

香港人權聯委會 香港社區組織協會
就聯合國禁止酷刑委員會
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》
香港區報告發表審議結論的回應

聯合國禁止酷刑委員會於 2008 年 11 月 21 日(星期五) 就香港區報告發表審議結論，當中向香港特區政府提出多項改善建議，我們表示歡迎。禁止酷刑委員會認同並採納了絕大部份我們以及其他民間團體早前提出的意見及建議(包括：本港法例酷刑定義範圍過窄、酷刑免責條款不合理、難民及酷刑聲請人的甄選制度欠善、中港未有訂立移交逃犯及已判刑人士協定、脫去內衣搜身程序存在問題、調查投訴警察機制不獨立、處理家庭暴力政策須完善等)。

可惜，細看特區政府於近日提交給立法會保安事務委員會關於對禁止酷刑委員會建議的初步意見之討論文件(立法會 CB(2)737/08-09(03)號文件)，我們感到特區政府在大多數問題上仍舊是「重彈舊調」而沒有實質去回應及接納禁止酷刑委員會的建議；對於特區政府不尊重聯合國公約審議機構、繼續漠視人權的做法，我們表示強烈不滿及抗議！

我們特別就禁止酷刑委員會提出的以下建議作出進一步分析回應：

(一) 考慮採用一套有關庇護的法律機制，從而確立全面和有效的程序，以及決定公約第 3 條的責任是否適用時徹底審核每宗個案的理據(禁止酷刑委員會審議結論第 7b 段)

2008 年 12 月 5 日高等法院原訟庭就 6 宗根據禁止酷刑公約提出的庇護要求事宜而提出的司法覆核申請作出裁決(*FB 及其他人訴入境事務處處長* HCAL51/2007)，主審法官的結論是根據公約尋求庇護者被剝奪了獲得法律代表及取得法律援助的權利，法官同時質疑特區政府現行就酷刑聲請人所作出的甄選程序違反公正原則。

高等法院的裁決，與我們一貫以來強調的原則相符，這亦再一次顯示特區政府目前處理酷刑聲請人的甄選制度及程序是不合法且不合乎人權準則；為此，我們認為特區政府必須盡快建立一套法定、清晰、全面、合乎人權準則的甄選制度及程序，包括為有關酷刑聲請人提供免費法律代表及法律援助服務，同時須全面加強對執行有關甄選

程序的公務人員之培訓及教育工作(包括對外國處理有關酷刑聲請甄選個案經驗的培訓及人權教育),以確保甄選過程合乎公平公正原則。

就向酷刑聲請人提供法律代表及法律援助，高等法院的裁決以及我們多年來提出的要求均十分清晰，就是在政府當局對酷刑聲請人作出甄選程序時須給予有關聲請人法律援助，但保安局局長於本年1月30日回覆保安事務委員會的信件中卻指出：「對於當局就酷刑聲請所作的決定，酷刑聲請人可提出司法覆核，如符合有關準則，法律援助會涵蓋有關的法律程序」(立法會 CB(2)737/08-09(05)號文件)；對於政府有關的答覆，我們認為是明顯的「問非所答」，其答案更令人感到啼笑皆非！

我們重申，特區政府必須立即為酷刑聲請人於其申請甄選階段提供免費法律援助，以落實法院有關的裁決。

(二) 考慮把《1951年難民地位公約》及《1967年議定書》的適用範圍擴展至香港(禁止酷刑委員會審議結論第7f段)

對於禁止酷刑委員會以上審議結論建議，特區政府的初步意見就是重申表示「我們沒有計劃把《難民地位公約》的適用範圍擴展至香港」；特區政府連就有關事宜作出檢討的做法亦斷然拒絕，再一次赤裸裸地漠視聯合國有關公約委員會的意見，實在令人十分失望！

《1951年難民地位公約》現時已適用於中國內地及澳門特別行政區，我們實在看不到為何至今香港特區政府仍拒絕引入有關公約；如果說香港由於地少人多而難以履行《難民地位公約》的責任，那為何土地面積較香港更少的澳門特區又能夠實施有關公約呢？

更值得注意的是，現時特區政府已根據禁止酷刑公約要求需要履行其國際責任為來自其他國家地區的酷刑聲請人作出甄選及為合乎資格者提供庇護，而過往經驗是不少尋求庇護人士是同時提出酷刑聲請的，因此我們看不到引入有關《難民地位公約》會大幅加重特區政府的承擔；反而，現時分別由聯合國難民專員公署審核難民資格申請及由特區政府處理酷刑聲請的做法，一來令資源不必要重疊，二來令整個甄選程序拖長，這對各方面均沒有好處。

我們認為，特區政府必須認真回應禁止酷刑委員會的建議，把《1951年難民地位公約》及《1967年議定書》的適用範圍擴展至香港，並全面統一難民及酷刑聲請人的甄選制度。

(三) 香港特區與內地政府有關移交逃犯及已判刑人士的司法互助安排 (禁止酷刑委員會審議結論第 8 段)

自 1997 年回歸至今，特區政府與內地政府已就兩地移交逃犯及已判刑人士的司法互助安排進行了多年討論，但至今仍未見任何實質進展及結果，對此特區政府絕對有需要向市民公眾作出交代。

我們認為，在兩地移交逃犯的協議中必須包括「不執行死刑保障」、「政治犯不移交規定」及「確保司法公正」等國際公認的人權準則；此外，有關移交已判刑人士的協議，實可以盡早落實執行，令有意願返回其原居住地服刑的已判刑人士能提出有關申請。

(四) 確保警方有合理和清晰理據的情況下方會對被羈留人士進行脫衣搜身。如進行脫衣搜身，應以侵擾程度最低的方式進行，並應完全符合公約第 16 條的規定，亦應提供獨立機制，當被羈留人士提出要求時，監察該等搜查 (禁止酷刑委員會審議結論第 9a 段)

禁止酷刑委員會在其審議結論中，明確表示關注警務處處長決定每一名被羈留人士均會被進行搜身，令搜身成為自動的必要動作；對此關注，我們深表贊同！

我們重申，根據普通法，如在沒有合理懷疑的情況下對所有被羈留人士進行搜身，是違反人權及不合法的（參 *Lindley v Rutter* [1981] 1 QB 128 及 *Brazil v Chief Constable of Surrey* [1983] 3 All ER 537 等案例）；為此，我們強烈要求警務處立即檢討及修改對被羈留人士搜身安排的指引，並且落實禁止酷刑委員會有關提供獨立機制監察搜身過程的建議，以合乎人權保障要求。

(五) 制定明確及嚴謹的指引，規管所有執法人員 (包括入境事務處和懲教署的人員) 進行脫衣搜身 (禁止酷刑委員會審議結論第 9b 段)

特區政府在其初步意見中表示，「(警務處以外的) 其他執法部門亦就搜身制定了具體和嚴格的指引」；遺憾的是，市民至今仍未能公開看到有關指引，而就此我們已多番去信保安局、入境事務處及懲教署要求他們提供有關指引以作參考，惟到了今天仍未見實質回覆。

我們認為，入境事務處、懲教署以至其他執法部門必須立即公開其有關搜身的指引內容，並且根據禁止酷刑委員會及關注人權團體的建議對有關指引作出修訂，以符合人權準則。

(六) 香港特區政府應繼續採取步驟，設立完全獨立的機制，接受及調查有關警務人員行為不當的投訴。該機構應具備所需的人力及財政資源，並擁有行政權力，就有關投訴的調查及所得結果制定具約束力的建議 (禁止酷刑委員會審議結論第 12 段)

我們重申，縱使特區政府設立了法定的監警會，但仍無改一直以來只是由警方「自己人查自己人」的制度問題；因此，我們再次強烈要求，特區政府必須回應禁止酷刑委員會要求設立完全獨立處理警察投訴機制的建議，令投訴警察制度的公信力及公正性得以真正確立。

除了以上各項關注，值得同時指出的是，禁止酷刑委員會在其審議結論中關注以下三項議題，並要求特區政府回應：

1. **無法律架構處理庇護人士問題**----沒有制立完善法律架構，處理尋求庇護人士問題，並未將 1951 難民公約延伸至香港。(第 7 段)
2. **脫去內衣搜身安排欠善**----警方現行就脫去內衣的搜查安排缺乏嚴格指引，並未能確保每次脫衣搜查均符合合理和具有清楚依據的規定。(第 10 段)
3. **欠獨立調查警察機制**----缺乏獨立而具實權的警察投訴機制。(第 12 段)

事實上，禁止酷刑委員會亦罕有要求特區政府在一年內，特別就以上三點作出回應及補充資料，交代最新情況，可見有關委員會對特區政府的表現甚為失望。本港已自 1976 年起實施《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》，至今已超過三十年，然而，至今仍未有完善以上各項機制，實為香港之恥。

為此，我們要求特區政府在半年內就以上問題作出全面的檢討及提出改善建議，並在向禁止酷刑委員會提交有關回應及補充資料前，全面諮詢立法會及公眾的意見。

二零零九年二月