

關注酷刑聲請政策對本港之影響

保安局及入境事務處的綜合回覆：

問題（1）：

請有關部門詳細交代本港現有酷刑聲請人士的數據，及過去以酷刑聲請難民身份留港人士之去向。

答覆（1）：

就現有酷刑聲請人士的數據，請參閱附錄 A。

《難民公約》從來未曾適用於香港。政府一貫採取堅定的政策，不會確認任何人的難民身分和提供庇護。免遣返聲請人不會被視為難民，無論他聲請的結果如何，他非法入境的身份仍然不會改變。政府亦不會批准他們在港合法定居。若他的聲請被拒絕，入境處會儘快將他遣返回原居國家。若他的聲請獲確立，入境處會暫緩將他遣返，並定期檢視他的個案；當他面對的風險消減，政府會將他遣返回原居國家。

此外，雖然統一審核機制實施後，聯合國難民署決定停止在香港審核要求庇護的申請，但該署繼續按其授權為該署確認為難民的人提供長遠解決方案。假如聲請人遭受迫害的風險被確立，入境處會將他的個案轉介至聯合國難民署，讓該署按其授權確認他為難民及安排他移居至第三國家。

問題（2）：

請有關部門詳細交代過去本港以酷刑聲請留港人士涉嫌涉及的罪案數字及定罪人數。

答覆（2）：

根據警方資料，自 2013 年，獲擔保外釋的非華裔人士（絕大部份為免遣返聲請人）因干犯刑事罪行而被拘捕的數字表列如下

| 罪行 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 (至5月底) |
|------------------|------------|------------|--------------|----------------|
| 店舖盜竊 | 78 | 147 | 277 | 170 |
| 嚴重毒品罪行 | 79 | 79 | 159 | 54 |
| 雜項盜竊 | 80 | 86 | 110 | 56 |
| 傷人及嚴重毆打 | 100 | 67 | 100 | 44 |
| 嚴重非法入境罪行 | 30 | 34 | 85 | 26 |
| 偽造文件及假錢 | 31 | 40 | 80 | 48 |
| 在公眾地方 行為不檢／打鬥 | 35 | 43 | 64 | 16 |
| 其他罪行 | 175 | 169 | 238 | 128 |
| 總數 | 608 | 665 | 1 113 | 542 |

另外，《入境條例》第38AA條訂明非法入境者或獲發出遣送離境令或遞解離境令的人，均不得接受僱傭工作或開設／參與業務。根據入境處的記錄，由2013年至今，獲擔保外釋的非華裔人士因觸犯該條而被拘捕的人數表列如下－

| 年份 | 被捕人數 |
|------------|------|
| 2013 | 165 |
| 2014 | 166 |
| 2015 | 232 |
| 2016（至5月底） | 133 |

政府並沒有備存有關檢控及定罪的數字。

問題（3）：

請有關部門詳細交代有何有效措施可識別酷刑聲請人士是否真正的難民身份？如何避免出現「假難民」？

答覆（3）：

請參閱附錄 B。

（二零一六年六月二十四日收到）

中西區區議會秘書處

二零一六年七月

全面檢討處理免遣返聲請的策略

目的

本文件簡介處理免遣返聲請的策略的全面檢討。

背景

2. 統一審核機制於2014年3月實施，按所有適用理由一併審核免遣返聲請。截至2016年5月底，11 182宗聲請尚待審核，當中8 074宗（約70%）為統一審核機制實施前從未提出的新聲請¹。在短短27個月內，新提出的聲請增加322%（由2010年至2013年平均每月102宗，增至2014年3月至2016年5月底平均每月430宗）。81%的聲請人來自越南（23%）、印度（19%）、巴基斯坦（17%）、孟加拉（12%）及印尼（10%）五個南亞或東南亞國家。截至2016年5月底，入境處就4 211宗聲請作出決定，當中31宗獲確立（統一審核機制實施前，有另外24宗酷刑聲請獲確立。）

3. 提出聲請以抗拒遣返的非華裔非法入境者、逾期停留的人及被拒入境的人（下文統稱「非法入境者」）人數持續增加。有關趨勢不斷惡化，並且具有下列特徵：

¹ 另有 486 宗個案由酷刑聲請已被拒絕或撤回的人在統一審核機制實施後提出，以及 2 622 宗個案在統一審核機制實施前提出。

- (一) 被截獲的非華裔非法入境者大幅增加：由2011年平均每月46人增至2015年底平均每月318人(增幅近六倍)[2016年1至5月平均每月279人]。非華裔非法入境者的主要來源國家為越南、巴基斯坦、孟加拉和印度(當中大部分國家的旅客來港須要獲得簽證)。詳見附件一；
 - (二) 來自個別免簽證國家的人逾期停留或被拒入境後提出聲請的個案大幅增加：舉例而言，2014年3月至2015年年底，每月平均有134名印度人提出聲請[2016年1至5月平均每月77宗]，較2013年(每月平均10人)增加超過12倍；當中84%的人透過免簽證安排抵達香港，逾期停留或被拒入境後提出聲請；
 - (三) 主要為隻身來港的成年人：72%聲請人為男性，95%聲請人18歲以上，95%隻身來港(沒有攜同家人)；
 - (四) 延遲提出聲請：約70%的聲請人在進入香港後被警方或入境處截獲或拘捕時才提出聲請。整體而言，聲請人提出聲請時平均已在港停留11至19個月；
 - (五) 治安惡化：2015年，共1 113名持行街紙的外國人(主要為聲請人)因盜竊、毆打、販毒等嚴重罪行被拘捕，比2014年上升約67%。[2016年1至5月共542宗，以每月平均計算，比2015年上升17%]
4. 同時，現時的審核程序甚為冗長，有需要令其更快捷

及有效²。現時為聲請人提供公費法律支援的當值律師服務，要求政府給予當值律師最少49日向聲請人取得指示以填寫聲請表格³。2015年，聲請人交回表格後，平均需要13星期後才能成功安排審核會面。已安排的審核會面中，有33%因各種原因需要改期⁴。以下的各種情況亦十分常見：聲請人要求延期以提交更多佐證文件，但最終沒有提交；一直可以用英語與入境處溝通的聲請人，突然要求以某種罕見的方言進行審核會面；聲請人自己要求安排醫療檢驗，但入境處作出安排後，聲請人又拒絕前往檢驗；在醫療檢驗時，挑戰醫院管理局醫生的專業資格，及挑戰其資料儲存的保安等。

理由

5. 過往數年，政府不斷增加入境處及酷刑聲請上訴委員會（上訴委員會）可處理聲請的數量。入境處處處理免遣返聲請的人員（主要為入境事務主任及高級入境事務主任）由2009-10年95人增至2016-17年288人，包括156名個案主任，負責審核聲請，及132名人員負責提供各方面支援，包括為聲請人預備文件冊、搜集風險國家的資料、提供行政支援、

² 在 *香港特別行政區 訴 Tarok Das* (2015) HKCFI 1396 一案，高等法院原訟法庭指出：「政府需採取更多措施，將無理的聲請篩走。...此問題已嚴重影響法院、法律制度、以及社會大眾。而且，審核機制被無理甚至居心叵測的聲請人濫用的風險不容忽視。」

³ 在澳洲及加拿大等地，聲請人在提出聲請時（或最遲15日內）必須交回表格。

⁴ 針對故意拖延而缺席會面的聲請人，入境處在2016年初改進相關行政程序。故此，在，而2016年1至5月，已預約的審核會面中，只有23%需要改期（69%因聲請人聲稱身體不適甚至毫無理由下突然缺席、13%由於當值律師未能出席、10%因傳譯員未能出席）。

以及應付上訴及司法覆核案件等。同樣地，上訴委員會的委員人數（在法定上訴委員會於2012年12月成立前，為根據基本法第48(13)條處理呈請的審裁員）亦由2009年的8人增加至2015年的28人（增加250%）⁵；向上訴委員會提供支援的秘書處的編制亦由10人增至22人。

6. 當值律師服務接受政府轉介的個案數量，亦是影響處理聲請進度的一項關鍵因素；就此，政府不斷敦促該服務增加可處理的個案。經持續商討後，當值律師服務同意由2009年12月每日接受2宗轉介，逐步增至2012年10月起每日8宗、2015年4月起每日11宗，至2015年8月起每日13宗⁶。

7. 政府用於與處理免遣返聲請有關的總開支，由2010-11年的2億8700萬元增加至2016-17年11億3千5百萬元，上升295%。詳見附件二。

8. 雖然政府會繼續按需要向入境處及上訴委員會提供更多資源，以增加處理聲請的數量及效率，但單靠增加資源，並不能遏止及扭轉滯留香港的聲請人不斷大量增加的趨勢。因此，政府需全面檢討處理免遣返聲請的策略，從入境前管制、審核程序、羈留及執法等多方面入手解決問題。下文將

⁵ 統一審核機制實施後，被入境處拒絕的聲請人提出上訴的比例由50%上升至90%。同時，2014年6月高等法院上訴法庭在 *ST 訴 Betty Kwan* (2014) HKCA 309 一案作出判決後，須要進行口頭聆訊（而不是單以書面覆檢）作出決定的上訴個案比率由5%上升至90%。兩項因素都增加了上訴委員會的工作量。

⁶ 此外，統一審核機制實施後，由2014年3月至12月，當值律師服務亦同意額外每日處理3宗舊個案（即由已被拒的酷刑聲請人，按除酷刑外的其他適用理由，在統一審核機制下提出的聲請）。

詳述政府將仔細考慮的初步建議。

入境前管制

9. 為從源頭解決問題，政府需防止經濟移民展開他們的旅程（或阻止他們抵達香港），並阻嚇任何協助他們的人。經仔細分析聲請人的背景及抵港途徑，政府會考慮：

- （一）引入入境前登記的要求，及在有需要時作其他配套檢查措施，避免可能成為非法入境者的人登機或登船；
- （二）與聲請人的主要來源國家及他們來港途經的國家或地區的有關部門聯繫，加強打擊人蛇集團；及
- （三）按需要檢討簽證或免簽證安排。

10. 除此以外，政府亦已透過《2016年入境（未獲授權進境者）（修訂）令》（《修訂令》）修訂《入境條例》（第115章）第VIIA部下「未經授權進境者」的定義，並已於2016年5月20日刊憲，同日生效。令所有人蛇集團，無論偷運的非法入境者的國籍⁷，同樣接受嚴厲的刑罰。

審核程序

11. 針對已進入香港及提出免遣返聲請的人，政府需在繼續確保審核程序合乎法律要求的高度公平標準的同時，加快

⁷ 在1979及1980年宣布的《入境（未經授權進境者）令》中，「未經授權進境者」只包括來自內地、澳門及越南的非法入境者。政府現修訂有關條文，令有關定義涵蓋所有國籍的非法入境者（獲豁免者除外）。

所有個案的審核程序，以及阻嚇明顯濫用程序的人。根據自2009年起累積的審核經驗，以及參考其他普通法地區的做法，政府會考慮就以下方面修訂《入境條例》第VIIC部：

- (一) 為現時根據《入境條例》第 VIIC 部運作的統一審核機制訂立法定程序⁸；
- (二) 收緊程序，列明每一步的時限，以及禁止濫用程序的行為；
- (三) 盡快拒絕明顯無理據的聲請；
- (四) 為公費法律支援訂立合適的適用範圍及上限；及
- (五) 改善上訴委員會的運作，增加可處理的個案數量。

12. 入境處亦會改善其搜集來源國家資料的能力，以協助審核聲請。入境處已與有關國家的政府及非政府組織聯絡，務求建立客觀及可靠的資料庫，儲存來源國家的地區資訊、專題報導、主要事件等資料⁹。

羈留

13. 現時，只有極少數的聲請人會在等候或正在審核期間被羈留。政府會小心考慮釐清及加強入境處羈留聲請人的法

⁸ 現時，統一審核機制按《入境條例》第 VIIC 部的法定程序，一次過審核所有適用風險，包括酷刑、《香港人權法案》第 3 條的不人道處遇及《難民公約》的迫害等，唯後者的審核機制屬行政安排。

⁹ 聲請人就免遣返聲請提供的資料將予保密。根據一般守則，未經聲請人同意，處方不會向任何存在風險國家的政府披露聲請人曾提出免遣返聲請的資料或任何涉及其聲請的資料。

定權力¹⁰，以羈留等候審核、審核或上訴進行中，或審核已完成但由於各種理由（如：提出司法覆核）仍然滯港的聲請人，以減低他們對社會治安的影響，防止他們非法工作，以及確保審核及遣返工作能有效進行。如有關建議在法律上可行，政府會尋找適當的設施進行翻新，令入境處在有需要時可增加羈留的人數。

遣送及執法

14. 最後，被拒絕的聲請人應盡快被遣離。政府會加強與有關國家領事館的聯繫，以加快遣送程序。政府亦會加強打擊人蛇集團及相關罪行（如非法工作），以及加強在香港及主要來源國家宣傳香港的相關法律及政策，避免潛在的聲請人被人蛇集團誤導。

檢討的時間表 / 立法工作

15. 就上文第9至14段所述的四個方向，政府已展開研究及預備工作。政府的目標是於2016-17年內考慮引入入境前登記及其他所需的檢查；而《入境（未獲授權進境者）令》下「未獲授權進境者」的定義已於2016年5月20日刊憲作出修訂。政府會在可行的情況下，盡快落實相關措施。政府亦計劃在2016-17年內完成就審核程序及入境處羈留的權力的檢

¹⁰ 根據入境條例，入境處處長可以在特定情況下羈留一名非法入境者，包括：在考慮向他發出遣送離境令時將他羈留（第32(2A)條）；在他等候被遣離時將他羈留（第32(3A)條）；在審核他的免遣返聲請期間將他羈留（第37ZK條）等，但仍須遵守其他法律規定，如普通法的 Hardial Singh 原則，即入境處只能羈留有關非法入境者一段合理時間，若不能完成遣送程序將他遣返，則不能繼續羈留他。

討，並在2017-18年提出條例修訂草案。視乎草案審議的進度，政府希望能最2018-19年或以前開始實施新的法定審核程序，及按需要開展工務工程，為入境處提供更多羈留設施。

16. 同時，入境處會繼續尋求以行政措施盡量加快審核，並與警方聯手重點打擊非法入境、偷運人口及非法工作等罪行，以及加強與來源國家的領事館及執法部門合作。

17. 在整個檢討過程中，政府會一如以往，聆聽所有持份者就如何有效令聲請屬實的人可盡快獲確認、將濫用程序的行為減至最少，以及減少經濟移民來港非法工作的誘因等各方面提出的意見及建議。

18. 由於有關檢討涉及複雜及廣泛的層面，涉及不少持份者，並需盡快提出可行及有效的建議（包括立法建議）以解決目前的問題，政府建議在保安局開設一個新的首長級丙級政務官（稱為首席助理秘書長（檢討））的編外職位，為期三年，專職進行有關檢討。首席助理秘書長（檢討）將負責提出確立新措施的立法建議，廣泛諮詢有關持份者（包括立法會議員、法律專業團體、非政府組織等），與海外專家及相關機構保持聯繫，跟進整個立法程序，以及檢討如何改善上訴委員會及公費法律支援計劃等機構的運作。視乎檢討結果，首席助理秘書長（檢討）亦會按需要跟進入境處及其他相關部門的工程項目（如翻新現有設施以作羈留用途）以及系統項目（如開發新的電腦系統為各項入境前管制措施提供支援）等。

19. 此外，隨著入境處投放更多人手及資源處理免遣返聲請，入境處建議開設一個新的助理處長（稱為助理處長（遣

送審理及訴訟))的編外職位，以專職領導處理聲請的工作。除支援上述的全面檢討(包括從運作及執法的角度，提出新措施及衡量其可行性，並就如何盡快實施有關措施提出執行方案)，助理處長(遣送審理及訴訟)亦會盡量在現行的法律框架下加快審核(如：提出新的行政措施簡化程序、考慮如何更有效地運用資源等)，務求就更多聲請作出決定。此外，助理處長(遣送審理及訴訟)亦會負責與免遣返聲請及執法有關的民事訴訟案件。

20. 政府計劃盡快將有關建議提交立法會財務委員會人事編制小組委員會審議。

保安局
入境事務處
2016年3月

截獲非法入境者的數字

| | 越南 | 巴基斯坦 | 孟加拉 | 印度 | 其他國籍 | 總數 |
|-----------------|-------------|-----------|----------|----------|----------|-------------|
| 2010 | 375 (31) | 194 (16) | 20 (2) | 36 (3) | 127 (11) | 752 (63) |
| 2011 | 281 (23) | 196 (16) | 27 (2) | 9 (1) | 34 (3) | 547 (45) |
| 2012 | 342 (29) | 241 (20) | 116 (10) | 26 (2) | 31 (3) | 756 (63) |
| 2013 | 424 (35) | 457 (38) | 274 (23) | 29 (2) | 34 (3) | 1 218 (101) |
| 2014 | 1 180 (98) | 358 (30) | 342 (29) | 60 (5) | 44 (4) | 1 984 (165) |
| 2015 | 2 278 (190) | 686 (57) | 414 (35) | 380 (32) | 61 (5) | 3 819 (318) |
| 2016 (至 5 月) | 561 (112) | 518 (104) | 116 (23) | 150 (30) | 49 (10) | 1 394 (279) |

() 為每月平均數

處理免遣返聲請的開支

自 2010-11 年度，用於處理酷刑聲請 / 免遣返聲請及相關工作的
主要開支表列如下 -

| 年度 | 審核聲請和 處理有關 上訴 / 呈請 (百萬元) | 公費法律支援 (百萬元) | 人道援助 (百萬元) | 總計 (百萬元) |
|-------------------|-----------------------------------|-----------------|---------------|-------------|
| 2010-11 | 126 | 10 | 151 | 287 |
| 2011-12 | 135 | 37 | 143 | 315 |
| 2012-13 | 144 | 58 | 191 | 393 |
| 2013-14 | 151 | 76 | 204 | 430 |
| 2014-15 | 188 | 97 | 254 | 540 |
| 2015-16 (修訂預算) | 211 | 112 | 421 | 745 |
| 2016-17 (預算) | 303 | 178 | 655 | 1 135 |

註：由於四捨五入，分項數字的總和可能與總計略有出入。

關注酷刑聲請政策對本港之影響

回應

政府正全面檢討處理免遣返聲請的策略，並從入境前管制、審核程序、羈留及執法四個角度入手，以求對症下藥解決問題。初步考慮的措施包括－

(一) 入境前管制－

目標是從源頭堵截非法入境者或其他企圖濫用統一審核機制的人，防止他們前來本港。

針對偷渡來港的人，除與內地合作加強執法之外，我們修訂了《入境「未獲授權進境者」令》中「未獲授權進境者」的定義，以加強對水陸兩路偷運人口的刑罰，該修訂《命令》亦已於本年 5 月 20 日刊憲，並於同日生效。

針對合法來港但之後逾期逗留的人，我們會針對主要來源國家〔或部份地區的〕旅客引入入境前登記（pre-arrival registration），以風險管理方法，盡量防止有可能逾期逗留的人來港；按需要檢討免簽證政策等。

(二) 審核程序－

目標是以法律條文，清楚訂明統一審核機制下的審核程序；同一時間盡快完成審核已提出的聲請，打擊拖延伎倆。

初步建議包括收緊審核聲請的時限，禁止拖延程序，以及考慮盡早剔除顯然無根據的聲請；檢討公費法律支援服務，包括是否需要為法律費用設置上限；加強上訴委員會的運作以處理更多上訴；加強入境處從主要來源國家搜集當地情況資料的能力，以支援審核聲請等。

(三) 羈留－

目標是減低聲請人對公共治安的影響。初步建議包括考慮可否賦權入境處羈留更多等候審核或正進行審核／上訴的聲請人；尋找及翻新合適的設施，以便入境處在有需要時可增加被羈留的人數。

(四) 執法 —

目標是盡快遣返聲請被拒的非法入境者。初步建議包括加強與主要來源國家的領事館聯繫，加快遣送程序；與內地執法部門加強合作，加強打擊人蛇集團以及相關罪行（如非法工作）；在本港及主要來源國家加強公眾宣傳。

保安局

入境事務處

2016年6月