發佈：2010-06-22, 週二 21:49
點擊數：7736

壹、中國與香港落實人權公約的情況

聯合國於1948年通過《世界人權宣言》，之後再過了十數年，草擬了《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會、文化權利國際公約》，兩條公約於1976年生效，其後聯合國陸續通過其他多條專題的人權公約。

中國政府已簽署了多條人權公約。除了最重要的《公民權利和政治權利國際公約》，大部份亦已經生效（見附表）。在1997年之前，香港是英國殖民地，因為前宗主國的決定，多條公約已在香港生效，《經濟、社會、文化權利國際公約》更在1976年已生效，比中華人民共和國早25年。

中國（包括香港）簽署人權公約和公約生效的日期

公約	簽署日期	生效日期
《消除對婦女一切形式歧視公約》	1980 （英國：1981）	1980 （香港：1996）
《禁止酷刑和其他殘忍、不人道和有辱人格的待遇或處罰公約》	1986 （英國：1985）	1988 （香港：1992）
《兒童權利公約》	1990 （英國：1990）	1992 （香港：1994）
《經濟、社會、文化權利國際公約》	1997 （英國：1968）	2001 （香港：1976）
《公民權利和政治權利國際公約》	1998 （英國：1968）	尚未被人大確認，因此未生效 （香港：1976）
《殘疾人權利公約》	2007	2008
《消除一切形式種族歧視國際公約》	-- （英國：1966）	1981 （香港：1997）

締約國簽署公約之後，要由其國會確認，公約才會開始生效，這表示該國承諾按公約的標準落實公約。若締約國不履行責任，公約便淪為一紙空文，因為聯合國無權約束或制裁不遵守公約的國家或地區。中國雖然簽署及確認了多份人權公約，但中國大陸的人民並不能享有公約保障的人權。很多中國公民更不知悉多條公約已經生效，即使政府違反公約，很多人亦不懂得如何向聯合國反映，令人權公約的落實變成一大笑話。在香港方面，民間社會在近二十年推動市民認識人權和落實公約的工作，則取得了一些成果。關鍵是民間組織善用聯合國這個平台，在國際舞台推動政府改善人權狀況。

貳、監察實施公約的聯合國委員會(Treaty-based bodies)

在聯合國龐大的架構，監察主要國際人權公約實施情況的委員會是香港民間組織的遊說對

Phoca PDF

象。這些委員會包括監察落實《公民權利和政治權利國際公約》的人權事務委員會和監察落實《經濟、社會、文化權利國際公約》的經濟、社會、文化權利委員會等。

聯合國公約委員會所監察的國際人權公約

公約	委員會
《公民權利和政治權利國際公約》	人權事務委員會
《經濟、社會、文化權利國際公約》	經濟、社會、文化權利委員會
《消除一切形式種族歧視國際公約》	消除種族歧視委員會
《消除對婦女一切形式歧視公約》	消除婦女歧視委員會
《禁止酷刑和其他殘忍、不人道和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》	兒童權利委員會
《殘疾人權利公約》	殘疾人權利委員會
《保護所有移徙工人與其家庭成員權利公約》	移徙工人委員會

委員會的成員由締約國的政府提名，由聯合國成員國以不記名方式投票產生。委員以個人身份出任，權力直接源於公約。大部份委員都是在人權方面享負盛名的法律專家、大學教授、法官或前外交官。委員會享有高度的獨立性和公信力，雖然偶有個別成員在聆訊時發表無關重要的意見，大部份成員都深切關注人權事務，有推動人權發展的使命，也樂意聆聽民間組織的意見。

委員會審察締約國如何落實公約，其重要工作是定期審議締約國提交的報告。按聯合國的安排，締約國須在公約生效一至二年後向相關委員會提交該國如何履行公約的報告，其後每四至五年根據委員會的要求，定期提交報告，並派代表團出席聆訊，回答委員會的質詢。

締約國在向聯合國提交報告之前，應鼓勵國民參與整個過程。有些政府會先將報告提交國會審議，然後才呈交聯合國，有些國家則將非政府組織的批評和意見夾附在其報告內一併交給聯合國。香港特區政府只在草擬報告前，就報告大綱諮詢公眾和立法會，報告則在提交聯合國後才公佈。

人權事務委員會於1988年審議香港人權狀況的首份獨立報告，這份報告是載於英國政府向人權事務委員會提交的報告書的附件。多項爭議性的問題，報告書都沒提及，殖民地政府更沒有通知香港市民。筆者是無意中從國際特赦組織得悉，聯合國將在日內瓦召開聆訊，審議香港的人權狀況。筆者於是立即與多名民間團體商討，後來更組團飛往日內瓦旁聽聆訊。該行程亦展開了筆者二十多年到聯合國遊說的經歷。

雖然香港不是一個國家，但在1997年之前的聯合國聆訊，大部份委員會皆獨立審議英國政府就香港殖民地所提交的報告，令香港能獲得更多的關注。這亦是因為主權移交在即，很多委員都擔心中國政府可能不容許人權公約於1997年7月1日成立的香港特別行政區繼續生效。後來當北京作出批准的承諾，各委員會才放下心頭大石，因為若有一個國家或地區退出公約，不再向聯合國提交報告，肯定是人權倒退，對聯合國是一個打擊。

Phoca PDF

在1997年之後，香港的報告是包括在中國報告之內，委員會審議整個中國的報告。由於中國的人權問題鋪天蓋地，罄竹難書，我們非常擔心香港的問題會得不到委員會的關注。但我們亦慶幸多個委員會都就一些重要香港問題表達了關注和作出建議。在眾多公約之中，因為中國政府仍未確認《公民權利和政治權利國際公約》，因此不需要向聯合國提交報告，但北京容許特區政府獨立向人權事務委員會提交報告。特區政府現正就如何撰寫該報告諮詢立法會和公眾的意見。因香港人正在熱烈討論普選的問題，這亦必定成為明年聯合國聆訊的焦點。

參、民間組織如何在聯合國發揮作用

要有效在聯合國進行遊說，必須了解委員會的運作。委員會審議報告，是按幾個步驟進行。民間組織必須掌握時機，向委員會反映其關注，並遊說委員會接納其意見，寫進審議結論和建議。

委員會審議工作由締約國準備提交報告時開始。民間組織在這個階段的參與，是在締約國撰寫報告時，提出詳盡的意見。

在審議報告的過程，委員會是會委派一名成員作為國家特別報告員(special rapporteur)，該委員會透過不同途徑搜集資料，包括非政府組織提交的意見書、學術機構的意見，以及傳媒資料，從多方面了解締約國的情況。兒童權利委員會的委員與非政府組織保持聯繫，在審議報告前，更主動諮詢他們的意見。

國家特別報告員在接獲締約國的報告後，會就該國的情況草擬一系列關注事項和問題，要求締約國在聆訊開始前作出書面回應，讓委員能展開深入研究。特別報告員在草擬問題時，會考慮民間組織的意見。

在聆訊前夕，一些民間組織代表便自費飛到聯合國。聆訊可以在日內瓦或紐約市舉行。代表會嘗試約委員會面，向他們提供最新資訊、反映民間社會關注的議題，以及澄清政府報告中誤導或不完整的訊息。人權事務委員會一般會在聆訊之前幾天，安排時間聆聽民間組織的簡介。

當聆訊正式開始，締約國會派代表團出席，回應委員的提問。民間組織只可以旁聽。若環境許可，他們可以撰寫便條，向委員指出政府官員的答案不盡不實。

審議完結後，委員會會公布審議結論和建議(concluding observations and recommendations)，指出締約國須作出改善的地方。

就筆者多年來的觀察，審議過程確實對人權狀況有正面影響。香港政府對提交報告鄭重其事，撰寫的報告亦愈來愈詳盡，更主動提及富爭議性的問題。此外，政制及內地事務局在統籌各部門撰寫報告的時候，會邀請各部門的官員，在不同的人權論壇聆聽民間團體的意見，這亦加強各官員對人權事務的了解。有官員私下表示，民間組織到聯合國反映香港情況，並在香港跟進政府落實各委員會建議的進展，確實對政府官員造成壓力，推動他們作出改善。

肆、2006年審議《公民權利和政治權利國際公約》報告

Phoca PDF

發佈：2010-06-22, 週二 21:49
點擊數：7736

民間社會的遊說工作，表面上看來，是按時提交意見書、自費遠赴聯合國進行遊說，而這運作是殊不簡單。

在公民社會，有為數眾多的民間機構，各有不同的服務對象、關注不同事務、更有不同的處事風格以及人際互動關係。而七個公約委員會所負責監察的公約涵蓋面非常廣闊，即使最博學的人權專家，亦難以全面掌握。不同的公約委員會在不同時間審議香港政府提交的報告，民間團體如何因應不同的公約，決定重點議題，並串連組織，透過協商，就立場取得共識，善用各組織的長處，在遊說過程中盡量發揮，都是一場考驗。

以下筆者引用2006年審議《公民權利和政治權利國際公約》報告作為事例，嘗試闡釋民間社會如何配合公約委員會的運作，推動人權發展。

《公民權利和政治權利國際公約》保障人民的公民和政治權利，包括民族自決權、言論自由、和平集會和結社的自由、普及而平等的選舉權利、少數族裔不受歧視的權利。人權容易觸動中央政府的神經，但也是香港公民社會奉為圭臬，全力捍衛的核心價值。因此我們盡力把握人權事務委員會審議香港報告的契機，向委員會反映香港人的訴求。

2006年3月的聆訊在紐約市舉行。聆訊未開始，筆者便在立法會提出動議辯論，促請特區政府落實人權事務委員會過往及將會作出的建議。但在眾多親北京立法會議員的反對下，動議被否決。更引來親北京傳媒指摘我們「唱衰香港」、「告洋狀」。

民間組織經過多番討論，訂出數個重要議題，包括人大常委會解釋基本法對香港司法獨立和高度自治的衝擊、立法會和行政長官選舉違反公約有關普及而平等選舉的規定、傳媒的編輯自主和自我審查，尤其對涉及台灣和西藏等敏感議題。

在分工方面，民主黨立法會議員何俊仁律師負責人大釋法，筆者和民主動力召集人蔡耀昌跟進政制改革、香港電台的工會和記者協會的代表負責新聞自由，熟悉聯合國公約委員會和秘書處的運作、且與公民社會有密切聯繫的香港人權監察總幹事羅沃啟則負責協調工作。

我們抵達紐約後，馬上約晤委員會成員，並在聆訊前安排午餐簡介會，邀請委員出席。在短短一小時，代表團精確扼要地反映意見，並因應委員的疑問提供補充資料。

在聆訊中，專家委員反映了民間代表的關注。憲制發展、傳媒自我審查等問題，都是審議的重點。人大釋法更是最受關注的議題，多名委員對北京表示失望。美國的委員指特區政府在1999年的聆訊上表示，除非情況特別，否則香港政府不會提請人大釋法，然而在數年間卻出現兩次釋法。委員指人大是個沒有代表性、沒有清晰辯論程序的機制，但所作的決定卻成為香港法制的一部份，令他們擔憂人大釋法可能威脅國際公約所保障的人權。委員更提醒特區官員，香港實施的是「一國兩制」，而不是「一國一制」。

委員會於當年3月30日公佈審議結論，並提出多項建議。筆者和多位民主派立法會議員在立法會的事務委員會作出跟進，邀請民間組織反映意見。對委員會提出的建議，政府大都不會立即採納。改善人權有賴民間社會鍥而不捨的爭取，到時機成熟，便能開花結果。以立法禁止種族歧視為例，人權事務委員會在1999年已表示關注，特區政府到2006年才作出決定，在聆訊時明確承諾將立法禁止種族歧視。

除了遊說公約委員會，非政府組織的另一項工作是加強香港人的人權意識。我們把握聯合

Phoca PDF

國審議報告的契機，透過傳媒、增加市民對聯合國和人權公約的關注和認識，這是推行人權教育的有效途徑。

香港傳媒作為「第四權」，有責任監察政府、促進公眾參與社會事務。但市場導向和怕開罪北京已成為傳媒運作的指導原則，對很多傳媒而言，報導聯合國人權聆訊，不能帶來商業利益，更有傳媒人直指人權是「票房毒藥」。傳媒可以北上做生意，意味著巨大的商業利益，而傳媒報導聯合國的批評，可能令北京不悅。基於商業和政治考慮和自我審查，傳媒都不派記者到聯合國採訪人權聆訊，做法令人失望。

為了令市民能獲悉聯合國聆訊的詳情，民間團體息事寧人，充當免費的特約記者，越洋向傳媒提供資訊，協助他們作出報導。

伍、捍衞人權無分界限

經過二十數載的摸索，香港的非政府組織累積了很多經驗和人脈，並能以有效的方法遊說公約委員會。消除種族歧視委員會於去年8月在日內瓦審議香港報告，民間代表團在審議前邀請委員出席午間簡介會，表達意見，十多個民間機構和政黨代表每人只有一分鐘，出席的委員也驚訝我們每人能於一分鐘內清楚陳述重要議題。由於《消除一切形式種族歧視國際公約》已在中國生效，委員會合併審議香港、澳門與中國大陸的報告，在三小時的聆訊中，委員表達對西藏、新疆的種族衝突的關注，但亦花了半小時提問香港的情況。

與香港的民間組織相比，中國大陸前往聯合國的非政府組織皆是由政府委派和操控，被稱之為GONGO(Government-operated Non-governmental organization)。GONGO的工作是拍照、紀錄和搜集民間組織的名單。也曾有GONGO要求參與我們的簡介會，為免他們消耗寶貴的時間，我們斷然拒絕。

據我們所見，就內地人權狀況做遊說的民間組織，都是位於大陸境外的組織，如「中國人權」(HRIC)、「亞洲人權委員會」（AHRC）。即使異見份子韓東方的「中國勞工通訊組織」，以及何俊仁與筆者等人創立的「中國維權律師關注組」，也是設於香港。

內地沒有言論自由和表達自由，劉曉波這爭取基本人權的知識份子被北京以言入罪，因此要內地有獨立民間組織到聯合國做遊說工作，是近乎不可能。香港作為中國的窗口，有責任發聲，為促進內地的人權出一分力。筆者期盼有一天，內地的非政府組織能自由、自主地到聯合國，會見人權專家，和我們一起反映內地和香港的人權問題。

作者劉慧卿為香港民主黨立法會議員
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF