

希望枝子

## 向立法會保安事務委員會就全面檢討處理免遣返聲請策略提交的意見書

### 內容概要

這份意見書將會分為兩大章節。第一部分是對保安局在二零一八年七月四日向立法會提交的修訂《入境條例》第 155 章的建議的回應。第二部分是我們在考慮香港作為難民接收者和輸出者的責任後的倡議。

### 第一部分：對政府現時建議的回應

#### 序言

保安局在七月提交的文件建議對《入境條例》第 115 章作出 23 項修訂措施以向申請庇護者施加壓力。這些措施包括縮短提交文件證據的許可期限、設立捆綁式時間表、限制翻譯服務、拒絕協助庇護申請人、在上訴結果未明時安排遣返等。這些措施明顯是針對蓄意拖延申請程序並濫用統一審核機制的申請人。事實上，整份文件只集中在處理這些濫用機制的申請人以將他們盡快移除。整份文件中絲毫沒有談及改善申請庇護的過程以保護那些迫切需要保護的人的利益，亦沒有考慮這些建議對那些希望能獲得保護的人產生的負面影響。

由於不少律師和人權倡議者都已經對保安局的文件作出回應，故此這份意見書將會從道德倫理的角度審視政府的原則和程序是否以合理的方式行使權力。

#### 評估

這份評估是基於香港政府的現行政策和程序而做出的，並不代表我們支持這些政策和程序。

#### 1. 香港並不承認難民身分

香港一直聲稱奉行「不給予任何人庇護或核實任何人的難民身分」的政策，所以推行不同的措施以阻止難民前來香港尋求庇護。我們認為這些措施當中有些是合理的，也有些是不合理的。

- 合理的措施：
  1. 設立強而有力的邊境管制措施以阻止非法入境者進入香港
  2. 在有大量移民移居香港的國家預先審查入境簽證
  3. 與移民原居地國家合作，打擊將香港宣傳為合適移居地的非法中介
- 不合理的措施：
  1. 以防止「磁鐵效應」為理由，拒絕為尋求庇護者提供能足夠維生的生活條件
  2. 剝奪逃離戰爭和政治迫害的人們在入境時立即提出聲請並進行初步篩選的機會

#### 2. 就非法入境者身分的使用

一直以來，不少經濟移民為了改善生活而從其他亞洲較落後的地區移居到香港。有見及此，香港有一套完整的打擊非法移民政策，當中包括拒絕給予任何形式的居留權給非法移民。我們認為這些措施當中有些是合理的，也有些是不合理的。

- 合理的措施：
  1. 將所有未有持有效簽證/許可證進入香港的人視為非法入境者，即使他們在被發現後提出庇護申請

- 不合理的措施：
  1. 將持有效簽證/許可證，並在這些簽證/許可證的有效期限之內嘗試提出庇護申請的人視作非法入境者
  2. 通過禁止人們在簽證/許可證的有效期內提出庇護申請，強行令人成為非法入境者

### 3. 工作權

香港一直將難民與經濟移民混為一談，並製定政策阻止經濟移民將香港視為潛在的工作地點。其中一項就是禁止庇護申請者在港工作。我們認為這些措施當中有些是合理的，也有些是不合理的。

- 合理的措施
  1. 在有為庇護申請者等候申請批核的期間創造足夠維生的生活條件的情況之下禁止庇護申請者工作
- 不合理的措施
  1. 在沒有提供足夠支援的情況下禁止庇護申請者工作
  2. 在酷刑聲請被成功確立後依然被禁止工作

### 4. 公民身分和居留權

香港人的公民身分是受到保護的，而且限制社會服務、醫療設施和教育予只有能夠符合嚴苛的移民要求的人才能使用。只有已經在香港連續居住滿 7 年的香港居民才能獲得居留權。我們認為這些措施當中有些是合理的，也有些是不合理的。

- 合理的措施
  1. 在向庇護申請人給予不受限制的社會福利，醫療設施和教育機會的前提下，拒絕向他們提供公民身分
- 不合理的措施
  1. 同時拒絕向庇護申請人給予不受限制的社會福利，醫療設施和教育機會以及公民身分
  2. 拒絕向成功申請庇護但又未能被安置的人給予公民身分

### 小結

1. 在目前的制度下，香港政府不僅採取了能大力保護其不接受難民的原則的政策，而且將這一政策推向一個極端，通過盡可能使申請人需要生活在悲慘和困難的處境中，以圖向其他人指出香港不是尋求更美好生活的人的目的地。這些都是不恰當的措施，而且超出人道主義原則可以接受的範圍。
2. 從政府的文件我們很清楚地知道統一審核機制的主要作用是為了判定入境處是否能夠在不違反其提供保護的責任的前提下，合法地執行遣返。統一審核機制的設立是為了執行政府「不給予任何人庇護或核實任何人的難民身分」的政策，並且將申請庇護失敗的申請人盡快遣返到原居地。這並非對篩選機制的恰當使用。篩選機制理應用作一道人道保護屏障來阻隔折磨或其他任何方式的迫害。
3. 現行制度存在利益衝突。當負責遣返非法入境者的入境處需要同時根據一個不承認難民也不提供庇護的政策來進行一個關乎人權的決定時，有機會會導致機制被誤用。現

時似乎並沒有人意識到這個危險的存在。在這個情況下，我們需要對統一審核機制進行某種形式的獨立評核來重新建立對機制完整性和持平的信心。

4. 政府通過將立法會和公眾的注意力轉移到某些濫用機制的庇護申請者以及經廣泛報導涉及治安的負面事件，塑造難民的負面形象，並以此確立其收緊管制和加快遣返的建議的正當性。同時政府亦是在試圖掩蓋其不能為尋求庇護者提供足夠人道援助的過失。與其將精力集中在濫用統一審核機制的人身上，政府更應該檢討自身對權力的濫用。

## 第二部分：香港難民政策的新方向

### 序言

第一部分中對香港現行審核機制的評估揭示了入境處現時因為只集中濫用機制的人而形成對香港難民和酷刑聲請者片面的印象。這是源於 1) 一直以來大量堆積等候審批的個案及 2) 香港政府對於難民和酷刑聲請者採取防衛性的政策。正如第一部分所述，香港政府一直堅定地奉行這些政策，並引致一些不可接受的行動。

事實上，之前入境處已經因為累積了大量庇護申請個案有待處理而投放更多資源來加快審查進度。我們認為，通過入境處的行政措施和更嚴密的入境限制，現時情況經已受控。故此在這個階段政府更不應該讓反對難民的組織得償所願，在情況已經受控的時候依然推行嚴厲的難民政策。政府應該好好利用這次機會來對其難民政策進行全面檢討而不是只集中精力在統一審核機制上。

以下是一些為何我們應該更全面地看待難民問題的理由：

- 雖然香港奉行不承認難民也不提供庇護的政策，但總會有人來到香港，希望能得到庇護。關上大門既不會解決當前問題也不能作為零接收率的理由。一個零難民的香港，從目前的政策來看，並不是一個現實的結果。
- 從外國經驗我們可以得知就算嚴苛的難民政策可能減慢難民湧入的速度，但其實不論政策有多嚴格我們始終是不能完全阻止他們進入香港的。為了在經濟上得到更好的未來而產生的磁鐵效應並不是驅使難民離開的原因，強迫那些生活在戰爭和迫害條件下的人為了生存而離開的驅逐效應才是。在這個情況下，難民會尋找一些政治穩定的國家以令他們的個案能夠在法治的框架下解決，而不論當地的政策是什麼他們都會用盡所有辦法令自己能進入那個國家。
- 雖然香港社會因為缺少多元文化的交流而對難民產生偏見，但香港本來就是一個建基於難民的社會。大部分的本地家庭只要將他們的家族歷史追溯到兩代、三代、以至四代之前，不難發現有為了逃離政治逼害或貧窮而來到香港尋求穩定的成員。目前為了保護邊境不會受大量移民湧入衝擊的政策與每日接受通過單程證來港的移民政策並不相符。我們需要更好和更公平的難民政策以避免引來種族歧視的指控。
- 目前已經成功申請庇護並已經在香港居住多年，但因為不同原因而不能被安置到其他國家的難民數目正在增加。他們現時依然面對可能要被遣返的威脅，同時也被視為非法入境者，不能在香港工作、拿取社會福利，更甚談融入香港社會。拒絕給予他們公民權利，對他們來說是很過分的人格冒犯，而且也會為香港的人權狀況蒙上污點。以

維護邊境穩定作為理由來故意將難民排除在公民身份之外是一個日益嚴重的問題。除非我們願意將這份政策重新定義，否則這將成為香港難民政策的致命弱點。

## 管理策略

正如第一部分所述，政府有關難民的政策大部分都是為了防止出現「磁鐵效應」和盡快而有效率地將申請庇護失敗者遣返而生。統一審核機制只是整個過程的其中一部分，而政府必須承擔責任，以便可以在合法的框架下執行其政策。

從宏觀角度來看，目前對設立一些管理政策來管理香港為數不多的難民人口的議題並沒有太多討論。在現時的政策下，「管理」就等於提供最低限度的人道主義支援和提供符合統一審核機制要求的最低限度法律援助。

在其他司法管轄區，「管理」一詞含有更正面的人道意義，不論最後結果如何都會幫助難民成為能對社會和經濟做出正面貢獻的人。同時，「管理」也包含協助社會營造歡迎和包容移民的氣氛的意義。

要令這種「正面管理」有效，我們需要接受必須改革現行制度的事實，特別是在第一部分中我們指出有濫用權力的地方。這樣我們就可以將原本現時難以解決的難民管理問題扭轉乾坤，令香港從中獲益。

在第一階段我們應該重新審視已經成功申請庇護的個案，給予他們工作的權利以及居留權。這對香港目前入境政策的影響輕微亦同時對經濟有正面影響。現時通過統一審核機制而申請庇護的低成功率已經足夠防止產生「磁鐵效應」。更重要的一點是，我們應該知道大部分的成功申請庇護者都有技能和能力，不會對草根工人造成威脅。

管理方式上的轉變不代表香港嚴謹的入境政策有所放鬆。事實上，我們需要維持甚至加強對邊境的控制以防止來自沒有戰爭或政治逼害紀錄的國家的人前來香港尋求庇護。我們可以建立預先篩選機制，讓統一審核機制集中處理更複雜的個案而不用糾纏在佔大部分的簡單個案。

在第二階段我們應該審視尋求庇護者在統一審核機制批核申請期間面對的人道情況。雖然或者有必要在他們的逗留條件中加入不許工作的條款，我們亦應該利用這個機會，作為他們通過統一審核機制和獲得財政援助的條件，要求他們參與義務工作、職業訓練、實習、社會服務等以對社會作出貢獻。這樣對政府抑或申請庇護者都有益處，例如：

- 提供機會讓申請庇護者改善和應用技能
- 提供為社會作出貢獻的機會
- 減低從事非法工作的誘因
- 發展正面的社區精神
- 提供正面的全人發展
- 協助他們預備接受安置、遣返或融入本地社會
- 協助香港發展成為多元文化的社會

誠然，我們需要在合適機會的數量和種類上再作更深入的討論，而過程中社會大眾、商界、非政府組織、社福界、教育界、醫療界，乃至政府都應該參與其中。展望未來，這個方案有能力成為香港的標記並成為其他地方的典範。

## 總結

1. 香港現時的難民政策並不足以在同時滿足政府的目的和人道主義的原則的前提下解決難民問題。香港對待難民的方式已經開始引起國際關注，也只會受到更多國際壓力。
2. 我們有足夠的理由促使香港在指定難民政策時考慮以更廣闊的角度看待問題以避免問題繼續累積並令政府承受不必要的批評。
3. 通過建立一個承認難民是香港人口的一部分的難民管理制度以及對現行制度作出修改，香港將能夠解決難民問題，並且成為管理難民這領域的重要領導者。