香港難民 看不見的牆

採訪/撰文·鄭祉愉
攝影·劉玉梅、徐子豪、李浩賢、趙賦禧、周耀恩
插畫·劉彥耿
（青山灣入境事務中心內圖片由入境處提供）

"One death is a tragedy. One million is a statistic."

根據聯合國難民署統計，至2015年底，全世界有6500萬人因各種衝突被迫離開家園，流離失所，數字達到有紀錄以來的歷史性新高，其中三分一人成為難民。

什麼是難民？《聯合國難民公約》定義如下：「因種族、宗教、國籍、特殊社會團體成員或政治見解，而有恐懼被迫害的充分理由，置身在原籍國領域外不願或不能返回原籍國或受該國保護的人。」

根據官方講法，香港沒有「難民」，只有「尋求庇護者」，意思是「自稱難民，但申請未得到確定審核的人」。保安局署理局長李家超在去年11月底立法會回應「打擊假難民」議案時說，聯合國《難民公約》從來未適用於香港，香港政府一向採取堅定的政策，不給予庇護、不核實任何人的難民資格。「免遣返聲請人在任何情況下都不會被視為難民，亦不會在香港享有合法居留權利。」

香港目前累積有超過一萬宗未經審核的免遣返聲請，作為國際城市，於席捲全球的難民潮中該如何自處？

曾在香港協助美國前CIA僱員斯諾登的人權律師Robert Tibbo接受訪問時指出，《難民公約》第31條已成國際習慣法，因此適用於香港。該條規定如下：「對於未經許可而進入或逗留於一國領土的難民，如毫不遲疑地自行向當局說明其非法入境、逗留之正當理由，該締約國不得因該難民的非法入境或逗留而處以刑罰。締約國應給予上述難民一個合理的期間以及一切必要的便利，以便獲得另一國入境的許可。」

近年社會眾聲喧嘩，聯合國禁止酷刑委員會於2015年發表9頁長的審議，批評香港政府違反《人權公約》規定。香港社會工作人員協會進行的一項調查顯示，被羈留人士的權益受剝奪。統一審核機制推出以來，外界批評之聲不絕；同一時間，「假難民」爭議鬧得沸沸揚揚。

也許，對待身陷險境和因各種原因而來到我們身邊的「投靠者」，「妖魔化」很容易，要張開眼睛，直視他們的經歷、申訴和心聲，卻十分困難。

他們逗留香港，生存了下來，但同時喪失了生活，甚至喪失了尊嚴和希望。

且由現行機制中，從香港的羈留設施說起，看這一羣人到底活在一個怎樣的世界。

故事的起點

青山灣入境事務中心

外表看來，這是一幢設計現代化的十一層建築，獨特之處是，建築物面向屯門青山公路的外牆，設有一幅鋁皮百葉屏幕，外人難以從外面直接看到裏面進行的活動。整座建築物都設有閉路電視，每個出入口都有軍裝人員把守。

這是什麼地方？

許多人不知道，位於屯門的青山灣入境事務中心，英文全名為Castle Peak Bay Immigration Centre，簡稱CIC，是一所專為違反入境條例、等候遣返的成年人而設的羈留中心。而且，中國大陸以外各種國籍的尋求庇護者，若不符合本港入境規定，都會集中在這裏羈留。

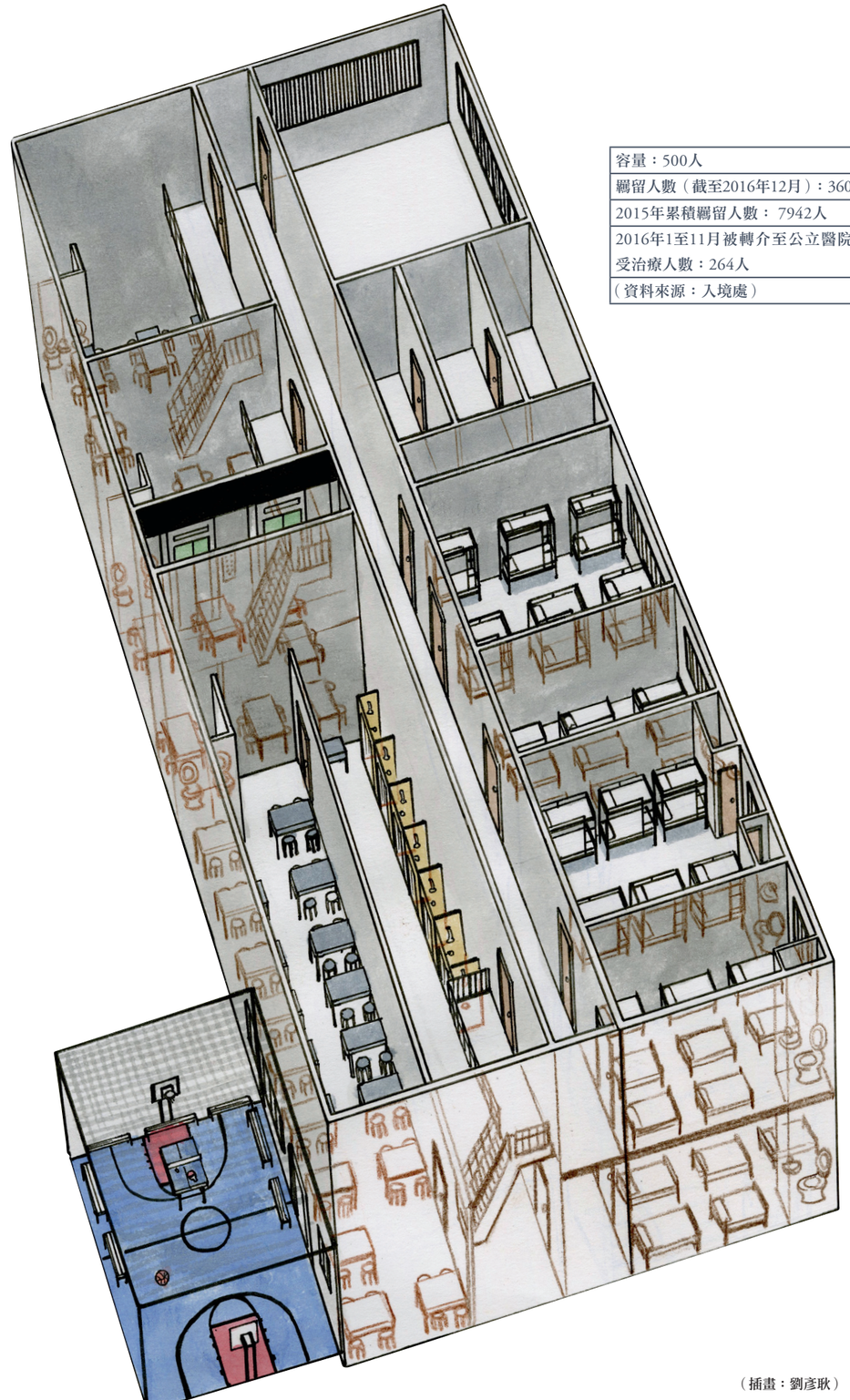
2010年，該建築由懲教署移交入境處管理。目前被羈留人士中，有非法入境者、非法勞工、逾期居留者，以及從監獄獲釋後，提出免遣返聲請或等候遣返的人士。

記者查詢入境處有關當中免遣反聲請的人數，但不獲當局回應。

由於用作羈留中心，一般人難以進入，記者從不同渠道得到資料，青山灣入境事務中心的佈局如下：一樓為隱蔽式設計的羈留人士交收區域，二樓和三樓是職員辦公室，而四至十樓則是羈留人士的主要活動區域。其中四樓為醫療層，設診症室和16個牀位的病房，並設五間單獨囚禁室。五樓至十樓，每一層均設有寢室，每個日間活動室都打通了兩層，設施大同小異，設有桌椅、吸煙室和洗手間，每天亦有報紙提供閱讀。寢室面積分兩種，一為200平方呎左右，提供給三至七人居住，另一為500平方呎左右，提供給20人居住。中心分別於五樓及七樓設有籃球場，根據當局運作手冊2.1.1條，每日須安排不少於一小時的戶外活動時間。《入境條例115章E》待遇令，亦規定被羈留人士須獲足夠設施及機會，進行適量運動。

按規定，每名被羈留人士，每天只可被探訪一次，每次不超過兩人，時限為十五分鐘，探訪者的名字須先被申請列入探訪名單。據記者所知，被羈留人士有一個羈留編號，其中最後一個數字，代表每星期打長途電話的日子，譬如1代表周一打電話，2代表表周二，餘此類推。打國際長途，當然要收費，打去阿富汗，屬最貴地區，每分鐘收費20元港幣。打電話時限為三分鐘。

被羈留人士日常作息	
0730	寢室解鎖，早餐推入日間活動室，準備早餐。
0900	離開寢室最後限期
0945	去球場做運動
1030	入境事務中心總監由9樓開始巡視
1045	回日間活動室沖涼
1200	午餐
1600	晚餐
1720	回寢室，可領取一杯奶和一個餐包。



容量：500人
羈留人數（截至2016年12月）：360人
2015年累積羈留人數： 7942人
2016年1至11月被轉介至公立醫院接受治療人數：264人
（資料來源：入境處）

（插畫：劉彥耿）

數字看難民

入境途徑：51%偷渡入境、44%合法入境後逾期逗留。

2005年至今未處理的酷刑／免遣返聲請百分比：36.1%

獲確立的聲請個案總數（2009至2016年9月）：65宗

個案接納百分比（2009至2016年9月累積至今）：0.25%

港府平均每日花費在免遣返聲請人的人道援助金額：$82

平均每月持「行街紙」的非華裔非法入境者因涉及嚴重罪行而被捕數字（2015年1月至2016年2月）：93.5人

香港難民機制如何形成

入境處於2014年3月實行統一審核機制，以免遣返聲請一次過取代本身由聯合國難民署負責處理的酷刑、「不人道處遇」及迫害聲請。此前，機制由聯合國難民署獨立審核難民資格，安排難民到第三國，而入境處負責確保被拒人士離開香港。

改變源自2004年開始，Prabakar一案，當時的終審法院裁定政府須負上審核責任，並須依照「高度公平標準」處理聲請人的審核過程。2008年"FB & Ors"一案，終審法院裁定政府的審核程序未能符合標準，包括裁決人員缺乏培訓、未能提供公帑的法律支援等。2009年，入境處重新進行難民身份甄別。2012至13年，"Ubamaka"及"C & Ors"兩案，保安局及入境處敗訴，終審法院命令政府須「獨立裁定有關聲請是否有合理依據」，因此成立統一機制。

機制實施後，政府須一併接手聯合國難民署審核工作，至於聯合國難民署則負責將迫害風險確立的聲請人轉介至第三國家。

官方數據指出，尋求庇護者九成經非法入境及或逾期居留提出聲請，亦有聲請者選擇於機場境離境大堂提出聲請。

過去十多年，政府總共接獲29,965宗酷刑或免遣返聲請，現時累積未經審核的個案達到10,815宗，目前處理每宗案件需時13至25個星期，部分聲請人滯留香港已經超過10年。港府每年約處理2000多宗個案，相對而言，德國曾在5個月內處理近60萬宗個案。

香港的個案接受率幾乎全球最低，至今只有65宗被確認。保安局於2016年作出全面檢討，冀望透過增加人手、行政及羈留措施，提升處理效率。

七樓的抗爭者

來自加納的K，在2015年12月來港，是在CIC內被羈留最長時間的人。他冒險逃離家鄉，想尋求自由與尊嚴，結果得到了他事前絕對想像不到的對待。

K的背景複雜，最初因避債跑到中國大陸教書，後因簽證被註銷，先後逃亡至菲律賓和多哥。記者在青山灣入境事務中心探訪他時，發現他的小指指腹留有一道長長的刀痕，正如他滿佈傷痕的人生，怎樣掩飾，也掩飾不了。

難民組織　愛莫能助

K表示，有一段時間，他是7C室的「B仔」，即是負責協調被羈留人士和職員的代表。

「七樓的人多是在機場『舉手』後，直接送來CIC，我也是。」大部分被羈留在七樓的聲請者，在港舉目無親，難以與外界取得聯絡。技術上而言，他們甚至可說是從未踏足過香港的土地。對於這些由機場直接送至CIC的人，難民組織如Vision First亦表示，就算想提供協助，亦難以入手。據悉，七樓羈留人數高峰時多達80至100人。

K表示，自己能將被羈留人士聯合起來，所以被視為「製造麻煩者」。記者登記探訪K時，有職員表現漫不經心，指他是「垃圾」，又指他「精神過精神病」。

一名入境處職員向記者透露，與專門放置越南人的八樓不一樣，K所在的7C位置，混雜着不同國籍的人。那裏，恍如一個「難民聯合國」。

（插畫：劉彥耿）

「他冒險逃離家鄉，想尋求自由與尊嚴，結果得到了他事前絕對想像不到的對待。」

絕食抗議　外界不知情

入境處統計資料顯示，由2015年至2016年8月底，中心總共發生209宗被羈留人士違反紀律事件。

K透露，七樓的人試過為了改善待遇，進行和平絕食抗議，不過外界並不知道。本刊向入境處查詢中心內出現集體抗議的數字，如絕食、暴動等，處方卻未能提供有關分類統計。K曾多次聯合其他人要求會見入境處職員，要求改善待遇，但不得要領。最糟的一次，是他寫了一封詳細的聯署請願信，分別寄給時任總監Kris W.S. Kwong和人權組織Justice Centre，又寄信邀請立法會議員及曾為外傭爭取居港權的律師Mark Daly（帝理邁）等人出席會面。然而，那次會面最後被取消，因為K在會前被單獨關押，其他被羈留人士拒絕出席。

請願信中，他質疑羈留的合理時間、缺乏醫療、缺乏法律援助、因種種限制被羈留人士無法按入境處要求提供證據等。

被羈留時間愈來愈長

關於被羈留時間超過合理規定，入境處回應本刊說：「本處已就《入境條例》第32條及第37ZK條的權力制訂了羈留政策，說明何種情況下會考慮羈留一名非法入境者。」

記者翻查懲教處移交CIC管理工作時，附屬法例小組委員會的文件，2009年被羈留的238人中，只有2.2%超過60天，文件中強調超過八成人被羈留短於兩星期。目前，根據Justice Centre向200名免遣返聲請人進行的統計，當中被羈留過的，平均羈留時間平均長達64.7日。

K因《入境條例第115章》第37ZK條被拘留，即羈留以等候最終裁決，這條條例於2012年落實，此前根據第29條則，他只可被羈留14天。他向記者展示每月檢討文件，上面寫着：「Your case will finish in a reasonable time within a foreseeable future（你的案件會在可預知的未來在合理的時間內完成）」。他向記者投訴，曾有職員阻止被羈留人士領取司法覆核的表格。入境處對此的回應是，處方「根據《入境（被羈留者的待遇）令》（下稱「待遇令」）確保被羈留人士得到合適待遇」，包括投訴渠道。

經過數個月在羈留所的掙扎和拉鋸，K終於申請到政府轄下的法律援助，目前其當值律師打算將案件提上高等法院。至於酷刑聲請上訴法庭卻因申請醫療報告需時，從去年10月延後到今年2月。入境處並要求當值律師自行取得報告，保釋一等再等，恍似遙遙無期，他極感失望。

按本刊取得的有關第37ZK條羈留政策的文件，列明15個考慮羈留的因素，包括「採取不合作態度，或未能在入境事務主任查問／調查其身分時，提供令人信納或可靠的答覆。」

酷刑聲請上訴委員會位於灣仔入境事務大樓

身心受創　企圖自殺

K自言遭到職員針對，有一次，同層有人襲擊他，K事後被押送至隔離拘禁室。在小小的密閉空間內，K一度出現不良反應呼救，幾乎失去意識。他說，另一次，入境處職員企圖沒收一張錄有他、律師以及入境處事務主任訪問紀錄的CD，指是「危險武器」，K拒絕並指這是個人物品及證物，職員無權沒收，結果他被人用棍毆打。他被注射鎮靜劑後，單獨囚禁了7天。

他曾想過自殺，「我拿起削尖了的牙刷，打算插進自己胸口」。他多次要求見醫生，但事與願違，沒有藥物，沒有心理輔導，有如進入了一個沒有回音的空谷。他要上庭，「法官三次要求醫學報告，他們都拒絕。」

記者查問入境處有關指控，入境處指不會就個別指控作評論，並指中心內醫院提供基本醫療及保健服務，有需要會獲安排診治。

K於企圖自殺一個半月後，獲首次安排見心理醫生，即時恐慌發作（panic attack），被送到屯門醫院，留院觀察兩天。去年年底，他收到心理醫療報告，確定他患有焦慮和壓力緊張症候羣（Anxiety and stress disorder）。

入境處表示不會就個別指控作評論

精神陷於崩潰　誰關注

K被羈留已超過1年，24小時，困在四道牆內，他甚至不知道，外面是否還有一道更巨大、更令人窒息的牆。「你應要看看，這裏的人如何過活！」探訪時總感到K承受重大心理壓力，好像在崩潰邊緣。其實，不止是他，大部人都如此，有被羈留人士甚至需要天天吃止痛藥，希望能自我麻醉。「反正醫生只開止痛藥，被羈留，是非常教人抑鬱的事。」

被羈留人士的精神健康狀況，沒有多少人關注。入境處也沒有辦法提供任何關於被羈留人士精神健康狀況的數字，以及被羈留人士企圖自殺的數字。

人權律師Robert Tibbo以專制（arbitrary）和非法（unlawful）形容對K的長期羈留。他認為考慮到K的精神狀況，有關方面已違返《人權法案》第5條關於人身自由及安全的規定。「聯合國曼德拉守則（Mandela Rules）（註：有關監獄條件的人權標準）可能也違反了，這項守則，適用於任何政府認可的個別人士羈留，包括單獨囚禁，特別是精神健康已出現困擾的個別人士。」

不大記得外面的世界

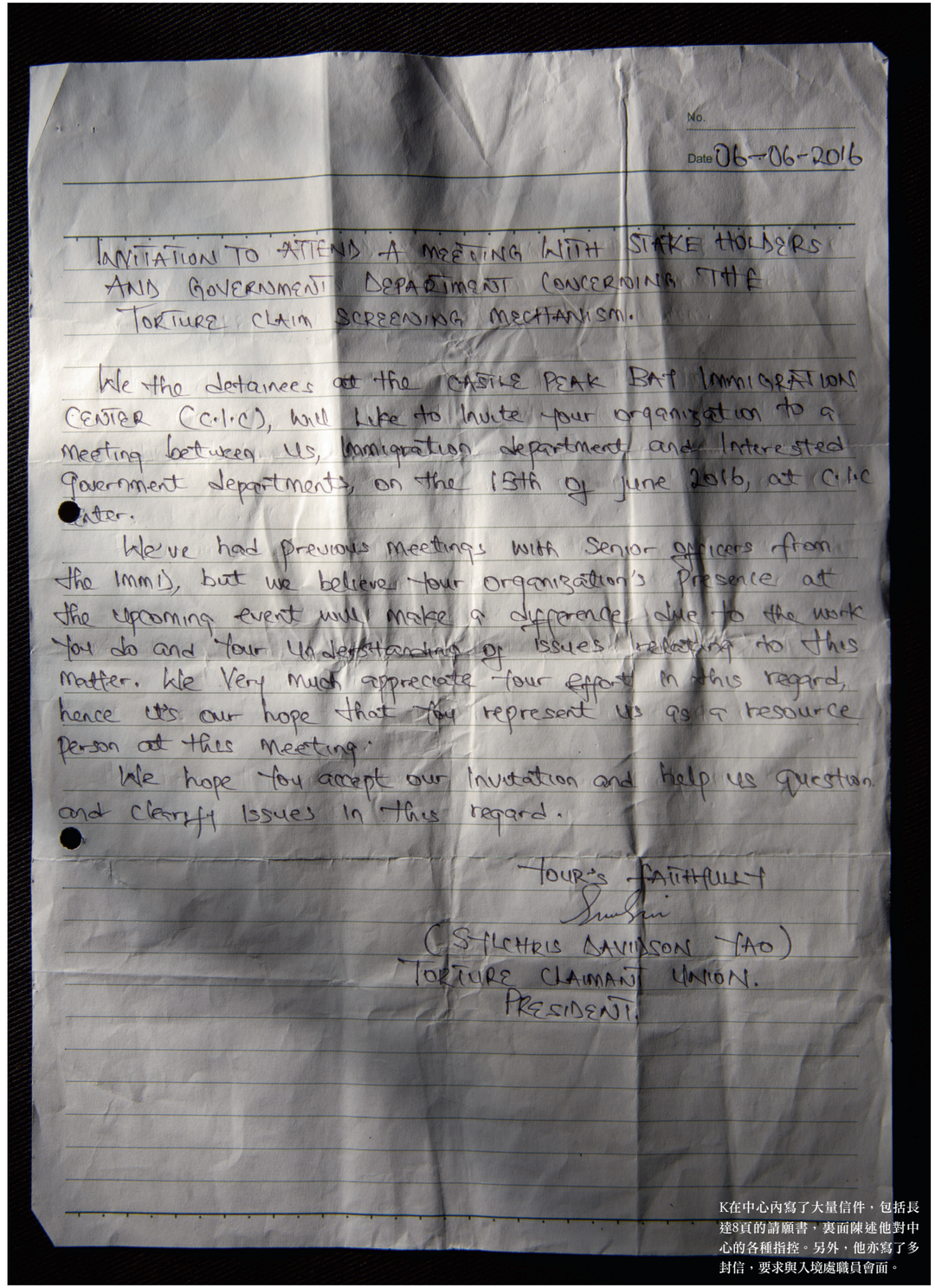
香港目前的聲請機制，與過往聯合國難民公署只須口頭提出要求庇護不同，免遣返聲者須以書面申請。在七樓，許多人不諳英語，K義務為多達二三十個被羈留人士撰寫申請，如今他們都離開了，只有他不尋常地一直留下來。

「我已不再想任何事，身心俱疲，」K異常沮喪。

「Man it's been a long time in the dark。我已經不太記得外面的世界，」

羈留本是審訊前暫時羈留的地方，不是監獄，但對K來說，這裏「其實是監獄」。他想在人身獲得自由後，寫一本關於自己的書，他完全知道要寫什麼，但他沒有辦法知道，什麼時候可以寫。

「他甚至不知道，外面是否還有一道更巨大、更令人窒息的牆。」



No.

Date 06-06-2016

INVITATION TO ATTEND A MEETING WITH STAKE HOLDERS AND GOVERNMENT DEPARTMENT CONCERNING THE TORTURE CLAIM SCREENING MECHANISM.

We the detainees at the CASTLE PEAK BAY IMMIGRATION CENTER (C.I.C), will like to invite your organization to a meeting between us, Immigration department and Interested Government departments, on the 15th of June 2016, at C.I.C center.

We've had previous meetings with Senior officers from the Immi's, but we believe your organization's presence at the upcoming event will make a difference due to the work you do and your understanding of issues relating to this matter. We very much appreciate your effort in this regard, hence it's our hope that you represent us as a resource person at this meeting.

We hope you accept our invitation and help us question and clearify issues in this regard.

YOUR'S FAITHFULLY

(SILCHRIS DAVIDSON YAO)
TORTURE CLAIMANT UNION.
PRESIDENT.

K在中心內寫了大量信件，包括長達8頁的請願書，裏面陳述他對中心的各種指控。另外，他亦寫了多封信，要求與入境處職員會面。

不人道羈留 促成無可奈何的謊言

去年9月，入境處通過將《人權法案》第2條（生存的權利）加入適用理由中，被羈留人士紛紛在結束上訴程序後重新申請聲請，爭取早日保釋，結果兩星期內走了大半。K對記者說，許多人在羈留時害怕審核時間太長，在無法迅速找到證據時，寧願說謊，例如有曾對抗塔利班的巴基斯坦逃兵，為求避免冗長的審核程序，選擇作了一個不用那麼多證據的故事，謀求早日保釋。律師帝理邁接受記者採訪時說，若事件屬實，免遣返聲請人有責任如實陳述，否則前後言語不一，會影響信譽（credibility），不利聲請審核。

曾擔任精神科護士的Michael Fenton經常隨同神職人員探訪被羈留人士，包括K先生。

醫療權益

來自澳洲、擁有30年經驗的退休精神科護士Michael Fenton，在來港擔任義工期間，曾經前往探訪CIC內的被羈留人士。按他觀察，大部分人顯示出創傷後遺症的徵狀，這些壓力，可推斷因離鄉別井和身處異地而引致。「愈長時間面對看來無了期的羈留，他們就愈容易依賴藥物。」

他以毫無章法（haphazard）形容CIC內的醫療服務。被羈留人士在欠護士監督的情況服藥，程序並不合理。「這樣有可能導致藏藥甚至濫藥風險，尤其是抑鬱症患者。」他表示，據他所知，每人每天可取得6顆止痛藥，但是同時服用8顆，已足以致命。他又發現，許多人並不清楚自己服用何種藥物，而醫生亦沒有就藥物副作用、服用分量、療程時間長短、甚至藥物名稱作出解釋。病人亦對體檢報告，以至在醫院的驗血報告結果，一無所知。

被遣返之後真的安全？

Muhammed曾在CIC被羈留了11個月，遣返後一度音訊全無。

巴基斯坦人Muhammed Akhtar曾在CIC被羈留長達11個月。

「免遣返」（non-refoulement）一詞——免於難民回到生命或自由受威脅的國度，正是《難民公約》的原則，可是，誰能定義「難民」呢？香港自統一審核實施後，至去年8月底，共5155宗確認聲請中，有3397人已離港回到當初要逃亡的地方，或正等待遣返。他們回到家鄉的命運究竟如何？香港人只能選擇不聞不問。

Muhammed Akhtar於2015年10月25日抵港，隨即被羈留在CIC七樓。他說烏都語，只懂極為有限的英文，酷刑聲請案件只開放了一個星期，已被拒絕。Muhammed後來透過朋友翻譯向記者說，入境處於審核過程中從未提供翻譯。

他的同鄉H，來港12年，目前是香港永久居民，曾經出盡辦法，去領事館、要求保釋、申請法律援助，甚至自掏腰包聘請私人律師，亦無法阻他被遣返。他的上訴在一星期內被駁回。「他明明是好人，但入境處說若他被釋放，會對香港構成危險，我不明白。」

Muhammed原在小城當計程車司機，每天約賺40到75元港幣，勉強足夠一家八口餬口，因從事買賣車輛生意失敗，欠下約值20萬港元的債務，兩個月後逃亡，家中隨即發生蒙面人闖入開槍案件，年邁的母親不堪驚嚇，心臟病發死亡。他出錢找人幫忙逃港，卻連護照都給對方拿走。跟他同行的另兩名巴籍男子，本來一同被羈留，但兩人在半年內獲釋。

Muhammed在CIC長時間被羈留，H對他朋友的處境極為擔心。「我說，我可以用我的名字作擔保，有事他們可以拘捕我，放他出來，即使一個星期也好，但是，行行好，請放他出來。」

結果待到今年9月21日下午兩點，Muhammed收到遣返通知。兩人最後一次聯絡，是在泰國機場，從此杳無音訊。之後有消息傳出，說他在巴基斯坦機場下飛機後隨即被綁架。記者於10月中透過通訊軟件WhatsApp再度聯絡上Muhammed，他說，他遭受毒打後被送到當地醫院。他報警，自己反而被警察每天跟蹤，他說："In Pakistan Immigration no good, everything corrupted."。

過了一個月，H在羣組發出信息。「Muhammed說沒有人能幫忙："If they want to kill me, let them do."」

H之後很久沒有再回覆記者。

究竟，有多少人回國後有類似遭遇？

沒有人知道，因為一旦他們遣返了，他們的命運，就已經不是香港人的責任。

誰能確保聲請者於被遣返後的安全？國際間亦缺乏相關深度資料，只有非牟利團體，如International Refugee Rights Initiative於2012年成立有關網絡Post-Deportation Monitoring Network，希望藉着網絡平台，為被遣返的難民發聲。

你能聽見他們的吶喊嗎？

輪椅上的聲請者

「請你一定要幫我。」探訪室中，A坐着輪椅，由CIC職員推出，膝上放了一摞摞文件。

A單獨長期住在四樓醫療層，他先是展示美國護照影印本，自稱來自美國馬里蘭州的城市巴爾的摩，因有朋友成為警察槍下亡魂，約3年前加入黑人反歧視組織Black Lives Matter，擔任地區財政及活動統籌委員。2015年巴爾的摩黑人青年Freddie Gray疑被警員毆打致死，引起一連串示威和騷亂，他表示自己亦有參與。他自稱與馬里蘭州民權委員會（Maryland Commisssion on Civil Rights）會面後，懷疑自己會被美國FBI跟蹤，於是逃到香港。

他表示，來到香港國際機場後，忽然遭大批警察拘捕，警員又用AK47擊打他前額（按：查香港警方包括機場特警並無AK47步槍這種裝備），又有人說他是恐怖分子，與去年7月慕尼黑商場槍擊釀成9人死亡案件有關。他被羈押在小欖精神病中心兩星期後，被警方控以「藏有攻擊性武器」，法庭裁定罪名不成立。

他表示，自己不良於行，是因為有警員、入境處職員帶他到裁判法院下層對他施加暴力，包括施以坐水凳（特製的凳上綁起對方手腳、用布蒙頭持續澆水）迫供刑罰，然後跳着踩傷他的膝蓋及腳踝……

警方表示：「警方有嚴謹的武力使用守則，所使用的武力都是根據當時情況所需、為了完成合法任務而必須使用的最低程度武力。在任何情況下，如被警方羈留人士要求或值日法官認為被拘留人士因受傷而需接受治療，會將該人送往最就近的政府醫院或診所。任何人士如認為在警方處理任何事件時受到不合理對待，可向投訴警察課作出投訴，投訴警察課會按既定程序公平公正處理。」

入境處遣送審理及訴訟部助理處長馮伯豪則在訪問時強調，「若有任何職員對聲請人施以暴力對待，必定會嚴肅對待。」又指，被羈押人士可以作出投訴。

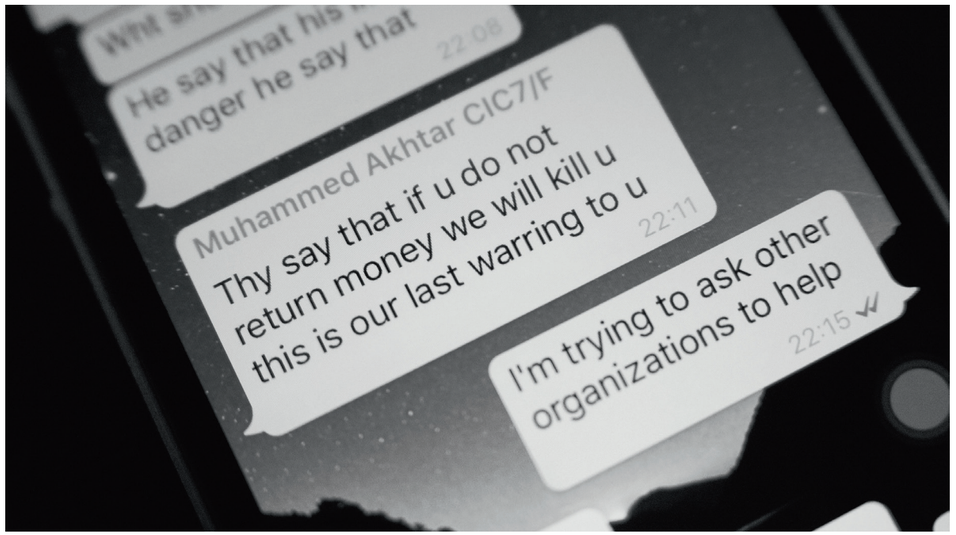
「我的控罪明明撤回，但他們當我是罪犯般處理。」他對記者說試過寄信給記者，但記者至今未收到，他懷疑信件被扣起。探訪室職員解釋，按程序規定，被羈留人士欲申請將任何物件交給探訪人士，必須經福利官處理，再由總監（superintendent）簽署批准，尤其牽涉敏感性資料。

他對記者表示，非常擔心自己會遭到單獨因禁。

他月前到上訴法庭應訊，上訴委員會委員拒絕延期（adjournment），並定於隨後的星期一再上庭，律師認為不合理，因為他們沒有足夠時間準備文件，法官亦拒絕讓記者旁聽。他的代表律師指出，A已遭停用藥物一個月時間，精神狀況明顯出現問題，情況讓人憂慮。

本刊取得入境處於2012年發出有關等待酷刑聲請獲最終裁定羈留政策的文件，可考慮不予羈留的因素中，亦包括「處於嚴重醫療／精神不健康的情況」，以及「傷殘人士，需要持續的看護」。

A先生遠在喀麥隆的妹妹，傳來他的舊照。她表示，她和姨姨每天都在為身處香港CIC之內的哥哥禱告。



Muhammed透過WhatsApp意圖向外界求助。「他們說如果不還錢就殺掉我，這是最後警告。」

入境處回應

不排除有人故意延長羈留

入境處安排6名人員出席訪問，左為入境處助理處長（執法及酷刑聲請審理）馮伯豪。

面對羈留人士的指控，本刊採訪了入境處助理處長（執法及酷刑聲請審理）馮伯豪作回應。

問：根據《入境條例》第32(2A)條，在任何人等候遣返前，按入境處權限可不超過羈留7天，再按保安局局長權限羈留不多於42天。至於第37ZK條則指出在「不局限本條例賦予的任何其他權力的原則下，可根據入境事務處處長、入境事務處副處長或入境事務處任何助理處長的權限羈留聲請人，等候其酷刑聲請最終裁定。」處方會以哪一條為準？

答：每條法例設立有其目的。即使羈留無規定時限，直至被遣返，不代表執法人員可以用盡法例容許的時間。另外，法院判例，我們也要遵守，譬如Hardial Singh一案的原則（按：若不能在合理時間內完成遣送程序將非法入境者遣返，則不能繼續羈留），我們已經需要考慮。扣留一個人，等候遣送，未必不可以，但如果於未來可計算的時間不能處理，就要檢討這個人士是否需要繼續被羈留。另一情況是，若他們出外違反法律，而在CIC不乏這類人士，為保障香港的整體秩序，維持有效入境管制，我們就要將這些人士羈留，直至達到法例目的為止。

問：換言之，羈留時間可以短，也可以長？

答：理論上是。我們有其中一個個案，在2015年年底被羈留，基本上免遣返聲請已有決定，但他提出上訴，預期可以等他上訴完執行遣返，然而我們考慮到，他有潛在犯案風險，身份不明確，所以要判斷是否適合釋放他。再後來，那個案以心理上不適合上訴及作口頭面見為理由，堅持要見精神科醫生，又以醫學報告屬個人私隱，沒有交出同意書。處理聲請，正常程序可以短至兩星期，但也可以長達49星期，但因為個別情況，所以羈留時間更長，我們不排除有人故意拖延。

問：若有羈留人士聲稱遭到職員不友善對待，甚至被毆打，處方會如何處理呢？

答：我們會嚴肅處理，有需要時甚至會報警處理，但我不認為這個情況會出現，我們同事受過訓練，沒有必要犯下可能負上刑責的行為。另外，中心內亦有許多投訴渠道，張貼了許多告示和通告，供羈留人士申訴，包括直接向中心總監投訴，寫信到申訴專員公署，以及在太平紳士探訪時申訴。

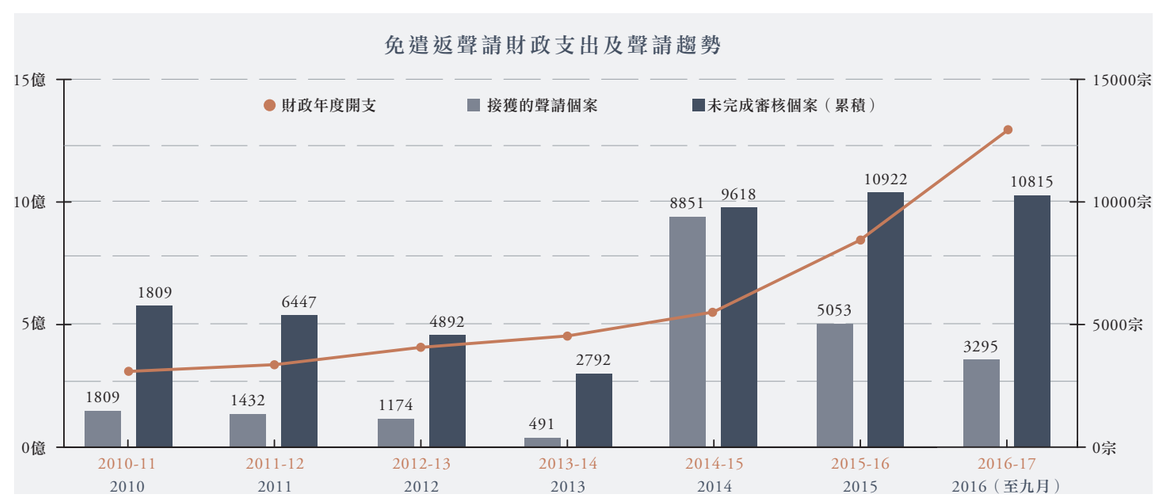
問：有被羈留人士指，沒有受到適切醫療對待，入境處如何回應？

答：「待遇令」有訂明被羈留人士享有的對待，包括醫療檢驗。目前醫療服務屬於外判，3年更換合約一次，星期一至日的辦公時間有香港註冊醫生，24小時有註冊護士，遇上緊急事故而醫生不在，會即時轉到公立醫院處理。如果被羈留人士對醫療服務不滿，可向醫務委員會投訴。

不少被羈留人士經常要求看醫生，頭痛或者頭暈都會要求，或者他們太悶，想轉一個環境。但我暫時未覺察到，有個別人士受到不適切醫療對待，況且太平紳士探訪時，被羈留人士可以申訴。

問：有聲請人表示，回國後生命受到威脅，而2016年的《施政報告》提出全面檢討免遣返聲請策略，會否考慮加入post deportation tracking system（遣返後追蹤機制）？

答：免遣返機制是在提供個人事實後，經過高度公平準則審理，若果聲請不獲確立後，被遣返聲請人再來港，確立個人情況有實質改變下，有新的風險，法例是能容許他作後續聲請的。



離開了一個囚牢

進入了另一個囚牢

「被羈留最難以忍受的事？自由！」

被羈留7個月後，P終於踏出青山灣入境事務中心，呼吸了一口屬於自由的空氣。

被羈留在七樓的P，是基督教徒，與世無爭，鎮日讀經禱告，不過也曾試過絕食抗議。P一度面臨被遣返，後來成功趕上《人權法案》第2條納入新理據範圍，再度提出免遣返聲請，終於成為一批批離開七樓的人潮之一。

舉目無親　城市中倉皇求生

得到了自由，之後的路怎走？

「許多難民於被釋放後，沒有落腳地方，毫無方向，缺乏資訊，甚至露宿街頭。」每月到CIC作宗教探訪的胡頌恒神父說。走在尖沙咀一帶，不少尋求庇護者都認得他。

P形容，釋放當天，取回個人物品後，就這樣被「拋」在香港街上，沒有獲得任何社會援助的指引。輾轉找到重慶大廈，房價一晚800元，對他來說，很昂貴。那是他身上將近一半的錢。

P來自尼日利亞，大學工程系畢業後，找不到工作，被當地黑社會組織"Mother of Temples"吸納。「黑社會無處不在，你無法對抗他們，警察、法官……連政客也是一分子，操控選舉，你要擺脫他們，得到平安，只能加入教會。」離開後，P秘密寫一本關於黑社會的書，卻因走漏風聲，遇到襲擊，百般無奈，走投無路，只好冒險離鄉別井。

P先生離開了CIC後，幾經辛苦，終於找到他的「家」——一張牀。這裏就是他全部的儲物空間。

來港途中，因斐濟航空失誤，行李意外丟失，一夕間失去所有。他展現報失文件，因為遭羈留，P錯過21天的索賠期，遺失身份證明及證書，包括免遣返聲請申請理據的所需文件，以致個案被拒。他曾經絕食，要求職員讓他尋回行李，不果。後來經勵行會協助，艱難地找回行李，30公斤只剩下10公斤，近30本書遭毀損，書稿也不見了。

初來乍到，舉目無親。他只能找記者幫忙。打電話問難民機構職員，跑去社會福利署向ISS登記，找房子……忙出忙進。ISS職員指，仍需等兩個星期甚至1個月，才能領到第一筆援助。眼見錢要見底，最終神父伸出援手，才在旺角一間劏房找到牀位。

那時候，已經快到新的一年，天氣愈趨寒冷，P翻開行囊，只有數件衣服、一雙不合腳的鞋，一本翻爛了的聖經，以及一大疊聲請文件。神父想在救世軍給他買一件二手厚褸，他身材高大，找到一件合身的，竟要400多塊錢，最後在出入口店，揀到一件百來塊的牛仔褸。

「他為我做了許多，我還未知道如何謝他。」P渴望建立平等、雙方付出、彼此尊重的關係，卻因自身境況而感到羞愧。

遠憂近慮　只能把生命交給上帝

劏房分拆成一個個碌架牀牀位，十多人擠在一起，只有共用的廁所，沒有廚房。他沒錢，幾乎不吃飯，面頰瘦可見骨。牀位細小，他躺下時只能蜷縮一角。P以「棺材」來形容那個牀位，大白天，他寧可走在街上。

他要在狹窄的空間裏尋找可望而不可即的自由

「政府分明要鼓勵我們犯罪，把我們送上這條路，津貼2200元，在香港有1500元以下的房子租嗎？我應該去偷嗎？可是，偷了，我又怕被抓。」

遠在家鄉的房給人放火燒了，他妻子於加納醫院接受治療。一個人流亡香港，一個月得花300塊錢打國際長途、電費超支、醫院覆診心臟問題費用……

P不敢借錢，活得捉襟見肘。

更糟的是，後來接到ISS職員指劏房不在津貼之內，房屋必須有廁所及廚房，他不得不另覓住處，職員並交給他數個本地業主電話，P嘗試聯絡，說英語，每一次都語言不通。後來找到最便宜的房間，索價2500元，超出預算。輾轉搬到尖沙咀一間有廚房的劏房，月租2200元，P不得不將全部1200元食物券跟朋友換了500元現金，才勉強湊足數目。房間不足100呎，三個人共住，不時有蟑螂出沒。他正考慮是否要搬到錦田去。

那你不吃飯嗎？記者問。

"My sister I am surviving by God's grace, not by my strength."

他腹中空空口也，說：「Hong Kong is not easy，但總比失去自由好。」

讀聖經是他生活中僅剩的樂趣

「我來的時候，以為會受到保護和尊重。」Q先生說。

香港好美，卻從來沒想過……

2015年5月6日，Q先生於CIC待了近5個月，遇見難民組織Vision First法律探訪，決定以人身保護令提上高等法院。他投訴，遭數名職員拖到沒有攝像鏡頭的更衣室內毆打。大約一星期後，入境處決定執行移交命令，不過他的律師成功阻止。再過了兩星期，法庭依Ghulam Rbani案例的6個星期期限，裁定拘押不合法，Q先生當場獲釋。

不過，他還在等候聲請。45歲的Q，來自印度，2014年參與地區選舉時，遭對立黨派支持者襲擊，房子險些被人燒毀。為了人身安全，他來到香港機場提出聲請。現在，離開了沒有人身自由的CIC，他仍要面對懸而未決的命運。

「釋放那一刻好快樂，香港好美，卻從來沒有想過，生活如此艱難。」

一年來，他沒有錢，無處可去，常常閒逛中環一帶，也不乘交通公具，有時在Refugee Union借宿，必要時露宿公園、麥當勞……直至去年11月，他才透過ISS找到一間2200元的房間，房間只能剛好放得下一牀。

「我來的時候，以為會受到保護和尊重。」

談起家人，他眼泛淚光。他那邊的家人已陷入財困。他動情地說：「我十分想念我的兒子。」

小生命降臨，是否預告着一些事情：譬如在流亡異國時相遇的夫妻很快就能一起告別難民生涯？

嬰兒誕生

難民的喜悅與負擔

新生命的誕生，對聲請者家庭來說，到底意味着什麼？

「見到BB那一刻，真的好開心。」W是巴基斯坦人，來港8年，酷刑聲請者；N是印尼人，曾是家傭，因僱主忽然拒絕聘用，逾期居留。同是天涯淪落人，兩人在港結成夫婦。

這一刻，他們抱着孩子，彷彿定格成一幅溫馨家庭照。

可是喜悅過後，緊接而來是各種排山倒海的開銷。難民領取的成人食物券，不能用來買嬰兒用品，新生兒需要登記「行街紙」，才能向ISS領取支援；找朋友借用剩的尿布、沒有奶瓶。

一罐奶粉要差不多300元港幣，只能吃3個星期，他們負擔不起；尿布一包40元港幣，先借朋友用剩的；寶寶頭上一塊塊紅腫敏感，看門診的錢也沒有。

第一次訪問時，N臉色異常蒼白，原來剖腹產傷口發炎，只是她堅持於術後出院照顧寶寶，經常處於低燒狀態。過了數天，終於不支，送院後兩星期才康復過來。

住院期間，夫妻財政仍然陷入窘境。每月200元交通費，也得省起來精打細算。W一個大男人，照顧小孩，手忙腳亂。本來要到馬頭角羈留中心簽到，還要去九龍灣進行入境處審核面試，為了省錢，全部放棄了。W想用食物券換現金，不料那是犯法的。

記者致電勵行會，職員給出建議是盡快到ISS為寶寶登記，才能領取奶粉及尿布，以免錯過1個月的補貼，此外，也可向移民母親機構"Pathfinders"尋求協助。終於，BB出生後1個多月，兩人才終於順利完成登記。

難民之家，永遠舉步維艱。去年7月，W曾因沒錢去簽到，被送到CIC羈留，當時他的太太N已懷胎8個月。「好擔心她，我哀求職員放我出來，她在外面，沒人照顧她，我不可以離開她。」W想起來仍紅了眼。「明明最多28日，但可以5、6個月都未放出來。」

希望尚在人間

原先位於屯門荒村的村屋，環境髒亂，為了新生嬰兒健康，他們暫時寄居在朋友家裏。幸好有一間房將要空出來，月租9000，兩個家庭，共7人分擔，加上新成員的援助，才剛好足夠。

因為種種理由，故鄉的家歸不得，兩個異鄉人，在港相聚，相濡以沫。N的家庭因欠債，她有家歸不得，不過，原來最近問題解決了，家人也開始着她回去。W少年時，與同村少年打板球贏了，豈料對方舉着槍衝進屋內，他害怕極了，意外殺死了對方。「巴基斯坦很容易因小事爭執殺人。」W因後悔一直逃避，但近日兩家人握手言和，他好像也能回家了。

他們各自期待回家，盤算着先去哪邊，討論時總是開開心心的，鬧作一團。

「至少我沒有打算再回來香港。」N抱住兒子，與先生相視而笑。

同屋家庭贈送的嬰兒衣服

三個生命，擠在小小的空間裏。雖然稍欠一些傢俬，但至少有和煦的陽光。

假若你是難民，如何生活？

滯港難民由國際社會服務社（ISS）提供食物券援助。受助者須在指定商戶購買食物。ISS指出，食物券不能購買食物以外的東西，不能購買煙、含有酒精的飲品、藥物、健康美容產品和禮盒裝的任何東西。當然，也不能違法兌換成現金。

至於住房，ISS指，住屋津貼會在家訪及津貼申請獲批之後，直接支付給單位業主，他們家訪時亦會留意該處是否有睡牀、煮食、清潔食水、洗澡、廁所等基本設施，並鼓勵難民合租。假設你足夠幸運，能找到1500元的住宿，以下為你的真實生活：

援助：

食物津貼：$1200

住屋津貼：$1500

交通津貼（往返指定地點）：$200

公用設施開支（水電煤）：$300

每天食物開支：

（以食物津貼平均每天為$38.7的開支上限來購買每天食物）

* 一包菜（300g）：$10.3
* 三包即食麵（$3X3）：$9
* 一包腸：$15
* 食物總開支：$34.3

每月交通費開支：

（以每月$200的開支上限計從旺角住所來回的交通開支）

* 每月要到青山灣入境事務中心簽到： $40
* 每月要到屯門取免費冬衣：$38
* 每兩星期要到石塘咀 Justice Centre尋求援助一次：$47.6
* 每星期要到教會進行崇拜：$91.3
* 交通總開支：$216.9

（每月約有23日不能乘搭任何交通工具）

其他開支：

* 水電煤：$400–500
* 電話卡一張（深水埗價）：$38

結論：

每月超支約$300，需要向其他機構尋找支援

（資料來源：難民）

飄泊的生命

等候發落二十年

活在命運的波濤裏，八歲的女兒和妻子成了R先生唯一的錨。

R今年44歲，於96年抵港，與香港人一同見證九七回歸。之後，他一直過着躲躲藏藏的生活。直到20年後，他才成功獲入境處接納酷刑聲請。之後還要等候聲請審批。

他已經等了20年。

「我怕還要再等上8、9年，等到50歲，我的人生已經逝去了。」

內戰拆散了家庭和生命

鑽進灣仔唐樓，一間約300呎的公寓，一邊間隔為上下兩層，住着其他租客；另一邊，是他一家三口約佔100呎左右的房間。牆上貼着女兒的童畫，宜家傢俬的星形燈正散發柔和的亮光，粉紅色的牀罩旁是一個鮮艷的卡通枕頭。女兒自顧自看着YouTube，跟着唱歌和彈結他。

R是虔誠基督徒，橫樑上擺着耶穌像。

因為種種原因，他並不信任人的世界。

九十年代的斯里蘭卡，僧伽羅人（Sinhalese）與泰米爾（Tamils）之間的內戰如火如荼，一個人無聲無息「被消失」，是常有的事。根據聯合國統計，遭當地國安部門拘留後消失的人，數目高達12,000人。R是其中一個。

R那時只是高中學生，熱中政治，參加左翼政黨人民解放陣線（JVP），結果被視為恐怖分子，被調查部門拘捕，當局指控他計劃行刺總統。「內戰時，政府認為你有錯，你就會被折磨。」

被困羈留集中營的8個月，R每天遭帶出監房，蒙上眼，綁起手，不給水和食物，屢遭毆打拷問。「拷問者會忽然質疑你説謊，然後打你，如果你再沒用處了，或者狀況不佳，就會在晚上被殺。」20年前被折磨的傷疤，今天已平復，但心靈上的傷痕永遠不能磨滅。

後來他的家人出盡法子，花了一大筆錢，將僧伽羅人R裝成泰米爾人，經過一連串法律程序，終於取得聯合國對少數族裔的保護離開。

一去經年，他從此沒再見過父母。

來到香港之後的第8個聖誕節翌日早上，一通電話突然響起。那是來自家鄉的消息。南亞海嘯席捲斯里蘭卡，他的媽媽、爸爸和兄長都遭大海吞噬了。他只剩下一個么妹，自己離開時，她年紀很小，今天即使再見，也認不出來。

難民的後代　何去何從

家鄉的夢已依稀。2005年，他遇見了來自菲律賓、同是聲請者的妻子，大家組成家庭。4年後，斯里蘭卡長達25年的內戰結束，他卻再找不到回去的理由。

他的女兒在港出生，現年8歲，中英文流利，雖然目前可以在港升學，但將來的身份也懸而未決。

根據入境處統計，18歲以下尋求庇護者約有559人，當中有部分是難民在港出生的後代。保安局在2006年立法會的兩次討論中表示，難民子女最終須被遣送離境。

他想離開香港，想忘卻一切不好的回憶。

最初來港的數年，他很害怕。身邊的同鄉紛紛被捕，被遣返原居地，他只能選擇匿藏。對當時決定，他歸咎於「缺乏資訊」，對整個制度一無所知。「那時我決定無論個案有多強，我都不會申請，直到我病了，需要求醫，終於害怕沒有任何證據證明我的身份，才登記成為難民。」那年是2006年，他向聯合國難民公署提供更多資料，重新申請，但已杳無音訊。

「二十年前被折磨的傷疤，今天已平復，但心靈上的傷痕永遠不能磨滅。」

（上）在人的國度處處碰壁，只有在信仰的國度，能找到一刻的平靜。

（下）一個人的身份、權利、尊嚴、自由甚至品格……通通寄託在一疊一疊隨身帶着的文件裏。

2013年某天清早，R於巴士站候車時，意外遇上警察盤問，因逾期居留被捕，R被困荔枝角拘留所3個月。後來他接觸到人權律師Robert Tibbo，對方願意無償接案。他記得清楚，法官指他被捕後才提出酷刑聲請，他在法庭辯解，法官說：「不要跟我談UNHCR，對我不適用，我不在乎，是我決定應怎麼做。」打到上高等法院，律師以《人權法案》作為理據，終於爭取到保釋。有一段時間，他每天到灣仔警署簽到，至今常常被警察截停查問。

後來機制迎來轉變，所有聯合國難民公署的個案，需要重新向入境處書面申請。這3年間，他曾經4次寫信到入境處，希望酷刑聲請得到接納，3次被拒，直到去年11月29日，才成功申請，取得得來不易的「行街紙」。

說着說着，他從背囊掏出一個大大的文件夾，有關他身份的大疊文件，時時隨身攜帶，張張小心分類保管，放最上面那張便是「行街紙」（recognizance）。

「香港警察打電話給你時很恐怖，但你知道被捕的話，總有一天被釋放，但在斯里蘭卡，沒有這回事。」

現實上，恐懼有很多種，恐懼被折磨，恐懼被囚禁，恐懼貧窮，恐懼前景不明朗。香港近20年，物價飛漲，對難民說，過程尤其磨人。20年前，單人房租一個月才600塊錢，一程電車4毫子，在麥當奴飽餐一頓才6塊錢。他當時帶了35,000元美金來港，不到兩年就花光了。

因為沒有正式獲酷刑聲請，他一直無法獲得ISS援助，租金飆升，生活困苦。「生活壞到有很長一段時間，我得睡在街上，每天輪着去錫克教廟宇，跑馬地印度教廟，基督教勵行會……就是為了一口免費飯。」目前房租每月2500元，他依靠難民組織及教會接濟。即使無法養家餬口，每逢機構有免費捐贈，他就為此奔波，為女兒淘來玩具和結他。

在港尋求庇護者不能工作，R之前一直依賴妻女的難民援助和各方接濟過活。現在他終於能領取一個月1500元的津貼。

他只想搬離現居所，與家人住得好一點。

荒謬的政策與荒謬的人生

對香港難民政策，R身邊的朋友滿懷忿怒。荒謬的行政失誤，他多年來聽回來一筐筐：入境處審核職員不知道埃及在非洲；有人隔了一年才收到確立信；入境處要求監獄中的聲請人回覆及出席審核面試；UNHCR確立聲請了，但當事人一直沒有收到任何通知，要去到醫院診症才得悉有了結果……

他沒有選擇做難民，是難民選擇了他。回想自己的父母都是老師，不勝感慨。「出於某些不幸的原因，生活轉錯了彎，我只能接受。」

20年，R沒有正職，沒有文憑，留在香港，每天走到到公共圖書館讀書。問他夢想，他沒有正面回答，只是說以為英國治下，香港講人權，「若果我當初知道英國政府會將香港交回中國，我不會留下。」

“My life has gone.”他又重複了一遍。

「我的人生已經走完了。」等了二十年的他說。

對於弱勢的聲請人而言，法律的保障是他們命運的守護者。

人權律師專訪

機制外的人 看機制內的人

數數香港難民政策的發展史，每一個里程碑中，總少不了帝理邁（Mark Daly）的身影，2004年的Prabakar、08年的FB&Ors、2013年的C&Ors……

我們無法設計機制

對於尋求聲請者而言，律師是唯一能幫助他們免於遣返的人。在機制上，有多重要？保安局局長黎棟國曾指出，「統一審核機制」是為履行政府在《禁止酷刑公約》、《香港人權法案》、《入境條例》以及終審法院的上述裁決下的要求。

1999年Prabakar提出訴訟之前，香港政府一直沒有正式的難民政策，全部交給聯合國難民署。

「多年來，我們接收試驗個案，迫使政府作回應，雖然機制不盡完美，但經由司法覆核，以及法庭個案，我們只能消除非法的事，我們無法設計機制。」帝理邁說，如果他是政府，早就在2004年成立全面的審核機制。

曾協助斯諾登來港的人權律師Robert Tibbo協助難民多年，他說，眼下的統一審核機制，一點也不統一，反而「破碎」（fractured）及斷裂（split）。

政府去年宣布《人權法案》第二條將納入聲請適用理由，也包括所有絕對及不容剝奪的權利，當即有人提出質疑：「那『不得使充奴隸或奴工』呢？」

「統一審核機制是混雜的法制，集合了Enhanced Screening Mechanism，即舊體制裏處理酷刑聲請的機制；另加上新系統，處理《酷刑公約》第33條，以及ICCPR第7條，加上《人權法案》第3條。前者歸入境條例管，後者是行政系統，根本上是混起來，甚至所用的法律測試亦不一樣。」因此，酷刑聲請上訴委員是根據《入境條例》37ZQ條例成立，為獨立法定組織；而只有以「迫害」為由，確立聲請的人，能沿聯合國難民署被安置到第三國。他說，政府從來無意就統一審核機制立法，才造成今日亂局。機制於2014年匆匆實施，大律師公會及律師公會發信指機制並無向法律界進行諮詢。

制度與人為的錯失

新機制也不是沒有好處。帝理邁就說，這機制比以往「程序上公平，來得透明」，對律師及聲請人而言，終於可以看到決策的文件，知道聲請被拒的理由，並設有獨立的上訴機制，這些是以往聯合國難民公署所沒有的。

可是，有個案等了兩年，仍然未收到審核面見通知。「等了兩年，只是等決定者安排面試。」律師通常早早準備好聲請人證據，決策的延宕，有時因為缺少翻譯，有時難以理解，結果浪費公帑。「他們常常怪責聲請者，怪責律師，怪責所有人，就是不怪責自己。」

Robert Tibbo批評入境處相關職員「缺乏教育，缺乏訓練，缺乏文化敏感度」。二人遇過的行政錯誤可不少：以僧伽羅語書寫的聲請人，入境處職員卻指因要找泰米爾語翻譯而延遲申請；有酷刑聲請委員會的審判員，拒絕什葉派穆斯林的申請，竟以為外語中的「男童軍」一字，等同恐怖分子，後來他展示牛津外語字典解釋；審核人員竟因聲請人說埃及位於非洲（而他自己不知道），懷疑聲請人說謊……

「其實他們不是缺乏基本當地知識，只是文化鈍感太強。」Robert Tibbo記得，政府入境處曾派出高級職員到聲請人來源國，如斯里蘭卡、孟加拉、巴基斯坦和印度等，就人權狀況，作詳細資料調查，律師曾多次希望取得入境處的相關報告，每次都被拒絕。

「令人氣餒的是，入境處職員及上訴審核員刻意挑出與來源國背景有關的事實，只是為了將案件塑造得對理據充足的聲請人不利。」他說。

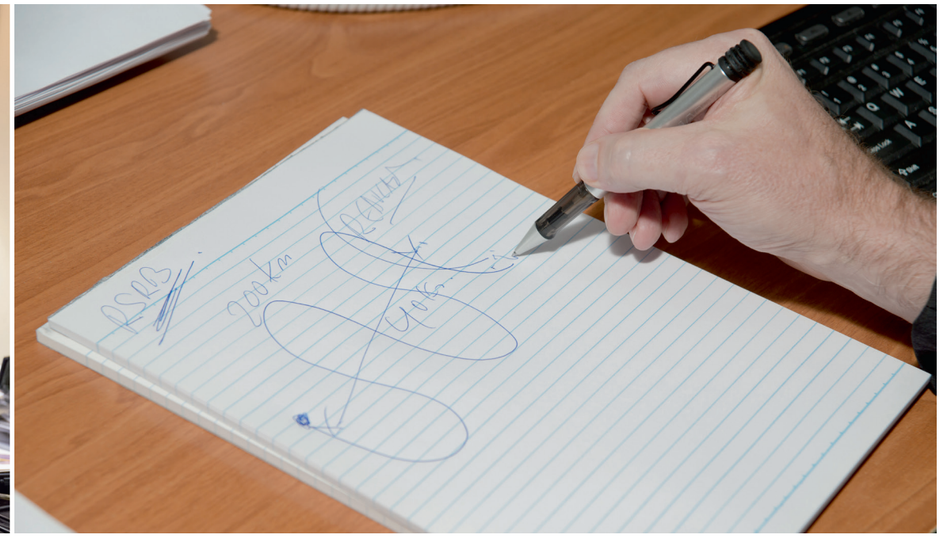
「他們很容易因為小事，質疑那個人的可信性。然而被羈留的人有時會以正確方法，作出好的決定，就是拒絕聲請。那麼合乎情理的好決定，其實也可以是負面的。」帝理邁說。

審核人員在決策過程中，會否更容易傾向有罪推定（guilty before innocence）？

「有一定的惡意，但作為律師，看見政府談論聲請人的方式，除了尋找系統性偏見的蛛絲馬迹，又能做什麼？」帝理邁說。

入境處助理處長馮伯豪指，審核人員上任前會受訓15天，目前由來自英國及加拿大、同樣由普通法管豁的高級人員、聯合國難民專員公署以及法律界人士負責訓練。審核人員在職時亦會參加定期訓練，內容包括最新案例、聯合國以往審核程序和《伊斯坦堡議定書》。英國法例則規定，審核人員同時須熟悉庇護及難民法律中有關應用標準，也提供批准及反對聲請的指引，不過，香港並未就此立法。

香港出生的人權律師帝理邁說，負責審核的人，很容易因為一樁小事就質疑聲請人是否可信。



（左）Robert Tibbo認為整個審核系統的弊端在於封閉

（右）帝理邁說，有聲請人按實際路程說出兩個地點的距離，審核人隨即斥之為謊言，原因竟是審核人員認為在地圖上用直線量度距離才是正確的。

一種刻意為之的惡

雖然人權律師走出來為難民或者聲請人發聲，但外界也有不少聲音，傾向認為「假難民」為罪惡之源，甚至有不少人混淆了非法入境者和免遣返聲請者。「現行機制下，往往需要有關人士簽證過期後，過期逗留，才可以按現行機制登記，並接受康復及人道援助，《酷刑公約》委員亦關注，機制中難民地位不獲承認。」Robert Tibbo說。

「過去兩年間，即使缺乏足夠理據，許多尋求庇護者亦遭到羈留。」Robert Tibbo說：「入境處有意設計一個環境，達至"constructive refoulement"（積極遣返）之目的。」意思是間接但有效地迫使難民回到有可能遇到迫害的國家。

Tibbo進一步指，政府把他們放在無法接觸充分法律代表的環境，是一刻意的行為，尤其在羈留設施中，常常有聲請人於法律援助申請通過之前，就遭入境處遣返。「入境處迫使當值律師前往CIC面見聲請人，費時失事，又設有時限，那做出來的證詞怎會好？亦有好多個案，在上訴時已經沒有律師，無聲無息便被遣返了。」

新機制未成立時，當事人說一句：「我無法回去，我生命有危險」，酷刑聲請就要啟動，現在提出免遣返聲請，需要透過書面提出（written significaiton），複雜得多。Robert Tibbo在一次又一次為個案人寫信申請後，仍然被認為寫得不精準，入境處回覆必須使用特定句式。「根本沒有Magic Word！早在2008年FB一案，就廢除使用了規定，這是違法。」他直接將案件提上高等法院，聲請人在15分鐘內獲釋。

人權律師首先為爭取被羈留人士獲釋而奔走，可是他們出來之後，津貼低微，生活艱難，而聲請人一旦工作，即屬違法，不少個案因此崩潰。Robert Tibbo曾接觸過一個當事人，他是來自索馬里的記者，因遭受政治迫害逃亡至港，但因為不堪承受在港的「難民」待遇，最終冒生命危險離開香港。數月前，他自己手上的50宗案件，突然被入境處全部同時啟動，他認為，當局似乎有意讓他無法在這麼短時間之內處理完那些案件。

在香港，即使聲請遭確立，也不代表終結。帝理邁最遺憾的一宗案件，就是2014年為4名確立聲請者爭取合法工作權利，結果終審法院裁定他們敗訴。「不讓他們工作，是非常殘忍的一件事，那等同於不承認他們的法律地位，而且讓他們一直無法照顧家人。」

系統封閉　缺乏有效監察

Robert Tibbo始終認為：「整個系統的問題，在於封閉，即closed justice。」

普通法院紀錄可供公眾翻查，但酷刑聲請的上訴法庭是封閉的，紀錄亦然。「這違反《人權法案》第10條，你沒有open justice，無論聲請者、記者、律師或非政府組織的人，通通看不到釋出的決定。不但不透明，更缺乏監察。」相較加拿大，有整個資料庫可供瀏覽，他說香港的做法，無法讓知識公開交流，490名當值律師只知道自己接的案子，間接也令整個專業停滯不前。

社會上不同界別人士都認為，有關機制必須全面檢討。保安局表示，希望加快審核程序75%。Robert Tibbo擔心，會只求快速處理累積個案，結果會將聲請人全部遣返。至於入境處轄下的當值律師的試驗計劃，亦遭大律師公會猛烈批評，認為那樣做會損害律師獨立性。

在香港出生的帝理邁在這行業多年，累積不少相關經驗，亦希望能公開有關資料。他指出，人權教育，阻礙重重。「不幸的是，香港人對較重大的人權個案，立場總是非常保守。」

社會不同界別的人士都認為，審核機制須全面檢討。

難民政策的里程碑

2004年

Prabakar一案在終審法院聆訴，確認了香港政府有責任審核申請者資格，政府需要以「高度公平原則」作甄別程序。不少聲請人作司法覆核。

2006年

國際社會服務社成立（ISS）。入境處成立7人的評核小組員，研究酷刑公約的聲請。法院裁定，政府未有提供公帑聘用的律師，面試及決定聲請的非同一人、缺乏培訓。

2008年

政府中止審核工作一年，須重新作出審核。

2009年

政府推行新機制，向聲請人提供免費律師服務，亦設獨立委員會處理上訴。Ubamakar案中，裁定若有可能於遣返後遭「殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰」，不能遣返。

2012年

C&Ors對入境處一案，政府敗訴，終審法院命令政府必須「獨立裁定有關聲請是否有合理根據」，例如遭到迫害。

2013年

政府首次提出統一審核機制。

2014年

3月3日統一審核機制開始實施。法院否決獲確立聲請人的工作權利，只有數人可以在六個月合約期間工作。

Justice Centre 我們面對一個黑盒子

Justice Centre Hong Kong之內，到處都是有關難民的數據。

尋求庇護者一定有聽過Justice Centre，這是一個可以未經預約而獲取聲請法律資訊的組織。成立7年，在聯合國難民署時代，他們提供律師代表聲請人；如今統一審核機制下，由於已有當值律師服務出現，他們轉而為聲請人提供法律保護支援，組織內設有律師、社工及心理醫生提供的相關服務。

資訊為何如此難尋

「統一審核機制最大的問題，是這機制像黑盒一樣。」Justice Centre Hong Kong倡導及活動總監Victoria Wisniewski Otero說。

當2013年6月首次提出統一審核機制時，立法會曾就草案召集書面意見，他們交了4頁，那是唯一一次。「政府一直指希望USM（統一審核機制）於2014年年底運作，許多人在想何時會公布和展開諮詢，2014年來了，仍沒有消息。」豈料，2月公布後僅3周，就急急實施，難民關注組織完全措手不及。

「對於聲請人來說，那段是迷失的時間，亦是悲傷時刻。」

對該組織來說亦是如此。「新機制不透明，比之UNHCR（聯合國難民署），甚至沒有最基本、定期更新的數據資料庫。對於需要應對機制後續發展的前線人員來說，壓力非常大，我們沒有任何資訊可以告訴難民。」Victoria說。

現存系統亦存在許多資訊缺口。該中心接觸過58個國家的難民，但入境處網頁只列出其中10個國家，剩下來一律劃為「其他」，根本難以統計中東戰區難民數字。季度新聲請數字，組織多次提出資訊請求，政府一直拒絕，直至去年才發布。官方數據亦存在漏洞和錯誤引導，比方說平均處理聲請時間約13至25星期，「其實是由簡報會開始計起，所以由聲請人書面提出申請，到接到第一個電話之前，有大量時間未被計算。」Victoria說。

程序太長　生命太短

Lynette Nam是該中心的律師，手上就有一個個案，是由機制推出那一天申請，至今仍未收到第一個電話，而隨着時間過去，個案情況有變，他們需要不斷更新文件，再次交給入境處。

Lynette以「approximate（差不多）」及「完全彈性」形容審核時間表。該中心目前約有120個個案在手，許多停滯不前，她手中活躍的約有10個，有些只需數個月就完結，有些經年累月，標準難以捉摸。甚至有個案因女兒罹患重病，迫於無奈撤銷聲請，但即使因為情況緊急而提出回國，仍需時3個月，那時候，當事人的女兒已經逝世。

「第一個階段來說，資訊非常重要。」Lynette指出聲請人需要向入境處寫信（written signification），解釋須吻合有關規定所列的適用理由，複雜又牽涉法律，當事人許多不懂英語。

中心的倡導及活動總監Victoria Wisniewski Otero批評統一審核機制像黑盒子一樣。

有責任照顧有特殊需要聲請人

保安局表示，正進行對統一審核機制的全面檢討，包括入境前管制、改善審核程序、羈留措施以及打擊黑工等。「我們渴望有更開放的對話空間，在亞太地區其他國家，入境處會與公民社會交流，舉辦論壇。」Victoria說。她同時亦是難民維權組織Asia Pacific Refugee Rights Network的主席，她表示，在外國見過難民倡議人士以至酷刑生存者，都會參與到審核人員的訓練當中。

舊機制下，聯合國難民署設有社工，協助統籌公民社會及其他服務供應機構，補足漏洞及弱勢社羣，比方說小朋友會有指定社工處理。新機制之下，Justice Centre已多次向政府要求公開資訊，透露目前有多少聲請人有特殊需要，但政府一直沒有回覆。

難民彷彿是一種需要隔籬的細菌。香港教育學院去年一項調查顯示，香港人只有4.7%對難民持正面看法，最近甚至有議員提出討論「假難民」及設置禁閉營。「不論財政方面或精神方面，羈留成本極高。羈留是最後的辦法，國際社會亦漸漸同意尋求拘留以外的方法。」Victoria說，澳洲禁閉營出現虐待難民醜聞，而在英國拘留一個難民的每日成本約為984港元。

Victoria說遣詞用字會影響人的認知和聯想，「假」這個字，自動讓人與罪惡產生聯想，預設了事業不成功的人才會來港，他們必定懷有不軌意圖。

「統一審核機制缺乏資訊，缺少與聲請人的磨合，缺少他們的聲音，公眾的錯誤認知，只會製造出排外氛圍，不止針對難民，亦會連帶影響所有新移民及所有不同種族。」

該中心認為香港應效法其他國家，設立監察委員會保持審核決定的質素，有個案來自戰亂國家，但仍被遣返。創傷後壓力症候羣（PTSD）的個案亦不少，表情空白，甚至失語，需要長時間開導，若審核人員缺乏相關訓練，很容易造成二次傷害。

Victoria提到南韓就有較健全的難民法例，清楚列明難民權利和政府責任。「但在香港，就算聲請成功確立的難民，亦無法工作，無法律地位，永遠不上不下（limbo），這是機制最殘忍的地方。」眾多理由中，只有遇到迫害，獲確立後可以經聯合國難民署轉移到第三國家。Victoria說：「以我所知，統一審核機制的成功案件，目前仍未有人獲得安置。」

Lynette Nam難以理解審核或長或短的真正標準

難民使用的食物卡，象徵着一種只能生存而不能正常生活的狀態。

香港難民接收率 世界最低

根據聯合國難民署2015年的統計數字，全球的難民平均核實率為57%，至於香港則是發達國家中最低，全球難民接收率不到0.0001%，近乎零。聯合國難民署估計，全世界6000多萬難民中，約有86%由發展中國家收容。以下是接收難民最多的6個國家以及接收的難民數目：

① 土耳其 250萬
② 巴基斯坦 160萬
③ 黎巴嫩 110萬
④ 伊朗 98萬
⑤ 埃塞俄比亞 74萬
⑥ 約旦 66萬

難民問題
假作真時真亦假？

許多難民舉目無親之下，要找地方落腳，第一時間會想到重慶大廈；大廈外聚集來自各地的外國人，儼然一個小型聯合國。

2016年11月30日立法會會議，周浩鼎議員提出「假難民」議案，指出機制遭到濫用，惹起建制派及泛民議員激辯，多名議員如李梓敬、陳克勤、鍾國斌等人甚至提倡成立禁閉營，雙方各執一詞，且分別看看張超雄與周浩鼎的看法。

問：如何看假難民？

周：假難民衍生出來的問題，導致本地守法的少數族裔成為代罪羔羊。有真正受迫害的聲請者說，要長時間等候，正是因為隊中充斥濫用機制的人。當然政府有責任改善個案判斷，亦有人手不足的問題。但我們必須排除濫用的情況。

張：每個制度總有人濫用，有部分是經濟難民，問題在於，香港聲請確立率超低，低於百分之一，英德都是四成，相差數十倍。公眾於是當其餘99%都是假的，正正反映審核機制出現問題。香港社會華裔佔九成，受到部分傳媒大篇幅報道假難民的影響，對他們產生負面觀感，在港南亞人更受敵視。

問：聲請者都是潛在罪犯？

周：現時每月有百多名非華裔非法入境者被捕，雖然對比全港犯罪數字，數目很少，但在免遣返聲請中比例不少。這班人在最初來不是因為迫害，而是因為遭蛇頭欺騙，被迫作奸犯科還錢。要打擊蛇頭，就要堵塞香港聲請機制的漏洞。

立法會議員周浩鼎認為，設立禁閉營能減低對社區和其他人士構成的壓力。

張：其實難民來到，他們都是弱者，我們鞭打弱者，是找錯對象。如果要有快速有效的審核機制，我們贊成，有不少酷刑聲請者，等待10年，不准工作，超過18歲沒書可唸，再加上3200元津貼，難以在香港生活，唯有找收入，但打工又犯法，抓到認罪，坐15個月牢，不認要坐22個月。我認為我們的人道支援不足，正是問題所在。難民犯罪率是否特別高？我問過好多次，不過有關政府部門始終迴避。我看過區議會會議紀錄，元朗相對多難民聚居，但非華裔人士犯罪率並不比其他區特別高。政府有責任清楚公開資訊。

問：是否贊成設立禁閉營？

周：澳洲收容中心每人每天需要數千元，成本是比較高。如果人道支援不足，集中提供一定生活條件，比難民居無定所、作奸犯科來得好。付出更多成本，但對社區和其他人構成的壓力較少。

張：（七八十年代）越南船民超過20萬，一時三刻無辦法處理居住問題，收容中心就有必要，但香港目前難民為1萬人左右，香港絕對吸收得到。如果當罪犯長期囚禁，就會好像澳洲受到國際譴責，最終也要放棄關閉式難民營。況且成本也不便宜。

立法會通過的法例以至法院的判案，都會影響聲請者的命運。圖為CIC內被羈留者可使用的籃球場。

問：在現時統一審核機制下，如何識別真假難民？

周：我們要相信香港健全的制度，相信香港的法治，但許多人故意不出席入境處的會面，對此我們束手無策，這又是否變相縱容？保安局的機制導致好多時審核時間不合理地延長。又不能快刀斬亂麻，如果導致濫用機制的人留下來，是對真正受迫害的聲請者不公平。我贊成參考其他國家做法，列明高危國家，方便進行評估。

張：基礎已錯，新機制未推行時，尚有超過百分之二十的核實率，現在低過百分之一，數字已經說明了，新機制是design to fail。政府的態度從來負面，以為對他們愈差，他們愈不會來，以為做得好，香港對難民有磁石效應，所以永遠希望做到最少，永遠覺得，難民必定是負擔，國際責任與我無關。許多團體服務難民多年，許多人權律師，對國際上的難民問題有認識，他們的意見，政府全部沒聽到。不做好審核，難民滯留香港多年，才是浪費公帑，而且不人道。

問：如何從源頭解決經濟難民？

周：一定是減少他來的誘因。第一設置公費上限，起碼不會有律師行以此佔便宜，像英國是8000元；第二是聲請時限，像美國一樣，在香港一定時間，就要提出聲請，不能無限拖延，最後就是建造收容中心。

張：從人道角度看難民問題，比從經濟角度來看適合。他們來港得到的好處，真的不是個大誘因。這不是一個國際城市對待難民的態度。有好幾個難民跟我們說，最大的折磨，是見到自己生命在浪費，消磨意志。若果稍稍增加住宿同食物支援至合理水平，我認為可以有限度讓他們工作，令他們生活拾回目的，自力更新。他們來自世界各地，可以跟學生分享經驗和文化。事實上有不少難民跟我說他們其實願意在此工作，報答香港對他們的支援，可以不要報酬，只要生活得到政府支持，那便做工，甚至無錢都願意做。

立法會議員張超雄認為，我們應首先從人道角度而不是經濟角度看難民問題。

後記 難民需要我們的耳朵

從那一通由青山灣入境事務中心打來的電話開始，轉眼幾個月，他們的生命高低起伏，記者便一直跟着走。

2015年是難民年，兩年過去了，難民潮帶來的浪花才湧到了香港。香港只有1萬多的難民，其實少之又少，主流社會卻一直對「難民」（或「假難民」）一詞敬而遠之，媒體有關羈留措施的詳細報道少之又少。

早前有傳媒盤點「2016年十大網絡假新聞」，其中一宗發生於去年3月，明明是一名加拿大籍越南人襲擊便利店男東主，卻遭誤報為南亞難民所為。沒有犯罪行為，但早就給標上了犯罪的名號。

難民有太多標籤，很多人視他們為包袱和罪惡。很少有人認認真真，安安靜靜，借出一隻耳朵，聆聽他們的故事。

仍然記得，初見K，他貼着羈留室的玻璃，說：「我要給你一個故事。」

我們有聽見他們的聲音嗎？

難民問題如社會照妖鏡。訪問的許多人都同意，政府對難民一直是看法院決定，見步行步，所以才出現統一審核機制。國際特赦組織香港分會1月時指出，香港整體人權屬回歸後最差一年，整體倒退，認為愈來愈難與政府溝通。

我們忘記了，許多香港人的上一代，都是飄泊的難民。

《世界人權宣言》序言說：「鑒於為使人類不致迫不得已鋌而走險對暴政和壓迫進行反叛，有必要使人權受法治的保護。」

每個人都有受壓迫的可能。