前綫 THE FRONTIER

爭取普選　捍衛人權 全民制憲 維護法治

前綫對香港特區政府根據《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之意見

2003 年 4 月

落實委員會各項建議

1. 報告大綱基本上觸及聯合國人權事務委員會於 1999 年 11 月公佈的審議結論中每項「主要關注事項及建議」，但當局大部分建議都沒有具體立場，事實上絕大部份的建議至今仍未見落實。前綫促請政府必須盡其所能從速落實委員會的建議，否則政府必須在報告內向委員會解釋，以符合《公民權利及政治權利國際公約》(下稱《公約》) 的要求。

《基本法》第廿三條立法

2. 當局就《基本法》第廿三條進行立法，是特區自成立以來威脅人權自由的最重大事件。

3. 《基本法》第廿三條的立法威脅港人的人權自由，根據當局所公佈的《國家安全（立法條文）條例草案》，它不單嚴重影響《公約》第十九條所賦與的意見和表達自由，還削弱了《公約》第十四條、第十七條、第二十一條及第二十二條所保障的各項基本人權，詳見下表：

《公約》	《公約》保障的權利和自由	《國家安全（立法條文）條例草案》的問題
第十四條	在法院之前平等及獲得公正公開審訊的權利	有關禁制組織的上訴機制，終審法院首席法官可在上訴人或其法律代表缺席的情況下進行法律程序，亦可在上訴人沒有獲提供有關的取締理由的全部細節的情況下進行法律程序。缺席審訊有違公正公開審訊的原則。
第十七條	對私生活、家庭、住宅、通信、名譽及信用的保護	如總警司或以上職級警務人員合理相信有人觸犯叛國、顛覆、分裂國家、煽動叛亂緊急進入、搜查和檢取的權力，而不須法庭發出手令。此舉擴大警權、缺乏制衡、威脅市民的私隱權，也可能令到執法機關淪為政治工具。
第十九條	意見和表達的自由	煽動叛亂罪中的「處理煽動刊物」嚴重影響意見和表達自由。新增發佈違法取覽的官方機密損害新聞自由
第二十一條	和平集會的權利	分裂國家和顛覆的罪行均包括使用「嚴重犯罪手段」，可以涉及和平的示威、遊行及集會。
第二十二條	結社的自由	保安局局長可按中央指示，禁制在香港從屬於內地危害國家安全組織的團體，蠶食市民的結社自由

4. 有見及此，前綫促請當局應認真評估立法後對香港市民在《公約》之下享有各項基本自由及人權的影響，並在現階段撤回《國家安全（立法條文）條例草案》，避免進一步分化社會。此外，政府亦有責任在諮詢期間所發生的事件及爭議，以諮詢收集得來分析及結果等向委員會作全面披露。

<u>參與公共事務的權利</u>

5. 人權事務委員會在兩次審議結論中均指出「前立法局的選舉制度並不符合公約第二條第一段、第二十五及二十六條的規定」。另外，委員會亦對兩個臨時市政局的解散表示關注，因為在兩局解散後，市民參與公共事務的機會將會更少。參與公共事務的權利，是受到公約第二十五條所保障的。委員會建議當局「採取所有必需的措施，維持和加強香港特區居民在公共事務上的民主代表性。」

6. 然而，數年來當局在這方面的工作乏善可陳。行政長官、立法會、區議會，以至新制定的村代表選舉的民主代表性都不足，香港人仍未能透過普及而平等、「一人一票」的選舉方式各個公共層面選出他們的代表，顯示當局繼續漠視委員會的批評。

7. 《基本法》訂下了香港主權移交後頭 10 年(1997 至 2007 年)的政治制度，2007 年是否直選行政長官及立法會全部議席，可以經廣泛諮詢之後，透過《基本法》附件規定的程序決定。然而，當局仍不肯立即就 2007 年的選舉制度進行公眾諮詢，最近政制事務局局長甚至指出,《基本法》內政制檢討的範圍是否包括 2007 年的行政長官選舉，仍需仔細研究。若不列入檢討範圍，則意味 2007 年無法普選第三屆行政長官。此外，政府擬於 2004 年或 2005 年期間進行公眾諮詢。報告大綱對 2007 年的選舉安排及公眾諮詢竟隻字不提。前綫促請當局向人權事務委員會交代及解釋落實委員會對選舉制度所作建議的進展。

8. 就主要官員問責制方面，前綫促請政府向人權事務委員會詳列檢討實施的情況，特別是期間出現主要問責官員失職及涉嫌誠信受到質疑的事件，協助人權事務委員會可全面評估問責制的成效。

<u>和平集會的權利</u>

9. 審議結論第 19 段明確指出，委員會「關注到當局可引用《公安條例》，不當地限制市民享有公約第二十一條所保證的權利。香港特區應檢討及修訂該條例，使其條文符合公約第二十一條的規定。」

10. 當局不但沒有修改《公安條例》，還變本加厲引用該條例，兩度起訴和平示威人士。當局首先起訴 3 名於 2002 年 2 月 10 日舉行或協助舉行一次未經批准的公眾遊行的人士，指他們沒有依照《公安條例》，於遊行舉行前 7 天向警方作出通知。

11. 證據顯示，該次遊行是和平進行的，完全沒有涉及暴力。審理該案的總裁判官於判案時亦質疑這宗帶「政治性質」的個案應否交由法庭審理。當局又於 2002 年 11 月 15 日拘捕另外兩名和平示威人士，並同樣引用《公安條例》分別控以舉行和協助舉行未經批准集結的罪名。

12. 事實上，在 1999 年 1 月至 2002 年 7 月期間共有 344 次公眾遊行和集會是在給予少於 7 天通知的情況下舉行，而舉行該等遊行和集會的人士全沒有受到檢控，這兩次對和平示威者的檢控明顯帶有選擇性和政治動機，侵害《公約》第二十一條所保障的和平集會的權利。

13. 此外，當局亦以阻街罪名起訴 16 名於 2002 年 3 月在中聯辦門外和平示威的法輪功學員，他們於 2002 年 8 月被判有罪。港大法律學院院長陳文敏認為有商榷餘地，他質疑「阻街」一罪原意是對付小販、乞丐等，但現在似變成限制言論自由的法律條文。陳文敏認為，凡示威集會必然「阻街」，但這是自由社會應承受的代價，除非當局能證明某些示威集會對市民構成嚴重不便或安全威脅，否則便不應以此為由作檢控。[1]

14. 前綫促請當局在報告中詳述這些案例及有關的檢控政策。

<u>投訴警察機制</u>

15. 審議結論第 11 段指出，投訴警方獨立監察委員會並沒有權力，而投訴警方行為不當的個案繼續由警方負責調查，會影響調查結果的公信力。當局在大綱中提到，會將投訴警方獨立監察委員訂為法定組織，但此舉並沒有解決根本問題，警監會依然沒有獨立的調查權力，仍然是「警察查警察」，請當局在報告中對委員會的質疑作出回應。

<u>「人權委員會」</u>

16. 人權事務委員會在 1995 年及 1999 年的審議結論建議特區政府重新考慮其就人權委員會的設立及權力所作的決定。但特區政府認為現時各種渠道已經足夠，堅持成立人權委員會並無明顯的好處。但在 1995 年的會議，人權事務委員會委員已向香港政府代表表明，只因資源重覆而否決成立人權委員會．理由並不充分[2]。委員亦指出，成立一個富有廣泛權力，包括推廣及監察公約內賦予權利的落實，

[1] 新報，2002 年 8 月 16 日。

[2] Summary record of the first part of the 1454th meeting: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland - Hong Kong. 25/10/95. CCPR/C/SR.1454. (Summary Record), para 15.

是至為重要的[3]。

17. 人權委員會是作為一個權威機構讓人權受到侵犯的人可以向委員會作出申訴，而無須就涉及不同人權範疇向不同的機構申訴，也無須動輒向司法機構提出司法覆核而面對冗長的司法程序及昂貴的訴訟費用，鼓勵受害人人權受到侵犯時可以求助有門。在有需時，人權委員會亦可代表受害人向法院申訴。

18. 另一方面，現時法例的涵蓋面不足以全面保障《公約》內賦予的權利，例如現時並無法例禁止種族歧視、年齡歧視、及性傾向歧視，也沒有機構有法定權力處理申訴，除了司法覆核外，受害者根本投訴無門，更遑論尋求任何形式的補救。1995 年亦有委員指出，成立一個富有廣泛權力，包括推廣及監察公約內賦予權利的落實，是至為重要的[4]。前幾促請政府盡快成立人權委員會，全面保障市民的權利。

<u>兩性平等</u>

19. 聯合國消除對婦女歧視委員會建議當局設立具有恰當權力及資源的政府高層中央機制，以落實公約。但當局只成立了諮詢組織——婦女事務委員會，與該建議相差甚遠，政府亦無義務採納婦女事務委員會的建議。前幾建議行政會議成為此中央機制，因為行政會議成員包括各司長及政策局局長，其職能是協助行政長官管治香港，由行政會議統籌發展婦女事務能回應消除對婦女歧視委員會的建議。

20. 消除對婦女歧視委員會批評本港的選舉制度對女性參政造成結構性的障礙，間接歧視女性，尤其是立法會功能團體的選舉。在 2000 年透過功能團體選舉產生的 30 名立法會議員中，只有 5 名是女性。當局應該盡快改革政制，掃除選舉制度對女性造成的歧視，並在報告中交代進展。

21. 聯合國消除對婦女歧視委員會指出，政府的諮詢架構、法定組織、公務員隊伍及司法機構的女性比例偏低，更建議政府採取積極行動及暫行措施，實現婦女參政及參與高層次決策，過程中可參考其他

[3] Ibid.
[4] Ibid.

國家的經驗，考慮實施配額制度和訂定時間表。目前當局數以百計的諮詢委員會成員中只有約 20%是女性，政府更排斥異見人士，只委任與當局理念相若的人士，因此造成雙重歧視。婦女事務委員會雖有不少女性成員，但大部份都是意見保守，很多民間婦女組織的代表亦被拒諸門外。前綫促請當局考慮挪威的經驗（挪威實施配額制度，規定不論男或女的委員會成員人數都不能少於 40%）增加諮詢委員會、法定組織、公務員隊伍及司法機構中女性的數目，更不要排斥異見人士。

22. 有關新界土地的繼承，消除對婦女歧視委員會建議政府檢討丁屋政策，以消除對鄉村婦女的歧視。丁屋政策的檢討已進行了好幾年，我們希望當局不要「議而不決」，應向公眾及聯合國交代檢討結果，如檢討結果仍是不容許婦女享有丁權，當局必須解釋原因。

平等機會委員會

23. 大綱提及對平等機會委員會的檢討，但詳情欠奉。最近當局說在決定是否就種族歧視立法後，才就平機會主席的薪酬作最終的決定。平機會自 1996 年成立以來，致力消除歧視，除了令違法的政府部門及個人受到法律的制裁，亦制定了很多教育及訓練的教材，受到社會各方面的肯定和讚賞。平機會能繼續獨立運作對實施《公約》有關鍵性的影響，本港已經沒有設立「人權委員會」，請當局不要貶低其重要性、削弱平機會的職能及打擊其員工的士氣。

種族歧視立法

24. 當局漠視人權事務委員會要求本港立法禁止種族歧視的建議，在大綱中只謂會告知委員會就此事所進行的諮詢結果（第 63 段）。當局的諮詢結果顯示，大部份商界團體（廿五個中的十六個）均支持這建議，只有六個商界團體反對，更有四十四個非政府組織一致贊成立法，這足以証明大多數市民是支持立法禁止私人界別的種族歧視行為的。前綫促請當局不要再拖延立法，令本港的少數族裔長期承受種族之苦。

監獄過度擠迫

25. 監獄擠迫的情況嚴重，2003 年 1 月的收容率達 112%，女犯人的擠迫問題尤其嚴重，當局卻未有有效的舒緩措施。當局擬於喜靈洲興建大型監獄，將進行可行性研究，但因其對周邊環境可能造成的破壞，遭到環保團體的反對。我們促請當局在舒緩監獄擠迫及保護環境之間作出適當的安排，並採取其他措施舒緩監獄擠迫的情況，確保犯人可在一個符合國際標準包括《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》及《聯合囚犯待遇基本原則》等的懲教設施內服刑。

保留條文

26. 人權事務委員會在 1994 年發出一般性意見第 24 號指出，締約國須訂立程序確保所有在引入《公約》時訂立的保留條文是合符《公約》的目的及目標。締約國須定期檢討保留條文的必要性，以及盡早撤回保留條文。締約國提交予委員會的報告須詳列締約國採取甚麼行動檢討、重新考慮或撤回保留條文。

27. 現時仍有數項對《公約》作出保留條文及聲明適用於香港，請當局在報告內詳細交代是否已向中央人民政府要求撤銷哪些就《公約》訂定的保留條文；若當局只建議撤銷部分保留條文，須說明計劃何時建議撤銷餘下的保留條文；若沒有計劃撤銷全部保留條文，當局須向委員會提供理由。

－完－