.6.2014 (項目VI)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	7.7.2015 (項目IV)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">立法會 CB(2)2048/14-15(01) 號文件</a>
	3.11.2015 (項目V)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2.2.2016 (項目VI)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
立法會	24.2.2016	<a href="#">會議過程正式紀錄 (第18項質詢)</a>
保安事務委員會	7.6.2016 (項目IV)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
《2016年入境(未獲授權進境者)(修訂)令》小組委員會	--	<a href="#">小組委員會提交內務委員會的報告</a>
保安事務委員會	11.6.2016 (項目I)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
立法會	15.6.2016	<a href="#">會議過程正式紀錄 (第12項質詢)</a>

委員會	會議日期	文件
保安事務委員會	11.11.2016 (項目V)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	6.6.2017 (項目IV)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
跟進免遣返聲請統一 審核機制有關事宜小 組委員會	27.3.2018	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	24.4.2018	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	21.5.2018	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
保安事務委員會	10.7.2018 (項目III)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
跟進免遣返聲請統一 審核機制有關事宜小 組委員會	27.11.2018	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
保安事務委員會	8.1.2019 (項目III)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>

立法會秘書處

議會事務部 2

2021年1月19日