

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)602/17-18(04)號文件

檔 號 : CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為 2018 年 1 月 4 日會議 擬備的最新背景資料簡介

香港特別行政區參照 《公民權利和政治權利國際公約》提交的報告

目的

本文件載述政制事務委員會就香港特別行政區("香港特區")參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第三次報告所進行的討論。

背景

《公民權利和政治權利國際公約》

2. 聯合王國("英國")政府在 1976 年將《公民權利和政治權利國際公約》引伸至適用於香港。《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。1997 年 11 月 22 日，北京外交部宣布，為充分體現"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的公約監察組織。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》。中國政府已簽署《公民權利和政治權利國際公約》，但仍未批准履行。

香港特別行政區提交的第一次報告及第二次報告

3. 參照《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。香港特區參照該公約提交的第一次報告於 1999 年年初呈交予聯合國人權事務委員會，並由人權事務委

員會於 1999 年 11 月進行審議。由 1999 年開始，人權事務委員會改為在審議香港特區提交的報告後發表的審議結論中，指明香港特區提交下次報告的日期。

4. 香港特區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第二次報告在 2005 年 1 月呈交予人權事務委員會。人權事務委員會在 2006 年 3 月 20 日及 21 日舉行的審議會上審議香港特區提交的第二次報告後，於 2006 年 3 月 30 日發表了審議結論（立法會 CB(2)1653/05-06(01) 號文件）。政府當局按審議結論提交的跟進報告，於 2007 年 11 月 16 日隨立法會 CB(2)369/07-08(01) 號文件發出。

5. 委員可參閱立法會秘書處擬備的背景資料簡介（立法會 CB(2)1291/05-06(02) 及 CB(2)746/07-08(02) 號文件），以了解民政事務委員會¹過去就香港特區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第一次及第二次報告所進行的討論。

香港特別行政區提交的第三次報告

6. 政制及內地事務局在 2010 年 6 月發布香港特區第三次報告擬涵蓋的項目大綱，以進行公眾諮詢。政制事務委員會在 2010 年 6 月 21 日舉行的會議上，與團體代表和政府當局就項目大綱進行討論。香港特區第三次報告於 2011 年呈交予聯合國後，政制事務委員會於 2011 年 11 月 21 日與政府當局討論該報告。2012 年 11 月，人權事務委員會發表在審議香港特區第三次報告時須予考慮的問題清單。政府當局就問題清單作出的書面回應已隨立法會 CB(2)882/12-13(01) 號文件發出。

7. 在聯合國於 2013 年 3 月 12 日及 13 日舉行審議會之前，政制事務委員會曾於 2013 年 2 月 18 日的會議上就第三次報告聽取公眾意見，並於 2013 年 5 月 20 日的會議上與團體代表及政府當局討論相關的審議結論。政府當局在 2014 年 5 月 19 日的政制事務委員會會議上，向政制事務委員會匯報按人權事務委員會的審議結論進行的跟進工作。委員在這些會議上提出的主要事項，綜述於下文第 8 至 27 段。

¹ 自 2008-2009 年度立法會會期開始，與人權有關的事宜屬政制事務委員會的職權範圍。

政制事務委員會就香港特區第三次報告進行的討論

民主發展

8. 在 2010 年 6 月 21 日的政制事務委員會會議上，部分委員關注到，政府當局就 2012 年行政長官和立法會產生辦法提出的政改方案，以及民主黨所提出於 2012 年以 "一人兩票" 模式選出 5 個新增區議會功能界別議席的方案，均未能符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條²的規定。他們重申，人權事務委員會曾經一再指出，經選舉產生的立法會一經設立，其選舉便須符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條的規定。他們認為，政府當局倚賴就《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條(丑)款訂立的保留條文³，作為立法會選舉制度不符合該項規定的理據，欠缺鞏固的法律基礎。此外，《公民權利和政治權利國際公約》的各項條文(包括第二十五條)已透過《香港人權法案條例》(第 383 章)納入香港的法例。他們要求政府當局在香港特區第三次報告中解釋，當局對普及而平等的原則所作出的定義，與人權事務委員會所作出的有關定義是否有分別。

9. 政府當局解釋，中央人民政府曾於 1997 年 6 月通知聯合國秘書長，《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的有關規定，由 1997 年 7 月 1 日起繼續有效。換言之，不適用於香港的條文(包括《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條(丑)款；英國政府在 1976 年把《公民權利和政治權利國際公約》引伸至適用於香港時，已就該款訂立保留條文)，亦不適用於香港特區。在 2009 年的陳裕南 訴 律政司司長一案中，高等法院認為該項保留條文繼續適用於香港特區。政府當局亦表示，《香港人權法案》第二十一條與《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條一致，而《香港人權法案條例》第 13 條特別就第二十五條(丑)款的保留條文作出規定。

² 《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條(丑)款訂明，凡屬公民，均應有權利及機會在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現。英國政府在 1976 年把《公民權利和政治權利國際公約》引伸至適用於香港時，加入了以下的保留條文 —

"聯合王國政府就第二十五條(丑)款可能要求在香港設立經選舉產生的行政局或立法局，保留不實施該條文的權利……"。

³ 有關就《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條(丑)款訂立保留條文的發展歷程，委員可參閱立法會秘書處擬備的資料文件(立法會 CB(2)1652/09-10(02)號文件)。

10. 在 2013 年 2 月 18 日的政制事務委員會會議上，部分委員促請政府當局就 2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法提供公眾諮詢時間表。他們批評政府當局拖延進行有關的公眾諮詢。他們亦認為，政府在普選一事上決定維持有關第二十五條(丑)款的保留條文，可見政府對履行《公民權利和政治權利國際公約》所訂的國際義務缺乏誠意。然而，部分委員認為，香港的政制發展應根據循序漸進的原則推進。

11. 人權事務委員會在審議香港特區第三次報告後，於 2013 年 3 月 26 日發表審議結論，當中指出人權事務委員會對於香港特區政府未有清晰的普選方案，以確保所有人士在不受到不合理限制下享有投票權及被選權表示關注。部分委員再次促請政府當局盡快就 2017 年行政長官選舉制訂方案，以便進行公眾諮詢。

12. 政府當局表示，普選是香港政制發展的最終目標，而全國人民代表大會常務委員會("全國人大常委會")已在 2007 年 12 月 29 日就與普選有關的問題作出決定。政府當局強調，香港會實行普選是由於《基本法》，而非《公民權利和政治權利國際公約》。至於批准《公民權利和政治權利國際公約》的締約國在實行普選方面所採用的模式，《公民權利和政治權利國際公約》並無條文訂明。政府當局強調，香港特區政府致力達成最終目標，即按照《基本法》和全國人大常委會的相關解釋及決定，以普選方式產生行政長官及立法會全體議員。政府當局會就 2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法進行全面諮詢，並會在適當時候啟動憲制程序。

13. 政制事務委員會討論有關的跟進報告時，部分委員不滿政府當局並無制訂具體計劃，以落實人權事務委員會的建議，即香港特區政府應以按照《公民權利和政治權利國際公約》在今後所有選舉中實行普及和平等的選舉作為優先事項，以及應考慮採取步驟，撤回《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條(丑)款的保留條文。⁴ 該等委員尤其關注，雖然政府當局在跟進報告中表明，香港特區政府會繼續以開放的態度，聆聽社會各界對 2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法的意見及建議，但政務司司長最近卻公開表示，相關的公眾諮詢工作將不會納入公民提名及政黨提名方案。政府當局表示，正如當局一直強調，有關政制發展的討論必須在《基本法》和全國人大常委會相關解釋及決定所組成的法律框架內進行。部分其他委

⁴ 關於《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條(丑)款的保留條文，請參閱本文件第 8 段及註 2 和註 3。

員認同政府當局的意見，並補充指出採取公民提名的國家不多，而政黨提名並不適合香港。至於撤回保留條文的事宜，政府當局解釋，由於《基本法》第三十九條指明，英國政府訂立的《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，因此就《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條(丑)款訂立的保留條文仍然適用。政府當局表示，目前並無計劃撤回《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條(丑)款的保留條文。

設立人權機構

14. 部分委員重申，政府當局應遵照人權事務委員會一再提出的建議，設立一個獨立人權機構，負責調查和監察香港特區違反人權的情況。政府當局重申其立場，即由於香港特區已設有完善的架構保障和促進人權，因此政府當局認為沒有需要設立另一個與現有機制職能重疊的人權機構。政府當局尊重人權事務委員會的建議，但有關建議並無法律約束力。政府當局表示，《公民權利和政治權利國際公約》容許每個締約國因應本身的情況採取各種適當措施，以便按照《公民權利和政治權利國際公約》履行本身的義務。

為非華語學生提供支援措施

15. 部分委員促請政府當局為非華語學童提供更多支援措施，以及增加少數族裔人士的就業機會。他們關注到，與大部分本地華裔學生相比，獲得較高等教育的少數族裔學生人數少得不成比例，因為他們並未獲得切合其需要的政策支援。此外，很多少數族裔人士均難以覓得政府工作，因為他們未能符合有關中文水平的要求。政府當局表示，自 2006-2007 學年開始，教育局推行了一系列措施，為非華語學生提供教育支援，而當局需要一段時間才可評估這些支援措施的成效。在 2011 年共有 64 名非華語學生申請入讀專上院校，當中 17 人獲得取錄，成功率為 27%。個別政府部門在訂定其職位空缺的語文水平要求時，亦會考慮其運作需要及工作要求。

16. 在 2014 年 5 月 19 日的政制事務委員會會議上，部分委員表示，2014 年施政報告宣布制訂"中國語文課程第二語言學習架構"("學習架構")，他們詢問有關的進展為何。政府當局承諾，教育局會由 2014-2015 學年開始，向中、小學提供從第二語言學習者角度制訂的學習架構。

就針對警方的投訴進行調查

17. 部分委員重申應設立獨立機制，就投訴警方的事宜進行調查，而在調查工作完成後所提出的建議則應對有關當局具法律約束力。政府當局表示，自《獨立監察警方處理投訴委員會條例》(第 604 章)於 2009 年 6 月 1 日生效後，獨立監察警方處理投訴委員會("監警會")便成為獨立的法定組織。政府當局認為，由 24 名來自社會不同界別的非官方成員組成的監警會，自成立至今運作一直具有成效。政府當局承諾會向監警會提供所需資源，確保監警會有效履行其角色。

酷刑聲請

18. 部分委員關注，政府當局處理酷刑聲請時，有否遵守聯合國《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》的規定。政府當局表示，在 2009 年 12 月舉行的保安事務委員會會議上，政府當局曾向保安事務委員會簡介經改善的審核酷刑聲請機制，以及為符合條件的酷刑聲請人提供以公帑資助的法律支援的先導計劃。政府當局認為，相對區內其他地方，香港的經濟較為繁榮，簽證制度亦較為開放，如聯合國《1951 年難民地位公約》適用於香港，可能很容易會遭人濫用。政府當局已採取堅定的政策，不向任何人提供庇護，而政府當局就《1951 年難民地位公約》所採取的既定立場亦維持不變。

新聞自由及資訊自由

19. 因應社會對警方限制傳媒採訪的事件感到關注，政府當局回應時解釋，警方會與舉辦活動的組織聯繫，務求就新聞採訪活動的安排達成共識，並會在這過程中考慮該項公眾活動的舉行時間、地點及參加人數。警方所考慮的主要因素，包括在公眾安全、公眾秩序和對附近範圍及交通安排造成的干擾之間求取平衡，確保該項活動會以安全有序的方式進行。在不影響警方運作的前提下，當局會在切實可行的範圍內盡量方便傳媒採訪。

20. 在 2013 年 2 月 18 日的政制事務委員會會議上，部分委員關注到，香港的新聞自由排名跌至全球第 58 位，為 5 年新低。這些委員強調，維護資訊自由及新聞自由，對社會的發展和進步十分重要。他們亦籲請政府當局制定檔案法及資訊自由法，以確保公眾獲取政府資訊的自由。政府當局表示，申訴專員現正對香港的公開資料制度進行直接調查。此外，法律改革委員會已成立兩個小組委員會，對公開資料的課題進行詳細檢討，

並對海外司法管轄區的相關法例展開全面研究，以期提出建議。視乎這些調查及研究的結果，政府當局會採取所需行動，跟進有關建議。政府當局表示，自 1995 年引入《公開資料守則》以來，就索取政策局及部門保存的資料的要求而言，約 98% 獲提供全部或部分資料。政府當局會繼續監察政府遵守該守則的情況。

遊行及集會的自由

21. 部分委員認為，自回歸以來，遊行及集會的自由有所倒退，而且越來越多參加公眾遊行及示威的人士，被當局根據《公安條例》(第 245 章)檢控。然而，部分其他委員認為，雖然遊行及集會的自由應獲得尊重，但香港的大部分市民不會支持嚴重影響公共秩序的非法活動。部分委員指出，世界正義工程發表的《2012-2013 年度法治指數報告》顯示，香港在保障基本權利方面的排名下跌至第 31 位，但在秩序及安全方面則名列全球第 2 位。這些委員認為，對於維持秩序及安全和維護基本人權，政府當局應同樣重視。政府當局表示，警方尊重市民和平集會及遊行的權利。然而，這些活動的參加者應遵守法律，警方亦會對違法人士採取果斷行動。

性傾向歧視

22. 部分委員指出，早在 1999 年，人權事務委員會就香港特區首份報告發表審議結論時，已在該結論中表示關注法例未有為遭受性傾向歧視的人士提供補救的問題，並在當時已建議制定所需法例。這些委員認為，政府當局不應推遲就立法禁止性傾向歧視進行公眾諮詢。他們指出，何秀蘭議員曾於 2012 年 11 月贊助進行一項調查，有關的調查結果顯示，63.8% 受訪者支持立法，反對立法的受訪者只有大約 14%。此外，在 2012 年 11 月 7 日的立法會會議上，雖然有關"同志平權"的議案未能取得功能界別多數議員的支持，以致遭到否決，但表決贊成該議案的議員亦有 31 人。

23. 在 2013 年 2 月 18 日的政制事務委員會會議上，部分委員促請政府當局根據人權事務委員會的要求，立法禁止性傾向歧視。他們質疑，在香港特區第三次報告中，政府當局按何理據提出"自我規管及教育，相對於立法，是處理這個範疇的歧視最適當的方法"的立場。他們建議政府當局向公眾解釋，制定有關法例並不等同於同性婚姻合法化，亦不會導致"逆向歧視"。然而，部分其他委員提醒，此事極具爭議性。他們建議可以調解方式解決這方面的糾紛，並要求政府當局循這個方向進行探討。

24. 政府當局解釋，鑑於此事具爭議性，政府目前沒有計劃就立法禁止性傾向歧視進行公眾諮詢，但政府當局會繼續努力，透過公眾教育及宣傳，促進性小眾享有平等機會。政府當局會為這方面的工作增撥資源，包括透過平等機會(性傾向)資助計劃資助有意義的社區活動，以及設立一個新平台與不同的持份者交換意見。就此，當局將於 2013 年年中成立一個專責諮詢小組，負責特別就性小眾在香港被歧視的關注及相關事宜提供意見。此外，政府當局會研究海外司法管轄區採取的相關立法和行政措施，以制訂未來路向。

外籍家庭傭工

25. 在 2014 年 5 月 19 日的政制事務委員會會議上，部分委員跟進一名印尼外籍家庭傭工("外傭")被其僱主虐待的事件，而此事件在香港及國際社會引起關注。這些委員並促請政府當局採取措施，防止此類虐待事件。政府當局表示，當局不會容忍僱主對外傭作出任何形式的虐待。勞工處會提供免費調停服務，協助外傭解決與僱主的糾紛，並會迅速徹查所有這類投訴，以及採取有力的執法行動打擊罪行。如有足夠證據而受屈的傭工又願意擔任證人，當局會提出檢控。勞工處會加強其推廣及宣傳工作，使外傭加深了解其僱傭權益和受屈傭工的投訴途徑。

26. 部分委員對外傭的"留宿規定"及住宿環境表示關注。他們亦關注部分外傭須全天候工作或在休息日工作，並要求政府當局處理此問題。政府當局解釋，"留宿規定"是香港輸入外傭政策的基石。關於外傭有權享有合理的住宿環境，以及外傭須全天候工作及在休息日工作的問題，政府當局解釋，根據標準僱傭合約，僱主須免費向外傭提供合適和附有家具的居所。入境事務處會審閱標準僱傭合約中有關住宿安排的條款、在處理外傭的工作簽證申請時評估僱主提供的住宿安排是否合適、跟進關於僱主未有為外傭提供合適住宿地方的投訴，以及在有需要時進行實地巡查。至於外傭須全天候工作及在休息日工作的事宜，勞工處表示，鑑於外傭的工作模式獨特，外傭與僱主應就工作時數安排進行協商。外傭的聘用條款不應低於標準僱傭合約訂明的要求。一如所有本地僱員，外傭每 7 天可享有不少於 1 天的休息日，以及享有法定假日和有薪年假。僱主如無合理辯解而不給予外傭休息日可被檢控，一經定罪會被處以罰款。

近期發展

27. 政府現正準備擬備香港特區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第四次報告。2017年12月1日，政制及內地事務局發布將會列入第四次報告的項目大綱，以便諮詢公眾。政制事務委員會將在2018年1月4日的下次會議上，與團體代表及政府當局討論項目大綱。

相關議案/質詢及文件

28. 自第一屆立法會以來在立法會會議席上就《公民權利和政治權利國際公約》提出/動議的質詢和議案，以及登載於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)的相關文件，載於**附錄**的一覽表。

立法會秘書處
議會事務部 2
2018年1月2日

附錄

香港特別行政區參照 《公民權利和政治權利國際公約》提交的報告

相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2010 年 6 月 21 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
立法會	2010 年 6 月 23 日	會議過程正式紀錄 第 9 至 16 頁(梁家傑議員提出的口頭質詢)
	2010 年 7 月 14 日	會議過程正式紀錄 第 57 至 65 頁(李永達議員提出的口頭質詢)
	2011 年 5 月 18 日	會議過程正式紀錄 第 51 至 63 頁(何俊仁議員提出的口頭質詢)
政制事務委員會	2011 年 11 月 21 日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要
立法會	2012 年 5 月 30 日	會議過程正式紀錄 第 11 至 18 頁(何秀蘭議員提出的口頭質詢)
政制事務委員會	2013 年 2 月 18 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
立法會	2013 年 3 月 20 日	會議過程正式紀錄 第 7 至 16 頁(劉慧卿議員提出的口頭質詢)
政制事務委員會	2013 年 5 月 20 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
	2014 年 5 月 19 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
立法會	2014 年 11 月 12 日	會議過程正式紀錄 第 15 至 22 頁(劉慧卿議員提出的口頭質詢)
	2015 年 2 月 4 日	會議過程正式紀錄 第 171 至 224 頁(何秀蘭議員動議的議案)
	2015 年 2 月 5 日	會議過程正式紀錄 第 5 至 41 頁(何秀蘭議員動議的議案)(續)

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 1 月 2 日