

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2663/03-04號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB2/PL/HA

民政事務委員會 會議紀要

日期：2004年5月14日(星期五)
時間：上午10時45分
地點：立法會會議廳

出席委員：葉國謙議員, JP (主席)
何秀蘭議員
何俊仁議員
吳亮星議員, JP
涂謹申議員
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員
鄭家富議員
胡經昌議員, BBS, JP
張宇人議員, JP
陳偉業議員
勞永樂議員, JP
黃成智議員

缺席委員：馬逢國議員, JP (副主席)
黃宏發議員, JP
黃容根議員
霍震霆議員, SBS, JP
鄧兆棠議員, JP

出席公職人員：民政事務局副秘書長(1)
余志穩先生

民政事務局首席助理秘書長(4)
田卓玄先生

民政事務局助理秘書長(4)
葉蘊玉女士

應邀出席人士：平等機會委員會

主席
朱楊珀瑜女士

總平等機會主任
朱崇文先生

香港人權聯委會

委員
蔡耀昌先生

香港人權監察

總幹事
羅沃啟先生

香港大律師公會

大律師
杜淦堃先生

民間人權陣線

人權委員會小組召集人
莊耀洸先生

性權會

代表
邵國華先生

列席秘書：高級議會秘書(2)
麥麗嫻女士

列席職員：議程第IV項

資料研究及圖書館服務部主管
陳利華先生

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要
[立法會CB(2)2323/03-04號文件]

2004年4月16日會議的紀要獲確認通過。

II. 自上次會議後發出的資料文件

[立法會CB(2)2324/03-04(01)及(02)號文件]

2. 委員察悉，事務委員會自上次會議後曾發出下列文件 ——

- (a) 政府當局就諮詢及法定組織提供的補充資料[立法會CB(2)2253/03-04(01)號文件]；及
- (b) 國際人權公約在香港的實施情況：二零零三年[立法會CB(2)2324/03-04(01)號文件]；
- (c) 政府當局提交的青年發展中心計劃進度報告[立法會CB(2)2324/03-04(02)號文件]；及
- (d) 有關民政事務局舉辦的人權論壇的進一步資料[立法會CB(2)2336/03-04(01)號文件]。

III. 下次會議的討論事項

[立法會CB(2)2319/03-04號文件附錄I及II]

3. 主席告知委員，政府當局已於2004年5月7日發表香港特別行政區(下稱“香港特區”)根據《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》(下稱“酷刑公約”)提交的報告擬涵蓋的項目大綱，以便進行公眾諮詢。有關的諮詢期將於2004年6月18日結束。委員同意在2004年6月11日(星期五)上午10時45分舉行的下次例會上討論該報告的大綱。

4. 委員又同意在下次會議討論題為“國際人權公約在香港的實施情況：二零零三年”的報告及下列人權報告 ——

- (a) 中華人民共和國香港特區參照《經濟、社會及文化權利國際公約》提交的第二次報告(已納入中國提交的第一次報告之內並於2003年6月提交聯合國)；及
- (b) 香港特區根據《兒童權利公約》提交的第一次報告(已納入中國提交的第二次報告之內並於2003年6月提交聯合國)。

5. 委員同意邀請團體代表出席下次會議，就上述報告／報告大綱提出意見，並在立法會的網站上邀請公眾人士提出意見。事務委員會亦會致函18個區議會以徵詢其意見。

6. 應黃成智議員的建議，委員同意在2004年7月9日舉行的例會上討論青年發展中心計劃進度報告。委員又同意在該次會議進一步討論有關檢討諮詢及法定組織的事宜。

IV. 就題為“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”的資料研究報告進行討論
[立法會CB(2)2316/03-04(01)號文件]

7. 主席歡迎6個團體及政府當局的代表出席會議。

平等機會委員會

[立法會CB(2)2263/03-04(01)號文件]

8. 平等機會委員會主席朱楊珀瑜女士表示，平等機會委員會(下稱“平機會”)已就此議項向事務委員會提交了一份意見書。朱女士表示，平機會有下列的意見／建議 ——

- (a) 關於向聯合國匯報的機制，政府當局應考慮出版報告擬稿而非僅出版報告大綱以作公眾諮詢；
- (b) 平機會歡迎政府當局決定就各條適用於香港特區的人權公約的年度發展概要向立法會提交報告；
- (c) 在考慮設立獨立的人權委員會時，必須十分小心，要顧及目前的法例條文和可能在司法權限上出現重疊、對資源的影響和組織架構等問題，以確保能符合成本效益及適當地處理各方面的人權事宜。政府當局應藉仔細規劃及廣泛的公眾諮詢工作，考慮盡快在香港設立獨立的人權委員會。

香港人權聯委會

[立法會CB(2)2299/03-04(01)號文件]

9. 香港人權聯委會委員蔡耀昌先生表示，他們已向事務委員會提交了一份意見書。蔡先生表示，香港最近在保障言論自由方面正面對着嚴峻的問題，而政府當局卻未有採取足夠的措施保障人權。蔡先生批評民政事務局未能監察政府的政策及措施或任何建議的法例是否與各條人權條約的規定一致。蔡先生表示，由於欠缺一個獨立的人權委員會，因此亦導致香港在捍衛人權方面出現問題。

10. 就政府當局文件的第9至11段，蔡耀昌先生對於政府當局未能提供有關設立人權委員會的時間表表示不滿。蔡先生提醒政府當局，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”)及聯合國人權事宜委員會曾一再促請前香港政府及現時的香港特區政府設立人權委員會。蔡先生促請政府當局採取積極行動，盡快設立一個法定的人權委員會擔任中介組織的工作，並賦權該組織受理投訴，進行調查、仲裁、提供法律意見，以及在有需要時向感到受屈的人士批給法律協助。

11. 至於聯合國匯報機制，蔡耀昌先生表示，香港人權聯委會亦認為，為提高諮詢工作的成效，政府當局應出版報告擬稿而非僅出版報告大綱以作公眾諮詢。在人權條約的實施方面，蔡先生指出，政府當局只是靠賴《香港人權法案條例》(第383章)(下稱“人權法案條例”)使《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的條文在本地的法律中生效。然而，人權法案條例卻有所局限，其約束力只適用於政府及公共機構，私人機構則不受約束。蔡先生補充，根據《基本法》第三十九條，香港特區政府是有責任透過本港的法律實施《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會及文化權利國際公約》和國際勞工公約適用於香港的規定。

香港人權監察

[立法會CB(2)2381/03-04(01)號文件]

12. 香港人權監察總幹事羅沃啟先生表示，香港人權監察已向事務委員會提交一份意見書。羅先生對當局沒有就設立人權委員會制訂時間表表示失望，並促請政府當局設立一個獨立的人權機構或委員會以實施《基本法》及人權法案條例所保障的人權，以及對各項人權加以推廣。羅先生進一步表示，基於資源及架構方面的限制，民政事務局無法監察及確保其他政策局的政策及措施均有助保障人權。事實上，以往亦曾出現過若干宗有關政府當局未能就指稱的酷刑個案進行調查的例子。

13. 有關人權匯報程序方面，羅沃啟先生表示，香港人權監察亦認為政府當局應出版報告擬稿而非僅出版報告大綱以作公眾諮詢。羅先生指出，報告大綱過於廣泛及籠統，實在很難加以評論。羅先生進一步表示，編製報告以提交予聯合國的其中一個重要目的，是為各相關政府及公眾提供機會，讓他們參照各條約監察組織所提供的意見，檢討在其司法管轄區內的人權保障及相關政策。羅先生指出，政府當局現時的做法只是邀請市民就其擬於相關的人權報告內涵蓋的項目大綱提出意見。此外，在討論該等報告時，相關的政策局並無派遣代表

參與有關的討論。舉例而言，保安局一直沒有派代表出席以往就本港根據酷刑公約擬備的報告所進行的討論。

14. 羅沃啟先生歡迎設立人權論壇，以便與非政府機構及相關團體討論人權事宜。羅先生建議政府當局亦可任命專責人員檢討各政策局及部門的運作是否符合保障人權的原則。羅先生進一步建議，政府當局應參照“巴黎原則”檢討現有各公共機構(例如平機會)的成員組合及職能。他表示，該等安排將有助促進在香港實施各條人權條約。

香港大律師公會

15. 香港大律師公會(下稱“大律師公會”)的代表杜淦堃先生對就今次會議擬備的詳盡研究報告表示讚賞。杜淦堃先生表示，事務委員會於2003年5月討論此事時，大律師公會曾向事務委員會提交意見書，綜述大律師公會的立場。杜淦堃先生指出，在該報告研究的所有司法管轄區，要不是多年前已成立人權委員會，就是正考慮予以成立。杜淦堃先生表示，正如大律師公會在先前提交的意見書內指出，其他的亞洲國家(包括大韓民國、菲律賓、印尼、斯里蘭卡、馬來西亞及泰國)均已成立人權委員會。杜淦堃先生表示，大律師公會看不到有任何令人信服的理據反對在香港設立人權委員會；反之，成立人權委員會的迫切需要卻在上述研究報告中獲得進一步的支持。

民間人權陣線

16. 人權委員會小組召集人莊耀洸先生表示，為加強監察各條人權條約在香港特區實施的情況，民間人權陣線認為 ——

- (a) 政府當局應盡快設立一個高層次的法定人權委員會；
- (b) 建議的人權委員會的委員應按照透明、公開及公平的程序委任；
- (c) 香港特區的居民應獲賦權直接向聯合國提出投訴，以尋求矯正其不滿的問題；
- (d) 政府當局應採取措施，鼓勵市民積極參與草擬人權報告前的諮詢程序，例如就相關公約推行廣泛諮詢、發表報告擬稿(而非只是提交報告大綱以供進行公眾諮詢)，以及預留足夠時間推行相關的工作。

17. 莊耀洸先生對於政府當局只給予很短時間就香港特區根據酷刑公約擬備的報告進行公眾諮詢，以及沒有就該公約作出宣傳表示不滿。莊先生質疑在這樣的背景下進行諮詢工作能否有任何意義。莊先生又認為民政事務局最近就各條人權條約在香港特區實施的情況所發表的進度報告過於簡短，應該加以改善。

18. 莊耀洸先生表示，香港特區政府有責任透過法律實施《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會及文化權利國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定，因為只有法律才能夠為人權提供最佳的保障。莊先生對於政府當局在2004年5月12日宣布決定押後就立法禁止種族歧視進行公眾諮詢表示強烈不滿。莊先生表示，政府當局所持理由是，由於擔心該問題會被政治化，因此政府當局認為不適宜在尚餘數月便進行立法會選舉的期間公布有關建議。莊先生表示，政府當局所提出的理由令人無法接受，而押後進行有關工作亦會成為不良的先例。莊先生認為不應押後提出該等建議，因為該等建議已獲得社會人士及立法會的廣泛支持。

19. 莊耀洸先生補充，為加強保障人權的架構，應盡快推行全面普選香港特區的行政長官及所有立法會議員。

性權會

20. 性權會的代表邵國華先生促請政府盡快提供有關在香港特區設立人權委員會的時間表。邵先生指出，自1995年以來，聯合國經社文委員會及聯合國人權事宜委員會曾四度促請前香港政府及現時的香港特區政府設立人權委員會。邵先生表示，雖然人權法案條例保障了香港居民就若干範疇的侵犯人權情況提出訴訟的權利，但缺乏執行機制監察對該等權利的保障及提供有效申訴制度的問題仍然存在。邵先生又指出，現有的3條反歧視法例並未涵蓋針對性傾向、年齡、種族、宗教或參與工會活動的歧視行為。因此，香港居民如果成為該等歧視行為的受害人，只能花費大量時間及資源將其個案訴諸法庭。

討論

21. 對於政府當局的結論指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，劉慧卿議員就政府當局可採取甚麼中期措施以加強監察各條人權條約的實施情況，以及由立法會為該目的而成立一個特定的委員會會否是個可行方案，徵詢與會團體代表的意見。劉議員又要求團體代表就人權論壇處理人權事宜的成效，以及押後就立法禁止種族歧視進行公眾諮詢提出意見。

22. 蔡耀昌先生回應時表示，立法會應表明對此事的立場，並向政府當局施加壓力，使其在香港設立人權委員會。蔡先生建議委員可考慮在事務委員會轄下設立一個小組委員會，負責監察人權條約在香港實施的情況，以及跟進民政事務局每年所提交的進度報告。蔡先生希望聯合國有關的委員會將會以較強硬的言詞表示關注香港特區政府在設立人權委員會方面缺乏進展的情況。

23. 至於人權論壇方面，蔡耀昌先生表示，該論壇能夠有何成效，實屬疑問。他進一步表示，民政事務局局長及其他政策局局長應出席該論壇的會議，而有關會議應公開進行，讓所有有興趣的人士均可出席。

24. 蔡耀昌先生及羅沃啟先生均認為，政府當局不應以政治化為藉口，押後就立法禁止種族歧視進行公眾諮詢。羅先生表示，市民對有關的立法提案期待已久，延遲進行公眾諮詢實在令人十分失望。

25. 羅沃啟先生建議擴大平機會的職權範圍，加入監察政府當局實施《基本法》及人權法案條例所訂明的人權規定的情況。然而，朱楊珀瑜女士表示，必須有相關的法例支持才可賦權平機會處理現有3條平等機會條例範疇以外的投訴個案。朱楊珀瑜女士補充，在公眾教育方面，平機會除推廣該3條平等機會條例外，亦有觸及更廣泛的問題，例如促進不同年齡、種族人士均能享有平等機會。

26. 邵國華先生建議，政府當局可考慮增設一個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條平等機會條例涵蓋範疇的歧視行為的投訴。事實上，人權論壇自2003年10月成立以來只舉行過兩次會議，邵先生表示，該論壇應包含更多來自不同人權組織／非政府機構的代表，而其會議議程亦應涵蓋範疇更為廣泛的人權事宜。

27. 劉慧卿議員進一步詢問各團體的代表，如果人權論壇按他們所提建議作出改善，可否以該論壇作為監察各條人權條約在香港實施的情況的基礎。劉議員建議，人權論壇亦應討論有關各條人權條約在香港特區實施的情況的進度報告。

28. 莊耀洸先生表示，他歡迎設立人權論壇，藉以提供途徑向政府當局傳達有關人權事宜的意見；然而，該論壇並不能取代人權委員會。莊先生指出，人權論壇並無編排固定的會議時間，因此無法知道下次會議將於何時舉行。此外，有些議項只給予參與者很短的預告時間，以致他們未能事先收集意見。

29. 莊耀洸先生進一步表示，政府當局現時可做的工作是改善現有的架構，例如提高各現有人權機構(例如平機會)任命委員的程序的透明度。莊先生指出，平機會委員的任期快將屆滿，但政府當局仍未公布新的成員名單，而委任程序的透明度亦甚低。

30. 朱楊珀瑜女士亦同意，人權論壇可透過定期舉行會議及預早發出議程，以便參與者能就該等議程項目收集資料和意見，會得以改善。朱楊珀瑜女士又建議擴大該論壇的參與層面及公開會議讓市民參與，因為參與該等活動亦可以是一種公眾教育。

31. 何秀蘭議員要求政府當局解釋為何認為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。何議員提述由政府當局提交的文件，並表示不滿當局未有讚賞研究報告所涵蓋的3個國家的良好做法，反而表示該3個國家在192個已批准部分或全部有關公約的國家當中只佔不足2%。何議員詢問，政府當局是否要香港一直等待至該192個國家之中大部分均已成立人權委員會後，才會考慮成立人權委員會。

32. 何秀蘭議員就人權論壇促請政府當局按與會代表所提建議作出改善，例如邀請更多不同團體及非政府機構的代表出席其會議。但何議員指出，除非香港特區設立人權委員會，否則始終無法全面監管各條人權條約的實施情況。她補充，政府當局應先制定其他反歧視法例，以便為任何就執行有關職能及責任而設立的機制提供法律基礎。

33. 民政事務局副秘書長(1)回應時表示，一如在政府文件所載，一個機構得以稱為國家人權機構，必須符合“巴黎原則”的規定，以獲得國際認可為如此性質的機構。“巴黎原則”訂定國家人權委員會的地位及諮詢角色的最低標準，藉以釐清“國家機構”的觀念。民政事務局副秘書長(1)表示，雖然香港特區並非一個主權國家，但政府當局會尊重及遵行“巴黎原則”。民政事務局副秘書長(1)又按該文件第9段所載，進一步向委員簡介“巴黎原則”的主要準則。民政事務局副秘書長(1)解釋，設立人權委員會的第一步工作是制定所需法例，加入適用於香港的所有人權條約的條文。就此，制定禁止種族歧視法例是重要的一步。民政事務局副秘書長(1)告知委員，政府當局亦計劃在制定禁止種族歧視法例後進行一項意見調查，就需否透過立法禁止性傾向歧視收集意見。

34. 民政事務局副秘書長(1)表示，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，其權限受制於現行與平等機會有關的3條條例的範圍，不能擴大至其他方面的人權事宜。民政事務局副秘書長(1)進一步表示，申訴專員及個人資料私隱專員公署(下稱“私隱專員公署”)亦是為調查及匯報與保障人權有關的投訴而成立的法定機構。民政事務局副秘書長(1)補充，除致力制定禁止種族歧視的法例外，政府當局亦可能考慮採取其他長期措施，例如研究可否把上述3個法定機構合併成為一個人權委員會。

政府當局

35. 民政事務局副秘書長(1)回應大律師公會的意見時表示，一個國家如果沒有法例及資源支援其保障人權的工作，則只靠設立人權委員會並不能保證其人權標準。民政事務局副秘書長(1)指出，香港特區的人權標準頗高，並且獲得充分保護，因為政府當局在此範疇作出不少努力。民政事務局副秘書長(1)表示，若有足夠的資源，政府當局亦會研究有關增設一個類似種族關係組的工作單位的建議，藉以處理涉及現有3條平等機會條例涵蓋範疇以外的歧視行為的投訴。

36. 民政事務局副秘書長(1)回應有關人權論壇的意見時表示，人權論壇自成立以來只舉行過兩次會議，政府當局仍在根據其所得的經驗尋求改善的方法。民政事務局副秘書長(1)表示，任何人士如有興趣出席該論壇的會議，可將其聯絡資料送交政府當局，以便當局向他們發出邀請。民政事務局副秘書長(1)表示，政府當局亦歡迎參與該論壇的人士建議任何議項以供討論之用。民政事務局副秘書長(1)進一步表示，人權論壇已採取積極措施，跟進其曾予討論的事宜。舉例而言，該論壇會與少數族裔論壇及促進種族和諧委員會舉行聯席會議，討論少數族裔兒童面對的教育問題。教育統籌局的代表亦會出席該會議。

37. 吳亮星議員表示，正如研究報告所指出，英國仍在研究是否設立人權委員會。吳議員質疑是否有迫切需要在香港設立人權委員會，並要求獲提供有關不在香港設立人權委員會對港人的生活及經濟發展造成甚麼不良影響的資料。吳議員建議政府當局應提供資料，說明其在保障人權工作上所耗用的資源、設立人權委員會對資源的影響，以及評估相關的成本效益。民政事務局副秘書長(1)回應時表示，根據政府當局以往所進行的調查，香港特區政府用於保障人權的資源不少於許多海外國家(例如英國及新西蘭)。民政事務局副秘書長(1)進一步答應考慮在下次就各條人權條約在香港特區實施的情

政府當局

況提交進度報告時，提供例如香港特區用於保障人權的資源與海外地方所用資源的比較，以及香港特區在保障人權方面在國際上的排名次序。

38. 吳亮星議員表示，平機會意見書第7及8段所述內容似乎自相矛盾，並要求平機會的代表作出解釋。朱楊珀瑜女士表示，該兩段的內容並無矛盾。她解釋，平機會有責任指出政府當局在計劃設立人權委員會時須作出甚麼考慮。平機會又希望政府當局應盡快開始計劃及進行公眾諮詢。

39. 劉慧卿議員促請政府當局盡快就設立人權委員會進行公眾諮詢。她又建議政府當局應提供相關資料，例如政府當局在人權工作上所耗用的資源數量，以供市民審閱。劉議員要求政府當局向委員簡介種族關係組的工作，以及其處理的投訴的數目。

40. 民政事務局副秘書長(1)回應時表示，種族關係組負責推行促進種族和諧的活動及受理關於種族歧視的投訴，並透過少數族裔論壇與少數族裔的代表保持聯繫。民政事務局副秘書長(1)表示，種族關係組亦負責就投訴進行調查，他繼而向委員簡介其接獲的投訴案例。民政事務局副秘書長(1)答應提供有關種族關係組處理的投訴個案數目的資料，供委員參考。

政府當局

41. 何俊仁議員詢問羅沃啟先生及政府當局，他們是否同意有強烈的理據支持香港特區遵行“巴黎原則”。民政事務局副秘書長(1)表示，即使正如他先前作所解釋，“巴黎原則”只應適用於國家層面，政府當局仍同意應遵行“巴黎原則”。羅沃啟先生表示，香港作為一個特別行政區，有責任處理區內的人權事宜，而成立一個法定的人權委員會是保障人權的一個好方法。

42. 何俊仁議員強烈要求政府當局改善現時只提供人權報告擬涵蓋的論題大綱而非報告擬稿以徵詢公眾意見的做法。何議員建議人權論壇日後應跟進有關的草擬程序，並確保該等報告內收納了非政府機構所提出的不同意見和關注事項。

43. 民政事務局副秘書長(1)回應時表示，在發表報告大綱後，政府當局會在擬備報告的時候考慮所接獲的意見和評論，亦願意在報告內就該等意見和評論作出回應。此外，政府當局亦會將每份接獲的意見書送交聯合國各有關委員會的秘書處，確保該等委員會能取得該等意見書的原文足本。

44. 何俊仁議員進一步詢問，政府當局會否考慮在其報告內列出非政府機構提出的不同意見和關注事項，以及政府當局對主要的關注事項所作的回應。民政事務局副秘書長(1)回應表示，在擬備提交予聯合國的報告時，政府當局一直嘗試盡量回應非政府機構提出的關注事項。然而，當局不能保證每項接獲的意見均獲得回應。因此，政府當局亦會將其接獲的每份意見書送交聯合國各有關委員會的秘書處。

45. 勞永樂議員認為，人權委員會其中一項重要職能是監察政府的政策，確保相關政策與各條人權條約的規定相符。勞議員詢問政府當局現時有何機制發揮此項重要職能。民政事務局副秘書長(1)回應時表示，該等機制包括定期向聯合國提交報告，以及每年就各條人權條約在香港實施的情況向立法會提交進度報告。此外，立法會、傳媒、非政府機構，以及例如平機會、私隱專員公署和申訴專員公署等法定組織，在監察政府政策方面均扮演一個重要的角色。此外，民政事務局亦擔當一個統籌的角色，讓政府當局就實際落實人權事宜的情況作出全盤評估。民政事務局副秘書長(1)進一步表示，政府當局不認為設立人權委員會是保障香港的人權的唯一方法。儘管如此，政府當局亦已朝着該方向作出努力。

46. 勞永樂議員建議，除設立獨立的人權委員會之外，政府當局可先檢討現行架構，以便就人權委員會的定位進行研究。

政府當局

47. 主席要求政府當局察悉在是次會議上所提出的意見和評論，以及有關為在香港設立人權委員會而進行公眾諮詢的建議。

V. 其他事項

秘書

48. 主席表示，他接獲蔡素玉議員交來的一封函件，當中要求事務委員會與衛生事務委員會召開一次聯席會議，討論安樂死的問題。主席建議要求衛生事務委員會考慮就該事進行討論以代替召開該聯席會議，若衛生事務委員會編排會議討論此事項，則由該事務委員會邀請本事務委員會的委員參與有關討論。委員對此表示贊同。

49. 會議於下午1時結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年6月10日