

立法會

Legislative Council

立法會LS47/10-11號文件

保安事務委員會文件

有關選定司法管轄區執行聯合國《1984年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》情況的資料文件

背景

《公民權利和政治權利國際公約》第七條禁止酷刑、殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰。聯合國《1984年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》(下稱"該公約")就不得施加酷刑及其他形式的處罰或待遇的義務的範圍，予以擴展。

2. 締約國執行該公約的情況由禁止酷刑委員會負責監察。根據該公約，所有締約國須定期向禁止酷刑委員會提交報告，述明其為履行該公約所訂的義務而採取的措施。締約國須在該公約對其生效後1年內提交報告，隨後則須每4年提交報告一次¹。禁止酷刑委員會會審議每份報告，並以"審議結論"的方式向締約國提出其關注事項及建議²。除匯報程序外，禁止酷刑委員會亦會在某些情況下審理聲稱在該公約下權利受損的個人提出的申訴或送交的來文³、進行調查⁴，以及審理締約國之間的申訴⁵。

3. 該公約自1992年起適用於香港⁶。現時，根據該公約第3條提出的酷刑聲請，會交由入境事務處按照一套行政程序處理。在2010年11月2日的保安事務委員會會議上，委員要求資料研究

¹ 《1984年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》(下稱"《禁止酷刑公約》")第19.1條。

² 《禁止酷刑公約》第19.3及19.4條。

³ 《禁止酷刑公約》第22條訂明，締約國可在任何時候根據本條，聲明承認禁止酷刑委員會有權接受和審議在該國管轄下聲稱因該締約國違反公約條款而受害的個人或其代表所送交的來文。

⁴ 《禁止酷刑公約》第20條。

⁵ 《禁止酷刑公約》第21條。

⁶ 自1997年7月1日起，《禁止酷刑公約》透過中華人民共和國適用於香港特別行政區：United Nations Treaty Collection Webpage (2011) *Chapter IV Human Rights, Item 9 Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment* (endnote 6).

◀ http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en#5 ▶
[Accessed April 2011]。

部就美國、澳洲、英國、瑞士及日本(下稱"選定司法管轄區")的酷刑聲請處理機制進行研究，並要求法律事務部就這些機制有否受到法律挑戰提供意見，以協助委員研究政府當局就處理酷刑聲請的法定機制提出的立法建議。

選定司法管轄區就執行該公約所作的司法判決

4. 法律事務部曾研究澳洲、美國及英國的本地法院對執行該公約所作的裁決。這些個案主要關乎根據個別案情提出申請的理據是否成立(即聲請人是否以在遞解離境後可能遭受酷刑對待為理由，提出可信的保護聲請)、在各個司法管轄區的本地法律中相關法律條文的適當詮釋⁷，以及有關當局根據相關法律所作的裁決是否正確⁸。在上述3個司法管轄區的本地法院所作的裁決中，本部未能找到涉及處理酷刑聲請的法定機制是否合法或該等機制有否違反該公約的個案。至於日本及瑞士，本部亦未能找到與此課題相關的個案。

禁止酷刑委員會就選定司法管轄區的本地法律提出的意見及觀察所得

5. 禁止酷刑委員會透過匯報程序及審理申訴監察締約國執行該公約的情況時，會向有關的締約國提供意見及觀察結果。為協助保安事務委員會的委員在2011年4月12日的會議上研究政府當局就酷刑聲請審核制度提出的立法建議，現將禁止酷刑委員會就選定司法管轄區以本地法律執行該公約的情況所提意見及觀察結果載於下文各段。

"酷刑"的涵義

6. 根據該公約第1條所作的定義，"酷刑"是指"為了向某人或第三者取得情報或供狀；為了他或第三者所作或涉嫌作出的

⁷ 舉例而言，在 *NATB & Others v Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs* 80 ALD 799 (Federal Court of Australia) 16 December 2003及 *Saak v Minister for Immigration and Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs* 2004 FCA 104 兩宗案件中，法庭研究有關處理遣送非法非公民離境的《1958年澳洲移民法令》(Australian Migration Act 1958)第198(6)條的適用範圍及詮釋。

⁸ 舉例而言，在 *R (on the application of MD (Gambia)) v Secretary of State for the Home Department* [2011] All ER(D) 189 一案中，英格蘭上訴法院須審理的事宜是，英國國務大臣根據英國的《2002年國籍、入境及庇護法令》(Nationality, Immigration and Asylum Act 2002)所作的裁決，即把甘比亞納入遞解離境"安全"國家名單，以及核證聲請人的個案顯然毫無理據，是否正確。

行為對他加以處罰；或爲了恐嚇或威脅他或第三者；或爲了基於任何一種歧視的任何理由，蓄意使某人在肉體或精神上遭受劇烈疼痛或痛苦的任何行為，而這種疼痛或痛苦是由公職人員或以官方身份行使職權的其他人所造成或在其唆使、同意或默許下造成的。"

7. 禁止酷刑委員會關注到，美國⁹及澳洲¹⁰均無在聯邦層面訂明酷刑罪行，而在瑞士¹¹及日本¹²的法律中，亦無根據該公約第1條就酷刑提供定義。

8. 美國認爲，該公約並無引伸至涵蓋害怕政府無力控制的私人實體的人士：*Matter of S-V*¹³。然而，禁止酷刑委員會認爲，警方對公然施以酷刑、殘忍、不人道及有辱人格的待遇等行為坐視不理，等同國家默許干犯此等行為，令人質疑履行該公約的責任問題：*Dzemajl et al v Yugoslavia*¹⁴。

第3條 —— 免被強迫遣返

9. 免被強迫遣返原則反映於該公約第3條，當中訂明，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，締約國便不應將該人驅逐、遣返或引渡至該國。有關禁止強迫遣返的規定，應在締約國的本地法律中以明確及不得減免的條文訂明¹⁵。禁止酷刑委員會察悉並關注到，日本的《2006年入境管制及難民認可法》(2006 Immigration Control and Refugee Recognition Act of Japan)¹⁶並無明文禁止把任何人遞解或遣送離境至有遭受酷刑危險的國家。

10. 雖然根據該公約第3條提出聲請的人士須陳述有"個人及當前"危險的可予爭辯的個案，而該個案並非只屬理論或懷疑性質(即必須有事實證明聲請人的處境)，禁止酷刑委員會認爲，有關危險未必須爲"很可能會發生"¹⁷。

⁹ *Conclusions and recommendations*, CAT Committee [25 July 2006] para. 13。

¹⁰ *Concluding observations*, CAT Committee [22 May 2008] para. 8。

¹¹ *Concluding observations*, CAT Committee [25 May 2010] para. 5。

¹² *Conclusions and recommendations*, CAT Committee [3 August 2007] para.10。

¹³ *The United States of America's Report to the CAT Committee* [6 May 2005], para. 36。

¹⁴ CAT 161/00, Joseph S., Schultz J. and Castan M. 2004, *The International Covenant on Civil and Political Rights Cases, Materials and Commentary* (Second Edition) pp.198-202。

¹⁵ *Concluding observations* (Australia), CAT Committee [22 May 2008], para. 15。國際社會接納禁止酷刑爲一項強制規範，即無人可偏離的絕對價值觀：*R v Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate, Ex p Pinochet (No 3)* [1999] 2 All ER 97, 108-109。

¹⁶ *Conclusions and recommendations*, CAT Committee [3 August 2007] para. 14(a)。

¹⁷ CAT General Comment 1, para. 5 – 7, Joseph et al 2004, pp. 233-4。

11. 美國當局認為，虐待至酷刑程度的獨立事例，並不足以證明申訴人如被遣返海地，便會"較有可能"遭受酷刑：*Matter of J-E-*。為免移送某人至較有可能遭受酷刑的國家，美國政府要求接收國家保證不會對他們施加酷刑¹⁸。禁止酷刑委員會對以下情況表示關注：匯報指美國¹⁹及英國²⁰依靠"外交保證"(尤其是自2001年9月11日起)移送或引渡某人至另一國家，以及此等程序欠缺透明度，包括並無充分的司法監察及在遣返後提供有效的監察機制，以評估有否履行所作的保證。

12. 禁止酷刑委員會提醒締約國，如有充分理由相信某人會遭受酷刑或虐待的危險，便不應依靠外交保證來保護該人免遭酷刑或虐待，以及如使用此等保證，便須在其向禁止酷刑委員會提交的下一份報告中提供下列資料：

- (a) 自2001年9月11日起就所接獲的外交保證或擔保作出引渡或遣返的個案數字；
- (b) 對此等保證或擔保的最低要求；
- (c) 有否跟進監察此等個案；及
- (d) 在法律上所作保證或擔保的可強制執行性²¹。

13. 禁止酷刑委員會就該公約第3條的執行情況提供的其他意見及觀察所得如下：

- (a) 締約國不應採取自動驅逐某類人士的程序，或使用"安全國家名單"，自動拒絕保護尋求庇護或視為來自該等國家的人士²²。
- (b) 締約國不應單靠其部長行使酌情權，以符合該公約所訂免被強迫遣返的義務²³；

¹⁸ *The United States of America's Report to the CAT Committee*[6 May 2005], paragraphs 30 and 36。

¹⁹ *Conclusions and recommendations*, CAT Committee [25 July 2006] para. 21。

²⁰ *Conclusions and recommendations*, CAT Committee [10 December 2004] para. 4(d)。

²¹ *Concluding observations* (Australia), CAT Committee [22 May 2008], para. 16。

²² *Concluding observations* (Finland) 1997, Joseph et al 2004, **9.86** at p.245。

²³ *Concluding observations* (Australia), CAT Committee [22 May 2008] para. 15。

- (c) 締約國須在其本地法律中明確地納入一項強制規定，就每宗個案進行徹底評估，研究是否有充分理由相信聲請人在被驅逐、遣返或引渡後將有遭受酷刑的危險，並且顧及所有相關的考慮因素，包括²⁴：
- (i) 是否有證據顯示，聲請人被驅逐、遣返或引渡前往的國家在嚴重、公然或大規模違反人權方面有一貫的模式，以及該情況有否改變；
 - (ii) 申訴人過往(特別是近期)有否因以官方身份行使職權的人士唆使或默許下遭受酷刑或虐待²⁵；
 - (iii) 是否有醫學或其他獨立證據支持聲請人過往所提出曾遭受酷刑或虐待的聲請，以及是否有任何後遺效應；
 - (iv) 聲請人有否參與政治或其他活動，令其在被驅逐、遣返或引渡後特別容易遭受酷刑；及
 - (v) 是否有與聲請人的誠信有關的證據，以及聲請人所述的事實有否出現不一致的情況²⁶。
- (d) 締約國應容許酷刑聲請人挑戰強迫遣返的決定²⁷，並應設立獨立的覆檢機構²⁸，為受屈的酷刑聲請人提供有效的補救，就驅逐、遣返或引渡的命令提出挑戰或上訴。在處理上訴／法律挑戰期間，有關命令應暫緩執行²⁹。

²⁴ CAT General Comment 1, para. 8, see Joseph et al 2004, pp.234。

²⁵ 在英國，倘有證據證明申請人有"合理可能性"曾在其國家遭受酷刑，個案工作者在研究有關個案時便應加倍審慎：*The United Kingdom's Report to the CAT Committee* [6 November 2003], para. 46。

²⁶ 瑞士庇護上訴組織作出裁決，指某受害人羞於在研訊上提述其遭受酷刑的細節(她被灼傷身體的私人部位)，並在上訴階段才描述有關情況，未必會影響她的誠信：*Switzerland's Report to the CAT Committee* [2 July 2008], para. 86。

²⁷ *Conclusions and recommendations* (US), CAT Committee [25 July 2006] para. 20。

²⁸ *Conclusions and recommendations* (Japan), CAT Committee [3 August 2007] para.14。

²⁹ *Concluding observations* (Australia), CAT Committee [22 May 2008] para. 17; *Concluding observations* (Switzerland), CAT Committee [25 May 2010] para. 10。

酷刑聲請與政治庇護申請的分別

14. 根據該公約第3條所作的決定，在概念上與政治庇護或聯合國《1951年關於難民地位公約》(下稱"《難民公約》")所訂的難民地位的事宜並不相同：*X v Spain*及*Mohamed v Greece*³⁰。即使禁止酷刑委員會發現某人違反該公約第3條，亦不會影響有關國家主管當局向該人批出或拒批庇護的決定：*Aemei v Switzerland*³¹。

15. 雖然《難民公約》第1F條不承認干犯戰爭罪行、有違和平或人道的罪行或其他嚴重的非政治罪行的人士的難民地位，該公約第3條適用的準則屬絕對性質：倘若預計把任何人驅逐、遣返或引渡會令他們遭受酷刑，即使他們是戰爭罪犯及謀殺犯，締約國也不得將他們驅逐、遣返或引渡：*Paez v Sweden*³²。

16. 禁止酷刑委員會察悉，根據《1999年瑞士庇護法》(Swiss Asylum Act of 1999)第5(2)條，如有充分理由相信某人對瑞士的安全構成威脅，或曾因干犯特別嚴重的罪案或罪行而被定罪及判處刑罰，並須視為公眾危險人物，有關當局可驅逐該名有可能遭受酷刑的人士離境。倘若某名外國國民曾嚴重或多次違反或威脅瑞士的公眾安全及秩序，或對其內部或對外保安構成威脅，《2005年關於外國國民的瑞士聯邦法》(Swiss Federal Act on Foreign Nationals of 2005)第68(4)條進一步准許即時驅逐該人離境。禁止酷刑委員會對這些條文可能會違反該公約第3條所訂的免被強迫遣返原則，表示關注³³。

立法會秘書處
法律事務部
2011年4月6日

³⁰ CAT 23/95 and CAT 40/96, Joseph et al 2004, pp.243-4。

³¹ 34/95, Joseph et al 2004, p.245。

³² CAT 39/96, Joseph et al 2004, pp.244-5。

³³ *Concluding observations*, CAT Committee [25 May 2010], para. 10。