

一九九九年十月十二日(星期二)

立法會民政事務委員會特別會議

非政府機構對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》所提交報告的意見

### 政府當局的回應

#### 引言

本文件旨在回應國際特赦組織香港分會、民主黨、香港大律師公會和香港人權聯委會的各點意見。該等組織因未能及時提交意見書，故對其意見的回應，未獲列入九月二十三日會議文件內。本文件並沒有就香港人權監察所提交的篇幅甚長(共 55 頁)的意見書作出回應。這是因為我們在十月二日才收到這份意見書(遠遲於其他意見書)，因此沒有足夠時間去作出適當回應。如果委員會對香港人權監察在意見書內所提出的問題有任何提問，我們將在會議席上口頭回應。我們也會在提交給人權事務委員會的文件內就有關問題作出回應。

2. 這些意見書所提的意見，有很多(其實是大部分)與其他機構較早前所提的意見大致相同，而我們已在上一份文件內就那些機構的意見作出回應。由於可供擬備這份文件的時間相當緊迫，因此本文件只會就我們認為是新的意見作出回應。委員會或那些機構的代表如果認為我們有所遺漏，我們會於十月十二日的會議席上再作口頭回應。

#### 國際特赦組織

3. “**國旗／區旗**”案件：國際特赦組織關注到，如果《基本法》第三十九條並不適用於《基本法》附件三所載的全國性法律，這對於在香港實施《公民權利和政治權利國際公約》方面，會造成危險的漏洞。由於這宗案件會於十月由終審法院審理，所以我們不宜在此加以

討論，也不便多說，而只想指出，政府的主要論點，是香港有關國旗和區旗的法律，並無抵觸《基本法》第三十九條的規定，因此這些法律是具有效力的。

4. **保障人權的整體架構：**《基本法》第三十九條保障人權免受行政和立法機關的任意侵犯。國際特赦組織認為律政司司長對《基本法》第三十九條的保障範圍，立場已有所改變，但事實並非如此。律政司司長說過，《基本法》所載列的權利是‘完全可由法院受理的’，是‘憲法賦予的權利，無論是行政或立法機關都不能夠任意加以限制。’直至現在，這個說法依然屬實。從經常有人入稟法院要求行使他們的權利，以及法院的判決是有效力和約束力等事實，便足證這些權利是完全可由法院受理的。行政機關或立法機關仍然不能限制憲法所賦予的權力。雖然人大常委會有權解釋這些權利，但這並不表示人大常委會可以限制這些權利。

5. **內地對在香港所犯罪行的檢控和就歸還罪犯安排所進行的磋商：**國際特赦組織提及兩宗轟動一時的案件，案中兩名被告人因在香港所犯的罪行而在內地受審和被處決。在這兩宗案件中，被告人都是在內地被捕的。其中一宗案件的被告人有部分在香港居民，曾在內地和香港犯案，內地的司法機關是基於在內地所犯罪行而對他們進行審判。至於另一宗案件，被告人是內地居民，在香港殺害了五個人，但犯案前的策劃工作和處置贓款是在內地進行的，所以被內地法院控以謀殺罪。內地居民在中國境外犯罪，仍然受到中國刑事法(根據第 7 條的規定)的約束。有論者質疑內地法院是否有審理這宗案件的司法管轄權。關於這個問題，須由內地法院根據內地法律去判斷。如果疑犯是在香港被捕，香港的法院便會有司法管轄權去審判他們。并行司法管轄權在世界各地都是十分普遍的。

6. 這幾名香港居民是於內地被捕，並就他們於當地所犯的罪行而被控，其後並在當地被裁定罪名成立。故此，他們須接受內地法律的

處罰，就正如他們在其他司法管轄區內被定罪，也會受當地的法律所制裁一樣。有論者認為，我們應該要求把他們引渡回港。由於內地和香港特區沒有訂立任何引渡安排，我們根本不可能引渡他們回港。因此，律政司司長也沒有法律根據，要求把他們引渡回港。

7. 至於該名內地居民，世界上沒有一個司法管轄區可以阻止其他司法管轄區就在其領土內所發生的事件，行使其治外法權。事實上，世界各國行使治外法權的做法，已經愈來愈普遍。換言之，在某個司法管轄區內，不同國籍的人士均無可避免會受不同的法律所約束。這與人權保障並無抵觸。

## 民主黨

8. **參與公眾生活的權利：**民主黨促請政府研究可否按照參選人的得票率，為他們提供資助。該黨指出，這將有助鼓勵市民參與公眾生活。政府目前已為參與立法會和區議會選舉的候選人提供大量實質資助，包括兩輪免費郵寄服務(區議會選舉只有一輪)、為候選人免費製作一系列電視和電台選舉節目，讓候選人向市民介紹競選政綱，以及就一些專題進行辯論，並免費編印小冊子，向所有已登記選民介紹各候選人。基於上述原因，我們認為不適宜再動用公帑去增加這方面的資助。

9. **鄉郊選舉：**民主黨說村代表選舉不受《舞弊及非法行為條例》(第 288 章)所規限，因而助長非法或舞弊行為。正如在先前提交的文件中指出，我們的目標是要把這些選舉納入現時的法律架構內。一俟制定了有關法例(也正如我們本年五月告知民政事務委員會)，我們打算把這些選舉納入《舞弊及非法行為條例》，或日後的《選舉(舞弊及非法行為)條例》的規管範圍內。

10. 此外，民主黨又認為各個鄉事委員會主席的代表性不足。但事

實上，鄉事委員會主席是由選舉產生的。大部分鄉事委員會的主席，均經由鄉事委員會大會全體成員選出，而大會成員則主要是由有關鄉郊地區的村代表所組成。至於其他鄉事委員會，大會全體成員負責選出執行委員會，再由執行委員會選出主席。

11. **對警方的投訴：**民主黨指出，在現行的投訴警察機制下，投訴警方獨立監察委員會(警監會)並沒有實際權力。為了說明這點，民主黨引述了一宗就警方於一九九七年六月三十日回歸慶典會場外對示威活動的處理手法所作的投訴。但正如我們在報告第 382 段所述，警監會對投訴警察課的調查結果提出異議，而警務處處長隨即接受了警監會的建議。這清楚證明警監會是獨立和公正無私的，並在投訴機制中擔當着重要的角色。

12. 民主黨又指警監會成員對警監會觀察員計劃的參與率偏低。但觀察員計劃只是警監會成員監察投訴警察課調查工作的方法之一。舉例來說，警監會在審閱調查報告時，可要求投訴警察課解釋任何疑點。警監會成員在履行職責時，也可以傳召證人問話。而自一九九九年九月一日起，政府更委任了 29 名已卸任的警監會成員和其他社區領袖 — 例如地區撲滅罪行委員會主席 — 作為監察投訴警察課調查工作的特委觀察員，藉此擴大警監會觀察員計劃。

13. **法律援助：**民主黨促請當局讓法律援助署(法援署)脫離政府，成為一個獨立機構。該黨表示，法援署處理關於人身傷害、離婚和勞工索償個案的法律援助申請，需時過長。此外，該黨亦認為，法援署應該為死因裁判官審理的案件提供法律援助。

14. 上述各點現逐一回應如下：

- (a) **讓法援署獨立：**我們認為現行的法律援助制度是公平和獨立的。《法律援助條例》訂明，法援署署長須獨立地審核每宗個

案。任何人因為申請被拒或基於任何原因感到受屈，可在現行機制下，向司法機構提出上訴；

(b) **處理個案的時間：**根據最新的統計數字，97%關於離婚的法律援助申請和 87%關於勞工索償個案的申請都是在三個月內處理。這已超越法援署承諾在這個時限內完成處理 80%申請的標準。處理人身傷害的申請需時較長，因為法援署必須取得有關的醫療紀錄和傷勢評估等文件。目前，這類申請只有 65%能在三個月內完成處理程序。因此，法援署正致力改善這方面的服務。

(c) **就死因裁判法庭審理的案件提供法律援助：**我們會於十月間提交條例草案，以落實《一九九七年法律援助政策檢討》內的建議。條例草案其中的一項建議是，對於涉及重大公眾利益的案件，不論有否涉及索償，法律援助署署長均有權向死者近親提供法律援助。條例草案也建議授權當值律師服務計劃，為須於死因研訊中作證而有可能遭受刑事檢控，以致被判監禁或喪失生計的人士，提供法律援助。根據建議，當值律師服務會負責委聘一名律師，出席整個研訊，以保障該等人士的利益以及盤問證人。

15. **結社的自由：**民主黨指出，一個名為“毋忘六四”的團體根據《社團條例》提交的註冊申請，受到不合理的拖延。民主黨要求當局就此事作出解釋。社團事務主任(即警務處處長)現正根據《社團條例》(第 151 章)處理這項申請。社團事務主任須要申請人提供更多資料<sup>2</sup>，以考慮是否批准申請，而這些資料也有需要澄清的地方，因此處理這項申請需時數月。當局必須小心審核每項申請，而每項申請所需的審

---

<sup>2</sup> 這些要求是根據條例第 15(1)條提出的；第 15(1)條規定，社團事務主任可隨時要求社團以書面向他提交他為根據本條例履行他的職能而合理需要的資料。

核時間也有所不同。

### 香港大律師公會(公會)

16. **法治**：公會問及應用人大常委會的解釋，是否符合法治。儘管我們在較早前所提交的文件，以及九月二十三日的會議席上已作詳細解釋，我們仍想在這裏重申，上述兩者並無衝突。人大常委會是決定《基本法》釋義的最高權力機關，其對《基本法》所作的解釋，在憲法上是有效的。因此，應用該解釋即等於應用法律，是完全符合法治的。

17. **剝奪裁判權條款**：這類條款有時規定，某些行政決定是最終決定，不得在法庭上受到質疑。然而，這些條款本身亦會在法庭上受到質疑，而涉及這些條款的法律又相當複雜。不過，《公民權利和政治權利國際公約》第十四條保證，人人有權在一個合格、獨立和無偏倚的法庭接受公正和公開的審訊，而這項權利已藉着《人權法案條例》第十條，在本地法律中得到充分保障。

18. **介紹報告內容**：公會詢問如何向人權事務委員會介紹報告。有關安排如下：香港代表團會由民政事務局局長率領，成員包括署理法律政策專員、副法律政策專員，以及政制事務局、保安局、民政事務局和勞工處的代表。有關程序跟香港以往在英國管治下所依循的程序相同，即中國駐聯合國大使會以主權國代表的身分介紹代表團，然後由民政事務局局長致詞，向人權事務委員會介紹香港自一九九八年六月三十日以來各項主要發展的最新情況。另外，民政事務局局長和各代表團成員還會回答人權事務委員會的各項提問。

19. **涉及警隊以外的紀律部隊的投訴**：公會表示，由於“巡獄太平紳士所擔當的角色有限”，加上現時並沒有獨立的監獄巡查人員，因此報告第 46 段所載，並非完全正確。我們不同意巡獄太平紳士擔當

的角色有限這個說法。懲教機構的囚犯向巡獄太平紳士作出的投訴個案數目，每年平均都超過 200 宗：這個數字顯示，囚犯認為這是個有效的機制，並且對這機制抱有信心。然而，儘管巡獄太平紳士起着重要的作用，但他們只是整個處理囚犯投訴機制的一部分。囚犯如欲上訴，還可以向行政長官、立法會議員、申訴專員及懲教署轄下的投訴調查組提出。

20. 在受警方看管時死亡的個案：公會表示，報告第 98 至 102 段所載的資料需要更新。現把有關的最新的資料載錄如下：

21. 在一九九八年七月一日至一九九九年八月三十一日期間，共有五人在受警方看管期間死亡：一九九八年有一人，一九九九年則有四人。其中一宗個案的死者證實死於自殺。在另一宗個案中，雖然死者是因海洛英毒發而死，但陪審團裁定死者死因不明。至於餘下三宗個案的其中一宗，死因裁判官已下令於十一月初進行死因研訊，而其餘兩宗個案的調查工作則正在進行中。

22. 在報告第 100 段裏，我們說有四宗個案的調查工作仍未完成。其中一宗個案的死者證實被一名警務人員非法殺害。該名警務人員已被裁定誤殺罪罪名成立，被判入精神病治療中心無限期接受治療。另兩宗個案的死者證實死於自殺。至於餘下的一宗，法院裁定死者死於意外。

23. **酷刑(指稱遭警方虐待的紀錄)**：有關報告第 112 段，公會認為對於法庭在“被告推翻招認口供”的程序中就囚犯聲稱遭受虐待個案所作出的判決，警方和律政司應該可以備存紀錄。技術上，當局可以備存法院被要求就這類個案作出判決的次數和其後所作出的判決。不過，**基於下述緣故**，這些統計數字可能會令人誤將法院把警方行為視作不當的程度誇大，所以這些數字可能有誤導成分。

24. 法院在上述程序完成後判決是否接納認罪供詞時，無論是否接納供詞為證據，在法律上也毋須作出解釋。如不把供詞接納為證據，大部分法院只會表示，由於控方未能在無合理疑點的情況下證明供詞是自願作出的，所以不接納該供詞為證據。這即是說，法院一般是不會詳細解釋作出判決的原因，只會在例外情況才這樣做。法院在例外情況下詳細解釋判決時，通常也不會表明接納有關警方行為不當的指控。最普遍的做法是，法院只會表示對警方證供的真實性存疑和／或 — 由於被告人的指控部分可能屬實 — 接納認罪口供實在有欠慎重。

25. 假如法院接納行為不當的指控，或相信指控可能屬實(這情況亦屬罕見)，法官、檢控官或辯護律師會按照慣例，要求警方跟進事件。不過，一般來說，因為被告人或其律師在審訊之前已向投訴警察課投訴，所以投訴警察課早已知道有關事件。投訴警察課有備存統計數字，記錄審訊之前收到的投訴，以及由法院轉介的投訴。不過，投訴警察課並沒有把兩種投訴分開統計。有關數字如下：

<u>年份</u>	<u>投訴遭毆打的數字</u>
1996	72
1997	58
1998	81
1999	138

(截至 6 月 30 日為止)

26. **《監獄規則》**：有關報告第 180 段，公會認為不能把保安局局長視作擔當一個“獨立上訴組織”的角色，讓不服懲教署署長決定的犯人可以提出上訴。事情的背景是，《監獄規則》在一九九六年修訂前，感到受屈的犯人只可以向懲教署署長提出上訴。《監獄規則》在一九九六年經修訂後，犯人可再有另一上訴途徑，即向保安局局長提出上訴，而她必須公正地審查每宗個案。保安局局長可擔當“獨立的



角色”，因為懲教署及其職員雖受其管轄，但無論在個人方面或該署的文化來說，局長均毋須對他們承擔任何責任，所以她可以作出公正的裁決。

27. **罪犯自新**：公會質疑，《罪犯自新條例》(第 297 章)的規定是否有歧視富裕罪犯之嫌，因為在考慮某人可否根據該條例受惠時，罰款額是一個相關的因素。事實上，罰款額並不是唯一的考慮因素：有關條文亦適用於那些被判監禁 3 個月或以下，以及罰款 10,000 元或以下的罪犯。而實際上，該條例所訂的罪犯自新制度至今已推行了 13 年，一直行之有效。監禁刑期和罰款的上限，都是前立法局經過詳細討論後才通過的。這兩個上限絕無歧視富裕罪犯之意，亦不是任意應用的。雖然法院在訂出罰款額時，的確可能會考慮罪犯的經濟能力，但亦會顧及其他更重要的因素，例如所涉罪行的嚴重性、受害人受傷害的程度，或法院擬藉判罰所收到的阻嚇效果。公會所說的情況理論上是有可能的，但據我們所知，實際情況並不是這樣。儘管如此，我們仍會審慎考慮公會所關注的問題。

28. **太平紳士巡獄計劃**：公會要求提供所採取行動的統計數字，以及有關囚犯可否在懲教署人員聽不到其談話內容的地方與巡獄太平紳士會面的資料。事實上，按照既定的做法，囚犯如欲單獨與巡獄太平紳士面談，是可以獲得安排的。各個懲教機構均有適合作此用途的房間(這類房間可讓監獄人員看到裏面的人，但卻聽不到他們談話的內容)。

29. 公會表示，如果我們提供了所採取行動的統計數字，則報告第 203 段(有關巡獄太平紳士的工作)會更具可信性。我們十分明白這點。在一九九八年四月一日至一九九九年三月三十一日期間，巡獄太平紳士曾主動就 90 宗個案進行調查(約佔投訴個案總數的 35%)，而沒有把投訴個案轉介懲教機構跟進。每宗投訴個案均由巡獄太平紳士親自調查，當中包括向監獄人員索取個案背景資料，以及研究有關的記錄和

文件。

30. **《1997 年監獄(修訂)規則》**：公會詢問懲教署人員可否閱讀寫給囚犯的法律顧問的信件。答案是：在正常情況下不可以。監獄規則第 47B(2)條明文禁止懲教署人員這樣做，不過如他們有合理理由相信，有關信件並非真正用作徵詢或提供法律意見的目的，則作別論。

31. **宗教自由**：公會詢問，羅馬天主教教徒的宗教領袖前來香港訪問，不會對公眾安全構成威脅，政府為何拒絕讓其到訪。正如我們當時所作解釋，教皇是一個國家(梵蒂岡)的元首，而梵蒂岡卻不承認中華人民共和國(即香港所屬的主權國)。身為羅馬天主教會的領袖，教皇也是梵蒂岡的當然國家元首，他(就外交事務而言)的政治和宗教身分是無法區分的。雖然教皇不能前來香港訪問，但這並不表示在這裏生活的羅馬天主教教徒的宗教自由，受到任何限制。他們仍可自由崇拜、傳道和勸人入教。他們也可透過刊物、電視、互聯網和其他各種先進科技，得悉教皇活動的資料。

32. **資訊自由**：公會詢問，根據申訴專員的法定職權範圍，申訴專員可否把無理拒絕提供資料的做法視作“行政失當”。申訴專員處理有關違反《公開資料守則》的投訴，就正如處理其他指稱政府行政失當的投訴一樣。此外，公會亦問及當局拒絕向市民提供文件時，會否告知申請人可向申訴專員提出投訴。會的。守則第 1.26 段訂明，任何人如果認為某部門未有適當執行守則的規定，可向申訴專員投訴。政府發給各部門的指引也規定，各部門在回覆申請人要求覆核拒絕提供資料決定的申請時，必須告知申請人有權向申訴專員投訴。

### 香港人權聯委會

33. **就報告內容諮詢公眾**：香港人權聯委會表示，我們以報告大綱(而非報告初稿)諮詢公眾的做法，違反了聯合國有關提交報告的規

定。事實上，我們的做法跟加拿大政府的做法幾乎完全相同，而在聯合國「人權報告手冊」內，稱加拿大政府的做法為“具示範作用”。跟加拿大政府一樣，我們也邀請非政府機構就報告提交意見書。此外，我們更邀請市民提供意見。和加拿大政府一樣，我們承諾會考慮他們所提交的各項意見，並把意見轉交有關決策局和部門置評。和加拿大政府一樣，我們也沒有承諾在報告內逐一回應各界人士的意見。不過，我們一般會以概括形式對超過百分之九十的意見作出回應。一九九五年，加拿大政府就《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》分別收回四份和十份意見書，而我們就兩個報告則各收到十一份意見書。在最新版本的聯合國「人權報告手冊」出版時，加拿大當局正考慮使用互聯網收集更多意見，而我們早已採用這個方法。

34. 不過，加拿大的例子確是“具示範作用”，因此，我們以後也會跟隨他們的做法，把所有收到的意見書全文，另行提交有關的聯合國委員會。不過，這些報告始終是政府報告，而不是非政府機構報告。正如我們多次重申，聯合國報告手冊積極鼓勵非政府機構自行提交報告，並出席有關的聽證會。香港的非政府機構對此十分清楚，而且也很快作出回應。這確保公約監察組織可以取得各方面的資料，而並非僅限於政府方面的資料。

**民政事務局**

一九九九年十月