

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1617/15-16(04)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處為2016年6月7日會議 擬備的最新背景資料簡介

香港特別行政區根據聯合國《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》提交的報告

目的

本文件旨在提供有關香港特別行政區(下稱"香港特區")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》(下稱"《公約》")向聯合國禁止酷刑委員會(下稱"禁止酷刑委員會")提交報告的背景資料，並綜述保安事務委員會(下稱"事務委員會")過往就此課題所作的討論。

背景

2. 中華人民共和國(下稱"中國")是《公約》的締約國。《公約》第19.1條訂明，締約國應提交關於其為履行《公約》義務所採取措施的定期報告。

3. 1998年7月，政府當局發出香港特區根據《公約》提交首份報告(下稱"第一次報告")所涵蓋的項目大綱。第一次報告是在1999年5月提交禁止酷刑委員會，屬中國第三次定期報告的一部分。禁止酷刑委員會在2000年5月4及5日審議了該報告，並在2000年5月9日公布有關的結論和建議。

4. 2004年5月，政府當局發出香港特區根據《公約》提交第二次報告(下稱"第二次報告")所涵蓋的項目大綱。第二次報告是在2006年6月提交禁止酷刑委員會，屬中國第四及第五次定期報告的一部分。禁止酷刑委員會在2008年11月審議了該報告，並在2009年1月19日公布有關的結論和建議。

5. 2012年6月，政府當局發出香港特區根據《公約》提交第三次報告(下稱"第三次報告")所涵蓋的項目大綱。第三次報告是在2015年2月提交禁止酷刑委員會，屬中國第六次定期報告的一部分。禁止酷刑委員會已於2015年11月17及18日就第三次報告舉行審議會。

事務委員會的商議工作

6. 事務委員會曾在會議上討論香港特區根據《公約》提交報告的事宜，有關的商議工作綜述於下文各段。

裁定酷刑聲請及難民聲請

7. 委員察悉，禁止酷刑委員會在其就第二次報告發表的審議結論中，提出多項建議，包括香港特區政府應把《公約》第3條(以酷刑為理由而拒絕驅逐、遣返或引渡)所載條文納入《刑事罪行(酷刑)條例》(第427章)，並考慮採用一套法律機制，藉以訂立全面而有效的程序，用以在評定《公約》第3條所訂的責任是否適用時，徹底審核每宗酷刑聲請個案的理據。

8. 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。該等委員對裁定難民身份和酷刑聲請所需的時間表示關注，並認為裁定程序過於冗長。

9. 委員其後察悉，於2012年7月獲制定為法例，並於2012年12月3日生效的《2012年入境(修訂)條例》(下稱"《修訂條例》")訂明提出和裁定聲請的法定程序，包括如何提出酷刑聲請、聲請人提交酷刑聲請表格的時限、入境事務處(下稱"入境處")須安排審核會面及發出書面決定等。《修訂條例》亦規定，聲請人如不服有關決定，可以提出上訴；上訴個案會交由法定的酷刑聲請上訴委員會處理。

10. 在2013年7月2日的事務委員會會議上，委員獲告知政府當局計劃引入統一審核機制，以審核無權進入及停留於香港的人提出的免遣返保護聲請：即如他們被遣送離境至另一國家，便有可能遭受《公約》所訂明的酷刑、《香港人權法案》第三條中所指的酷刑或殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰，及／或參照1951年《關於難民地位的公約》第三十三條所指的迫害。委員察悉，鑒於終審法院就 *Ubamaka* 及 *C* 兩案所作的判決，任何人如提出此類免遣返聲請，入境處將暫緩遣送或遞解該人離境至另一國家。如上述任何一項聲請獲確立，入境處會向聲請人提供免遣返保護。統一審核機制已於2014年3月3日開始運作。

11. 在禁止酷刑委員會就香港特區第三次報告(屬中國第六次定期報告的一部分)舉行審議會之前，事務委員會在2015年11月3日的會議上與團體代表及政府當局討論該報告。部分委員關注到，在香港獲確立的免遣返聲請的百分比只有約0.3%，而在其他國家，獲確立的免遣返聲請的百分比則介乎20%至50%不等。然而，部分委員認為，雖然曾遭遇酷刑的聲請者應獲提供協助，但政府當局亦應採取行動，以防止現有機制被濫用。

12. 據政府當局表示，香港的大部分免遣返聲請者並非源自發生衝突的國家，因此不宜把在香港獲確立的聲請百分比與其他國家的百分比作出比較。香港的免遣返聲請是根據符合法例要求的高度公平標準的統一審核機制予以審核。香港的公費法律援助計劃，以及按審核程序(包括上訴程序)讓聲請者提供資料和作出陳詞的時間即使未必較許多其他國家所採用的有關計劃和所容許的時間寬鬆，亦與之相若。

13. 在2016年2月2日的事務委員會會議上，委員獲告知，政府當局會就處理統一審核機制聲請的策略進行全面檢討，範疇包括入境前管制、審核程序、羈留及執法，以遏止及扭轉滯留香港的統一審核機制聲請人不斷大量增加的趨勢。

警方搜查被羈留者的處理手法

14. 關於禁止酷刑委員會就脫衣搜身和體腔搜查方面作出的審議結論，部分委員質疑警方是否有需要對被羈留者進行涉及脫去所有衣物的第三級搜查。他們認為，搜查範圍必須不超越合理和相稱的程度，而警方應確立有合理的懷疑，然後才對任何被羈留者進行搜查。在保障人權，以及警方履行其法定職能和執行警隊照顧被扣留人士的職責之間，必須取得恰當的平衡。

15. 據政府當局表示，根據普通法，警方有責任採取一切合理的措施，確保被羈留者不會逃走或協助他人逃走、傷害自己或其他人士、毀壞或棄置證據及再度犯事。政府當局所得的法律意見已確定，基於搜查的目的是合法的，如妥當進行有關搜查，而每次所作搜查的範圍均是根據當時的環境及視乎個別情況而決定，則對被羈留者進行的搜查不會被視作非法搜查或任意侵擾被羈留者的個人私隱或尊嚴。根據警方自2008年7月1日起實施搜查被羈留者的處理手法的新安排，值日官必須視乎當時的環境，按個別情況決定所作搜查的範圍。每次搜查的範圍均不應超越合理和相稱的程度。警方須在其通用資訊系統妥善記錄所作搜查的詳情，包括進行搜查的原因及搜查範圍。

16. 委員察悉，由2009年1月1日起，警方把涉及脫去內衣的羈留搜查(即第三級搜查)再細分為(a)"掀開內衣查看"、(b)"脫下部分內衣"和(c)"完全脫去內衣"3類。前線人員須在通用資訊系統就任何對被羈留人士進行的第三級搜查註明其分類。所有分區助理指揮官(行動)必須以負責覆檢扣留或繼續扣留有關警署內所有被羈留者的相關情況的人員的身份，親自覆核警方通用資訊系統內有關其轄下警署所進行的所有第三(c)級羈留搜查的紀錄。警方已在其通用資訊系統加入一項自動功能，提醒有關的行動支援小隊指揮官及分區助理指揮官(行動)留意並覆檢所進行的所有第三(c)級羈留搜查，以進一步加強監管。

檢控因襲擊警務人員而被捕的人士

17. 部分委員關注到，警方可引用《侵害人身罪條例》(第212章)或《警隊條例》(第232章)的相關條文，對參與涉及公安的活動並因為襲擊執行公務的警務人員而被捕的人士提出檢控。該等委員指出，被裁定觸犯《侵害人身罪條例》所訂上述罪行的人士可被判處監禁，而後者則可能只以罰款了事。他們關注到，警方有否發出內部指引，訂明在何種情況下應向違例者控以襲擊警務人員的罪名，以及律政司是否訂有任何檢控政策，訂明應根據《侵害人身罪條例》還是《警隊條例》檢控違例者。

18. 據政府當局表示，警方已就有關襲警罪的檢控事宜諮詢律政司，並已按法律意見在2010年8月發出內部指引。指引要求所有前線人員在考慮根據《侵害人身罪條例》第36(b)條提出檢控前，必須先徵詢律政司尋求法律意見。

保障兒童權利

19. 委員要求政府當局提供資料，說明就打擊販賣兒童和兒童賣淫所採取的措施。據政府當局表示，香港已制訂足夠的法例，以打擊販賣人口和兒童賣淫，而警方亦會採取行動打擊此類罪行。

處理跨性別人士

20. 部分委員關注到，警方及懲教署仍按照個人身份證上所顯示的性別，安排對跨性別人士進行的搜查。

21. 據政府當局表示，當局已成立性別承認跨部門工作小組，研究性別承認有關的問題。該工作小組正擬備有關性別承認的諮詢文件，以諮詢公眾，並於適當時候向相關的事務委員會匯報公眾諮詢的詳情。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年6月1日

香港特別行政區根據聯合國《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》提交的報告

相關文件

委員會	會議日期	文件
民政事務委員會	2000年3月13日 (議程第V項)	議程 會議紀要
民政事務委員會	2004年6月11日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2006年12月5日 (議程第V項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2008年10月27日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2009年2月3日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
研究警方處理性工作者及搜查被羈留者事宜小組委員會	--	報告
保安事務委員會	2009年7月6日 (議程第III項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2010年11月11日 (議程第III項)	議程 會議紀要
《2011年入境(修訂)條例草案》委員會	--	法案委員會提交立法會的報告
保安事務委員會	2013年7月2日 (議程第II項)	議程 會議紀要

保安事務委員會	2015年11月3日 (議程第V項)	議程 會議紀要 立法會 CB(2)233/15-16 (01)號文件
保安事務委員會	2016年2月2日 (議程第IV及VI項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部2
2016年6月1日