

調查報告摘要

有關沒有持身分證明文件而擬出／入境、
或在出入境管制站被發現或被遣返香港的人
出入境的管制程序

背景資料

去年八月底，一名少年越過羅湖管制站去深圳，但並沒有持身分證明文件。事後傳媒廣泛報道這則新聞，反映出公眾非常關注此事。其後，當局展開大規模的搜尋行動，然而，該名少年至今仍下落不明。

2. 這宗事件顯示出，入境事務處（以下簡稱「入境處」）處理沒有持身分證明文件而擬出／入境、或在出入境管制站被發現或被遣返香港的人出入境的管制程序可能有欠妥善。為了研究上述程序和相關的問題，申訴專員在去年九月一日通知入境事務處處長，決定根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條，就此事進行直接調查。

調查的目的和範圍

3. 進行這項調查的目的，在於研究入境處處理沒有持身分證明文件而擬出／入境、或在出入境管制站被發現或被遣返香港的人出入境的管制程序及監管機制。調查的範圍包括：

- (a) 入境處有否訂定任何程序，說明如何處理沒有持身分證明文件而擬出／入境、或在出入境管制站被發現或被遣返香港的人；
- (b) 現時是否有任何機制監管或確保該處屬下人員執行這些程序；

(c) 該處有否訂定特別程序，說明如何處理殘疾人士，特別是在溝通方面有困難的人；以及

(d) 這些程序是否適切和有效，若然不是，如何作出改善。

入境條例

4. 根據《入境條例》(第 115 章)第 4(1)(a)條，入境事務主任及入境事務助理員獲授權「可在任何人抵達香港或在香港入境時，或離開香港前，向該人作出訊問」。訊問出入境旅客的目的，在於根據其所持的身分證明文件，以確定其身分。

保安局和入境事務處

5. 保安局負責制定入境事務方面的政策。具體來說，該局負責制訂和維持適當的管制出入境政策，並確保在執行入境前的管制，以及在海陸空出入境站執行管制方面，香港有一套高效率的程序。入境處的法定職責，是對抵港和離港的旅客實施出入境管制。關於這方面，入境處致力為遊客、商務訪客和本港居民提供方便的出入境安排和設施，並設法防止不受歡迎人物入境及防止通緝犯離境。

指引和程序

規則及指示

6. 在一九九二年十月，保安司(現稱保安局局長)在政府憲報頒布《查問疑犯及錄取口供的規則及指示》(以下簡稱「該規則」)，俾本港的執法人員有所遵循。該規則訂明執法人員應如何查問疑犯和錄取口供。至於入境處方面，入境處人員亦須遵守該規則。入境處人員如須向沒有持身分證明文件而擬出／入境、或在出入境管制站被發現或被遣返香港的人(包括在溝通方面有困難的人)索取資料或錄取口供，該規則亦適用。

沒有持身分證明文件的香港居民

7. 入境處訂有指引和程序，說明如何處理沒有持身分證明文件而擬接受入境檢查的香港居民。他們須再次接受查訊，並須辦理一系列手續，才可獲准入境。這些指引和程序亦行之已久。

沒有持身分證明文件的外地訪客

8. 入境處訂有詳細的程序，說明如何處理沒有持身分證明文件而擬接受入境檢查的外地訪客。入境處通常會拒絕讓他們入境，一俟有適當的航班，便遣送他們離境。

沒有持身分證明文件的未獲授權入境人士（例如偷渡者、非法入境者）

9. 入境處亦訂有明確的指引和程序，說明如何處理沒有持身分證明文件的未獲授權入境人士（例如偷渡者、非法入境者）。入境處人員如在入境大堂或在邊境管制站附近截獲沒有持有效旅行證件或其他身分證明文件的人，只要表面證據成立，便可以把該人列為非法入境者。至於處理非法入境者方面，入境處轄下邊境管制科曾在一九八八年發出一項訓令，規定屬下人員如遇到異乎尋常的個案，應立即向當值的高級入境事務主任報告，再由他即時通知該組的主管。

避過出入境檢查的旅客

10. 入境處訂有明確的指引及程序，說明如何處理避過出入境檢查的旅客（即「走漏」個案），包括在旅客離港時發現的入境「走漏」個案，以及在旅客回港時發現的出境「走漏」個案。在出入境管制站執勤的通道督導主任必須徹底查問避過檢查的旅客，並將查問結果及建議記錄在「再次檢查紀錄頁」上，然後將紀錄頁遞交當值的高級入境事務主任，由他作出決定後，才批准旅客離開。

殘疾人士（特別是在溝通方面有困難的人）

11. 根據入境處提供的資料，有關如何處理殘疾旅客的部門訓令所着重的，是如何方便這些旅客，而不是如何管制他們。根據這些訓令，入境處人員如發現輪候的人當中有年老、體弱、肢體殘疾或患了精神病的人，便應帶領他們離開，另行處理。該處亦訂有為智障或聽覺受損的人錄取口供的特別程序。《查問疑犯及錄取口供的規則及指示》中第 6 項指示的附註敘明，為智障人士錄取口供時，應有一名合適的成年人在場；為聽覺受損的人錄取口供時，則應有一名手語翻譯員在場。

與政府各部門及內地當局的聯繫

香港警務處（以下簡稱「警務處」）

12. 在去年十月前，入境處並沒有訂定與警務處核對失蹤人口資料的程序。入境處人員會向他們認為合適的警署求助。

政府其他部門

13. 入境處並沒有訂定與政府其他部門核對失蹤人口資料或與其他部門交換失蹤人口資料的指引或程序。

內地當局

14. 邊境聯絡制度於八十年代初期設立，目的在於改善跨境諮詢工作，以及方便交換有關雙方所關注的邊境地區事務的資料。根據這個制度，入境處及其內地對口單位分別委派聯絡人員，定期舉行會議，並保持工作上的聯繫。兩地人員幾乎每天都舉行聯絡會議。此外，入境處亦已與內地當局建立了其他直接溝通的渠道，例如設立電話熱線，以處理邊境管制站的日常運作事宜。

監察及管制

由當值高級入境事務主任及總入境事務主任監察

15. 根據現行程序，凡在出入境管制站被發現沒有持身分證明文件的人，均須由一名屬於入境事務主任職級的人員負責會見。在整個過程中，該名人員會將會見的詳情、所採取的行動及建議記錄在劃一格式的「管制站個案報告」表格上，然後將表格交給當值的高級入境事務主任，由他作出決定。此外，當值的高級入境事務主任亦須確保接受查訊或被扣留的旅客獲得適當的照顧。個案終結後，有關人員會將劃一格式的「管制站個案報告」遞交當值的總入境事務主任審閱。

現場管制及通道督導工作

16. 根據入境處提供的資料，該處會調派通道督導主任到出入境管制站，執行現場管制及通道督導工作。擔任通道督導工作的人手編制比例為一比六，即一名通道督導主任對六名出入境管制人員。

閉路電視系統及閘門

17. 出入境管制站的出入境大堂內都裝置了閉路電視系統，以便監察旅客的流動情況及入境處櫃檯的整體運作情況。各個入境處櫃檯之間均設有閘門，在櫃檯停用時，閘門會關閉，以防旅客通過。

改善措施

18. 去年八月，一名患自閉症的少年溜過入境處櫃檯去內地的事件，令公眾非常關注。在發生這宗事件後，入境處提出了多項改善措施，以期防止再發生同類事件。這些措施包括：

- (a) 入境處已經與警務處商定，前者可直接經後者所訂定的一個聯繫機制查詢有關失蹤人口的資料；入境處並會就這事訂定及發出詳細的程序和訓令，俾屬下人員有所遵循。
- (b) 入境處會認真檢討所有出入境管制站，特別是羅湖管制站的督導工作及現場管制情況。
- (c) 入境處現正與社會福利署商討設立轉介渠道，以便社會福利署安排專業人士協助該處人員處理涉及殘疾旅客的個案。
- (d) 入境處現正全面檢討有關處理智障人士的訓練計劃及內部指引，以及為前線人員策劃旨在啟發敏銳觸覺的短期培訓研討會；並會發出詳細的訓令，提醒屬下人員在處理智障人士時，必須保持敏銳的觸覺和抱持關心別人的態度。

觀察所得及意見

19. 關於這項調查，申訴專員有以下觀察所得及意見：

無證件人士的個案及「走漏」個案

遵照指引和程序處理

- (a) 本署曾仔細研究 25 宗抽樣選出的個案，發現在絕大部分的個案中，入境處人員都是遵照有關的指引和程序處理無證件人士的個案及「走漏」個案。只有在其中一宗個案中，入境處人員在以下三方面顯然沒有遵照部門的指引和訓令行事：沒有向上級人員報告該個案的特殊情況；在沒有家長、監護人或獨立第三者在場的情況下，會見案中的未成年人；以及在沒有親人、監護人或有關的專業人士在場的情況下，訊問案中的智障人士。

尋求專業機構的協助

- (b) 本署認為，在處理殘疾人士及／或與人溝通有困難的人方面，入境處有迫切需要向政府其他部門或有關的專業機構／團體尋求協助。

核對失蹤人口的資料

- (c) 本署注意到，在去年十月之前，入境處在這方面並沒有任何既定的指引或程序。此外，該處亦沒有請警務處訂定一個聯繫機制，以便與警務處核對失蹤人口的資料。

現場管制及通道督導工作

- (d) 本署注意到，在旅客流量較大的出入境管制站，執行現場管制及通道督導工作的通道督導主任與出入境管制人員的比例，遠較一比六這個核准的人手編制比例為低。本署認為，入境處應從速檢討出入境管制站，特別是那些出入境旅客較多的出入境管制站在繁忙時間的人手情況，以期加強現場管制及通道督導方面的工作。

其他監察方面的設施

- (e) 本署注意到，雖然有些安裝在出入境管制站的閉路電視系統具備錄影功能，但由於所錄下的影像過於細小，即使錄下避過出入境檢查的旅客的影像，亦看不清楚他們的樣貌。本署認為，入境處應考慮改良現有的閉路電視系統，以便在發生「走漏」個案之後，可以從錄影帶翻看當時的情況。
- (f) 在本署研究的其中一宗個案中，本署注意到，在一個沒有人執勤的出入境檢查櫃檯，當事人可以輕易地跳過閘門。本署認為，入境處應研究可否改良用以攔阻旅客的裝置的設計，例如將櫃檯的閘門加高，以及更改閘門的位置，以免閘門太容易拉開。

為員工提供培訓，加深他們對殘疾人士的觸覺和認識

- (g) 本署留意到，入境處人員處理殘疾人士，特別是在溝通方面有困難的殘疾人士時，一般都缺乏敏銳的觸覺。本署認為，入境處應與有關當局和專業團體合作，定期為員工舉辦培訓課程和複修課程。

檢討及修訂有關的指引和程序

- (h) 本署認為，入境處應定期檢討和修訂有關的指引和程序，以確保這些指引和程序的內容更全面和更切合工作上的需要。

偷渡者的個案

20. 在本署進行這項調查期間，傳媒於本年二月報道了另一宗「走漏」個案，這宗個案涉及的是一名智障的成年人。在這宗事件中，該名智障人士是由皇崗被送返落馬洲管制站的，當時他身上並沒有任何身分證明文件。事後，該名智障人士的家人聲稱，該名人士從香港離境時，並沒有像其他旅客一般，前往出入境檢查櫃檯辦理出境手續，而是留在旅遊車上，因此避過了出入境管制人員的檢查。

21. 本署知道，入境處已訂有關於在落馬洲、文錦渡和沙頭角三個邊境車輛管制站檢查出入境旅客的指引和程序。由於入境處就這次事件進行的調查仍未完成，本署已決定不會就此事展開調查，以免工作有所重複。待入境處進行的調查有結果後，本署才研究是否有需要進一步介入這宗事件。

結論

22. 總括而言，本署認為：

- (a) 入境處人員大致上都是遵照部門的指引和程序處理無證件人士的個案和「走漏」個案。
- (b) 入境處人員在處理無證件的殘疾人士，特別是在溝通方面有困難的殘疾人士時，欠缺所需的知識和技巧，而且觀察能力和警覺性亦欠佳。
- (c) 入境處應採取進一步措施，以改善出入境管制站的整體運作情況，特別是加強現場管制和通道督導的工作。

建議

23. 鑑於上文所述的觀察所得及結論，申訴專員提出下列 10 項建議，供入境處考慮，以改善出入境管制站的整體運作情況及管制工作：

如何處理殘疾人士（特別是在溝通方面有困難的殘疾人士）

- (a) 為加強屬下人員在處理殘疾人士，特別是在溝通方面有困難的殘疾人士時的觀察能力及敏銳觸覺，入境處應定期傳閱有關的通函和通告、籌辦座談會和研討會，以及定期安排有關的專業團體為屬下人員舉辦培訓課程。
- (b) 為向屬下人員提供更佳的指導，入境處在擬訂關於處理殘疾人士（特別是在溝通方面有困難的殘疾人士）的詳細指引及訓令時，應考慮請有關的機構／團體提供專業意見及協助。

為尋求專業機構協助而設立網絡及訂定指引

- (c) 為方便屬下人員向專業機構尋求協助，入境處應在諮詢衛生福利局的意見後，考慮請社會福利署指定一些人員，以便屬下人員在有需要時與他們聯絡，並考慮與其他有關的

專業機構和志願團體設立聯絡網絡；以及就如何向有關的專業機構尋求協助訂定指引和程序，以供屬下人員內部參考。

核對失蹤人口資料的工作

- (d) 為加快核對失蹤人口資料的工作，入境處應考慮：
 - (i) 擬訂詳細的程序及訓令，分發給有關人員，以便他們核對失蹤人口的資料；以及
 - (ii) 在諮詢保安局及警務處的意見後，研究可否與警方共用關於需要特別照顧的失蹤者，例如未成年人、殘疾人士及在溝通方面有困難的人的電腦資料，以便即時核對資料。

現場管制及監察機制

- (e) 入境處應實事求是地檢討其人手編制比例，以期改善出入境管制站，特別是旅客流量較大的管制站的運作情況及管制工作。該處應特別考慮在每一更次安排一名通道督導主任或其他合適的人員當值；這些人員均曾接受處理殘疾人士（特別是在溝通方面有困難的人）的訓練。
- (f) 為加強出入境管制站的管制工作，入境處應考慮改良及改善各類保安設施，例如閉路電視系統及出入境檢查櫃檯閘門的設計。
- (g) 為改善監察及督導屬下人員的工作，入境處應考慮研訂全面的監察機制，以查察屬下人員有否遵照部門指引及程序行事。

訓練及修訂指引和程序

- (h) 為使屬下人員（特別是在出入境管制站負責現場管制及通道督導工作的人員）具備所需的知識、技巧及才能，入

境處應加強訓練屬下人員，使他們懂得處理在管制站出入境的無證件人士，特別是無證件的殘疾人士和在溝通方面有困難的人。

- (i) 為確保有關的指引及程序都是全面和適切，而且能切合不斷轉變的工作需要，入境處應定期檢討其指引及程序。

宣傳工作

- (j) 為提高市民，特別是家庭成員中有殘疾人士或溝通有困難人士的市民的意識，入境處應考慮透過各種渠道，向市民加強宣傳，令市民明白他們有需要經常攜帶身分證明文件，並考慮請衛生福利局及社會福利署協助，鼓勵身有殘疾或在溝通方面有困難的人帶着易於鑑辨其身分的特別徽章／標記，例如衛生福利局屬下康復服務中央檔案室發給殘疾人士的殘疾人士登記證。

入境處及保安局的回應

24. 入境處已接納本署提出的 10 項建議，並會考慮實際情況，盡快把建議付諸實行，以改善出入境管制站的整體運作情況。至於調查報告方面，入境處認為申訴專員曾仔細及徹底審研所有相關的既定程序及出入境管制站的個案報告，調查報告所引述的資料及統計數字均正確。有關報告內提及的個案研究，入境處對本署的表達方式有一點意見，認為值得關注的事項只是與其中三宗「走漏」個案有關，並建議本署把該處就調查報告原文提出的相應修訂納入相關的段落。此外，關於申訴專員提出的觀察所得及意見，入境處亦建議本署修改其中的一句。申訴專員已審慎考慮上述建議，並決定作出適當的修訂。最後，入境處把本署研究的其中一宗個案在法律訴訟程序方面的最新發展告訴本署。

25. 保安局認為調查報告所載的全部建議均可以接受，並贊同入境處對調查報告的意見。

結語

26. 申訴專員欣悉，入境處接納本署提出的全部建議，並會考慮實際情況，盡快把建議付諸實行，以改善出入境管制站的整體運作情況，特別是在處理殘疾人士和在溝通方面有困難的人士時的情況。不過，對於該處就本署表達有關值得關注事項的方式提出的意見，申訴專員實在不能苟同。正如調查報告所述，在本署研究的個案中，有 15 宗是無證件人士的個案，10 宗是「走漏」個案。本署在進行這項直接調查時，嘗試從宏觀的角度研究入境處處處理沒有持身分證明文件而擬出／入境、或在出入境管制站被發現或被遣返香港的人出入境的管制程序及監管機制。本署是在綜合研究全部個案，而非只是入境處所指的三宗「走漏」個案後，才提出上述值得關注的事項。此外，本署亦有留意其中一宗個案在法律訴訟程序方面的最新發展。不過，鑑於《申訴專員條例》第 15 條的規定，申訴專員認為不宜披露入境處就該宗個案所提供的資料。

27. 申訴專員希望入境處會在適當時候知會她實施該 10 項建議的進度，以及日後在相關政策和常規方面的主要修訂。最後，申訴專員感謝入境處在本署進行直接調查期間衷誠合作，盡力提供協助。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/WP/14/1 S.F. 90 Pt.III

日期：二零零一年四月