



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

Distr.: General
3 February 2016
Chinese
Original: English

(註：聯合國發表之中文版為簡體中文，繁體中文版由香港特別行政區政府提供，只供參考之用。)

禁止酷刑委員會

關於中國香港第五次定期報告的結論性意見*

1. 禁止酷刑委員會在 2015 年 11 月 17 日和 18 日舉行的 1368 次和第 1371 次會議（見 CAT/C/SR.1368 和 1371）上審議了中國香港的第五次定期報告（CAT/C/CHN-HKG/5），並在 2015 年 12 月 3 日舉行的第 1392 和第 1393 次會議上通過了以下結論性意見。

A. 導言

2. 委員會歡迎中國香港提交報告，該報告是中國第五次定期報告的一部分。委員會還歡迎對問題清單（CAT/C/CHN-HKG/Q/5/Add.1）作出的書面答覆，以及報告審議後提供的補充資料。

3. 委員會讚賞與多部門代表團舉行高質量的對話，也讚賞代表團對審議報告期間提出的問題和關切作出的口頭答覆。

B. 積極方面

4. 委員會歡迎中國香港在與《公約》相關的領域採取以下立法措施：

(a) 通過《2012 年入境（修訂）條例》（2012 年第 23 號條例），建立了《公約》第 3 條免遣返保護聲請的法定程序；

(b) 2008 年和 2010 年修訂《家庭暴力條例》，將其保護延伸至前配偶、前同居情侶、同性同居情侶和前同性同居情侶。

* 委員會第五十六屆會議（2015 年 11 月 9 日至 12 月 9 日）通過。



5. 委員會還歡迎中國香港的舉措，為實施《公約》而採取措施或修訂政策和行政措施，包括：

(a) 接待中心自 2012 年起逐漸引進低放射性 X 光人體掃描儀，以取代體腔搜檢；

(b) 2014 年通過行政辦法（即所謂“統一審核機制”），把免遣返保護延伸到：(a)根據香港《人權法案》第三條，以酷刑、殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰為由提出聲請；以及(b)根據 1951 年《關於難民地位的公約》，以免遣返原則所指的“迫害”為由提出聲請。

(c) 向醫療專業人員和入境處職員組織關於《酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的有效調查和文件記錄手冊》（《伊斯坦布爾議定書》）的專門培訓方案。

(d) 2013 年修訂《檢控守則》，規定了檢控人員處理強迫勞動案件的指導意見；

(e) 成立了一個獨立的性別承認問題工作組，研究中國香港保障變性人士的權利所須的法例和相關行政措施。

C. 主要關切問題和建議

前一報告週期遺留的後續問題

6. 委員會讚賞地注意到中國香港對後續程序的遵守。委員會對一些積極的立法措施（見上文第 4(a)段）和行政措施（見上文第 5(b)段）表示讚賞，但關切地注意到，根據中國香港提供的數據，2009 年 12 月至 2015 年 5 月共有 6,628 份不遣返聲請，其中僅有 32 份被認為有事實依據，這表明給予保護的門檻極高。委員會還考慮到，有報告稱酷刑聲請上訴委員會的決定不公布，聲請人在設法瞭解這些決定時面臨困難，因而妨礙對其案件進行有效準備。此外，委員會還關注有計劃打算採取加快系統的辦法，處理大量積壓的未決聲請（目前有 10,000 多件），因為這一措施可能對審核程序的公平性和透徹性造成負面影響。委員會關切地注意到，中國香港的立場是，延伸適用 1951 年《關於難民地位的公約》“會導致我們的入境制度遭到濫用，從而有損公眾利益”，這個立場給人的表面印象是把所有需要保護的聲請人描述成濫用制度的人。在這方面，委員會感到關切的是，除非聲請人超過簽證期限而正式成為“非法”人員，否則其不遣返聲請就得不到理會，這就迫使潛在的酷刑受害者一直等到簽證期滿，才能在統一審核機制登記，獲得康復和人道主義援助的機會。委員會還關切地注意到，由於統一審核機制的聲請人得不到難民地位，他們也就沒有合法工作的機會，從而迫使他們長期在貧困線以下靠實物援助生活（第 3 條）。

7. 委員會呼籲中國香港審查不遣返聲請審核程序，從而確保需要國際保護的人，包括逃離肆意暴力侵害的人，得到充分保護，不被遣返。具體而言，中國香港應：

(a) 確保所有希望聲請保護的個人，無論其移徙身份如何，均可不受阻撓地求助於統一審核機制；

(b) 確保審核程序的公平性和透明度，措施包括：確保不遣返聲請得到透徹的逐案審查；允許聲請人有充足的時間充分表達聲請理由、獲取和出示關鍵性證據，如自己醫生的專家證據；將酷刑聲請上訴委員會的決定作刪節後予以公布，等等；

(c) 立若干機制，使酷刑受害者得到盡早識別、優先進入統一審核機制，並立即得到補救；

(d) 予難民和有事實依據的統一審核程序聲請人某種替代移徙地位，使他們在程序結束前能夠合法留在中國香港，並方便其獲得合法工作，從而避免貧困和有辱人格的待遇；

(e) 慮適用 1951 年《關於難民地位的公約》及其 1967 年《議定書》。

8. 員會回顧之前的建議（見 CAT/C/HKG/CO/4,第 12 段），表示繼續關切仍在由作為警方單獨部門之一的投訴警察課調查對警察的投訴。委員會還表示關切的是，對於投訴警察課調查活動，獨立監察警方處理投訴委員會仍是一個自己沒有調查權的諮詢和監督機構。委員會表示遺憾的是，中國香港沒有提供完整的統計數據，說明投訴警察課在報告所述期間收到的酷刑或虐待投訴的數量（包括濫用警察權力的投訴），以及這些投訴的結果。委員會還表示關切的是，缺乏獨立有效的投訴機制，無法在警務處、入境事務處或懲教署管理的拘留設施內提起投訴而不用擔心報復（第 12 條和第 13 條）。

9. 委員會重申之前的建議：中國香港應考慮建立一個完全獨立的機制，有權受理和調查對所有官員的投訴，並確保該特定機構的調查人員與構成投訴理由的行為的嫌疑人之間不存在機構關係或級別關係。委員會還促請中國香港：

(a) 確保檢控辦公室被妥善告知該特定機構受理的所有酷刑或虐待的指控，並在有合理理由相信發生了酷刑和虐待行為時自主啟動調查；

(b) 在遵守無罪推定原則的前提下，確保被指稱的酷刑和虐待行為人立即停職，而且在調查期間維持停職狀態；

(c) 在所有拘留場所設立保密的投訴機制，以便利酷刑和虐待的受害者向調查機構提交投訴，包括獲得醫務證據以支持其指控，並確保在實踐中保護投訴人，不因投訴或出具任何證據而受到報復；

(d) 確保所涉行為的嫌疑人依法得到起訴和審判，如被定罪，應以與行為嚴重程度相稱的方式予以懲處。

酷刑的定義

10. 中國香港的立場是《刑事犯罪（酷刑）條例》第 2(1)條“包括”一詞表明不擔任附表所列職位的人仍可以是“公務人員”，但委員會仍然關切的是，“公務人員”一詞缺乏一個適用範圍更廣的定義，可能在實踐中無法起訴該附表中沒有明確提到的其他官員。此外，委員會關切地注意到，中國香港沒有採取行動廢除同一《條例》第 3(4)條所載可作為中國香港法律下或非法行為發生地法律下的辯護依據的“合法權限、理由或解釋”。委員會就此重申，禁止酷刑是絕對的，不可克減的，不允許任何可能的辯護理由。委員會還認為“合法權限、理由或解釋”這種辯護依據的範圍寬於《公約》第 1(1)條，因而會導致違背《公約》的不當解讀（第 1 條和第 4 條）。

11. 委員會重申之前的建議，中國香港應修訂立法，在其中納入完全符合《公約》、涵蓋第 1 條所載全部要素的酷刑定義。為此，中國香港應再次考慮：

(a) 對“公務人員”一詞採用適用範圍更廣的定義，從而確保可以因酷刑行為起訴所有公務人員或以公務身份行事的其他任何；

(b) 廢除《刑事犯罪(酷刑)條例》第 3(4)條所載的辯護依據。委員會提請中國香港注意關於執行《公約》第 2 條的第 2 號一般性意見（2007 年），其中除其他外寫明，禁止酷刑這一點是絕對的，不可克減的；不得援引任何特殊情況作為酷刑行為的辯護理由（第 5 段）。委員會還提醒，《公約》中的定義若與國內法中納入的定義有重大差距，就會出現實際或可能的漏洞，從而導致有罪不罰（第 9 段）。

拘留問題與基本法律保障

12. 委員會表示關切的是，持續有報告稱示威活動中的人員受到大規模拘留，以及據稱被拘留者的法律保障受到限制。在此方面，委員會注意到中國香港提供的資料，511 人因與 2014 年 7 月 1 日年度遊行後的集會相關而被捕；委員會表示關切的是，有資料表明拘留期間僅有 39 名律師與被拘留者會面（第 2 條和第 16 條）。

13. 中國香港應在實踐中確保所有被拘留者從自由被剝奪之時起就獲得所有基本法律保障，包括有權毫不遲延地獲得律師協助、立即獲得獨立醫生的檢查和治療而無須官員的許可、被告知逮捕的原因以及所受任何指控的性質、在拘留場所得到登記、迅速把被捕情況通知近親屬或第三方，並被毫不遲延地帶見法官。中國香港應採取有效措施，確保遵守法定逮捕程序，並監測公務人員遵守法律保障措施的情況。中國香港還應確保涉嫌不遵守法律保障措施或無合理理由便逮捕他人的人受到調查，如被定有罪，應依法受到制裁。

控制示威時過度使用武力

14. 委員會表示關切的是，持續有報告說，2014 年為期 79 天的所謂“雨傘”運動或“佔中”運動期間曾對示威者過度使用催淚瓦斯、警棍和噴霧。委員會還表

示關切的是，持續有報告說，警方對 1,300 多人使用了暴力，約 500 人隨後入院。委員會表示關切的是，有指控稱，示威者聽從指示離開現場時受到警方的性暴力威脅和攻擊威脅。此外，委員會關切地注意到反示威者實施的多起暴力事件。對於投訴警察課在抗議期間收到的投訴及其調查情況，委員會關切的是，共有 2,078 名投訴人提起 527 宗投訴，其中只有 172 宗投訴被認為“須彙報”。在這 172 宗須彙報的投訴中，投訴警察課把 151 宗的調查報告提交給獨立監察警方處理投訴委員會，投訴課認為這些投訴無事實依據。投訴委員會認可了投訴課對 104 宗投訴的結論。委員會還關切的是，缺乏資料說明投訴委員會沒有認可的 47 宗投訴的結果（第 12 條、第 13 條和第 16 條）。

15. 中國香港應：

(a) 對 2014 年所謂“雨傘”運動或“佔中”運動抗議期間警方和反示威者過度使用武力的指控開展獨立調查；

(b) 依法起訴受到被指控的行為人，包括共同參與這些行為或允許其發生的警官，確保被認定有罪的人被定罪並處以適足刑罰；

(c) 對受害者提供全面補救，包括公平和適足的賠償；

(d) 公布警方的一般命令和使用武力的相關準則，確保其符合國際標準；

(e) 加強對所有執法人員的持續培訓，內容包括：絕對禁止酷刑，使用武力的國際標準，以及執法人員對過度使用武力事件的責任。

監測和視察拘留場所

16. 委員會注意到中國香港提供的資料說明警方的每個拘留設施都指定了值日官，負責對拘留條件的日常檢查，但委員會表示關切的是，缺乏資料說明其任務的獨立性和報告義務。關於行政長官任命的巡獄太平紳士，委員會感到遺憾的是缺乏資料說明他們建議的有效性。中國香港也沒有提供資料說明入境事務處管理的設施內有哪些現有的監測機制（第 11 條、第 13 條和第 16 條）。

17. 中國香港應授權太平紳士對所有拘留場所進行監測和訪問，否則應設立一個獨立機構，負責對警務處、懲教署和入境事務處管理的所有拘留場所進行有效的突擊訪問。這一機構的建議應及時、透明地予以公布，中國香港當局應根據其調查結果採取行動。

單獨監禁和使用約束手段

18. 代表團提供的資料表明，2014 年，因紀律處分而受到單獨監禁的平均期限是 7.45 天；但委員會仍然表示關切的是，根據《監獄規則》第 63(1)(b)條，這一措施的施用最長可達 28 天。委員會還表示關切的是，可以基於模糊的理由實施《監獄規則》第 68B 條所載的“中止與其他囚犯的交往”措施，例如“為維持秩序或紀律，或為任何囚犯的利益”，起初為期不超過 72 小時，以後可按月作出該命令，沒有上限。對於機械約束手段，委員會表示遺憾的是，儘管委員會有具體要

求，但中國香港沒有提供資料說明使用機械約束手段的種類、平均期限和頻率（第16條）。

19. 中國香港應：

(a) 按照國際標準，縮短單獨監禁的最長期限，限定單獨監禁用作最後措施，盡可能縮短其時間，加以嚴格監督，並保留司法審查的可能性。中國香港應在法規中制訂作出單獨監禁決定的清晰、具體標準，說明相關的行為、種類和最長期限；

(b) 禁止對監獄中的智力或社會心理殘疾人士、青少年、孕婦、養育嬰兒的婦女和哺乳母親使用單獨監禁；

(c) 確保在對被拘留者實行單獨監禁時的正當程序權，例如得到獨立聽審的權利和上訴權；

(d) 盡可能避免使用約束手段，或者侵犯性較輕的替代辦法無效時，才將其用作最後措施，且時間應盡可能短；

(e) 彙編並定期公布有關單獨監禁的使用（包括相關的自殺未遂和自傷情況）的全面分列數據。

人口販運和強迫家政工人勞動

20. 委員會歡迎對《檢控守則》作出的修訂，把強迫勞動納入人口販運的定義中（見上文第5(d)段）；但委員會關切地注意到，尚未對立法框架作出同步變更。在此方面，委員會對許多報告外（來）傭（工）遭到剝削的案件表示關切。委員會還表示遺憾的是，中國香港繼續維持可能助長強迫勞動風險的移民政策，例如關於在僱主家庭的“留宿規定”，以及“兩星期規則”，根據這一規則外傭必須在合同終止後兩星期內離境。雖然被確定為販運行為受害者的人有可能獲准免於因非法入境而被起訴，但委員會表示關切的是，這種可能性取決於警務處、入境處和勞工處的自由裁量，販運行為或強迫勞動的受害者仍然因非法逗留而受到起訴（第2條、第12條、第13條、第14條和第16條）。

21. 中國香港應：

(a) 進行必要的立法修訂，以採用《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約關於防止、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的補充議定書》關於販運行為的定義；

(b) 廢除“兩星期規則”並允許自住安排，從而避免外傭受到酷刑和虐待；

(c) 修訂立法，禁止同職業介紹所和融資公司作出與債務奴役相關的資金安排，消除關於必須把職業介紹所用作中介的強制要求，並且降低過高收費；

(d) 大力實施相關立法框架，開展迅速、透徹、有效和公正的調查，在起訴和定罪的案件中，對人口販運和強迫勞動的犯罪行為人包括對涉案官員和機構應處以適當刑罰；

(e) 對在一線接觸人口販運的人員提供識別販運行為受害者的專門培訓，特別是因賣淫或入境違規而被捕的婦女，對此類受害者立即提供康復和援助；

(f) 向人口販運和強迫勞動的所有受害者提供有效救濟，不論其是否有能力在針對販運者的法律訴訟中提供合作，均保證其獲得及時且適足的心理支持、醫護、社會福利、適足的庇護所和工作許可；

(g) 加強雙邊、區域和國際合作，防止販運行為和強迫勞動，尤其與外傭的派遣國合作，從而根除事實上的債務奴役合同、條件嚴苛的貸款協議和過高的中介收費。

移交逃犯與被判刑人士

22. 委員會注意到，代表團的立場是，與中國大陸就移交逃犯和被判刑人士的安排進行的協商是內部事務，對這些安排不可視為《公約》第 3 條和第 8 條下的引渡協議。然而，委員會認為，中國香港有義務預防被移交的罪犯或被判刑人士回到中國大陸或經由中國澳門移交後在被拘留或入獄期間面臨酷刑或虐待的風險（第 2 條和第 3 條）。

23. 委員會促請中國香港，確保關於把罪犯或被判刑人士從中國香港或經由中國澳門移交給中國大陸的任何協議符合《公約》義務，並且含有充足的法律保障措施、適當的司法監督機制，以及移交後的有效監督安排，從而保護逃犯在返回或間接移交後不受酷刑或虐待。如果有重大理由相信逃犯在回國或間接通過中國澳門移交後有受到酷刑或虐待的危險，中國香港不應將該逃犯移交給中國大陸。

培訓

24. 委員會歡迎中國香港努力向衛生專業人員和入境處官員提供關於《伊斯坦布爾議定書》的培訓（上文第 5(c)段），但委員會表示遺憾的是，缺乏資料說明制訂要求在實踐中運用該議定書的準則的情況。委員會還表示遺憾的是，缺乏數據說明接受過關於《公約》規定和關於預防酷刑培訓的人員的比例（第 10 條）。

25. 中國香港應為所有參與處理和拘禁被剝奪自由者的官員提供關於《伊斯坦布爾議定書》的培訓，並制訂要求工作人員在實踐中運用該議定書的準則或規章。中國香港還應確保為所有官員以定期和強制方式組織關於《公約》規定和關於《伊斯坦布爾議定書》的培訓，輔以執行準則，並制訂評估這些教育和培訓方案有效性的方法。

補救和恢復

26. 委員會表示遺憾的是，缺乏資料說明是否存在一個可依法執行的康復權，是否存在一個向酷刑受害者提供這些服務的切實機制（第 14 條）。

27. 委員會回顧關於締約國對第 14 條的執行的第 3 號一般性意見（2013 年），促請中國香港：

(a) 採取必要的立法和行政措施，保障酷刑和虐待的受害者得益於一切形式的補救，包括恢復原狀、賠償、康復、滿足和保障不重犯；

(b) 全面評估酷刑受害者的需要，確保具備專門、整體的康復服務，並且可以不受歧視地及時加以利用。

變性人和雙性人

28. 委員會歡迎成立性別承認問題跨部門工作組（上文第 5(e)段），但表示關切的是，有報告稱變性人為了獲得對其性別認同的法律承認，必須完成性別再造手術，其中包括去除生殖器官、絕育和生殖器再造術。委員會還表示關切的是，雙性兒童為確定性別必須在年幼時就接受不必要且不可逆的手術。委員會還對這些做法造成的長期身心創傷表示關切（第 10 條、第 12 條、第 14 條和第 16 條）。

29. 中國香港應：

(a) 採取必要的立法、行政和其他措施，保障尊重變性人和雙性人的自主和身心完整，包括取消關於變性人性別認同法律承認的侮辱性前提條件，例如絕育；

(b) 保障為所有雙性兒童及其父母提供公正的諮詢服務，以便向他們告知為決定兒童性別而接受不必要和非緊迫手術和其他醫治的後果，並向他們告知將這種治療或手術的決定推遲到當事人具備自主決定能力之時的可能性；

(c) 保障在與雙性人的醫治和手術治療相關的方面做到充分、自由和知情同意，把非緊迫、不可逆的醫學干預推遲到兒童足夠成熟，能參與決定並能作出充分、自由和知情同意；

(d) 為這些做法對一些雙性人造成的身心創傷提供適足補救。

後續程序

30. 委員會請中國香港在 2016 年 12 月 9 日前提供資料，說明針對第 7(b)段、第 9 段和第 13 段所載委員會建議採取的後續行動。在此方面，請中國香港向委員會通報準備在下一個報告週期內落實本結論性意見中部分或全部其餘建議的計劃。

其他問題

31. 請中國香港以適當的語文通過官方網站、媒體和非政府組織廣泛傳播提交給委員會的報告和本結論性意見。

32. 請中國香港在 2019 年 12 月 9 日之前提交下一次定期報告，報告將納入中國的第六次定期報告。
