

香港特別行政區政府
保安局



The Government of the
Hong Kong Special Administrative Region
Security Bureau

香港添馬添美道 2 號

2 Tim Mei Avenue, Tamar, Hong Kong

本函檔號 Our Ref.:

SBCR 10/3221/15

來函檔號 Your Ref.:

LS/B/6/20-21

香港中區立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
法律事務部
助理法律顧問
陳以詩女士

陳女士：

《2020 年入境(修訂)條例草案》

貴事務部 2021 年 1 月 19 日來函收悉。我們已就來函所述事宜或問題諮詢入境事務處(“入境處”)和律政司，現謹覆如下。

遣送程序

2. 免遣返聲請人(“聲請人”)是非法入境、逾期逗留或抵港時被拒入境的人士，並無合法身分在香港逗留。因此，當其聲請或上訴(如有)在統一審核機制下被駁回，他們必須被盡快遣離香港，以維持有效的出入境管制及保障公眾利益。

3. 為更有效率地遣返聲請被拒者，我們在《2020 年入境(修訂)條例草案》(“條例草案”)中建議，在入境事務主任駁回聲請後，政府便可同時與有關當局聯繫，以作出遣送安排(例如簽發回國證件)。

4. 政府在作出遣送安排時，不會向有關當局透露相關人士曾否在香港提出免遣返聲請。此外，對於仍在等待酷刑聲請上訴委員會（“上訴委員會”）處理其上訴的聲請人，入境處不會執行相關的遣送安排。我們亦想指出，在現行的遣送政策下，如聲請被拒者已提出司法覆核許可的申請，入境處會暫緩執行有關遣送安排；待司法程序完成後，入境處會在切實可行的情況下盡快安排將相關聲請人遣送離港。

羈留聲請人

5. 政府在制訂羈留政策時，已參考香港法例及法庭所訂立的相關法律原則，包括普通法原則。當決定是否羈留某人，包括免遣返聲請人時，入境處會就羈留個案的所有事實和情況作出考慮，包括該人曾否干犯嚴重罪行、會否對社會構成威脅或帶來治安上的風險、是否有機會潛逃和／或再次干犯罪行等。此外，入境處亦會按羈留政策及現行機制，就每宗羈留個案作定期及適時的覆檢，以決定應否繼續羈留有關人士，並會在覆檢後以書面通知有關人士覆檢的結果及理據，及視乎需要在傳譯員協助下與其進行會面解釋有關情況。上述安排旨在確保被羈留人士適時獲悉並全面了解有關的羈留決定及其原因。

6. 每位被羈留人士的羈留時間長短，視乎其個案情況及相關變化而定，並不能一概而論。遣送安排的過程或會受不同因素影響，以致被羈留人士在等候遣送期間或需被羈留更長時間。這些因素包括被遣返人士申領回國證件所需時間、領事館處理的程序、以至被遣返人士在遣送過程中合作與否等，當中大部份是入境處未必能控制的。

7. 至於來函提及的 Hardial Singh 原則，一般的原則是只要不違憲，立法機關在條例訂明羈留權力時可對 Hardial Singh 原則作出改變（*Tan Te Lam 訴大鴉洲羈留中心監督及另一人* [1997] AC 97 第 111D-E 頁）。儘管如此，現時就《入境

條例》(第 115 章)(“《條例》”)第 32(4A)及 37ZK 條建議的修訂，並不會對根據 Hardial Singh 原則去考慮羈留決定是否合理的做法構成影響。上述兩項條文的修訂建議所提述的“情況”，是關乎羈留理由是否充分的相關因素，在考慮羈留時間是否合理合法時，應按個別個案的具體情況，將該等“情況”連同其他因素一併考慮。入境處根據第 32(4A)及／或 37ZK 條決定羈留某人時，會繼續依照法例及相關法律原則，經考慮上述因素及個案情況後作出決定。

8. 我們在此強調，考慮有關人士的羈留時間是否在所有情況下屬合理是基於個案的所有事實而作出。就第 32(4A)及 37ZK 條的建議修訂是為了讓入境處人員在根據相關法律原則去考慮及決定羈留時間時，更具透明度，並具有更穩妥的法律依據。有關修訂建議是以現行《條例》第 13D(1A)條為藍本；該條文於 1991 年制定，以處理當時越南船民的羈留安排。

建議賦予保安局局長的新權力

9. 有關擬議條文賦權保安局局長(“局長”)就運輸工具提供乘客資料訂立規例，旨在履行香港特區在《國際民用航空公約》下的國際責任。在 2018 年，國際民用航空組織更新上述公約，包括加入一項新的強制規定，要求其成員推行預報旅客資料系統(“該系統”)。在該系統下，航空公司須在航機起飛前向目的港的出入境機關提供乘客資料。現時已有超過 90 個國家推行該系統。

10. 為遵行這項強制規定，我們建議加入有關授予權力的條文，以賦權局長根據《條例》訂立規例，從而為香港推行該系統奠定法律基礎。該系統不但可加快各管制站的旅客通關手續，亦能提高入境處的執法能力，從而加強我們防範潛在聲請人抵港的措施。

11. 政府正同步探討如何在香港實施該系統，而入境處亦已委託顧問就推行所需系統進行可行性研究。我們會進一步制定該系統的運作詳情(包括如何處理記錄和所收集的數據)，稍後亦會諮詢相關持份者的意見。待立法會通過條例草案後，政府會擬備相關的附屬法例，稍後再提交立法會以先訂立後審議的程序通過。

12. 根據《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)第 2 條，個人資料指符合以下說明的任何資料—

- (a) 直接或間接與一名在世的個人有關的；
- (b) 從該資料直接或間接地確定有關的個人的身分是切實可行的；及
- (c) 該資料的存在形式令予以查閱及處理均是切實可行的。

13. 雖然該系統的運作詳情有待進一步制定，我們預期按擬議系統收集的各類數據，大概會包括抵港乘客和機組人員的旅行證件上所示的資料，例如姓名、出生日期、性別、旅行證件號碼和類別等。按擬議系統收集的數據很可能屬《個人資料(私隱)條例》下所定義的“個人資料”，而這些資料與有關人士抵港後親身辦理入境手續時入境處會查閱的個人資料沒有分別。入境處會繼續遵照《個人資料(私隱)條例》的規定，謹慎處理收集所得的個人資料。

14. 值得注意的是，推行該系統是國際民用航空組織所規定，其目的是為了加強航空保安，以及便利世界各地的出入境機關對訪客施行更有效的出入境管制。就香港而言，香港居民的旅行和出入境自由受《基本法》第三十一條及《香港人權法案條例》(第 383 章)下的《人權法案》第八(二)條所保障。我們會確保該系統的運作符合《基本法》及《香港人權法案》的規定。

非法工作的罰則

15. 現時，任何非法進入香港或已被發出遣送離境令或遞解離境令的人士，如接受有薪或無薪的僱傭工作，或開辦或參與任何業務，可根據《條例》第 38AA 條被檢控，一經定罪可處罰款 50,000 元及監禁 3 年。不過，如被捕人士為逾期逗留的訪客，而被捕時並未被發出遣送離境令或遞解離境令，則不屬觸犯第 38AA 條。就這些個案，入境處只可根據《條例》第 41 條控告有關人士違反逗留條件，最高可處罰款 50,000 元及監禁 2 年。

16. 為適當反映有關罪行的嚴重性及有效遏止非法工作，我們認為有需要修訂第 38AA 條，使任何參與非法工作的逾期逗留人士，同樣可根據該條文被檢控，令他們與其他在港非法工作的非法入境者的罰則看齊。

17. 至於現時根據《條例》第 17I 條，僱用不可合法受僱的人一經定罪，可處罰款 350,000 元及監禁 3 年。目前的罰則水平，上一次修訂可追溯至 1996 年。政府認為非法工作屬嚴重罪行，有關罰則的水平應予提高至罰款 500,000 元及監禁 10 年，以加強阻嚇作用，並向社會發出清晰訊息。我們明白，法例訂明的罰則是法庭可就有關罪行頒布的最高刑罰，而法庭在量刑時，會考慮案件的各項相關因素，向被定罪人士處以不高於法例訂明的最高刑罰；這亦符合法庭的一貫做法。

適用於聲請人的建議新法定標準

18. 就判斷聲請人是否已作出“一切應盡的努力”及情況是否等同“聲請人無法控制的情況”，個別個案的一切相關情況均會予以適當考慮。儘管要歸納怎樣才等同“聲請人無法控制的情況”並不可行，一般而言，如聲請人因為在其控制範圍之外出現身體不適或發生意外，導致沒有按照審核或上訴程序進行其聲請(例如未能就聲請或上訴提交資料或文件，或按規定出席任何會面、聆訊或接受醫療檢查)，有關情況可被視為

“無法控制的情況”。

19. 就判斷聲請人是否已作出一切應盡的努力以避免不符合或不遵從有關要求，入境處及上訴委員會會採用合乎常理的方式處理。舉例說，如聲請人在前赴審核會面或聆訊途中遇上交通事故，期間已盡力使用其他交通工具，並盡可能第一時間通知入境處或上訴委員會有關問題或事故，而聲請人亦能夠提供證據，使入境處或上訴委員會信納所發生的情況，而導致聲請人未能符合或遵從審核程序的要求，這會被信納為聲請人已作出應盡的努力。

20. 加入“一切應盡的努力”的要求符合處理聲請所須達到的高度公平標準。過往案例已堅定地確立高度公平標準並不代表聲請人有權在提出聲請後“袖手旁觀以等待處長推翻其聲請”，同時聲請是否確立須由相關各方“共同努力”而作出決定(見 *TK v Jenkins & Anor* [2013] 1 HKC 526 第 25 段)。加入“一切應盡的努力”的規定，顯然與上述原則相符。

21. 總括而言，我們預期聲請人會積極配合依法符合及遵從審核程序的要求。聲請人是否已作出一切應盡的努力及情況是否等同“無法控制的情況”，兩者均需按個別個案予以考慮。雖然要就此訂立客觀標準或指引並不實際可行，入境處／上訴委員會將按現行做法，考慮一切相關事實和情況，以判斷聲請人是否已盡力以達到法例規定或履行義務(就本範圍而言指遵照審核程序的要求)。無論如何，雖然聲請人有責任證明自己已作出一切應盡的努力及情況超出其控制範圍，入境處／上訴委員會仍需視乎情況在需要時要求聲請人作出澄清或闡釋。

用以溝通的語文

22. 按照現行做法，除非聲請人能以中文或英文溝通，否則入境處會安排在審核會面中提供公費即時傳譯服務。上訴委員會進行的口頭聆訊，亦採用相同安排。

23. 過往曾有聲請人堅持入境處或上訴委員會安排能以其罕有部落方言溝通的傳譯員進行會面／聆訊，即使該人可合理地理解其他語文(例如英文或其原居國家的法定語文)並以該語文溝通，以致其聲請／上訴嚴重受阻，未能順利處理。根據有關的建議條文，如入境處／上訴委員會人員合理地認為，某聲請人能理解某語文，並能以該語文溝通，則入境處／上訴委員會可指示該聲請人以該語文溝通；該條文旨在防止上述拖延手法。當考慮聲請人能否合理地理解某語文並以該語文溝通時，入境處／上訴委員會會審閱該聲請人提交的資料和文件、先前與入境處／上訴委員會的溝通、法庭文件、顯示該聲請人對另一語文熟識程度的其他證據等。

24. 事實上，曾有法庭案例中，聲請人以審核或上訴過程中沒有傳譯服務作為提出司法覆核的理據之一，但已被法庭駁回。在其中一宗案例，聲請人用以支持許可申請而送交存檔的誓詞、上訴通知、用以支持上訴的書面陳詞等法庭文件，均以英文撰寫。法庭認為，該上訴申請人如果不是精通英文，就是獲得所需的語文援助(見 *Sharma Poonam* [2019] HKCA804 第 17 段)。我們必須指出，建議的修訂條文生效後，入境處或上訴委員會仍會繼續為有需要的聲請人安排公費即時傳譯服務。而當聲請人以上述理由為拖延案件處理的藉口時，有關條文便可讓入境處或上訴委員會應付有關情況。入境處和上訴委員會將繼續符合處理聲請所須達到的高度公平標準。

25. 如有其他查詢，請致電 2810 2099 聯絡本函代行人。

保安局局長

(何梓滔 代行)



2021年2月1日

副本送：法案委員會秘書
律政司
入境事務處