

# 香港人權監察

## HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

致立法會人權保障機制小組委員會意見書

### 香港人權保障機制的缺憾

二零零七年六月

1. 在 2007 年 4 月 28 日的會議上，立法會人權保障機制小組委員會要求香港人權監察提供一份文件，講述現存人權保障上的缺憾，尤其有那些人權範疇，得不到人權機制的處理。人權監察經研究後，簡報如下，以便政府和貴小組委員會進一步研究和跟進。

#### 國際人權法和本地法中權利的落實

2. 儘管有眾多國際人權公約（包括國際勞工公約）適用於香港，可是香港卻並無一個獨立的法定機構，可以去確保公約的落實，以及跟進公約監察機構給香港的建議。
3. 香港有《基本法》的人權保障條文，亦已訂立了《香港人權法案條例》，但是並無一個機構去處理各種侵犯人權的投訴，與及去監察和促進《人權法》中各項權利的實施；即使在有限的權利範圍中（例如限於性別、殘疾和家崗位的歧視，特定類別個人資料的侵犯等），有專門的獨立監察機構去處理，然而這些權利範疇內的人權問題，也並非全數地納入有關機構的職權中，令有些權利得不到應有的保障。

#### 法律的制訂和檢討

4. 現時並無一個獨立的人權專責機制，在法律制訂和檢討的不同階段和立法的過程中，能夠從人權角度，專門研究法例草案和現有法律，提出具體的批評和建議，協助行政和立法機關改善香港的法律，令香港法律符合國際人權標準和《基本法》的人權保障，而不必過份依賴法院的違憲審查機制，逼人以身試法，才見改善。
5. 政府在制訂和檢討法律時，雖然有律政司的協助，但是這種完全是政府內部的機制，既不獨立，亦不公開，不能引起公眾討論，不能發揮公眾監察力量，因此不時有消息指律政司和政策局人員就政策的人權影響有不同意見，一些保護人權的意見最終不被接納，立法會或公眾要求索取有關的法律意見時，遭到拒絕。政府內部的法律意見，不能有效取代人權委員會獨立的、以人權角度出發的專業法律意見。

## 政策的制訂、檢討和執行

6. 同樣地，香港並無獨立的人權機制，督促和協助政府制訂和檢討政策時，促進人權。申訴專員公署負責調查行政失當，權力局限在欠缺效率和不妥善的行政決定、行爲、建議或失職，雖然在這個層面上也可從人權的角度，去調查政策執行時的行政措施和行爲，但卻不是處理政策本身的人權問題，除非該政策只關行政；專員如處理一般政策的本身，完全脫離了行政層面，即屬越權。而且，專員的授權法例中，並無明言要求她在職權內調查行政失當時，一定要考慮人權的因素，因此，儘管要考慮人權因素似是理所當然，但現實上可能亦會視乎在位的專員及公署人員的個人取向。因此，在專員需否考慮人權因素的問題上，亦有授權法例指引不足的缺憾。

## 人權機制的缺憾

7. 現時香港的人權保障機制的問題，可以分爲三大類。

### 沒有機制

8. 第一類涵蓋那些沒有人權機制去處理的人權範疇，尤其沒有法定的投訴機制，去處理、調解和獨立調查這些範疇的人權問題，提供補救和促進改革。例如：
- 兒童權利：家庭團聚、學生紀律懲處、中小學派位制度、阻礙某些社群兒童的教育政策（如非法入境者、尋求庇護的人士）、在制訂和執行政策以及在司法上恰當重視兒童意見和權利、以及兒童的其他受保護、發展和參與的權利；
  - 失去人身自由者的保障：被拘留人士的教育、生活和就業訓練；
  - 尋求庇護和無國籍人士：拘留政策、基本生活保障；
  - 入境管制：簽證及出入境政策、外傭管制政策；
  - 行動自由：邊境禁區的管制政策，包括禁區紙，何種情況下記者或示威者可以進入；
  - 政治結社：必須在公司和社團條例中選取，不能有效維護成員的私隱；
  - 工會結社：受制工會條例，令團體可否登記爲工會，跨行業結社，以及工會的一些運作和對外聯繫，受到不當的管制；
  - 大學教職員結社，也受校方的限制，例如在工會命名等安排上，校方竟然要求實質的批核；
  - 和平集會：眾多部門的繁複的要求（如保險、消防、噪音管制計劃）、警方攝錄、禁止進入區域的劃定、請願示威區和採訪區的設置、即場管制措施、抄身份證、跟蹤、通知手續、限制或禁止使用器材、籌款、施加條件、禁止遊行和集會、政府申請禁制令等政策；
  - 受法律平等保護的權利：紀律部隊在防止某些範圍內對求助者和執法對象的直接和間接歧視；
  - 學術自由：來自政府（包括駐外人員）、校方和資助者等各種形式的干預和壓力；
  - 資訊自由：屋村和街道的資訊和傳播政策、政府公開資訊的政策、政府選擇性對待受影響人士和傳媒發放訊息的資訊政策；

- 文學藝術創作和其他文化活動的自由：公共空間的提供和管理等；
- 新聞和言論自由：電台主持受威脅、部份傳媒機構受歧視、傳媒自我檢查、發牌和頻道政策受質疑、版權問題威脅互聯網媒體和網絡社群、公共廣播受壓等；
- 私隱：傳媒採訪和報導權利的保障與不當侵擾間的衝突、選舉資訊傳遞和播放的管制等；
- 參與公共生活的權利：選舉權和被選舉權，選舉程序的權利問題；
- 宗教信仰和政治主張方面的歧視；
- 公共服務方面的歧視問題；
- 法律服務和司法程序的人權問題；
- 護老和弱能人士住宿和照顧服務中的侵權問題；
- 醫療服務中的侵權問題；
- 少數人的權利：少數族裔、少數性傾向社群等；
- 整體或個別範疇的管制體制、守則和運作問題：如出版、影視節目和互聯網上的干預、管制、審裁權力和標準。

### 機制內的缺憾

9. 第二類是有人權機制去處理，但因職權和資源等問題，這些機制不能提供有效的保障。例如
- 警監會沒有調查權力，對警務人員違規懲處的意見，亦無約束力；
  - 申訴專員沒有權力和責任，去處理一般政府政策的人權問題，而在處理行政失當時，亦沒有法律訂明的責任去考慮人權因素；
  - 個人資料私隱專員沒足夠資源去處理日新月異而且眾多的社會私隱問題，亦無檢控和提起民事訴訟的權力；
  - 平等機會委員會無權處理服務商販受購物人士性別歧視的投訴等漏洞；現有的歧視法例亦無訂明政府有責任正面促進平等，沒有政策評估機制，消除歧視和促進平等。

### 政府造成的缺憾

10. 第三類是有人權機制去處理，但因為政府政策和操作上，忽略了巴黎原則的一些組織和運作原則，令人權機制的成員維護人權的傾向、動力、知識、經驗和能力，與及機構的獨立和多元性，有不足之處，或令機制塞責，甚或給政府漠視或干預。例如：
- 平機會有眾多令人爭議的委任決定，甚至有漠視人權、限制婦女權利歷史的人被委；
  - 政府在廉署採用旋轉門政策，令廉署獨立性承受無必要的受損風險；
  - 政府總部改組，政府計劃將法援職權轉移，法定負責向政府提供法律援助服務方面意見的法律援助服務局，在計劃宣告前並無被諮詢，只是事後被知會，而且在立法會聆訊前，竟然未有開會討論，之後的立場，軟弱無力。