

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1999/02-03(02)號文件

檔 號：CB2/PL/HA

民政事務委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

有關各條聯合國人權條約在香港特別行政區的實施情況的監察機制

目的

本文件旨在載述民政事務委員會自首屆立法會以來就有關各條聯合國人權條約在香港特別行政區(下稱“香港特區”)的實施情況的監察機制所進行的討論。

背景

2. 以下6條聯合國人權條約均適用於香港特區 ——
 - (a) 《經濟、社會及文化權利國際公約》(下稱“經社文公約”);
 - (b) 《公民權利和政治權利國際公約》(下稱“公民和政治權利公約”);
 - (c) 《消除一切形式種族歧視國際公約》;
 - (d) 《消除對婦女一切形式歧視公約》;
 - (e) 《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》; 及
 - (f) 《兒童權利公約》。
3. 聯合國主要是透過向聯合國提交報告的程序，監察該6條人權條約的實施情況。香港特區政府根據該6條人權條約，定期向相關的聯合國公約監察組織提交報告。提交報告的周期為兩年至5年不等。

4. 香港特區政府在其提交予聯合國的報告中，述明有關的條約在香港特區實施的進展情況，亦可能會就聯合國公約監察組織對香港先前報告所提意見及建議作回應。特區政府亦會公布報告所涵蓋的項目大綱，以便徵詢公眾意見。據政府當局表示，政府在擬備報告的時候將會考慮所接獲意見，並會將接獲的意見書轉交聯合國。非政府機構亦可直接向聯合國提交意見。香港特區政府向聯合國提交報告之後，便會將之公布。相關的聯合國公約監察組織會舉行聽證會以討論香港特區提交的報告，並會發表其就該等報告提出的審議結論／建議。

5. 民政事務委員會監察香港特區政府根據上述6條人權條約向聯合國提交報告的情況，以及其跟進相關聯合國公約監察組織就香港特區的報告所提建議的進展。

6. 事務委員會在2003年2月7日曾討論香港特區政府根據經社文公約將要擬備的第二次報告，當時一名委員對政府繼續漠視聯合國經濟、社會與文化權利委員會(下稱“經社文委員會”)的建議及拒絕設立人權委員會表示失望。她認為，不設立人權委員會，便無法有效監察公約在香港的實施情況，因為政府在此方面的工作進展只會每隔5年在其擬備向聯合國提交的報告時才討論一次。委員同意事務委員會應跟進有關成立有效機制以監察各條人權條約在香港特區的實施情況的事宜。

民政事務委員會先前就有關各條聯合國人權條約在香港特區的實施情況的監察機制進行的討論

7. 民政事務委員會先前就香港特區政府向聯合國提交報告進行討論時，若干委員表示關注政府遲遲沒有實施該6條人權條約和相關聯合國公約監察組織提出的建議。這些委員強調，有需要設立人權委員會作為中央監察機制，負責在香港特區保障和維護人權。有關就監察各條人權條約的實施情況提出的建議，事務委員會曾研究在其轄下成立小組委員會／工作小組，以及要求政府當局向立法會提交周年報告。相關的討論內容概述如下。

設立人權委員會

8. 經社文委員會和聯合國人權事宜委員會(下稱“人權委員會”)自1994年以來，曾一再促請香港政府以至其後的香港特區政府成立人權委員會。事務委員會部分委員對政府反對成立人權委員會以監察各條人權公約在香港特區實施的情況表示極度失望。

9. 事務委員會曾於2001年7月16日討論經社文委員會對香港特區根據經社文公約擬備的第一次報告作出的審議結論，當時一名委員詢問政府當局在何種情況下會考慮實施經社文委員會就成立人權委員會提出的建議。

10. 政府當局回答時表示，當局看不到有何明顯需要設立該機構，因為香港特區的人權已透過相關法例、獨立的司法機構、法律援助制度、申訴專員、新聞界、非政府組織、聯合國及立法會而獲得充分保障。政府當局補充，現行保障和發展人權的架構在香港特區運作良好。政府當局又澄清，經社文委員會不認為未有成立該機構是有違反該公約任何條文的規定。政府當局向事務委員會委員保證，倘若確定現行保障人權的架構有重大缺失，當局會檢討是否有需要設立新的機構。然而，該名委員不同意純粹因為未有被認為違反了該公約的規定，便無需成立人權委員會。

11. 另一名委員詢問設立人權機構有何壞處，政府當局回應時解釋，政府須以負責任的態度，在使用公帑方面訂立先後次序，以切合社會的需要。鑒於香港特區的人權紀錄一向良好，政府看不到有何理由在現階段改變立場。但該名委員始終認為，鑒於經社文委員會一再促請香港特區成立人權機構，已明確顯示香港特區有急切需要這樣做。

12. 事務委員會在2003年1月15日聽取了民政事務局局長就行政長官2003年施政報告作出的簡報，當時一名委員促請政府實施聯合國各個公約監察委員會提出的建議，並成立一個人權委員會，以協調制定周全的人權政策的工作及監察各條人權條約在香港特區實施的情況。她指出，香港極有需要成立這樣的監察機制以制衡執法機關的權力，因為執法機關的權力在有關實施《基本法》第二十三條的建議法例制定後將會擴大。

13. 該名委員又認為，在成立人權委員會時可設立一個調解機制，該機制在保障人權方面將會比現行的法律援助制度更為有效。若設有調解機制，有關人權的糾紛便不一定需要在法院解決，而有關各方亦因此而無須繳付高昂的堂費。

14. 事務委員會於2003年4月11日與團體代表及政府當局討論香港特區根據公民和政治權利公約將要擬備的第二次報告。委員及團體代表就香港特區政府對設立人權委員會的立場提出關注問題，而政府當局在回應該問題時向委員保證，當局會檢討以往就該問題進行的討論，並會因應資源的多寡、公共行政制度的架構，以及在現階段是否適合成立此機構等因素考慮此事。

15. 一名團體代表重申成立獨立的法定人權委員會以監察政府的政策及計劃實施各條人權條約的情況的重要性，並補充表示，其他法定組織在保障香港特區的人權方面亦扮演重要的角色。然而，隨着政府不必要地加強其影響力，這些機構近期在行使其監察政府工作的權力時所遇到的困難愈來愈多。

16. 一名委員表示，雖然聯合國人權委員會、立法會議員和團體代表已經多次提出要求，但香港特區政府仍然拒絕成立人權委員會，

委員和團體代表對此均感失望。他補充表示，民政事務局跟其他政策局的地位相等，並不能有效監察其他政策局實施公民和政治權利公約的工作。他因此認為應將此責任交予政務司司長。

17. 一名委員詢問，在成立獨立的人權委員會方面，鑒於平等機會委員會(下稱“平機會”)一向以來在保障香港特區的人權方面貢獻良多，若透過擴闊平機會的工作範圍和法定權力將此責任交予平機會，成效是否會更好。平機會主席表示，該名委員所建議的監察機制已獲其他若干司法管轄區採用。她表示，可能還有其他形式的監察機制。舉例而言，有關的監察工作可由兩個不同的機構分擔，而其中的責任則按條約劃分。她補充表示，政府可就與香港特區的人權相關的機構的責任、權力及架構進行檢討，並在有需要時重組該等機構，以便成立一個監察各條人權條約在香港的實施情況的有效機制。

成立事務委員會轄下小組委員會／工作小組

18. 政府當局在2000年3月13日向事務委員會簡介其對人權委員會就香港特區根據公民和政治權利公約提交的第一次報告所發表的審議結論的回應。當時部分委員表示關注到，由於政府當局缺乏行動，令立法會難以監察政府在實施人權委員會的建議方面的進度。一名委員建議可在事務委員會轄下成立工作小組，以便每隔兩個月跟進政府在實施聯合國委員會的建議方面的進度。然而，另一位委員則指出，倘若政府當局無法提供載有實質資料的進度報告，成立工作小組亦於事無補。政府當局在回應有關建議時表示，鑒於所涉及的問題複雜，政府當局無法承諾在固定的時限內提供這樣的進度報告。

19. 事務委員會在2003年2月7日的會議上與團體代表及政府當局討論香港特區根據經社文公約將要擬備的第二次報告，當時部分團體代表建議立法會有關的事務委員會或其轄下的小組委員會應每年一次監察經社文公約的實施情況及根據該公約評估政府財政預算案及有關政策，以及要求政府提交進度報告。

向立法會提交周年報告

20. 事務委員會在2003年4月11日的會議上與團體代表及政府當局討論香港特區根據公民和政治權利公約將要擬備的第二次報告，當時平機會的主席建議可要求政府就其推動人權的工作進展向立法會提交周年報告，藉以加強立法會在監察各條人權條約在香港的實施情況方面的角色。

21. 政府當局在其就2003年5月9日的事務委員會會議提交的討論文件中回應上述建議，表示原則上並不反對提交進度報告。然而，由於須動用資源，政府當局需要研究有關的影響，然後盡快把結論告知事務委員會。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**，供委員參閱。該等文件可於資料研究及圖書館資訊系統和立法會的網頁取得。

立法會秘書處
議會事務部2
2003年5月7日

相關文件一覽表

民政事務委員會會議紀要

- (a) 立法會CB(2)1595/99-00號文件 —— 2000年3月13日會議的紀要
(於2000年4月8日隨立法會
CB(2)1596/99-00號文件發出)

(<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ha/minutes/ha130300.pdf>)

- (b) 立法會CB(2)175/01-02號文件 —— 2001年7月16日特別會議的
(於2001年10月26日隨立法會 紀要
CB(2)173/01-02號文件發出)

(<http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/panels/ha/minutes/ha010716.pdf>)

- (c) 立法會CB(2)1421/02-03號文件 —— 2003年1月15日特別會議的
(於2003年3月13日隨立法會 紀要
CB(2)1420/02-03號文件發出)

(<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ha/minutes/ha030115.pdf>)

- (d) 立法會CB(2)1686/02-03號文件 —— 2003年2月7日特別會議的
(於2003年4月9日隨立法會 紀要
CB(2)1729/02-03號文件發出)

(<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ha/minutes/ha030207.pdf>)

- (e) 立法會CB(2)1959/02-03號文件 —— 2003年4月11日會議的紀要
(於2003年5月7日隨立法會
CB(2)1958/02-03號文件發出)

(<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ha/minutes/ha0300411.pdf>)

立法會秘書處
議會事務部2
2003年5月5日