

# 第一常設委員會

## 意見書第 1/ II / 2004 號

事由：《難民地位法》法案。

### I. 引言

《難民地位法》法案於二零零三年十一月十八日由澳門特別行政區政府提交，並於同日由立法會主席根據《立法會議事規則》予以接納。

該法案於二零零三年十一月二十五日在立法會全體會議上獲一般性通過，並於同日分發給本委員會以進行分析，並須於二零零三年十二月十九日前提交有關的意見書。

然而，法案的一般性通過剛好是在討論施政方針開始的時段，因此未能遵照立法會主席訂定的期限完成法案的分析和提交意見書，須申請延期。

為對法案進行分析，委員會分別於二零零三年十二月九日及二十六日、二零零四年一月七日及十六日召開會議，政府代表列席了於一月七日舉行的委員會會議，並給予了相應的合作。

在合作的基礎上，政府提交了有關該法案的新文本，當中並沒有對法案內容引進重大修改，而是從形式的角度進行修飾，包括改善多項規定的行文、重新編寫或編列某些條文等。委員會認為，法案中所引入的修改，將有助於使法律的內容更加清晰且更加易於理解，此將有利於該法的執行。

## II. 引介

1.《關於難民地位的公約》於一九五一年七月二十八日在日內瓦簽署，並於一九六零年四月生效。雖然加入的日期不同，但是中國和葡萄牙都參加了該公約。公約的目的在於界定由於一九五一年之前發生的事情而處於或將處於難民狀況的人所具有的法律地位（當時主要考慮由於二戰原因而處於難民狀況的人）。

隨著時間的推移以及新的難民情況出現，有必要將一九五一年公約的規定擴大適用於其他情形，正是出於該等需要，國際社會遂制定了一九六七年紐約議定書；該議定書規定加入國有義務實施一九五一年公約的基本規定而不得考慮公約當中的時間限制，或者說不得限於“一九五一年之前發生的事情”。中國和葡萄牙都加入了該附加議定書，但是中國對議定書第四條提出了保留，該保留的內容是當締約國之間在解釋或者適用議定書出現分歧時，有關爭議將提交國際法院仲裁。

上述兩項國際法文書，在回歸之前均延伸適用於澳門，且在回歸之後繼續在澳門生效，因為中華人民共和國已經就該等文書在澳門特別行政區的適用對外承擔當事國的權利與義務，即便如此，在澳門特別行政區內部法律秩序中，在有需要對可能出現的難民申請進行處理時仍然欠缺應遵循的程序性規範。相對於中央政府承擔的國際義務而言，這是一個急待填補的法律漏洞。

2. 為適用該等國際法文書，條約和議定書界定了何為難民、在何等條件下可以視為難民、其相應的權利與義務、在決定難民地位時由締約國適用的標準、在何等條件下不再視為難民、在何種情況下不得給予難民地位、以及給予難民地位的國家驅逐難民出境的非常嚴格的限制條件等。上述兩項國際法文書，還就締約國對具備條件申請並擁有難民地位的人賦予相應難民地位時，應當承擔的條約義務，作出了規定，特別是確立了不得基於種族、宗教、國家等而歧視的義務、給予宗教自由的義務、給予非政治性結社權的義務、確保訴諸法院的義務、以及許可難民從事營利性活動的義務等。該合作義務見於一九五一年公約第三十五條以及一九六七年紐約議定書第二條。

3. 為了確保對難民的國際保護得以落實，並監督締約國有效履行所承擔的條約義務，聯合國於一九五一年設立了聯合國難民事務高級專員辦事處。各成員國有義務與該辦事處進行合作，不但在辦事處有需要時應提供

所需的情報，而且應許可該辦事處接觸身處申請難民地位的人和已經擁有難民地位的人。

### III. 概括性審議

1. 委員會結合一九五一年公約和一九六七年議定書對法案進行了比較分析。正如在法案的理由陳述中所言，公約內大部分規定已具備條件自行實施，公約在制定時，已對因生活中的不同情況而身處難民地位的申請人或者已成為難民的人給予了特別關注；然而，無論公約還是議定書，都沒有為締約國訂定在決定難民地位時應當採用的程序，而是留待成員國根據各自的行政架構以及憲法或法律方面的特殊性自行確立相應的程序，對此，法案的理由陳述已經表明，“公約賦予各締約國關於承認難民地位的決定權”，現對之進行分析的法案正是為處理該等事宜而制定。

2. 提交立法會審議的法案是嚴格按照聯合國難民事務高級專員辦事處所擬訂的《訂定難民地位須遵循的程序及準則手冊》而制定，委員會對此表示同意；委員會相信在保護難民的權利與保護特別行政區內部安全之間取得平衡，有助於全面履行所承當的條約義務，有助於確保申請難民地位的人在享有尊嚴的條件下提出申請並確保公約中所賦予的所有權利。委員會再次重申整體上同意所提交的法案。

#### IV. 細則性審議

1. 除了上述概括性審議之外，委員會還根據《立法會議事規則》第一百一十八條的規定對法案進行了細則性審議，以審查法案中的解決方法是否切合法案中的原則，並確保有關規定在法律技術層面的完善。基於此：

##### 法案的標題

除了從技術角度看不是非常合適之外，法案的標題並沒有以準確方式說明法案的標的，故此考慮更改其名稱。現在所採用的表述更能反映法案的名稱、法案的內容以及標的。

##### 第一條 —— 標的

該規定界定了本法案的標的，即爲了在澳門特別行政區適用與難民有關的公約和議定書，訂立承認及喪失難民地位的制度。委員會同意該規定的內容。

##### 第二條 —— 解釋及用語

該條第二款在原文本中載有一些定義及整個法律所述及的本地及國際機構的縮略語。此規定在葡文本的作用很大，可避免在條文中重複一些機

構及部門的全名。然而，此規定在中文本卻沒有任何作用，因這種語文用不着上述縮寫。這樣，為使該條不論在中文本或葡文本均有用處，刪除了當中的縮略語，改為在葡文本中首次述及有關機構或實體時才列出其縮寫。

### 第三條 —— 難民

該條訂明誰可在澳門特別行政區被承認為難民。有必要指出，該規定不僅包括根據公約及議定書應屬難民者，也包括那些雖不屬該兩份國際法文書的範圍但屬高級專員辦事處主管範圍的難民。某人在符合聯合國高級專員辦事處規程的準則下提出受聯合國保護，不管所處國家是否為一九五一年公約或一九六七年議定書的締約國，均屬這種情況。委員會認為絕對有需要把這類人包括在將來法律的範圍內，因所涉及的是難民。其實，公約、議定書及高級專員辦事處規程之間有着密切的關係，作這樣的規定也是必然的。

對第（二）項的行文作了改善。

### 第四條 —— 與聯合國難民事務高級專員辦事處的合作

該條規定澳門特別行政區與高級專員辦事處如何進行合作，以履行一九五一年公約第三十五條及一九六七年議書第二條的規定，這也是有關的

“程序及準則手冊”所建議的做法。確保難民受國際保護，屬高級專員辦事處的權限，因此其在確認民地位程序的參與是十分重要的。該條規定顯示了澳門特別行政區嚴格遵守所作的國際承諾。

#### 第五條 —— 難民事務委員會

委員會認為，考慮到有關程序的差異性及特殊性，把難民地位承認及喪失的申請的評估權限賦予一跨部門委員會，由不同專業的人士負責，能確保對有關個案作出正確分析。難民原則是因沉痛的經歷而處於弱勢的一群，負責處理的人士不但須具備專業知識和經驗，更須具備正確的判斷力，以針對每個人的特殊條件就其個案進行分析。另一方面，法案亦依循了高級專員辦事處執行委員會的指引，對此委員會認為十分重要。按指引建議，在確定難民地位的程序中，應遵從某些最低要件，其中一項為：“明確指出負責審查難民地位申請及作第一審決定的機關 —— 盡可能為單一的中央機關”。

#### 第六條及第七條 —— 權限；與委員會合作的一般義務

第六條界定了難民事務委員會的權限，而第七條則訂明任何人及實體均有義務與委員會合作。對此委員會沒有任何補充。

#### 第八條 —— 提供資訊的義務

申請難民地位的人，一般處於十分焦慮及身心脆弱的狀況，因為他們大多是戰亂或政治、宗教、種族等迫害的受害人。他們通常感到惶恐不安，因此應備受特別小心的對待。這樣，委員會曾討論是否應在該規定中，訂明難民有權獲悉他們的聲明將被以保密方式處理。政府認為毋須這樣規定，因為按該事宜固有的原則及精神，所提供的資料是必須以保密方式處理的。

#### 第九條 —— 傳譯員的指定及法律保護

該規定符合聯合國難民事務高級專員辦事處執行委員會的建議：應向難民地位申請人提供所需條件，包括適當的翻譯服務，以將其個案交有權限機關審議。委員會對此表示完全同意。

#### 第十條 —— 其他程序或訴訟程序的中止及歸檔

該條規定，如提出難民地位的申請，則針對申請人或其家屬因進入特區而提起的任何行政程序或刑事訴訟程序將中止，而承認難民地位的申請及就該申請作出的決定，須附入有關的刑事訴訟卷宗或行政程序卷宗內。該條第三款，即有關上述程序步驟的規定，原來的寫法稍為混亂，不清楚在甚麼情節下由哪個實體將卷宗附入行政程序卷宗或送交有權限的司法當局。這樣，為弄清有關程序及由誰進行，第三款分成兩款，新的第三款

規定由出入境事務廳將承認難民地位的申請附入倘有的行政程序卷宗；如針對申請人提起了刑事訴訟程序，則將之送交有權限的司法當局。新增的第四款規定，如針對申請人提起了任何行政程序或司法程序，在申請人獲賦予難民地位的情況下，難民事務委員會須將此事通知有關的行政當局或司法當局。委員會同意新提出的這個行文，因其清楚界定每個實體在每個程序中的工作。

#### 第十一條 —— 申請的提出

該條屬程序性規定，對此委員會沒有任何補充。

#### 第十二條 —— 申請的接收與呈送

承認難民地位的申請向出入境事務廳遞交，該廳收到附於本法的申請表及第十三條所指的其他文件後，將之送交難民事務委員會以組成有關卷宗並製作意見書，以便行政長官作出決定。然而，這點在本條或法案的其他條文均沒有直接規定。可推斷的是，在收到申請後，會送交委員會分析及編製意見書，但不論標題 —— 只提及接收 —— 或是內文也沒有清楚顯示這點。為明確該規定的意思及範圍，增加了一款（第四款），訂明在收到承認難民地位的申請後，出入境事務廳須即時將之送交委員會。該條的標題亦相應改為“申請的接收與呈送”，一如政府提交的新文本所載。委員會認為該規定的新行文更為清晰。

### 第十三條 —— 搜查及文件的扣押

該條第三款的原文規定，出入境事務廳可搜索申請人的物件。“搜索”一詞引起了委員會一些疑問，聯想到該規定是否亦包括住所搜索在內，因為除《刑事訴訟法典》列明的例外情況外，住所搜索僅可在經司法實體許可的情況下進行。這樣，有必要知道，對於已在澳門特別行政區居住的申請承認難民地位的人，出入境事務廳是否可搜索其住所。因為如申請人所屬國籍的國家出現政治變化時，這種情況是可能發生的。換句話說，某個已居住在澳門的人，可能會因其國家發生政治變化、恐怕受迫害而必須申請難民地位。政府被問及有關該規定的準確範圍時，澄清所指的是對申請人隨身攜帶的物品進行搜索，即在邊境、機場關卡等地方進行的搜索。為了未來不會產生理解上的疑問，修改了第十三條第三款的行文，委員會認為新行文在技術上較為正確。

### 第十四條 —— 申請的不被接納

該條列出承認難民地位的申請不被接納的原因。在附同本法案的理由陳述中指出，這個初步篩選是為了防止濫用難民地位申請的情況。委員會同意該規定，這樣可節省對一開始就不可能被接納的申請進行審核的資源。至於其內容，委員會認為符合一九五一年公約及一九六七年議定書的精神。這樣，第（一）項提到“曾作出公約第一條第六款各項規定的任何

事實”時，所指的是作出下列事實的人：

- 犯了破壞和平罪、戰爭罪、或危害人類罪；
- 在以難民身份進入避難國以前，曾在避難國以外犯過嚴重政治罪行；
- 曾有違反聯合國宗旨和原則的行為。

委員會認為，處於該等狀況的人已不再值得國際保護，故而將其排除在外。

委員會亦同意第（二）項規定，因其旨在履行聯合國安全理事會（中國是其常任理事國）的決定。根據一九五一年公約第四款規定，第（三）項同樣屬一項排除條款，因此絕對可成為申請不被接納的原因。第（四）項的原因，在於如某人已具有難民地位，已享有國際保護，便不需要重新申請，因國際保護一旦賦予，便會維持至出現終止的原因為止。至於第（五）項，對於當中所列情況，委員會認為應審慎評估，以免出現依據錯誤的前提把難民地位申請否決的情況。

由於該條開端部份及第（二）項的行文不是很清晰，對其行文作了改善。

#### 第十五條 —— 不接納申請的決定

委員會同意其內容，認為難民地位批給與否，有時是十分敏感的問題，因此只應由行政長官決定。另一方面，委員會認為，對不接納卷宗須於四十八小時內作決定的期限，是為了不讓難民事務委員會及行政長官均認為不具備難民地位條件的申請人抱不必要的期望。委員會還認為，為支持不接納決定而採取的緊急程序，可讓難民事務委員會能作出有理據的判斷，並提出建議。

#### 第十六條 —— 首次面談的預約

第十六條第一款的行文從整個法律的內文看，可能會產生混亂，似乎只有具備條件獲接納的申請才送交委員會，但事實並非如此。出入境事務廳負責收集申請表（附於本法的表格）及其他身份證明文件，既沒有任何決定權亦不能發表意見。因此，不論申請是否一開始便有獲接納或不獲接納的表象，出入境事務廳也須將之送交委員會作分析並發表意見。這樣，委員會建議刪除第一款，並修改第二款（現改為第一款）的行文，把第一款的內容納入其中，即當卷宗可被接納時，委員會透過出入境事務廳通知申請人進行首次面談。

#### 第十七條 —— 首次面談

委員會同意該規定的內容。藉此規定，聯合國難民事務高級專員辦事處得以列席申請人的面談，澳門特別行政區政府也履行了該辦事處的建

議，即在確認程序中向申請人提供一切必需的條件及一切可能的便利。

## 第十八條 —— 組成卷宗

對該條第五及六款的行文作了改善，以明晰其含義及範圍。

## 第十九條及第二十條 —— 決定的建議；決定

一如所述，委員會認為，只有行政長官有權根據委員會的建議就該等事宜作出決定的立場是正確的。

## 第二十一條——決定的通知

該條的第一款、第二款以及第三項實質上是為遵循《行政程序法典》關於對行政管理相對人作出通知時應當載明事項的規定，然而，第三款第二項所規定的內容對於難民地位申請人非常重要，因為根據該項規定，申請人將被通知，如果不行使第二十二條所規定的上訴權，應該在提起上訴的期間即第二十二條第二款所規定的十五天之內自動離開澳門特別行政區，故此，在對申請人作出通知後十五天內，該等申請人不得不對不承認難民地位的申請提出上訴，否則的話須在該期限內自動離開澳門特別行政區。該規定對於申請人的重要之處在於，假如其請求被拒絕，將擁有十五天的時間以就其生活作出決定，特別是選擇能夠接收其為難民的其他國

家。

## 第二十二條——上訴

高級專員辦事處執行委員會於一九七七年建議各成員國在決定難民地位時所採用的程序應當“滿足最基本的要求”，其中一些最低限度的要求就包括在合理期限內有權就不承認難民地位的決定提出上訴，以及上訴在上級行政或者司法當局待決期間有權在該國停留。就該條規定而言，行政長官已經考慮了高級專員辦事處就上訴權方面所作的建議，但是委員會就十五天的上訴期限能否被視為執行委員會所建議的“合理期限”提出了一些疑問，所基於的理由則與申請人身處異國他鄉、可能言語不通、不知悉申請成為難民的國家相關的程序以及法律有關。經詢問政府代表作出該規定所依據的標準為何，得知作出該規定是基於比較法上的分析而得出的結論，委員會對此表示接受。

## 第二十三條——旅行證件

委員會同意該規定的內容。該規定符合一九五一年公約第二十七條、第二十八條的規定，也遵從了高級專員辦事處關於對難民發出證明其身份的有關文件，特別是身份證明文件以及旅行證件的指引。

## 第二十四條——喪失難民地位的原因

一九五一年公約就已被承認難民地位的人不再適用公約的保護作出了明確規定，這就是所謂的停止條款且被盡數列舉在公約的第一條 C 部分，對此不可就喪失難民地位援引規定以外的其他理由，很顯然，如果從某一時刻起難民本人不再願意被視為難民，且本人不再需要獲得保護，就沒有必要維持這種國際保護；同理，以虛假聲明或者是偽造的文件獲得難民地位，如在給予難民地位時知悉該等事實，將不承認其難民地位，對於此等人，同樣沒有必要提供保護。因此，委員會同意該規定的行文，只不過就喪失難民地位原因的第五項以及所導致的驅逐出境（第二十七條第二款二項）產生了疑問，因為就該等事宜，理論上及 ACNUR 的程序備忘錄一直持只有一般法上“極為嚴重”的罪行方得被視為驅逐出境的理由。對此政府代表的解釋是，已就此與其他國家的制度進行了比較分析，且被判處三年或者以上徒刑的犯罪已非常嚴重，足以構成將其驅逐出境的理由，除此之外，有關犯罪必須是故意實施的，這一切在政府看來，該人已不再值得特別行政區的保護。委員會接受政府的解釋。

## 第二十五條——權限

委員會同意該規定的內容。

## 第二十六條——決定的通知

委員會同意該條的規定。

### 第二十七條——上訴（因為系統化的理由，第二十七條與第二十八條的順序已被更改）

根據一九五一年公約第三十二條第二款的規定，“驅逐難民出境只能以按照合法程序作出的決定為根據”並且“……應准許難民提出有利於自己的證據”，另一方面，該條第三款規定，“締約各國應給予上述難民一個合理的期間，以便取得合法進入另一個國家的許可”。面對該等指令，政府別無選擇，規定了可以對確定驅逐出境的喪失難民地位決定提出上訴，然而法律中所規定的十日上訴期間在委員會當中引起了一些疑問，因為在規範有權訴諸法院的事宜上，公約第十六條第二款規定“難民在其經常居住的締約國內，就向法院申訴的事項，……應享有與本國國民相同的待遇。”此處所謂“相同的待遇”並未被規定於法案之中，因為《行政程序法典》第二十五條就澳門居民向法院提起司法上訴的正常期間規定為三十日。經詢問政府代表設定較短期間所依據的理由為何，所得到的答覆是，有關的標準是以比較法上的制度作為依據，並認為所採用的期間與其他法律體系中的期間大體一致，而與澳門特別行政區法律中所規定的期間不同。

該條第二款就聯合國難民事務高級專員辦事處執行委員會關於確定難民地位時應當遵循的最低要求作出了規定，並具體體現在申請人在向當局提出上訴，在本案則為向司法當局的上訴待決期間，應被許可在該國停留。

就此委員會還提出了其他方面的問題。根據該條第一款的規定，受喪失難民地位並應被驅逐出境的決定宣告的難民，在其沒有提出上訴的情形，顯然只能在提起上訴的十天之後方能被驅逐出境，因此在沒有上訴提出的情況，可以推定在十天之內或者在十天結束之時應離開澳門特別行政區，但是就喪失難民地位的決定在被法院確認的情形，法案中既沒有明文規定，也無法從法案中推定出，難民應在何等期間內離開特別行政區？在服第二十四條第(五)項所規定的徒刑的情形，難民所應遵循的期間為何？是直接離開監獄前往邊境嗎？經詢問政府代表就此等事宜所持的立場，所得到的答覆是，之所以未在法案中規定一個期間，正是基於該等事宜的極端敏感性，需要根據每一個難民的具體情況進行個案分析，另一方面也是因為高級專員辦事處始終跟進個案的處理，並藉此確保難民所享有的各種權利。委員會對政府的立場表示理解。

## 第二十八條——喪失難民地位的後果

該條第二款規定了喪失難民地位的後果，並認為第二十四條第（二）、（三）以及（五）項所規定的喪失理由已經嚴重到足以構成將其驅逐出境的理由，對此要指出的是，一九五一年公約第三十二條第一款的規定是“締約各國除因國家安全或公共秩序理由外，不得將合法在其領土內的難民驅逐出境”。面對安全方面複雜困難的國際形勢、面對以各種面目出現的活動集團的不斷增加，該等集團試圖在有關國家內落腳從事不法活動，不但影響有關國家的聲譽，也害及了該等國的內部安全、面對在社會中滲透進來的日益增多的各種不法交易組織，委員會認為，那些導致驅逐出境的喪失難民地位原因可以包含在國家安全和公共秩序的概念之內，但是建議應該對該種情況作審慎評估。

### 第二十九條——例外情況

委員會認為，在須採取特別措施的例外情況下，行政長官聽取與該等事宜有聯繫的相關實體，特別是在有必要情況，聽取中央政府的意見是非常正確的，因為根據《基本法》第十三條的規定，中央人民政府負責處理澳門特別行政區的對外事務。

### 第三十條——無行為能力人

法案葡文本的該條第一款已被修改。因為在原葡文本中的表述是“無人陪同的或患有精神紊亂的未成年申請人”，但真正的意思則不僅包括未

成年申請人，也包括精神紊亂的申請人，不管他是成年人還是未成年人。

第二款的葡文行為也被加以進一步完善。

### 第三十一條——受養家屬

委員會同意該條所包括的範圍，並建議對法案第三款的葡文本行文作進一步修飾，並為政府所接受。

### 第六章——社會援助——第三十二、三十三、三十四、三十五條

委員會認為該等規定的內容是為落實相關的原則，故此表示贊同。難民地位申請人通常處於一種非常狀態，應當給予他們一切可能的幫助，不僅包括物質上的，也包括專門或非專門的醫療服務。委員會只是建議對第三十二條的葡文本作出修飾，並為政府所接受。

### 第七章——最後及過渡規定——第三十六、三十七、三十八、三十九以及四十條

委員會對此等規定並無異議，只是建議對其中的一些行文作出修飾。

## V. 結論

委員會經細則性審議及分析《難民地位法》法案後作出結論如下：

1-本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；

2-政府應派代表列席為細則性表決本法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

3-應當對難民事務委員會的委員以及出入境事務廳的相關公務員進行適當的培訓。

二零零四年一月十六日於澳門

委員會

馮志強

(主席)

戴明揚

(秘書)

唐志堅

賀定一

周錦輝

崔世昌

徐偉坤

陳澤武

區錦新