

立法會民政事務委員會

聯合國人權事務委員會就香港特別行政區 參照《公民權利和政治權利國際公約》 提交的第二次報告所發表的審議結論 政府的初步回應

引言

聯合國人權事務委員會(委員會)在二零零六年三月二十日及二十一日舉行的第 2350 及 2351 次會議上,審議香港特別行政區(香港特區)參照《公民權利和政治權利國際公約》(《公約》)提交的第二次報告。由民政事務局常任秘書長率領的十人代表團出席了審議會,向委員會提供進一步資料。委員會的審議結論在二零零六年三月三十日(紐約時間)舉行的第 2364 及 2365 次會議上通過,並於三月三十一日(紐約時間)發表。有關的審議結論載於附件。在二零零六年四月七日民政事務委員會會議上,委員要求我們提供政府就審議結論所作的初步回應;本文件旨在就此向委員匯報。政府代表會出席會議解答委員就文件內容提出的問題。

2. 在審議結論中,委員會歡迎香港特區提交按照報告指引編寫的第二份報告。此外,委員會很高興能與代表團進行建設性對話,由代表團詳盡解答委員會的書面和口頭問題;同時,委員會對特區政府為編寫報告而進行的諮詢工作表示欣賞。委員會亦讚揚香港在多個重要範疇所作的努力,包括致力照顧少數族裔社羣的需要;促進種族和諧;推動反性傾向歧視;確立行政程序,以評估面臨遞解離境人士聲稱會遭受酷刑的申訴;以及打擊家庭暴力的措施。對於這些意見,我們很高興委員會認同我們的工作,並會繼續致力保障香港特區的人權。

3. 委員會對某些問題表示關注,並提出了建議。現按照委員會審議結論所提出的關注和建議的次序,在下文作出初步回應。

政府就委員會的關注和建議所作的回應

未有落實委員會早前提出的建議 [審議結論第 8 段]

4. 我們非常重視委員會及其意見。若建議切實可行,是我們能力

所及和符合本地情況的，我們會全部或部分予以落實。不過，聯合國公約監察組織提出的建議並非國際法律，只屬規勸性質，沒有法律約束力。我們感謝委員會提出善意的建議，但政府對社會的管治及市民的福祉負有最終責任。作為本港的管治機關，我們必須審時度勢，作出正確和負責任的判斷，並依此行事。基於這個大前提，我們雖然尊重委員會的意見，但對於可採納或應採納哪些建議，有時難免會持不同意見。關於委員會在審議結論第 8 段提出的建議正是如此，而這個原則也適用於下文討論的某幾項關注和建議。

5. 至於成立人權事務委員會的建議，我們始終認為，本港現時的人權架構，包括法治、獨立的司法機構、完善的法律援助制度、三個人權機構(即平等機會委員會、申訴專員公署及個人資料私隱專員公署)以及自由和高度警覺的傳媒，已足以保障及維護香港特區的人權。因此，我們認為沒有必要另外設立一個人權機構，也沒有計劃及編定時間表在短期內設立有關機構。

調查警方行為不當的個案 [審議結論第 9 段*¹]

6. 投訴警察課負責調查投訴警方的個案，其運作完全獨立於香港警務處所有行動和支援單位。至於投訴警方獨立監察委員會(警監會)，則是個獨立機構，由社會各界的非官方人士組成，負責密切監察和覆檢投訴警察課的調查工作。我們已制定有效的制衡措施，確保投訴得到妥善、公平、公正的處理。警監會會審核投訴警察課所提交的每份調查報告；如有需要，可會見投訴人、被投訴人和證人。此外，警監會也可要求投訴警察課提交與投訴個案有關的任何文件或資料，以作參考。另一方面，投訴警察課須回應警監會可能就調查個案提出的問題；如警監會要求，並須重新調查個案。我們現正着手把警監會改為法定組織，並正草擬所需的立法建議。此舉應有助提高有關機制的透明度和公信力。

保障尋求庇護的人士 [審議結論第 10 段]

7. 我們認為，現行機制已為可被遞解離境的人士提供有效的保障。在發出遞解離境令前，我們會給予這些人士機會作出申述。此外，他們可：

¹ 標示 * 號的段落為根據委員會在審議結論第 21 段所要求需於一年內作出回應的事項(參閱下文第 42 段)。

- (a) 根據《入境條例》第 53 條在 14 天內向政務司司長提出反對，由行政長官會同行政會議考慮；
- (b) 根據《入境條例》第 54 和 55 條要求暫緩執行或撤銷遞解離境令；
- (c) 根據《基本法》第四十八條向行政長官請願，要求暫緩執行或撤銷遞解離境令；以及
- (d) 向法庭申請司法覆核。

8. 此外，我們已制定行政程序，評估根據《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 3 條提出的申訴。申訴人的申訴如獲確立，便不會被遣送到有充分理由相信他們會遭受酷刑危險的地方。至於申訴不獲接納的人士，則可根據《基本法》第四十八條向行政長官請願。保安局局長可根據行政長官轉授的權力，考慮有關的請願個案。申訴人若不服保安局局長的決定，可申請司法覆核。

香港居民在內地被扣留 [審議結論第 11 段]

9. 根據在二零零一年一月實施的“相互通報機制”，內地機關會向香港警方通報有關香港居民在內地非正常死亡的情況，以及有關內地機關向香港居民採取刑事強制措施的情況²。自二零零三年六月起，機制的適用範圍擴展至包括由人民檢察院和國家安全部處理的個案。同樣，香港警方會向內地機關通報有關香港警務處、香港海關和入境事務處(入境處)向內地居民提出刑事檢控的情況，以及有關內地居民在香港非正常死亡的情況。

10. 香港警方收到內地機關的通報後，會在切實可行的範圍內盡快通知有關被拘留者的家屬。如家屬需要協助，警方會向他們提供入境處協助在外香港居民小組、香港特區政府駐北京辦事處及香港駐粵經

² 根據《中華人民共和國刑事訴訟法》第一編第六章，人民法院、人民檢察院及公安機關在內地進行刑事罪行調查時可採取的強制措施包括：

- 拘傳；
- 取保候審：相當於普通法下的保釋安排；
- 監視居住；
- 逮捕；以及
- 拘留

濟貿易辦事處的聯絡資料。在適當情況下，我們會提供實質援助及把有關的要求或訴求轉告內地機關。

11. 通報機制訂明兩地須在切實可行的範圍內盡快作出通報。假如我們得悉有任何未曾通報的個案，或對某宗個案存有任何疑問，會由香港警方向內地通報單位查詢。

12. 截至二零零六年三月底，內地通報單位已作出共 3943 次通報，涉及 2980 名香港居民，其中 2758 人被採取刑事強制措施，另外 222 人亡故。採取刑事強制措施的個案大多涉及詐騙及走私罪行，案發地點主要在廣東省內。

13. 香港特區政府會繼續通過相互通報機制，在切實可行的範圍內盡快通知受影響香港居民的家屬。現時通報機制運作良好，兩地會定期作出檢討，確保機制能繼續為遇事港人提供所需的支援。

截取通訊及秘密監察 [審議結論第 12 段]

14. 二零零六年三月，我們向立法會提交《截取通訊及監察條例草案》。草案旨在規管執法機關進行截取通訊及使用監察器材的行為。草案建議一套提供全面保障的機制，例如由小組法官授權進行截取通訊及對私隱侵擾程度較高的秘密監察、成立一個獨立監察機構負責檢討及處理投訴等。我們相信所建議的新機制會完全符合《公約》(包括第十七條)的規定。我們預計草案可在本立法年度(即二零零六年七月或之前)內通過。

新聞從業員和傳媒工作者遭恐嚇和騷擾 [審議結論第 13 段*]

15. 一如我們在審議會上強調，香港是個安全、太平的城市，罪案率較許多已發展國家為低。政府致力保障每個市民的人身和財產安全，絕不會容忍任何暴力、損毀財物或刑事恐嚇的事件發生。任何有關恐嚇的指控，警方會徹底調查，並迅速採取行動，以維護法紀和保障全港市民的權利和自由。與此同時，罪案調查工作和其後採取的任何檢控行動，也須符合法治精神。任何檢控行動和司法程序都必須有充分和確實的證據支持。

16. 審議結論第 13 段所提述的個案，警方已密切跟進，並已調撥額外資源和人手展開調查。在有關的兩宗個案中，有一宗個案的犯案者已被拘捕和定罪，另一宗個案則仍在調查中。至今並無證據顯示有

關罪行是因受害人的言論而起。

17. 香港傳媒的工作一直沒有受到政府干預。《基本法》第二十七條以及使《公約》第十九條通過本地法律實施的《人權法案》第十六條，保障了香港居民的言論、新聞和出版自由。政府一直切實維護這些受保障的自由，並無意圖偏離這些方針行事。

叛逆和煽動罪行 [審議結論第 14 段]

18. 草擬《2003 年國家安全(立法條文)條例草案》的目的之一，是修訂現行有關叛逆和煽動罪行的條文，使之更切合時宜。不過，基於公眾的關注，我們決定撤回該條例草案。

19. 香港法院一直認為，司法機構“在解釋[《基本法》]第三章內有關為兩制中香港制度重心所在的自由給予憲制保障的條款時，應該採納寬鬆的釋義。”(入境事務處處長 對 莊豐源 [2001] 4 HKCFAR 211)。在審理涉及人權的個案時，終審法院提出以下意見：

“法庭在解釋《基本法》第三章和《法案》[《香港人權法案》]的條文時，可以考慮國際法律學說裏已經確立的原則，也可以考慮國際和其他國家的法庭與審裁機構就《公民權利和政治權利國際公約》、其他國際法律文書和其他國家的憲法內相若或大致相若的條文所作的決定。”(岑國社 對 香港特別行政區 [2002] 2 HKLRD 793)

香港向來奉行法治。一如本港刑事法例中的其他條文，《刑事罪行條例》所訂有關叛逆和煽動罪行的條文會在有需要的情況下，根據《基本法》中有關人權的條文詮釋。

分隔異地的家庭及居留權 [審議結論第 15 段*]

20. 一如我們早前就委員會所提事項第 19 項所作的回應，沒有合法權利在香港居留的內地居民必須返回內地。入境事務處處長可基於特殊的人道或恩恤理由，就個別個案行使酌情權，准許個別內地居民在香港居留。

21. 我們完全理解及尊重家庭團聚的意願，但這個意願並非絕對權利。世界各地的政府均會要求希望與家人團聚的人士在進入有關的司法管轄區前提交正式的申請，以便當地政府按其法律及政策處理。

22. 按照相關的全國法律及行政法規，有意來港定居的合資格內地

居民，必須根據單程通行證計劃向內地機關申請通行證。為確保內地居民移居香港先後有序，人數是香港的社會經濟基礎建設所能負荷，單程通行證計劃設定每日配額為150個，即每年54 750個。有關的申請按具透明度的計分制審批。在一九九七年七月至二零零五年十月三十一日期間，逾433000名內地居民循單程通行證計劃來港定居。

23. 許多聲稱擁有居留權的人士，在返回內地後已循適當的合法途徑獲准來港定居或旅遊探親。在二零零五年，有超過1100萬名內地旅客來港。

家庭暴力 [審議結論第 16 段]

24. 我們向委員會保證，香港會致力打擊家庭暴力問題，包括進行跨界別合作、加強警務人員的有關訓練，以及為受害人和犯案者提供支援。現於下文解釋我們對付家庭暴力問題的具體方法。

25. 所有警務人員均需接受訓練，以同情和關切的態度對待暴力(無論是家庭暴力、性暴力或是兩者)受害人或有可能受到傷害的人。事實上，這類個案的處理方法已納入新入職人員的基本訓練課程內，而相關的延續訓練則通過晉升課程、發展課程及訓練日課程提供。課程內容包括如何防止和偵察家庭暴力罪行、處理事件應有的敏感度，以及掌握處理衝突和受害人心理狀況的技巧。

26. 在二零零四年十二月設立的“回覆機制”，旨在加強前線警務人員與社會福利署(社署)社工之間的聯繫。社署收到警方通過上述機制轉介的個案後，會安排警方與負責該案的社工聯絡，並告知警方當事人有否接受支援服務。這些資料也可從“家庭暴力資料庫”取得。下文將講述有關詳情。

27. 為了加強警務人員處理家庭暴力事件的能力，警方在二零零五年三月設立“家庭暴力資料庫”，記錄過去兩年警方已知曾發生的家庭暴力事件。有關資料可讓前線警務人員掌握更多實據作出危機評估，然後更清楚決定採用哪種適當的介入方式。警方將於二零零六年八月加強該資料庫，所增設的警戒系統會自動把重犯的個案通知分區主管人員。

28. 此外，社署在二零零五年年初成立了 13 個“處理家庭暴力地區聯絡小組”，以加強跨專業合作(包括前線工作層面的聯絡和合

作)。聯絡小組由社署各區福利專員擔任主席，主要成員包括區內非政府機構和社會福利服務單位的代表，以及相關警區的一名總督察。此舉可確保個案得到迅速處理。

29. 到二零零六年八月“轉介緊急服務評估表”及“行動清單”推出後，上述工作將進一步加強。評估表是一項危機評估工具，根據外國司法管轄區處理家庭暴力普遍採用的方式和原則，列出一連串簡單而關鍵的危機評估問題，引導警務人員識別受害人家庭現存的高危因素。根據評估結果，警務人員可決定是否有需要即時進行危機管理、安排受害人及其子女入住庇護中心或要求社署的外展小隊即時提供協助。至於行動清單則為警務人員提供指引，以便在現場採取適當行動。

30. 上文所述為警方的職責，至於社署的職責，以及有關保護家庭暴力受害人的法律架構，載於我們就委員會所提事項第 5 項作出的回應。對於委員會所關注的支援受害人社會服務的資助，現特告知，社署在二零零六至零七年度的財政預算為 1.71 億美元，可供署方和受資助的非政府機構提供多類家庭和兒童福利服務。這些服務包括：輔導服務、受虐婦女庇護中心、護幼服務、臨床心理服務、緊急財政支援、體恤安置，以及施虐者輔導計劃。署方已在上述預算中預留 0.187 億美元，以提供專為家庭暴力受害人以及陷於危機的家庭而設的特別服務。上述工作將持續進行。

立法會議員受騷擾 [審議結論第 17 段]

31. 我們回應審議結論第 13 段(上文第 15 至 17 段)時已曾解釋，政府致力保障市民的人身和財物安全，並維護受《基本法》和《人權法案》保障的言論自由和新聞自由。我們不會容忍任何刑事行爲。

32. 大部分針對立法會議員的刑事行爲都比較輕微，例如惡意破壞宣傳橫額和輕微的滋擾行爲。儘管如此，基於這些案件的性質，香港警方十分重視有關事件，並已採取嚴厲的措施處理，包括為有關人士錄取口供、尋找證人、到案發現場蒐集證據、掌握犯案者的資料，以及分析其犯案手法。視乎所得證據和法律意見，警方可拘捕並起訴涉案人士。

33. 調查這類案件通常遇到的困難包括：犯案者與受害人沒有直接關係，以及證人和受害人往往未能就案件提供足夠的資料。不容置疑的是，所進行的調查工作及其後的檢控行動，必須符合法治精神，因

此，必須有充分和確鑿的證據，才可進行法律程序，不能單憑臆測或謠傳作出結論。警方致力保障公眾安全，絕不容忍使用暴力或威脅使用暴力的行爲，不論受害人是普通市民抑或知名人士。警方會繼續進行調查工作，並會在有需要時爲證人和受害人提供適當保護。

34. 關於審議結論指出我們沒有就這個問題向委員會提供資料一事，我們未能在審議會上提供有關資料，是由於這個問題在第二天會議提出，我們趕不及向香港方面取得詳細資料。此外，我們必須先整理從各方蒐集所得的資料，才可正式作出回應，因此不可能在委員會發表審議結論前回應。儘管如此，我們會盡早在適當時候回應，現打算是通過將於二零零七年三月就審議結論第 13 段(以及其他事項)提交的報告回應，該項審議結論涉及的問題與審議結論第 17 段相若。

設立經選舉產生的立法機關 [審議結論第 18 段*]

35. 我們維持的立場是，當《公約》於一九七六年被引申至香港時作出了保留條文訂明：

“就第二十五條(丑)款可能要求在香港設立經選舉產生的行政局和立法局，保留不實施該條文的權利。”

這項保留條文仍然適用，讓香港可按照實際情況和循序漸進的原則，決定立法會的產生辦法。我們非常尊重委員會，但對於委員會認爲這項保留條文應在立法會引入選舉時失效的意見，我們極不同意。我們堅決認爲這項保留條文仍然有效。

36. 香港的選舉制度必須根據《基本法》制定。我們的選舉制度符合香港的實際情況，與公約適用於香港的條文並無不相符的地方。事實上，我們注意到委員會在其概括意見第 25 項中確認，“權力分配以及個別公民行使公約第二十五條所保障的參與公共事務權利的方法，應該由憲法及其他法律確立”。

37. 中央及特區政府均致力按照《基本法》的規定，推動政制發展，以達至普選的最終目標。政府去年十月就二零零七年及二零零八年選舉安排提出的建議方案，本可大幅增加行政長官和立法會兩個選舉制度的民主成分，使香港的政制發展向前邁進一大步。我們十分遺憾，這套方案雖然得到大多數市民和過半數立法會議員支持，但最終未能達到《基本法》附件一及附件二訂明須得到立法會全體三分之二議員

同意的要求。

38. 政府完全明白市民對普選的期望。去年十一月，行政長官率先透過策略發展委員會(策發會)展開有關普選路線圖的討論。策發會計劃在二零零七年年初總結有關討論，並期望在此基礎上，展開下一階段的工作。

39. 有關全國人民代表大會常務委員會(全國人大常委會)解釋《基本法》，根據《中華人民共和國憲法》(第六十七條第四項)和《基本法》(第一百五十八條)，全國人大常委會有權解釋《基本法》。這是香港在“一國兩制”原則下憲制秩序的一部分。全國人大常委會根據《基本法》第一百五十八條第一款獲賦予的解釋權是一般性和沒有任何限制的。這項原則在香港和香港的法院得到充分的確認和尊重。

40. 至於解釋《基本法》的程序，《基本法》第一百五十八條訂明，全國人大常委會在對《基本法》進行解釋前，須徵詢其所屬的基本法委員會的意見。全國人大常委會以往三次就《基本法》作出解釋時，都徵詢有關委員會的意見。無論如何，該三次釋法均與《公約》適用於香港的有關規定並無抵觸。

立法禁止種族歧視 [審議結論第 19 段]

41. 我們計劃在年內向立法會提交《種族歧視條例草案》。待有關的條例草案通過成為法例後，我們會考慮是否有需要立法禁止其他形式的歧視。

公布和廣為發放審議結論的內容 [審議結論第 20 段]

42. 我們已按照行之已久的慣例，在四月一日發放新聞公報，向公眾簡介審議結論的內容和闡釋主要事項，並公布審議結論的全文已上載民政事務局網頁。我們在這方面符合委員會的要求。

在一年內就審議結論第 9、13、15 及 18 段提出的建議作出回應 [審議結論第 21 段]

43. 我們會按委員會的要求在一年內提交有關的資料。

民政事務局
二零零六年五月