香港人權聯委會
就
有關國際人權條約在香港特別行政區的實施情況的監察機制
向立法會民政事務委員會提交意見書
(2003 年 5 月 9 日)

一. 前言

1. 爲回應立法會民政事務委員會本年 4 月會議，討論有關國際人權條約在香港特別行政區的實施情況的監察機制一事。爲此，本會建議本港儘快成立國際人權機制(下稱「人權委員會」)[1]，以落實各項國際人權公約及完善本地人權機制。

2. 討論爭取成立人權委員會並非新的議題，早於 1946 年，聯合國屬下的經濟及社會委員會，已要求各締約國在本地成立人權委員會或資訊性的機構，藉此與聯合國合作，延續聯合國人權委員會的工作[2]。

3. 聯合國人權專員公署亦一直關注成立人權委員會，強調政府有責任藉以促進體現人權，更指出充足的立法及執行的機構是保障人權的最爲有效的途徑[3]。

4. 現時全球共有 48 個國家循從聯合國的建議，設立具法定權力的人權委員會，監察當地的人權狀況。以亞洲地區爲例，現時已有近 9 個國家成立人權委員會(包括：澳洲、非濟、印度、印尼、蒙古、尼泊爾、紐西蘭、南韓及泰國)；歐洲則有 21 個國家已設立委員會，非洲有 5 個，美洲則有 13 個。

5. 爲履行對聯合國及國際社會的承諾，以及進一步完善人權保障機制，特區政府絕對有責任依照國際準則成立人權委員會。這不僅有助完善本港市民人權保障，亦突顯香港社會對公平、人權、平等機會及包容等普世價值的重視。政府對人權的確認，更有助消除公眾帶有歧視性的態度及價值觀，而有效的人權監察機制，亦有助修改原帶有歧視性及有違人權的公共政策及法例。

6. 本會促請特區政府儘快成立具法定權力，而獨立於政府以外的人權委員會。本文首先指出政府在有關議題上的國際法律及本地法律上的責任，肯定成立人權監責機制的必需性，然後便會分析本港現存各主要人權保障機制問題及相關法例不足之處，解釋成立獨立人權委員會的理據。最後更會參考各項國際公約，闡述人權委員會的組成及功能，以及成立人權委員會以外的重要機制作結。

---

[1] 國際社會普遍將此等國家機制稱爲國家人權機關(National Human Rights Commission)，因應香港特別行政區的情況，本會將有關機制指稱爲人權委員會(Human Rights Commission)。
[2] http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19.htm
[3] http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19.htm

二. 成立人權委員會的法律責任

7. 本地法例及國際公約上均列明香港有責任成立人權委員會。在本地法律方面，基本法第 39 條列明「《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。」

8. 一如其他國際人權公約，以上兩項國際公約均要求政府訂立任何可行措施，以提供充足措施爲人權受到侵害的人士提供補償[4]。由於人權委員會是一有效人權監督機制，可見基本法 39 條已表示有切必要設立人權委員會。

9. 此外，《公民權利和政治權利國際公約》第二條第(三) (丑) 段亦規定：「締約國需確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁決，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會。」然而，由於本港在立法及監察機制上未盡完善，成立人權委員會便顯得更爲必須[5]。

10. 事實上，香港在向聯合國提交人權報告書時，先後已有五次被聯合國各委員會批評未有遵照承諾，並在審議結論中敦促本港成立一國家人權機構[6]。

11. 此外，國際社會亦同意設立人權委員會極爲重要。聯合國大會在 1993 年頒布的《關於保護和促進人權的國家機構的地位和職責的原則》（巴黎原則）及維也納宣言[7]，亦爲成立人權委員會訂下重要根據[8]。其後，聯合國經、社、文委員會在其一般性評論第 10 號中[9]，亦建議締約國「推動及保障人權的國家機構」，落實執行公約。雖然香港並未有加入該項原則宣言，但作爲國際社會的一份子，亦道義上亦有責任履行此國際承諾。

---

[4] 一.「…每一締約國承擔按照其憲法程序和本盟約的規定採取必要步驟，以採納爲實施本盟約所承認的權利所需的立法或其他措施。」(《公民權利和政治權利國際公約》第二條二段）；
二.「每一締約國家…採取步驟，以便用一切適當方法，尤其包括用立法方法，逐漸達到本盟約中所承認的權利的充分實現。」(《經濟、社會與文化權利的國際公約》第二條一段）

[5] 《公民權利和政治權利國際公約》第二條第(三)(丑)段

[6] 聯合國經濟、社會及文化權利委員會曾三次就香港區的審議結論提出批評，包括：1994 年(E/C.12/1994/19)第 25 段, 1996 年(E/C.12/1/Add.10)第 14 段及 2001 年(E/C.12/1/Add.58)第 15 段，另外，聯合國人權事務委員會曾兩次就香港區的審議結論提出批評，包括：1995 年(CCPR/C/79/Add.57), 1999 (CCPR/C/79/Add.117)。

[7] 聯合國人權事務委員會(A/RES/48/134)(1993 年 12 月 20 日)

[8] 《巴黎原則》第一條建議：「國家機構應被授予保護和促進人權的職權。」《巴黎原則》亦詳細列明推動及促進人權保障的國家人權機構的權限和職責、構成及活動方式及 Vienna Declaration and Programme of Action: 12/07/93 (A/CONF.157/23).

[9] 聯合國經濟、社會及文化權利委員會一般性評論(E/C.12/1998/25, CESCR General Comments 10)

三. 現存各個主要人權保障機制問題

12. 現時本港已設立各項涉及人權保障機制，主要包括：平等機會委員會、申訴專員公署、個人資料私隱專員公署、投訴警方事宜獨立監察委員會等。然而，各個機制有其不足之處，未能全面保障本港市民人權。

(甲) 平等機會委員會：

13. 現時平機會主要根據《性別歧視條例》（香港法例第 480 章）、《殘疾歧視條例》（香港法例第 487 章）及《家庭崗位歧視條例》（香港法例第 527 章）三條反歧視法例，處理、調解及改進這些範圍內的歧視問題。然而，條例涵蓋範圍只局限於基於性別、婚姻狀況、懷孕、殘疾及家庭崗位而產生的歧視，若涉及其他方面的歧視，委員會也沒有權力跟進。

14. 平機會的主要功能，是有權投訴個案進行調查及調解工作，亦可就沒有投訴人的情況下進行直接調查。雖然平機會可在調查後向有失當的政府部門發出執行令，惟此權力只適用於有受屈人的投訴個案，而不適用於主動調查個案[10]。再者，由於缺乏審裁的權力，倘若被投訴人拒絕和解，而投訴又不足以向法院提出訴訟，投訴人便求助無門。

15. 此外，平機會或會提供法律代表協助，甚至直接作爲興訟人，提起法律訴訟。然而，由於平機會進行法律訴訟的財政資源有限，只有在案件涉及重大社會利益，以至案件勝算極高，方能獲批法律協助。以 2002 年爲例，平機會在超過 2000 個的投訴個案中，只有不足 10 個個案獲批法律援助[11]。受屈人士或會因此擔心未能承擔高昂費用而卻步，未能循法律途徑伸張公義。

建議

16. 針對未能成功和解而又欲提出訴訟的市民，當局應**設立平等機會審裁處**，讓欲展開訴訟而又不欲花費大量法律費用的受屈人討回公道，循審裁方式追討及處理性質較輕微的案件另方面，**當局有必要擴大向平機會增撥資源，協助受屈人仕處理訴訟。當局亦應修訂《法律援助條例》，將現行豁免財務資源上限的規定，**由現行只適用於《香港人權法案條例》及《公民權利及政治權利國際公約》的案件，**擴大至所有涉及反歧視法例的訴訟案件**。

[10] Carole J. Petersen (2002): “The Right to Equality in the Public Sector: An Assessment of Post-colonial Hong Kong” in: *Hong Kong Law Journal*, volume 32, part 1.
[11] 同 6.

(乙) 申訴專員公署：

17. 申訴專員公署根據《申訴專員公署條例》(香港法例第 397 章)，處理涉及政府及公營部門的行政失當。專員賦予權力就投訴個案進行調查，亦可就重大公眾利益或關注的事件進行直接調查。

18. 假若投訴個案成立，申訴專員公署會向有關政府部門提出意見，惟有關部門並不一定需要依從申訴專員的建議，縱然部門不接納該建議，申訴專員也束手無策。專員僅多可以將情況向行政長官匯報，惟行政長官是否接納，也是其個人決定，這無疑對投訴人是極爲不利。

19. 此外，倘使投訴個案成立，若然調解並不成功，投訴人希望進行法律訴訟，申訴專員並未能爲投訴人提供法律意見，無不能代表受屈人提出法律訴訟。

建議

20. 爲此，當局應修訂法例，賦予公署更大的法定權力，指令有關政府部門嚴格執行公署建議，公署亦需獲提供充足資源，**爲涉及行政失當而受影響的當事人提供法律援助及法律諮詢工作，公署亦以權威代表作爲中介人，轉介有勝訴的個案予法律援助署。**有關具體的細節安排，可另行再作研究。

(丙) 個人資料私隱專員公署：

21. 個人資料私隱專員公署專責處理涉及個人資料私隱的投訴。專員有權就有投訴人進行調查，並有權審裁投訴是否成立，惟卻缺乏權力對個案進行調解服務。然而，若投訴人欲對被投訴人提出法律訴訟，公署並未能提供任何法律諮詢及法律代表服務。

建議

22. 一如申訴專員公署，公署亦需獲提供充足資源，**爲涉及侵犯個人私隱的當事人提供法律援助及法律諮詢工作**，公署亦以權威代表作爲中介人，轉介有勝訴的個案予法律援助署。有關具體的細節安排，可另行再作研究。

(丁) 投訴警察課及投訴警方事宜獨立監察委員會：

23. 警務人員的執法及操守與公民權利息息相關。現時涉及警務人員的投訴均由警務處屬下的投訴警察課處理，由於投訴課所有調查工作皆由警務人員擔心，投訴課人員日後又有會被調回警隊其他單位，甚至成爲被調查人員的下屬及同僚。大眾普遍質疑處理有關投訴警察事宜，出現「警察查警察」,「自己人查自己人」的情況，出現角色衝突，直接令調查缺乏中立性，明顯出現角色矛盾，違反自然公義原則。

24. 反之，雖然每一個投訴警察的個案報告，均須經警監會審閱，對個案有覆檢權以決定要求是否接納調查結果，惟由於調查工作仍由投訴警察課內部進行，直接阻礙成功翻案的機會，警監會只是被動地行使覆檢權及監察權，其發揮效用亦不大。再者，縱使警監會裁定警方投訴成立，並向行政長官匯報，惟若行政長官不接納，警監會也束手無策，投訴人亦未能討回公道。其他紀律部門的投訴機制，包括：入境處、懲教署、廉政公署等均出現類似以上的情況。

建議

25. 當局須儘快**就各投訴紀律部隊機制進行檢討，將所有涉及投訴調查工作，交由獨立於紀律部隊以外的機構進行，避免出現內部自行調查的情況**。此外，獨立調查機制更需爲紀律部隊內的人員提高人權教育及培訓，以提高其對人權議題的敏感度。

(戊) 缺乏其他機制處理涉及國際公約及人權法案其他範疇的投訴

26. 最重要的是，本港雖早於 1991 年通過香港人權法案條例，並加入了各項聯合國國際人權公約[12]，然而，當局並未有設立任何人權保障機制，處理涉及以上公約及人權公約的投訴，亦無任何監察機制進行主動調查及調解，以至進行審裁工作，例如：政府部門公開資料問題、資料訊息權立法、基本法第二十三條立法衍生種種侵害人權自由的投訴等。

27. 再者，一旦現存上訴及監察機制出現問題或失效，亦沒有任何機制作出監督。香港需以加入《消除對婦女一切形式歧視公約》，亦有很多涉及女性的問題，雖然香港成立了婦女事務委員會，惟委員會只屬諮詢性質，並非法定組織，任何涉及婦女權利的事宜及投訴均沒有調查權，建議更無法律約束力，其成效可想而知。

(己) 其他與人權相關的保障機制

28. 由於人權涉及議題及機制廣泛，相關機制存在的問題亦數之不盡。舉例而言，在行使遊行集會權利方面，現時警方主要根據《公安條例》規管公眾遊行及集會。條例規定，任何 30 人或以上的遊行或 50 人或以上的集會，必須事先向警務處申請，獲警方批出「不反對通知書」方可進行活動。假若警方反對是次申請，主辦者可向公眾集會及遊行上訴委員會提出上訴。上訴委員均是由政府委任，其中立性本已令人成疑，再者，他們亦未必具備人權方面知識，假若公民不服其裁定，亦沒有任何法定人權監察機制作出覆檢，爲公民的基本人權保障把關。

[12] 現時適用於香港的聯合國人權公約共有 14 條，其中 6 條國際公約訂明要求締約國提交報告，包括：《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》、《消除一切形式種族歧視國際公約》、《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》、《兒童權利公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》

四. 現存相關法例不足之處

29. 完善的法例對人權保障有著重要的作用。本港現今有違人權法例不勝枚舉，篇幅所限，以下謹列出與人權委員會最相關的法例：

(甲)《香港人權法案條例》適用範圍過於狹窄

30. 現行的《香港人權法案條例》(香港法例第 383 章)於 1991 年實施，絕大部份條文其實是直接將《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的規定收納入香港法律，爲公民及政治權利賦予法律上的保障。然而，條例第 7 條申明該條例只對「(a)政府及所有公共主管當局；及(b)代表政府或公共主管當局行事的任何人」有約束力。換言之，《人權法案條例》不能就私人間涉嫌違反公民及政治權利的事件作出檢控及追討。因此，**當局必須修訂《人權法案條例》，將其適用範圍擴展至私人或個人層面**，爲受私人侵害公民或政治權利的人仕，提供法律上的救濟。

(乙) 缺乏全面反歧視法例

31. 如前文所言，現時只有三條反歧視法例，處理涉及歧視的投訴，包括：《性別歧視條例》（香港法例第 480 章）、《殘疾歧視條例》（香港法例第 487 章）及《家庭崗位歧視條例》（香港法例第 527 章）。然而，《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》包涵眾多歧視範疇[13]。當局**必須儘快訂立全面反歧視法例，包括：種族歧視、國藉、民族、文化背景、宗教、政治黨派、信念、年齡、性傾向、其他身份區別等，禁止各方面的歧視，並賦予法定機關負責執行有關法例。**

(丙)《經濟、社會與文化權利的國際公約》缺乏本地立法

32. 雖然本港早於 1976 年隨英國政府加入《經濟、社會與文化權利的國際公約》，惟時至今天，本港仍未有特別爲公約進行本地立法。聯合國經社文委員會在香港區的在 1996 及 2001 年審議結論中，已先後兩次要求香港政府提升公約在本港的法律地位，更建議政府進行本地立法工作[14]。

---

[13] 《公民權利和政治權利國際公約》第四條(一)規定：如經當局正式宣佈緊急狀態，危及國本，本盟約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本盟約所負之義務，但此種措施不得衹觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級爲根據之歧視。
《經濟、社會及文化權利國際公約》第二條(二)規定：本盟約締約國承允保證人人行使本盟約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。

[14] 聯合國經濟、社會及文化權利委員會曾兩次就香港區的審議結論提出批評，包括：1996 年(E/C.12/1/Add.10) 第

33. 爲表現對公約的承諾，當局需**儘快就《經濟、社會與文化權利的國際公約》進行本地立法**，確保公約內各項權利均得到法律保障。在訂立有關法例後，**當局亦應修訂《法律援助條例》，將現行豁免財務資源上限的規定**，由現行只適用於《香港人權法案條例》及《公民權利及政治權利國際公約》的案件，**擴大至所有涉及《經濟、社會與文化權利的國際公約》的訴訟案件**。

14 段及 2001 年(E/C.12/1/Add.58)第 15 段

五．成立人權委員會

34. 從以上情況可見，鑑於現存人權保障機制不足，以及法例未盡完善，香港有必要儘快成立人權委員會，既保障公民權益，並履行國際人權公約的義務。在組成人權委員會的過程中，必須參考各項聯合國人權公約及國際原則(例如：巴黎原則)。事實上，前立法會議員胡紅玉女士已於早年提出私人草案，就成立人權委員會的提出具體建議[15]。

35. 人權委員會的組成及結構：

首先，在籌組人權委員會的過程中，當局應邀請不同非政府機構、社區團體、其他諮詢組織及法定團體參與提供意見。其次，委員會應包括來自不同文化背景，並對人權事業富有經驗的人仕。委員會亦要與各非政府機構及團體，建立良好關係，並獲得充足經費營運，以免因財政不足的問題而影響其工作的獨立性。再者，獲委任的人員需受法定條文保障，避免因受到政治壓力而影響工作穩定。

36. 此外，人權委員會亦須具備以下權力及職能：

- 自由審議屬於其職權範圍的任何法例、政策及人權問題；
- 評估屬於其職權範圍各種情況，聽取任何人意見、獲取任何資料和文件；
- 有權聽取和審理關於個人情況的上訴和請願；
- 授權處理調查任何投訴，並就投訴進行直接調查，處理涉及現存人權投訴機制以外的投訴，並賦予覆核權，處理受屈人不報調查結果的投訴；
- 定期向聯合國提交報告，匯報本港人權狀況；
- 定期向政府及部門提供意見；
- 研究及鼓勵推行人權教育；
- 就政府施政進行研究，修改有違人權的政策及法例；
- 與其他國家交流國際最新人權狀況，共同參與制訂文明社會的人權標準，交換各地保障人權的經驗及心得。

[15] "Equal Opportunities Legislation and a Human Rights Commission for Hong Kong, A Proposal", The Office of Anna Wu, Legislative Councilor, 1994.

37. 成立人權委員會的進程：

因應本港現況，應分爲三個階段：

(一) **強化現存機制** -- 鑑於現存涉及人權監察機制廣泛，以上所提出的有關機制問題亦僅屬冰山一角，政府應先行檢討現存各相關機制問題，從而強化現行制度的人權保障。據了解，民政事務局於今年四月發出諮詢文件，就公營架構內的諮詢及法定組織的角色及職能進行檢討[16]，本會認爲這正是一良好時機，當局應加入人權角度，從實踐各項國際人權公約的角度進行檢討工作。

(二) **成立人權法案中介機制** -- 在強化現存機制後，當局應先行針對《香港人權法案條例》成立人權委員會，令人權委員會成爲負責執行人權委員會的法定機制，作爲人權法案執行的中介機構，職權類似現時的平機會，包括：有權處理投訴、進行直接調查、進行調解、提供法律諮詢及法律援助、有權提出集體訴訟，並有權主動地就人權法案檢視現行法例及政策，提出改善建議。與此同時，當局亦應修訂人權法案，應其適用範圍擴闊至私人層面。

(三) **設立全面的人權委員會** -- 長遠而言，人權委員會應擴大其職權，負責處理涉及各項在本港加入各項的國際人權公約，並將現行有關法定機構的權力收歸統一，並從中找到未盡完善的監察機制真空之處(例如：設立涉及經濟社會及文化權利國際公約的監督機制等)。此外，委員會亦因應轉變中的社會狀況提出新的人權議題，並作出研究，檢討及改善各項法例及政府政策(例如：就人權公約進行本地立法等)，達致全面落實各項國際人權公約。

六. 結語

38. 總體而言，本港有必要儘快成立具廣泛代表性的人權委員會，更應修正及訂立各項與人權保障有關的法例，並改革現有各主要人權保障機制，確保人權保障機制得以逐步完善。

[16] 民政事務局 (2003) 公營架構內的諮詢及法定組織 – 角色及職能檢討 諮詢文件 (2003 年 4 月)

意見書建議撮要

■ 完善人權監察機制　成立人權委員會

- 賦予調查權，處理涉及現存人權投訴機制以外的投訴，並賦予覆核權，處理受屈人不報調查結果的投訴
- 定期向聯合國提交報告，匯報本港人權狀況
- 定期向政府及部門提供意見
- 研究及鼓勵推行人權教育
- 就政府施政進行研究，修改有違人權的政策及法例
- 與其他國家交流國際最新人權狀況，共同參與制訂文明社會的人權標準，交換各地保障人權的經驗及心得

■ 立法保障：制訂全面人權保障及反歧視法案

- 修訂人權法案，將其適用範圍由公共機構及政府，延伸至私人範疇
- 訂立全面反歧視法例，包括：種族歧視、國藉、民族、文化背景、宗教、政治黨派、信念、年齡、性傾向、其他身份區別等。
- 就《經濟、社會與文化權利的國際公約》進行本地立法工作

■ 改革現存人權保障機制

1. 平等機會委員會：

- 增撥資源協助受屈人仕處理訴訟
- 賦予處理涉及新增反歧視法例的投訴
- 設立平等機會審裁處

2. 申訴專員公署：

- 爲涉及行政失當而受影響的當事人提供法律援助及法律諮詢工作，公署亦以權威代表作爲中介人，轉介有勝訴的個案予法律援助署。

3. 個人資料私隱專員公署：

- 爲涉及侵犯個人私隱的當事人提供法律援助及法律諮詢工作

4. 紀律部隊：

- 就各投訴紀律部隊機制進行檢討，將所有涉及投訴調查工作，交由獨立於紀律部隊以外的機構進行，避免出現內部自行調查的情況。

■ 法律援助：擴大服務範疇

- 修訂《法律援助條例》，將現行豁免財務資源上限的規定，由現行只適用於《香港人權法案條例》及《公民權利及政治權利國際公約》的案件，擴大至所有涉及《經濟、社會與文化權利的國際公約》及反歧視法例的訴訟案件。