
資料摘要

聯合國人權公約組織所提出的建議 對其成員國是否具約束力？

1. 背景

1.1 民政事務委員會在2006年6月9日的會議上，要求資料研究及圖書館服務部("本部")進行研究，探討根據聯合國各主要人權公約成立的人權公約組織所提出的建議，對其成員國是否具約束力。¹

1.2 本摘要涵蓋下列6個人權公約組織：

- (a) 消除種族歧視委員會；
- (b) 經濟、社會及文化權利委員會；
- (c) 人權事務委員會；
- (d) 消除對婦女歧視委員會；
- (e) 禁止酷刑委員會；及
- (f) 兒童權利委員會。

1.3 本部曾向上述6個人權公約組織作出查詢，請其提供有關資料。本摘要的資料取自互聯網、聯合國的報告及相關參考資料。

¹ 事務委員會亦要求本部對下述兩項事宜進行研究：(a)選定司法管轄區成立人權委員會的原則及要求；及(b)香港現有的人權架構是否符合《巴黎原則》。為此，本部分別擬備了兩份資料摘要，一份題為"選定司法管轄區成立人權委員會的原則及要求"(IN05/06-07)，另一份題為"學者對香港現有人權架構的看法"(IN06/06-07)。

2. 人權公約組織的安排

2.1 本摘要涵蓋的人權公約組織是由獨立專家組成的委員會，負責監察6條主要國際人權公約的推行情況(見表1)。除經濟、社會及文化權利委員會外²，所有公約組織都是按照其監察的公約的條文規定而設立。

表1 —— 6條人權公約及相關公約組織

人權公約	公約組織
《消除一切形式種族歧視國際公約》	消除種族歧視委員會
《經濟、社會與文化權利的國際公約》	經濟、社會及文化權利委員會
《公民權利和政治權利國際公約》及該公約的任擇議定書	人權事務委員會
《消除對婦女一切形式歧視公約》	消除對婦女歧視委員會
《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》	禁止酷刑委員會
《兒童權利公約》及該公約的任擇議定書	兒童權利委員會

2.2 每個人權公約組織均獲授權審議締約國須定期提交的報告，該等報告具體說明在締約國內採取了甚麼措施，落實有關公約的條文規定。

2.3 消除種族歧視委員會是根據《消除一切形式種族歧視國際公約》第八條成立，負責審議締約國就實施該公約所提交的報告。另一方面，人權事務委員會是根據《公民權利和政治權利國際公約》第二十八條設立。該公約第四十(四)條訂明，“[人權事務]委員會應研究本公約各締約國提出的報告”。消除種族歧視委員會及人權事務委員會均有權受理國家對國家與個人對國家作出的投訴，並就該等投訴採取行動³。

² 請參閱本摘要第2.6段。

³ 一般而言，國家對國家及個人對國家的投訴程序，對《消除一切形式種族歧視國際公約》的所有締約國均適用。《公民權利和政治權利國際公約》的第一任擇議定書賦權人權事務委員會審議個人指控該公約議定書的締約國違反公約的投訴。至於《公民權利和政治權利國際公約》下國家對國家的投訴程序，則只適用於已作出聲明接受人權事務委員會在這方面行使權限的締約國。

2.4 禁止酷刑委員會是根據《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》第十七條成立。該委員會其中一項主要職能是審議締約國提交的定期報告。此外，禁止酷刑委員會亦有權為接納個人對國家和國家對國家兩套投訴程序的締約國，審理個人對國家的投訴，以及就國家涉嫌違反公約條款的情況進行調查。

2.5 至於另外兩個公約組織 — 消除對婦女歧視委員會及兒童權利委員會，則是為了較廣泛的訂明目的而設。消除對婦女歧視委員會是根據《消除對婦女一切形式歧視公約》第十七條成立，"以監察在執行.....公約方面取得的進展"。根據《兒童權利公約》第四十三條成立的兒童權利委員會，整體宗旨是"監察締約國履行其在公約下須承擔的責任所取得的進展"。

2.6 《經濟、社會與文化權利的國際公約》沒有明文規定成立一個公約組織，而是授權聯合國經濟及社會理事會(Economic and Social Council)⁴ 監察該公約的落實推行。經濟、社會及文化權利委員會便是根據1985年5月28日的經濟及社會理事會第1985/17號決議成立，負責履行在《經濟、社會與文化權利的國際公約》第四部分中賦予經濟及社會理事會的監察職能。經濟、社會及文化權利委員會於1987年舉行首次會議，並視為公約組織。根據上述決議，經濟、社會及文化權利委員會"應根據其對[締約國所提交的]報告和專門機構所提交的報告進行的審議，提出一般性意見和建議，以協助理事會履行職責，尤其是公約第二十一和二十二條為其規定的職責"。

2.7 每個人權公約組織都由獨立專家組成，成員人數由10人至23人不等(見表2)。這些成員是由締約國提名並經選舉產生，固定任期為4年，可以連任。

表2 —— 人權公約組織的組成

人權公約組織	成員人數
消除種族歧視委員會	18
經濟、社會及文化權利委員會	18
人權事務委員會	18
消除對婦女歧視委員會	23
禁止酷刑委員會	10
兒童權利委員會	18

⁴ 經濟及社會理事會是聯合國內處理聯合國系統的經濟、社會、人道及文化工作的主要機構。

3. 人權公約組織所提出的建議對其成員國是否具約束力？

3.1 6條人權公約沒有詳細訂明有關公約組織如何處理所接獲的報告，但所有公約組織審議報告的程序都很類似。⁵ 審議程序的主要特點是"建設性對話"，即審議某締約國報告的公約組織會與該締約國派出的代表團進行有建設性的對話。這項程序並非要造成雙方對立的局面，其目的在於協助締約國盡量充分和有效地執行有關公約。建設性對話的理念，反映公約組織並非審判機關，而是為了監察各條公約的實施情況，以及給予締約國鼓勵和向其提供意見而成立的組織。⁶

3.2 在上述對話結束後，公約組織會通過若干"審議結論／結論意見"，對締約國取得的進展予以肯定，並向締約國指明在哪方面須進一步採取行動。所有公約組織都採取了這種做法⁷，在審議締約國的報告後作出結論：消除種族歧視委員會、經濟、社會及文化權利委員會、人權事務委員會和兒童權利委員會稱之為"審議結論"，消除對婦女歧視委員會稱之為"結論意見"，禁止酷刑委員會則稱之為"結論和建議"。

3.3 舉例而言，人權事務委員會的審議結論，是就締約國執行《公民權利和政治權利國際公約》的正反兩方面情況所達成的一致意見，通常分為以下幾個部分：緒言、正面因素，以及主要關注事項和建議。

3.4 嚴格來說，公約組織在審議結論／結論意見中提出的意見及建議，對締約國並不具法律約束力。⁸ 不過，這些建議是由唯一獲授權且最能夠提供意見的專家委員會所發表的意見，若締約國無視這些意見及建議，又或不採取相應行動，則該等國家可能會被視為在履行公約規定的責任方面，欠缺誠意。⁹

⁵ 有關這方面的詳細分析，請參閱"Report on the Working Methods of the Human Rights Treaty Bodies Relating to the State Party Reporting Process"，HRI/MC/2005/4, May 2005。

⁶ *The United Nations Human Rights Treaty System*, Human Rights Fact Sheets No. 30, p.31。

⁷ 這種做法由經濟、社會及文化權利委員會在1990年確立。

⁸ 不同的公約組織在回覆本部時均確認這個立場。有關這方面的詳細分析，請參閱 O'Flaherty (2006)。

⁹ *The Committee on the Economic, Social and Cultural Rights (Rev.1)*, Human Rights Fact Sheets No. 16。

4. 跟進審議結論／結論意見

4.1 所有公約組織都要求締約國在所提交的報告中提供資料，說明其落實上一份審議結論／結論意見中各項意見及建議的情況。近期有3個公約組織訂立了正式程序，以密切監察對審議結論／結論意見的跟進行動。

4.2 消除種族歧視委員會在2004年3月舉行的第64屆會議上，決定委任一名協調員，負責跟進有關落實該委員會所提意見及建議的工作。委員會隨後委出一名任期兩年的協調員。同時，消除種族歧視委員會又通過各份工作文件，務求加強其在監察具體審議結論及建議的落實推行方面所擔當的角色。¹⁰

4.3 人權事務委員會在2001年設立了"審議結論跟進行動特別報告員"這個新職位。特別報告員在人權事務委員會秘書處的協助下，評估締約國就跟進行動所提供的資料，如認為可進一步採取任何適當的步驟，便會向人權事務委員會提出建議。

4.4 禁止酷刑委員會在2003年5月舉行的第30屆會議上訂立了一套跟進程序，要求締約國在一年內提交跟進行動報告。該委員會並委出一名報告員，負責監察締約國有否遵從上述要求。

周栢均
2007年2月2日
電話：2869 9593

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

¹⁰ 有關例子，請參閱 Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2005) and (2006)。

參考資料

書目

1. Alston, P. & Crawford, J. (2000) *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*. UK, Cambridge University Press.
2. Bayefsky, A. F. (2001) *The Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads*. New York, Transnational Publishers, Inc.
3. Carlson, S. N. & Gisvold, G. (2003) *Practical Guide to the International Covenant on Civil and Political Rights*. New York, Transnational Publishers, Inc.
4. McGoldrick, D. (1991) *The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*. Oxford, Clarendon Press.
5. Mertus, J. A. (2005) *The United Nations and Human Rights: A Guide for a New Era*. London, Routledge.
6. O'Flaherty, M. (2002) *Human Rights and the UN Practice before the Treaty Bodies*. New York, Martinus Nijhoff Publishers.
7. O'Flaherty, M. (2006) The concluding observations of United Nations human rights treaty bodies, *Human Rights Law Review*, 6(1), pp. 27-52.

聯合國文件

8. *Civil and Political Rights: The Human Rights Committee (Rev.1)*. Human Rights Fact Sheets No. 15.
9. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. (2005) *Terms of Reference for the Work of the CERD Follow-up Coordinator*. CERD/C/66/Misc. 11/Rev.2, March 2005.
10. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. (2006) *Guidelines to Follow-up on Concluding Observations and Recommendations*. CERD/C/68/Misc.5/Rev.1, March 2006.
11. *Report on the Working Methods of the Human Rights Treaty Bodies Relating to the State Party Reporting Process*. HRI/MC/2005/4, May 2005.
12. *The Committee against Torture*. Human Rights Fact Sheets No. 17.
13. *The Committee on the Elimination of Racial Discrimination*. Human Rights Fact Sheets No. 12.

14. *The Committee on the Economic, Social and Cultural Rights (Rev.1)*. Human Rights Fact Sheets No. 16.
15. *The Rights of the Child (Rev. 1)*. Human Rights Fact Sheets No. 10.
16. *The United Nations Human Rights Treaty System*. Human Rights Fact Sheets No. 30.