

香港社區組織協會 香港人權聯委會
回應「香港特別行政區就聯合國《殘疾人權利公約》首份報告大綱」立場書

1. 引言

聯合國《殘疾人權利公約》(《公約》)自 2008 年 8 月 31 日起在中華人民共和國生效，包括香港特別行政區(香港特區)。《公約》的宗旨是促進、保護和確保所有殘疾人士充分和平等地享有一切人權和基本自由，並促進對殘疾人士固有尊嚴的尊重。作為參加入《公約》的地區，特區政府絕對有責任向履行締約國之義務，落實《公約》內訂明殘疾人享有的各項權利。本文先就政府落實《公約》情況作整體分析，其後就各個主要殘疾社群，闡述其各權利不受保障的問題。本會希望特區政府在擬備報告時，能就以下各項意見作出書面回應。

2. 整體意見

未有就《殘疾人權利公約》進行本地立法

《殘疾人權利公約》訂明殘疾人享有各項基本人權，《公約》訂明締約國需採取一切適當的立法、行政和其他措施實施本公約確認的權利。(《公約》第 4.1(1)條)香港特別行政區是奉行普通法的地區，國際人權公約不屬有法律約束力的文件。國際人權公約若缺乏本地立法，權利受侵害的人士便無從援引人權公約尋求法律救濟。

因此，若要從法律提為殘疾人士提供保障，當局必須就《公約》進行本地立法工作，在法律制度上確認殘疾人士享有的權利，假若其人權受到侵害，亦可根據《公約》提出法律訴訟。事實上，在九七回歸以前，港英政府亦為落實《公民權利和政治權利國際公約》而進行本地立法，並在 1991 年實施《香港人權法案條例》。然而，當局似乎並未有計劃就《公約》進行本地立法，否則權利只會淪為道德口號，而非法律權利，口說違反人權卻未從提起法律救濟，亦屬徒然。

無計劃檢視相關法例及公共政策

除了本地立法以外，當局亦有責任檢視現存法例或政策是否與《公約》有不符之處。然而，《公約》至今在香港已生效一年多，觀乎特區政府的表現，似乎並未有計劃檢視相關法例及公共政策，認真決定落實殘疾人的權利。以往特區在實施國際人權公約，會根據與公約涵蓋的各項人權，就涉及的法例及公共政策作出修正。

就以上文提及的《公民權利和政治權利國際公約》為例，當年港英政府在《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港後，便提出《1990 年香港人權法案條例草案》，期間亦全面檢視各項與《人權法案》的政策及法例，並在 1991 年修改多項與其互相抵觸的法例。然而，當局至今亦無任何類似計劃，令人質疑政府對落實《公約》的決心和誠意。

欠恆常且有效機制檢討長遠復康政策

此外，殘疾人權的權利得以落實，有賴公共決策當局訂立政策確認其權利。當局自 1995 年推出復康政策檢討計劃¹以外，過去十多年只有就當年訂定的政策制訂復康方案，十多年來並未有再從《殘疾人權利公約》檢討復康政策。另外，與殘疾人士權利及服務最相關的社會福利五年計劃，自從上世紀 90 年代訂立「跨越九十年代香港社會福利白皮書」後，至今近二十年亦未有任何社會福利政策檢討計劃，《殘疾人權利公約》提及的權利，亦無設立恆常且有效的政策檢討機制，定期進行政策討論及吸納各界意見。

事實上，聯合國早前亦擬備一手冊，建議加入《公約》的地區，應採取什麼具體措施以落實《公約》，均值得特區政府參考。²

未有修訂《殘疾歧視條例》及相關法例

除從立法上確認《公約》列出的權利外，修訂與殘疾人士有關法例亦至為重要，當中最相關的為《殘疾歧視條例》。《殘疾歧視條例》早於 1995 年制定，並於 1996 年實施，《條例》的目的是消除和防止對殘疾人士的歧視。自《條例》實施後，早於 1999 年，平等機會委員會已向特區政府提出多項修訂《殘疾歧視條例》的建議，當時政府亦不反對有關修訂建議(包括：修訂法例中有關“有聯繫人士”的定義，使之包括受別人照料的人士、修訂法例使平機會可收回以律師/大律師身分為有關人士提供法律援助的訟費、修訂法例為平機會的委員、職員和調解員提供真誠行事下免負個人法律責任的保障；讓平機會可就歧視行為、政策和做法，要求區域法院作出宣告和禁制形式的補救等等)，惟至今已超過 10 年，政府仍未有修訂有關法例，可見政府對殘疾人士權利的漠視。³

¹ 衛生福利司，香港政府 (1995) 康復政策及服務白皮書

² United Nations (2007) Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=212>

³ 香港特別行政區政府民政事務局及衛生福利局 (2000 年 11 月) 就平等機會委員會提出有關修訂《性別歧視條例》和《殘疾歧視條例》的建議所作的回應 [立法會 CB(2)658/07-08(02)號文件] <http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc52/papers/bc52cb2-658-2-c.pdf>

未積極爭取加入《公約》的任擇議定書(Optional protocol)

除外，聯合國亦在《公約》以外訂立任擇議定書(Optional protocol)⁴，參入議定書的地區，表示同意公民以個人投訴(individual complaint)方式，在其享有公約訂明的權利受侵害時，向聯合國委員會提出投訴。然而，中國政府並未有加入任擇議定書，令香港亦跟隨沒有參入，但特區政府亦沒有主動爭取加入《公約》的任擇議定書，完善對殘疾人權利的保障。為強化對香港殘疾人士的人權保障，特區政府有責任向中央人民政府，反映市民要求加入任擇議定書的訴求。

康復專員未能有效協調各部門完善康復政策

康復專員的主要職責，包括：制訂康復政策、統籌與本港殘疾人士康復服務有關的各政府部門和志願機構的策劃和執行工作、協助監察政策及不斷改善現行康復政策及服務等。然而，現行專員主政務職系擔任，職位僅隸屬勞工及福利局之下，過去多年專員態度被動且有欠改革之力，亦未能全面而有效地協調各政府部門的政策。為此，本會認為康復專員應獨立於政府之外，並主動協調各政府及公營部門的康復政策，確保各項政策和計劃能符合《殘疾人權利公約》的規定。

3. 各殘疾社群面對的人權問題

精神病康復者

- 當局未有訂立全面精神健康政策，以加強和推廣綜合性適應訓練和康復服務和方案（公約第 26 條）
- 數千名精神康復者蝸居籠屋板間房等不適切居所（公約第 26 條）
- 社區支援及住宿服務不足，未能適時協助精神病康復者獨立生活和融入社區（公約第 19 條）
- 未有針對性的就業政策（例如：在政府及公營部門引入配額制、向僱主提供稅務優惠等），以鼓勵聘用精神病康復者或殘疾人士（公約第 27 條）
- 紹援金及傷殘津貼未能確保殘疾人獲得可負擔的適切服務（公約第 28.2(2)條）
- 殘疾人及照顧者沒有獲得適切的支援，政府亦無為貧困病患的照顧者提供任何經濟補助（公約第 28.2(3)條）

長者

- 院舍長者輪候院舍時間極長，數千名長者在輪候時間過身（公約第 15 條）
- 院舍長者被虐老及不適當治療，院舍質素監管欠善（公約第 16(1)條）
- 虐老問題嚴重，當局仍未有就防止虐老進行本地立法（公約第 16(1)條）

⁴ United Nations Annex II Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities
<http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=62#annex2>

- 殘疾人及照顧者沒有獲得適切的支援，政府亦無為貧困病患的照顧者提供任何經濟補助(公約第 28.2(3)條)

殘疾兒童

- 兒童精神科輪候時間極長，其他輔助治療服務輪候時間亦極長(公約第 25 條)
- 缺乏兒童中央資料庫，定期監察兒童健康狀況(公約第 31(1)條)
- 普通科門診服務輪候時間長，貧窮兒童未能獲得適時治療(公約第 25 條)
- 門診電話預約使用不便且名額不足(公約第 25 條)
- 醫療收費減免機制申請手續繁複且豁免時期太短(公約第 25 條)
- 健康評估未有蓋涵精神健康評估及智力測驗評估(公約第 25 條)
- 學生健康評估無蓋涵全港學童(公約第 25 條)
- 學前及中學生沒有學童牙科保健計劃(公約第 25 條)

長期病患者

- 病人自費藥物計劃，增加長期病患者醫療開支負擔(公約第 25 條)
- 醫療收費減免機制申請手續繁複，阻礙市民使用(公約第 25 條)
- 專科門診首次求診及覆診輪候時間過長，醫療服務質素倒退(公約第 25 條)
- 公共醫療開支偏低，未有趕上社會需要(公約第 25 條)
- 當局應收集適當的信息，包括統計和研究數據，以便制定和實施政策落實公約。(公約第 31(1)條)

4. 建議

特區政府應儘快就落實《殘疾人權利公約》進行本地立法

特區政府應訂定時間表，檢視並修訂各項《殘疾人權利公約》與相關法例及公共政策。

特區政府應儘快修訂《殘疾歧視條例》及相關法例

特區政府應積極爭取加入《公約》的任擇議定書

特區政府應就以上各殘疾社群面對的人權問題提出具體解決方案

特區政府應將康復專員一職安排獨立於政府之外，以便其以獨立超然的地位，主動協調各政府及公營部門的康復政策，確保各項政策和計劃能符合《殘疾人權利公約》的規定。

二零一零年三月十八日

聯絡人：
何喜華 (主任)
蔡耀昌 (社區組織幹事)
王智源 (社區組織幹事)