

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1291/05-06(02)號文件

檔 號 : CB2/PL/HA

**民政事務委員會
2006年3月10日舉行的會議**

立法會秘書處擬備的背景資料簡介 《公民權利和政治權利國際公約》

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”)根據《公民權利和政治權利國際公約》提交聯合國的報告進行的討論。

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，為充分體視“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. 根據《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，但從1999年開始便改為“視乎情況需要”提交。聯合國人權事務委員會在審議香港特區提交的報告後會發表審議結論，當中會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。

4. 香港特區根據《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，有關的審議會將在2006年3月20日及21日舉行。

事務委員會討論香港特區根據《公民權利和政治權利國際公約》提交的第一次報告

1999年提交的第一次報告

5. 民政事務委員會曾在1999年1月21日的會議上，與政府當局討論香港特區根據《公民權利和政治權利國際公約》呈交聯合國的第一次報告。在聯合國就第一次報告舉行審議會前，事務委員會又在1999年9月23日及10月12日的會議上，與團體代表及政府當局進一步討論該報告。委員在上述會議上提出的主要事項綜述於下文第6至21段。

委員提出的主要事項

設立臨時立法會

6. 劉慧卿議員不滿香港特區的第一次報告把臨時立法會(“臨立會”)描述成香港特區管治制度的一部分，另一方面又沒有詳述成立臨立會所引起的爭議。政府當局回應時表示，報告第455至457段有論及對臨立會合法性的不同意見，而終審法院亦已確認設立臨立會在憲制上是合法的。

7. 劉慧卿議員批評香港特區的第一次報告並無提及功能界別的選民人數在1998年立法會選舉中被削減，因而令香港特區約有100萬至200萬人喪失在該等界別的投票權利。政府當局向事務委員會解釋，1998年的功能界別制度容許不同界別在立法機關中有代表聲音，藉此確保組成一個具代表性的立法會，而該制度亦為社會所接受。政府當局又指出，報告已表明功能界別制度只是過渡安排，因為《基本法》訂明立法會全體議員最終會由全民普選產生。

全國人民代表大會常務委員會解釋《基本法》條文

8. 終審法院在1999年1月聆訊吳嘉玲和陳錦雅的居留權案件。在宣告判決時，終審法院所作的結論是無需將《基本法》第二十二條第四款及第二十四條第二款第(三)項提請全國人民代表大會常務委員會(“人大常委會”)解釋。香港特區政府認為終審法院對《基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項的理解，未必確實符合立法原意，故此尋求人大常委會解釋該兩項《基本法》條文。

9. 鑑於委員關注人大常委會解釋《基本法》第二十四條第二款第(三)項對法治的影響，政府當局回應時解釋，當局已慎重考慮所有可解決這個問題的方案，包括要求修改或解釋《基本法》內的有關條文。政府當局認為根據《基本法》，這兩個方案均屬合法和符合憲法規定。政府當局決定尋求釋法，是因為修改有關條文會改變條文的立法原意。

把聲稱擁有居留權的人士遣送離境

10. 有些委員關注一宗個案，案中兩名聲稱在香港特區擁有居留權的非法入境者被入境事務處（“入境處”）遣送離境，儘管當時就申請遣送離境禁制令的司法程序正在進行。這些委員指出，若有關的刑事或民事案件正等待法院聆訊，政府部門通常在42天內不會採取行動。

11. 政府當局向事務委員會解釋，非法入境者申請法律援助並不足以構成中止按編定日期將其遣返原居地的理由。入境處通常只會在有關非法入境者的法律援助申請已獲批准後，才中止遣返行動。

12. 何俊仁議員指出，法律援助署（“法援署”）不會要求政府部門延遲對法律援助申請人採取執法行動，除非其法律援助申請獲批准的機會很大。在有關個案中，法援署後來批准向申請人提供法律援助，而法院亦就該項遣送離境令頒發了禁制令。何議員認為入境處當時應行使酌情權，延遲執行遣返行動，直至法援署有決定為止。

解散兩個臨時市政局

13. 何俊仁議員對解散兩個臨時市政局的建議表示關注。兩個臨時市政局由選舉產生的議員比立法會的民選議員更多。此外，該兩個市政局在市政服務方面擁有決策權，在財政上具有自主權，並在執行政策方面獲各行政部門支援。何議員認為建議解散兩個臨時市政局是民主發展的倒退，違反《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條。他又認為此舉會剝奪市民參與選舉的重要權利。

14. 政府當局回應時表示，儘管《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條訂明每個公民應有權利直接參與或通過自由選擇的代表參與公共事務，但該條文並無指明須設立何種形式及權力為何的機構，讓市民藉此參與公共事務。政府當局指出，在解散兩個臨時市政局後，市民可直接參與公共事務，或透過立法會、區議會、擬議的環境食物局、擬議的文化委員會和擬議的食物及環境衛生諮詢委員會間接參與公共事務。

就《公民權利和政治權利國際公約》所訂的保留條文和聲明

15. 劉慧卿議員促請政府當局檢討並撤銷關於《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條第二款的現有保留條文。第二十五條第二款訂明，所有公民均應有權利及機會在真正、定期的選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以不記名投票方式進行，以保證選民意願得以自由表達。政府當局告知事務委員會，當局正根據現時的憲制、法律、社會和經濟情況，檢討有關的保留條文和聲明。政府當局認為須至少維持部分保留條文，這些條文可以未經或經過修改而保留下來。此外，當局亦無意撤銷關於第二十五條第二款的保留條文，該條文早在英國批准履行《公民權利和政治權利國際公約》之時已經存在。

公眾集會及遊行

16. 李卓人議員提述香港特區第一次報告第380段，當中表示“自《公安條例》的修訂在1997年7月1日生效以來，警方從未禁止或反對任何公眾集會或遊行”。他認為警方封鎖回歸典禮及世界銀行會議場地附近的某些範圍，防止市民在那裏舉行示威，等同禁止公眾遊行。

17. 政府當局回應時表示，警方並無禁止公眾遊行，而只是把遊行活動限制在某些範圍內進行。政府當局指出，在1997年對《公安條例》(第245章)所作的主要改動是引入一套關於籌辦公眾遊行的“不反對公眾遊行通知”制度。自該制度實施後，直至草擬第一次報告的時間為止，警方從沒禁止或反對任何公眾集會或遊行。

法律改革委員會提出設立保障私隱報業評議會的建議

18. 鄭家富議員詢問政府當局是否已就按照法律改革委員會(“法改會”)的建議設立一個保障私隱的報業評議會所牽涉的技術問題進行研究。政府當局告知事務委員會，當局正研究法改會轄下私隱問題小組委員會發出的《傳播媒介的侵犯私隱行為諮詢文件》，並需研究法改會的最終建議，然後才作出決定。

19. 謹請委員注意，在上述諮詢文件發出後，法改會於2004年12月發表《傳播媒介的侵犯私隱行為報告書》，當中建議立例成立一個獨立的自律委員會，處理報刊無理侵犯私隱的投訴。事務委員會在2005年1月14日的會議上討論有關建議，並要求政府當局盡快向事務委員會匯報政府對法改會所提建議的立場。

法改會《拘捕問題報告書》

20. 涂謹申議員詢問政府當局落實法改會在1992年發表的《拘捕問題報告書》內的建議有何進展，該報告書建議香港採納英國《1984年警察及刑事證據法令》中的多項條文。政府當局告知事務委員會，法改會的報告書載有多項建議，其中三分之一已經實施。至於其餘各項建議，當局已向立法會提交有關賦權警方無須徵得疑犯同意便可向其收集體內樣本及非體內樣本的立法建議，而有關拘捕權力的立法建議則仍在草擬中。政府當局又指出，當局已因應法改會的建議，在1993年修訂有關法例，限制警方的搜查和拘捕權力，以確保符合《人權法案條例》(第383章)的規定。

行政長官獲豁免遵守《防止賄賂條例》(第201章)

21. 劉慧卿議員質疑行政長官獲豁免遵守《防止賄賂條例》的規定，是否抵觸《公民權利和政治權利國際公約》第二十六條。該公約第二十六條訂明人在法律上一律平等，而《基本法》第二十五條亦訂明香港居民在法律面前一律平等。政府當局回應時表示，行政長官獲豁免遵守《防止賄賂條例》是歷史遺留下來的事物，並非蓄意要賦予行政長官特權。政制事務局正在研究此事。

22. 委員請注意，鑑於政府當局就《防止賄賂條例》對行政長官的適用情況所作的檢討缺乏進展，政制事務委員會在2005年5月30日的會議上成立了小組委員會，負責監察及研究有關制訂適用於行政長官的適當法定防止賄賂架構的問題，特別是包括政府就《防止賄賂條例》進行的檢討。該小組委員會已完成工作，並已向政制事務委員會提交報告。政府當局承諾會修訂法例，使行政長官受《防止賄賂條例》管制。據政府當局所述，有關條例草案將於2006年5月或之前提交立法會。

聯合國人權事務委員會就第一次報告發表的審議結論

23. 民政事務委員會在2000年3月13日的會議上，與團體代表及政府當局討論聯合國人權事務委員會就香港特區的第一次報告發表的審議結論。委員在會議上提出的主要事項綜述於下文第24至34段。

委員提出的主要事項

在香港特區成立人權機構

24. 部分委員指出，聯合國人權事務委員會已一再關注到，香港特區沒有設立獨立的法定人權機構，負責調查和監察香港特區違反人權及落實《公民權利和政治權利國際公約》所訂權利的情況。

25. 政府當局解釋，鑑於現行保障和發展人權的架構在香港運作良好，當局並不認為設立這樣的人權機構會有任何明顯的益處。政府當局指出，香港的人權建基於法治、一個為人權受到侵犯的人提供補救措施的獨立司法機構，以及確保市民有權尋求法律補救的健全法律援助制度。《基本法》第三十九條對《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》在憲制上作出的保證，令上述基礎更加穩固。再者，申訴專員公署、平等機會委員會、私隱專員公署及立法機關亦提供了保障。在有關監察過程中，非政府機構及傳媒亦擔當積極的角色。此外，制定新法例的建議須由律政司人權組審核，然後才提交立法會審議，以確保有關的立法建議符合《基本法》在人權方面的規定。

叛國及煽動叛亂罪與《基本法》第二十三條

26. 《基本法》第二十三條訂明，香港特區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特區進行政治活動，禁止香港特區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。在1997年6月通過的《刑事罪行(修訂)(第2號)條例》只處理叛逆和煽動行為，但沒有處理《基本法》第二十三條規定禁止的分裂國家或顛覆的行為。

27. 香港特區政府在第一次報告中向聯合國人權事務委員會解釋，為審慎起見，當局認為應暫緩實施《刑事罪行(修訂)(第2號)條例》，以待制訂立法建議，在法律上全面落實《基本法》第二十三條的規定。

在此期間，《刑事罪行條例》(第200章)中有關叛逆及煽動的先前條文會繼續適用。聯合國人權事務委員會在其審議結論中關注到，《刑事罪行條例》對叛逆和煽動這兩項罪行所作的定義過於籠統，因而危害到《公民權利和政治權利國際公約》第十九條所保障的發表自由。聯合國人權事務委員會並強調，根據《基本法》第二十三條制定的所有法律，均須符合《公民權利和政治權利國際公約》的規定。

28. 鄭家富議員認為政府當局並無採取任何積極措施，釋除聯合國人權事務委員會的疑慮。他並關注到政府當局落實《基本法》第二十三條的立法計劃。

29. 政府當局回應時表示，當局正在研究多項與《基本法》第二十三條有關的事宜。政府當局承諾會就實施《基本法》第二十三條的立法建議廣泛徵詢公眾意見，而該等立法建議會顧及公眾對發表自由的關注。此外，根據《基本法》第三十九條的規定，該等立法建議必須符合《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的規定。

30. 政府當局在2002年9月24日發表有關實施《基本法》第二十三條的諮詢文件，並於2003年2月26日將《國家安全(立法條文)條例草案》提交立法會審議。為研究該條例草案而成立的法案委員會在審議條例草案後，向內務委員會作出匯報。政府當局建議在2003年7月9日恢復條例草案的二讀辯論。行政長官在2003年9月5日宣布撤回該條例草案，而條例草案的審議工作在第二屆立法會任期完結時即告中止。

《截取通訊條例》(第532章)開始生效的事宜

31. 《基本法》第三十條訂明：“香港居民的通訊自由和通訊秘密受法律的保護。除因公共安全和追查刑事犯罪的需要，由有關機關依照法律程序對通訊進行檢查外，任何部門或個人不得以任何理由侵犯居民的通訊自由和通訊秘密”。

32. 現行法例中規管執法機關截取通訊的有關條文，包括《電訊條例》(第106章)第33條及《郵政署條例》(第98章)第13條。聯合國人權事務委員會在其就英國上次提交的報告所作的審議結論中，已關注到“此等條例或會被人濫用，致使個人私隱受到侵犯，因此有迫切需要修訂有關法例”。涂謹申議員向立法會提交一項議員條例草案，藉以限制當局截取通訊的權力。該條例草案在1997年6月獲通過成為《截取通訊條例》，但政府當局仍未指定該條例的生效日期。

33. 鄭家富議員與聯合國人權事務委員會一樣關注到，《截取通訊條例》至今尚未生效。政府當局回應時表示，當局現正全面檢討規管截取通訊行為的事宜。有關檢討涉及研究海外國家在規管截取通訊方面的做法和經驗，以及在有關方面的技術發展情況。當局已成立跨部門工作小組，由保安局局長擔任主席，研究所涉及的技術和政策事宜。政府當局亦會考慮就《截取通訊條例草案》的白紙條例草案進行公眾諮詢時所接獲的意見。

34. 何俊仁議員詢問，對於聯合國人權事務委員會關注到《電訊條例》第33條及《郵政署條例》第13條繼續生效違反了《公民權利和政治權利國際公約》第十七條所訂私隱權的規定，政府當局有何看法。政府當局回應時表示，執法機關在截取通訊時必須嚴守法例，並須就每項截取通訊行動取得政府最高層的授權。政府當局承認這樣的安排並不理想，目前正研究如何能作出改善。

35. 委員請注意，區域法院在2005年4月22日就包括進行秘密監察活動所得的錄音紀錄可否被接納為證據的問題作出裁決。法官發現香港特區並未訂立法律架構以規管秘密監察事宜，因此，香港特區市民根據《基本法》第三十條所享有的最低程度的法律保護並不存在。法官所得出的結論是，廉政公署(“廉署”)在案中採取的秘密截取私人通訊的做法並不“符合法律程序”，該等錄音紀錄是在違反《基本法》第三十條的情況下取得，因此並不合法。

36. 區域法院在2005年7月5日審理一宗永久中止聆訊的申請時，就包括廉署的秘密監察行動的事宜作出裁決。法官發現廉署在知悉對話中幾乎必定會有法律意見提供的情況下，故意及蓄意就一段對話進行錄音。

37. 行政長官在2005年7月30日根據《基本法》第四十八(四)條作出《執法(秘密監察程序)命令》，以規管由執法機關進行的秘密監察活動。該命令在2005年8月5日刊登憲報，並於翌日開始實施。

38. 2006年2月9日，原訟法庭就一宗有關截取電訊及秘密監察現行機制的司法覆核申請作出判決。簡單而言，法庭駁回要求宣布指行政長官沒有指定日期實施《截取通訊條例》，是違反其職責的行為，並因而是非法的。法庭裁定《執法(秘密監察程序)命令》(行政命令)雖然是合法作出，但不能為執法機關進行秘密監察提供合法授權。法庭亦宣布《電訊條例》第33條在授權或容許取用或披露任何信息的內容方面屬於違憲。

39. 《截取通訊及監察條例草案》將於2006年3月8日提交立法會。該條例草案旨在就授權執法機關進行截取通訊及秘密監察行動一事作出規定。政府當局表示，當局決定不採取實施《截取通訊條例》的做法，其中一個原因是該條例僅涵蓋截取通訊，秘密監察並不包括在內，而把這兩種行動納入一個一致的制度內規管是相當重要的。

事務委員會討論香港特區根據《公民權利和政治權利國際公約》提交的第二次報告

40. 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香港特區根據《公民權利和政治權利國際公約》呈交聯合國的第二次報告所涵蓋的論題大綱。委員在該次會議上提出的主要事項綜述於下文第41至43段。

民主發展

41. 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，政制事務局局長近期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，政府當局便應進行公眾諮詢。

42. 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的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

43. 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。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。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。

44. 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。委員在該次會議上亦重申他們的觀點，認為有需要在香港特區成立一個獨立的人權委員會。然而，政府當局的看法是，本港的法律、政策及慣例等現行措施，已符合適用於香港特區的國際公約的要求，而該等公約全部都沒有條文規定政府須設立中央人權監察組織。

在立法會會議上就有關事項動議的議案和提出的質詢

45. 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。民政事務局局長、政制事務局局長及保安局局長在該次議案辯論中發言的內容分別載於**附錄I至III**。該議案被否決。

46. 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IV**。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年3月8日

附錄 I

新聞公報

立法會：民政事務局局長就議員動議議案「實施聯合國人權事務委員會的建議」的致辭全文

以下為民政事務局局長何志平今日（三月一日）在立法會會議上就「實施聯合國人權事務委員會的建議」動議辯論的致辭全文：

主席女士：

多謝劉慧卿議員的動議，以及各位議員剛才提出不少獨到的見解。我亦很高興可藉此機會向各位解釋政府關於履行國際人權公約責任的立場。

政府的立場已闡述於第二次報告的第 II 部，而即將舉行的《公民權利和政治權利國際公約》香港履約報告審議會將會討論這份報告。但是，我認為值得在此再次複述我們的論點以回應今天聽到的一些意見。

雖然我們以往曾經多次說明，但我認為有必要重申一個重點，就是香港特區政府非常尊重公約監察組織，並且十分重視及關注它們的審議結論。事實上該等結論（即關注事項和有關建議）並非國際法律，亦不具有國際法律的約束力。在適用於我們的公約及有關宣言和保留條文之中已清楚訂明我們的國際責任。我們現時的立場主要是建基於聯合國人權手冊報告所載「審議的要素」一文。我們相信有關的立場亦為世界上大部分政府所採納。該文件的有關載述為：

「委員會並不屬於法院或司法組織。就接收和審查投訴或意見書的權限方面，個別委員會的工作性質或許會有所不同。委員會從來沒有聲稱可在考慮締約國所提交的報告時，擔任司法或類似司法的職能。經審議有關的報告後，委員會不會就提交報告國家的文書所載條文的實施情況作出判決。」

「審議的目的傾重於協助提交報告國家履行對條約的責任，澄清條約的責任範圍和意義，並指出有哪些地方可能為提交報告國家的有關當局所忽略。正是基於這個精神，委員會才在審議會完結後，因應報告內容向提交報告國家提出所關注的事項、發問和擬定意見。也是基於同一精神，委員會的全份意見書是在審議報告完成後才制定的。」

公約監察組織不是司法機關，故此它們在處理其職能方面較法院更為靈活。舉例來說，公約監察組織審議締約國的履約報告的方式，與法院聆訊案件大不相同：公約監察組織並無需要把其審議結論局限於審議會上曾提出的事宜。因此，越來越多公約機構在其審議結論中就一些它們從無在審議會，甚或之前發出的問題清單內提及過的事宜，表達關注及／或提出建議。

因此，公約監察組織實在比法院享有更大自由度。這一做法當然有不少好處，也印證了聯合國人權手冊的說法，即公約監察組織不是法院，行事方式與法院不同，其結論、關注事項和建議，雖然一直獲得認真看待和尊重，但沒有法院的判決所具有的權威性。因此，雖然締約國通常會在可行的情況下盡力落實公約監察組織的建議，但該些建議基本上只屬勸諭性質，並不具有約束力。

雖然香港並非締約國，但我們亦依循剛才所述各締約國處理公約監察組織建議的一般做法。我們已在報告清楚表明，只要我們認為落實公約監察組織的建議是符合我剛才所說的原則的話，我們便會盡力去實施。基本上，若某項建議是國際法律規定的，我們必會落實。但若有關建議並非法規規定，只要它符合以下三項原則，我們同樣會付諸實行：

- * 第一，該建議必須是實際可行的，而其中我們需要考慮它在法律上、憲法上的可行性，以及其他更顯着的因素，例如其在實際執行、政治或經濟方面的限制；
- * 第二，該建議必須為政府及整體社會即時或在特定時限內所能負擔的；以及
- * 第三，只有通過實施有關建議，才可以達到該建議所要求的目標。

我剛才概述的處理方法，反映各公約監察組織所作建議的性質各不相同。有些建議只重申某條公約的某項責任。在這情況下，有關的司法管轄區有責任採取行動，原因不在於公約監察組織有所建議，而是因為公約有此規定。然而，很多時建議會超出公約明確規定的責任的，例如：公約監察組織可建議締約國以何種最佳方式履行某項責任。在這情況下，有關的司法管轄區大可另作不同決定，以別的方式履行該項責任。此外，有些建議會要求某個司法管轄區撤銷當初加入公約時所訂定的保留條文或聲明。在該些情況下，不論是根據公約規定或基於有關建議，該司法管轄區顯然沒有責任這樣做。

為免引起大家誤會，我必須聲明：香港特區政府過往已有實施人權委員會的建議。至於委員會日後的建議，只要是可行及合適的，我們同樣會實施，但我們並不適宜承諾落實公約監察組在未來會議中所提出未知的建議。特區政府已經實行的人權委員會建議包括：訂立性別歧視法例、關閉越南難民羈留營，以及提供警方控罪書和控罪表格的中、英文本等。由於這些工作處理需時，所以我們未及在委員會原先訂下的時間完成。不過，一俟時機成熟，我們便會馬上採取行動落實有關建議。例如委員會早前曾建議香港設立人權委員會，雖然仍未落實，但我們並非如部分人所指，忽視人權委員會的意見。我們一直在跟進有關建議，並根據我剛才再提及實施公約監察組織所作建議的準則，衡量設立人權委員會的影響，並會在各方面條件符合時，展開進一步工作。在現階段我們採取了適當的中期措施，確保在公眾監察人權狀況方面有更高的透明度。其中包括設立多個非政府組織論壇，以開闢人權監察機構（例如非政府機構）和政府之間的溝通途徑，提供常設的渠道讓政府與有關的非政府組織定期就人權方面的事宜正式交換意見。雖然我們尚未就成立人權委員會訂出時間表，但是我們會繼續探討實踐該目標的方案。

對於重大事項（審議結論所提及的大多事關重大），我們必須審慎行事。除非國際法律規定，必須實行公約監察組織的建議，否則我們不會為了博取一時的掌聲而倉卒行事，盲目實施一些未必適合香港情況的建議，以致危及本港的利益。我們認同公約監察組織提出其關注和建議的意圖是良好的，但它們對於香港的情況的了解並不深入，而且組織的成員身處千里之外，他們周遭的情況和所關注的問題與香港的可能截然不同。為了港人的福祉，政府會基於其最佳的判斷採取最合適的行動。

不過與此同時，我必須指出，儘管審議結論提出的建議和公約監察組織的決定對本港的法院並無直接約束力，但法院在詮釋法規和案件時依然時有採用。舉例來說，終審法院在審理岑國社 訴 香港特別行政區一案

中，便作出以下的裁決：

「法庭在解釋《基本法》第三章和《香港人權法案》的條文時，可以考慮國際法律學說裏已經確立的原則，也可以考慮國際和其他國家法庭與審裁機構對於《公民權利和政治權利國際公約》裏、其他國際法律文書裏和其他國家的憲法裏相像或大體上相似的條文的決定。」

把審議結論的建議付諸實行，當然不是政府履行公約規定之責任的唯一途徑。同樣重要的是，政府必須確保其法律、政策、行政措施與該等責任相符。因此，就本港而言，在草擬法例或制定政策時，律政司必會就有關的草案或政策是否符合公約適用於香港的條文，向負責有關工作的決策局或部門提供法律意見。律政司在提出這類意見時，也會大量引用有關的審議結論和公約監察組織提交的一般意見。

因此，簡而言之，我們本着誠信來決定如何和何時落實公約監察組織在審議結論中提出的建議，而我們肯定這是對於管治和人民福祉有最終責任的政府所應有的處事方式。政府在履行國際責任時，必須小心判斷各有關方案對社會的利弊，並按照這個判斷作出最佳的決定，即使這樣做的結果會實施公約監察組織的建議，我們仍必須擇善而為。在這方面，我們的立場其實是與委員會於一九八一年提交的《第三號一般意見》的觀點完全一致。在文件中，委員會指出：「……公約第二條主要是讓有關締約國在這條條約的原則下，自行為領土選擇實施的方案。」

我們對審議過程及其結論的處理方式，秉承了該《一般意見》的觀點。我們以往一直按此一觀點行事，將來亦會繼續這樣做。我們也會抱持同一態度，出席即將在紐約舉行的《公民權利和政治權利國際公約》香港履約報告審議會。

在這方面，劉慧卿議員又批評，問責局長不帶領香港政府代表團出席月中在紐約舉行的審議會是不尊重聯合國人權委員會以及有關公約。但據我們所知，其他締約國一般都是由該國駐聯合國大使或負責人權事務的政務官員帶領其代表團出席聯合國人權報告審議會，甚少由政治問責官員出席。我們認為，香港特別行政區政府代表團出席這些審議會，由負責人權事務官員帶領較為合適。另外，同團的還有律政司政策專員，以及政制事務局和保安局的代表出席審議會回答委員的問題。我想在這裏重申，政府是十分尊重人權委員會及這次的審議會。事實上，我們出席審議會代表團的規格和團員的人數，相比其他國家是毫不遜色的，而以往聯合國有關委員會亦認同特區政府對審議會的尊重。

有關維護新聞自由方面，發表自由和新聞自由均是香港所有人士享有的基本權利，而這些基本權利均載於《基本法》第27條和香港人權法案第16條。政府堅決承諾，保障這些自由和維持一個環境，讓新聞業能在最少規例而又不妨礙發表自由和編輯獨立的情況下，自由和積極運作。

有議員對我們的反歧視條例和立法禁止種族歧視提出疑問。政府並不認同任何形式的歧視。《香港人權法案條例》已禁止政府和公營機構一切形式的歧視。現時本港共有三條反歧視條例，即《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》。我們現時正就第四條反歧視法例

— 禁止私營機構的種族歧視行為，進行立法。我明白公眾人士對反種族歧視立法的訴求，待我們盡快解決一些有關法例涉及的法律和技術上的問題後，就會馬上進行該法例的立法工作。現時法案的草議工作已進入最後的階段，我們希望可盡快將有關的條例草案提交立法會。

我們亦承認現時由內地新來港定居的人士，間中受到本港華裔人士的歧視，但他們幾乎全部是與本港華裔人士屬於同一種族，即漢族華人。他們受到的歧視待遇，並非基於種族，而是一種社會上的歧視，因此不屬條例草案所涵蓋的範疇。

關於性傾向歧視，性傾向問題涉及個人的價值觀及道德的傾向。立法禁止性傾向歧視需要社會的支持，才可有效推行。如果社會並不認同法例所代表的價值觀，有關法例就會難以執行，甚至可能產生反效果。經過詳細考慮後，我們認為目前減輕性傾向歧視的最適當做法，是致力推行公眾教育，糾正公眾對歧視的態度，逐步培養客觀、包容、互相尊重的社會文化。當然，公眾的態度不容易在短期內驟變，這些措施是需要一段時間才可發揮作用的。

梁家傑議員提問過兒童權利。關於兒童權利及成立獨立的兒童事務委員會，正如香港根據《兒童權利公約》提交的報告以及去年九月舉行的有關審議會上解釋過，香港特區在考慮任何有關的立法建議或政策時，都會以兒童的最大利益為最主要考慮因素，這個原則在作出有關決定時是必須考慮的。政府當局已制定各項法例以保障兒童各項權益，至於法例所造成的各種影響和政策執行，則有賴立法會、申訴專員，以至傳媒的監察，並由有關決策局予以檢討。

多謝主席女士。

完

2006年3月1日（星期三）
香港時間20時29分

新聞公報

立法會：政制事務局局長就議員動議議案「實施聯合國人權事務委員會的建議」的致辭全文（只有中文）

* * * * *

以下是政制事務局局長林瑞麟今日（三月一日）下午在立法會會議上就劉慧卿議員動議議案「實施聯合國人權事務委員會的建議」的致辭全文（只有中文）：

主席女士：

引言

民政事務局局長剛才已解釋了特區政府對落實《公民權利和政治權利國際公約》（下稱《公約》）的立場，我會就議員提出與政制事務有關的部分，作進一步的回應。

《公約》在香港特區的施行情況

剛才有議員表示，香港在政制方面的發展不符合《公約》的規定。正如何局長在發言時指出，香港特區在實施《公約》的規定時是可以因應本港的實際情況，例如法律和憲法上的考慮，決定以何種方式實施《公約》的規定。

對於有意見認為香港特區的政治體制須顧及《公約》第25條（b）段的規定，我須重申，香港特區的政治體制是根據《基本法》而定的。英國政府在1976年將《公約》引申至香港時加入了保留條文，保留香港毋須遵守第25條（b）段，即第25條（b）段有關選舉的規定不適用於行政局和立法局，這是當年的安排。根據中央人民政府於1996年6月向聯合國秘書長發出的照會和《基本法》第39條，這項保留條文繼續適用於香港特區。

政制發展

雖然《公約》第25條（b）段的規定不適用於行政會議和立法會，但是我們並沒有將香港的政制發展擱在一旁。特區政府非常重視香港的政制發展，並且一直根據《基本法》加以推動。《基本法》第45條及第68條訂明，行政長官和立法會的產生辦法須根據香港的實際情況並按照循序漸進的原則而規定。最終的目標是，行政長官由一個有廣泛代表性的提名委員會按照民主程序提名之後由普選產生，而關於立法會的選舉，最終的目標也是全部議員由普選產生。

普選是《基本法》對香港民主發展訂下的最終目標，特區政府一直致力逐步發展民主。2004年成立的政制發展專責小組，研究了如何令2007/08年的行政長官和立法會選舉辦法可以進一步開放，並且朝着最終普選的目標而邁進。

在《基本法》以及2004年4月26日全國人大常委會的《決定》的框架下，我們去年10月提出了有關2007/08年兩個選舉辦法的建議方案。本來這

建議方案如果獲得立法會通過，是會有超過四分一的選舉委員會委員，以及接近六成的所有立法會議席，基本上都是由三百多萬名選民經地區直選或間接選舉所產生的，這是在《基本法》及人大常委會有關《決定》的框架之下，最能夠增加民主成分及擴闊選民基礎的方案。但是很可惜，雖然方案獲得大多數社會人士和超過半數的立法會議員的支持，但最終未能按照《基本法》的規定而獲得立法會全體議員三分之二大多數通過。根據全國人大常委會2004年4月6日所作出的《解釋》，如果兩個選舉辦法未能夠作出修訂，附件一和附件二有關兩個辦法的相關條文將會繼續適用。在此情況下，2007年行政長官和2008年立法會的選舉將按照現行的安排進行。

主席女士，或許在此我想回應幾位議員的發言。

劉慧卿議員再提「原地踏步」的問題。但是其實劉議員與其他反對派議員非常清楚知道，當時他們妄顧有六成市民希望這2007/08年兩個選舉方案可以通過，仍否決了我們所提出能促進民主進程的選舉方案，在過去一段日子，幾個月裏，反對派議員聲稱寧願「原地踏步」，都要做出這個否決。凡事要有始有終，既然當時明顯決定寧願選擇「原地踏步」，便要面對「原地踏步」現有的實況。

郭家麒議員發言時說，他原則上接受按實際情況辦事，但他不會支持自由黨張宇人議員所提的修訂。他在發言期間說，去年12月初有二十萬人出來遊行。但是大家都記得大部分學術機構做的調查是七萬至九萬多人不等，所以如要講實際情況，便要講事實，不要誇大。

進一步回應梁國雄議員的發言。梁議員喜歡引經據典，今日也有引述國際人權公約和《基本法》，但他有一個疏漏，他提到行政長官向立法會負責是根據《基本法》第48條，我需要更正一下，第48條是講述行政長官的職權，而特區政府要向立法會負責，是根據《基本法》第64條，我相信這只是「百密一疏」。但是梁議員有一個論點，是更加有偏差。他提到香港現有立法會是承接殖民地期間立法機構的身分，這個我不敢苟同。因為自九七回歸以後，香港是有民主進程的，我們現在的立法議會是有半數由地區直選議員作代表；而回歸以前最多是有三分之一有直選成分。而且現在根據《基本法》第73條，立法會行使實質的職權，例如要通過特區政府提出的立法草案和預算案，政府才可以接着做要做的工作。

主席女士，儘管這個2007/08年的方案不獲通過，特區政府仍然會致力按照《基本法》的規定推動香港的民主發展。一直以來，特區政府和行政長官都非常明白，香港市民希望早日見到普選的落實，而且《基本法》也規定普選是我們香港最終的目標。因此我們須要探討的是如何、以及應該用甚麼方式達至普選的目標。

民主體制有不同的形式，環顧很多已經實行民主體制的地方，所實施的政治制度和選舉辦法是取決於該地方或地區的民情歷史、傳統文化、經濟型態、種族狀況和固有信念等實際情況。要推動香港的政制發展，我們必須認真研究在《基本法》所定下的政制發展藍圖之下，用甚麼模式是最適合香港特區，並且符合《基本法》的有關規定。例如要有利資本主義經濟的發展，包括《基本法》所訂明有關維持特區政府基本上收支平衡、維持低稅制等的規定。同時也要顧及能夠有效地確保兼顧各階層的利益、維持社會均衡參與等原則。

策略發展委員會

其實，行政長官已經率先在去年11月透過策略發展委員會展開有關普選路線圖的討論，而經過三個多月的工作，委員會的討論取得了一定的進展。例如，委員大體上同意普選的概念應該包括平等和普及的原則；整體而言，普選的制度基本上應該是一人一票，並可以透過直接或間接的選舉方法來產生所選出的代表。所以我相信，就這兩方面的原則，我和李卓人議員隔空也好，不隔空也好，大家也有一個共同的理解。

策略發展委員會將會繼續研究行政長官和立法會普選的安排，並且提出一些可以供大家參考和討論的具體建議，讓公眾可以進一步理解這個課題。我們的目標是要在2006年年中總結有關普選的原則和概念的討論，以及2007年年初總結有關行政長官和立法會普選制度設計的討論。我們希望可以這些總結為基礎，展開下一步的工作。

結語

主席女士，特區政府完全理解公眾對普選的訴求。策略發展委員會會繼續跟進這個議題和推動整個香港社會對普選的討論。我們認為透過廣泛討論，增進對這個議題的了解，這對將來落實普選是十分重要的。同時我們相信透過與社會各界多一點接觸、多一點討論，對這個問題作出溝通，必定有助於將來對有關議題作出結論，和對達成整體共識有幫助。

主席女士，我謹此陳詞。

完

2006年3月1日（星期三）
香港時間19時58分

新聞公報

立法會：保安局局長就劉慧卿議員動議議案「實施聯合國人權事務委員會的建議」的致辭全文（只有中文）

以下為今日（三月一日）在立法會會議上保安局局長李少光就劉慧卿議員動議議案「實施聯合國人權事務委員會的建議」的致辭全文：

主席女士：

剛才民政事務局局長及政制事務局局長已經就他們的政策範圍的事項解釋了政府的立場，在餘下的時間我希望向各位議員簡述保安局對人權委員會中提及的一些建議的回應。

基本上，政府已經在較早前向聯合國人權委員會提交的第二次報告中詳細交代有關事項，但今天我會扼要地重申幾個重點之外，亦會就個別項目的最新發展簡單說明特區政府如何跟進工作，以確保我們符合《公民權利和政治權利國際公約》的規定。

投訴警方獨立監察委員會

聯合國人權事務委員會認為投訴警方獨立監察委員會（警監會）並沒有權力，確保投訴警方個案的調查工作，得以妥善和有效地進行。另外，委員會仍然關注到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。

就委員提出的意見，我們希望強調，負責調查涉及警務人員不當行為的投訴警察課，是完全獨立於警方其他行動和支援單位的，並且受警監會緊密監察和覆檢該課所處理的投訴個案。警監會屬於獨立的非紀律部隊組織，由社會各界的非官方人士組成，成員包括各界專業人士、立法會議員、申訴專員或其代表等。警監會設有由全職人員運作的秘書處，負責協助警監會執行各項工作。

我們已制定有效的制衡措施，以確保投訴獲得徹底、公平、公正的處理。投訴警察課須就每宗投訴擬備詳細調查報告，並把報告提交警監會詳細審核。如果警監會成員對任何調查有疑問，可以會見投訴人、被投訴人和證人。警監會也可以要求投訴警察課提交有關投訴個案的任何文件或資料。警監會成員可進行突擊或預先安排的視察，以監察投訴警察課的調查工作。警監會若不滿調查結果，可以要求投訴警察課解釋有疑點的地方，或重新調查投訴個案。此外，警監會可就任何投訴個案向行政長官提交報告，並提出認為適當的建議。由此可見，警監會顯然有足夠的能力，以確保調查工作妥善和有效地進行。

我們在這些年來更採取多項措施，以提高現行制度的公信力和透明度。具體來說，我們推行了「觀察員計劃」，委派已卸任的警監會成員和一些社區領袖擔任觀察員，進行預先安排或突擊的視察，以監察投訴警察課的調查工作。警監會亦成立了特別小組，負責監察嚴重的投訴個案，投訴警察課須就小組選定的個案，每月提交進度報告。小組也可在投訴警察課就調查個案作出總結前，要求該課澄清進度報告中的有關事項。

為了進一步改善現行的制度，我們正擬備法律草案，把警監會改為法定組織。我們正徵詢警監會對草案內容的意見。之後，我們會諮詢立法會保安事務委員會，並盡快正式向立法會提交條例草案。

截取通訊條例

眾所周知，截取通訊是不可或缺的執法工具，而我們已於二〇〇六年二月初發表我們規管執法機關進行截取通訊和秘密監察的立法建議的要點，並就此與立法會保安事務委員會進行了三次會議，也和其他相關人士和團體交流意見。正如我較早前所指出，我們將於三月八日向立法會提交《截取通訊及監察條例草案》。就截取通訊而言，我們的建議與一九九六年法改會有關截取通訊的報告書及一九九七年有關該題目的白紙條例草案的建議大致相符。此外，我們亦加入了額外的保障措施。

我們這套建議提供一個全面的架構，規管執法機關在截取通訊及秘密監察兩方面的行動。當中也參考了包括公約和其他有關的國際條文和法例，引進了多項重要的保障措施，在保障個人通訊私隱的權利，及保障公眾安全的需要兩者之間，達至平衡。與我們現行的機制，以至立法會及公眾會討論的機制相比，都是一項很大的進步。

在擬備這些建議時，我們已考慮立法會及各相關團體的意見。我們會與立法會議員充份配合，以儘快審議這項條例草案。希望在各方的共同合作下，有關草案可在本立法年度內得以通過，令執法機關能有效履行其保護公共安全和維持治安的職責。

至於《截取通訊條例》方面，其所訂的程序及準則在許多情況下會令執法機關無法有效運作，而且該條例並未有提供如獨立監察機構的保障。此外，《截取通訊條例》的適用範圍並不包括秘密監察，而秘密監察是非常重要的執法工具。由於該條例存在許多缺點，我們認為現時的立法建議遠為優勝。我們希望大家能集中討論我們提出的條例草案，提供穩固的法律基礎，讓執法機關繼續有效地保護市民，也能更好地保障市民的通訊私隱。

和平集會的權利

法律要求公眾人士在使用公共地方時，要合理地互讓互諒。而在梁國雄及其他人對香港特別行政區一案中，終審法院亦指出，和平集會的權利同時亦意味着政府有明確的責任，須採取合理和適當措施，以確保合法舉行的集會能和平進行。終審法院亦接納通知制度是有需要和合乎憲法的。終審法院裁定上訴人在公眾遊行舉行前未有遵照法例的規定通知警務處處長，又不理會警方已發出的警告的罪行是成立的。至於法院在判詞中就其他有關事宜的意見，執法人員在其日常職務中亦已予充份參考。

當局一貫的政策目的，是要在保障個人言論自由與和平集會的權利，以及維護社會整體利益之間，保持一個合適的平衡。其實，示威遊行已成為香港人生活的一部份。在一九九七年七月至二〇〇六年一月期間，共有18 628次公眾集會和遊行在本港舉行。其中警方只就二十一宗提出反對或作出禁止，而當中九項集會或遊行活動經更改路線、地點或規模後，最終仍能舉行。

總結

我必須強調，《基本法》第三章是本港保障各種基本公民權利和自由的憲制根本。《基本法》第二十七條特別規定，香港居民享有言論及表達等自由。《香港人權法案條例》（香港法律第383章）更把《公民權利和政治權利國際公約》適用於本港的規定，以成文法訂立法律依據。

特區政府完全瞭解到，這些自由和權利是現今社會不可或缺的原素。我們會嚴格依法施政、維護香港居民的人權和自由。我們過往的成績，我相信市民是有目共睹的。

主席女士，特區政府非常重視聯合國人權委員會的意見，如果日後的建議是切實可行及合適本港社會整體利益，我們一定會採取行動予以落實。劉慧卿議員的動議原意我們是充份理解的，但其中提及聯合國人權委員會在將來可能提出的意見，我們認為並不是謹慎的做法。

本人謹此陳詞。

完

2006年3月1日（星期三）
香港時間19時07分

**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3月8日