

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2219/05-06(02)號文件

檔 號：CB2/PL/HA

民政事務委員會
2006年6月9日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

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

目的

本文件載述民政事務委員會就香港特別行政區(“香港特區”)參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第二次報告進行的討論。關於事務委員會就第一次報告進行討論的詳情，委員可參閱秘書處就2006年3月10日的會議擬備的《公民權利和政治權利國際公約》背景資料簡介(即在2006年3月8日發出的立法會CB(2)1291/05-06(02)號文件)。

背景

2. 聯合王國(“英國”)政府在1976年把《公民權利和政治權利國際公約》引伸適用於香港。《基本法》第三十九條訂明，《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效。在1997年11月22日，北京外交部宣布，為充分體現“一國兩制”的原則，關於《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》在香港特區實施情況的報告，會分別呈交予聯合國相關公約的監察組織。中華人民共和國(“中國”)政府於2001年批准履行《經濟、社會與文化權利的國際公約》。此外，中國政府已簽署《公民權利和政治權利國際公約》，但仍未予以批准。

3. 參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的報告，以往須每5年提交一次。由1999年開始，聯合國人權事務委員會在審議香港特區提交的報告後發表的審議結論中，指明提交下次報告的日期。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，涵蓋1997年7月1日至1998年6月30日期間的情況。該報告於1999年1月11日呈交聯合國，並於1999年11月1日及2日由聯合國人權事務委員會審議。聯合國人權事務委員會其後於1999年11月15日發表對香港特區第一次報告的審議結論，當中指明香港特區提交下次報告的日期為2003年10月31日。第一次報告的審議結論已在2006年3月8日隨立法會CB(2)1291/05-06(01)號文件附件一送交委員。

4. 香港特區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第二次報告已於2005年1月呈交聯合國人權事務委員會。聯合國人權事務委員會在2005年12月公布一份審議第二次報告須處理的問題清單。該等問題涵蓋多項事宜，包括全國人民代表大會常務委員會（“人大常委會”）解釋《基本法》條文、設立一個人權機構及申訴專員的權限範圍、平等機會委員會的檢討，以及《國家安全(立法條文)條例草案》的狀況等。

5. 政府當局對聯合國人權事務委員會所提出問題而作出的回應，已在2006年3月23日隨立法會CB(2)1514/05-06號文件送交委員。

6. 聯合國人權事務委員會在2006年3月20日及21日舉行的審議會上審議香港特區的第二次報告後，於2006年3月30日發表審議結論。有關審議結論已在2006年4月4日隨立法會CB(2)1653/05-06(01)號文件送交委員。

事務委員會討論香港特區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第二次報告

第二次報告所包括的論題大綱

7. 民政事務局在2003年2月發出香港特區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交第二次報告所涵蓋的論題大綱，以徵詢市民意見。民政事務委員會曾在2003年4月11日的會議上，與團體代表及政府當局討論該份論題大綱。委員在上述會議上提出的主要事項綜述於下文第8至13段。

民主發展

8. 劉慧卿議員認為政府當局應在香港特區的第二次報告中，解釋為何應於2007年或該年之前實施的政制改革，迄今仍未展開工作。她亦關注到，政制事務局局長曾表示政府當局須研究《基本法》附件一第七段的解釋，以確定行政長官的產生辦法是否可以在2007年或其後修改。她認為，若政府當局的結論是政制改革只可於2007年之後推行，政府當局便應諮詢公眾意見。

9. 何秀蘭議員認為，政府解散兩個臨時市政局，以及建議立法實施《基本法》第二十三條，顯示香港民主發展倒退。何議員認為香港特區的第二次報告應詳細論述該等事宜。政府當局回應時表示，當局並不認為香港的民主發展有所倒退。香港特區政府在憲制上有責任制定法例，落實《基本法》第二十三條的規定。訂立《國家安全(立法條文)條例草案》，對香港特區的人權不會有影響，因為當中已具體訂明，該條例草案各項條文的解釋、引用及執行，必須符合適用於香港各條國際人權公約的規定。政府當局會在將要擬備的第二次報告中解釋此事。

監察《公民權利和政治權利國際公約》的實施情況

10. 部分委員不滿《公民權利和政治權利國際公約》在香港特區的實施情況缺乏監察，而政府當局又未有為此落實聯合國人權事務委員會的建議，在香港特區成立一個獨立的人權委員會。政府當局回應時表示需要研究以往進行的有關討論，而在考慮此事時，亦要衡量資源的多寡、公共行政制度，以及在現階段是否適合成立此機構。

11. 何秀蘭議員關注到，律政司曾表示《公民權利和政治權利國際公約》及聯合國人權事務委員會的審議結論，在法律上沒有約束力。她認為若香港特區政府並無法律責任落實《公民權利和政治權利國際公約》及聯合國人權事務委員會在其審議結論中提出的建議，討論政府當局在這方面的工作進度是沒有意義的。政府當局向事務委員會保證，香港特區政府會在將要擬備的第二次報告內，回應聯合國人權事務委員會在其1999年審議結論中所提出的關注事項。

12. 何俊仁議員認為，為方便監察《公民權利和政治權利國際公約》的實施情況，政府當局應每年向立法會匯報其推動人權的工作進展。

13. 委員亦請注意，事務委員會曾在2003年5月9日的會議上，討論在香港特區實施國際人權公約的監察機制。應事務委員會的要求，政府當局自2003至04年度會期開始，每年提交與6條國際人權公約有關的發展概覽。該6條公約適用於香港，而香港須就有關公約定期向聯合國相關公約的監察組織提交報告。

香港特區的第二次報告

14. 事務委員會曾在2006年3月10日的會議上討論香港特區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第二次報告。委員在上述會議上提出的主要事項綜述於下文第15至30段。

落實聯合國人權事務委員會提出的建議

15. 部分委員對政府當局的立場表示支持，認同香港特區政府跟進聯合國人權事務委員會的建議時須顧及本港的特殊環境。他們認為香港特區政府不應不顧本港實際的情況而承諾會落實聯合國人權事務委員會提出的任何建議。

16. 然而，另外一些委員對政府當局在落實有關建議方面進展緩慢表示失望。這些委員質疑政府當局認為有關建議只屬勸諭性質的理據，並認為締約國如拒絕承諾遵行聯合國人權事務委員會所提出的建議，便無法體現根據《公民權利和政治權利國際公約》履行責任的承擔。

17. 政府當局解釋，香港特區政府接受落實《公民權利和政治權利國際公約》的國際責任，這些責任已在該公約的條文及任何相關宣言和保留條文中界定。若有關建議是重申《公民權利和政治權利國際公約》下的某項責任，香港特區政府便有責任採取行動。然而，香港特區政府無須依照聯合國人權事務委員會所作的建議，以某種方式落實推行該公約。政府當局重申，香港特區政府非常重視聯合國人權事務委員會的建議。聯合國人權事務委員會所提出的關注事項有很多已獲處理，儘管不一定是以該委員會建議的方式進行。

設立獨立人權機構

18. 部分委員重申他們的意見，認為政府當局應遵照聯合國人權事務委員會一再提出的建議，設立一個獨立人權機構，負責調查和監察香港特區違反人權的情況。他們認為由於很多與人權有關的政府政策和措施都不屬於民政事務局的職權範圍，而是由其他政策局負責，因此現行體制安排未能有效落實《公民權利和政治權利國際公約》所訂的權利。

19. 委員察悉，政府當局的立場是香港特區已設有足夠的保障機制，為維護和改善人權提供了完善的架構，故此並無需要設立上述的獨立人權機構。政府當局解釋，《香港人權法案》使法院得以對違反人權的行為提供有效的補救辦法，並有一個獨立的司法機關、穩妥周全的法律援助制度、有效的申訴專員機制，以及積極主動的公民教育委員會加以配合。此外，政府的運作受到自由活躍的新聞界以及本地和國際非政府組織的監察。政府當局並認為政府內部已有有效機制，統籌涉及不同政策局的政策制訂工作，例如設有由政務司司長領導的政策委員會。

2007年行政長官及2008年立法會產生辦法

20. 劉慧卿議員提及人大常委會在2004年4月6日及26日先後公布的解釋和決定，並關注到有關解釋和決定對2007年行政長官選舉和2008年立法會選舉中普選原則的不利影響。她又質疑有關解釋和決定與人大常委會尊重香港特區公民權利和政治權利的義務是否一致。

21. 政府當局解釋，人大常委會釋法的權力源自《中華人民共和國憲法》第六十七(四)條及《基本法》第一百五十八條第一款。《基本法》第一百五十八條第一款所賦予的《基本法》解釋權是全面及不受限制的，其行使並不受《基本法》第一百五十八條第二款和第三款約束或限制。此項原則亦已獲香港特區的法院確認。政府當局認為在政制發展專責小組第五號報告中提出的建議方案，符合《基本法》條文及人大常委會在2004年4月作出的有關解釋和決定，同時亦是一套務實而民主的方案，能引領香港特區的政治體制走向實現普選的最終目標。雖然建議方案未能獲得《基本法》規定的立法會全體議員三分之二多數支持，但政府當局認同市民大眾對普選的訴求，並仍然致力推動香港特區的政制發展。

22. 政府當局不認同人大常委會的解釋和決定與《公民權利和政治權利國際公約》條文或有所不符的看法。政府當局指出，釋法涉及的問題與裁定憲法的解釋有關。事實上，法院未獲賦權就與解釋憲法有關的所有問題作最終裁決，而採用《基本法》第一百五十八條所訂的釋法機制，並不會損害司法機構的獨立。

23. 蔡素玉議員詢問現行選舉行政長官和立法會議員的方法，在法律上是否符合《公民權利和政治權利國際公約》的規定。政府當局回應時證實，推選行政長官的選舉制度與《公民權利和政治權利國際公約》相符，因為公約並無硬性規定必須為此採用某種推選制度。至於選舉立法會議員的制度，如沒有就《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條第二款訂立的保留條文，該選舉制度便不符合公約第二十五條的規定。

24. 吳靄儀議員要求政府當局處理聯合國人權事務委員會所提出的關注事項，就是立法會的選舉制度不符合《公民權利和政治權利國際公約》數項條文的規定，其中包括第二十五條第二款。她認為本港一旦進行立法會選舉，公約第二十五條第二款即告適用，而功能界別制度並不符合選舉權必須普及和平等的規定。

25. 政府當局依然認為，就立法會選舉而言，在《公民權利和政治權利國際公約》引伸適用於香港時就當中第二十五條第二款訂立的保留條文，至今仍然適用。現行產生立法會的選舉制度適合香港特區的情況，而且與適用於本港的《公民權利和政治權利國際公約》條文亦無任何抵觸。

禁止歧視

26. 湯家驊議員認為，無論是在憲制上，或根據《公民權利和政治權利國際公約》第二條和第二十六條，香港特區政府都有責任制定法例，禁止因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張等而歧視他人。由於遭受歧視的總是社會上的少數，政府當局推說社會各界對於是否需要訂立此類法例仍未達成共識，以這個藉口拖延採取行動，實在令人不能接受。他詢問政府當局會否考慮盡快立法禁止一切形式的歧視，從而落實《公民權利和政治權利國際公約》第二十六條。

27. 政府當局解釋，本港的反歧視法例特別針對性別、殘疾及家庭崗位，禁止基於該等理由而作出歧視行為。待《種族歧視條例草案》獲通過成為法例後，政府當局會再作研究，探討是否需要立法禁止性傾向、年齡及宗教歧視。在研究是否需要訂立一些在宗教和道德方面或會引起爭議的反歧視法例時，政府當局須先了解公眾對有關事項的看法。政府當局的立場並不是要在社會上大多數人都贊成有需要訂立反歧視法例時，才考慮立法一事。由於教育公眾及尋求社會共識，是任何立法工作初期的重要環節，故此政府當局在決定是否提出立法建議時，必須知道在這方面是否得到社會各界和立法會的支持。

設立精神健康局

28. 張超雄議員提出需要設立精神健康局，負責統籌精神健康方面的政策制訂、活動安排、研究工作和公眾教育。政府當局告知事務委員會，政府當局已把有關事宜轉交《香港康復計劃方案》檢討工作小組討論。該工作小組同意精神健康是一個重要課題，應由整個社會共同參與。工作小組並無表示需要設立精神健康局，但同意《香港康復計劃方案》應更多顧及精神健康這項課題，包括加強綜合服務、跨界別的合作和三方夥伴關係。

尋求庇護人士的基本需要

29. 張超雄議員要求政府當局處理尋求庇護人士在香港特區的基本需要問題所引起的關注事宜。政府當局告知事務委員會，若有兒童在一段頗長的時間內不會被遣送離境，入境處處長可按個別情況，表明不反對有關兒童的入學申請。提出難民申請的人士接受有關機構甄別時若缺乏基本生活需要，政府當局亦會與非政府機構合作，按個別情況為他們提供實物援助。所提供的援助包括臨時住屋、膳食、衣物和輔導。

30. 政府當局又解釋，尋求庇護人士若持有聯合國難民事務高級專員署簽發的有效尋求庇護者證明書，可獲公立醫院和診所提供所需的醫療服務。若尋求庇護人士在繳付公立醫院和診所的收費方面有困難，聯合國難民事務高級專員署可發出函件，要求醫院管理局（“醫管局”）基於人道理由豁免有關的醫療費用。醫管局會按每宗個案的情況，給予函件持有人特殊的豁免。不過，醫管局有需要履行其責任，把任何非法入境者或懷疑違反在香港逗留條件的人士向當局呈報。

在立法會會議上就有關事項動議的議案和提出的質詢

31. 在2006年3月1日立法會會議上，劉慧卿議員動議議案，促請政府落實聯合國人權事務委員會的建議。該議案被否決。

32. 自立法會首屆任期至今，議員在立法會會議上就《公民權利和政治權利國際公約》提出的質詢詳載於**附錄I**。

相關文件

33. 各份相關文件、會議紀要及報告載列於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年6月6日

**自立法會首屆任期至今
議員在立法會會議上提出的
與《公民權利和政治權利國際公約》有關的質詢**

會議日期	質詢
1998年12月2日	梁耀忠議員就香港特別行政區(“香港特區”)政府根據《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》呈交報告的事宜，提出口頭質詢。
1999年6月9日	張永森議員就解散兩個臨時市政局是否有可能抵觸《基本法》及相關的國際公約，提出口頭質詢。
1999年11月24日	楊森議員就政府對聯合國人權事務委員會的審議結論有何跟進行動，提出口頭質詢。
1999年12月8日	劉慧卿議員提出口頭質詢，詢問是否需要更改選舉制度，使其完全符合《公民權利和政治權利國際公約》的規定。
2000年3月29日	何秀蘭議員就拘禁等待遞解或遣送離境的釋囚，提出書面質詢。
2001年2月21日	何秀蘭議員就遞解及遣送某人離境及針對《公民權利和政治權利國際公約》相關規定所訂的保留條文，提出書面質詢。
2001年12月12日	涂謹申議員就本港的法輪功學員及《基本法》與《公民權利和政治權利國際公約》保障集會和言論自由的事宜，提出口頭質詢。
2002年12月18日	李卓人議員就公眾集會及遊行上訴委員會的運作，以及有何措施確保該委員會的成員對《公民權利和政治權利國際公約》及其他相關條例有充分的認識，提出書面質詢。
2003年4月9日	何秀蘭議員提出書面質詢，詢問就有關違反《香港人權法案條例》及／或抵觸《公民權利和政治權利國際公約》的訴訟提出法律援助申請的情況。
2004年10月20日	李華明議員就投票站是否利便行動不便的人士進出，以保障他們在選舉中投票的權利，提出書面質詢。

會議日期	質詢
2006年3月1日	劉慧卿議員提出口頭質詢，詢問在法庭裁定《執法(秘密監察程序)命令》與《基本法》第三十條的規定不一致，以及《電訊條例》第33條與《基本法》及《公民權利和政治權利國際公約》的有關條文亦不一致後，政府當局制定相關新法例的計劃。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年6月6日

相關文件一覽

會議日期	會議	會議紀要／文件	立法會文件編號
2000年3月13日	民政事務委員會	聯合國人權事務委員會就中華人民共和國香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第一次報告所發表的審議結論	CB(2)338/99-00(01) http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ha/papers/338c01.pdf
2003年4月11日	民政事務委員會	會議紀要	CB(2)1959/02-03 http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ha/minutes/ha030411.pdf
		政府當局提供的有關“香港特別行政區根據《公民權利和政治權利國際公約提交第二份報告所涵蓋項目的大綱》”的文件	CB(2)1219/02-03(01) http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ha/papers/ha0314cb2-1219-1c.pdf
		平等機會委員會的意見書	CB(2)1748/02-03(01) http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ha/papers/ha0411cb2-1748-1c.pdf
		香港人權聯委會的意見書	CB(2)1680/02-03(02) http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ha/papers/ha0411cb2-1680-2c.pdf
		香港職工會聯盟的意見書	CB(2)1680/02-03(03) http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ha/papers/ha0411cb2-1680-3c.pdf

會議日期	會議	會議紀要／文件	立法會文件編號
		香港大律師公會的意見書	CB(2)1775/02-03(01) http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ha/papers/ha0411cb2-1775-1c.pdf
		前綫的意見書	CB(2)1775/02-03(02) http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ha/papers/ha0411cb2-1775-2c.pdf
2006年3月10日	民政事務委員會	會議紀要	CB(2)1610/02-03 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/minutes/ha060310.pdf
		政府當局提供的有關“香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交報告”的文件	CB(2)1291/05-06(01) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0310cb2-1291-1c.pdf
		中華人民共和國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	http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0310cb2-iccpr-c.pdf
		政府當局就人權事務委員會在2005年12月7日所提事項作出的回應	CB(2)1514/05-06(01) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0310cb2-1514-1c.pdf
		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》提交的第二次報告通過的審議結論	CB(2)1653/05-06(01) (只備英文本)

會議日期	會議	會議紀要／文件	立法會文件編號
		政府當局就平等機會委員會提出設立精神健康局的建議作出的回應	CB(2)1910/05-06(01) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0310cb2-1910-1c.pdf
		政府當局對委員就有關在香港尋求庇護人士的基本需要所提出的關注事項作出的回應	CB(2)1954/05-06(01) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0310cb2-1954-1c.pdf
		平等機會委員會的意見書	CB(2)1291/05-06(03) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0310cb2-1291-3c.pdf
		香港大律師公會的意見書	CB(2)1291/05-06(04) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0310cb2-1291-4c.pdf
		香港人權聯委會、香港社區組織協會及 Voices of the Rights of Asylum Seekers and Refugees 的聯署意見書	CB(2)1291/05-06(05) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0310cb2-1291-5c.pdf
		新婦女協進會的意見書	CB(2)1291/05-06(06) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0310cb2-1291-6c.pdf
		香港人權聯委會的意見書	CB(2)1319/05-06(01) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0310cb2-1319-1c.pdf
		平機會關注組的意見書	CB(2)1338/05-06(01) (只備英文本)

會議日期	會議	會議紀要／文件	立法會文件編號
		民主黨的意見書	CB(2)1347/05-06(01) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0310cb2-1347-1c.pdf
		香港兒童權利委員會的意見書	CB(2)1347/05-06(02) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0310cb2-1347-2c.pdf
		香港基督徒學會的意見書	CB(2)1358/05-06(01) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0310cb2-1358-1c.pdf
		民主動力和前綫致聯合國的聯署意見書	CB(2)1580/05-06(01) (只備英文本)
		立法會23名民主派議員致聯合國的意見書	CB(2)1580/05-06(02) (只備英文本)
		民主黨致聯合國的意見書	CB(2)1580/05-06(03) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0310cb2-1580-3c.pdf

立法會秘書處
議會事務部2
2006年6月6日