

(香港大律師公會就香港特別行政區參照  
《公民權利和政治權利國際公約》呈交的第二次定期報告  
向聯合國人權事務委員會提交的意見書)

## 第一部分：一般意見

香港大律師公會(“大律師公會”)察覺到，聯合國人權事務委員會(“人權事務委員會”)上次審議香港特別行政區(“香港特區”)提交的定期報告時，在1999年11月12日發表的審議結論中所提出的關注事項，大部分都未獲處理。大律師公會察悉，人權事務委員會在1999年的觀察所得，很多都是關乎一些不但存在已久的不符規定及不足之處，而且是在該委員會更早以前發表的審議結論中所認定的問題。

## 第二部分：落實《公民權利和政治權利國際公約》的憲制及法律架構， 以及法例符合公約的情況(《公民權利和政治權利國際公約》第二條)

大律師公會察覺到，在1997年成立香港特區作為中華人民共和國一個特別行政區約8年後，香港特區如何維持法治和司法機構的獨立，仍然深受關注。

在1999至2005年期間，全國人民代表大會常務委員會(“人大常委會”)曾先後3次行使解釋《基本法》的權力。該3次釋法證明，無論情況是沒有任何相關的訴訟、或有相關的訴訟正在審理當中，又或相關的訴訟已有最終判決，以及無論香港特區行政長官有否提出請求，均可尋求並獲人大常委會釋法。

大律師公會認為，人大常委會釋法已成為中華人民共和國中央人民政府支配香港特區法律秩序的一種靈活統治工具，不論《基本法》條文的寫法如何，或香港特區法院採用一貫詮釋準則對《基本法》條文作出的解釋如何。在2004年4月進行的釋法表明，即使行政長官沒有提出請求，中央人民政府也作好準備依其需要就關於香港自治的事宜採取行動。進行上述3次釋法的情況顯示，香港特區既有的法律制度健全與否，取決於一個不明朗且具支配性的法律來源，而對於如何訂立該法律的條文內容，香港特區居民難以置喙。

大律師公會促請人權事務委員會向中央人民政府和香港特區政府表達其對下列事項的深切關注：

- (a) 香港的法治情況；
- (b) 兩個政府按照《基本法》的保證讓香港特區享有一個獨立的法律制度的承諾；

- (c) 兩個政府維持司法機構獨立及終審權的承諾；及
- (b) 兩個政府透過香港特區法院有效保障人權的承諾。

人權事務委員會應透過與中央人民政府對話，要求中央人民政府保證日後不再有人大常委會釋法的情況，除非是根據《基本法》第一百五十八(三)條由法院提請人大常委會釋法。

大律師公會要求人權事務委員會向香港特區政府重申，《公民權利和政治權利國際公約》只訂明最低標準。《基本法》第三十九條旨在確保該公約適用於香港的條文繼續在本港適用，而《基本法》第三章其他條文的目的除了保障與該公約所訂權利相同的基本權利之外，亦可擴大此等權利及其他更具體的權利的保障範圍。

《基本法》第三章其中一項條文保證的權利，包括得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師及時保護自己的合法權益或在法庭上為其代表的權利。近期的訴訟令人關注到，香港特區政府有時未必尊重得到秘密法律諮詢和以律師為代表的權利。具體而言，該等案件是關於執法機關利用一些可說是侵犯法律專業特權的手法進行調查。大律師公會促請人權事務委員會表明其關注一點，就是香港的執法機關應充分尊重得到秘密法律諮詢和以律師為代表的基本權利。

大律師公會促請人權事務委員會繼續表達對下述事項的關注：關於成立一個具調查權力的法定人權委員會一事，香港特區政府至今甚至連建議也未曾提出。此外，平等機會委員會負責推行性別、殘疾及家庭崗位方面的反歧視法例，必須讓該委員會獨立運作，以及自行制訂管理安排，而不會受到香港特區政府不必要的干預。

大律師公會要求人權事務委員會繼續關注香港特區沒有一般法例，針對非政府機構侵犯適用於香港特區的《公民權利和政治權利國際公約》所訂權利的情況，提供有效的保障。

大律師公會促請人權事務委員會表明其關注一點，就是香港特區政府以解散法律援助署所涉費用及公共財政政策為理由，拒絕接納法律援助服務局提出設立一個獨立法律援助機關的建議，實在無法令人信服，因為香港的法律援助服務費用有一部分是從須負責向受助人士支付訟費的一方討回，而《法律援助條例》亦規定必須向那些符合資格準則的人提供由公帑資助的法律援助服務，不論提供服務的機關性質如何。

大律師公會要求人權事務委員會繼續關注下述事項：現有關於叛國及煽惑的罪行危及適用於香港的《公民權利和政治權利國際公約》所訂的基本權利，而日後根據《基本法》第二十三條制定的法例，不但要符合《公民權利和政治權利國際公約》，而且必須與《基本法》第三章保證的權利相符。此外，現時沒有詳細法例涵蓋緊急狀況，而

與此事項有關的《基本法》第十八條，仍似與《公民權利和政治權利國際公約》出現矛盾。

大律師公會促請人權事務委員會向中央人民政府和香港特區政府表明其關注一點，就是內地公安及國安人員不應在本港秘密執行任務；若發現該等人員在行事時違反了香港特區的法律，必須對他們進行適當的刑事調查，甚至提出起訴。

**第三部分：性別平等和不歧視的原則；免受酷刑和殘忍、不人道或侮辱的對待；不被無理逮捕及拘禁的權利；人身安全和保障不被無理逮捕；對待囚犯及其他被拘禁的人(《公民權利和政治權利國際公約》第三、七、九、十及二十六條)**

在內地被拘禁的香港居民因本身是中國國民而得不到領事保護。中央人民政府認為，駐內地的香港特區官員不可探訪被拘禁的香港居民，因為該等香港特區的代表據說在地位上比不上外國使領館的代表。大律師公會促請人權事務委員會表明其關注在內地被拘禁的香港居民是否受到人道對待。

現時在本港的尋求庇護人士的生活情況備受關注。聯合國《難民地位公約》不適用於香港，而目前又沒有法例規管尋求庇護者的待遇。尋求庇護人士不准在港工作，但香港特區政府拒絕向他們提供任何經濟援助。大律師公會促請人權事務委員會表明其關注一點，就是在香港特區政府的政策下，這一小羣人可能會受到《公民權利和政治權利國際公約》第七條所指侮辱性的待遇。

大律師公會注意到，法庭不時將疑犯還押警方看管數天以至數星期，但警方羈留室的狀況欠佳，不宜用作長期羈留，而關於管理該等羈留室的規則也不合時宜，有些甚至侵犯了基本人權。大律師公會促請人權事務委員會就此事詢問香港特區政府，並表明其關注到必須改善有關情況，使那些被警方扣押的人獲得人道對待。

在香港，裁定犯謀殺罪的成年人被判終身監禁，與裁定犯謀殺罪的青少年被判終身監禁及裁定犯其他罪行的成年人被判終身監禁的情況有所不同，因為法庭並無為前者定出一個他們必須服刑的最低刑期，作為他們犯罪的懲罰期。大律師公會促請人權事務委員會詢問香港特區政府為何在對待被判終身監禁的囚犯方面並非一視同仁，並表明其關注到這樣對待有關囚犯並不人道的情況。

大律師公會留意到，《監獄規則》容許監獄管理人員為維持獄中秩序及紀律，或為保障某囚犯的利益，而中止該囚犯與其他囚犯交往。大律師公會要求人權事務委員會詢問香港特區政府為何行使如此嚴厲的權力，以及被中止與其他囚犯交往的人的羈留情況，並表明其關注到此項權力不得用作代替監獄紀律處分的另一種懲罰手段，亦不得反覆運用此項權力，以至最終導致不人道的羈留情況。

本港在2004年4月發生的一宗倫常慘劇(一名婦人和其兩名女兒被其丈夫殺害，儘管該婦人曾向警方舉報其丈夫以暴力對待她)，突顯警方及公帑資助的社會福利服務的不足之處。大律師公會促請人權事務委員會表明其關注到，警務人員應接受適當的訓練，使其對虐待配偶情況有更敏銳的觸覺；與此同時，當局應妥善分配資源，以便有效執行對家庭暴力零度容忍的政策。

大律師公會注意到，投訴警方獨立監察委員會一直是個沒有調查權力的組織，而政府當局又未有草擬法例，為該委員會提供法律依據。大律師公會促請人權事務委員會繼續關注此事。

大律師公會注意到，目前對廉政公署的投訴是由廉署執行處內一個單位負責進行調查，儘管該等投訴大部分都是針對執行處調查人員的操守。廉政公署事宜投訴委員會只限覆檢投訴調查報告。大律師公會促請人權事務委員會表達其在這方面關注的事項，一如本港投訴警方調查機制的情況。

大律師公會促請人權事務委員會繼續關注下述事宜：香港特區政府尚未公布禁止種族歧視的法例草案，以及仍然沒有為受到性傾向歧視的人提供任何法律補救。

大律師公會得悉，在外界向平等機會委員會作出的查詢中，很多都涉及年齡歧視(例如中年人求職時遇到的問題)。此事反映有需要設立一個法定人權委員會，全面處理本港非政府機構違反人權的情況。大律師公會促請人權事務委員會詢問香港特區政府有關這方面的事宜。

#### **第四部分：私隱權；思想、信念及宗教自由的權利；提出意見及發表自由的權利；和平集會及自由結社的權利(《公民權利和政治權利國際公約》第十七、十八、十九、二十一及二十二條)**

原訟法庭最近裁定，《電訊條例》第33條賦權行政長官以“公眾利益”為理由授權人員截取電訊訊息，與《香港人權法案》及《基本法》保證的私隱權有抵觸。此事清楚反映香港特區政府多年來在行事上一直違反《公民權利和政治權利國際公約》的情況。

香港特區政府現擬制定“補救法例”，卻令人十分擔心該立法過程未能讓社會各界進行成熟而深入的討論，或反映所牽涉的問題。政府建議採用“公共安全”這個未作界定的用語，作為授權截取通訊和進行秘密監察的準則，是一項令人關注的事宜。此外，政府又建議設立兩層架構，截取通訊和“侵擾程度較高”的秘密監察由“司法授權”，“侵擾程度較低”的秘密監察則由“部門授權”，是另一備受關注的事項。大律師公會促請人權事務委員會繼續關注此事並提出意見，表明香港特區政府應草擬法例，設立一個規管架構，以嚴格界定的準則、有效的外界授權、監管和問責機制保障私隱權。

就廉政公署在2004年7月24日依據原訟法庭法官所頒手令搜查7間報館的事件而言，由原訟法庭法官負責應有關執法機關的單方面申請授權進行搜查，則原訟法庭行使監管權限，因應各方而對有關授權的合法性進行司法覆核的保障便會失去，因為原訟法庭不會自我覆核。大律師公會促請人權事務委員會表達上述意見，並讓香港特區政府深切明白一點，就是負責發出手令的法官，必須由較高級別的法官檢討其行事方式。

大律師公會察覺到，《公安條例》對《公民權利和政治權利國際公約》第二十一條保證享有的權利作出不必要的限制。大律師公會促請人權事務委員會表達意見，要求將“國家安全”從說明拒絕批准舉行公眾集會及公眾遊行的理由的《公安條例》條文中刪去。

大律師公會察覺到，香港特區政府沒有對《社團條例》進行檢討，來落實人權事務委員會在1999年發表的審議結論。大律師公會要求人權事務委員會繼續關注一點，就是《社團條例》始終構成一種威脅，令人無法充分享有《公民權利和政治權利國際公約》第二十二條所訂的權利，而“國家安全”亦應從與拒絕為社團註冊、取消社團註冊或禁止社團運作的準則有關的《社團條例》條文中刪去。

大律師公會察覺到，香港特區政府沒有對《官方機密條例》進行檢討，使其與《公民權利和政治權利國際公約》第十九條完全相符。大律師公會要求人權事務委員會表達類似意見。

## **第五部分：將外國人驅逐出境；進入本國的權利；保護家庭和兒童(《公民權利和政治權利國際公約》第十二、十三、二十三及二十四條)**

香港特區入境當局設有一個搜集、準備及顯示資料的系統，以便不讓會對香港特區的治安、公共秩序、公眾安全或和平穩定構成威脅的人進入本港。有關的資料及情報可來自入境事務處本身、香港特區政府其他部門及“其他來源”。大律師公會關注到，這方面的情報和資料搜集涉及與中國內地的公安及國安機構交換資料及情報，不但削弱香港特區居民往來的自由，更會剝奪其他人參加合法集會的結社、集會及發表自由。大律師公會促請人權事務委員會特別指出該關注事項。

大律師公會要求人權事務委員會詳細詢問中央人民政府及香港特區政府，在1999至2005年的6年期間，聲稱擁有香港居留權的內地出生人士與在港父母作家庭團聚的權利，在多大程度上得到落實，因為有報道指此類成功爭取來港的人士，有些至今仍未獲發身份證，證明他們具有永久居民身份。

由2003年7月起，入境當局改變對來港移民作為受供養家屬的政策。在新政策下，該等移民如擬在港工作或建立業務，須先取得批准；而在申請批准時，他們要證明本身具備一些在香港少有的技術或專長。大律師公會認為，此項政策轉變無助來港移民在香港充分享有

與家人團聚的權利，而且對那些經濟條件較差的移民來說，可能帶有歧視成分。大律師公會要求人權事務委員會表達類似意見。

現時，非中國公民申請香港特區永久居民身份時，入境當局會向該等申請人查問他們的私生活和未來計劃，以決定他們有否採取“實質行動”，以香港為其唯一的永久居處。大律師公會促請人權事務委員會詢問香港特區政府，在處理此類申請時，當局會如何對《公民權利和政治權利國際公約》保證的個人私隱保持適當的尊重。

## **第六部分：參與公共事務的權利；投票權(《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條)**

關於普選香港特區行政長官和立法會全體議員一事，中央人民政府及香港特區政府均沒有正式公布這方面的政治發展路線圖或時間表。香港特區的政治體制要再作任何改變，似乎最早也是2012年的事。大律師公會要求人權事務委員會詳細詢問中央人民政府及香港特區政府如何理解下列事項：

- 《基本法》第四十五和六十八條(當中訂明香港特區的政治體制要根據香港特區的實際情況，按循序漸進的原則發展，最終達至普選的目標)；
- 人大常委會在2004年4月對《基本法》附件一第七條和附件二第三條的解釋(引入多一重操控機制，由人大常委會決定是否需要改變香港特區的政治體制)；及
- 人大常委會在2004年4月就2007年行政長官及2008年立法會產生辦法作出的決定(不會以普選作為2007年行政長官及2008年立法會產生辦法，而2008年立法會選舉中分區直選和功能團體產生的議員各佔半數的比例維持不變；同時訂立更多規管香港特區政治發展的原則，例如“與香港社會、經濟、政治的發展相協調，有利於社會各階層、各界別、各方面的均衡參與，有利於行政主導體制的有效運行，有利於保持香港的長期繁榮穩定”)。

大律師公會促請人權事務委員會提出意見，以確定上述事項個別及／或合起來是否抵觸《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條。

大律師公會要求人權事務委員會詳細詢問中央人民政府及香港特區政府，為何人大常委會在2004年決定不在2007年行政長官及2008年立法會的選舉中實行普選，並表明其是否認為此項決定與《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條相抵觸。

大律師公會促請人權事務委員會清晰和確實地表達一項意見，就是香港特區的選舉方式並非普選制度，因為選民未能享有平等的投票權。此外，雖然《公民權利和政治權利國際公約》並無規定採

用某一選舉制度，但一個國家的選舉制度若符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條，以一人一票為原則的話，即使與其他國家的選舉制度有差異，這些差異也不會扭曲選民的分布、偏袒任何人或歧視任何人。大律師公會認為此事相當重要。

大律師公會促請人權事務委員會重申其在1995年發表的審議結論，指當時香港立法局的議員一旦全部由民選產生，香港政府便不能再依賴英國政府就《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條所訂立的保留條文，作為其並無完全遵從該公約第二十五條的理由。立法會其後的選舉制度必須符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條。

大律師公會促請人權事務委員會研究香港特區行政長官選舉制度(行政長官由一個800人組成的選舉委員會選出，再由中央人民政府任命)，並表明其認為該制度是否符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條。

大律師公會又要求人權事務委員會起碼要堅持其在1999年所提出的強烈觀點，就是香港特區立法會選舉制度並不符合《公民權利和政治權利國際公約》(在該制度下，至少到2008年仍然繼續有議員由功能界別選舉產生，而在某些功能界別又准許公司作選民登記，以致企業集團可在同一界別間接控制超過一票)，而香港特區政府應採取一切必要措施，加強香港特區居民參與公共事務的民主代表性。

大律師公會促請人權事務委員會表明其深切關注到，香港特區政府在區議會重新加入由香港特區行政長官委任的議席，是倒退的做法，與《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條並不相符。

大律師公會察覺到，在2003年12月至2004年9月期間，中央人民政府似乎對香港特區的選民施壓。有言論具影響力的中方人士以強硬措辭指出，香港特區政府官員和立法會議員必須“愛國”，但立法會部分現任議員卻非如此，而香港市民應提防有人鼓吹香港成為“政治實體”。此外，在2004年9月立法會選舉快將舉行時，曾有報道指內地官員“鼓勵”在其地區投資或工作的香港居民登記為選民，以及投票支持某些與中央人民政府關係良好的政黨。據說有些內地官員甚至要求有關的香港居民利用手提電話拍下其所填寫的選票，以證明他們有依指示投票。當時，多個電台時事評論節目的主持人在節目中揭露選民受威嚇的情況，但該等時事評論者其後亦涉嫌因人身安全和家人安全受威脅而要“封咪”。大律師公會要求人權事務委員會就此等事宜詢問中央人民政府及香港特區政府，並表明其深切關注這種干預本港選民自由參與公共事務的情況。

香港大律師公會  
2006年2月25日