

**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**

2004 年 2 月 24 日

周柏均

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓

電 話 : (852) 2869 9593

圖文傳真 : (852) 2509 9268

網 址 : <http://www.legco.gov.hk>

電子郵箱 : library@legco.gov.hk

目錄

	頁
研究摘要	
第 1 章 —— 引言	1
背景	1
研究範圍	1
選定地方	2
研究方法	3
第 2 章 —— 聯合王國	4
背景	4
6 項人權公約的狀況	5
人權公約在本地法律中的地位	5
監察機制	6
<i>聯合國匯報機制</i>	6
<i>議會機制</i>	7
<i>法律機制</i>	8
<i>專責組織</i>	9
<i>其他機制</i>	12
第 3 章 —— 新西蘭	13
背景	13
6 項人權公約的狀況	14
人權公約在本地法律中的地位	14
監察機制	15
<i>聯合國匯報機制</i>	15
<i>議會機制</i>	16
<i>法律機制</i>	16
<i>專責組織</i>	17
<i>其他機制</i>	20
第 4 章 —— 加拿大	21
背景	21
6 項人權公約的狀況	22
人權公約在本地法律中的地位	22
監察機制	23
<i>政府間的安排</i>	23
<i>聯合國匯報機制</i>	23
<i>議會機制</i>	24
<i>法律機制</i>	24
<i>專責組織</i>	26

第5章 —— 分析	29
聯合國匯報機制	29
議會機制	30
法律機制	30
人權委員會	31
其他機制	32
附錄	39
參考資料	42

研究報告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，亦不應以該等研究報告作為上述意見。研究報告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研究報告作非商業用途，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。

研究摘要

1. 聯合王國（英國）、新西蘭及加拿大均設有不同機制，讓公眾及非政府組織參與擬備提交予聯合國公約監察組織的報告，並且全都訂有慣例，就政府擬備的報告擬稿徵詢意見。英國設有諮詢委員會協助政府籌組報告的諮詢過程，以及監察跟進公約監察組織所提建議的進展。在英國，當政府把其向聯合國提交的定期報告的擬稿公布以徵詢公眾意見時，非政府組織亦有機會就報告擬稿發表意見。
2. 新西蘭政府則致力發布公約報告的初稿，讓公眾提出意見。加拿大聯邦政府在準備大部分遞交聯合國的重要報告時，都有就其負責的部分諮詢非政府組織。加拿大人權委員會亦會獲邀參與檢討及就報告提供資料。
3. 香港特區政府在擬備報告前，會公布有關報告的項目大綱，藉以徵詢公眾意見。政府並沒有公布報告擬稿以徵詢公眾意見的慣例。政府不久前已同意，就各條適用於香港特區的人權公約的年度發展概要向立法會提交報告。
4. 在英國，國會成立的人權聯合委員會旨在加強人權在國會的工作中所扮演的角色。人權聯合委員會一直按照英國的國際人權義務，積極參與評估政府的措施和法例。在加拿大，上議院成立人權常設委員會，目的是加強國會在審議國際人權問題方面的職能。
5. 新西蘭和香港特區的立法機關，並沒有設立專責處理人權事宜的委員會。然而，立法會民政事務委員會的其中一項職責，是監察及研究有關人權方面的政府政策及備受公眾關注的事宜。
6. 本研究所探討的 3 個地方和香港特區雖然都採用普通法，但國際人權公約獲納入這些地方本土法律制度的程度卻有很大分別。近年，該 3 個地方的政府已陸續對本身的法律制度就保障人權事宜展開大規模的檢討，而其中一個重點是收窄國際人權義務與履行該等義務的當地措施之間不斷擴大的分歧。
7. 在是次研究所探討的 3 個地方之中，只有英國沒有設立全國性的人權委員會。英國政府最近已宣布有意成立平等及人權委員會。

8. 新西蘭及加拿大自 1977 年開始已分別成立人權委員會。該兩處地方成立該類組織有很多原因，其中包括來自地方團體及議會機構的壓力、與國際人權法例同步發展的意願，以及對法院制度處理人權事宜之不信任等。
- 9 近年，新西蘭及加拿大的人權委員會均有進行大規模的檢討。該等委員會被認為應加強集中教育及推廣的工作，不應將精力花費於個別投訴事項上。

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

第 1 章 —— 引言

1.1 背景

1.1.1 立法會民政事務委員會的其中一項職責，是監察及研究有關人權方面的政府政策及備受公眾關注的事宜。事務委員會監察香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府根據各條國際人權公約¹向聯合國提交報告的情況，以及其跟進相關的聯合國公約監察組織所提建議的進展。事務委員會在過去曾於多次會議上討論有關成立有效機制(包括設立人權委員會)以監察各條人權公約在香港特區的實施情況²。

1.1.2 民政事務委員會在 2003 年 5 月 9 日會議上要求資料研究及圖書館服務部就選定地方監察國際人權公約實施情況的機制進行研究。

1.2 研究範圍

1.2.1 是項研究的範圍包括以下各項：

- (a) 相關的國際及本土人權法例；
- (b) 議會機構、司法機構及非政府組織的監察機制；及
- (c) 推動及保障人權的專責機構(例如獨立的人權委員會)的監察機制。

¹ 該 6 條主要公約為《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會及文化權利國際公約》、《消除一切形式種族歧視國際公約》、《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》、《兒童權利公約》及《消除對婦女一切形式歧視公約》。

² 有關細節可參閱立法會秘書處擬備的背景資料簡介“有關各條聯合國人權公約在香港特別行政區的實施情況的監察機制”(立法會 CB(2)1999/02-03(02)號文件)。

1.2.2 國際人權公約的實施情況可通過一些國際及本土的安排加以監察。在國際方面，各項相關公約可藉聯合國的報告程序受到監察，根據該等程序，各聯合國公約的締約成員均須向相關的聯合國公約監察組織提交定期報告。至於本土方面，議會機構可以在監察國際人權公約實施情況的工作上扮演一定的角色，要求政府就其與保障人權有關的工作問責。假如將國際人權義務納入本土的法律制度之內，法庭便可以介入作為保障人權的守護者。成立專責組織(例如人權委員會)亦被認為是確保國際人權義務得以有效履行的其中一個方法。

1.2.3 本文件首先會研究選定地方在籌備及提交各條聯合國人權公約所規定的報告的過程中，如何組織政府機構、非政府機構及民間團體。根據 6 項主要國際人權文書定期呈交報告的制度，是監察締約國履行國際人權義務的主要工具。

1.2.4 本文件繼而探討議會在監察國際人權公約的實施情況方面所扮演的角色。

1.2.5 其後，本文件將會研究該等國際人權公約如何納入選定地方的法律制度，使選定地方的法院能協助監察該等公約的實施情況。在若干地方，國際公約並不會自動成為該等地方的本土法例。因此，一項國際公約要在締約國國內生效，就必須將之納入該締約國的法律制度之內。就本研究而言，本文件只討論選定地方的主要人權法例。

1.2.6 最後，本文件將會研究為監察國際人權公約的實施情況而設立的各個專責組織和其他機制。本文件亦會特別探討如何藉設立人權委員會，以調查及監察違反人權的情況和各條人權公約所訂明保障權利的實施情況。

1.3 選定地方

1.3.1 本研究報告所研究的是聯合王國(英國)、新西蘭及加拿大用以監察國際人權公約實施情況的機制。該3個地方已全數加入適用於香港特區的6項國際人權公約。

1.3.2 選取該3個地方為研究對象，是因為該等地方均採用普通法。英國自於1998年制定《人權法令》以來，在保障人權方面已經取得若干重大的進展，包括就成立獨立的人權委員會進行多次討論。新西蘭及加拿大均已設有人權委員會，這兩個地方的人權委員會的組織及運作情況值得加以研究。

1.4 研究方法

1.4.1 擬備本研究報告所採用的資料是取材自互聯網、議會文件及相關的資料。此外，亦有向選定地方的有關當局查詢。

第2章 —— 聯合王國

2.1 背景

2.1.1 英國是中央集權的國家，政府實行議會制，其立法機關由兩個議院組成 —— 上議院和下議院。

2.1.2 英國並無單一文獻列載其整套憲法，反之，英國憲法乃由成文法、普通法及慣例統合而成。

2.1.3 英格蘭和威爾斯的法院系統包括上議院、最高法院(由上訴法院、高等法院及巡迴刑事法院組成)、郡法院、治安法庭及若干審裁處。上議院是最高上訴法院³。

2.1.4 在英國，締結公約的權力是屬於英王的一種特權，可於諮詢外交及聯邦事務大臣和其他部長後行使。雖然有憲法慣例(即“龐桑比規則”)要求政府須在批准公約之前將有關公約提交國會⁴，但並沒有任何憲法規定訂明政府必須向國會提交公約或就公約取得國會的批准。

³ 英國在 2003 年 7 月發表一份諮詢文件，就設立新的最高法院以取代現行以上議院轄下委員會形式運作的上議院法官制度徵詢意見。建議的新法院將屬英國法院，獨立於英格蘭和威爾斯的法院制度，因為該法院亦會是蘇格蘭和北愛爾蘭的最高法院。

⁴ 有關細節請參閱下議院程序專責委員會 1999-2000 年度第二號報告，*Parliamentary Scrutiny Treaties*, HC 210。網址為：
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmproced/210/21003.htm>。

2.2 6 項人權公約的狀況

2.2.1 英國是 6 條主要國際人權公約的締約成員。該等公約的批准狀況載於下表。

公約	批准或加入日期
《公民權利和政治權利國際公約》	1976 年 5 月 20 日
《經濟、社會及文化權利國際公約》	1976 年 5 月 20 日
《消除一切形式種族歧視國際公約》	1969 年 3 月 7 日
《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》	1988 年 12 月 8 日
《兒童權利公約》	1991 年 12 月 16 日
《消除對婦女一切形式歧視公約》	1986 年 4 月 7 日

2.2.2 英國亦是其他與保障人權有關的主要多邊公約的締約成員，包括《歐洲人權公約》及《歐洲社會約章》。

2.3 人權公約在本土法律中的地位

2.3.1 在英國，政府所簽署的公約必須經議會通過法案以納入英國的法律之內，然後才具法律效力⁵。

2.3.2 英國並無任何釋義規則，規定法庭就本土法律所作的解釋必須符合公約義務。英國的法庭會以公約作為法律解釋的指引⁶。

⁵ 有別於英國政府締結的公約，歐洲共同體國家締結的公約可在本國內直接生效，無須以立法方式實施。

⁶ 請參閱 Richard Clayton & Hugh Tomlinson, *The Law of Human Rights*, Vol. 1, Oxford: Oxford University Press, 2000, chapter 2.

2.4 監察機制

聯合國匯報機制

2.4.1 個別公約的領導責任由若干個政府部門分擔。憲制事務處⁷對《公民權利和政治權利國際公約》和《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》有領導責任、內政部負責《消除一切形式種族歧視國際公約》、外交及聯邦事務部負責《經濟、社會及文化權利國際公約》、貿易及工業處轄下的婦女與平等小組(見 2.4.21 段)負責《消除對婦女一切形式歧視公約》，而兒童及青少年小組(見 2.4.22 段)則負責《兒童權利公約》。

2.4.2 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。舉例來說，外交及聯邦事務部和憲制事務處均就匯報事宜與有關人權的非政府組織建立聯繫⁸。部長級非政府組織人權論壇(Ministerial NGO Forum on Human Rights)(見第 2.4.25 段)已成立一個小組委員會，負責監察聯合國公約監察組織所提建議的進展。

2.4.3 當政府把其向聯合國提交的定期報告的擬稿公布以徵詢公眾意見時，非政府組織有機會就報告擬稿發表意見。舉例來說，英國根據《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》提交的下一次報告的擬稿便曾在 2003 年初公布以徵詢公眾意見。

2.4.4 至於向聯合國消除婦女歧視委員會提交的定期報告，有關的諮詢程序是由全國婦女委員會(Women's National Commission)⁹負責籌備。全國婦女委員會是獨立的官方諮詢機構，負責徵詢婦女組織的意見並將之向政府反映。全國婦女委員會亦向聯合國消除婦女歧視委員會提交其影子報告，旨在集中非政府組織及其他民間團體的意見¹⁰。

⁷ 憲制事務處於 2003 年 6 月成立，接替前大法官處的大部分工作。英國當局於 2003 年 9 月發出諮詢文件，就廢除大法官徵詢意見。

⁸ 請參閱英國外交及聯邦事務部政務次官 Bill Rammell MP 於 2003 年 9 月 15 日向人權聯合委員會提交的證供的未經騰改稿本。該文件可於以下網頁取閱：<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200203/jtselect/jtrights/uc1099/uc109901.htm>。

⁹ 全國婦女委員會是非政府部門的公共諮詢機構，它與婦女與平等小組一同設置在貿易及工業處之中。雖然全國婦女委員會的經費全數來自政府，該委員會仍可不受約束地就政府政策發表意見。

¹⁰ 有關《消除對婦女一切形式歧視公約》的實施情況及英國的非政府組織所扮演角色的詳細資料，請參閱 Carole J. Petersen and Harriet Samuels, "The International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: A Comparison of Its Implementation and the Role of Non-governmental Organisations in the United Kingdom and Hong Kong," *Hastings International and Comparative Law Review*, Fall 2002.

2.4.5 在英國，有部分非政府組織積極參與匯報程序，尤其是自行向相關的聯合國委員會提交其意見書¹¹。這些非政府組織其中有些曾成功地引起若干個聯合國委員會注意英國某些具體的人權問題¹²。

議會機制

2.4.6 英國的國會並無正式的程序或機制，可在政府加入人權公約後有系統地檢討相關的公約義務的遵行情況。

2.4.7 然而，國會在 2001 年 1 月成立了人權聯合委員會 (Joint Committee on Human Rights)。該委員會的職權範圍包括研究及報告英國國內與人權有關的事宜(不包括個別事件)。雖然《1998 年人權法令》(Human Rights Act 1998)的通過，是促使人權聯合委員會成立的誘因，人權聯合委員會的職權範圍卻超越《人權法令》所界定的權利，把英國根據各條國際人權公約所需履行的義務亦涵蓋在內。舉例來說，人權聯合委員會曾研究英國在不同層面實施《兒童權利公約》的情況，並於其 2002-03 年度的報告內公布其研究報告¹³。此外，人權聯合委員會在徵詢其法律顧問的意見後，亦曾研究所有對人權事宜有影響的法案¹⁴。

¹¹ 舉例來說，英國的非政府人權組織“JUSTICE”經常自行或連同其他非政府組織向聯合國委員會提交意見書。

¹² 請參閱 Martin O'Brien, "Non-governmental Organisations and the United Nations," in Angela Hegarty & Siobhan Leonard eds., *Human Rights: An Agenda for the 21st Century*, London: Cavendish Publishing Ltd., 1999。

¹³ 人權聯合委員會 2002-03 年度第十號報告，*The UN Convention on the Rights of the Child*, HC 81，網址為：<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200203/jtselect/jtrights/117/117.pdf>。

¹⁴ 請參閱 David Feldman, "Parliamentary Scrutiny of Legislation and Human Rights," *Public Law*, Summer, 2002, pp. 323-48。

法律機制

2.4.8 除《歐洲人權公約》外，英國絕大部分的國際人權公約義務均沒有直接納入其本土法律之內¹⁵。英國最重要的人權法例是《1998年人權法令》，該項法例使《歐洲人權公約》¹⁶所載述的權利和自由在英國的法律中進一步發揮效力。

2.4.9 雖然《歐洲人權公約》不少條文均與各條聯合國人權公約所列明的權利相似，但是聯合國人權公約較為充實及全面¹⁷。

《人權法令》

2.4.10 《1998年人權法令》於2000年10月生效。該法令就16項基本權利¹⁸作出規定，該等權利全數取材自《歐洲人權公約》，稱為公約權利。

2.4.11 簡單而言，《1998年人權法令》以3個主要模式運作。第一，規定所有法例的解釋及效力盡可能與公約權利一致。若無法達致一致，法庭可撤銷有關附屬法例或指示該附屬法例不適用；若有關法庭屬較高級的法庭，則可就主體法例發出抵觸聲明。這安排可讓相關的部長發出糾正命令，修訂有關條例，使之與公約權利一致。

¹⁵ 直至1997年為止，英國處理國際人權公約的手法均以同一觀點為基礎，就是其憲法安排已經提供了大部分列明在該等公約內的實質權利。其理據指個人權利和自由是天賦享有的，而國會的角色並非賦予權利，而是考慮是否有需要約束該等權利，藉以平衡個人和社會的需要。請參閱“Core Document Forming Part of the Reports of States Parties: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland,” HR/CORE/1/ADD 5/Rev 2, paragraph 118。

¹⁶ 《歐洲人權公約》是歐洲議會成員國在1950年11月簽訂的國際協議。歐洲議會是歐洲聯盟和歐洲共同體以外的組織，共有超過40個成員國。英國在1951年批准《歐洲人權公約》，而有關協議則於1953年9月生效。《歐洲人權公約》分為5部分，合共66條條文。此外亦增訂了一系列的議定書，藉以增加規定條文及新的權利。歐洲人權法庭是《歐洲人權公約》的執行機關，在歐洲議會下聆訊由個別人士及國家聲稱《歐洲人權公約》所訂明權利及自由遭違反的申訴。

¹⁷ 請參閱 Deirdre Fottrell, "Reinforcing the Human Rights Act—the Role of the International Covenant on Civil and Political Rights," *Public Law*, Autumn, 2002, pp. 485-500。

¹⁸ 根據《1998年人權法令》，公約權利是指公約第二至十二條及十四條、第一議定書第一至三條，以及第六議定書第一及二條所列明的權利及自由。該等權利及自由包括：生存權利、免受酷刑或其他不人道或有辱人格待遇的自由、免受勞役或被迫勞動的自由、個人自由、獲得公平審訊的權利、免受法律以外懲罰的自由、享有私人生活及家庭的權利、信仰自由、言論自由、集會及結社的自由、締結婚姻的權利、禁止歧視、保障財產、接受教育的權利、自由選舉的權利，以及廢除死刑。

2.4.12 第二，根據《1998年人權法令》的規定，任何公共機關如行事與公約權利不一致，即屬犯法；該法令又容許因公共機關行事與公約權利不一致而在英國的法庭或審裁處對有關公共機關提出訴訟。

2.4.13 第三，英國的法庭及審裁處在審理所有個案時必須顧及各項公約權利。換言之，法庭及審裁處必須把普通法加以發展，使之符合公約權利。

專責組織

人權委員會

2.4.14 在英國，除北愛爾蘭設有人權委員會外，有關當局亦已決定設立蘇格蘭人權委員會¹⁹。聯合國人權事務委員會在2001年檢討英國的人權紀錄時，也建議英國應設立國家人權委員會²⁰。

2.4.15 人權聯合委員會在2003年3月發表一份題為“*The Case for a Human Rights Commission*”的報告²¹，該份報告是一項長達2年的調查²²的成果。報告的主要結論是確有迫切需要，設立獨立的機構在英國及威爾斯推動和保障人權。

2.4.16 人權聯合委員會在其報告內曾研究，為何在《1998年人權法令》通過後應有所發展的“尊重人權的文化”並沒有實現。人權聯合委員會認為，在推動和保障人權方面仍尚有一些需要未能達到，因此，單靠法院或政府內其中一個機構，是無法發展尊重人權的文化的。人權聯合委員會相信，獨立的人權委員會是培育“尊重人權的文化”的最有效方法。

¹⁹ 就成立蘇格蘭人權委員會徵詢意見的諮詢文件於2003年2月發出。該文件可於以下網頁取閱：<http://www.scotland.gov.uk/consultations/justice/shrs-01.asp>。蘇格蘭行政機關已經發表意見，認為蘇格蘭人權委員會應直接向蘇格蘭國會負責，而其經費則由蘇格蘭國會法人團體監管。

²⁰ 請參閱聯合國人權事務委員會，“*Concluding Observations of the Human Rights Committee: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland,*” CCPR/CO/72/United Kingdom。

²¹ 人權聯合委員會2002-03年度第六號報告，*The Case for a Human Rights Commission*, HC 487-I，網址為：<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200203/jtselect/jtrights/67/67.pdf>。

²² 英國政府在其1997年題為“*Rights Brought Home: The Human Rights Bill*”的白皮書內建議，任何在《1998年人權法令》通過後才成立的國會人權委員會，可研究是否有需要設立人權委員會，以及該人權委員會應如何運作。

2.4.17 有關國際人權義務方面，該報告建議，擬議的人權委員會應參與根據各項國際人權文書提交報告的程序，並應協助國民加強對該等文書所列明義務的整體注意²³。

2.4.18 鑒於英國政府決定設立一個新的平等委員會²⁴，人權聯合委員會的報告亦有研究應否另設人權委員會的問題。該報告認為，推動平等的工作與推動和保障人權的工作有相當大程度的共通之處，但亦有一些分別。因此，該報告的結論認為“有充足的理據支持在設立一個單一的平等機構的擬議時間表期間，逐步轉向成立一個綜合的人權與平等委員會”²⁵。

2.4.19 人權聯合委員會在其報告內建議，擬議的人權委員會應包括以下的權力和職能 ——

- “(a) 促進對人權的理解和注意(不但涵蓋公約權利，亦包括對英國有約束力的國際人權文書所包含的權利)；
- (b) 進行及委聘機構進行研究，並提供財政或其他協助予促進對人權的理解和注意的教育活動；
- (c) 調查與人權有關的公共政策及措施(須獲賦權取得所需的資料，以便能進行有效的調查)；
- (d) 向涉及人權事宜的政府機關提供指引及推動良好的辦事方式；
- (e) 就有關人權的事宜為部長及國會提供指引和建議；
- (f) 有能力就上述任何事宜發表報告；
- (g) 有能力支持及促進採用訴訟以外的方法處理有關保障人權的糾紛；

²³ 人權聯合委員會 2002-03 年度第六號報告，*The Case for a Human Rights Commission*, HC 487-I, 第 114 至 118 段。

²⁴ 英國共有 3 個平等機構，分別為平等機會委員會、殘疾人士權利委員會，以及種族平等委員會。除集中關注本土的歧視法例及歐洲法律所列明的權利之外，該等委員會亦有顧及與消除歧視有關的國際人權文書。有關方面亦有計劃在英國設立一個單一的平等機構。

²⁵ 人權聯合委員會 2002-03 年度第六號報告，*The Case for a Human Rights Commission*, HC 487-I, 第 9 頁。

- (h) 有能力向法庭申請批准以“法庭之友”²⁶ 的身分出席涉及或有關人權的法律程序；及
- (i) 有能力以第三方的身分介入涉及人權事宜的原則問題的法律程序²⁷。

2.4.20 英國政府在 2003 年 10 月 30 日公布有意成立平等及人權委員會²⁸。白皮書將在 2004 年初發表，用以制定該委員會的詳細建議及徵求意見。一個專責小組亦將成立為該新的委員會提供意見，成員包括有關方面的不同利益人士。據估計該新委員會最早可於 2006 年尾成立。

婦女與平等小組

2.4.21 婦女與平等小組設於貿易及工業處之下，在政府內部就有關婦女事宜、性別平等、性傾向及協調平等事宜的政策肩負領導責任。婦女與平等小組在 2003 年曾領導政府各部門編制英國就《消除對婦女一切形式歧視公約》的實施情況所提交的第五次定期報告。

兒童及青少年小組

2.4.22 於 2000 年 11 月成立的兒童及青少年小組是一個跨部門小組（涵蓋不同的部門及部長），協助統籌與兒童有關的政府政策。該小組負責確保《兒童權利公約》得以在英國全面實施²⁹。

²⁶ 法庭之友並不屬於訴訟的任何一方，但因為對所涉及的問題有重要利益而向法院請求或獲法院邀請在訴訟期間提交訴訟摘要。

²⁷ 人權聯合委員會 2002-03 年度第六號報告，*The Case for a Human Rights Commission*, HC 487-I，第 88 至 89 頁。

²⁸ 詳情請瀏覽以下網頁：<http://www.humanrights.gov.uk/sosannouc.htm>。

²⁹ 詳情請瀏覽以下網頁：<http://www.cypu.gov.uk/youth/index.cfm>。

兒童事務專員

2.4.23 威爾斯、北愛爾蘭及蘇格蘭分別已經設有或現正引入兒童事務專員。人權聯合委員會曾於 2003 年 4 月發表報告，建議亦應為英格蘭設立兒童事務專員，以便能就保障及促進兒童權利的工作在全英國取得最佳的進展³⁰。

其他機制

國際人權文書跨部門檢討

2.4.24 英國政府在 2002 年 3 月 7 日宣布會為英國就有關各項國際人權文書的參予情況進行檢討。該項檢討由憲制事務處負責統籌，現時仍在進行，其職權範圍包括根據《1998 年人權法令》的運作經驗研究英國在執行國際人權文書方面的情況、研究英國現存的補救措施，以及其他歐盟國家的相關法律和做法。有關當局曾於 1999 年完成一項類似的檢討。

部長級非政府組織人權論壇

2.4.25 前大法官處於 2002 年成立部長級非政府組織人權論壇，就如何推行及發展人權政策進行持續的討論。該論壇討論的事宜包括國際人權文書檢討的進展、國際監察組織(例如聯合國人權事務委員會)的跟進建議，以及衍生自《1998 年人權法令》的一般政策事宜。

2.4.26 該論壇的核心成員來自在英國推動人權有關的公共機構和非政府組織，其中包括國際特赦組織、大律師人權委員會 (the Bar Human Rights Committee)、英國人權學會 (the British Institute of Human Rights)、憲章 88 (Charter 88)、司法委員會 (the Committee on the Administration of Justice)、公共政策研究學會 (the Institute for Public Policy Research)、JUSTICE、律師會、Liberty、北愛爾蘭人權委員會及蘇格蘭人權委員會。

³⁰ 人權聯合委員會 2002-03 年度第九號報告，*The Case for A Children's Commissioner for England*, HC 666，網址為：
<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200203/jtselect/jtrights/96/96.pdf>.

第 3 章 —— 新西蘭

3.1 背景

3.1.1 新西蘭是一個中央集權國家，政府實行議會制。該國設有單一議院的立法機關——眾議院。新西蘭的國家元首是英女皇，而總督是英女皇的代表。

3.1.2 新西蘭沒有單一的成文憲法，其憲制安排可見於若干重要文書，其中包括《1986年憲法條例》(Constitution Act 1986)、《1990年新西蘭人權法案法令》(New Zealand Bill Of Rights Act 1990)、《1993年選舉法令》(Electoral Act 1993)、《Waitangi 條約》³¹ (Treaty of Waitangi) 及《眾議院會議常規》(Standing Orders of the House of Representatives)。該等文書與憲法慣例組成新西蘭的憲法。

3.1.3 新西蘭的法院制度共分四層架構。英國樞密院仍是新西蘭最高級別的法院，但有建議指應設立新西蘭最高法院，以取代現時最終上訴的安排。緊接的兩級法院分別為上訴法院及高等法院，而最低級別的法院則為區域法院。

3.1.4 新西蘭眾議院近年建立了一個新制度，政府會把國際公約連同其對國家利益的分析³² 提交眾議院審議，然後才根據有關公約採取具約束力的行動。相關程序已正式寫入《眾議院會議常規》³³ 之內。

³¹ 《Waitangi 條約》是英國皇家政府與新西蘭大部分毛利族人於 1840 年簽署的協議。該協議已被廣泛接納為一份憲法文件，當中訂定在新西蘭的英國皇家政府(以新西蘭政府為其代表)與毛利族人之間的關係，並提供相關指引。

³² 國家利益的分析必須包括下列事宜——
(a) 新西蘭成為締約國的理由；(b) 新西蘭簽訂有關公約的利弊；(c) 有關公約施加於新西蘭的責任，以及對有關公約有何保留；(d) 新西蘭簽訂與不簽訂有關公約對經濟、社會、文化及環境的影響；(e) 新西蘭遵行有關公約的代價；(f) 其後就有關公約訂立議定書(或作出其他修訂)的可能性，以及可能造成的影響；(g) 為實施有關公約而可以或應該採取的措施，以及政府對採取該等措施(包括立法)的意向；(h) 以陳述書列出已就有關公約進行或建議向社會及有關各方進行的諮詢；及(i) 有關公約有否退約或廢約的規定。

³³ 《眾議院會議常規》第 384 至 387 頁。詳情請參閱 Allan Bracegirdle, "Domestic Procedures for International Treaty Actions: Description of New Zealand Procedures, *Public Law Review*, Vol. 14, 2003, pp. 28-40.

3.2 6 項人權公約的狀況

3.2.1 新西蘭是 6 條主要國際人權公約的締約成員。該等公約的批准狀況載於下表。

公約	批准或加入日期
《公民權利和政治權利國際公約》	1978 年 12 月 28 日
《經濟、社會及文化權利國際公約》	1978 年 12 月 28 日
《消除一切形式種族歧視國際公約》	1972 年 11 月 22 日
《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》	1989 年 12 月 10 日
《兒童權利公約》	1993 年 4 月 6 日
《消除對婦女一切形式歧視公約》	1985 年 1 月 10 日

3.2.2 新西蘭亦是《公民權利和政治權利國際公約的任擇議定書》(Optional Protocol to ICCPR) 和《消除對婦女一切形式歧視公約的任擇議定書》(Optional Protocol to ICCPR)的締約成員。憑藉該兩份議定書，個別人士如認為其根據有關國際公約所享有的權利受到侵犯，並已透過本土所有法律途徑但仍未能找出補救方法，可提交意見書予指定的聯合國組織審核。新西蘭在 2001 年批准《兒童權利公約關於兒童參與軍事衝突的任擇議定書》(Optional Protocol to CRC on the Involvement of Children in Armed Conflicts)。

3.3 人權公約在本土法律中的地位

3.3.1 國際公約並不能單憑批准、加入或接納等程序自動成為新西蘭法律的一部分。國際公約的條文必須已反映於新西蘭現行法律之內或透過制訂新的法例，才可具有本土法律的效力。

3.3.2 新西蘭並無任何釋義規則，規定法庭就本土法律所作的解釋必須符合公約義務。新西蘭的法院會以公約作為法律解釋的指引³⁴。

3.4 監察機制

聯合國匯報機制

3.4.1 在新西蘭，外交及貿易部負責統籌提交聯合國各個人權公約組織的所有定期報告的擬備工作，但根據《消除對婦女一切形式歧視公約》及《兒童權利公約》提交的報告則屬例外，該等報告分別由婦女事務部及青年事務部負責擬寫。外交及貿易部在擬備定期報告時會諮詢各個政府機關、獨立的官方機構、非政府組織，以及民間團體。

3.4.2 新西蘭政府致力發布公約報告的初稿，讓公眾提出意見。³⁵下文提述的《消除對婦女一切形式歧視公約》第五次報告是近期的例子。

3.4.3 新西蘭在 2002 年 9 月提交《消除對婦女一切形式歧視公約》的第五次報告。在擬備該報告時，婦女事務部採用的諮詢程序與以往各次報告所採用的程序有很大的分別³⁶。有關當局透過一連串工作坊廣泛諮詢全國的婦女人口，並藉發布報告擬稿徵詢市民的意見。該項諮詢過程包括下列步驟：

- (a) 婦女事務部作為《消除對婦女一切形式歧視公約》報告擬稿公眾諮詢工作的先鋒，在新西蘭全國各地舉行 22 個地區工作坊；
- (b) 在該等工作坊向有興趣的市民大眾派發關於《消除對婦女一切形式歧視公約》及其報告程序的資料；
- (c) 把經內閣通過的報告擬稿發布，讓公眾提出意見；
- (d) 擬備公眾就報告擬稿所提意見的詳細摘要，然後送交官員回應及補充遺漏的資料；及
- (e) 內閣通過已收納公眾意見書及官員意見的報告擬稿修訂本，然後呈交予聯合國。

³⁴ 詳情請參閱 Mark Gobbi, "Making Sense of Ambiguity: Some Reflections on the Use of Treaties to Interpret Legislation in New Zealand," *Statute Law Review*, Vol. 23, 2002。

³⁵ 資料由外交及貿易部提供。

³⁶ *New Zealand's 5th CEDAW Report: The Status of Women in New Zealand 2002*，網址為：
<http://www.mwa.govt.nz/pub/CEDAW-RPT-NZ%27s-5th-Report-2002.pdf>。

議會機制

3.4.4 新西蘭眾議院並無正式機制監察各條國際人權公約的實施情況。

3.4.5 眾議院轄下各專責委員會在監察國際人權公約實施情況方面並無正式職能，但與實施該等公約有關的事宜可藉其他方式提交該等專責委員會，其中包括國際公約其後的審議工作(例如一條新的國際人權公約或用以修訂一條現行公約的議定書)、為實施教例而提交眾議院的相關法例擬稿、在進行財政檢討或審核開支預算時研究各部門及其他機構的工作，又或研究某些呈請或查詢。

法律機制

《新西蘭人權法案法令》

3.4.6 雖然《1990年新西蘭人權法案法令》(*New Zealand Bill of Rights Act 1990*)(下稱“人權法案法令”)屬普通法規，但該條例正逐漸演變成為一份有力的憲制性文件。《人權法案法令》就新西蘭的公民權利和政治權利提供保障³⁷，並確立新西蘭對《公民權利和政治權利國際公約》的承擔³⁸。《人權法案法令》對政府及公職履行者³⁹的行事作為同樣適用。

3.4.7 《人權法案法令》並不“凌駕”於其他法例，但確實為其中所訂明的各項權利提供保障。法院必須盡一切可能以符合《人權法案法令》的原則解釋其他法例。此外，所有法案在提交眾議院之前，必須先評核是否符合《人權法案法令》原則。若個別法案抵觸有關原則，總檢察長必須知會眾議院。此舉誠然不會阻止眾議院通過抵觸有關原則的法例，但可確保任何議題均經過全面的辯論。

³⁷ 《人權法案法令》保障下列各類權利和自由：個人的生命及安全；民主及公民權利；不受歧視及作為小眾的權利；搜查、拘捕及拘禁；刑事程序；以及獲公平對待的權利。

³⁸ 《人權法案法令》的詳題述明該法令是一項旨在確立新西蘭對《公民權利和政治權利國際公約》的承擔的法例。

³⁹ 公職履行者是指根據法律或法律的規定而獲授權履行公共職能、權力或責任的人士或組織。

《人權法令》

3.4.8 《1993年人權法令》(*Human Rights Act 1993*)於1994年2月1日生效，其目的是根據《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會及文化權利國際公約》的一般規定，為新西蘭的人權提供保障。該條法令主要是一項反對歧視的法規，當中開列13個禁止歧視的範疇，包括性別、婚姻狀況、宗教信仰、道德信仰、膚色、種族、民族本源或國家本源、殘障、年齡、政見、受僱狀況、家庭狀況及性傾向。該法令對公營機構及私營機構同樣適用。

3.4.9 在2000年，政府決定對《1993年人權法令》，以及新西蘭各個人權機構的角色、相互關係、運作及架構進行一項部長級的重新評核。⁴⁰

3.4.10 《2001年人權修訂法令》(*Human Rights Amendment Act 2001*)對《1993年人權法令》作出重大修改，包括修訂政府活動的反歧視準則，以及由公帑資助的相關申訴程序。

3.4.11 《1993年人權法令》第131及134條規定，區域法院有權審理煽動種族不和諧及以歧視理由拒絕他人進入公共場所、車輛或設施的罪行。但該等指控須獲總檢察長同意，方可提出。

專責組織

人權委員會

3.4.12 人權委員會當初是根據《1977年人權委員會法令》(*Human Rights Commission Act 1977*)成立。《1993年人權法令》賦權人權委員會，大致按照聯合國各條人權公約或公約⁴¹的規定保障人權。

3.4.13 成立人權委員會的一個重要原因，是政府有意令新西蘭與國際人權法同步發展。新西蘭自六十年代中期已有意批准各項國際人權文書。《人權委員會法令》(*Human Rights Commission Act*)於1977年年底在熱切期盼中獲通過成為法例，令新西蘭得以在1978年12月批准《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會及文化權利國際公約》。眾議院轄下其中一個婦女權利委員會的工作對在當時成立人權委員會亦有相當貢獻⁴²。

⁴⁰ 詳情請參閱 Ministry of Justice, *Re-evaluation of the Human Rights Protections in New Zealand*, October 2000。

⁴¹ 載於《1993年人權法令》的序言。

⁴² 詳情請參閱 Mariam Bell, "The Establishment of the Human Rights Commission", 網址為 <http://www.hrc.co.nz/index.php?p=390>。

3.4.14 《2001年人權修訂法令》對人權委員會的職能及權力作出數項重大修改。人權委員會被認為應更集中於教育及推廣工作，不應將精力花費於個別投訴事項上。

3.4.15 根據《1993年人權法令》，人權委員會的職能包括：

- “(1) 作為人權的倡議者，並透過教育和宣傳來推廣及保障對人權的尊重和遵守；
- (2) 就任何影響人權的事宜作出公開聲明，包括加深認識及遵守本條例或《1990年新西蘭人權法案法令》的聲明；
- (3) 藉研究、教育和討論加深認識《Waitangi 條約》各個人權範疇，以及該等範疇與本土及國際人權法例的關係；
- (4) 按人權委員會認為恰當的方式擬備及發布指引和自願性守則，避免出現抵觸或違反本法令的行為或作為；
- (5) 委員會如認為任何事宜涉及或可能涉及侵犯人權，可就該等事宜進行一般調查，包括任何成文法則或法例，或任何行事方式，或任何程序(無論是政府或非政府的程序)；及
- (6) 根據法院規則或訂明審裁處程序的規例，向法院或審裁處申請被委任為向法院或審裁處提供協助的調停人或代表律師，或以該等規則或規例允許的另一個形式參與在法院或審裁處席前進行的法律程序。”⁴³

3.4.16 人權委員會包括下列人權事務專員：

- (1) 1名總專員；
- (2) 1名種族關係專員；
- (3) 1名平等機會專員；及
- (4) 另外5名兼職人權事務專員。

⁴³ 《1993年新西蘭人權法令》第5(2)條。

3.4.17 上述專員均由總督根據司法部長的建議委任，任期可達5年。人權委員會的經費來自司法部，須向司法部長匯報工作，並經由司法部長每年向眾議院提交周年報告。

3.4.18 人權委員會有權向總理匯報下列事宜：

“(i) 任何影響人權的事宜，包括是否適宜以立法、行政或其他行動為人權提供更佳保障，並確保更符合國際人權文書所訂的標準；

(ii) 新西蘭是否適宜受任何國際人權文書約束；及

(iii) 人權委員會認為可能對人權構成影響的任何立法提議(包括附屬法例)或擬議政府政策。”⁴⁴

3.4.19 人權委員會亦有權調停與《1993年人權法令》所訂非法歧視相關的糾紛。人權委員會會嘗試以靈活快捷的方法協助化解投訴，包括採用調解方法及其他較低層次的解決糾紛機制。⁴⁵

3.4.20 如果較低層次的解決糾紛方法失敗或不恰當，投訴人可把其個案提交人權覆核審裁處(Human Rights Review Tribunal)仲裁。人權程序署署長(The Director of Human Rights Proceedings) (其獨立辦事處設於人權委員會之內)可作為投訴人的代表。如果投訴人符合若干準則，人權程序署署長亦可在訴訟程序中免費作為其代表。投訴人亦可自行把個案提交人權覆核審裁處，或自行聘請法律代表。

3.4.21 人權覆核審裁處獨立於人權委員會之外，並由法院事務署(Department for Courts)負責其行政工作。申訴人可就人權覆核審裁處所作裁決向高等法提出上訴(高等法院的裁決為最終裁決)，又或就法律觀點向上訴法院提出上訴。

⁴⁴ 《1993年新西蘭人權法令》第5(2)(k)條。

⁴⁵ 有關解決糾紛程序的詳細資料，請參閱以下網址：
<http://www.hrc.co.nz/index.php?p=342>.

婦女事務部

3.4.22 婦女事務部於1986年設立，其中一項職能是代表政府處理新西蘭在婦女事務方面的國際義務。婦女事務部根據《消除對婦女一切形式歧視公約》向聯合國擬備報告。

兒童事務專員辦事處

3.4.23 兒童事務專員辦事處是根據《1989年兒童、青年及家庭法令》(Children, Young Persons and Their Families Act 1989)設立。兒童事務專員的職責範圍相當廣泛，目標是推廣及確保兒童及青年人的福利。兒童事務專員的工作是以《兒童權利公約》為基礎。

其他機制

全國行動計劃

3.4.24 《2001年人權修訂法令》授權人權委員會負責制訂全國人權行動計劃⁴⁶。新西蘭人權行動計劃(下稱“人權行動計劃”)是一個為期兩年的計劃，全國各地的有關組織均須參與，預期該計劃會於2004年年底完成。

3.4.25 人權行動計劃旨在制訂一套策略，用以發展及加強推廣和保護新西蘭的人權。人權行動計劃其中一個目標是改善各條國際人權公約在新西蘭實施的情況。⁴⁷

3.4.26 人權委員會在參考全國諮詢委員會⁴⁸的意見及進行公眾諮詢後，會就已推行的各個行動計劃進行檢討，然後制訂新西蘭的人權行動計劃擬稿。政府當局會公布該計劃擬稿以徵詢公眾意見，然後才作定案。

3.4.27 人權行動計劃需要獲得內閣採納，而目標之一是令人權行動計劃最終獲眾議院通過。實施人權行動計劃需要動用不少資源，並需要分配有關各方之間的權責。

⁴⁶ 提出制定全國行動計劃的建議在1993年的維也納世界人權會議上獲得採納。自此之後，多個國家(包括澳洲、加拿大、挪威及南非)已就人權及人權教育制訂全國行動計劃。

⁴⁷ 詳情請瀏覽以下網頁：<http://www.hrc.co.nz/index.php?p=23950>。

⁴⁸ 全國諮詢委員會的成員主要為私營機構及社會人士的代表。

第 4 章 —— 加拿大

4.1. 背景

4.1.1 加拿大是奉行議會政制的聯邦國家，設有兩議院制立法機關——上議院及下議院。加拿大的君主為英國女皇，由總督作為其代表。

4.1.2 英國國會為設立加拿大聯邦而通過的《1867 年英屬北美法令》(*British North America act, 1867*)於 1982 年改稱為《1867 年憲法法令》(*Constitution Act, 1867*)。《1982 年憲法法令》(*Constitution Act, 1982*)宣稱加拿大的憲法包括：

- (a) 《1982 年加拿大法令》(*Canada Act 1982*)及《1982 年憲法法令》；
- (b) 附表 1 所述的 24 項其他法令及命令(主要由 1867 年至 1975 年的《憲法法令》所組成)；及
- (c) (a)或(b)段所提述任何法令或命令的修訂。

4.1.3 加拿大基本上有 4 層法院。第一層是省法院，第二層是省及地區高級法院。同第二層但負責不同事宜的是聯邦法院審理組。另一層的是省上訴法庭及聯邦上訴法院，而最高一層則為加拿大最高法院。

4.1.4 在加拿大，簽訂公約屬行政事宜。加拿大無須國會批准便可簽訂國際公約。雖然只有聯邦行政機關獲授權簽訂國際公約，但聯邦政府不能在隸屬省司法管轄區的地區立法實施公約。由於人權屬聯邦及省共同司法管轄的事宜，聯邦政府一般的做法，是只有在取得加拿大各省及地區的支持，才批准加入某條人權公約。

4.2 6 項人權公約的狀況

4.2.1 加拿大為全部 6 項主要國際人權公約的締約成員。該等公約的批准狀況載於下表：

公約	批准或加入日期
《公民權利和政治權利國際公約》	1976 年 5 月 19 日
《經濟、社會及文化權利國際公約》	1976 年 5 月 19 日
《消除一切形式種族歧視國際公約》	1970 年 10 月 14 日
《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》	1987 年 6 月 23 日
《兒童權利公約》	1991 年 12 月 13 日
《消除對婦女一切形式歧視公約》	1981 年 12 月 10 日

4.2.2 加拿大亦為《公民權利和政治權利國際公約的任擇議定書》、《消除對婦女一切形式歧視公約的任擇議定書》及《兒童權利公約關於兒童參與軍事衝突的任擇議定書》的締約成員。

4.3 人權公約在本土法律中的地位

4.3.1 加拿大所批准的國際人權公約適用於加拿大聯邦層面及各省和地區的司法管轄區。國際公約只會在獲當地法例直接實施的情況下，才成為加拿大法律一部分。

4.3.2 加拿大並無任何釋義規則，規定法庭就本土法律所作的解釋必須符合公約義務。加拿大法庭會使用公約作為法律解釋的指引。

4.4 監察機制

政府間的安排

4.4.1 根據加拿大憲法，只有聯邦政府有權批准國際公約。然而，聯邦政府無權就省司法管轄區的事宜立法以履行其理應承擔的任何國際義務。

4.4.2 為協調聯邦和省實施國際人權公約，當局在1975年設立聯邦與省及地區人權事務官員常設委員會。

4.4.3 當局亦設立多個其他聯邦與省及地區委員會，委以與人權事宜有關的任命。加拿大法定人權機構協會將全國的人權委員會聯合起來，以便進行諮詢及互相合作。

4.4.4 舉例而言，負責加拿大婦女地位的部長⁴⁹ 每年均舉行會議，討論彼此相關的事宜，而聯邦與省及地區婦女地位高級官員研討會則通常每年舉行3次會議。此外，亦有一個聯邦與省及地區家事法委員會定期舉行會議，制訂及統籌涉及全國的家事法政策，並向副部長提供意見。

聯合國匯報機制

4.4.5 加拿大根據各條國際人權公約向聯合國呈交的報告，由聯邦政府與省及地區政府共同擬備。根據1975年聯邦與省的協議，省政府和地區政府有權就本身的活動擬備報告，而該等政府通常都會行使這項權利。省及地區政府的報告是聯邦政府為加拿大所呈交報告的其中一部分。

4.4.6 加拿大聯邦文化署(Federal Department of Canadian Heritage)在擬備呈交聯合國的報告方面，承擔一般責任，包括向省及地區政府進行諮詢。當局會邀請加拿大人權委員會就所有報告提供資料，並就擬稿表達意見。

⁴⁹ 加拿大婦女地位(The Status of Women Canada)為聯邦政府部門，負責促進性別平等，以及婦女全面參與國家的經濟、社會、文化及政治生活。

4.4.7 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官方組織的意見。聯邦政府偶爾會要求非官方組織正式參與擬備報告⁵⁰。近年，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⁵¹。

議會機制

4.4.8 在聯邦議會層面上，下議院人權及殘疾人士地位常設委員會、外交及國際貿易常設委員會及持續人類發展委員會偶爾亦會研究國際人權事宜。

4.4.9 上議院於2001年設立一個常設委員會，專責處理人權事宜。在2001年5月，上議院人權常設委員會獲授權檢討政府處理加拿大國際及全國人權事宜的機制。該委員會其後發表檢討報告，題為“承諾維持：履行加拿大的人權義務”(Promises to Keep: Implementing Canada's Human Rights Obligations)⁵²。

法律機制

4.4.10 該6項國際人權公約並無直接納入加拿大的法律之中⁵³。《加拿大權利及自由憲章》(Canadian Charter of Rights and Freedoms)及《加拿大人權法令》(Canadian Human Rights Act)為加拿大用以保障人權的兩大法律文書。

⁵⁰ 請參閱 Christof Heyns & Frans Viljoen, *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*, The Hague: Kluwer Law International, 2002, 135-40 頁。

⁵¹ 一個明顯例子是加拿大兒童權利聯盟。該聯盟有任命確保《兒童權利公約》所提及關注兒童權利的加拿大組織及青少年團體有集體聲音。該個有超過 50 個全國和省級非官方組織的聯盟曾發表報告，隨同加拿大政府的進度報告呈交聯合國。請參閱 Canadian Coalition for the Rights of Children, *The UN Convention on the Rights of the Child: How Does Canada Measure Up?* 1999 年 11 月。報告的最新修訂本於 2003 年 5 月發表。

⁵² 可於以下網址取閱：<http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02dec01-e.htm>。

⁵³ 請參閱 Christof Heyns & Frans Viljoen, *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*, The Hague: Kluwer Law International, 2002, 124-5 頁及上議院人權常設委員會, *Promises to Keep: Implementing Canada's Human Rights Obligations*, 2001 年 12 月。

《加拿大人權及自由憲章》

4.4.11 《加拿大人權及自由憲章》於 1982 年宣布生效，並已加入加拿大憲法，作為《1982 年加拿大憲法法令》第 I 部附表 B。《加拿大人權及自由憲章》只對政府適用。

4.4.12 《加拿大人權及自由憲章》保障若干權利，包括基本自由、民主權利、流動權利、法律權利、平等權利、語言權利及少數族裔語文教育權利。當局草擬《加拿大人權及自由憲章》時已顧及加拿大的國際義務，包括《消除一切形式種族歧視國際公約》、《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會及文化權利國際公約》，以及《消除對婦女一切形式歧視公約》⁵⁴。在《加拿大人權及自由憲章》的條文中，很多部分均以《公民權利和政治權利國際公約》的條文為藍本。

4.4.13 《加拿大人權及自由憲章》藉限制政府通過歧視或侵犯人權的法例或採取歧視或侵犯人權的行動的能力，以保障加拿大人民的權利和自由。根據《加拿大人權及自由憲章》提出的質疑如屬有理，法庭可宣布有關法例並無任何效力及作用。

4.4.14 《加拿大人權及自由憲章》提供若干法律補救。根據《加拿大人權及自由憲章》第 24 條，任何人如其憲章權利受到侵犯或不獲給予該等權利，可向具司法管轄權的法院申請適當而公正的補救。

《加拿大人權法令》

4.4.15 在聯邦層面上，最重要的人權法例是於 1978 年生效的《加拿大人權法令》。該法令將就業、提供貨物和服務方面基於 11 種理由(包括種族、國家本源或民族本源、膚色、宗教、年齡、性別、婚姻狀況、家庭狀況、赦罪、傷殘及性傾向)而作出的歧視列為不合法。

4.4.16 《加拿大人權法令》適用於為聯邦政府或聯邦政府所規管的私人公司工作的人士。在 1997 年，當局修訂《加拿大人權法令》，規定僱主及服務機構關顧所有傷殘人士，並確保人權委員會能更加獨立(詳情請參閱第 4.4.20 至 4.4.28 段)。

⁵⁴ 請參閱 Christof Heyns & Frans Viljoen, *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*, The Hague: Kluwer Law International, 2002 年，第 123 頁。

4.4.17 在1999年，司法部部長成立事務委員會以檢討《加拿大人權法令》。該事務委員會於2000年呈交報告，其中提出165項建議，藉以處理多項事宜，包括人權保障程序以至額外保障等⁵⁵。部分建議關乎加拿大人權委員會的權力和程序，以及政府遵守國際人權公約的情況⁵⁶。

其他本土人權法例

4.4.18 各省均有本身的人權法律，通常稱為守則或法令(在魁北克省則稱為憲章)，涵蓋聯邦法例沒有納入的其他類型組織。省政府、學校、零售商店、食肆及大部分工廠均為省級人權法例所涵蓋。省級人權法例亦禁止住屋方面的歧視⁵⁷。

專責組織

4.4.19 在監察國際人權公約的實施方面，在加拿大的聯邦及地區層面發揮作用的主要專責組織均是人權委員會。

人權委員會

4.4.20 加拿大首個人權委員會為安大略省人權委員會，其成立目的為施行1962年的新《安大略省人權守則》。至七十年代後期，各省及聯邦層面均已成立人權委員會。

4.4.21 在六十及七十年代期間，當局越來越有興趣利用專責行政機構保障人權。箇中原因之一，是傳統的法庭制度在進行人權法例改革方面的能力正不斷受到抨擊。由身為人權政策方面的專家之官員任職委員會類型的組織，相信可以以最經濟、最有效率、最具成效及最能回應社會的方式施行有關政策⁵⁸。

⁵⁵ 加拿大人權法令檢討事務委員會，*Promoting Equality: A New Vision*, 2000，網址為：<http://canada.justice.gc.ca/chra/en/index.html>。

⁵⁶ 該事務委員會建議(i)《加拿大人權法令》的序言應提及加拿大所簽訂的國際人權協定，以及(ii)加拿大人權委員會有責任監察聯邦政府是否遵守國際人權公約，並就此向國會及聯合國人權委員會匯報。

⁵⁷ 一個例子是業主因某人的種族或宗教而拒絕向其出租樓宇。

⁵⁸ 詳情請參閱 R. Brian Howe and David Johnson, *Restraining Equality: Human Rights Commissions in Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 2000。

4.4.22 加拿大人權委員會於1977年成立。加拿大人權委員會負責施行《加拿大人權法令》，並確保聯邦司法管轄區內各處均奉行平等機會及同等待遇的原則。

4.4.23 加拿大人權委員會的任命包括：

- (a) 根據《加拿大人權法令》所列舉的理由，協助有關各方解決在就業及提供服務方面的歧視投訴；
- (b) 調查歧視投訴，包括進行等值工作的男女在薪酬方面所指稱的不公平情況；
- (c) 進行審核並在有需要時採取行動，以確保僱主遵守《就業平等法令》；
- (d) 監察影響指定團體(婦女、土著居民、少數民族及殘疾人士)的計劃、政策及法例，以確保其人權獲得保障；及
- (e) 制訂及進行資訊計劃，以加深公眾對《加拿大人權法令》及加拿大人權委員會的角色和活動的了解。

4.4.24 加拿大人權委員會由最多兩名全職和最多6名兼職專員組成。專員由總督按總理／內閣的建議委任。加拿大人權委員會直接向國會而非部長負責。加拿大人權委員會向國會提交年報，並可在其認為適當時向國會發出特別報告。

4.4.25 加拿大人權委員會定期舉行會議，就個別投訴作出裁決及通過委員會的政策。部分投訴透過調解方式或其他程序⁵⁹解決。委員會亦可委任調查員就個別投訴進行研究。

4.4.26 專員可在調查員報告在委員會會議發表時，考慮任何一方的陳詞。他們如認為某投訴並無證據支持，便會予以撤銷。專員如認為投訴有證據支持，便會將之轉介加拿大人權審裁處處理。

⁵⁹ 有關投訴處理程序的詳細資料，請參閱以下網址：
http://www.chrc-ccdpc.ca/publications/Complaint_Plaintes_index.asp?l=e.

4.4.27 加拿大人權審裁處獨立於人權委員會，可舉行公開聆訊，讓雙方提出論據及傳召證人。審裁處會決定是否有基於禁止的理由而作出的歧視，並可在適當時下令作出補救。

4.4.28 投訴人及答辯人均可要求加拿大聯邦法院覆核專員或加拿大人權審裁處所作的決定。在某些情況下，投訴可一直上訴至加拿大最高法院。

第 5 章 —— 分析

5.1.1 表1至表5(第34-38頁)綜述在本研究所探討的3個地方以及香港特區⁶⁰ 監察國際人權公約實施情況的機制的不同特質。以下的分析將會就香港特區的情況探討其中一些重要的事項。

聯合國匯報機制

5.1.2 在本研究所探討的地方均設有不同機制，讓公眾及非政府組織參與擬備報告，並且全都訂有慣例，就政府擬備的報告擬稿徵詢意見。

5.1.3 英國設有諮詢委員會協助政府籌組報告的諮詢過程，以及監察跟進公約監察組織所提建議的進展。當英國政府把其向聯合國提交的定期報告的擬稿公布以徵詢公眾意見時，非政府組織亦有機會就報告擬稿發表意見。新西蘭政府則致力發布公約報告的初稿，讓公眾提出意見。

5.1.4 在加拿大，聯邦政府在擬備大部分重要聯合國的報告時，都有就其負責的部分諮詢非政府組織。加拿大人權委員會亦會獲邀參與檢討及就報告提供資料。

5.1.5 在香港特區，民政事務局負責就所有人權公約擬備報告，惟《消除對婦女一切形式歧視公約》則屬例外，根據該條公約擬備報告乃衛生福利及食物局的責任。香港特區所擬備的報告均會以中國報告的一部分來提交聯合國(根據《公民權利和政治權利國際公約》提交的報告則屬例外)。在擬備報告前，香港特區政府會公布有關報告的項目大綱，藉以徵詢公眾意見⁶¹。香港特區政府並沒有公布報告擬稿以徵詢公眾意見的慣例。

⁶⁰ 有關香港的資料摘錄自一份題為“國際人權公約的實施情況：監察機制”的立法會文件(立法會 CB(2)1957/02-03(03)號文件)。該份文件載於附錄。

⁶¹ 有關香港特區的非政府組織參與聯合國匯報程序的討論，請參閱 Andrew Byrnes, "Uses and Abuses of the Treaty Reporting Procedure: Hong Kong Between Two Systems," in Philip Alston & James Crawford, *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000 and Carole J. Petersen and Harriet Samuels, "The International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: A Comparison of Its Implementation and the Role of Non-Governmental Organisations in the United Kingdom and Hong Kong," *Hastings International and Comparative Law Review*, Fall 2002。

5.1.6 在香港特區，立法會民政事務委員會負責監察香港特區政府根據各條國際人權公約向聯合國提交報告的情況，以及其跟進相關聯合國公約監察組織就香港特區的報告所提建議的進展。在聯合國就該等報告舉行聽證會之前或其後，民政事務委員會通常都會召開特別會議，讓政府及非政府組織的代表與立法會議員就任何相關事宜交換意見。

5.1.7 為加強立法會在監察各條人權公約於香港特區的實施情況所扮演的角色，民政事務委員會的委員曾建議政府應每年就該等公約的實施進展向立法會提交報告。政府不久前已同意，就各條適用於香港特區的人權公約的年度發展概要向立法會提交報告⁶²。

議會機制

5.1.8 在英國，國會成立的人權聯合委員會旨在加強人權在國會的工作中所扮演的角色。人權聯合委員會一直按照英國的國際人權義務積極參與評估政府的措施和法例。同樣，加拿大上議院設立人權常設委員會，亦相信能夠加強國會在審議國際人權問題方面的職能。

5.1.9 新西蘭和香港特區的立法機關並沒有任何專責處理人權事宜的委員會。然而，立法會民政事務委員會的其中一項職責，是監察及研究有關人權方面的政府政策及備受公眾關注的事宜。

法律機制

5.1.10 本研究所探討的 3 個地方和香港特區雖然都採用普通法，但國際人權公約獲納入這些地方本土法律制度的程度卻有很大分別。近年，該 3 個地方的政府已陸續對本身的法律制度就保障人權事宜展開大規模的檢討，而其中一個重點是收窄國際人權義務與履行該等義務的當地措施之間不斷擴大的分歧。

⁶² 請參閱民政事務委員會 2002 至 2003 年度報告(立法會 CB(2)2643/02-03 號文件)。

5.1.11 在英國，大部分國際人權公約義務並非落實該等責任的法例的主題。只有《1998年人權法令》將《歐洲人權公約》規定的大部分人權納入英國的法例之內。不過，政府會定期檢討英國執行各項國際人權文書的情況。

5.1.12 在加拿大，《加拿大人權及自由憲章》是根據加拿大履行國際義務的精神草擬，其中包括《消除一切形式種族歧視國際公約》、《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會及文化權利國際公約》，以及《消除對婦女一切形式歧視公約》所訂的責任。《加拿大人權及自由憲章》有許多條文是以《公民權利和政治權利國際公約》的條文為藍本。在1999年，該國就《加拿大人權法令》進行了一次大規模的檢討。

5.1.13 在新西蘭，各項國際人權義務是透過《1990年新西蘭人權法案法令》及《1993年人權法令》⁶³的條文來執行。在2000年，政府決定對《1993年人權法令》，以及新西蘭各個人權機構的角色、相互關係、運作和架構進行一項部長級的重新評核。

5.1.14 在香港特區，《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會及文化權利國際公約》的重要性，是受《基本法》第三十九條保障。《基本法》第三十九條訂明，該兩條公約“適用於香港”的有關規定“繼續有效，通過香港特區的法律予以實施”。《人權法案條例》在1991年制訂，專為在本港法例內落實《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港特區的有關規定。

5.1.15 在1993年，政府因應《人權法案條例》對香港特區所有法例進行檢討，結果有40多項法律條文需要作出修訂。自此以後，政府再沒有就國際人權義務與本港履行該等義務的措施之間的差異進行任何大規模的檢討。在2003年6月，香港特區政府宣布有意提交一項種族歧視法例。

人權委員會

5.1.16 在是次研究所探討的3個地方之中，只有英國沒有設立全國性的人權委員會。但英國在1998年制訂《人權法令》後，就成立獨立的人權委員會進行的討論亦逐漸增加。隸屬國會的人權聯合委員會就此事發表了一份詳細報告，並於結論中表示有迫切需要成立獨立的委員會。英國最近已宣布有意成立平等及人權委員會。

⁶³ 詳情請參閱 Mark Gobbi, "Drafting Techniques for Implementing Treaties in New Zealand," *Statute Law Review*, Vol. 21, No.2, pp. 71-103。

5.1.17 新西蘭及加拿大自 1977 年開始已分別成立人權委員會。該兩處地方成立該類組織有很多原因，其中包括來自地方團體及國會機構的壓力、與國際人權法例同步發展的意願，以及對法院制度處理人權事宜之不信任等。

5.1.18 近年，新西蘭及加拿大的人權委員會均有進行大規模的檢討。該等委員會被認為應加強集中教育及推廣的工作，不應將精力花費於個別投訴事項上。

5.1.19 民政事務委員會部分委員對香港特區政府繼續漠視相關聯合國公約監察組織的建議，及拒絕設立人權委員會表示關注⁶⁴。聯合國人權事務委員會在 1999 年的審議結論第 9 段表示“*仍然關注香港特區仍未有設立獨立的法定機構，負責調查和監察香港特區違反人權以及落實公約所載權利的情況。*”

5.1.20 香港特區政府重申其立場，表示在相關法例、獨立的司法機關、法律援助制度，以及其他機構(例如申訴專員公署、報界、非政府機構及立法會等)的監察之下，人權已經獲得妥善保障。政府不認為引入例如人權委員會此類新機構，會帶來任何明顯好處⁶⁵。

其他機制

5.1.21 在英國，政府內部已設立機制，並與非政府機構合作檢討英國在執行國際人權文書方面的情況，以及監察其跟進國際監察組織所提建議方面的進度。

5.1.22 在新西蘭，近期一項修訂法例已授權人權委員會在諮詢有關各方後制訂一個全國行動計劃，藉以推廣及保障人權。

⁶⁴ 請參閱民政事務委員會 2002 至 2003 年度的報告(立法會 CB(2)2643/02-03 號文件)。聯合國多個委員會曾一再表示關注香港特區欠缺一個具廣泛授權的人權機構。

⁶⁵ 中華人民共和國香港特區根據《公民權利和政治權利國際公約》提交的第一次報告，第 20 至 22 段，可於以下網址取閱：<http://www.info.gov.hk/hab/doc/e-pt2-2.doc>。

5.1.23 在加拿大，現時已設立機制統籌聯邦政府與省政府在推行國際人權公約方面的工作。

5.1.24 在香港特區，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。

表 1 - 聯合國匯報機制

地方	聯合國匯報機制
英國	憲制事務處對《公民權利和政治權利國際公約》及《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》有領導責任，內政部負責《消除一切形式種族歧視國際公約》，外交和聯邦事務部負責《經濟、社會及文化權利國際公約》，貿易和工業處轄下的婦女及平等事務小組負責《消除對婦女一切形式歧視公約》，而兒童及青年事務小組則負責《兒童權利公約》。
新西蘭	婦女事務部及青年事務部分別根據《消除對婦女一切形式歧視公約》及《兒童權利公約》擬備報告。其他所有報告均由外交及貿易部擬備。政府則致力發布公約報告的初稿，讓公眾提出意見。
加拿大	相關報告由聯邦政府與省政府及地區政府聯手擬備。聯邦政府轄下的加拿大聯邦文化署就擬備該等報告承擔一般責任。
香港特區	民政事務局負責根據各條公約擬備報告，但《消除對婦女一切形式歧視公約》的報告除外，該報告屬於衛生福利及食物局負責的範疇。香港特區向聯合國提交的報告是包含於中國的報告之內 ⁶⁶ 。在擬備該等報告之前，香港特區政府會公布報告的項目大綱以諮詢公眾意見。

⁶⁶ 根據《公民權利和政治權利國際公約》提交的報告除外。

表 2 - 議會機制

地方	議會機制
英國	人權聯合委員會負責審議及匯報與人權有關的事宜，並負責研究所有與人權事宜相關的法案。
新西蘭	並無專責處理人權事宜的委員會。眾議院近年建立了一個新制度，政府會把國際公約連同其對國家利益的分析一併提交眾議院審議，然後才根據有關公約採取具約束力的行動。
加拿大	上議院人權常設委員會專責處理人權事宜。
香港特區	立法會民政事務委員會有權監察及審核在人權方面的政府政策和備受公眾關注的事宜。

表 3 - 法律機制

地方	主要人權法例	要點
英國	《1998 年人權法令》	<ul style="list-style-type: none"> - 收納《歐洲人權公約》規定的大部分權利(下稱“公約權利”); - 規定所有法例必須盡量配合公約權利詮釋及執行; 及 - 把公共機關不符合公約權利的行為定為非法。
新西蘭	《新西蘭人權法案法令》(下稱《人權法案法令》) 《人權法令》	<p>《人權法案法令》</p> <ul style="list-style-type: none"> - 就新西蘭的公民權利和政治權利提供保障，並確立對《公民權利和政治權利國際公約》的承擔; - 對政府及公職履行者的行為同樣適用; - 法院必須盡一切可能以符合《人權法案法令》的原則詮釋其他法例; 及 - 若個別法案與《人權法案法令》有抵觸，總檢察長必須知會眾議院。 <p>《人權法令》</p> <ul style="list-style-type: none"> - 旨在根據《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會及文化權利國際公約》的一般規定，對人權提供保障; - 對公營機構及私營機構同樣適用; 及 - 由人權委員會及法院負責執行。
加拿大	《加拿大人權及自由憲章》 《加拿大人權法令》	<p>《加拿大人權及自由憲章》</p> <ul style="list-style-type: none"> - 加拿大憲法的一部分; - 只對政府適用; - 當中許多條文是以《公民權利和政治權利國際公約》的條文為藍本; 及 - 法院可剔除抵觸《加拿大人權及自由憲章》的法例。 <p>《加拿大人權法令》</p> <ul style="list-style-type: none"> - 適用於為聯邦政府或受聯邦政府規管的私人公司工作的人士; - 取締在僱傭及提供貨物和服務方面的 11 個歧視範疇; 及 - 由加拿大人權委員會負責執行。
香港特區	《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會及文化權利國際公約》的重要性是受《基本法》保障 《人權法案條例》	<p>《人權法案條例》</p> <ul style="list-style-type: none"> - 在本港法例中落實《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港特區的有關規定; 及 - 適用於政府及所有公共機關。

表 4 - 人權委員會

地方	人權委員會	權力及職能
英國	並無全國性的人權委員會 ⁶⁷ 。	不適用。
新西蘭	在 1977 年設立人權委員會。	(a) 提倡人權； (b) 負責教育及統籌關於人權的計劃； (c) 發表公開聲明； (d) 進行諮詢，並與其他人士和組織合作保障人權； (e) 就似乎侵犯人權的任何法例或慣例或程序進行調查； (f) 在法院或審裁處參與關於人權的法律程序；及 (g) 向總理匯報影響人權的任何事宜，包括立法提議及國際文書所造成的影響。
加拿大	各省及聯邦政府均設有人權委員會。加拿大人權委員會在 1977 年設立。	(a) 協助有關各方化解關於歧視的投訴； (b) 調查關於歧視的投訴； (c) 進行審核及在有需要時採取行動，確保僱主有遵守《就業平等法令》(<i>Employment Equity Act</i>)的規定； (d) 監察對指定類別人士有影響的計劃、政策和法例，確保他們的人權獲得保障；及 (e) 制訂及進行資訊計劃，令公眾更加了解《加拿大人權法令》及加拿大人權委員會的角色和活動。
香港特區	並無設立人權委員會。	不適用。

⁶⁷ 英國政府近期已宣布有意成立平等及人權委員會。北愛爾蘭設有一個人權委員會，而有關方面已決定成立蘇格蘭人權委員會。

表 5 - 其他機制

地方	其他機制
英國	- 國際人權文書跨部門檢討；及 - 部長級非政府組織人權論壇。
新西蘭	- 全國行動計劃。
加拿大	- 聯邦與省及地區人權事務官員常設委員會； - 加拿大法定人權機構聯會；及 - 聯邦與省及地區婦女地位高級官員研討會。
香港特區	- 無。

附錄

立法會民政事務委員會
國際人權公約的實施情況：監察機制

目的

本文件旨在闡述適用於香港的國際人權公約⁶⁸的有關實施情況的監察機制。

現行機制

2. 國際人權公約的實施情況，通過多種途徑受到監察：
 - (a) **聯合國的報告程序**：委員會知道，聯合國公約規定締約成員須提交定期報告，並應公約組織的要求呈交額外報告。各公約監察組織本身就是國際社會委任的監察員。他們通過審核各政府、非政府機構和其他組織所提交的報告，以及舉行有關的審議會，履行監察的職責。此外，編製報告也能起監察作用，因為在編製的過程中，有關政府須參考公約監察組織、當地及國際觀察員的意見，總結當時在其管轄地區內的人權保障措施；
 - (b) **本港的司法體系**：有關公約在國際上對香港特別行政區政府具有約束力，而且有關公約所確保的個人權利，在香港已獲得多重法律保障。法院負責詮釋和落實各項通過本港的法律制度行使的權利。在這方面，法院會參考公約監察組織的意見，以及國際上關乎人權問題的判決。香港的司法機關既有能力又獨立，假如有人聲稱其某些權利受到侵犯並提出訴訟，不論侵犯者是政府、個別人士還是團體，法院都會作出公正的裁決。事實上，在所有奉行法治的司法管轄區(例如香港)，法院都是保障各種權利的最後把關者；

⁶⁸ 即《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《兒童權利公約》、《消除一切形式種族歧視國際公約》及《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》。

- (c) **立法會**：立法會議員，尤其是本委員會的成員，經常促請政府就保障人權的表現作出解釋，有關解釋涉及一般事宜，也涉及與人權公約有關的問題；
- (d) **專責組織**：政府設立平等機會委員會、個人資料私隱專員公署、婦女事務委員會及申訴專員公署，開宗明義是為了由這些機構監察其職權範圍內的有關情況。除平等機會委員會及個人資料私隱專員公署外，上述其他組織不會經常處理人權問題。雖然如此，這些組織對於促進良好管治是不可或缺的；而在任何司法管轄區裏，這種良好的管治均是保障人權的先決條件之一；
- (e) **非政府機構**：如其他司法管轄區的情況一樣，香港的非政府機構積極監察人權公約在本港的實施情況。這些機構會向公眾、立法會議員及國際社會反映關注事項，因此在監察工作上舉足輕重的；
- (f) **傳媒**：本港的傳媒機構享有自由、積極主動，一旦發現任何可能違反人權的情況，定會如實報道，讓本港市民和國際社會知道問題所在，以及相關的事實。

3. 上文清楚說明，無論在本港或國際方面，現時都有足夠機制確保政府根據國際公約履行承諾，只不過對於政府須為承擔公約的責任而採取什麼措施，可能意見不一。舉例來說，關於香港是否需要設立一個獨立的中央監察組織(通常稱為人權委員會)的問題，便引起不同的意見。某些本港及國際論者曾經促請我們設立一個這樣的組織。

4. 我們認為，本港現有的法律、政策及慣例，已經符合有關公約的要求⁶⁹。不過，有論者認為，本港不按照上述建議行事，有可能違反了國際責任。然而，實情並非如此：沒有任何一條國際公約規定任何政府設立中央人權監察組織。

⁶⁹ 關於我們在遵守《消除一切形式種族歧視國際公約》規定方面的問題，屬特殊的例外情況。我們正積極研究這個問題。

未來路向

5. 在二零零三年四月十一日的委員會會議上，有委員建議政府應每年就適用於香港的公約的實施情況，向立法會提交報告，以加強現有機制。這報告會是政府按公約規定向聯合國提交報告之餘，額外擬備的報告。委員要求我們就上述建議作出回應。

6. 我們認為無需增設機制，但對於四月十一日會議上有關要求政府提交進度報告的建議，我們原則上不反對。不過，這樣做會對民政事務局原本用於按聯合國公約規定提交報告的資源，構成額外負擔。因此，我們必須研究承擔這些額外工作的影響。我們會盡快把結論告知委員會。

民政事務局
二零零三年五月

參考資料：書籍及文章

1. Alston, Philip & Crawford, James. *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
2. Aust, Anthony. *Modern Treaty Law and Practice*, London: Cambridge University Press, 2000.
3. Bayefsky, Anne F. ed., *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century*, The Hague: Kluwer Law International, 2000.
4. Blackburn, Robert. "Parliament and Human Rights," in Dawn Oliver & Gavin Drewry, *The Law and Parliament*, London: Butterworths, 1998.
5. Bracegirdle, Allan. "Domestic Procedures for International Treaty Actions: Description of New Zealand Procedures," *Public Law Review*, Vol. 14, 2003, pp. 28-40.
6. Neff, Stephen C. & Aveybury, Eric. "Human Rights Mechanisms in the United Kingdom," in Hossain Kamal et al. *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices : National Experiences throughout the World*, The Hague: Kluwer Law International, 2000.
7. Hucker, John. "Bringing Rights Home: The Role of National Human Rights Institutions" in Frances Butler ed., *Human Rights Protection: Methods and Effectiveness*, London: Kluwer Law International, 2002.
8. Byrnes, Andrew. "Uses and Abuses of the Treaty Reporting Procedure: Hong Kong Between Two Systems," in Philip Alston & James Crawford, *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
9. Clayton, Richard & Tomlinson, Hugh. *The Law of Human Rights*, Vol. 1, Oxford: Oxford University Press, 2000.
10. Feldman, David. "Parliamentary Scrutiny of Legislation and Human Rights," *Public Law*, Summer, 2002, pp. 323-48.
11. Feldman, David. *Civil Liberties and Human Rights in England and Wales*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2002.
12. Feldman, David. "Confrontation and Co-operation between Institutions in the Protection of Human Rights" in Frances Butler ed., *Human Rights Protection: Methods and Effectiveness*, London: Kluwer Law International, 2002.

-
13. Fottrell, Deirdre. "Reinforcing the Human Rights Act — the Role of the International Covenant on Civil and Political Rights," *Public Law*, Autumn, 2002, pp. 485-500.
 14. Gobbi, Mark. "Drafting Techniques for Implementing Treaties in New Zealand," *Statute Law Review*, Vol. 21, No.2, 2000, pp.71-103.
 15. Gobbi, Mark. "Making Sense of Ambiguity: Some Reflections on the Use of Treaties to Interpret Legislation in New Zealand," *Statute Law Review*, Vol. 23, 2002.
 16. Heyns, Christof & Viljoen, Frans. *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*, The Hague: Kluwer Law International, 2002.
 17. Howe, R. Brian & Johnson, David. *Restraining Equality: Human Rights Commissions in Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 2000.
 18. Hunt, Paul & Bedggood, Margaret. "The International Law Dimension of Human Rights in New Zealand," in Grant Huscroft & Paul Rishworth eds., *Rights and Freedoms: The New Zealand Bill of Rights Act 1990 and the Human Rights Act 1993*, Wellington: Brooker's Ltd., 1995.
 19. O'Brien, Martin. "Non-governmental Organisations and the United Nations," in Angela Hegarty & Siobhan Leonard eds., *Human Rights: An Agenda for the 21st Century*, London: Cavendish Publishing Ltd., 1999.
 20. O'Flaherty, Michael. *Human Rights and the UN: Practice before the Treaty Bodies*, 2nd ed., The Hague: Kluwer Law International, 2002.
 21. Petersen, Carole J. & Samuels, Harriet. "The International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: A Comparison of Its Implementation and the Role of Non-Governmental Organisations in the United Kingdom and Hong Kong," *Hastings International and Comparative Law Review*, Fall 2002.
 22. Shorts, Edwin & Than, Claire de. *Human Rights Law in the UK*, London: Sweet & Maxwell, 2001.
 23. Steniner, Henry & Alston, Philip. *International Human Rights in Context: Law Politics, Morals*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2000.

其他資料

英國

1. House of Commons Select Committee on Procedure, Second Report of Session 1999-2000, *Parliamentary Scrutiny of Treaties*, HC 210, available at <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmproced/210/21003.htm>.
2. Joint Committee on Human Rights, Sixth Report of Session 2002-03, *The Case For A Human Rights Commission*, HC 487-I, available at <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200203/jtselect/jtrights/67/67.pdf>.
3. Joint Committee on Human Rights, Ninth Report of Session 2002-03, *The Case for A Children's Commissioner for England*, HC 666, available at <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200203/jtselect/jtrights/96/96.pdf>.
4. Joint Committee on Human Rights, Tenth Report of Session 2002-03, *The UN Convention on the Rights of the Child*, HC 81, available at <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200203/jtselect/jtrights/117/117.pdf>.
5. United Nations Human Rights Committee, "Concluding Observations of the Human Rights Committee: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland," CCPR/CO/72/United Kingdom, available at <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/>.
6. "Core document forming part of the reports of States Parties: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland," HR/CORE/1/ADD 5/Rev 2, available at [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/039d9569f2881aa38025655a005b6d03?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/039d9569f2881aa38025655a005b6d03?Opendocument).

新西蘭

1. *New Zealand's 5th CEDAW Report: The Status of Women in New Zealand 2002*, available at <http://www.mwa.govt.nz/pub/CEDAW-RPT-NZ%27s-5th-Report-2002.pdf>.
2. Ministry of Justice, *Re-evaluation of the Human Rights Protections in New Zealand*, October 2000, available at http://www.justice.govt.nz/pubs/reports/2000/hr_reevaluation/index.html.
3. Mariam Bell, "The Establishment of the Human Rights Commission," available at <http://www.hrc.co.nz/index.php?p=390>.

加拿大

1. Canadian Coalition for the Rights of Children, *The UN Convention on the Rights of the Child: How Does Canada Measure Up?*, November 1999.
2. Standing Senate Committee on Human Rights, *Promises to Keep: Implementing Canada's Human Rights Obligations*, December 2001, available at <http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02dec01-e.htm>.
3. The Canadian Human Rights Act Review Panel, *Promoting Equality: A New Vision*, 2000, available at <http://canada.justice.gc.ca/chra/en/index.html>.

香港

1. LegCo paper CB(2)1999/02-03(02), "Monitoring Mechanism for the Implementation of United Nations Human Rights Treaties in the Hong Kong Special Administrative Region", available at <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/panels/ha/papers/ha0509cb2-1999-2e.pdf>.
2. LegCo paper CB(2)1957/02-03(03), "Implementation of International Human Rights Treaties: Monitoring Mechanisms", available at <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/panels/ha/papers/ha0509cb2-1957-3e.pdf>.
3. LegCo paper CB(2)2643/02-03, "Report of the Panel on Home Affairs 2002-2003", available at <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/panels/ha/reports/ha0702cb2-rpt-e.pdf>.