

香港人權監察的工作及展望

莊耀洸

香港人權監察副主席

摘要

「香港人權監察」是一個獨立於政府、政黨或機構，立根於香港的民間團體，是香港少數在法律和日常生活中促進人權，並推動人權教育為宗旨的民間團體。本文將介紹「人權監察」的成立背景、日常工作、優勢及不足、及未來工作展望，令讀者可以從宏觀角度對一個於香港從事人權工作的非政府組織加深認識。

關鍵字

香港人權監察、香港人權狀況

前言

「香港人權監察」（以下簡稱「人權監察」）是一個獨立於政府、政黨或機構，立根於香港的民間團體，是香港少數在法律和日常生活中促進人權，並推動人權教育為宗旨的民間團體。本文將介紹「人權監察」的成立背景、日常工作、優勢及不足、及未來工作展望，令讀者可以從宏觀角度對一個於香港從事人權工作的非政府組織加深認識。

成立背景

「人權監察」於 1995 年 4 月成立。當時香港正處於主權回歸中國的倒數階段，加上 1989 年中國在天安門鎮壓學生運動，令香港市民擔心享有的公民權利和政治權利在回歸後會被剝奪。

九十年代初，國際司法組織（International Commission of Jurists）派團到香港觀察 1991 年的立法局選舉，並發表報告建議香港落實民主政制，設立一

個法定的人權委員會，同時尋找一名退休法官充當「香港人權監察員」（Hong Kong Human Rights Monitor），在香港以外監察香港的人權和法治情況。國際司法組織分會內一群在港執業的律師、在大學任教的法律學者以及關心香港人權的人士，決定將設立「香港人權監察員」的建議更改，並聯合不同背景的人士，在香港本地籌組一個會員制的組織「香港人權監察」，致力維護和促進香港的人權和法治。

當中一位大律師，遊說他在牛津大學的舊同學，在英國法律界已執業二十年、身兼英國大律師公會人權委員會（Bar Human Rights Committee）首任主席的夏博義（Paul HARRIS）來港執業。¹夏博義認真考慮後決定移居香港，與一群志同道合的朋友，共同創立「香港人權監察」，²並成為「人權監察」首任主席。而過往亦曾參與聯合國人權公約聆訊過程的羅沃啟，就自始一直擔任「人權監察」的總幹事。

「人權監察」的工作

「人權監察」的會章開宗明義指出其宗旨為促進香港的人權，尤其為促進適用於香港的國際人權公約中所保證的權利。這些公約包括《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會、文化權利國際公約》、《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》及《殘疾人權利公約》。雖然本會的宗旨範圍只管轄香港的人權狀況，但我們亦會維護身處中國內地的香港居民的人權。「人權監察」的日常工作多種多樣，例如 2005 年模擬特首選舉的全民投票計劃，過去數年特別關注推動公共廣播政策。而較恆常且多年來持續不斷的工作包括參與聯合國審議香港人權報告、觀察員計劃、本地倡議及公眾教育。

1 英國法律人權委員會（Bar Human Rights Committee）由一群律師組成的團體，旨在保障世界各地的律師和法官不會因為執行他們的職務而遭到迫害。

2 「香港人權監察」的創會成員包括：夏博義、薄諳度（Andrew BYRNES）、陳文敏、戴啟思（Philip DYKES, S.C.）、何喜華、康原（John KAMM）、陸恭蕙、莫乃光、吳錦祥及駱浩成（Phillip ROSS）。

聯合國公約匯報

「人權監察」其中一項大型工作，就是自成立以來，積極參與各項適用於香港的聯合國人權公約的審議工作，向相關委員會匯報及遊說。在香港政府就審議向聯合國委員會提交政府報告後，「人權監察」會草擬意見書（亦稱「影子報告」，即 Shadow Report），提交聯合國，從民間團體及國際人權標準的角度，評論香港履行該國際人權公約的不足及應改善之處。

在各人權公約委員會前期審議階段，即委員會採納問題清單（List of Issues），作為日後委員會正式審議的討論框架時，「人權監察」經常派代表到聯合國向相關委員會介紹香港民間團體關心的議題，並遊說委員會在審議時關注這些事項。到正式審議，「人權監察」差不多每次都派代表前赴瑞士日內瓦或美國紐約的聯合國會場，旁聽正式會議，並舉辦非正式簡報會遊說委員。在此過程中，「人權監察」不斷摸索聯合國審議的程序、要求、及遊說需注意的地方等，累積經驗，令「人權監察」在聯合國各委員會內都享有一定信譽，成為以工作質量見稱的組織，受到不少聯合國人權公約機構人員的信任。

除「人權監察」本身外，「人權監察」在整個過程中亦會動員和協助社會上其他關注人權的民間團體參與報告和審議過程，向它們簡介聯合國人權公約的匯報程序，並合力撰寫民間團體聯合意見書。過往香港的民間社會發展尚未成熟，在絕大多數民間團體不熟悉聯合國機構，本身資源匱乏，又無暇兼顧多個範疇下，較少團體關心聯合國人權公約審議，令「人權監察」擔當主要的遊說角色。隨著香港民間社會日漸發展，加上人權公約中有多個與弱勢社群直接有關的公約，「人權監察」遊說的角色得到更多民間團體的分擔，很多時民間團體都會在「人權監察」的統籌下參與遊說工作。例如為了準備 2012 年 9 月聯合國審議《殘疾人權利公約》，二十多個殘疾人自助組織及民間團體在 2012 年 3 月組成「香港殘疾人權利聯盟」（Hong Kong Coalition for the Rights of Persons with Disabilities），並由「人權監察」負責向各團體解釋《殘疾人權利公約》的精神及審議程序，並擔任秘書處，提供行政支援，兩度向委員會提交影子報告，最後更成功組成二十多人的代表團到日內瓦進行遊說，並由代表團中的身心障礙人士作主要發言，令委員會印象深刻，在聯合國審議結

論中採納了聯盟多項意見。同樣，於 2012 年 10 月舉行的人權事務委員會討論香港的問題清單時，「人權監察」的代表除親身前往日內瓦外，亦首次在「人權監察」的安排及 CCPR Centre 的協助下，³ 透過視像會議與留在香港的民間團體的二十名代表舉行非正式會議，令遊說資源緊絀的團體也可在港參與表達意見，遊說會議的委員。

觀察員計劃

自 1996 年開始，「人權監察」便一直有針對請願示威活動進行觀察的工作項目，工作目標是長遠地促進香港和平集會和表達自由（包括新聞自由），維護公眾表達和參與的公共空間。「觀察員」並不是請願示威活動的參與者。根據中立的考慮，「人權監察」鮮有動員參與遊行，一旦「人權監察」為一項集會遊行的參與或組織者，就不會擔當觀察員，故此在「人權監察」參與組織的遊行活動，例如近年的七一遊行中撐普選和爭取獨立的公共廣播，「人權監察」便不會派出觀察員，但仍會在七一遊行結束後，派員觀察其他的示威活動；而當派員觀察時，觀察員不會即場干預警方的措施，不會協助控制人群，亦不會在場向示威者提供法律意見，亦不會向警方或示威者提供任何與案件有關的證據。在這方面「人權監察」的觀察員與英國為示威者即場提供協助的 Legal Observers 有異。⁴ 「觀察員」的工作，是在人手容許的情況下，在部分較為敏感或風險較高的示威請願活動期間，客觀獨立地觀察和記錄該等活動的情況，尤其警方的措施，以便事後評估和平集會和表達等權利有否得到尊重，並視情況和需要就個別事件或整體權利趨勢，發表評論和提出建議，包括向立法會和聯合國的人權審議機制提交報告或意見書等。

早於 1997 年回歸不久，警方曾承諾會容許並協助「人權監察」的觀察工作，但近年警方加強措施打壓和平集會和遊行，結果於 2011 年的七一遊行後

3 The Centre for Civil and Political Rights (CCPR Centre) 為民間組織，透過提高意識、加強非政府組織地位及提供支援等，協助及推廣非政府組織參與聯合國人權事務委員會的審議工作。CCPR Centre 網址：<http://www.ccprcentre.org/>。（瀏覽日期：2012 年 12 月 7 日）

4 英國 Legal Observers 的資料，可參閱 Activities' Legal Project. 2008. "Guide for Legal Observers," <http://www.activistslegalproject.org.uk/Guide%20for%20Legal%20Observers1.pdf>。（瀏覽日期：2012 年 11 月 30 日）

首次出現警隊在7月2日凌晨嘗試無理拘捕「人權監察」觀察員、妨礙本會觀察七一遊行後晚上的另一場示威，引起本港甚至國際社會關注。當晚「人權監察」總幹事羅沃啟穿上印有「香港人權監察」字樣的螢光橙色制服，近距離觀察請願示威的活動及警方的處理手法，其後兩名警員在一名警務人員指示下試圖將觀察員推往載有被捕人士的警車，即使「人權監察」觀察員已即時表明身分，及質疑警方憑甚麼懷疑作拘捕，但在場的警員都沒有理會。最後在「人權監察」向傳媒質疑警方的做法下，一名高級指揮官才指示觀察員可以離開，但拒絕解釋及道歉。及後「人權監察」與警方會面，警方否認嘗試拘捕「人權監察」觀察員及當晚在封鎖範圍內發生了有違反人權的事件，但亦指出「警方樂意接受獨立和持平的監察，並會盡力協助傳媒和不偏不倚的監察員的工作。這些原則將納入警方工作程序當中。」⁵

「人權監察」只基於事實及國際人權標準，獨立及中立地對警方的措施作出評估，不會偏袒警方或示威者任何一方。例如在1997年的七一回歸夜，「人權監察」觀察員就觀察到警方以音響器材播放貝多芬交響樂掩蓋示威口號聲而引發公眾和當時的「投訴警方獨立監察委員會」（現為「獨立監察警方處理投訴委員會」）關注，促使警方修改管理請願示威活動的內部指引；2012年6月底時任國家主席胡錦濤訪港，警方在「公眾集會及遊行上訴委員會」裁決示威區可移往較近胡錦濤出席活動的灣仔會展後，竟然以巨型水馬圍著和遮蔽示威區，對示威者的限制極為嚴苛，「人權監察」亦作出嚴厲的批評。

另一方面，2005年12月在港舉行的世界貿易組織第六次部長級會議期間，「人權監察」亦派出觀察員，並向公眾發佈觀察結果。「人權監察」曾向政府及警方提出疑問，包括警方對示威所施加的條件、即場的管制措施、尤其管制條件和措施的必要性、示威申請的處理和批出的時間是否合乎法律和人權要求及示威區設置和區內外的管制等；但亦指出世貿示威管制中，警方所使用的部份武力是有理據的，而且在衝突開始的數天，警方都很克制地沒有使用重大的武力，沒有採取主動攻擊，而且不採取拘捕的行動，甚至協助示威者帶回一些被認為已受拘捕的人士，減少了衝突擴大或升級的因素，降低了警民雙方受傷

5 警務處處長就「香港人權監察」〈會晤商討警方處理公眾活動一事〉的回覆，2011年8月9日。

甚或人命的損失，是值得參考的經驗。

除示威遊行外，「人權監察」亦在大型選舉中派出觀察員，以確保選舉公平公正。可惜的是，香港政府仍然拒絕國際和本地的觀察員進入票站和點票區等地觀察。雖然香港現時仍未能以普選產生行政長官及全體立法會議員，但仍需確保良好的選舉行政，不會出現重大漏洞，或受到任何威脅或破壞，尤其要保持投票的保密，以免造就或助長賄選及其他與選舉有關的非法或舞弊行為，否則就算普選落實，若選舉制度敗壞不堪，市民參與選舉的權利仍會遭到侵蝕。

本地倡議工作

「人權監察」另一項重要工作，就是人權倡議。有時是基於「人權監察」自己主動研究的議題，向政府推銷建議；更多時是回應政府或其他機構（如平等機會委員會、私隱專員公署及法律改革委員會等）提出的法律或政策建議，以及它們對人權有影響的言論和行動。

「人權監察」以國際人權標準，參考國際及外地經驗，評議甚至反對某些建議，又或從人權角度提出改善方案。我們並不時透過遊說和社會運動等方式，推動落實改善人權的建議，以及阻止當局訂立惡法或採用侵權措施。

過往「人權監察」曾跟進的諮詢，包括《國家安全條例草案》立法、《種族歧視條例》及其僱傭實務守則、《殘疾歧視條例僱傭實務守則》、⁶《獨立監察警方處理投訴委員會條例》、《個人資料（私隱）條例》修訂、《淫褻及不雅物品管制條例》檢討、《德育及國民教育科課程指引》諮詢、政改檢討、性罪行定罪紀錄查核機制、《纏擾法》、《慈善法》、香港電台與公共廣播、《檔案法》及《公開資訊法》等。

「人權監察」亦會主動留意香港的人權狀況，遇有違反人權的狀況就向公眾發聲，引起市民及相關持份者注意。

參與遊說聯合國各人權公約機構前後，「人權監察」亦會在本地推動工作，

6 負責草擬《種族歧視條例僱傭實務守則》及修訂《殘疾歧視條例僱傭實務守則》的平等機會委員會，在草擬修訂本時接納「人權監察」大量的建議。

包括在出發前往日內瓦前後舉行記者發佈會，向傳媒簡介公約審議的日程、「人權監察」的立場及各委員就香港落實各公約的意見等。當聯合國人權公約委員會發出「審議結論」（Concluding Observations）後，「人權監察」亦會加以推廣，包括派代表出席立法會會議講述立場，遊說各政黨立法會議員在議會內跟進，並約見政府官員，促請政府盡快落實審議結論的內容。同時，「人權監察」是政府一些諮詢機制的成員，如人權論壇、兒童權利論壇、性小眾論壇及少數族裔論壇。

公眾教育

公眾教育為推動人權工作的重要步驟，當社會大眾都對自身人權情況有所認識，就更懂得去尊重及維護自己及他人的人權。「人權監察」成立「香港人權監察慈善教育基金」，開拓人權教育工作，並營運一個包括法例、政府和非政府組織刊物和剪報資料的人權資源中心。早於1998年，「人權監察」正式啟用全球首套聯合國人權公約中文版資料庫，率先讓市民能透過現代科技，接觸有關人權的基本資訊，啟用禮由時任律政司司長梁愛詩擔任嘉賓。⁷現時「人權監察」主要從兩方面推動人權教育的工作，其一是為中小學製作教學簡報、教材及教學大綱等，亦提供包括基本人權概念、聯合國人權機制、歧視等議題的人權教育講座及工作坊；另一項工作，就是推廣各熱門人權議題，例如香港電台與公營廣播、平等機會委員會運作缺憾、爭取成立檔案法、警方執法權力等，印製單張及小冊子，於戶外活動例如七一遊行、六四集會及街頭論壇等派發。另外，「人權監察」亦有為本地報章及書籍撰寫有關人權及警權的文章，豐富本地人權教育。⁸

除上述四大項工作外，「人權監察」保持與其他區域性組織的聯繫，例如每年均會出席亞洲國家人權委員會民間團體監督網絡（Asian NGO Network on National Human Rights Institutions）的週年會議，撰寫和發表香港地區的年度

7 香港特別行政區新聞公報，〈律政司司長演辭〉，1998，<http://www.info.gov.hk/gia/general/199812/10/1210129.htm>，1998/12/10。（瀏覽日期：2012年12月13日）

8 見趙文宗、洪雪蓮、莊耀洸編著，2011，《社會福利與法律應用：溝通與充權》（增訂再版），香港：圓桌文化。

報告，以記錄亞洲人權委員會的狀況和作周年評估。⁹「人權監察」亦會處理一些關於人權被侵犯的投訴或個案，但礙於資源有限，「人權監察」主要協助處理與制度相關、超越個別苦主利益的個案，其中以警權和入境事宜為優先。

優勢與不足

過去十八年的工作，令「人權監察」建立一定的名聲及網絡。每當公眾、傳媒或其他民間團體欲查詢人權議題時，往往最先想起「人權監察」；甚至每當政府有政策諮詢，又或平等機會委員會或私隱專員公署有任何的諮詢或交流時，亦會主動邀請「人權監察」會面。「人權監察」亦成功擴展於本地的政治網絡，例如現時七十位立法會議員中，有十一位是「人權監察」的會員，這都令「人權監察」的倡議工作事半功倍。在聯合國遊說多年，「人權監察」亦成功與聯合國各人權公約機構、其秘書處及駐日內瓦的國際非政府組盟或聯盟建立合作關係，¹⁰而這些國際機構亦信賴「人權監察」提供的資料及意見，作為評論香港履行國際人權公約狀況的重要參考材料。

另一方面，人權需要法律保障，而「人權監察」日常的倡議工作中，亦經常需要從政府建議法例或現有法例中，辨識是否有侵犯人權的地方。「人權監察」其中一項最大的優勢，就是對本地人權及法律議題知識豐富。「人權監察」的會員中，有多名核心成員都有法律背景，有執業律師及大律師，創會會員中就有六人有法律背景，會員中更有本身來自律政司、有份參與撰寫《香港人權法案條例》的資深大律師戴啟思（Philip DYKES）、國際著名的憲法學教授及前聯合國柬埔寨人權狀況特別報告員佳日思（Yash GHAI），再加上「人權監察」與不少本地的大專院校法律學者有良好關係，不難找到法律學者就人權法律議題提供意見及協助從事法律學術研究，對「人權監察」的倡議工作甚有幫助。

推動人權，加強人權及公民教育，需要從多個渠道接觸群眾，縱使教育材

9 Yiu Kwong Chong and Debbie Tsui, 2012, "ANNI REPORT 2012," www.hkhrm.org.hk/resource/finalhrm_annireport2012.doc。（瀏覽日期：2012年12月7日）

10 例如 International Disability Alliance (IDA)、CCPR Centre及 The International Federation for Human Rights (FIDH) 等國際組織。

料資料豐富，「人權監察」亦有需要擴闊人權教育工作的接觸層面，尤其近年社會大眾都慣於以社交網絡或智能手機程式接收資訊，「人權監察」需要掌握新媒介使用和保安的技術，以充分發揮這些渠道推動人權的功能。

另一方面，每學年「人權監察」都會接到約十間學校邀請提供講座或工作坊，為此而製作了多種教材，但現時礙於資源，大都只上載到「人權監察」網頁供下載使用，未能印製教學手冊，贈予各學校，從而增加老師使用這些教材的機會。

還有「人權監察」縱使製作多款刊物，現時除派予其他民間團體、書店及議員辦事處外，就只有在戶外活動，例如在七一遊行或六四集會等場合派發，但出席此類場合的人士本身已有較強的人權意識，對「人權監察」而言，向他們派發單張固然有助加深他們的人權意識，但就未能廣泛接觸一群對人權缺乏深入認知的市民，因此「人權監察」正努力開拓新途徑，例如加深與社區的聯繫，擴大組織，發掘在社區中紮根的有志之士，將人權議題深入社區，在各地區中廣傳。

未來展望及挑戰

民間團體的運作，有賴社會及政府尊重及保障結社自由。現時香港主要由社團條例處理民間團體的註冊及運作，雖然社團條例未算寬鬆，但仍給予民間團體一定的自由空間。但回歸以來，政府似乎一直希望透過收緊法例，加強規管並打壓民間團體，減少民間團體的活動空間，當中尤以國家安全立法及慈善法為甚。

2002年香港特區政府宣佈就《基本法》第23條進行本地立法工作，¹¹當時推出的《國家安全條例草案》（《條例》）中多項罪行包括叛國、顛覆及竊取國家機密等罪行，但《條例》部分罪行字眼及條文例如「國家機密」等定義不清，建議條文賦予香港政府有權無需經任何調查而查禁被中央政府定性為

11 香港的《基本法》第23條指出：「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。」

「危害國家安全」而遭查禁的內地組織的香港分支、容許警方無需證據和法庭手令即可入屋搜查、及根據公眾利益的披露亦不獲豁免等，嚴重侵犯結社及表達自由，令民間社會的大力反對，最終導致 2003 年 7 月 1 日逾 50 萬人上街示威。即使遊行過後政府作出讓步，包括刪除可取締內地從屬組織的條款、加入公眾利益抗辯理由及取消警察入屋搜查權，但仍不足以消除社會對《條例》的質疑，最終政府在立法會支持不足的情況下撤回《草案》。澳門於 2009 年通過 23 條立法，為香港立法帶來壓力，而現任行政長官梁振英上台被認為是肩負中央政府要求香港就國家安全立法的任務，加上 2012 年 11 月港澳辦副主任（現為中聯辦主任）張曉明在報章撰文，指《基本法》第 23 條規定了特區應自行立法禁止危害國家安全行為，香港需要在適當時候就《基本法》第 23 條立法，防止外部勢力干預香港事務，再次增加香港立法的壓力。¹²「人權監察」認為香港在沒有真正雙普選下，23 條立法定會導致侵害表達自由及結社自由、破壞法制的立法，從而令「人權監察」或其他民間團體的運作及自由受損。

另一方面，香港法律改革委員會（法改會）慈善組織小組委員會在 2011 年 6 月 16 日公佈《慈善組織》諮詢文件，建議規管慈善組織及籌款活動。建議中的慈善定義不包括「促進人權、衝突的解決或和解」，令「人權監察」此類倡議人權工作的組織被排拒在外，而建議成立的慈善事務委員會權力過大，即使團體宗旨表面上符合慈善宗旨，也可拒絕其慈善註冊，又可免除團體董事職務，委任外人成為團體董事，以至保管團體財產，連法庭手令也不用申請，極易濫用權力而干擾「人權監察」等民間團體的事務、以至扼殺公民社會的生存空間。

香港現時仍未有普選，行政長官及半數立法會議員皆由小圈子選舉產生，現任行政長官梁振英人權紀錄差劣，包括打壓新聞自由、向立法會施壓等，坊間甚至有傳言指梁振英背負四個中央政府任務，包括整頓香港電台、推行國民教育、操控政制改革及《基本法》23 條立法。「人權監察」更需要加強工作，時刻留意香港的人權狀況，繼續在本地及國際層面推動香港人權。

12 張曉明，2012，〈豐富「一國兩制」實踐〉，《文匯報》，<http://paper.wenweipo.com/2012/11/22/PL1211220007.htm>，2012/11/22。（瀏覽日期：2012年12月7日）

另外，梁振英政府的管治問題，加上梁本人身涉及僭建及誠信醜聞，令香港市民更欲了解梁振英政府的管治及香港的人權法治發展，這將成為「人權監察」及其他民間團體的契機，可以更廣泛地進行人權教育。此外，隨著 2009 年開始通識科成為香港新高中課程的必修科，學校更願意投放資源及時間讓學生接觸不同的人權議題，亦為「人權監察」進入學校提供人權教育的機會。

Hong Kong Human Rights Monitor: Its Job and Prospect

Yiu Kwong Chong

Deputy Director, Hong Kong Human Rights Monitor

Abstract

Hong Kong Human Rights Monitor is a Hong-Kong-based civil society organization independent from the government, parties or agencies, aiming at promoting human rights and human rights education in the legal field and daily life. This note introduces why this organization was initiated, what does it do, its advantage and shortcoming as well as its future prospect. It is hoped that the readers will gain a deeper understanding of human rights organization in Hong Kong.

Keywords

Hong Kong Human Rights Monitor, human rights in Hong Kong