

立法會CB(2)487/06-07(01)號文件

(立法會秘書處撮譯本，只供參考用)

**香港人權聯委會
香港社區組織協會
Voices of the Rights of Asylum Seekers and Refugees**

就政府有關《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》的文件提出的意見

向保安事務委員會提交的意見書

2006年12月

**香港人權聯委會
電話：(852) 2713 9165，傳真號碼：(852) 2761 3326
電郵：soco@pacific.net.hk**

1. 對於在香港尋求庇護的酷刑受害者的保護不足

在香港尋求庇護的酷刑受害者現時可分別根據《關於難民地位公約》向聯合國難民事務高級專員署("專員署")，以及根據《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》("《禁止酷刑公約》")向入境事務處("入境處")尋求保護。

專員署提供的保障不足

現時並未訂定難民身份審批制度，而只可倚賴專員署處理尋求庇護者的申請。可是，專員署並無提供足夠保障。於2005年，專員署只接納10%尋求庇護者的難民身份申請。有眾多尋求庇護者的申請在未經公平的難民身份審批制度處理之下，便被拒諸門外。

《禁止酷刑公約》提供的保障不足

截至2006年7月，約有360人根據《禁止酷刑公約》提出聲請。在處理尋求庇護的申請期間，只有根據《禁止酷刑公約》向入境處提出聲請，才可免被強迫遣返。然而，和《禁止酷刑公約》有關的程序問題叢生，對免遭遞解離境的保障不足。

首先，對免遭強迫遣返的法律保障不足。《禁止酷刑公約》所訂程序並非法定程序，而《刑事罪行(酷刑)條例》亦無具體納入不予強迫遣返的原則。此外，"酷刑"的定義與《禁止酷刑公約》所訂的並不一致。

其次，聲請人只獲給予兩星期的時間向行政長官提出呈請，時間並不足夠。

第三，《香港人權法案》並未授權就某人被遞解離境的決定作出覆核。

此外，大部分酷刑受害者均不願根據《禁止酷刑公約》向入境處提出聲請，因為他們如屬逾期逗留者，通常均會被當局羈留。

尋求庇護者及酷刑聲請人未獲提供法律援助

無論是難民身份甄別程序，還是根據《禁止酷刑公約》進行的程序，尋求庇護者、難民或酷刑聲請人皆未獲提供法律援助。

羈留

《入境條例》並未訂定具體條文以保障難民，基本上，難民被當作一般的逾期逗留者。因此，《入境條例》並未遵守《基本法》第二十八及四十一條，保障香港居民以外的其他人，使他們不受任意或非法逮捕、拘留或監禁。此外，對無權進入及停留香港的人來說，《香港人權法案條例》並未涵蓋入境法例。

羈留情況

有不少被入境處或懲教署羈留的尋求庇護者及酷刑聲請人投訴在羈留期間遭到虐待。常見的投訴事項包括被安排睡在地上、衛生環境惡劣、在作出投訴後遭到懲罰。

隱瞞家庭暴力和強姦事件

由於怕被當局羈留，尋求庇護的女性即使受到暴力對待或其他騷擾(包括性騷擾及家庭暴力)，也不敢向警方作出舉報。專員署於2005年接獲約5宗聲稱遭強姦和家庭暴力對待的個案。可是，受害者大多因為怕被警方拘捕而不向有關方面作出投訴，因而成為容易受到欺凌的一羣，繼續過着惶惶不可終日的生活。

此外，當局並未向受到暴力對待的女性尋求庇護者及難民提供任何容身之處，她們只能倚靠非政府機構及專員署代為安排容身之處。

政府應立即為上述婦女提供免受起訴的保護，並根據法律作出保障，使她們免受性騷擾及免遭家庭暴力對待。

2. 警務人員施加酷刑及非法拘禁涉案人

針對警務人員以各種暴力行為對待疑犯的指控並不罕見。2001年1月一宗涉及3名警務人員誣告一名的士高經理的個案，以及2000年警方濫用職權以非法拘捕一名女子的個案，均顯示執法機關罔顧個人自由及漠視人權。

3. 濫用警權以獲取"免費性服務"

更糟糕的是，警務人員濫用其合法權力進行非法活動。根據報章在2003年作出的報道，性工作者支援組織"紫籐"指控警務人員在進行執法行動期間，謀求獲取免費的性服務。

該組織於2003年3月至10月間曾接獲逾76宗投訴，指稱遭警務人員騷擾，甚至被迫提供免費性服務及被勒索金錢。此外，根據該組織與香港理工大學於2000年12月至2001年3月聯手進行的調查，不但有警務人員要求提供免費性服務，在部分個案中甚至涉及警務人員使用暴力、在查問妓女時強迫她們脫光衣服、強迫妓女遷出賣淫場所及阻止客人接近妓女。

雖然發言人曾強調，警務人員在進行反色情行動時嚴禁謀取性服務，但在蒐證時卻可容許作有限度的身體接觸。可是，在並無法律約束力的指引中，並沒有清楚訂明何種程度的身體接觸屬可以接受。當局應避免讓警務人員以蒐證作為藉口以取得性服務。可是，警隊始終把有關指引保密，而當局亦沒有設立獨立監管機構以監察此類敏感行動。

4. 缺乏獨立的投訴機制

投訴警察課屬警隊編制的一部分，一直被批評欠缺公信力。投訴警察課人員能否獨立而公平地行事，亦備受質疑。事實上，不少投訴個案皆因缺乏證據而被擱置。

統計資料顯示，2000至2004年間針對警務人員的指控數字持續高企，但在數千宗投訴個案中，查明屬實的個案數目卻少於5%。

最近，指控數目出現下跌的趨勢，這或許是由於投訴個案的調查機制欠缺成效所導致。現時，經投訴警察課調查的個案須提交投訴警方獨立監察委員會("警監會")審核及予以記錄，但警監會並非法定機構，其所作建議亦因而並無約束力。在上述個案中，雖然警監會曾批評警方使用過度的權力並提出多項建議，但現時並無機制確保其建議得以付諸實行。雖然特區政府建議制定法案，使警監會成為法定機構，但在缺乏調查權力的情況下，監察機制仍有不足之處。

至於其他執法機關，包括入境處、懲教署、海關及廉政公署，則並無設立獨立的機構以處理針對公職人員的投訴。

5. 香港居民在內地被拘留

根據官方的統計，在內地工作或居住的香港居民有超過244 000人，當中有不少人士遇到法律問題，並遭內地執法機關非法拘留。

所涉事件顯然屬香港僱主與內地合夥人的商業糾紛，而僱員是無辜的。可是，一旦涉及內地警務人員，情況便變得更加複雜。

在巨大社會壓力下，特區政府於2001年1月與內地當局成立通報制度。即使如此，根據官方的統計，仍有接近三成拘留個案的事主在港親屬，未有依時接獲關於其親人在內地被拘留的通知。在若干個案中，事主親屬甚至從未接獲特區政府的通知。

特區政府根據此制度提供的協助並不足夠。政府僅致函內地公安局或有關的地方人民檢察院，但有關當局卻不作任何回覆。被羈留者的親屬既不獲提供任何法律協助，亦未獲安排前往探望被羈留的家人。不少被羈留者仍被非法拘留多年而沒有獲得公平的審訊，而且在獲釋後仍須面對種種問題。

特區政府基於"一個兩制"的原則，表明不宜干預內地的法律制度，但這實為當局推卸責任，不努力根據內地法規爭取保障香港居民基本人權的藉口。

5.1 長期非法拘留而不作出公平審訊的個案

一名港商雖兩度獲法庭裁定罪名不成立，但仍被拘留近4年。此外，一名印刷工人在拘留期間遭虐待致殘，並被迫簽下認罪文件。被羈留者被施以不同的酷刑，其家人亦被公安人員要求繳交人民幣15萬至300萬元不等的保釋金。

在最嚴重的一宗個案中，涉案香港居民由2001年10月開始被拘留超過4年，其間，內地公安人員曾要求其家人償還1,400萬元，作為釋放被

羈留者的條件。事主在被拘留16個月後終被起訴。雖然法庭一再裁定內地法院對該案並無司法管轄權，事主仍身陷囹圄，其致最高人民法院的上訴函件則有如石沉大海。

5.2 缺乏法律援助及協助

除了被長期拘留外，被羈留者亦受到不人道的待遇。即使身體健康出現嚴重問題，亦不能獲得任何醫治。家人每月須向內地警方繳付超過100美元的膳食開支。此外，由於缺乏金錢，無法委聘法律代表，被告人往往難以在審訊過程中適當行使他們的權利。

6. 重新解釋《基本法》，剝奪港人在內地子女的居港權

根據《基本法》，香港永久性居民在內地所生子女可享有居港權，但特區政府要求人大釋法，令父母其中一方成為香港永久性居民前在內地出生的港人子女不能享有居港權，並要求在內地出生的港人子女先取得香港政府發出的證明文件，然後才可正式取得居港權。此舉令他們失去居港權及來港與家人團聚的權利。

內地政策朝令夕改，導致港人在內地子女即使已申請單程通行證("單程證")逾10至20年，仍不得要領。現時根本沒有可行而合理的機制讓他們透過現行政策取得居港權，因而亦不能來港與父母團聚。

6.1 缺乏機制調整以家庭團聚作為申請理由的限額的分配方法

在2004年，由於沒有調整限額分配方法的機制，每日150個的單程證限額並未獲得充分利用。多出的限額未獲重新分配予港人在內地的配偶或其他有需要的港人子女，令港人在內地配偶須等候多年才可來港定居，他們在港的子女則乏人照顧。至於因為釋法而被剝奪居港權的港人在內地子女則申請無門，無單程證限額可供他們來港與家人團聚。

6.2 長期分隔兩地所帶來的害處

家人長期分隔兩地，不僅影響婚姻關係及子女的正常發展，更令母親因無法克盡妻子及照顧子女的責任而感到內疚，而年幼子女的身心發展亦會嚴重受損。

6.3 缺乏合作及協調機制

令人感到失望的是，在主權移交後，特區政府及中央政府仍漠視單程證制度所存在的問題。兩地政府之間缺乏改善現行制度的合作及協調機制，亦令人感到驚詫。

建議：

1. 特區政府應即時簽署《關於難民地位公約》，並制訂一致而全面的庇護政策，處理出入境、甄別難民身份、提供食物、住宿、教育及衛生事宜。
2. 訂立公平的甄別程序，評審根據《關於難民地位公約》提出的申請。
3. 修訂《入境條例》，使尋求庇護者及難民不會因逾期逗留或未持有有效旅行證件而被羈留。
4. 就根據《關於難民地位公約》及《禁止酷刑公約》進行的甄別程序提供法律援助。
5. 促請特區政府設立獨立的投訴警察機制，並賦予就每宗指控個案進行調查的權力。
6. 促請特區政府及法律改革委員會定期檢討《簡易程序治罪條例》，以免該條例遭濫用或用作禁止進行示威及公眾集會。
7. 促請特區政府即時修訂《警隊條例》，更清楚界定警方在監察示威及公眾集會活動方面的權限。
8. 促請特區政府使《警察通例》成為須經立法會定期覆核及修改的法定文件。
9. 促請特區政府實施法律改革委員會於1992年發表的《拘捕問題研究報告書》中建議的改善措施。
10. 促請特區政府檢討各執法機關的整體監察機制，並設立獲賦予調查權力的獨立處理投訴機構。
11. 為加強對身處內地的香港居民提供的法律保障，特區政府應改革現行的通報制度，除在法定時限內通知被羈留者的在港親屬外，亦須設立個案管理機制以監察每宗拘留個案的情況。
12. 促請特區政府設立跨境法律援助服務制度。
13. 促請特區政府擴大其設於內地不同省份的辦事處的職能，藉以密切跟進香港居民被拘留的個案。
14. 促請特區政府積極匯報公安人員不法對待被羈留者的情況，並要求內地當局嚴格監督各執法機關。