

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1014/06-07(05)號文件

檔 號：CB2/PL/HA

民政事務委員會
2007年2月9日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

設立人權委員會

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香港特別行政區(下稱"香港特區")設立人權委員會一事所進行的討論。

背景

適用於香港特區的人權條約

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》；
 - (b) 《公民權利和政治權利國際公約》；
 - (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。民政事務委員會監察香港特區政府根據該等條約向聯合國提交報告的情況，以及特區政府跟進相關聯合國公約監察組織所提建議的進展。

聯合國人權事務委員會所提有關設立人權委員會的建議

4. 聯合王國(下稱"英國")於1995年8月根據《公民權利和政治權利國際公約》向聯合國人權事務委員會提交有關香港的第四次定期報告，並在該報告的第10段表示，香港政府已審慎考慮在香港設立人權委員會的建議，所得結論是以香港的獨特情況來說，設立人權委員會並非向前發展的最佳做法。聯合國人權事務委員會在審議有關報告後，於1995年11月3日發表的審議結論第22段中建議締約國重新考慮其有關設立人權委員會的決定。

5. 聯合國人權事務委員會在1999年11月15日所發表，有關香港特區根據《公民權利和政治權利國際公約》提交的第一次報告的審議結論第9段重申，委員會"仍然關注香港特區仍未有設立獨立的法定機構，負責調查和監察香港特區違反人權以及落實公約所載權利的情況"。

6. 聯合國人權事務委員會在2006年3月30日所發表有關香港特區提交的第二次報告的審議結論第8段中表示，委員會"對於香港特區仍未落實以往的審議結論所提出的多項建議，表示遺憾。委員會仍然關注申訴專員權力有限的問題，例如專員的職能不足以監管警方和平等機會委員會辦事疏忽的情況。香港特區應考慮按照《巴黎原則》成立一個獨立的人權機構"。

聯合國經濟、社會及文化權利委員會所提有關設立人權委員會的建議

7. 聯合國經濟、社會及文化權利委員會(下稱"聯合國經社文委員會")在1994年11月23至25日審議英國根據《經濟、社會及文化權利國際公約》提交的第二次定期報告。在委員會於1994年12月7日通過的審議結論第33段中，委員會"囑告香港政府訂立程序，以便由適當的機構就關於違反公約所載權利的投訴作出仲裁，以及讓香港立法機關考慮設立人權委員會是否可取之舉"。

8. 聯合國經社文委員會在審議英國提交的第三次定期報告後，於1996年12月6日發表的審議結論第14段重申，委員會對"港府仍反對設立人權委員會"深表關注。

9. 聯合國經社文委員會在2001年5月11日所發表，有關香港特區根據《經濟、社會及文化權利國際公約》提交的第一次報告的審議結論第15段重申，委員會關注到"香港特區未能成立具廣泛權力的人權機構，亦未有制定其他措施，以促進經濟、社會和文化權利"。

10. 聯合國經社文委員會在2005年5月13日所發表，有關香港特區根據《經濟、社會及文化權利國際公約》提交的第二次報告的審議結論第78段重申，委員會關注到香港特區"沒有成立具廣泛權力的人權機構(儘管委員會注意到，香港特區現時的平等機會委員會負責類似的職能)"。

民政事務委員會過往就設立人權委員會進行的討論

曾舉行的會議

11. 民政事務委員會於2000年3月13日、2001年7月16日、2003年2月7日、2003年4月11日、2003年5月9日、2005年6月21日及2006年6月9日各次會議上，就香港特區根據《公民權利和政治權利國際公約》或《經濟、社會及文化權利國際公約》向聯合國提交的報告，以及相關的審議結論進行討論時，均曾提出在香港特區設立人權委員會的事宜。事務委員會並曾要求立法會秘書處就其他司法管轄區成立人權委員會的事宜，以及其監察各條人權條約實施情況的機制進行資料研究。事務委員會已於2004年3月22日及5月14日兩次會議上討論有關的研究報告。

政府當局就設立人權委員會的要求所作出的回應

12. 儘管聯合國人權事務委員會及聯合國經社文委員會均建議設立人權委員會，但政府當局卻一再拒絕，委員曾不時就箇中理由提出質疑。政府當局所作出的回應如下 ——

- (a) 現行保障人權的架構在香港運作良好，政府當局並不認為設立擬議的機構會有任何明顯的益處；
- (b) 香港的人權建基於法治、獨立的司法機構和健全的法律援助制度，《基本法》第三十九條對《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會及文化權利國際公約》在憲制上作出的保證，亦令上述基礎更加穩固；
- (c) 申訴專員公署、平等機會委員會(下稱"平機會")、私隱專員公署及立法機關亦提供了保障；
- (d) 在有關監察過程中，非政府機構及傳媒亦擔當積極的角色；
- (e) 制定新法例的建議須由律政司人權組審核，然後才提交立法會審議，以確保有關的立法建議符合《基本法》在人權方面的規定；及
- (f) 若確定現行保障人權的架構有重大缺失，政府當局會檢討是否有需要設立擬議的機構。

13. 政府當局並指出，聯合國經社文委員會不認為香港特區未有成立此機構，是違反了有關公約的規定。事實上，在各條適用於香港特區的人權條約之中，沒有一條規定其締約國須成立中央監察機構以監察人權狀況。

14. 應事務委員會在2003年2月7日會議上提出的要求，政府當局在2004年5月答允每年提交與上述6條適用於香港特區的條約有關的發展概覽。政府當局曾先後於2004及2005年提交兩份周年報告，闡述各條適用於香港特區的人權條約的發展概況[立法會CB(2)2324/03-04(01)及CB(2)2403/04-05(01)號文件]。

事務委員會曾研究用以方便監察各條人權條約實施情況的措施

15. 部分代表團體察悉政府當局對於設立人權委員會一事的立場後，曾向事務委員會建議採取下述措施 ——

- (a) 在事務委員會轄下設立小組委員會，負責監察國際人權條約的實施情況；
- (b) 擴大平機會的職權範圍，加入監察政府當局實施《基本法》及《香港人權法案條例》所訂明的人權規定的情況；
- (c) 加強現有的架構，例如提高各現有人權機構任命委員的程序之透明度，以保障此等機構的獨立性；及
- (d) 增設類似民政事務局轄下的種族關係組的工作單位，負責處理涉及不屬於現有3條反歧視條例涵蓋範疇的歧視行為的投訴。

16. 何俊仁議員認為，由於人權事宜涵蓋的範疇眾多，而且相當複雜，因此應成立專責組織，負責監察各條人權條約在香港特區的實施情況，以及在香港特區推廣人權。何秀蘭議員認為，除非設立人權委員會，否則無法全面監管各條人權條約在香港特區的實施情況。劉慧卿議員籲請政府當局就設立人權委員會進行公眾諮詢工作。

17. 政府當局回應時表示，一個機構得以稱為國家人權機構，必須符合就國家人權委員會的地位及角色訂定最低標準的《巴黎原則》的規定，才可獲得國際認可。政府當局指出，設立人權委員會的第一步工作是制定所需法例，加入適用於香港特區的人權條約的條文。就此，制定禁止種族歧視法例是重要的一步。

18. 政府當局進一步指出，平機會無論在獨立性、自主性、多元性、調查權力、資源或提出法律訴訟方面，均相當接近符合《巴黎原則》各項主要準則的有關要求。不過，其權限受制於現行反歧視條例的範圍，不能擴大至其他方面的人權事宜。政府當局表示，除致力制定禁止種族歧視的法例外，當局亦可能考慮採取其他長期措施，例如研究可否把在不同範疇提供人權保障的上述3個法定機構，亦即平機會、申訴專員公署及私隱專員公署合併成為一個人權委員會。

19. 政府當局重申，經考慮有關的影響，香港仍未有充分準備採取所需步驟設立完全符合《巴黎原則》的規定的機構。然而，當局已採取步驟加強與非政府機構在監察國際人權條約實施情況方面的合作。舉例而言，民政事務局與非政府機構之間已設立就人權事宜進行定期溝通的渠道(即人權論壇)，並已於2003年10月舉行首次會議。

事務委員會通過的議案

20. 事務委員會在2005年6月21日會議上，討論聯合國經社文委員會審議香港特區根據《經濟、社會及文化權利國際公約》提交的第二次報告後通過的審議結論時，部分出席委員表示最重要的是政府當局必須促進和捍衛人權。他們詢問在香港特區設立人權機構有何重大困難。

21. 政府當局回應時表示，當局原則上同意就此事進行探討。然而，若政府當局決定設立符合《巴黎原則》的人權機構，便有需要先在若干範疇制定反歧視法例。可是，黃容根議員及黃定光議員關注到若設立具廣泛職權的人權機構，該機構的職能和責任可能會與平機會重疊。政府當局認為另一方案是擴大平機會的職權範圍。

22. 經討論後，事務委員會通過一項議案，促請政府當局成立一個人權機構，以促進人權的保障和教育，並監察多條國際人權條約的落實。

政府當局最近的立場

23. 在有關聯合國人權事務委員會就香港特區根據《公民權利和政治權利國際公約》提交的第二次報告所發表的審議結論的初步回應中，政府當局表示其始終認為本港現時的人權架構已足以保障及維護本地的人權狀況，並認為沒有另設人權機構的明顯需要。

24. 事務委員會在2006年6月9日會議上討論有關的審議結論時，部分團體代表表示他們認為政府當局在按照聯合國人權事務委員會所提建議設立人權委員會一事上，態度似乎有所退縮。他們認為政府當局過往對此事抱持頗開明的態度，並原則上同意循此一方向探索。政府當局回應時表示其立場並沒有改變，而且一直認為並無明顯需要設立此一機構，因此也沒有這方面的計劃或時間表。

25. 部分委員對政府當局的回應表示不滿，並就政府當局認為聯合國公約監察組織提出的建議只屬勸諭性質，在法律上並無約束力的觀點提出質疑。政府當局解釋，若聯合國人權事務委員會所作建議是重申香港特區政府根據《公民權利和政治權利國際公約》所須承擔的責任，政府當局認同有關建議具約束力。然而，政府當局無須遵從某項並非因公約施加的責任而提出的建議，例如在香港特區成立人權委員會的建議。政府當局認為，該項建議只是聯合國人權事務委員會就如何確保《公民權利和政治權利國際公約》得以在香港特區妥善施行而提出的建議，但該項建議本身在法律上並無約束力。

26. 何俊仁議員認為，人權委員會並非必然與政府對立，而前者可以提供開放的多元社會中所需的制衡。他詢問政府當局會否考慮設立由非政府機構代表組成的專責小組，就成立人權委員會訂定具體方案。政府當局回應時表示，當局歡迎在人權論壇會議上與非政府機構就此事進一步交流意見。

在立法會會議席上動議／提出的有關議案和質詢

27. 在2006年3月1日立法會會議席上，劉慧卿議員曾動議一項議案，促請政府落實聯合國人權事務委員會作出的建議。該項議案被否決。

28. 議員自首屆立法會以來，曾在立法會會議席上所提出有關在香港特區設立人權委員會的質詢的詳情載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年2月6日

自首屆立法會以來
曾在立法會會議席上提出的
關於在香港特區設立人權委員會的有關質詢

會議日期	質詢
2001年6月13日	司徒華議員所提出有關根據聯合國一個委員會提出的建議成立人權機構的口頭質詢
2002年11月20日	劉慧卿議員所提出有關設立人權委員會的書面質詢

立法會秘書處
議會事務部2
2007年2月6日