



禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约

Distr.: General
3 February 2016
Chinese
Original: English

禁止酷刑委员会

关于中国香港第五次定期报告的结论性意见^{*}

1. 禁止酷刑委员会在 2015 年 11 月 17 日和 18 日举行的 1368 次和第 1371 次会议(见 CAT/C/SR.1368 和 1371)上审议了中国香港的第五次定期报告(CAT/C/CHN-HKG/5),并在 2015 年 12 月 3 日举行的第 1392 和第 1393 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎中国香港提交报告,该报告是中国第五次定期报告的一部分。委员会还欢迎对问题清单(CAT/C/CHN-HKG/Q/5/Add.1)作出的书面答复,以及报告审议后提供的补充资料。

3. 委员会赞赏与多部门代表团举行高质量的对话,也赞赏代表团对审议报告期间提出的问题 and 关切作出的口头答复。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎中国香港在与《公约》相关的领域采取以下立法措施:

(a) 通过《2012 年入境(修订)条例》(2012 年第 23 号条例),建立了《公约》第 3 条免遣返保护申请的法定程序;

(b) 2008 年和 2010 年修订《家庭暴力条例》,将其保护延伸至前配偶、前同居情侣、同性同居情侣和前同性同居情侣。

^{*} 委员会第五十六届会议(2015 年 11 月 9 日至 12 月 9 日)通过。



5. 委员会还欢迎中国香港的举措，为实施《公约》而采取措施或修订政策和行政措施，包括：

(a) 接待中心自 2012 年起逐渐引进低放射性 X 光人体扫描仪，以取代体腔搜检；

(b) 2014 年通过行政办法(即所谓“统一审核机制”)，把免遣返保护延伸到：(a)根据香港《人权法案》第三条，以酷刑、残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚为由提出声请；以及(b)根据 1951 年《关于难民地位的公约》，以免遣返原则所指的“迫害”为由提出声请。

(c) 向医疗专业人员和入境处职员组织关于《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔议定书》)的专门培训方案。

(d) 2013 年修订《检控守则》，规定了检控人员处理强迫劳动案件的指导意见；

(e) 成立了一个独立的性别承认问题工作组，研究中国香港保障变性人士的权利所需的法例和相关行政措施。

C. 主要关切问题和建议

前一报告周期遗留的后续问题

6. 委员会赞赏地注意到中国香港对后续程序的遵守。委员会对一些积极的立法措施(见上文第 4(a)段)和行政措施(见上文第 5(b)段)表示赞赏，但关切地注意到，根据中国香港提供的数据，2009 年 12 月至 2015 年 5 月共有 6,628 份不遣返声请，其中仅有 32 份被认为有事实依据，这表明给予保护的门槛极高。委员会还考虑到，有报告称酷刑声请上诉委员会的决定不公布，声请人在设法了解这些决定时面临困难，因而妨碍对其案件进行有效准备。此外，委员会还关注有计划打算采取加快系统的办法，处理大量积压的未决声请(目前有 10,000 多件)，因为这一措施可能对审核程序的公平性和透彻性造成负面影响。委员会关切地注意到，中国香港的立场是，延伸适用 1951 年《关于难民地位的公约》“会导致我们的入境制度遭到滥用，从而有损公众利益”，这个立场给人的表面印象是把所有需要保护的声请人描述成滥用制度的人。在这方面，委员会感到关切的是，除非声请人超过签证期限而正式成为“非法”人员，否则其不遣返声请就得不到理会，这就迫使潜在的酷刑受害者一直等到签证期满，才能在统一审核机制登记，获得康复和人道主义援助的机会。委员会还关切地注意到，由于统一审核机制的声请人得不到难民地位，他们也就没有合法工作的机会，从而迫使他们长期在贫困线以下靠实物援助生活(第 3 条)。

7. 委员会呼吁中国香港审查不遣返声请审核程序，从而确保需要国际保护的人，包括逃离肆意暴力侵害的人，得到充分保护，不被遣返。具体而言，中国香港应：

(a) 确保所有希望声请保护的個人，无论其移徙身份如何，均可不受阻挠地求助于统一审核机制；

(b) 确保审核程序的公平性和透明度，措施包括：确保不遣返声请得到透彻的逐案审查；允许声请人有充足的时间充分表达声请理由、获取和出示关键性证据，如自己医生的专家证据；将酷刑声请上诉委员会的决定作删节后予以公布，等等；

(c) 建立若干机制，使酷刑受害者得到尽早识别、优先进入统一审核机制，并立即得到补救；

(d) 给予难民和有事实依据的统一审核程序声请人某种替代移徙地位，使他们在程序结束前能够合法留在中国香港，并方便其获得合法工作，从而避免贫困和有辱人格的待遇；

(e) 考虑适用 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》。

8. 委员会回顾之前的建议(见 CAT/C/HKG/CO/4,第 12 段)，表示继续关切仍在由作为警方单独部门之一的投诉警察课调查对警察的投诉。委员会还表示关切的是，对于投诉警察课调查活动，独立监察警方处理投诉委员会仍是一个自己没有调查权的咨询和监督机构。。委员会表示遗憾的是，中国香港没有提供完整的统计数据，说明投诉警察课在报告所述期间收到的酷刑或虐待投诉的数量(包括滥用警察权力的投诉)，以及这些投诉的结果。委员会还表示关切的是，缺乏独立有效的投诉机制，无法在警务处、入境事务处或惩教署管理的拘留设施内提起投诉而不用担心报复(第 12 条和第 13 条)。

9. 委员会重申之前的建议：中国香港应考虑建立一个完全独立的机制，有权受理和调查对所有官员的投诉，并确保该特定机构的调查人员与构成投诉理由的行为的嫌疑人之间不存在机构关系或级别关系。委员会还促请中国香港：

(a) 确保检控办公室被妥善告知该特定机构受理的所有酷刑或虐待的指控，并在有合理理由相信发生了酷刑和虐待行为时自主启动调查；

(b) 在遵守无罪推定原则的前提下，确保被指称的酷刑和虐待行为人立即停职，而且在调查期间维持停职状态；

(c) 在所有拘留场所设立保密的投诉机制，以便利酷刑和虐待的受害者向调查机构提交投诉，包括获得医务证据以支持其指控，并确保在实践中保护投诉人，不因投诉或出具任何证据而受到报复；

(d) 确保所涉行为的嫌疑人依法得到起诉和审判，如被定罪，应以与行为严重程度相称的方式予以惩处。

酷刑的定义

10. 中国香港的立场是《刑事犯罪(酷刑)条例》第 2(1)条“包括”一词表明不担任附表所列职位的人仍可以是“公务人员”，但委员会仍然关切的是，“公务人员”一词缺乏一个适用范围更广的定义，可能在实践中无法起诉该附表中没有明确提到的其他官员。此外，委员会关切地注意到，中国香港没有采取行动废除同一《条例》第 3(4)条所载可作为中国香港法律下或非法行为发生地法律下的辩护依据的“合法权益、理由或解释”。委员会就此重申，禁止酷刑是绝对的，不可克减的，不允许任何可能的辩护理由。委员会还认为“合法权益、理由或解释”这种辩护依据的范围宽于《公约》第 1(1)条，因而会导致违背《公约》的不当解读(第 1 条和第 4 条)。

11. 委员会重申之前的建议，中国香港应修订立法，在其中纳入完全符合《公约》、涵盖第 1 条所载全部要素的酷刑定义。为此，中国香港应再次考虑：

(a) 对“公务人员”一词采用适用范围更广的定义，从而确保可以因酷刑行为起诉所有公务人员或以公务身份行事的其他任何；

(b) 废除《刑事犯罪(酷刑)条例》第 3(4)条所载的辩护依据。委员会提请中国香港注意关于执行《公约》第 2 条的第 2 号一般性意见(2007 年)，其中除其他外写明，禁止酷刑这一点是绝对的，不可克减的；不得援引任何特殊情况作为酷刑行为的辩护理由(第 5 段)。委员会还提醒，《公约》中的定义若与国内法中纳入的定义有重大差距，就会出现实际或可能的漏洞，从而导致有罪不罚(第 9 段)。

拘留问题与基本法律保障

12. 委员会表示关切的是，持续有报告称示威活动中的人员受到大规模拘留，以及据称被拘留者的法律保障受到限制。在此方面，委员会注意到中国香港提供的资料，511 人因与 2014 年 7 月 1 日年度游行后的集会相关而被捕；委员会表示关切的是，有资料表明拘留期间仅有 39 名律师与被拘留者会面(第 2 条和第 16 条)。

13. 中国香港应在实践中确保所有被拘留者从自由被剥夺之时起就获得所有基本法律保障，包括有权毫不迟延地获得律师协助、立即获得独立医生的检查和治疗而无须官员的许可、被告知逮捕的原因以及所受任何指控的性质、在拘留场所得到登记、迅速把被捕情况通知近亲属或第三方，并被毫不迟延地带见法官。中国香港应采取有效措施，确保遵守法定逮捕程序，并监测公务人员遵守法律保障措施的情况。中国香港还应确保涉嫌不遵守法律保障措施或无合理理由便逮捕他人的人受到调查，如被定有罪，应依法受到制裁。

控制示威时过度使用武力

14. 委员会表示关切的是，持续有报告说，2014 年为期 79 天的所谓“雨伞”运动或“占中”运动期间曾对示威者过度使用催泪瓦斯、警棍和喷雾。委员会还表

示关切的是，持续有报告说，警方对 1,300 多人使用了暴力，约 500 人随后入院。委员会表示关切的是，有指控称，示威者听从指示离开现场时受到警方的性暴力威胁和攻击威胁。此外，委员会关切地注意到反示威者实施的多起暴力事件。对于投诉警察课在抗议期间收到的投诉及其调查情况，委员会关切的是，共有 2,078 名投诉人提起 527 宗投诉，其中只有 172 宗投诉被认为“须汇报”。在这 172 宗须汇报的投诉中，投诉警察课把 151 宗的调查报告提交给独立监察警方处理投诉委员会，投诉课认为这些投诉无事实依据。投诉委员会认可了投诉课对 104 宗投诉的结论。委员会还关切的是，缺乏资料说明投诉委员会没有认可的 47 宗投诉的结果(第 12 条、第 13 条和第 16 条)。

15. 中国香港应：

- (a) 对 2014 年所谓“雨伞”运动或“占中”运动抗议期间警方和反示威者过度使用武力的指控开展独立调查；
- (b) 依法起诉受到被指控的行为人，包括共同参与这些行为或允许其发生的警官，确保被认定有罪的人被定罪并处以适足刑罚；
- (c) 对受害者提供全面补救，包括公平和适足的赔偿；
- (d) 公布警方的一般命令和使用武力的相关准则，确保其符合国际标准；
- (e) 加强对所有执法人员的持续培训，内容包括：绝对禁止酷刑，使用武力的国际标准，以及执法人员对过度使用武力事件的责任。

监测和视察拘留场所

16. 委员会注意到中国香港提供的资料说明警方的每个拘留设施都指定了值日官，负责对拘留条件的日常检查，但委员会表示关切的是，缺乏资料说明其任务的独立性和报告义务。关于行政长官任命的巡狱太平绅士，委员会感到遗憾的是缺乏资料说明他们建议的有效性。中国香港也没有提供资料说明入境事务处管理的设施内有哪些现有的监测机制(第 11 条、第 13 条和第 16 条)。

17. 中国香港应授权太平绅士对所有拘留场所进行监测和访问，否则应设立一个独立机构，负责对警务处、惩教署和入境事务处管理的所有拘留场所进行有效的突击访问。这一机构的建议应及时、透明地予以公布，中国香港当局应根据其调查结果采取行动。

单独监禁和使用约束手段

18. 代表团提供的资料表明，2014 年，因纪律处分而受到单独监禁的平均期限是 7.45 天；但委员会仍然表示关切的是，根据《监狱规则》第 63(1)(b)条，这一措施的施用最长可达 28 天。委员会还表示关切的是，可以基于模糊的理由实施《监狱规则》第 68B 条所载的“中止与其他囚犯的交往”措施，例如“为维持秩序或纪律，或为任何囚犯的利益”，起初为期不超过 72 小时，以后可按月作出该命令，没有上限。对于机械约束手段，委员会表示遗憾的是，尽管委员会有

具体要求，但中国香港没有提供资料说明使用机械约束手段的种类、平均期限和频率(第 16 条)。

19. 中国香港应：

(a) 按照国际标准，缩短单独监禁的最长期限，限定单独监禁用作最后措施，尽可能缩短其时间，加以严格监督，并保留司法审查的可能性。中国香港应在法规中制订作出单独监禁决定的清晰、具体标准，说明相关的行为、种类和最长期限；

(b) 禁止对监狱中的智力或社会心理残疾人士、青少年、孕妇、养育婴儿的妇女和哺乳母亲使用单独监禁；

(c) 确保在对被拘留者实行单独监禁时的正当程序权，例如得到独立听审的权利和上诉权；

(d) 尽可能避免使用约束手段，或者侵犯性较轻的替代办法无效时，才将其用作最后措施，且时间应尽可能短；

(e) 汇编并定期公布有关单独监禁的使用(包括相关的自杀未遂和自伤情况)的全面分列数据。

人口贩运和强迫家政工人劳动

20. 委员会欢迎对《检控守则》作出的修订，把强迫劳动纳入人口贩运的定义中(见上文第 5(d)段)；但委员会关切地注意到，尚未对立法框架作出同步变更。在此方面，委员会对许多报告外(来)佣(工)遭到剥削的案件表示关切。委员会还表示遗憾的是，中国香港继续维持可能助长强迫劳动风险的移民政策，例如关于在雇主家庭的“留宿规定”，以及“两星期规则”，根据这一规则外佣必须在合同终止后两星期内离境。虽然被确定为贩运行为受害者的人有可能获准免于因非法入境而被起诉，但委员会表示关切的是，这种可能性取决于警务处、入境处和劳工处的自由裁量，贩运行为或强迫劳动的受害者仍然因非法逗留而受到起诉(第 2 条、第 12 条、第 13 条、第 14 条和第 16 条)。

21. 中国香港应：

(a) 进行必要的立法修订，以采用《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》关于贩运行为的定义；

(b) 废除“两星期规则”并允许自住安排，从而避免外佣受到酷刑和虐待；

(c) 修订立法，禁止同职业介绍所和融资公司作出与债务奴役相关的资金安排，消除关于必须把职业介绍所用作中介的强制要求，并且降低过高收费；

(d) 大力实施相关立法框架，开展迅速、透彻、有效和公正的调查，在起诉和定罪的案件中，对人口贩运和强迫劳动的犯罪行为人包括对涉案官员和机构应处以适当刑罚；

(e) 对在一线接触人口贩运的人员提供识别贩运行为受害者的专门培训，特别是因卖淫或入境违规而被捕的妇女，对此类受害者立即提供康复和援助；

(f) 向人口贩运和强迫劳动的所有受害者提供有效救济，不论其是否有能力在针对贩运者的法律诉讼中提供合作，均保证其获得及时且适足的心理支持、医护、社会福利、适足的庇护所和工作许可；

(g) 加强双边、区域和国际合作，防止贩运行为和强迫劳动，尤其与外佣的派遣国合作，从而根除事实上的债务奴役合同、条件严苛的贷款协议和过高的中介收费。

移交逃犯与被判刑人士

22. 委员会注意到，代表团的立场是，与中国大陆就移交逃犯和被判刑人士的安排进行的协商是内部事务，对这些安排不可视为《公约》第3条和第8条下的引渡协议。然而，委员会认为，中国香港有义务预防被移交的罪犯或被判刑人士回到中国大陆或经由中国澳门移交后在被拘留或入狱期间面临酷刑或虐待的风险(第2条和第3条)。

23. 委员会促请中国香港，确保关于把罪犯或被判刑人士从中国香港或经由中国澳门移交给中国大陆的任何协议符合《公约》义务，并且含有充足的法律保障措施、适当的司法监督机制，以及移交后的有效监督安排，从而保护逃犯在返回或间接移交后不受酷刑或虐待。如果有重大理由相信逃犯在回国或间接通过中国澳门移交后有受到酷刑或虐待的危险，中国香港不应将该逃犯移交给中国大陆。

培训

24. 委员会欢迎中国香港努力向卫生专业人员和入境处官员提供关于《伊斯坦布尔议定书》的培训(上文第5(c)段)，但委员会表示遗憾的是，缺乏资料说明制订要求在实践中运用该议定书的准则的情况。委员会还表示遗憾的是，缺乏数据说明接受过关于《公约》规定和关于预防酷刑培训的人员的比例(第10条)。

25. 中国香港应为所有参与处理和拘禁被剥夺自由者的官员提供关于《伊斯坦布尔议定书》的培训，并制订要求工作人员在实践中运用该议定书的准则或规章。中国香港还应确保为所有官员以定期和强制方式组织关于《公约》规定和关于《伊斯坦布尔议定书》的培训，辅以执行准则，并制订评估这些教育和培训方案有效性的方法。

补救和恢复

26. 委员会表示遗憾的是，缺乏资料说明是否存在一个可依法执行的康复权，是否存在一个向酷刑受害者提供这些服务的切实机制(第 14 条)。

27. 委员会回顾关于缔约国对第 14 条的执行的第 3 号一般性意见(2013 年)，促请中国香港：

(a) 采取必要的立法和行政措施，保障酷刑和虐待的受害者得益于一切形式的补救，包括恢复原状、赔偿、康复、满足和保障不重犯；

(b) 全面评估酷刑受害者的需要，确保具备专门、整体的康复服务，并且可以不受歧视地及时加以利用。

变性人和双性人

28. 委员会欢迎成立性别承认问题跨部门工作组(上文第 5(e)段)，但表示关切的是，有报告称变性人为了获得对其性别认同的法律承认，必须完成性别再造手术，其中包括去除生殖器官、绝育和生殖器再造术。委员会还表示关切的是，双性儿童为确定性别必须在年幼时就接受不必要且不可逆的手术。委员会还对这些做法造成的长期身心创伤表示关切(第 10 条、第 12 条、第 14 条和第 16 条)。

29. 中国香港应：

(a) 采取必要的立法、行政和其他措施，保障尊重变性人和双性人的自主和身心完整，包括取消关于变性人性别认同法律承认的侮辱性前提条件，例如绝育；

(b) 保障为所有双性儿童及其父母提供公正的咨询服务，以便向他们告知为决定儿童性别而接受不必要和非紧迫手术和其他医治的后果，并向他们告知将这种治疗或手术的决定推迟到当事人具备自主决定能力之时的可能性；

(c) 保障在与双性人的医治和手术治疗相关的方面做到充分、自由和知情同意，把非紧迫、不可逆的医学干预推迟到儿童足够成熟，能参与决定并能作出充分、自由和知情同意；

(d) 为这些做法对一些双性人造成的身心创伤提供适足补救。

后续程序

30. 委员会请中国香港在 2016 年 12 月 9 日前提供资料，说明针对第 7(b)段、第 9 段和第 13 段所载委员会建议采取的后续行动。在此方面，请中国香港向委员会通报准备在下一个报告周期内落实本结论性意见中部分或全部其余建议的计划。

其他问题

31. 请中国香港以适当的语文通过官方网站、媒体和非政府组织广泛传播提交给委员会的报告和本结论性意见。

32. 请中国香港在 2019 年 12 月 9 日之前提交下一次定期报告，报告将纳入中国的第六次定期报告。
