

回覆 [有關打擊「假難民」留港犯案]

2015 年九龍城警區的整體治安情況保持平穩，整體罪案數字下降至 3 045 宗，較2014 年的 3 163 宗下跌 118 宗，整體罪案破案率是42.3%，比2014 年的35.6% 上升6.7個百分點。

至於在九龍城區居住的少數族裔人口數字應該不少於 3 萬人(因為根據 2011 年人口普查人數為 27,855 人)。

在九龍城警區相信涉及免遣返聲請申請者的犯案數字在 2013 年有 30 宗涉及 34 人，在 2014 年有 33 宗涉及 33 人及在 2015 年有 45 宗涉及 48 人。在 2013 年至 2015 年 3 年內被捕人士主要涉及店舖及雜項盜竊(共拘捕 31 人)、爆竊(共拘捕 13 人)、公眾地方打鬥(共拘捕 7 人)、藏毒(共拘捕 7 人)。

警方會加強情報分析，打擊有關人士干犯的罪行。

香港警務處
九龍城警區
2016 年 3 月 10 日

2016年3月17日

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2015年年底，10 922宗聲請尚待審核，當中6 360宗（約60%）為統一審核機制實施前從未提出的新聲請¹。在短短22個月內，新提出的聲請增加331%（由2010年至2013年平均每月102宗，增至2014年3月至2015年年底平均每月440宗）。80%的聲請人來自越南（21%）、印度（19%）、巴基斯坦（18%）、孟加拉（12%）及印尼（10%）五個南亞或東南亞國家。截至2015年年底，入境處就3 165宗聲請作出決定，當中18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

¹ 另有1 703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2 859宗個案在統一審核機制實施前提出。

增加。有關趨勢不斷惡化，並且具有下列特徵：

- (一) 被截獲的非華裔非法入境者大幅增加：由2010年至2013年平均每月68人增至2015年平均每月318人（增加368%）。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，較2013年（每月平均10人）增加超過13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) 犯罪數字上升：根據入境處的數字，2015年非法入境者（絕大部份為聲請人）因非法工作被拘捕有232宗，比2014年上升40%。此外，根據警方的記錄，2015年獲擔保外釋的非法入境者（絕大部份為聲請人）因盜竊、傷人及嚴重毆打、嚴重毒品案及其他罪行被拘捕有1 113宗，比2014年上升67%。

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2015-16年204人（增加115%）。同樣地，

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 2015年需要改期的審核會面中，69%由於聲請人聲稱身體不適（但往往未能提供醫生證明）或無理由下缺席會面、13%由於聲請人的代表律師臨時表示未能出席（即使已事先預約進行會面）、10%由於傳譯員未能出席、6%由於聲請人狀況改變（如：棄保潛逃、撤回聲請等）、2%由於入境處或其他理由（如：個案主任放病假或需要出庭）。

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。

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2015-16年的7億4500萬元，增幅超過159%。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。下文將詳述政府將仔細考慮的初步建議。

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)。

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，政府亦會探討修訂《入境條例》（第115章）第VIIA部下「未經授權進境者」的定義，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：

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。政府建議修訂有關條文，令有關定義涵蓋所有國籍的非法入境者（獲豁免者除外）。

- (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定權力¹⁰，以羈留等候審核、審核或上訴進行中，或審核已

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。

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

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（一）引入入境前登記及其他所需的檢查；及（二）修訂《入境（未獲授權進境者）令》下「未獲授權進境者」的定義。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，政府希望能最遲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。

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。

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) |

() 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。