

香港人權監察

HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

香港上環孖沙街二十號金德樓4樓
4/F Kam Tak Building, 20 Mercer Street, Sheung Wan, Hong Kong

電話 Phone: (852) 2811-4488 傳真 Fax: (852) 2802-6012

普世性普選定義 不容歪曲
人權公約下責任 不容否定

就政制改革提交予
立法會政制事務委員會
的意見書

二零一零年一月九日

1. 早前，有政府官員指「《基本法》並沒說一定要取消功能組別，未來普選立法會，只要所有人有兩票，都是公平平等的¹」，有親中人士更說普選定義由中央詮釋和決定²，企圖否定國際人權公約中普世性的普選定義，將中國自行簽訂的《公民及政治權利國際公約》（《公約》）拋諸腦後，無視其中有關普選的國際人權標準，指鹿為馬，硬說甚麼普選都可以有功能組別，甚麼《基本法》只講均衡參與³，甚至普選的定義是人大釋法說了算。
2. 人權監察認為，上述歪曲普選定義的言論漠視了國際人權法，與國際對普選及平等原則完全相悖的。歪曲普選定義的目的，不過是拖延香港政制發展，阻礙落實真正普選的民主，剝奪港人平等參與公共事務的權利，用「均衡參與」的包裝宣傳，欺瞞公眾，以延續不公平的功能組別制度，服務特權份子和反對民主改革的權勢，讓他們繼續壟斷在政治、經濟和社會各方面的權力，以保護他們的特權和利益。在這種不民主的特權政制下，受損的是無權無勢、對公共政策無影響力的普通市民。
3. 國際對普選定義早有定論，《公民及政治權利國際公約》（《公約》）是就普

¹ 蘋果日報：〈唐英年電台推銷廢柴政改方案市民質問：「是否百萬人上街才取消」〉2009年11月20日

² 明報：〈譚惠珠：普選由中央定義 泛民批助長功能界別長存〉2009年11月21日

³ 明報：〈功能組議員批被區會方案陰乾 質疑政府普及原則論 不符基本法〉2009年11月27日

選定義劃定普世性標準的文件。按《基本法》第 39 條，《公約》是適用於香港，亦已被納入香港法律，即《香港人權法案》第 21 條，以保障公民選舉權。

4. 根據《公民權利和政治權利國際公約》(《公約》)第 25 條，每個公民，不受無理限制，應有「權利和機會」，直接參與公共事務，或通過真正定期的選舉中，自由選舉代表參與政事，選舉必須是普及、平等和不受無理限制的，以保證選民意志的自由表達。⁴
5. 《公約》所指的選舉權，不僅是「權利」，而且必須體現為「機會」，而且普及、平等和不受無理限制的要求，是全面涵蓋任何人的參選、被提名、候選和被選出的權利和機會，以至投票人士提名及投票各個方面的權利和機會。⁵ 因此，一人兩票論主張只限某些功能組別內的人士參選、提名或被提名，其他人根本沒有《公約》所規定的「權利」和「機會」提名他人或自行參選，完全不符合普及、平等和不受無理限制的原則。
6. 在這種無理的提名限制下，不普及、不平等地產生了候選人名單，然後才容許市民在這份名單裏一人一票作選擇，這種在提名關鍵處設下無理限制的選舉，絕不能說是普及、平等和不受無理限制的普選，充其量只是小圈子特權提名下的所謂「限制性選舉」，完全違背普選強調的權利和機會均等、不受無理限制。
7. 在這種所謂的「選舉」中，選民只能在功能組別人士強加給他們的「候選人」中作選擇，根本無權作真正的選擇，選民意志無法得以自由表現，是完全談不上「自由選舉代表參與政事」，也完全違反了「選民意志要得以自由表現」的普選要求。
8. 由此可見，所謂功能組別與普選並存的言論，並不符《公約》訂明的參與投票以及被選的權利。
9. 英國政府在批准《公約》時，為香港作出保留條文，即在某種程度上不實施第二十五條(丑)款。該保留條文僅就是否在香港成立選舉產生的立法機關和

⁴ 《公民權利和政治權利國際公約》第二十五 (一)(丑) 條指出：

「凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現」。

⁵ 見聯合國人權事務委員會對《公約》第二十五條的闡釋：《General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25)》

(CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments), 12/07/96.)：

<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument>

行政局而設，並非全面地保留為任何時候香港都可以不依《公約》推行普選。

10. 香港立法機關早在港英年代已經廢除了委任議席，議員全數經由選舉產生，所以由選舉產生的立法機關在當時已經被設立了。因此，上述的保留條款關於立法會的部份，已變成過時條文；即使仍然有效，也不可能以此作借口或所謂的法理根據，任意推行不普及、不平等和不容選民自由表達意志的選舉，或就選舉隨意施加無理限制。
11. 正如一個人向朋友說明一起活動時，他保留不參與某一活動如足球比賽的權利，但他一旦出場參加該足球比賽，就得和其他人一樣遵守該比賽的規則，不能以原先的保留條款為理由，任意在比賽中犯規。
12. 自 1995 年到最近的 2006 年，聯合國人權事務委員會在每次審議結論中，都明確指出，經選舉產生的立法會一經在港設立，其選舉便必須符合《公約》第 25 條的規定，不能再援引上述的保留條款違約。
13. 換言之，最少從 1995 年立法局廢除了僅存的委任議席，令全數議席改由選舉產生開始⁶，以至今日的立法會選舉，都必須完全遵守第 25 條的規定，要保障公民有機會和權利，透過不受無理限制的自由選舉，選舉立法會議員代表他參與政事，而立法會選舉必須普及、平等和不受無理限制，以保證選民意志的自由表達。
14. 在李妙玲等對律政司一案中，香港法庭已指出自 1993 年立法局按照當年的《英皇制誥》(Hong Kong Letters Patent) 規定需全面由選舉產生後，上述保留條款的本地條例版(即《香港人權法案條例》第 12 條)已變成了「a dead letter」，即「過氣條文」。⁷

⁶ 立法會的《立法機關的歷史》說：「1995 ---- 在英國統治下之最後一屆立法局 60 名議員全部由選舉產生，其中 30 名由功能組別選舉產生，20 名由地方選區選舉產生，10 名由選舉委員會選舉產生。立法局主席由議員互選產生。」見立法會網頁：

http://www.legco.gov.hk/general/chinese/intro/hist_lc.htm

⁷ Per Mr. Justice Keith, at para. 31 in *Lee Miu Ling and Another v. The Attorney General* (HCMP1696/1994): “However, since the enactment of section 13 of the Bill of Rights Ordinance, and the coming into force of the Bill of Rights on 8th June 1991, the Letters Patent have been amended to provide for a wholly elected Legislative Council. Art. VI(1) has, since 16th July 1993, provided that the 60 members of the Legislative Council shall be “elected in accordance with laws” made for that purpose in Hong Kong. Since the Letters Patent now require the establishment of an elected Legislative Council, section 13 of the Bill of Rights Ordinance is, to the extent that it relates to the Legislative Council, a dead letter until such time as the Letters Patent are amended to remove the requirement for an elected Legislative Council. That is why section 13 cannot now be used to justify a departure from the rights guaranteed by Art. 21 of the Bill of Rights. What Mr. Ma wishes to do is to construe section 13 as if it provided: “In the event of the Legislative or Executive Council in Hong Kong being elected or partly-elected, Art. 21 does not apply to such elections.” But that is not what section 13 says. Accordingly, subject to the Letters Patent, the rights guaranteed by Art. 21 of the Bill of Rights apply to elections to the Legislative Council.”

15. 有些不懂或妄顧國際條約法人士誇大上述保留條款，把它說成是全面的保留條款，指在立法會已經實行全面選舉的時候，該保留條款仍舊容許香港當局否定《公約》第 25 條的普選責任，藉此為違反國際人權標準創造免責根據。這種詭辯卻是弄巧成拙，因為國際條約法根本不容許任何國家自行設下否定任何一項國際公約條文基本責任的保留條款，即使設下了也會變成無效，不能援引作免責之用。⁹
16. 事實上，自 1995 年開始，功能組別選舉已屢遭聯合國人權事務委員會猛烈抨擊，批評它為違反了《公約》的多條權利條文，充滿了無理限制、違反普及而平等的原則，給予商界過大影響力，並根據財產、專業和性別等因素歧視不同的選民，以及違反法律之前人人平等並受法律平等保護的原則。¹⁰
17. 功能組別本來就有排他性和歧視性，組別門檻不一，只有特定行業、專業或會籍的人，才有資格享投票、提名以及被選權，亦讓少數在職人士享有雙重投票權，加上民意基礎薄弱，選票份量不一，完全違背國際公約普及而平等的原則，亦不符《基本法》第 26 條永久性居民享有選舉權及被選權的保障。不取消功能組別，只會延續不公平的選舉制度，令香港無法達至符合國際標準的真正普選。
18. 除了功能組別選舉，聯合國人權事務委員會亦批評香港整體的選舉制度，違反了多項《公民權利和政治權利國際公約》（《公約》）條文¹¹，要求採取即時有效的措施，以作改善。
19. 但政府提出的政改方案，對促進民主成分無甚實質貢獻，並無落實有關建議，當中包括對消除甚或改革傳統功能組別的缺點，交了白卷；維持過高的

⁹聯合國人權事務委員會在二零零六年審議香港報告的發言中，亦有委員就這種保留條文的誇張解釋，表示這種解釋根本不符《公民權利和政治權利國際公約》的宗旨和目標，因而按《維也納條約法公約》，這樣的保留條文是無效的。

一九六九年《維也納條約法公約》(Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969)：

“Article 19 Formulation of reservations

A State may, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treaty, formulate a reservation unless:

(a) the reservation is prohibited by the treaty;

(b) the treaty provides that only specified reservations, which do not include the reservation in question, may be made; or

(c) in cases not failing under subparagraphs (a) and (b), the reservation is incompatible with the object and purpose of the treaty.”

¹⁰見聯合國人權事務委員會在一九九五年《審議結論：香港特別行政區》第十九段：「委員會認為，香港的選舉制度不符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條以及第二、三和二十六條」。委員會在一九九九年、二零零六年的香港《審議結論》亦一再重申這項意見。

¹¹ 見聯合國人權事務委員會在一九九五年、一九九九年及二零零六年《審議結論：香港特別行政區》表示，香港的選舉制度不符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條以及第二、三和二十六條。

特首選舉提名門檻，提名比例並無下降，提名實際人數卻有所增加¹²；以及保留了聯合國人權事務委員會猛烈批評的缺點，充滿了無理限制，違反普及而平等，給予商界過大的影響等等。

20. 因此，人權監察重申，香港政制發展必須符合《公民及政治權利國際公約》的國際標準，當局應廢除功能組別以及特首小圈子選舉，落實人人平等參與公共事務的權利，落實普及、平等及不受無理限制的選舉及被選權。

¹² 參見聯合國人權事務委員會對《公民權利和政治權利國際公約》的第二十五號一般性意見。該文獻對公約第二十五條有關參與公共生活和投票的權利，作了一權威的闡釋。