

立法會司法及法律事務委員會

2001年9月18日討論文件

聯合國經濟、社會及文化權利委員會的《審議結論》第27段

引言

聯合國經濟、社會及文化權利委員會(委員會)於2001年5月11日，就香港特別行政區(香港特區)根據《經濟、社會與文化權利國際公約》(《公約》)提交的報告發表《審議結論》。本文件旨在告知委員政府對《審議結論》第27段的意見。

背景

2. 委員會於2001年4月27日及30日在日內瓦審議香港特區提交的報告。香港代表團由律政司、教育統籌局、衛生福利局、房屋局和民政事務局共十名官員組成，由民政事務局局長率領。代表團向委員會介紹報告，並回答委員會的問題。

3. 委員會的《審議結論》於2001年5月11日發表。委員會指出報告載有11項取得進展的事項，包括撤銷關於《公約》第一和第七條的保留條文，律政司人權組經常徵引委員會的一般評論作為參考，代表團保證《公約》所載權利部份問題可循法律途徑解決，以及香港法院援引《公約》等。

4. 此外，委員會在《審議結論》中，也表達了對若干事項的關注，並提出一些建議。

《審議結論》第27段

5. 本委員會委員特別關注的是委員會在《審議結論》第27段所作的聲明—

“委員會提醒香港特區，《公約》條文對締約各國均構成法律責任。為此，委員會促請香港特區在法院審理程序中，不要指《公約》僅具“推廣”或“啟導”作用。”

判決中“推廣”或“啟導”兩詞的涵義

6. 《公約》具“推廣”或“啟導”作用的意見，是法院在審理三宗入境事務案件¹時發表的。該三宗案件針對入境事務處處長向沒有合法居港權的人發出遣送離境令，提出司法覆核申請。
7. 在該三宗案件中，受爭議的條文是《公約》第十(一)條。該條文規定：“對作為社會的基本單元的家庭，……應給以盡可能廣泛的保護和協助”。
8. 法院考慮三份國際公約(即《公民權利和政治權利國際公約》、《兒童權利公約》和《公約》)的適用問題對這些案件的影響時，注意到有關援引入境法例處理無權進入香港或在港逗留的人方面，《公民權利和政治權利國際公約》和《兒童權利公約》都有保留條文。
9. 法院認為，由於《公民權利和政治權利國際公約》和《兒童權利公約》訂有上述保留條文，所以有關人士不可以援引兩條公約，要求當局不引用入境條例，禁止無權進入香港或在港逗留的人進入香港或在港逗留，或命令他們離開香港。
10. 《公約》沒有類似的保留條文。法院指出，這可能是因為《公約》只是具有“推動”或“啟導”的作用。
11. 在陳美儀訴入境事務處處長一案，法院考慮過法律專家的意見後，裁定《公約》旨在“推動”締約國履行責任，即要求締約國盡量

¹ 陳美儀訴入境事務處處長 HCAL 771/1999；*Chan To Foon* 訴入境事務處處長 HCAL 58/1998；莫智鴻訴入境事務處處長 [2001] 2 HKLRD 125。

利用所有資源，採取步驟，以逐漸充分實現有關權利，逐步履行公約所訂責任。²

12. 法院又裁定：由於香港情況特殊，即使《公約》沒有保留條文，入境事務處處長的決定也是合法的。因此，一旦入境事務處已經拒絕某些人進入香港或在港逗留，他們也不可以援引《公約》，證明政府應該考慮《公約》所訂權利。

13. 在 *Chan To Foon* 訴 入境事務處處長一案，法院同樣認為《公約》要求締約國逐漸實現有關權利。法院指出－

“因此，香港可以確認必須履行《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的權利。不過，鑑於社會目前所面對的困難，香港只可以逐漸實現這些權利，即是待克服有關困難後才實現這些權利。法院已經確認入境事務仍是主要問題所在。入境事務處處長掌握了充分資料，認為如果不小心處理，這個問題必然會擾亂香港的社會結構。因此，就入境事務而言，香港政府暫時不能夠保證《公約》所保障的權利適用於入境事務。我相信，《公約》沒有保留條文，正是因為這條公約只是旨在啟導締約國實現各項權利，而不是訂明締約國絕對有責任實現各項權利。”(後加黑體以作強調。)³

公約第二(一)條預期締約國會逐漸實現各項權利

14. 《經濟、社會與文化權利國際公約》第二(一)條主要規定締約國有責任採取步驟，“逐漸達到”《公約》中“所承認的權利的充分實現”。委員會的一般評論第 3 號第 9 段解釋“逐漸達到”的概念，說明－⁴

² 見判決書第 23-5 頁。

³ *Chan To Foon* 訴 入境事務處處長 第 29F-M 頁。

⁴ 1990 年第五次會議，[UN Doc.E/1991/23]。

“……容許締約國逐漸達到各項權利，因為各項經濟、社會和文化權利通常不能夠在短時間內充分實現。因此，這項責任，與《公民權利和政治權利國際公約》第二條所訂責任截然不同。該條條文規定締約國必須立即採取措施，尊重和保證有關人士享有所有有關權利。不過，即使《公約》已經預計締約國需要一段時間才可以實現各項權利，即逐漸實現各項權利，也不等於締約國無須遵守公約中所有有意義的規定。容許締約國逐漸實現各項權利，是必需的彈性措施，反映了現實世界的真實狀況和締約國在保證充分實現經濟、社會和文化權利時所遇到的困難。不過，要理解這部分的條文，也必須顧及《公約》的整體目標。訂立《公約》，正是為了達到整體目標，即是為了明確規定締約國有責任充分實現有關權利。因此，這條條文其實是規定締約國有責任盡快以最有效的方法達到目標……”。(後加黑體以作強調。)

15. 法院裁定《公約》旨在“推動”或“啟導”締約國履行責任，其實是參考了上述評論，並以評論為依據。⁵

政府的看法

16. 政府同意，根據國際法，我們有責任落實《公約》所訂的權利。但國際公約未納入本地法例前，有關公約不是本地法例的一部分。因此，政府認為落實《公約》所訂權利的國際義務，不能在本地產生任何權利或合理期望，致令政府決定有關人等無權進入香港或在港逗留的入境事務時，也要考慮《公約》所訂權利。

17. 《公約》究竟屬何性質，日後可能會因不同案件而在本地的法律訴訟中提出。屆時，香港獨立自主的法院必須就有關問題作出裁決。

⁵ 在陳美儀訴入境事務處處長一案 HCAL 77/1999 及 *Chan To Foon* 訴入境事務處處長(同上)一案中，法庭引述委員會的一般評論第 3 號第 9 段，分別於第 24G-N 頁及第 28K-S 頁，見 Henry Steiner “*International Human Rights in Context*”一書第 284 頁。

各方的代表律師如能向法院提出全面的合理論據，將對法院審理案件有莫大幫助。

18. 某些權威法律專家認為，《公約》是具有推動作用的。假如《公約》的性質問題在法律訴訟中提出，這些意見也須呈交法院，以協助審理案件。

19. 政府及其代表律師有權作出事實陳述，或以法律原則和實務常規容許的論據，申辯政府的立場。香港特別行政區大律師公會《行為守則》確認這個權利。《行為守則》明文規定有關律師務須向法院提供資料的事宜。

20. 政府已經把委員會的《審議結論》送交司法機構參考。

21. 政府會竭力落實《公約》所訂的各項義務，並十分尊重委員會《審議結論》提出的意見。委員會也表明，香港特區政府已經採取措施，落實委員會以往所提的建議，並對此表示讚賞。⁶ 政府會繼續推行措施，以《公約》第二(一)條所述方式，逐步充分實現《公約》所訂的權利。

22. 至於政府對《審議結論》第 27 段的回應，律政司司長於 2001 年 6 月 20 日立法會會議上，回答余若薇議員提問時已經說明。有關提問和回答載於本文附件。

⁶ 例如，委員會對平等機會委員會在沒有政府干預下有效地執行其使命及成立婦女委員會表示讚賞。另外委員會對政府為缺乏技能及失業人士提供的培訓計劃、以及致力為香港市民提供合適居所均表示讚賞：見〈審議結論〉第六、七、十及十一段。

律政司

2001年9月

(#37790v1)

立法會問題第一條

(口頭答覆)

會議日期：二零零一年六月二十日

提問者：余若薇議員

作答者：律政司司長

問題：

聯合國經濟、社會及文化權利委員會(簡稱“委員會”)，在審議由中華人民共和國提交有關香港特別行政區(“香港特區”)實施《經濟、社會及文化權利國際公約》(“《公約》”)的首份報告後，於本年5月11日通過《審議結論》。委員會關注該《公約》的條文仍未納入香港特區的法律，並表明抱着《公約》屬“推廣”或“期望”性質的看法，是誤解了《公約》對締約國所構成的法律責任。就此，政府可否告知本會：

(一) 有否按照《基本法》第三十九條的規定，通過香港特區的法律實施該《公約》；若否，有否評估香港特區是否違反了此項條文，以及會否考慮將該《公約》的條文納入香港特區的法律；若會考慮，詳情為何；若否，原因為何；及

(二) 會否遵行委員會提出的建議，即不在法院審理程序中辯稱該《公約》只屬“推廣”或“期望”性質？

答覆：

主席女士：

關於問題的第一部分，有關的《審議結論》是：

“公約的條文未能像《公民權利和政治權利國際公約》的條文一樣，給納入香港特區法律，這使兩條公約在香港特區的法律地位仍然有所不同。”

《審議結論》所指的不同之處，依政府理解，是指在制定香港特區法律來實施這兩份《公約》的形式上有異。《公民權利和政治權利國際公約》是主要通過特定條例，即《香港人權法案條例》予以實施，至於《經濟、社會及文化權利國際公約》，則未有照樣通過某條條例予以實施。

不過，《經濟、社會及文化權利國際公約》的條文，實際上已通過《基本法》的多項條文和超過 50 條條例的條文，納入香港特區的法律內。

《基本法》第三十九條列明，《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。目前的情況正是這樣。因此，政府並不認為這方面違反了《基本法》第三十九條的規定。

雖然如此，《公約》也要求政府採取步驟，及用一切適當方法，逐步的全面實現公約中所承認的權利。政府正持續進行這項工作，並會時刻留意可否為此制定更多法例條文。舉例來說，政府現時正研究應否建議提高負刑事責任的年齡，另外亦正在檢討有關種族歧視的問題。

至於問題的第(二)部分，政府知悉經濟、社會及文化權利委員會敦促香港特區不要在法律程序中辯稱《公約》只是屬於“推廣”或“期望”性質。關於《公約》確實屬於什麼性質的問題，日後可能會在許多不同的情況下，在本港的法律程序中出現；而每當這個問題出現時，必須由我們的獨立司法機構作出裁決。如果代表與訟各方出庭的律師，能夠向法院提出所有合理的論點，對法院的裁決將大有幫助。

政府和代表政府的律師享有一項特權，可在符合法律原則和常規的情況下陳述各種事實和採用各種論據，為政府的權利進行抗辯。這項特權在香港特區香港大律師公會專業守則中已獲得承認。

一些傑出的法律專家對《公約》的性質抱有不同見解，但這並不表示對委員會有任何不敬之意。如法律程序中出現《公約》屬於甚麼性質的問題，若法院能得知這些不同的見解，對法院的裁決將有幫助。因此，若政府承諾不向法院提出這些見解或在任何情況下不支持這些見解，都是不恰當的。