

立法會民政事務委員會

《 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 》： 回應立法會秘書處報告

本回應闡明我們對立法會秘書處的報告第 5 章的分析的立場。該等分析項目為 —

- (a) 聯合國匯報機制；
- (b) 議會機制；
- (c) 法律機制；
- (d) 人權委員會；
- (e) 其他機制。

聯合國匯報機制

2. 我們在擬備人權公約報告前，以論題大綱的形式發出諮詢文件，乃參照加拿大的做法。對於這個做法，聯合國《人權報告手冊》(一九九七年版第 51 頁)有以下敘述 —

“加拿大的情況或許可供借鏡：當地政府曾在四次不同情況下，正式邀請非政府機構就擬備公約監察組織報告的程序發表意見；其中三次(即擬備加拿大就《消除對婦女一切形式歧視公約》提交的第三次報告、就《公民權利和政治權利國際公約》提交的第四次報告及就《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的第三次報告)曾正式去函非政府機構，包括就《消除對婦女一切形式歧視公約》去函 42 個全國性婦女組織，以及就《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》去函逾 200 個非政府機構。

上述三封給非政府機構的函件，內容雖然不盡相同，但每封都附有有

關公約的文本、加拿大上一次根據有關公約所提交的報告、指明這次報告會涵蓋的公約條文的簡介、報告涉及的期間，以及可供非政府機構聯絡作進一步查詢的聯絡人姓名和電話號碼。此外，非政府機構亦獲告知(正如在一九九五年就《經濟、社會與文化權利的國際公約》去函非政府機構時表明)：

在擬備.....報告時會考慮所有意見，並會把有關意見轉達負責所涉事宜的聯邦部門及機構。儘管你們的具體意見未必在官方文本中反映，但我們仍會把從非政府機構獲取的意見全文另函送交.....委員會。同時，任何組織也可直接向委員會提交意見..... [列明地址]。

此外，凡非政府機構知悉有任何其他組織欲提交意見，政府請該非政府機構告知政府當局或者讓有關組織閱讀此函件。目的是從非政府機構社群獲取盡量廣泛的意見。”*

3. 我們較上述程序更進一步；對於報告應涵蓋哪些資料，我們不但把本身的看法告知回應者，也邀請關注報告的人士和組織(不僅是非政府機構)回應。每次進行諮詢時，我們都會與非政府機構及關注報告的人士／組織會面，而事務委員會也會積極參與有關程序，在報告擬備前(即進行諮詢期間)、在報告發表後以及在有關的審議會後，召開與非政府機構及政府代表進行的會議。因此，現時的程序可確保報告程序具透明度，並廣泛公開有關課題。

4. 秘書處的報告包括了三個國家的做法。在 192 個已批准部分或全部有關公約的國家當中，這三個國家佔不足百分之二。因此，我們不能夠根據報告來斷定有關做法是廣泛採取的做法，還是不常見的做法；我們察覺到，這三個國家的做法也有所不同。此外，我們也注意到，即使在同一司法管轄區內，在不同公約方面所採取的做法有時也

不同，因此就某公約所採取的報告做法未必一定適用於另一公約，特別是以下的情況(括號內的提述是指秘書處的報告內的段數) —

- 在聯合王國，“非政府組織在匯報程序中的參與程度視乎相關的政府部門而有所不同”(第 2.4.2 段)；
- 至於新西蘭政府，我們獲悉該國政府“致力發布公約報告的初稿，讓公眾提出意見”(第 3.4.2 段)。不過，我們也獲悉，該國政府在擬備根據《消除對婦女一切形式歧視公約》提交的第五次報告時，所採取的詳細做法“與以往各次報告所採用的程序有很大的分別”(第 3.4.3 段)。因此，我們不清楚這個做法是否為日後的所有報告提供了一個範本，又或這只是一次過的實驗而已。但可以肯定的是，報告似乎顯示新西蘭政府的報告程序並不是一成不變的；
- 報告表示，在加拿大，加拿大人權委員會獲邀請就所有報告提供資料，並就擬稿表達意見(第 4.4.6 段)。“在擬備大部分重要的聯合國報告時，聯邦政府會就其負責部分徵詢非政府官方組織的意見”(第 4.4.7 段：斜體為我們所註重點)。報告在這裏又一次顯示政府的做法是會改變的。在同一段，報告指出，“有些非官方組織曾向聯合國有關委員會呈交另類或影子報告”；這是香港的非政府機構經常採取的做法，而這也是一個我們鼓勵的做法。

5. 我們從上述事例注意到，在研究課題內的國家的政府正試驗以不同方式來向聯合國匯報，有人認為這些做法是香港未來理想的路向。儘管我們對此存有懷疑，但卻會抱着開明的態度。為了更能深入認識這些做法，我們去函有關的總領事，向他們提出下列幾個問題 —

- (a) 如當地政府就接近定稿的報告內容徵詢意見，這做法是否

*此為中文譯本。

用於所有報告，還是只用於某些選定報告；

(b) 就接近定稿的報告內容諮詢非政府機構時，是否會徵詢整體公眾的意見，還是只會徵詢某些選定的非政府機構的意見；

(c) 既然鼓勵非政府機構向公約監察組織提交另類報告，而不少組織也會如此提交，就屬非初稿的擬稿徵詢非政府機構的意見有什麼好處？這樣做是否實際上有助保障人權？

(d) 這種諮詢非政府機構的做法有否大大拖長了草擬的過程和有礙報告如期提交？

6. 為這份文件定稿時，我們仍未收到有關上述問題的回覆。有關回覆會有助我們確定改變我們的程序是否會有好處；如有好處的話，應如何改變及作多大改變。

議會機制

7. 我們認為這是立法會的事務，對報告所述的情況沒有意見。

法律機制

8. 現時的情況如報告所載一樣，我們沒有特別意見。不過，我們留意到，香港的情況與經探討的司法管轄區的情況相當一致。

人權委員會

9. 在三月二十二日的會議上，我們已闡釋如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。一九九一年，在聯合國倡議的國家機構會議上，有關原則

在巴黎確立。一九九二年三月¹，這些原則獲聯合國人權委員會通過；其後在一九九三年十二月二十日²，也獲得聯合國大會通過。這些原則涉及國家人權機構的地位，藉着訂定國家人權委員會的地位及諮詢角色的最低標準，以便釐清“國家機構”的觀念。“巴黎原則”的主要準則如下：

- 法例或憲法所保障的獨立性；
- 獨立於政府的自主性；
- 依照所有人權標準所訂定的廣泛權限；
- 多元性，包括成員的多元性；
- 足夠的調查權力；
- 充足的經費。

“巴黎原則”沒有涵蓋但會是同樣重要的其他準則如下：

- 作出具約束力決定的權力；
- 提出法律訴訟的權力。

10. 在香港，最能體現上述原則的機構便是平等機會委員會(平機會)。不論在獨立性、自主性、多元性、調查權力、資源或提出法律訴訟方面，平機會都幾近符合有關的要求。不過，其權限受制於與平等機會有關的條例的範圍³，不能擴大至所有人權標準。經仔細研究有關問題和審慎考慮各項影響後，我們未能預期在短期內擴大平機會的權限，也未能預期賦權平機會作具約束力的決定。

11. 基於這個背景，我們的結論是我們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。香港並非唯一未採取有關步驟的地區。根據秘書處報告的公正觀察，雖然聯合王國在推動人

¹ 第 1992/54 號決議。

² 第 A/RES/48/134 號決議。

³ 即《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》。

權方面的經驗較為豐富，但也只是在剛朝着該方向邁進的階段。

其他機制

12. 報告指稱香港的“政府內部並無設立相若機制，亦未有與非政府機構合作監察國際人權公約的實施情況”(第 5.1.24 段)，這是不正確的。民政事務局每次進行草擬報告前的諮詢工作，均與非政府機構及關注報告的人士召開會議。此外，我們每年召開兩次人權論壇，討論備受關注的人權問題，並就日後會議的議程提出建議。這個論壇在二零零三年十月八日召開首次會議，第二次會議將在二零零四年五月十二日舉行。

13. 最後，我們注意到，加拿大現時已設立機制統籌聯邦政府與省政府在推行公約方面的工作(第 5.1.23 段)。由於香港不屬聯邦司法管轄區，這個機制對我們不大適用。不過，這種內部統籌方式，類似我們設立的政府內部及政府／非政府機構機制，以統籌提交報告和實施／履行特定人權的工作，有關例子包括：新來港定居人士服務政策督導委員會、公民教育委員會、促進種族和諧委員會等。

民政事務局

二零零四年五月十日