



政制事務委員會

2月18日(星期一)會議

議程四 – 香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第三次報告

國際特赦組織呈立法會政制事務委員會意見書

A) 保障社會人士不會因其性傾向受到歧視 (第 2、26 條)¹

1. 作為《公民權利和政治權利國際公約》的締約方，香港有國際法義務，去保障和實現平等和免受歧視的權利。這包括採取所須的措施令每一個人均可平等的基礎上享有《公約》保障的所有權利，並應以法律禁止一切基於不同原因——包括其性傾向——的歧視行為。²

2. 聯合國人權理事會於 1999 年的結論性意見中對香港沒有法律保障遭受性傾向歧視的個人能獲得補救和補償」表示關注。³時至今天，這個關注仍未獲正視。

3. 現時的政府架構內，在政制及內地事務局轄下的性別認同及性傾向小組的職權範圍十分有限。例如，「查詢 / 投訴熱線」的運作由投訴主導並主張調和，缺乏一個可有效執行的全面跟進機制。官方文件中列明：「若投訴涉及個人或私營機構，我們無法定權力強制個人或私營機構按我們的要求或建議的方式行事」。⁴ 少數性傾向人士論壇已經超過兩年沒有明顯的活動，而該會最近一次於 2010 年 12 月的會議紀錄仍未公開⁵。

4. 多方資料已證明，政府主張為「處理這個範疇的歧視最適當的方法」的「自我規管及教育」⁶，不足以消除歧視，以及促進平等和多樣性。根據香港大學民意研究計劃 2012 年 11 月發表的訪問報告，75.8%的受訪者認為現時香港市民普遍對不同性傾向人士有存在歧視；

¹ C.f. 《香港人權法案條例》第 1、22 條；《基本法》第 25 條

² 律政司訴丘旭龍 (FACC 12/2006) §11.

³ 聯合國人權組織: 結論性意見: 香港特別行政區(1999) §15

⁴ 政制及內地事務局, 性別認同及性傾向小組, 「查詢 / 投訴熱線—投訴程序須知」

http://www.cmab.gov.hk/doc/tc/documents/public_forms/racedoc/Complaint_Form_guide_c.pdf, 第 2 頁

⁵ http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/equal_forumdoc.htm Cf. 共同核心文件

http://www.cmab.gov.hk/doc/tc/documents/policy_responsibilities/the_rights_of_the_individuals/iccpr3/Core-document-c.pdf §85-86.

⁶ 香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第三次報告 26.10 段

26.9%認為自己對不同性傾向人士有歧視; 63.8%認為香港應該有法例保障不同性傾向人士免受歧視。⁷

5.性傾向一如政府一再強調—可能是「極富爭議性的課題」⁸。可是，其爭議性並不排除立法諮詢的需要。政府目前並無任何諮詢計劃。事實上，缺乏社會共識正正反映，政府必須循序漸進及有系統地解決這人權問題。為此，全面公眾諮詢是一個合理、有建設性的及可行的方法，以達至根據國際人權法就性傾向歧視立法的目標。

6.對於貴會何秀蘭議員於 2012 年 11 月 7 日「促請政府開展性傾向歧視法公眾諮詢」的動議在分組點票下遭否決，我們深表遺憾。

7. 我們認為，政府不斷拒絕開展任何形式的立法諮詢，並在可見的將來沒有任何諮詢計劃⁹，完全違反了香港在《公民權利和政治權利國際公約》下的責任。

8. 我們促請政府立即採取具體的行動，就性傾向歧視立法開展全面的公眾諮詢，讓社會上不同界別的人士參與，表達意見。

⁷ 香港大學民意研究計劃，「香港市民對不同性傾向人士之權利意見調查」(立法會何秀蘭議員) – 報告
http://hkupop.hku.hk/english/report/LGBT_CydHo/content/resources/report.pdf

⁸ 2013 施政報告，第 131 章

⁹ 2013 施政報告，第 131 章

B) 推動人權教育(第2條)

9. 國際社會已確認了接受人權教育的權利:「人人有權了解、尋求和得到所有人權和基本自由方面的信息,並可獲得人權教育和培訓。」¹⁰ 在這方面,聯合國已經列出全面的原則及指導方針,包括世界人權教育方案的行動計劃草案及其他有關的文件。¹¹

10. 雖然香港特區政府承認「學校教育是推廣人權的重要一環」¹²,但是在將人權融入學校課程以及不同科目並沒甚進展。政府雖然曾承諾在公民教育中推廣人權教育¹³,但在這方面仍欠缺誠意。

11. 在新高中課程中,人權只佔通識教育六個單元之一的其中一小部分。¹⁴ 不僅課程覆蓋範圍不足,而且教授及表達有關人權的議題所採取的角度及觀點也值得商榷。例如,課程普遍沒有指出人權為普世價值及為與生俱來的權利。**最令人擔憂的是,有時實踐「義務」及「責任」被誤認為享有權利的「條件」。**¹⁵

12. 提供給教師和教育工作者有關人權的培訓與專業發展(如有的話)亦不足夠。2011年進行的一項調查¹⁶顯示,本地中學的通識教育科教師對基本人權原則的缺乏了解,令人憂慮。幾乎一半的受訪者一致認為,市民必須首先履行自己的責任才能享受人權;而超過三分之一的受訪者同意警方秘密行使酷刑以取得證據可以接受。**我們要求政府更新,修訂和加強給所有教師和教育工作者在國際人權標準和人權教育方面的專業培訓。**

¹⁰ 聯合國人權教育和培訓宣言,第1條(1). C.f. 世界人權宣言序言:「每個人和每個社會機體都應努力通過講授和教育增進對人權和基本自由的尊重,並通過國家的和國際的漸進措施,使這些權利和自由在各會員國本

¹⁰ 身人民及在其管轄下領土的人民中得到普遍和有效的承認和遵行。」

¹¹ 聯合國大會 Res 59/113 A (2004年12月10日); 世界人權教育方案第一階段(2005-2009年)行動計劃草案 (<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PActionEducationch.pdf>); 世界人權教育方案第二階段(2010-2014年)行動計劃草案 (http://www.ohchr.org/Documents/Publications/WPHRE_Phase_2_ch.pdf)

¹² 香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第三次報告§2.16.

¹³ 香港特別行政區共同核心文件

(http://www.cmab.gov.hk/doc/tc/documents/policy_responsibilities/the_rights_of_the_individuals/iccr3/Core-document-c.pdf) §73.

¹⁴ 所指的是「單元二:今日香港」範圍內的「法治及政治社會參與」

¹⁵ 課程發展議會與香港考試及評核局,「通識教育科-課程及評估指引(中四至中六)」

(http://334.edb.hkedcity.net/doc/chi/ls_final_c_070326a.pdf)

¹⁶ 香港教育學院,通識教師的人權法治態度調查(2011)

¹⁶ (http://www.ied.edu.hk/upload_main/manage/file/LS%20Survey%20Factsheet%20Eng_final%281%29.pdf)

13. 至於促進社會對人權的了解，我們有留意公民教育委員會管理的公民教育活動資助計劃每年撥款資助社區組織推廣人權教育的活動。¹⁷然而，贊助的計劃的重點似乎從人權教育轉移到國民教育等的範疇，當中**情感、社會和諧和國民身份的比重遠高於普世權利、自由和尊重多元**。

14. 公民教育委員會過去贊助的項目當中，絕大多數沒有一個明確的人權重點或目標。¹⁸ 2013 年至 2014 年，該計劃優先資助以「愛自己·愛家人·愛香港·愛國家」為題的活動。這個題目和人權並沒有關聯，反而呼應 2012 年 9 月因極具爭議而於被擱置的德育及國民教育科，的。根據該計劃的申請指引，另有六個可申請贊助的附屬項目類型，「人權教育」只是其一。¹⁹ 我們相信，政府應修訂資源分配，優先贊助真正的人權教育活動，以符合公民教育活動資助計劃及公民教育委員會的規定和宗旨。

15. 此外，我們對於政府指「現時已有既定渠道監察香港的人權狀況，包括平機會、個人資料私隱專員公署、申訴專員公署及不同政府部門的投訴和申訴渠道。」²⁰表示關注。儘管這些法定機構可處理某些對人權相關的問題，但它們只可在各自的職權範圍內行使有限的權力。這亦是人權理事會在所有關於香港特別行政區的結論性意見中強調一個經常性的關注。²¹我們感到遺憾的是，經過了十多年，香港仍然沒有正視這個問題，更遑論採納理事會的建議。

16. 在此，我們促請香港政府根據「巴黎原則」設立一個獨立、具有廣泛職能力去監察、促進和保障人權的人權機構，²²。

¹⁷香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第三次報告§2.18.

¹⁸ 公民教育委員會, 公民教育活動資助計劃 - 成功個案(<http://www.cpce.gov.hk/chi/cpscheme/project.htm>)

¹⁹公民教育委員會, 公民教育活動資助計劃 - 簡介(http://www.cpce.gov.hk/common/doc/cps13_guideline_c.pdf), 第 2-3 頁

²⁰香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第三次報告§2.20.

²¹ CCPR/C/HKG/CO/2 (2006 年 4 月 21 日) [8]; CCPR/C/79/Add.117 (1999 年 11 月 15 日) §9.

²² 《關於促進和保護人權的國家機構地位的原則》(《巴黎原則》) GA Res 48/134 (1993 年 12 月 20 日)

C) 保護免受酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱之待遇或懲罰(「不人道待遇」)(第7條)

17. 根據《公民權利和政治權利國際公約》的第7條，香港特別行政區有責任保障免受酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰的權利。這是一個絕對及不可克減的權利，並受《香港人權法案條例》(HKBOR)的保障。²³

18. 人權理事會在第20號一般性意見指出，「對於透過引渡，驅逐或不強迫遣返回國後的人，締約國不得使他們有可能遭受酷刑或 [CIDTP] 的風險。」²⁴

19. 人權理事會於1999年的結論性意見中表達對「被驅逐到他們可能受到酷刑或不人道待遇的地方個人缺乏充分法律保障」的關注，並建議香港「建立適當的機制，評估他們表示會面臨被侵犯人權的風險」。²⁵

20. 香港通過「2012年入境(修訂)條例」推行「強化」程序，以審議酷刑聲請——即聯合國《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》(《禁止酷刑公約》)第3條下的免遣返聲請。²⁶根據2012年12月3日生效的修正案，一個成功的酷刑聲請原則上是保護聲請人免受驅逐，遣返或引渡到存在酷刑風險國家。²⁷

21. 我們固然需要進一步檢視審議酷刑聲請的程序的公平性和有效性，以及它是否符合《禁止酷刑公約》的標準²⁸，然而我們更關注的是，程序本身並不能鑑定返回某些國家可能會受到殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰的人受免遣返保護的需要。沒有適當的不人道待遇聲請程序，代表香港未有實施人權理事會的建議。

²³ BORO (第383條), 第5(2)(c)章; BOR 第3條

²⁴ 人權事務委員會第20號一般性意見, 第7條: 「禁止酷刑, 或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰」(1992年3月10日) §9.

²⁵ CCPR/C/HKG/CO/2 (2006年4月21日) §10.

²⁶ 第115章《入境條例》, 第VIIC部

²⁷ 第115章《入境條例》, 第37U、37ZI (3)-(5)條

²⁸ 例如, 損害聲請人的可信性的非詳盡清單; 要求聲請人在聲請過程中嚴格程序及舉證標準。請看第115章《入境條例》第37ZD、37ZO (3)條。

22. 我們注意到，政府就人權理事會的建議作回應時，一直指出《公民權利和政治權利國際公約》在香港特區的適用範圍受有關出入境事宜的保留條款的限制。²⁹然而，由於這牽涉一頂是絕對和不可克減的權利，這些保留條款並不能有效地免除其免遣返保護的義務。

23. 換句話說，有關出入境事宜的保留條款——即使「是對於無權進入及於香港停留的人依照入境法例所行使的權力和執法」——也不能排除這項權利的應用³⁰最近，香港特別行政區終審法院在判決中重申了這項原則。因此，若個人有可能面對酷刑或不人道待遇的風險，其遞解離境令亦應該撤銷。³¹有見及此，聯合國人權理事會亦重複呼籲香港特區政府加強保護個人不受不人道待遇的權利，特別是那些正面對遞解離境令的人。

24. 有關難民的免遣返保護，我們認為政府「一向採取堅定政策，不會將《有關難民地位公約》的適用範圍伸延至香港，亦不會接手難民身份甄別的工作」並不符合其國際義務。³²

25. 免遣返難民的概念（《關於難民地位的公約》所規定³³）已經演化成國際習慣法（CIL）中的一個規範：國家不得將難民驅逐或送回「至其生命或自由受威脅的領土邊界」。³⁴縱使香港並非是1951年《關於難民地位的公約》的締約方，但作為國際城市，絕對應該履行在國際習慣法中免遣返保護的義務。

26. 此外，目前由聯合國難民事務高級專員辦事處（聯合國難民署）擔任的難民身份甄別工作，一直被批評為效率低和不公平。最近，聯合國難民署香港辦事處負責人更呼籲香港政府在保護難民和尋求庇護人士上承擔更多的責任。³⁵

27. 我們促請香港政府履行其國際義務，給予在香港有需要的人士免遣返保護。這包括建立一個全面、公平、透明和綜合機制，審議有關酷刑、不人道待遇及難民免遣返保護的聲請，並確保機制包括訴諸司法制度的渠道。³⁶

²⁹香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第三次報告§7.9. 這項保留條款反映在《香港人權法案條例》第11條：「對於無權進入及停留於香港的人來說，本條例不影響管限這些人進入、逗留於及離開香港的出入境法例，亦不影響這些法例的適用。」另外，Gurung Kesh Bahadur 訴入境事務處處長 (2000) 5 HKCFAR480，§§21-22

³⁰ Ubamaka Edward Wilson 對入境事務處處長及保安局局長 (FACV15/2001)，§§2, 115.

³¹ 同上，§§142, 145, 160.

³² 香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第三次報告§7.11

³³ 第33(1)條：「任何締約國不得以任何方式將難民驅逐或送回（“推回”）至其生命或自由因為他的種族、宗教、國籍、參加某一社會團體或具有某種政治見解而受威脅的領土邊界。」

³⁴ 這也被香港特區的法院確認。請參閱 C 對入境事務處處長和保安局局長 (CACV132-137/2008)。

³⁵ J Chiu, 「新難民署負責人敦促香港保護難民和尋求庇護人士」，南華早報 (2012年12月2日)

³⁶ 這包括，但不限於，修訂有關入境條例，其中意圖覆蓋國際習慣法規範的操作，以及不約束入境事務處處長的權力：C 對入境事務處處長及保安局局長 (CACV132-137/2008) §§93-94