

香港人權監察

HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

呈交立法會民政事務委員會

有關香港監察國際人權公約實施機制的意見書

2004年5月14日

香港人權監察認為，香港監察國際人權公約實施情況的機制，非常不足。最關鍵的問題在於缺乏一個根據《巴黎原則》而建立的獨立的、法定的人權公署（或稱人權委員會）。

政府部門

民政事務局是政府中負責人權事宜的政策局（婦女事務則由衛生福利局負責）。然而，即使局中官員在會見民間團體時亦指局方從來沒有宣稱，也不是負責監察香港的人權狀況。各個政府部門基本上都沒有機制或人員從人權角度專注監察部門內狀況；而政府內部向律政署徵詢意見時，當中不少都是員工的權利問題。

我們所見，民政事務局亦缺乏資源作有系統的監察。而且作為政府的一部份，它並無獨立位置去監察政府，甚至有傷害《平機會》獨立性的問題，情況難以令人滿意。

公約報告的機制

在公約報告的起草過程當中，民政事務局只公布報告的大綱，來徵詢公眾和民間團體的意見。及後民政事務局就自行起草，至完成報告並提交聯合國之後，才公開予公眾。

報告大綱非常粗略，難以令關注人權事宜的民間團體明白報告將會包括甚麼事實和事件，不熟悉公約的公眾就更難明白，任何人都難以給予意見。而政府亦拒絕在草擬過程中公開草稿，令進一步給予意見無法進行。

在報告內，有時會用「有意見認為」等方式引述民間團體或公眾的意見，但只引述有關的結論，絕少將其理由列出，因此亦無助聯合國人權公約機構監察香港實施公約的實際情況。這種方式更令部份團體認為就報告大綱給予意見，只會被政府利用作為反駁民間的聲音的工具，無助促進人權以至改善政策和施政。

更關鍵的是聯合國給予政府的報告指引中，強調起草過程是一個政策檢討的過程。公眾、民間團體和政府有關部門的人士應利用這個機會，一同去審視各項有關的政策。可是政府並沒有善用這個機會，而把它約化成一個報告的繕寫過程；它將政府認為適合的事項，用它認為合適的文字，撰寫成文，就可以交差了事。因此給予意見的團體，在起草的諮詢會中只會見到民政事務局的人員，至於其他有關的政策局，根本沒有派員到場。就例如在過往有關酷刑公約報告大綱的諮詢會，政策上最相關的保安局的官員根本從未出現；發言團體就一些政策和事件提出質疑時，民政事務局可能連事件的基本事實也未知曉，根本無法回應；而且很多時候他們都以涉及別的政策局的職權範疇為理由不願多談，檢討和監察實在無從。即使民政事務局轉交給有關部門會上的意見，也不見有進一步的討論和跟進。

政府在態度上漠視各公約機構審議結論要求落實人權保障的建議，令檢討失去最根本的基礎。政府既無誠意落實人權公約，又不與社會一同檢討政策，公約報告製作過程的作用已經大減。

審議報告結論的討論也通常只在立法會的民政事務委員會舉行，民政事務局並無舉行諮詢會跟進。

建議

我們建議，為了有效監察人權公約的施行，特首和立法會都應建基於普及而平等的選舉；在行政局內引進重視和認識人權的人士；要清楚指明民政事務局是負責監察和促進香港人權狀況的決策局，並給予它實權去執行這種工作；以至各部門內部都應設立專責監察人權的機構或職位；在社會上容許民間公民社會的發展，建立一個自由的公共空間，讓大眾能有效監察政府和其他權勢。

此外，香港需要根據《巴黎原則》，盡速設立一個獨立的、法定的專門監察和促進人權的人權公署（或稱人權委員會）。它可以根據人權法和基本法的人權保障條文，監察政府和促進人權，而毋須等候全面的平等機會等立法。

在設立人權公署之前，有關方面也要根據《巴黎原則》改善平等機會等組織的成員組合、職能和工作。

最近發展出來的民政事務局與民間團體間的「人權論壇」，應該發展成爲一個民間團體與有關政策局官員，在起草報告不同階段中一同審視草稿和檢討政策的場合，以及在審議結論發表後，成爲官民一起討論和跟進各公約機構審議結論的園地，以求落實公約機構的建議。

立法會各個委員會亦應就起草時的不同階段的草稿，以及委員會的審議結論，展開討論，敦促政府落實公約。