

**香港人權聯委會**  
**就**  
**香港特別行政區就監察國際人權條約實施情況的機制及外國情況**  
**向立法會民政事務委員會提交意見書**  
**(2004年5月14日)**

**一. 前言**

1. 立法會民政事務委員會於2003年4月曾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，本會去年亦曾提交意見書(文件撮要見附件一)，指出政府在有關議題上的國際法律及本地法律上的責任，肯定成立人權監察機制的必需性，並結論本港現存各主要人權保障機制問題及相關法例不足之處，解釋成立獨立國際人權機制(下稱「人權委員會」)<sup>1</sup>的理據，結論特區政府應履行聯合國及國際社會承諾，進一步完善人權保障機制。

2. 有鑑於立法會秘書處於上次會議後，就聯合王國、新西蘭及加拿大就監察國際人權公約實施情況的機制作出研究。根據監察機制分項，本會特針對各國監察機制的情況的優點，進一步檢視本港現存監察機制的不足，並提出改善建議。

**二. 各國各監察機制評析**

**(a) 聯合國匯報機制**

3. 英國政府屬下成立不同事務處，專責根據各項國際公約進行檢討政策及法例檢討，並提出相關改善建議。新西蘭政府亦特別針對婦女及兒童的公約，由婦女事務部及青年事務部擬備報告；另加拿大政府在草擬報告時，亦有邀請非政府組織及公眾發表意見。

4. **本會建議**：由於香港特區主要由民政事務局負責擬備報告工作，《消除對婦女一切形式歧視公約》的報告則由衛生福利及食物局，工作過份集中於政府部門，缺乏其他界別及諮詢組織支援並提供意見。為此，本會認為政府應邀請各委員會或諮詢組織(例如：青年事務委員會、婦女事務委員會、安老事務委員會等)根據各項國際公約提交報告，期間亦可邀請相關民間團體交流意見。此外，由於特區政府並沒有公佈報

---

<sup>1</sup> 國際社會普遍將此等國家機制稱為國家人權機關(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為人權委員會(Human Rights Commission)。

告擬稿以徵詢公眾意見，除報告草擬大綱外，特區政府亦應公佈報告擬稿，讓公眾及非政府組織更充分地反映民間對報告的意見。

此外，政府早前亦已同意每年會就適用於香港特區的人權公約的實施進展向立法會提交報告；本會希望政府能遵守承諾，依時提交報告。

## **(b) 議會機制**

5. 英國國會及加拿大上議院，分別設立人權聯合委員會，負責審議、匯報並研究與人權有關的法案。儘管新西蘭議會並無專責人權委員會，惟眾議院亦會把涉及國際公約事宜提交眾議院審議，並採取具約束力的行動。

6. **本會建議：**本港立法會僅由民政事務委員會審議報告，卻鮮有專責委員會長期專責定期處理與各項國際人權公約有關的議題，委員會的建議亦缺乏法律約束力；為此，立法會內應成立人權事務委員會，除審議與公約有關議題外，更可主動地就各項改善人權保障機制的措施提出意見，並提出具法律約束力條文的修訂。

## **(c) 法律機制**

7. 英國收納歐洲人權公約的條文，並通過了 1998 年人權法令，規定其他法例必須配合公約權利，新西蘭及加拿大亦分別通過了人權法案法令及自由憲章等，當中涉及範圍包括《公民權利及政治權利國際公約》。

8. **本會建議：**香港特區雖已通過《人權法案條例》，並根據基本法第 39 條訂明《公民權利及政治權利國際公約》及《經濟、社會及文化權利國際公約》在香港的有效性。然而，自 1993 年後，特區政府過去十年已未有因應國際人權公約及人權法案條例，主動檢討現存其他法例及措施是否有違人權保障。為此，特區政府應儘快就現行法例及政策進行大規模檢討，確保本港的法例符合人權法案條例及各項國際人權公約的規定。

## **(d) 人權委員會**

9. 新西蘭及加拿大兩國早於 1977 年開始已分別成立人權委員會，除了處理各項涉及人權投訴及訴訟外，亦加強公約推廣及教育工作。英國

雖然仍未成立人權委員會，但因應國會屬下的人權事務委員會建議，亦將於短期內建立人權委員會。

**10. 本會建議：**本會及民間團體曾多次促請特區政府成立人權委員會，處理涉及的人權法例、政策及議題，並臚列成立人權委員會的多項優點(參見本會去年提交予委員會的立場書)。此外，正如英國國會屬下的人權聯合委員會，結論「單靠法院或政府內其中一個機構，是無法發展尊重人權的文化。」爲此，特區政府不應再以「現存已有不同機制，另設類似新機構不會帶來任何明顯好處」爲由，拒絕研究是否成立人權委員會。

### **(e) 其他機制**

11. 英國內部已設立國際人權文書作跨部門檢討，並籌組非政府組織論壇，定期就國際人權公約的條文作出探討及討論；新西蘭亦設立全國行動計劃；另外，加拿大亦設立了高級官員研討會，定期討論公約及有關建議。

**12. 本會建議：**爲確保各項國際公約順利落實，特區政府不僅需要在聯合國審議報告時提交報告，更需要定期積極籌組與非政府組織合作，舉辦論壇及研討會，就實施公約詳情加強與民間交流。此外，特區政府更應建立讓公眾及非政府參與的改革機制，定期檢討因應社會實際情況，就需要修改或引進新的公約任擇議定書的條款提供建議。

### **三. 其他建議：**

13. 此外，本會就改革本港現存人權監察公約實施機制亦有以下建議，點列如下：

#### **(i) 檢討政府政策：**

- 因應不同弱勢社群在本港的情況，檢討各項政府政策及法例保障
- 訂立時間表，檢討與人權法案條例及各項國際人權公約抵觸的政策及法例
- 跨部門檢討政策對公民人權保障的影響。

#### **(ii) 聯合國匯報機制**

- 在草擬報告各階段時，主動邀請非政府組織及弱勢社群代表參與工作
- 籌備地區工作坊，教育非政府組織及弱勢群體認識公約及運用

聯合國的監察機制

- 鼓勵及協助非政府組織舉行定期論壇，討論實施各項國際公約的方式

**(iii) 議會機制**

- 政府定期向立法會提交公約進度報告
- 針對聯合國的審議結論向政府提出質詢
- 立法會屬下設立常設人權委員會，定期與非政府組織交流意見，並檢討政府有否逐步落實各項公約
- 訂立週年計劃，要求政府當局如何逐步實施公約

**(iv) 人權委員會**

- 邀請獨立專家成立小組，就研究成立人權委員會提供具體方案及建議
- 設立人權發展基金，建立投訴機制，除處理投訴個案外，亦協助有代表性個案進行法律訴訟，以及資助人權教育推廣活動
- 設立人權覆核審裁處，處理人權投訴個案，並由獨立於人權委員會的人權程序署署長作投訴人的代表

**(v) 法律機制**

- 定期檢討各項法例及政策，是否符合人權法案條例及各項國際人權公約
- 定期檢討是否需要新增公約內的任擇議定條款

## 四. 結語

14. 完善的人權保障機制有助改善本港社會對公平、人權、平等機會及包容等情況。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。

15. 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，確保國際人權公約得以全面落實。

**香港人權聯委會**  
**2003年5月9日意見書建議撮要**

(附件一)

■ **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、國籍、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：**

- 為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為中介人，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：**

- 為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。