

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1265/17-18(04)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

**立法會秘書處為 2018 年 4 月 30 日會議
擬備的最新背景資料簡介**

**香港特別行政區根據聯合國人權理事會
普遍定期審議機制提交的報告**

目的

本文件闡述政制事務委員會("事務委員會")就香港特別行政區("香港特區")根據聯合國人權理事會("人權理事會")普遍定期審議機制提交的首次及第二次報告進行的討論。

背景

2. 人權理事會根據聯合國大會 2006 年 3 月 15 日第 60/251 號決議成立，以取代聯合國人權委員會，其主要職責包括"根據客觀和可靠的信息，以確保普遍、平等地對待並尊重所有國家的方式，定期普遍審議每個國家履行人權義務和承諾的情況"。

3. 根據普遍定期審議機制，成員國須向聯合國提交一份報告，其中內容包括闡釋其推廣和保障人權的框架、履行國際人權義務的情況、有關方面的成績，以及所面對的挑戰和限制。聯合國所有成員國的人權紀錄均是每 4 年審議一次。

香港特別行政區的首次報告

4. 在 2008 年 9 月 2 日至 13 日期間，政府當局就香港特區根據普遍定期審議機制提交的首次報告的大綱，徵詢公眾

意見。香港特區的首次報告(作為中華人民共和國報告("中國報告")的一部分)已於 2008 年 11 月提交人權理事會，以配合人權理事會就個別成員國的人權狀況進行普遍定期審議。

5. 人權理事會工作組於 2009 年 2 月 9 日召開審議會，審議中國報告。人權理事會工作組的報告於 2009 年 6 月獲人權理事會通過。人權理事會工作組對中國所作的報告的摘錄(關乎香港特區的部分)，載於立法會 CB(2)2064/08-09(03)號文件的附件 B。

在事務委員會會議上提出的主要事項

6. 事務委員會曾在 2009 年 1 月 19 日，與政府當局及團體代表討論香港特區根據普遍定期審議機制提交的首次報告。在 2009 年 7 月 7 日的事務委員會會議上，政府當局向委員簡報香港特區報告經普遍定期審議後的結果。

7. 部分委員對香港特區報告表示不滿，批評該報告只是草草交代關於人權事宜的現行政策及大體措施，而未有提及政府侵犯人權的種種情況。他們認為，自回歸以來，對人權的保障出現倒退，而香港特區報告應闡述人權被侵犯的各宗事件。這些委員就該等事件舉出的例子包括：廢除兩個市政局、保留區議會委任議席、否決 2012 年雙普選以拖延民主發展、實施違反《基本法》及《香港人權法案》的法例、施行禁制令禁止"民間電台"進行廣播、投訴警務人員個案的處理機制有欠完善，以及警方濫權的個案。

8. 然而，另一些委員認為，過去 10 年的民意調查顯示，市民並不認為香港的人權狀況出現倒退。這些委員認為，就香港而言，在多個範疇，包括保障私隱、平等機會、新聞和言論自由等方面，情況更有所進步。

9. 政府當局解釋，香港特區報告的篇幅有限。人權理事會規定，就普遍定期審議提交的國家報告，篇幅不得超過 20 頁。由於香港特區報告只屬中國報告的其中一部分，而中國報告還包括澳門部分，香港特區報告的篇幅因此只限數頁。政府當局指出，香港特區報告除了鋪陳香港在促進和保障人權方面的現行框架和現有措施外，還載述人權事宜方面的最新進展。此外，若有成員國在相關審議會舉行之前對香港特區報告提出任何疑問，香港特區政府的代表亦會透過中央人民政府向人權理事會提交補充資料。政府當局解釋，由於部分人權事宜屬其他聯合

國公約的涵蓋範圍，而中國是該等公約的締約國，因此政府當局會就該等事宜擬備較詳細的報告，並根據相關的既定程序提交予聯合國。

10. 在 2009 年 7 月 7 日的會議上，政府當局告知委員，在人權理事會工作組於 2009 年 2 月 9 日舉行的審議會上，香港特區代表團曾回應其他代表團的提問，並匯報了有關 2012 年行政長官及立法會產生辦法的最新進展。

11. 部分委員建議，香港特區日後的報告應更着重"成績及挑戰"的部分，並應在該部分開列香港特區在保障人權方面所面對的重大挑戰和限制，以及政府當局為迎接這些挑戰而採取的措施。

香港特別行政區的第二次報告

12. 在 2013 年 2 月 1 日至 3 月 8 日期間，政府當局就香港特區根據普遍定期審議機制提交的第二次報告的大綱，徵詢公眾意見。香港特區報告(作為中國報告的一部分)已於 2013 年 8 月提交人權理事會。香港特區報告(附錄 I)涵蓋下列主要事項：

- (a) 推廣和保障人權的框架和措施；及
- (b) 成績及挑戰(例如政制發展、保障私隱，以及保障少數性傾向人士、婦女、兒童、少數族裔人士和殘疾人士的權益)。

13. 關於中國第二次普遍定期審議的審議會已於 2013 年 10 月 22 日及 25 日舉行。人權理事會普遍定期審查工作小組於 2013 年 10 月 25 日通過中國的審查報告。報告中沒有特別關於香港特區的建議。

在事務委員會會議上提出的主要事項

14. 在 2013 年 2 月 18 日的會議上，事務委員會就香港特區根據普遍定期審議機制提交的第二次報告的擬議大綱進行討論，並聽取公眾意見。事務委員會於 2013 年 12 月 16 日就香港特區報告經普遍定期審議後的結果進行討論。

15. 部分委員察悉，就香港特區首次報告的大綱進行諮詢的時間不足兩星期。他們認為，當局就香港特區第二次報告的大

綱所作的諮詢安排已有進步，因為這次的諮詢期延長至 6 星期。部分委員建議，報告應聚焦於多個主要關注事項，例如保障不同性傾向人士免受歧視、香港居民與內地居民之間的矛盾、維護司法獨立，以及本地免費電視的發牌事宜。政府當局表示，雖然香港特區報告的篇幅有限(只有 3 頁)，但政府當局在草擬香港特區報告時會考慮委員和團體代表的意見，以確保報告涵蓋各個主要的關注範疇。

16. 部分委員認為，香港特區政府未能履行國際義務，確保香港實行的普選符合《公民權利和政治權利國際公約》("《公約》")第二十五條所訂的普及和平等選舉原則。¹ 他們認為，全國人民代表大會常務委員會("全國人大常委會")於 2007 年的決定，在提名委員會的組成及 2017 年行政長官選舉的候選人提名事宜上設限，違反《公約》第二十五條。

17. 政府當局表示，任何政治體制的設計和制訂均需要顧及相關地方的歷史背景及當地狀況。因此，在推動香港政制發展進一步邁向普選的最終目標時，有需要了解以《基本法》和全國人大常委會的相關解釋及決定為基礎的法律框架。

18. 部分委員詢問，政府當局會採取甚麼措施(包括法律方法)，處理性小眾面對的歧視問題。政府當局表示已委託顧問聚焦研究性小眾在香港受歧視的情況，以便消除歧視性小眾諮詢小組可根據研究結果進一步考慮未來的工作路向。當局已委聘顧問進行研究，預計有關研究可於 2014 年內完成。平等機會委員會("平機會")計劃就此課題進行的相關研究尚未展開。²

近期發展

19. 政府當局在 2018 年 4 月 3 日發表香港特區根據普遍定期審議機制提交的第三次報告的大綱，以徵詢公眾意見，諮詢期在 2018 年 5 月 7 日結束。政府當局將在 2018 年 4 月 30 日的會議上，就有關大綱徵詢事務委員會的意見。

¹ 根據《公約》第二十五條，"凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：
"(子) 直接或經由自由選擇之代表參與政事；
(丑) 在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；
(寅) 以一般平等之條件，服本國公職。"

² 平機會在 2016 年 1 月發表《有關立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的研究報告》。

相關文件

20. 相關文件一覽表載於**附錄 II**，該等文件已登載於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 4 月 26 日

聯合國人權理事會普遍定期審議機制
香港特別行政區的報告

方法及公眾諮詢

在擬備這部分報告的過程中，香港特別行政區（香港特區）政府在2013年2至3月間進行了公眾諮詢，以徵求公眾意見。香港特區政府的諮詢文件發放至社會不同層面，包括立法會、相關的非政府組織、關注這議題的市民大眾和傳媒，並透過民政事務處及互聯網發放。在諮詢期間，特區政府曾透過立法會及人權論壇聽取非政府組織代表的意見。所有收到的意見已經香港特區政府仔細考慮。

推廣和保障人權的框架和措施

2. 正如上一次報告所述，在香港特區，人權受到法律充分保障。法律上的保障詳載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（《基本法》）、《香港人權法案條例》及其他相關條例，並建基於法治和司法獨立。此外，有多個機構協助推廣和保障各種權利，包括平等機會委員會、個人資料私隱專員、申訴專員、獨立監察警方處理投訴委員會（監警會）及法律援助服務。通過定期向聯合國人權條約監察機制提交報告，香港特區政府在推廣和保障人權方面的表現受到公開審議，並受到立法會、傳媒、多個非政府人權組織及市民大眾經常監察。自上次審議以來，香港特區政府繼續重視通過公眾教育和宣傳來推廣人權。

成績及挑戰

3. 《基本法》訂明了行政長官和立法會選舉根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則推行，以最終達至普選為目標。根據2007年12月全國人民代表大會常務委員會（人大常委會）作出的決定，2017年行政長官可以實行由普選產生，在行政長官由普選產生後，香港特別行政區立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法。

4. 2010年夏天，香港特區政府就2012年行政長官及立法會選舉提出的改革方案先後獲立法會全體議員三分之二多數通過，

行政長官同意，以及人大常委會的認可。自香港特區成立以來，香港特區首次完成所需的憲制程序，成功修改行政長官及立法會的產生辦法。兩個選舉分別在2012年3月及9月順利舉行。

5. 香港特區政府將致力根據《基本法》以及人大常委會2007年12月的決定，落實普選行政長官以及立法會。參照2010年的經驗，香港特區政府會在適當時候就2016年立法會及2017年行政長官產生辦法開展全面的諮詢，並啟動所需的憲制程序。

6. 今年5月，立法會通過了自下屆區議會在2016年開始時取消所有區議會委任議席的法案。

7. 自上次審議後，另一個重要進展，是在2009年12月起實施了經大幅改進的酷刑聲請審核機制。有關機制在2012年12月獲法律條文確立。機制下，所有聲請人均獲合理機會確立其聲請。不服決定的聲請人，可以向由前法官或裁判官組成的法定酷刑聲請上訴委員會上訴。若有充分理由相信聲請人在另一國家有遭受酷刑的危險，則不能將他由香港特區遣離至該地。

8. 在保障私隱方面，《個人資料（私隱）條例》於2012年獲修訂，以加強對個人資料私隱之保障。修訂包括進一步規管在直接促銷中使用個人資料及提供個人資料以供用於直接促銷等。

9. 香港特區政府繼續尊重市民受《基本法》及《香港人權法案條例》保障的和平集會及遊行自由和權利。警方一直便利所有合法及和平的公眾集會及遊行，同時確保公共秩序和公共安全。

10. 為優化處理投訴警方的機制，《監警會條例》在2009年6月正式落實，監警會成為獨立法定機構，獲賦予法定職能和權力，包括觀察、監察和覆檢警方對須匯報投訴的處理和調查。警方在《監警會條例》下有法定責任遵從監警會的要求，以進一步提升監警會在處理針對警方的投訴的獨立性。

11. 言論及新聞自由乃香港特區市民的基本權利。一如既往，傳媒就本地及對外事務進行自由報導，並廣泛及自由地作出評論。廣播牌照的申請是由獨立的監管機構，嚴格地按照法例和既定程序加以考慮。

12. 為處理貧窮問題，香港特區政府於2012年12月成立高規格的扶貧委員會以檢討現行扶貧政策的成效，制訂新政策，以達致防貧、扶貧，並預防和減少社會孤立情況，同時促進社會低下階層向上流動。

13. 在勞工權益方面，香港特區政府完成了標準工時的政策研究，並於2012年11月公布了研究報告。行政長官在2013年4月委任了各界代表出任「標準工時委員會」成員，以建立共識及釐定未來路向。

14. 在香港特區，工人組織和參加工會的權利受《基本法》及《香港人權法案》保障。已登記職工會的會員及職員享有《職工會條例》下訂明的權利。《僱傭條例》保障僱員不會因行使職工會的權利而遭受歧視。香港特區政府正就涉及不合理及不合法解僱的個案作出強制復職或再次聘用的建議，探討細節。

15. 自法定最低工資於2011年實施以來，基層僱員的收入已顯著上升。今年5月1日起，法定最低工資增加港幣2元至每小時港幣30元。有關水平每兩年至少檢討一次。

16. 《種族歧視條例》在2009年7月全面實施。為促進種族平等和確保少數族裔人士有平等機會獲得公共服務，香港特區政府在今年的稍後時間，將會把種族平等行政指引的適用範圍擴大至共21個政策局、部門及公共機構。

17. 自上次審議，香港特區政府已加強支援服務，以協助少數族裔人士融入社會。有關的加強措施包括增加支援服務中心為少數族裔人士提供各種培訓及活動。行政長官亦已在2013年宣布

進一步加強支援非華語學生¹學習中文的措施，包括家長參與暑期銜接課程讓學生盡早適應本地教育體系、提升教師的專業能力等。香港特區政府會考慮持分者的意見，進一步加強有關支援。

18. 自上次審議以來，香港特區政府繼續致力履行《殘疾人權利公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》及《兒童權利公約》下的責任。

19. 與世界許多地方一樣，性傾向在香港特區是一個具爭議性的議題。雖然如此，香港特區政府的立場清晰—任何人都不應基於任何理由（包括性傾向）而被歧視。香港特區政府一直進行廣泛的宣傳和推廣，務求在社會上建立互諒包容和互相尊重的文化。更多資源將投放至這範疇。

20. 在上次的審議中，香港特區獲建議「繼續根據其實際情況運行，同時根據其法律保留其公民的不同權利」。香港特區政府一直按照實際情況，努力不懈保障人權。香港特區政府不會低估未來幾年在多項具爭議性的議題（包括政制發展以及保障少數性傾向人士權利）上建立共識的難度及挑戰。香港特區政府會通過法律和行政方法，與各界齊心協力，保障及推廣不同組群的權利。

¹ 規劃教育支援措施時，「家庭常用語言不是中文」的學生均歸納為非華語學生。

香港特別行政區根據聯合國人權理事會
普遍定期審議機制提交的報告

相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2009 年 1 月 19 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
	2009 年 7 月 7 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
	2013 年 2 月 18 日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要
	2013 年 12 月 16 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 4 月 26 日