



人权事务委员会

委员会第一〇七届会议通过的关于中国香港第三次定期报告的
结论性意见(2013年3月11日至28日)

1. 在2013年3月12日和13日举行的第2954和2955次会议(CCPR/C/SR.2954和2955)上,人权事务委员会审议了中华人民共和国香港特别行政区(中国香港)的第三次定期报告(CCPR/C/CHN-HKG/3)。这是中国香港于1997年7月1日回归中国后通过中华人民共和国提交的第三次报告。在2013年3月26日举行的第2974次会议(CCPR/C/SR.2974)上,委员会通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎中国香港提交了第三次定期报告,并对与中国香港政府代表团之间的建设性对话表示满意。委员会赞赏向其提交的对问题清单的书面答复(CCPR/C/CHN-HKG/Q/3/Add.1),但感到遗憾的是,书面答复是在第一〇七届会议开幕前几天才提交的。委员会感谢代表团在审议报告期间所作的口头详细补充说明。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎批准了下列国际文书:

(a) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》,2008年2月20日;

(b) 《残疾人权利公约》,2008年8月1日。

4. 委员会欢迎自审议中国香港的第二次定期报告以来所采取的下列立法和其他措施:

(a) 通过了《移民(修订)条例》(2012年);

(b) 修订了《个人资料(私隐)条例》(2012年);

(c) 修订了《家庭暴力条例》(第189章)(2009年)。

C. 主要关注的问题和建议

5. 委员会注意到，中国香港认为，全国人大常委会对《基本法》的解释权是“一般性和没有任何限制的”，这项原则在中国香港的法院得到充分的确认和尊重(CCPR/C/CHN-HKG/3, 第 322 段)。但委员会仍感到关切的是，一个由非司法机构对基本大法作出具约束力解释的机制可能会削弱和破坏法治和司法独立(第二和第十四条)。

中国香港应确保司法机构按照《公约》和法治原则妥当行使职能。它还应按照委员会先前的建议(CCPR/C/HKG/CO/2, 第 18 段)，确保对《基本法》的所有解释，包括对选举和公共事务问题的解释，与《公约》完全相符。

6. 委员会注意到，中国香港表示，有可能获准于 2017 年对行政长官的产生和 2020 年对立法会的产生实行普遍的和平等的选举制度。委员会表示关切的是，没有为实行普选并确保人人有权投票和在不受不合理限制的情况下参选制定出明确的计划，而且中国香港的立场是维持其对《公约》第二十五条(乙)项所作的保留(第二、第二十五和第二十六条)。

中国香港应采取一切必要措施，作为优先事项，依照《公约》的规定，在今后的选举中实行普遍的和平等的选举制度。它应充分考虑到委员会关于参与公共事务和投票权以及平等参加公务权利的第 25 号一般性意见(1996 年)，就如何实行普遍的和平等的选举制度并确保所有公民在新的选举制度中能够根据《公约》第二十五条享有选举和被选举的权利，制定明确和详细的计划。还建议考虑采取步骤，撤回对《公约》第二十五条(乙)项所作的保留。

7. 委员会感到遗憾的是，没有独立的法定机构负责全面调查和监督受《公约》保障的权利遭受侵犯的情况。委员会还感到关切的是，以特定群体的权利为关注重点的团体为数过多，这会使中国香港在履行《公约》义务时难以取得更大的成效，并使其总体人权政策难以更加明确(第二条)。

中国香港应加强包括申诉专员和平等机会委员会在内的现有机构的权限和独立性。还建议改变目前这种其权限不足以有效保护《公约》所有权利的机构为数过多的现象。此外，委员会重申其先前的建议(CCPR/C/HKG/CO/2, 第 8 段)，请中国香港考虑按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，建立一个人权机构，为该机构配备充足的财力和人力，使其拥有广泛的权限，涵盖中国香港所接受的所有国际人权标准，并具有就针对公共当局侵犯人权提出的个别投诉进行审议和采取行动及执行《香港人权法案条例》的职权。

8. 委员会注意到，中国香港认为《刑事罪行(酷刑)条例》中的酷刑罪的定义符合国际标准，但委员会同意禁止酷刑委员会于 2008 年所表达关切，即《条例》第 2 条第 1 款和第 3 条第 4 款的用语实际上有漏洞，可能会妨碍有效起诉酷刑行为，允许为酷刑行为提出辩解(第七条)。

中国香港应使其立法符合国际标准，特别应确认禁止酷刑的规定不可减损，从而按照《公约》第七条的规定，杜绝为酷刑罪行提出任何辩解的可能性。

9. 委员会赞赏地注意到中国香港与联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在切实保护难民和寻求庇护者方面进行的合作，但感到遗憾的是，中国香港仍持不寻求延伸《联合国关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》的适用范围这一立场，面对递解离境程序的人不一定适用本《公约》的保障规定。委员会表示关切的是，递解离境的行动据称不受相关监督机构的妥当监督(第二、第六、第七和第十三条)。

根据委员会先前的建议(CCPR/C/HKG/CO/2, 第 10 段)，中国香港应按照《公约》的规定，充分执行不驱回原则，确保需要得到国际保护的所有人在所有阶段都得到适当和公正的待遇。中国香港当局应承认，禁止将个人遣送到会使其有遭到酷刑或残忍、不人道或有辱人格待遇的真实危险的地方这一规定具有绝对性，终审法院在对 Ubamaka 诉保安局局长及他人(FACV 15/2011, 2012 年 12 月 21 日)一案的裁决中也强调了这一点。委员会促请中国香港不要为确认被遣送后有遭到虐待的真实危险设置过高的门槛。

10. 委员会感到关切的是：(a) 《公安条例》中的某些词语，诸如“扰乱公共场所秩序”或“非法集会”，其实际适用可能会造成对《公约》权利的过度限制；(b) 越来越多的示威者被逮捕和起诉；和(c) 警方在示威期间使用相机和摄像机(第十七和第二十一条)。

中国香港应确保《公安条例》的实施符合《公约》的规定。它还应为警方使用摄像器材进行记录制定明确的准则，并允许公众查阅这些准则。

11. 委员会感到关切的是，有报告指警方人员违反联合国《执法人员使用武力和火器的基本原则》，过度使用武力，特别是不当使用胡椒喷雾驱散示威以恢复秩序，明显的事例是围绕 2011 年 7 月 1 日的一年一度香港大游行、2011 年 8 月中国副总理的到访和 2012 年 7 月中国国家主席的到访举行的示威(第七、第十九和第二十一条)。

中国香港应加大努力，对警方人员进行使用武力的相称性原则的培训，其中充分考虑到联合国《执法人员使用武力和火器的基本原则》。

12. 委员会注意到法规框架强化了独立监察警方处理投诉委员会(监警会)的作用,但仍感到关切的是,对警方不端行为的调查仍由警方自己通过投诉警察课进行,监警会只具有监督和审查投诉警察课活动的咨询和监督职能,而且监警会的成员由行政长官任命(第二和第七条)。

中国香港应采取必要措施,建立一个充分独立的机制,有权对关于警方不当使用武力或其他滥权行为的投诉进行独立、妥当和有效的调查,并有权作出关于对此类投诉开展的调查和调查结果的具有约束力的决定。

13. 委员会感到关切的是,有报告指出,中国香港的媒体和学术自由有所恶化,出现了逮捕、攻击和骚扰记者和学者的情况(第十九和第二十五条)。

中国香港应按照委员会关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年),采取有力措施,取消特别是针对媒体和学术界的言论自由施加的任何直接或间接无理限制,为此采取有效步骤,包括调查攻击记者事件,并落实公共机构获取信息的权利。

14. 委员会注意到,中国香港准备按照执行《基本法》第二十三条的新立法处理叛逆和煽动暴乱罪行,但委员会仍感到关切的是,中国香港《刑事罪行条例》内叛逆和煽动暴乱罪行的现有定义措辞宽泛(第十九、第二十一和第二十二条)。

中国香港应修订其关于叛逆和煽动暴乱罪行的立法,使其充分符合《公约》的规定,并确保准备根据《基本法》第二十三条制定的新立法与《公约》的规定完全相符。

15. 委员会注意到,中国香港提供的资料表明,如果有非同寻常的人道主义或值得同情的因素,入境事务处处长可按个别情况斟酌决定容许申请人以家属身份从中国大陆入境香港。但委员会感到关切的是,由于现行的居住权政策,有许多家庭,据报告有近十万个由父母和子女组成的家庭,仍在中国大陆和香港两地分居(第二十三和第二十四条)。

委员会重申其先前的建议(CCPR/C/HKG/CO/2, 第 15 段),请中国香港按照其在《公约》第二十三和第二十四条下承担的关于家庭和儿童有权获得保护的义务,检讨其在居住权方面的政策和做法。

16. 委员会注意到为防止父母体罚所作的努力,但感到关切的是,家庭中体罚的现象持续存在(第七条)。

中国香港应采取实际步骤,制止一切环境下的体罚。它应鼓励以非暴力形式的管教方法替代体罚,并应开展宣传运动,提高对体罚有害影响的认识。中国香港应采取步骤,发动公众全面讨论父母体罚子女的问题。

17. 委员会注意到香港法轮功是一个合法注册的组织，但对香港法轮功修炼者特别是在迁徙权方面受到的限制感到遗憾(第十二、第十八和第十九条)。

中国香港应确保其关于法轮功修炼者的政策和做法充分符合《公约》的要求。

18. 委员会赞赏地注意到旨在打击家庭暴力的种种措施和方案，但仍感到关切的是，中国香港的家庭暴力发生率很高，其中一些家庭暴力是针对残疾妇女和女童的(第三、第七和第二十六条)。

中国香港应加大努力打击家庭暴力，包括确保切实执行《家庭及同居关系暴力条例》。在这方面，中国香港应确保向受害者提供援助和保护、对施暴者进行刑事起诉和促使全社会关注这个问题。

19. 委员会关切地注意到，与其他《歧视条例》不同的是，《种族歧视条例》的适用范围不具体涵盖政府某些公共职能的行使，诸如香港警务处和惩教署的行动(第二十六条)。

委员会建议中国香港与平等机会委员会密切协商，弥补现行《种族歧视条例》的一个重要漏洞，以确保与《公约》第二十六条完全相符。中国香港还应考虑按照《公约》的规定制订全面禁止歧视的法律。此一立法应规定当局有义务促进平等和消除歧视。

20. 委员会感到关切的是，人口贩运现象在中国香港持续存在，而且有报告指中国香港是人口贩运的来源地、目的地和中转地，遭到贩运和被迫劳动的有男有女，还有少女，他们来自香港、中国大陆和东南亚其他地方。委员会感到关切的是，中国香港不肯采取某些步骤，以免《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》(《巴勒莫议定书》)的适用范围可能被延伸至中国香港(第八条)。

中国香港应加大努力，查明人口贩运的受害者，确保系统收集以该地区为目的地和中转地的贩运流动情况的相关数据，检讨对贩运相关罪行行为人的处罚政策，支持为受害者提供保护的私营庇护所，加强受害者援助，确保向人口贩运的所有受害者提供各种服务，包括翻译、医疗、咨询、索要未支付工资和赔偿金的法律支助、长期复原支持以及稳定法律地位等方面的服务。委员会建议将某些对待外籍家庭佣工的做法纳入人口贩运罪行的定义。中国香港应考虑采取步骤，将《巴勒莫议定书》的适用范围延伸至中国香港，以强化其打击该地区人口贩运的承诺。

21. 委员会感到关切的是，为数众多的外籍家庭佣工遭受歧视和剥削，没有得到充分的保护，为其提供的补救措施不足(第二和第二十六条)。

中国香港应采取措施，确保所有工人无论其移民身份均能享有基本权利，并建立负担得起的有效机制，确保追究虐待工人的雇主的责任。委员会还建议考虑废除“两周制”(即外籍家庭佣工必须在合同结束两周内离开香港)和留宿要求。

22. 委员会感到关切的是，少数族裔接受高等教育的比例不足，也没有制定有移民背景的香港非华语学生作为第二语文学习中文的官方教学政策。委员会还关切地注意到，平等机会委员会的报告指出，由于即使是体力劳动的工作机会都要具备中文写作能力，不会说华语的移民在就业方面面对歧视和偏见(第二十六条)。

中国香港应按照消除种族歧视委员会的建议(CERD/C/CHN/CO/10-13, 第 31 段) 加大努力，与平等机会委员会及其他有关团体协作，改进少数族裔和有移民背景的非华语学生的中文教学质量。中国香港还应加大努力，鼓励将少数族裔学生纳入公立学校教育。

23. 委员会感到关切的是，没有法律明文禁止基于性取向的歧视，而且男女同性恋、双性恋和变性者据报告在私营部门遭受歧视(第二和第二十六条)。

中国香港应考虑颁布立法，明确禁止基于性取向和性认同的歧视，采取必要措施制止对同性恋的偏见和社会鄙视，并明确表示不容忍任何形式的基于性取向和性认同的骚扰、歧视或暴力行为。此外，中国香港应按照《公约》第二十六条，确保未婚同居的同性伴侣享有给予未婚同居的异性伴侣的同样福利。

24. 委员会感到关切的是，按照《立法会条例》第 31 条第 1 款和《区议会条例》第 30 条，凡因有精神障碍、智力障碍或社会心理障碍而被认为无能力管理和处理其财产和事务的人，均没有资格参加投票(第二、第二十五和第二十六条)。

中国香港应修订其立法，考虑到《公约》第二十五条和《残疾人权利公约》第二十九条的规定，确保不歧视有精神障碍、智力障碍或社会心理障碍的人，不因过分的理由或与投票能力无合理和客观关联的理由而剥夺其投票权。

25. 中国香港应广泛散发《公约》、第三次定期报告全文、对委员会拟订的问题清单的书面答复以及本结论性意见，以提高司法、立法和行政当局、公民社会和在该地区开展活动的非政府组织及广大公众的认识。委员会还请中国香港在编写第四次定期报告时与公民社会和各非政府组织广泛协商。

26. 按照委员会议事规则第 71 条第 5 款，中国香港应在一年之内提供相关资料，说明其执行以上第 6、第 21 和第 22 段所载委员会建议的情况。

27. 委员会请中国香港在应于 2018 年 3 月 30 日之前提交的下一次定期报告中提供关于委员会所有建议和整个《公约》执行情况的最新具体资料。