

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)129/08-09(04)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2008年10月27日會議 擬備的背景資料簡介

中華人民共和國執行《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》情況的第四、五次報告 —— 第二部分：香港特別行政區執行情況

目的

本文件概述保安事務委員會過往就"中華人民共和國執行《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》情況的第四、五次報告 —— 第二部分：香港特別行政區執行情況"所作的討論。

背景

2. 中華人民共和國(下稱"中國")是《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》")的締約國。《禁止酷刑公約》第19.1條訂明，締約國應提交關於其履行公約義務而採取的措施的定期報告。有關香港特別行政區(下稱"香港特區")執行《禁止酷刑公約》情況的第二次報告，已作為中國提交的第四、五次合併報告的一部分，於2006年6月提交聯合國。

3. 第二次報告主要就聯合國禁止酷刑委員會在2000年5月審議有關香港特區的第一次報告時所提出的關注事項及建議作出回應，以及匯報自審議第一次報告以來在香港執行《禁止酷刑公約》的進展。

事務委員會所作的討論

4. 保安事務委員會曾於2006年12月5日討論有關香港特區的第二次報告，並聽取代表團體的意見。委員的意見及關注綜述於下文各段。

審批時間及羈留期

5. 委員對難民身份和免受酷刑申請的審批時間感到關注，並認為審批程序過於冗長。委員亦關注到部分尋求庇護者及酷刑聲請人被羈留多時，並查詢被羈留的尋求庇護者及酷刑聲請人觸犯了何種罪行，以及他們被羈留了多久，特別是最長的羈留期。

6. 政府當局回應時表示，香港特區一向採取堅定政策，不會向任何人提供庇護，且沒有義務接收根據《1951年關於難民地位公約》要求給予難民身份的人士。在香港提出的給予難民身份的要求，均由聯合國難民事務高級專員署(下稱"專員署")負責處理。入境事務處與專員署香港辦事處保持緊密聯絡，確保給予難民身份的要求被拒絕及未獲准在港逗留的人士，均依法離開香港。政府已訂立行政程序，就根據《禁止酷刑公約》提出的酷刑聲請進行審核。無法確立其酷刑聲請的人士會依法被遣送離港。至於酷刑聲請獲得確立的人士，則不會被遣送到有充分理由相信他們在返回原居地後有可能遭受酷刑危險的地方。當局會考慮把他們遣送到不會有遭受酷刑危險而又會接收他們的地方。此外，如地方情況其後有所改變，導致之前就該地確立的酷刑聲請已不再成立，當局會考慮把聲請人遣送到該地。

7. 據政府當局表示，無人會因為其難民、尋求庇護者或酷刑聲請人的身份而在香港遭到檢控或羈留。只有在有關人士違反本港法律，例如非法受僱工作或逾期逗留，當局才會對其採取執法行動。

8. 政府當局表示，若被依法羈留的人是難民、尋求庇護者或酷刑聲請人，入境事務處處長可按照個別情況，酌情讓有關人士擔保外出，以便他們留港等候有關當局就其給予難民身份的要求或酷刑聲請作出審批；或等候專員署安排有關的難民移居外地。政府當局通常會考慮 ——

- (a) 有關人士會否對社會構成治安上的風險；
- (b) 有關人士是否有棄保潛逃及干犯／再次干犯罪行的風險；及
- (c) 是否無法在合理時間內將有關人士遣送離境。

9. 至於羈留期，政府當局表示大部分尋求庇護者和酷刑聲請人的羈留期均不超過3個月。

設立獨立審裁機制的需要

10. 部分委員認為應成立適當的機制以處理酷刑聲請。有關酷刑聲請的上訴尤其不應由保安局局長作出裁定，而應由獨立委員會或法庭處理。

11. 政府當局回應時表示，因入境事務處處長的決定而感到受屈的酷刑聲請人可向行政長官提出上訴，而行政長官已把就此類上訴作出考慮的權力轉授予保安局局長。因當局就其上訴作出的裁定而感到受屈的酷刑聲請人，則可尋求司法覆核。

被控觸犯施行酷刑罪的人的免責辯護

12. 對於訂定有關"合法權限、理由或解釋"的提述，作為根據《刑事罪行(酷刑)條例》(第427章)被控觸犯施行酷刑罪的人的免責辯護，

部分委員表示關注。他們認為任何人免受酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的權利，均應屬於絕對的權利，而不應以立法手段為《禁止酷刑公約》訂定任何例外情況。即使法律制裁也須受到《禁止酷刑公約》所規限。

13. 政府當局解釋，就第427章第3(5)條而言，“合法權限、理由或解釋”的詮釋是——

- (a) 如是關於在香港使他人受到疼痛或痛苦，指香港法律下的合法權限、理由或解釋；
- (b) 如是關於在香港以外地方使他人受到疼痛或痛苦——
 - (i) 而有關的疼痛或痛苦是由公務人員根據香港法律行事時所造成，或由任何人根據香港法律以公職身份行事時所造成，則指香港法律下的合法權限、理由或解釋；及
 - (ii) 在其他情況下，則指在使他人受到疼痛或痛苦事件發生的地方的法律下的合法權限、理由或解釋。

政府當局表示，此項免責辯護符合《禁止酷刑公約》第1.1條的規定，該條文訂明“[酷刑]並不包括純因法律制裁而引起或法律制裁所固有或附帶的疼痛或痛苦”。此項免責辯護旨在涵蓋合理使用武力以制止兇暴疑犯／囚犯等行為，因此有需要予以保留。其用意並非准許任何人作出本質上等同《禁止酷刑公約》第1條所界定的酷刑行為，而法院亦不會被要求作出這樣的詮釋。

現行機制可能被濫用

14. 部分委員關注到現行機制被尋求庇護者及酷刑聲請人濫用的情況，並詢問獲專員署給予難民身份的人士的數目，以及當中已定居海外的人士的數目。

15. 政府當局表示，專員署提供的資料顯示，與其他國家相比之下，香港的濫用難民聲請及酷刑聲請的情況較為普遍。截至2008年4月30日，酷刑聲請人的累積數目為3 196人，當中有1 591人具有要求給予難民身份的紀錄。專員署至今已給予其中35人難民的身份，其中14人已移居外地。不過，在酷刑聲請個案中並沒有任何成功個案。在當局截至2008年4月底曾經處理的個案中，有91%酷刑聲請人是在抵港平均15.1個月後才提出其聲請。這91%聲請人大多是在香港因非法受僱工作或觸犯其他刑事罪行而被捕時，或在即將被遣返或遞解離境時才提出酷刑聲請。在所有酷刑聲請人中，有48%先向專員署提出給予難民身份的要求，然後在平均11.5個月後才提出酷刑聲請。上述數字顯示，現行機制有可能被在港尋求僱傭工作的非法入境者／逾期逗留者濫用。

為難民、尋求庇護者及酷刑聲請人提供人道援助

16. 部分委員表示他們曾接獲投訴，指當局為擔保外釋的酷刑聲請人提供的協助不足。他們認為政府當局應向尋求庇護者及酷刑聲請人提供適當協助，包括法律援助。

17. 政府當局回應時表示，基於人道理由，若難民、尋求庇護者及酷刑聲請人在本港等候安排移居外地或接受有關當局甄別身份期間未能應付基本生活需要，當局與合作的非政府機構會按個別情況為有關人士提供實物援助。所提供之援助的類別包括臨時住屋、膳食、衣履、其他基本日用品、合適的交通津貼、輔導和醫療服務。為加強協調及加強提供各項服務，政府當局委託了香港國際社會服務社(下稱"服務社")為極需援助的尋求庇護者和酷刑聲請人提供實物援助。截至2008年3月31日，服務社受當局委託而予以支援的此類人士有1 752人，另有483宗個案則尚待服務社作出評估和安排服務。

有關文件

18. 委員可參閱下列會議紀要及文件，瞭解上述討論的進一步詳情 ——

- (a) 保安事務委員會2006年12月5日會議的紀要[立法會CB(2)880/07-08號文件]；
- (b) 政府當局就保安事務委員會2006年12月5日會議所提交，有關"中華人民共和國執行《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》情況的第四、五次報告 —— 第二部分：香港特別行政區執行情況"的文件[立法會CB(2)496/06-07(01)號文件]；及
- (c) 政府當局於2008年6月24日發出，就"中華人民共和國執行《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》情況的第四、五次報告 —— 第二部分：香港特別行政區執行情況"提供補充資料的函件[立法會CB(2)2429/07-08(01)號文件]。

立法會秘書處
議會事務部2
2008年10月23日