

香港 深度

## 立法會極速通過加快遣返難民政策：面對死亡恐懼，難民呼喊「請仔細看看我們」

香港不是難民拯救地。「人們最後一次看到我，會是在（原居地）機場，但當我被捕後，我會被消失。在此之後，不會再有我的消息。」



Jimmy 來港十多年，來審核程序上兜兜轉轉，仍未等到公義到來，他已經老去。攝：Stanley Leung/端傳媒

特約撰稿人 鄭淑華 發自香港 | 2023-02-10

在John Peter南亞的家鄉，殺戮是常態。他在政府部門工作，因違抗上司不道德的命令反倒被追殺，一度與死亡擦身而過。為了活命，他必須逃跑，而且離家愈遠愈好。

「我可以因為任何原因而死掉，但絕對不會死在敵人手中。」John Peter當時承諾自己說。那年冬天，他在網上搜尋免簽證可以到達的地方，選定了香港。

不過，香港沒有簽署1951年的聯合國《難民地位公約》(The 1951 Refugee Convention) 和1967年的《關於難民地位的議定書》(1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)，因此不會給予任何人庇護和核實其難民身份，亦不會以「難民」稱呼他們，而是用「免遣返聲請人」。但1992起在香港適用的《禁止酷刑公約》列明，「如有充分理由相信任何人在另一國家將有遭受酷刑的危險，任何締約國不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國家。」

因此，像John Peter一樣逃命到香港的難民，會向入境事務處提出免遣返聲請，若他們的「迫害風險」獲確立，便會被轉介至聯合國難民署，而難民身份亦被確立的話，他們會被安排移居至第三國家。換言之，香港是一個中轉站。

John Peter在港已有7、8年，個案已進入司法程序，正等待司法覆核的結果。但讓他預料不及的是，保安局在2022年12月7日更新遣送政策。在港的免遣返聲請人正面對更迫切的威脅——若原訟庭拒絕他們司法覆核許可申請，即使上訴至更上級的上訴庭、甚至終審法院，入境處亦可即時將他們遣返回國；而政策適用於在生效前及後被原訟法庭拒絕司法覆核訴訟的聲請者。這摒棄了入境處一向對仍在訴訟階段的聲請人暫緩遣返的原則。保安局解釋，這是為了杜絕聲請人以司法訴訟拖延非法逗留，並預計新政策能額外遣返1200名聲請人。

待在香港的免遣返聲請人，因種種原因離開家園，來到這城市避難，卻被繁複而嚴苛的程序消耗，苦等多年也離不開窘境；加上港府給予的援助匱乏，他們無奈在社會邊緣浮沉。然而，「假難民」、「騙福利」、「罪案源頭」的指控未有放過他們，港人謾罵聲音此起彼落，難民政策一再收緊。

在端傳媒的訪問中，他們用了化名、樣子模糊，說擔心被香港政府報復，影響他們聲請的審核。這群在公眾視野中被隱形了的難民，在香港的命運愈漸渺茫。

## 活在恐懼之下

John Peter剛好在近日收到信件，告知他即將收到司法覆核的決定。

自此，他陷入了一場惡夢，像「精神折磨」，腦中時刻幻想着敗訴的話，或會被遣返回國的畫面：「我一定會被政府殺死……人們最後一次看到我，會是在機場，但當我被捕後，我會被消失。在此之後，不會再有我的消息。」

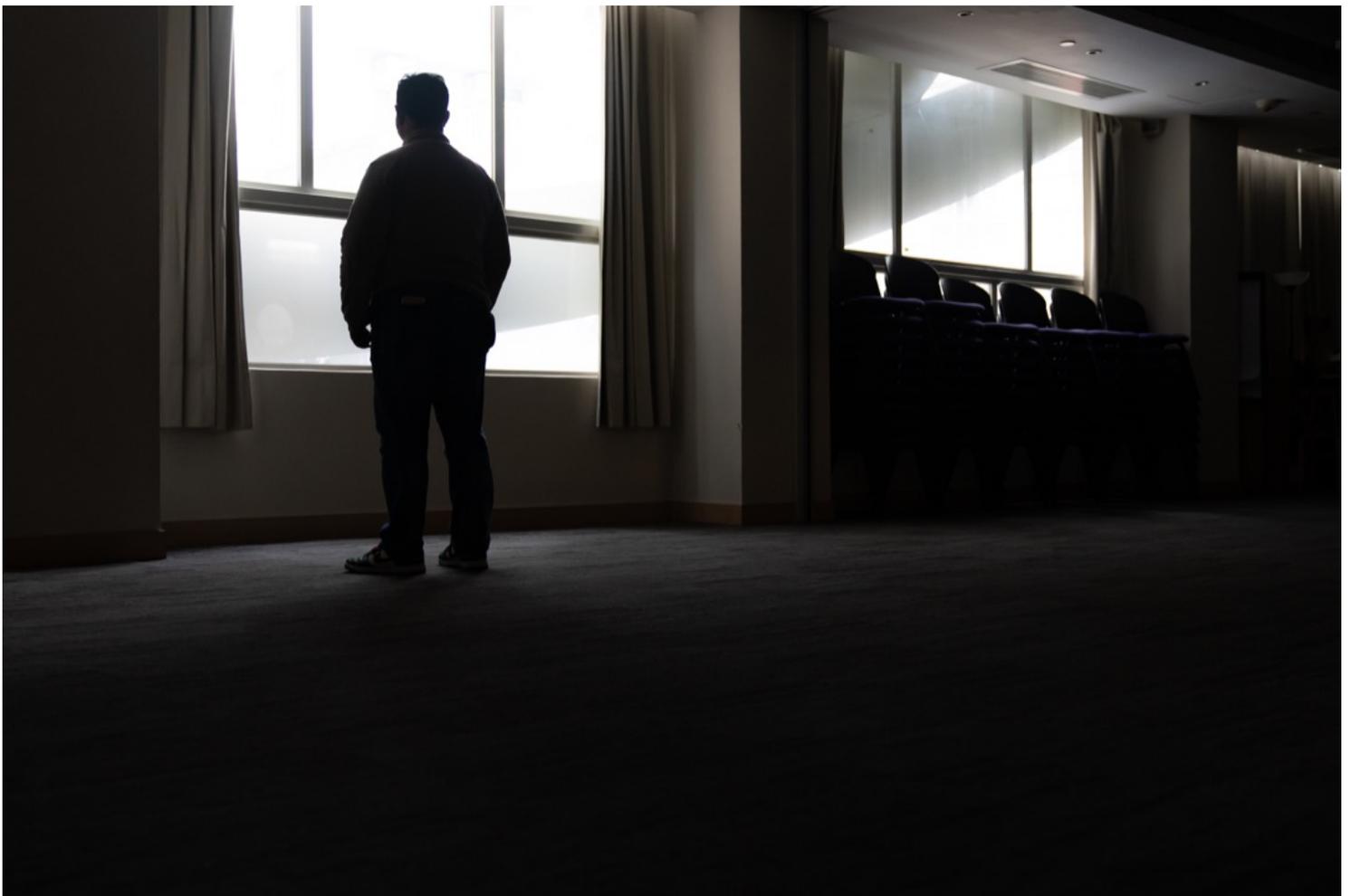
離家時，John Peter來不及帶走可證明受迫害的文件，自感在審核程序面前吃虧，他對裁定作了最壞打算。

「沒有人會知道我的存在。」John Peter說。他的眼白微微泛黃，透出紅血絲，他想着，要是被拒，他會說服入境處人員把他羈留，寧願失去自由也不要回國賠命，但具體怎樣做，他也不知道。

政策來得倉卒，由建議至實行，只是幾個星期的事，連諮詢也免卻。在實施後的那幾天，律師張雨湄的電話信息通知閃過不停，都是她協助的聲請人找她求助：

「這是不是代表無論我做甚麼，他們也可以遣返我？」「Chelsea，怎麼辦？我可以做甚麼？這消息讓我很擔心。」「我對我的個案子感到很沮喪，請告訴我一些最新情況。到底是怎麼回事？」

其中一個聲請人，來了香港十多年，每次開會時都問律師「自己是否還有希望」。這次，他對張雨湄說，他「在這裏差不多絕望了。」



John Peter 在家鄉因違抗上司命令被追殺，若被遣送回國，他預視自己會在機場被捕，之後被殺掉。攝：Stanley Leung/端傳媒

張雨湄任職的帝理律師行，是在港少數服務免遣返聲請人的律師行。在新遣返政策下，她說手頭上約5宗個案會直接受影響。

消息一出，律師行不斷收到查詢，忙着安撫和解釋。為了讓不諳英文的客戶意識到這意味着甚麼，在新政策生效那晚，張雨湄敲了設計師室友的房門，一邊解釋這新措施，一邊漏夜製圖。笑臉圖案代表個案被確立、哭臉代表敗訴，加上幾個箭咀和長方框框，兩人將難澀的免遣返聲請程序簡化成一張圖表。

圖的最上方，是入境處，即是免遣返聲請人面對的第一關。張雨湄說入境處作決定如「揀板」（蓋章），多數不獲確立。根據入境處統計，2014年至2021年期間，99%的免遣返聲請被裁定為不獲確立。

張雨湄最近處理的一個個案，由與入境處職員面談至收到決定，只用了11天。聲請人在收到不確立通知後，可於14天內提出上訴，酷刑聲請上訴委員會可根據文件或以口頭聆訊作裁定。若再次敗訴，聲請人便可由行政程序進入司法程序，由原訟庭開始，在各級法院逐步提出司法覆核。但法院只會指出行政程序犯的錯誤，就算上訴成功，聲請只會回到行政階段，重新被審核。

截至2022年底，14900名在港免遣返聲請人當中，200人的聲請處於入境處審核階段；約2800人在等待上訴委員會作出決定；約8200人進行司法覆核或其他訴訟程序；約1500人在囚、還押候審、等候檢控或調查程序等原因留港；剩下約2200人正被安排遣送離港。

## 收到「白色紙」就被遣返

在新政策實施後，A來過位於屯門的青山灣入境事務中心簽到，領取俗稱「行街紙」的擔保書，亦是免遣返聲請人在港暫時逗留的身份證明。

A察覺這次有些異常。與她一同來簽到的人多了，在大樓外排了一條長龍，她不知道為甚麼。進去後，大伙兒在等候區內還要多等20分鐘至半小時，大家都很安靜。一塊玻璃分隔聲請人和入境處職員，A選了張椅子，靠着椅背坐得筆直，緊張得一動不動，憋着呼吸死盯着玻璃，等候被發落。

「咚咚。」職員敲一敲玻璃，讓一星期報到一次的聲請人認領自己的「行街紙」。她留意到，入職處職員現在把聲請人分成一星期報到一次和兩星期報到一次，要他們分開排隊；而且多了個案被轉做一星期報到一次，有些甚至收到入境處職員派的「白色紙」，A說那是代表要被遣返的文件。而她的案件仍在等待司法覆核申請許可的階段，須兩星期報到一次。

和A一起簽到的一位朋友，是位母親，兩個孩子還是嬰兒。那天毫無預警下，她收到了「白色紙」。「我們給你時間去收拾行李，之後會打電話給你，你要準備好回到你的國家。」A聽到那入境處職員說。



服務難民和尋求庇護者的慈善機構「希望枝子」表示，目前沒有服務使用者因為新收訂條例而被遣返，但政策散播的恐懼和不確定性，籠罩着這難民群體。

「新條例落實後，他是『有權』將你遣返，但你不知道他會不會，亦不知道幾時。」「希望枝子」難民機會及發展計劃經理Niki說。「那影響比真的遣返更加大，因為那心理負擔，那種壓力，去面對一個更加不知道會怎樣的未來。」

「希望枝子」難民機會及發展計劃高級個案工作員Chris向端傳媒表示，疫情時，入境處曾將報到頻率拉長至6個星期、甚至8個星期一次，但近兩個月來，他們明顯注意到聲請人的報到頻率變得更頻繁，但不能肯定這與新政策是否有關。

端傳媒向入境處查詢關於上述報到次數變頻密問題，入境處未有正面回答，只表示在更新遣返政策實施至2023年1月31日期間，入境處共遣送188名聲請不獲確立者離港，包括103人在司法覆核個案被原訟庭拒絕後被遣送離港，而當中13人被遣送時有尚待處理的法律訴訟程序，是自新政策落實後，首批在港尚有訴訟卻已被遣返的聲請人。

「入境處會繼續致力將聲請不獲確立者盡快遣送離港，以維持有效的出入境管制及保障公眾利益。」入境處在書面回覆說道。

「希望枝子」現時舉辦講座和提供諮詢，幫助聲請人理解其個案的階段和進度，作出機構所強調的「informed decision（知情的決定）」：讓聲請人明白可能隨時須離開，要做好心理建設或為將來鋪路，例如讓機構連繫難民原居地的組織，盡量令他們回家之路安全，並幫助他們重新融入當地社會。

但入境處的消息來到之前，這群免遣返聲請者也只能等待。

## 破碎的系統

現時有一萬多名聲請人滯留在香港，在立法會會議上，保安局稱他們濫用司法程序，以訴訟拖延逗留在港的時間。在張雨湄看來，這是香港難民政策不完善的後果：「這個系統是司法覆核建立下來的……行了好幾次，trial and error，錯了，重新來過；錯了，重新來過。」

時間回到90年代，香港並未有一套正式的審核機制，聯合國難民署承擔難民地位甄別、援助和重新安置等工作。直到2004年，終審法院在「Prabakar」案裁定，香港政府有審核難民的責任，不能依賴聯合國難民署的確認，去決定是否執行遣返，而酷刑聲請過程須達至「高度公平」標準。入境處因而制訂了一個獨立機制，審查根據《禁止酷刑公約》提出的申請。

但新的機制充滿漏洞，很快便迎來另一次法律挑戰。2008年，法庭在「FB & Ors」案指出，入境處拒絕

為酷刑聲請人提供法律代表、裁決人員缺乏培訓、面見和作裁決的人員並非同一人等政策既不合合法，也違反公平原則，並裁定政府必須為聲請人提供免費法律支援。經完善後，酷刑聲請的審核在2009年恢復。

及後，2012年的「Ubamaka」案和2013年的「C & Ors」案中，終審法院進一步裁定，除了酷刑之外，港府亦須考慮聲請人面對其他「殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰」等風險，並且須獨立地審核聲請。2014年起，港府實施統一審核機制，入境處根據所有適用的理由，一次過為免遣返聲請作審核。這機制也只有9年歷史。

「由一開始沒有這系統，到有一個癩腿的系統，跟着（有）一個好點的，去到2014年統一的system。幾多年了？這些case便積壓在這裏。」每當系統有改動和完善時，聲請個案便在新的系統下重新被審核，這些人恰巧被夾在縫隙之間，動彈不得，一等便是十多年。

「所以我會這樣理解：你會將這個blame放在那些人身上，還是system上？」張雨湄問。

尚待審核聲請的數字，在2014年至2016年間達到高峰，有9000至逾萬宗，其後在2017年回落至5899宗。2018年，聲請數字大幅下跌至500多，之後徘徊在200至700宗之間。立法會文件引述入境處，指由於新聲請數字減少，加上入境處在2016年開設83個新職位處理聲請的個案，積壓情況得以紓緩。

事實上，聲請的新增數字一直下跌，自2014年的8951宗，每年減少2000至3000宗，跌至2017年的1843宗。之後幾年，個案都維持在約1200宗，直到在2021年回升至2000多宗及後回落至1200多。

除了更新遣返政策外，保安局宣布的5項「加強措施」，還包括以先訂立後審議程序；新增多一個羈留設施，令羈留名額外增加至900個等。至於另一個同時是羈留設施的青山灣中心，為了維持「紀律和秩序」，被羈留者可被要求進行體腔搜查、驗尿等，以偵察他們有否藏毒；而「違反紀律」者，隔離拘禁期會由7天增至28天。

根據《入境條例》，入境處有權羈留「須被遣送」或「可被遣送的人」，當中包括免遣返聲請人、違反《入境條例》的逾期居留者或非法入境者。





青山灣入境事務中心。網上圖片

香港現時有三個羈留設施：青山灣入境事務中心、馬頭角羈留中心及大潭峽懲教所，分別有入境處及懲教署管理。2022年截至九月底，三間羈留設施共羈留368名免遣返聲請人。當中被政府稱為「智慧監獄」的大潭峽懲教所，在各處設閉路電視，羈留者須全天候配戴「電子手環」被監測心跳及行蹤，亦有報導指懲教所濫用武力和單獨囚禁。當局回覆傳媒，指一直根據相關法例及原則管理懲教所，羈留人士對待遇不滿，可作出申訴。懲教署不會就個別個案或運作安排作出評論。

越南船民武文雄（金鷹）曾在港犯事後坐牢20多年，出獄後被囚於青山灣入境事務中心和大潭峽懲教所共5年，四分之三的人生都在牆內渡過。他曾提出免遣返聲請，皆因回到原居地他可能沒法生活，而可依靠的朋友全在香港。但從青山灣入境事務中心轉到大潭峽懲教所羈押後，他感到身心俱疲，決定放棄聲請，回到家鄉。

2020年，大批在青山灣入境事務中心的羈留者發起絕食，抗議無止境被羈留和不人道對待。有被羈留人士對傳媒指，曾在不服從入境處職員指示後被人用棍毆打，入境處當時回應指不認為這個情況會出現，又指職員受過訓練，沒有必要犯下可能負上刑責的行為。

羈押令聲請者感到氣餒，立法機關亦展示對他們的敵意。立法會保安事務委員會於2022年12月討論更新遣返政策，歷時僅1小時，並在一致讚好和欣賞聲音中結束；有議員則期望更進取的行動，杜絕「假難民」。何君堯建議，政府應「大刀闊斧」調整政策，考慮「凡進來的都全部趕進去禁閉式」，並「蛙跳式」將原訟庭被拒的聲請，直接跳到終審法院，繞過上訴庭。

陳健波也不諱言，說「現在立法會已經不同」，任何可以透過修改法例去減少難民的程序，只是合情合理，也會支持，並希望保安局「大膽點去做」，明言「通過機會很大，你不用擔心。」

張雨湄認為，「這是很大kick out asylum seekers的wave（攆走尋求庇護者的浪潮）裏面其中一個波浪，前面已經有，後面陸續有來。」



律師張雨湄指，免遣返聲請的個案被積壓多年，是源於審核系統的不完善。攝：林振東/端傳媒

她指的前浪，是2021年生效的《2021年入境（修訂）條例》，以「改善」為名，全面收緊政策，令在港難民的處境更不利。這包括賦權入境處，可以人手和資源、或要待聲請人的原居地審出入境文件等為由，延長聲請人羈留期，這讓聲請人難以與法律團隊和組織接觸，也無法與在家鄉的人聯絡，讓他們找證據。

而審核會面中，如入境處「合理地」認為聲請人可以理解和以某種語言溝通，便可指示聲請人用該語言溝通，即使這不是他們的母語。同時，聲請人向酷刑聲請上訴委員提交存檔上訴通知後，若有新證據，須在7日內提交，若趕不及，聲請人要多花氣力說服入境處，處方亦有權不受理。

「這是個很大的倒退，那history是，因為有judicial review（司法覆核），系統有些進步，逐步逐步enhance，現在就是逐步逐步cut.....」

張雨湄指出，現時的系統不時出現錯漏，其中一次搞亂她律師行代表的聲請人的國籍，而程序公義上也有

不足，例如上訴委員會可拒絕讓聲請人作口頭聆訊，便作出決定，給他們自白的機會也省略。

人權律師何珮芝律師書面回覆端傳媒查詢時指，香港的審核系統中，就算很有力的聲請，也往往不被承認。她所創立的「香港守護尊嚴中心」曾接觸從葉門和伊朗來港的難民，但他們的聲請都遭拒絕。新政策將意味，有明顯受迫害風險的聲請人，也面臨更高被遣送的風險。

《明報》曾向保安局查詢，若聲請人被遣送後，獲上訴法庭或終審法院批准其司法覆核許可申請，該如何處理。保安局指入境處會「按個別個案徵詢律政司法律意見，以作適當的處理。」

「我們沒貶損法庭的權威，我們也沒減損該位人士得到法庭協助的權利。」保安局副局長卓孝業在立法會會議上，表示有信心和理據，落實新政策並把遣返聲請人。

## 「請仔細看看我們」

Jimmy從錢包裏取了張有點泛黃的證件，交到記者手中，說從沒有給其他人看過。那照片中的男生，頭髮蓬鬆，身型瘦削，穿着灰色格子西裝，繫了條紅領帶，明亮的眼睛望向鏡頭。

相中人是年輕的Jimmy，那時他還在家鄉，過着不俗的生活。來港十多個年頭，現在他已是中年，容貌隨歲月變化，深深淺淺的皺紋刻在他的前額，鬢角夾雜白髮。

Jimmy 因為宗教迫害，在家鄉被多次襲擊受傷，之後更成為官方追捕的目標。為了躲開追捕，他收拾幾件衣服，帶着一個背包，由家鄉逃去中國大陸，再輾轉來到香港，以為可以在這裏找到拯救。

由提出免遣返聲請，至他第一個和入境處的會面，他等待了幾年。在被拒絕後，Jimmy向上訴委員會提出上訴，聆訊只花了15分鐘，一眨眼便完結。一年後他收到結果，是不確立。他的聲請至今還在程序之間兜兜轉轉，又是另一場漫長的等待。

Jimmy離家後，敵人把目標轉向他家人，有家人因此曾身陷囹圄，他也有至親在這十多年間去世，等不到和他團圓；而和Jimmy最要好的兄弟在幾年前失了蹤，現今生死未卜。剩下的人還在其他地方躲藏中。

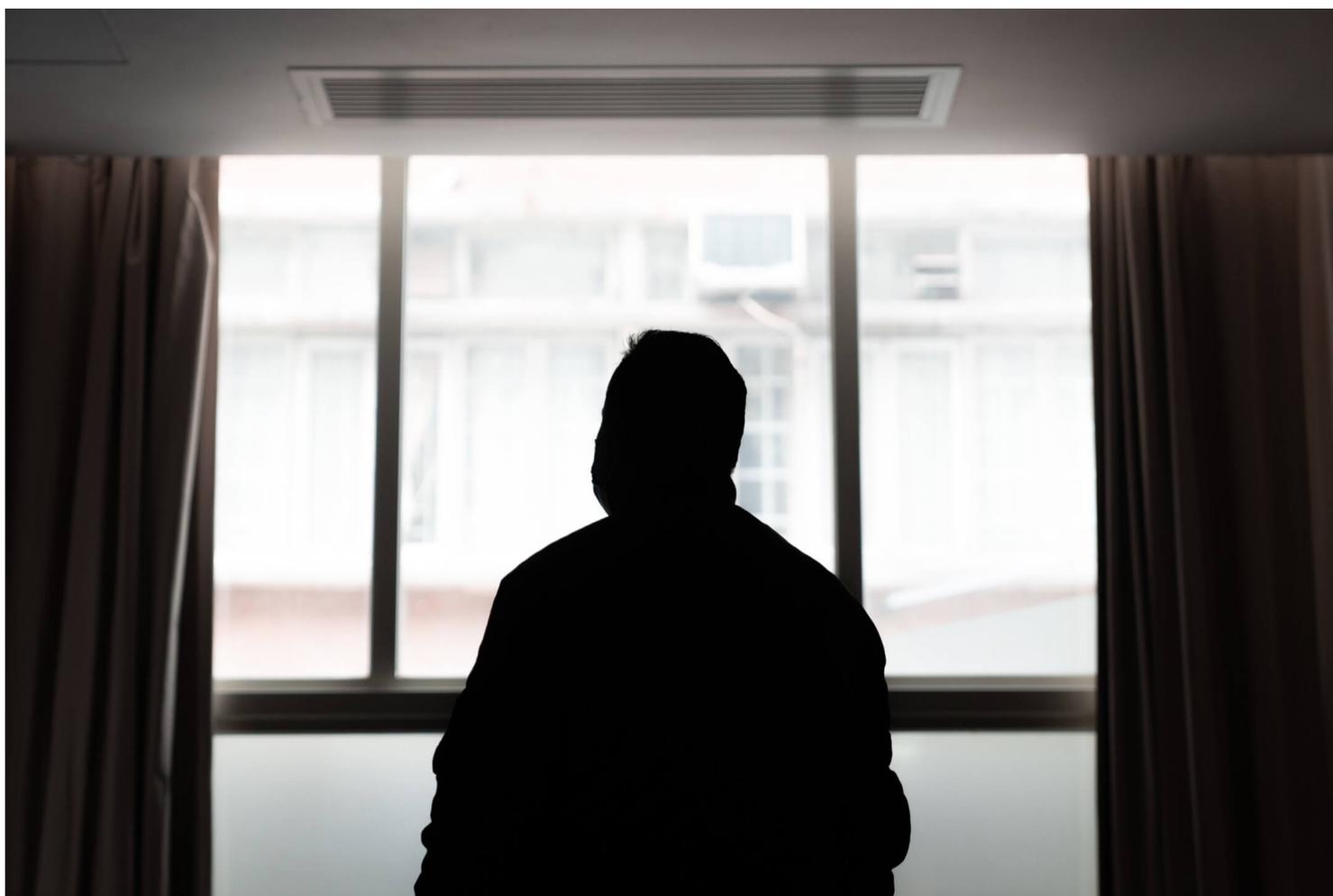
一想到家人，他自責得很。「我現在沒有選擇。我在等公義到來。這已經拖得太久了。」Jimmy 說。

「有時我在想，我們作面見，在面見後，他們讓我們等很久，才等到決定，但拒絕我們的聲請時，他們只給我們兩個星期申請上訴。而現在這個新政策下，如果敗訴，他們要立即送走我們——為甚麼呢？」他着急得哽咽起來。

這些年來，他交出了證明，向局方告訴自己一切，拼命解釋，但入境處人員卻說：「你可以留在你國家的其他城市。」

若現在要回國的話，Jimmy 說他會在機場被捕，然後不明不白被殺死，就如他在報導中看到，那些在家鄉和他有相似經歷的人。

他說，自己三分之一的人生都在香港，卻一無所有，若還要再蹉跎，就算聲請最終被確立，他也已經老去，沒有精力去做他所嚮往的事了。



若現在要回國的話，Jimmy 說他會在機場被捕，然後不明不白被殺死，就如他在報導中看到，那些在家鄉和他有相似經歷的人。攝：Stanley Leung/端傳媒

根據法例規定，免遣返聲請人不可在港工作。社會福利署委託國際社會服務社，向聲請人發放津貼援助：每人每月會獲發1200港元指定超市電子現金卡；而他們須自行在香港尋找居所，成年人每月住屋津貼只有1500港元，未成年人750港元，會直接支付給業主。電力、煤氣等公用服務的津貼為每月300港元，交通津貼每月200港元至420港元不等。

Niki說，香港物價高昂，一個聲請者每月最終可能只有300至400多港元現金，而且他們以年計時間逗留在香港，長時間在這困境下，有人挺而走險，犯法去獲得金錢。2022年1月至9月，有約300持「行街紙」人士因非法受僱被捕，大部份為免遣返聲請人；另有500多人因干犯刑事罪行而被拘捕，其中盜竊佔200多宗；坊間有指「假難民」（免遣返聲請人）是罪惡源頭，翻查資料，同一時期，香港盜竊案總數為13150宗。

「公眾如果可以了解多些背景，或者思想一下這個問題，你就會明白到有一些不幸的情況，不是當事人想發生的。」Niki說。

立法會文件提到，有批評指，人道援助金額自2014年起徘徊於在每月3000元多的，遠遠不能應付聲請人的基本需要，政府表示是要讓聲請人「不致陷於困境」，同時「避免變成誘因，吸引更多聲請人」。

Jimmy說，他經常覺得自己是個包袱，有工作能力，卻要依賴援助度日。生活沉悶時，他會上教會，參加一些活動，又或者看看書，也會邀請朋友到家作客。他強調，現時自己「甚麼也不可以做」，「要遵守規則。」

John Peter也如是，空閒時，他會陪伴其他免遣返聲請人到醫院、法庭、入境處等，也會幫助他們搬家。

就算在香港的生活不易，兩人仍對港府表示感謝，因為至少他們還活着。

Jimmy說，他不責怪入境處人員，因為他們只是執行立法會制定的指令。

「我可以對他們（入境處）說，這是我們的請求：請盡量查看每個人的案子，如果他們真的求你們救救他們的性命，給他們機會。如果他們沒有問題，他們不會留在這裏，幾年後他們就會想走。那我呢？還有其他人，我們在尋求幫助，在求他們：請仔細地看看我們。」

而他願意受訪，是因為希望能將問題傳達至政府，「可能政府其中有人會憐憫之心」。在一切紛擾之後，他仍心存盼望。

訪問中，記者問三位受遣返聲請人，若他們的聲請被確立，能擺脫現在的生活，重頭開始，那會是怎麼樣？

A笑逐顏開，雙眼閃閃發光。她會和兒子團聚，然後開一間餐廳，牆身不可以是白色，因為這太沒有家的感覺了。粉紅的花、小型瀑布，很大的廚房、木製的餐桌、黑色的椅子……她手舞足蹈，模擬東西擺放的位置，多細微的地方她都想好了。「我很愛煮菜，我很愛裝飾。」

John Peter的家人與他疏離，責怪他倔強，為自己和周遭的人帶來不幸。他想，如他能到西方國家定居，或者他們會改變主意，與他們修補關係。他想找份好的工作，保安或耕田，與勞力相關的都可，屋子不用太大，但不要像香港的那樣細。若有機會，他希望投身到老人護理的工作，「當我幫助別人，我感到受祝福。」

Jimmy還能跟剩下的家人過日子。他願意做任何工作：髹油漆、或在他家人開的店幫忙。賺到的，他說會把一部分捐出來，幫幫貧窮的人，或贊助兒童接受教育。「如果我可以挽救一些生命，這是我活着的意義。我在這世上，不是沒有原因和熱情的。」