

立法會CB(2)1291/05-06(05)號文件
(立法會秘書處撮譯本，只供議員參考用)

(香港人權聯委會、香港社區組織協會及
Voices of the Rights of Asylum Seekers and Refugees
就香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》
呈交報告而向民政事務委員會提交的關於難民權利的意見書)

引言

現時，雖然在香港滯留的越南難民大部分已獲外地收容，但仍有很多從非洲和南亞地區逃走的人到本港尋求庇護。香港沒有任何難民法例，意味在港難民未能享有妥善保障，而隨時會被遞解離境或羈留。這些難民得不到法律保護，亦不獲安排由律師作為其代表。此外，政府並無向他們提供經濟支援，或讓他們有充分機會接受醫護服務。

沒有簽訂難民公約

《1951年難民地位公約》至今尚未引伸適用於香港。本港沒有訂立難民法例，意味尋求庇護人士不會獲提供基本生活所需，包括食物及居所，而且會被羈留和遞解離境。近期尋求庇護人士更被剝奪他們享有健康的權利。

聯合國經濟、社會及文化權利委員會在2005年5月發表的審議結論中，表示關注到“香港特區沒有一套清晰的難民收容政策；雖然中華人民共和國是《1951年難民地位公約》及該公約《1967年議定書》的締約國，但有關公約及議定書卻沒有引伸應用於香港特區。對於香港特區作為締約國主權下領土而未能及早把該公約及議定書引伸應用，委員會深感遺憾”。

對於《1951年難民地位公約》及該公約《1967年議定書》的適用範圍引伸至屬土領域的事宜，該委員會建議“香港特區重新考慮其立場。此外，該委員會亦建議香港特區與聯合國難民事務高級專員署加強合作，尤其在禁止歧視的原則下，制訂清晰和一致的難民收容政策”。

公約第七條：不得施以酷刑或不人道待遇，亦不得未經同意而施以試驗

遞解離境 —— 沒有針對強行遣返的保障措施

香港政府漠視其訂立甄別程序處理尋求庇護申請的責任，而把這個責任留給聯合國難民事務高級專員署。然而，在按照難民事務高級專員署的程序評審此類申請時，並沒有提供任何防止強行遣返的保障。只有那些向入境事務處聲稱遭受《禁止酷刑公約》所指酷刑的

人，才獲得一些防止強行遣返的保障。不過，根據《禁止酷刑公約》實行的程序，並不能就遞解離境提供充分的保障。

針對強行遣返的法律保障亦不足夠。《禁止酷刑公約》下的程序並非法定程序，而《刑事罪行(酷刑)條例》也沒有特意把不強行遣返的原則納入其中。此外，“酷刑”的定義與《禁止酷刑公約》內的有關定義並不一致。

其次，審定難民身份的程序只讓申請人有兩星期時間，就所作的審定向行政長官提交呈請書，但要申請人在兩星期內提出上訴，時間並不足夠。即使是難民事務高級專員署，也讓有關人士有一個月的時間提出上訴。再者，《香港人權法案》並無賦予就有關把沒有香港居留權的人遞解離境的決定進行覆核的權利，或為此而委託代理人到場向主管當局申訴的權利。

除上述問題外，事實上大部分酷刑受害人均不敢按《禁止酷刑公約》向入境事務處提出聲請，因為若他們是逾期逗留者，他們通常都會被拘留。

沒有妥善的審定難民身份制度

難民事務高級專員署採用的審定難民身份制度存在多項問題。首先，難民事務高級專員署是一個不能強制在香港特區出庭應訊的機構。其次，該署的香港辦事處在面見有關人士以審定其難民身份時，不准這些人士有律師在場作為代表，而該辦事處亦沒有以書面詳細解釋有關申請不獲批准的原因。在此情況下，要提出上訴相當困難。此外，難民事務高級專員署不會提供面見過程紀錄，所用的上訴機制亦非一個獨立的機制。該署的香港辦事處人手不足，承受沉重的工作壓力。這表示有關制度未能讓難民有足夠的時間，詳盡地解釋他們親身經歷的問題。由於時間緊迫，傳譯員亦只能簡要地傳譯難民的說話。

公約第九條：人身自由和安全

沒有有效的身份證明文件

目前，尋求庇護人士在其簽證到期時，基本上屬於非法入境者。如他們向入境事務處申請延長簽證期限或簽發擔保書，該處往往會拒絕他們，並要求他們離開香港。此外，大部分尋求庇護人士都害怕與入境事務處接觸，因為很多時候這些人士會因此而被拘留。在此情況下，尋求庇護人士未能持有任何有效個人證件。雖然難民事務高級專員署會向這些人士簽發身份證明文件，證明他們的身份是尋求庇護者，但香港政府並不承認此類身份證明文件。那些與入境事務處接觸而獲發個人證件的都是受擔保的人。然而，該項擔保只是香港特區承認有關難民犯了逾期逗留罪，不享有任何權利。擔保書會說明這些人士被羈留或會被羈留。儘管這些人士持有擔保書，但入境事務處仍

可控告他們逾期逗留。這實際上等同不承認他們的尋求庇護者身份，違反所有國際人道標準。

羈留

尋求庇護人士和聲稱曾遭受酷刑的人均被任意拘留。《入境條例》沒有特定條文保護難民，而且基本上將難民視為慣性逾期逗留者。因此，《入境條例》並不符合《基本法》第二十八及四十一條，該兩項條文保障非本港居民免受任意或非法逮捕、拘留和監禁。此外，對於無權進入及停留於香港的人來說，《香港人權法案條例》的適用範圍並不涵蓋出入境法例。

至於那些可保釋外出的尋求庇護人士，他們須找一名香港永久居民作為其擔保人。這對他們造成很大問題，因為尋求庇護人士甚少會認識香港本地居民。

公約第十條：被剝奪自由的人的權利

羈留情況

很多被入境事務處或懲教署羈留的尋求庇護人士和聲稱曾遭受酷刑的人，均投訴他們在羈留期間受到虐待。在懲教署管理的羈留室亦有同樣的投訴，例如被羈留者要睡在囚室地上、衛生方面的安排差劣，以及作出投訴會被處罰，均是常見的投訴。政府的服務沒有照顧服務對象的文化差異，而政府似乎也沒有為屬下人員提供任何針對種族歧視的訓練。

此外，鑑於難民可能會患上創傷後壓力症候羣，將他們拘禁是否適當的做法，實在令人相當懷疑，尤其是因為他們被羈留時得不到該疾病的專門治療。當局只為他們提供一般的醫療服務，而負責的醫生對創傷後壓力症候羣的徵狀似乎亦不甚了解。

公約第十四條：在法院之前平等及接受公正公開審問的權利

沒有向尋求庇護人士和聲稱曾遭受酷刑的人提供法律援助

政府沒有向尋求庇護人士、難民和聲稱曾遭受酷刑的人提供法律援助，不論是在審定難民身份的程序、《禁止酷刑公約》規定的程序，還是與羈留有關的事宜方面，情況也是如此。

福利事宜

沒有為兒童提供接受教育的機會

尋求庇護兒童因其法律地位而沒有資格入讀香港的公立學校。政府不承認這些外來兒童接受教育的權利，現時亦無為此類兒童提供學位的明確政策或指引。教育署不會向這些兒童提供學位，除非

他們的資格已獲入境事務處處長確認，而有關申請會按個別情況處理。因此，這些兒童是否有權利在公立學校接受教育，視乎入境事務處處長是否酌情批准有關申請。

沒有提供食物或居所

政府沒有為尋求庇護人士提供社會保障或設立特別基金，很多尋求庇護人士因而要露宿街頭，較幸運的或能暫時棲身於教堂。由於尋求庇護人士沒有香港身份證，因此本港的旅舍不會接待他們。與此同時，由於政府不承認尋求庇護者的身份，這些人士非法在港逗留，即表示他們很多都會被羈留，以待難民事務高級專員署審定其身份。

政府把支援尋求庇護人士和難民的工作留給難民事務高級專員署。不過，由於經費有限，尋求庇護人士未能得到任何支援，除非是涉及兒童或單身女性的特別情況，單身男性或夫婦因而亦得不到難民事務高級專員署任何經濟援助。

因此，政府沒有履行為尋求庇護人士提供食物和居所的責任，但又不准他們在港工作。政府應解釋為何不在尋求庇護人士等候審定難民身份期間，向他們提供食物和居所。

享用醫護服務

公立醫院政策：報警

醫院有一項新政策，令沒有有效旅行證件的尋求庇護人士不能與其他人一樣享用醫院的服務，而且可能會被拘留。

過往所有尋求庇護人士和難民只要能夠出示難民事務高級專員署的介紹信，以及證明他們確是尋求庇護者或難民，他們便可在香港的公立醫院接受治療。醫務社會工作者會發出醫療費用豁免證明書，讓這些病人得到適當的治療。

然而，由2005年9月開始，公立醫院實行一項新政策，特別針對那些未持有有效旅行證件的人。當尋求庇護人士向公立醫院求診，出示證明他是尋求庇護者的難民事務高級專員署信件時，醫院方面現已不承認該文件，反而會要求有關的尋求庇護人士出示附有有效簽證的護照，又或擔保書等入境文件。

目前，大部分尋求庇護人士均沒有有效簽證或入境文件，原因是入境事務處將尋求庇護人士當作非法入境者看待，因此不承認他們的尋求庇護者身份。以往曾向入境事務處申請延長簽證期限或簽發入境文件的尋求庇護人士，均像非法入境者般被拘留。

然而，按照《1951年難民地位公約》第三十一條，締約國“對於……未經許可而進入或逗留於該國領土的難民，不得因該難民的非法入境或逗留而加以刑罰”。此外，公約第二十七條亦說明，政府“對在其領土內不持有有效旅行證件的任何難民，應發給身份證件”。

由於入境事務處不向尋求庇護人士發出簽證或入境文件，醫院便只把尋求庇護人士視為非法入境者。曾有數名尋求庇護人士因沒有入境事務處承認的文件，而遭醫院拒絕提供治療。醫院職員會報警拘捕這些人士。

醫院採取此項政策，令尋求庇護人士沒有平等機會享用醫護服務。此外，尋求庇護人士如未持有入境事務處承認的文件，亦因恐防會被拘留而害怕與醫院接觸。

沒有工作權利

尋求庇護人士大部分是非法在港逗留或持訪客簽證，因而不准在港工作。在沒有社會保障或不准工作的情況下，尋求庇護人士無法維持他們本人和家屬的生計。

建議

1. 香港政府應馬上簽訂《1951年難民地位公約》。
2. 政府應訂立公平的甄別程序，以履行《1951年難民地位公約》所規定的責任。
3. 修訂《入境條例》，使尋求庇護者和難民不會因逾期逗留或未持有有效旅行證件而被羈留。
4. 政府應即時向難民提供經濟援助及妥善的醫護服務。