

新民黨

就「中華人民共和國香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第四次報告」提出意見

背景

1. 立法會政制事務委員會計劃於 2020 年 11 月 16 日舉行公開會議，邀請公眾人士就「中華人民共和國香港特別行政區（香港特區）參照《公民權利和政治權利國際公約》（下稱《公約》）提交的第四次報告」（下稱「報告」）發表意見。
2. 自回歸以來，香港作為《公民權利和政治權利國際公約》的締約方，一直致力恪守公約條文，在各方面積極配合公約落實。
3. 《公約》所刊載的各項權利，通過《基本法》第 39 條，並經由《香港人權法案條例》（第 383 章）於香港實施，確保香港市民權利及自由得到充份保障。
4. 同時，《基本法》第 39(2)條清晰訂明，「香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制」。特區政府一直按照法律，在具合法理據（legitimate ground）及合符比例（proportionate）的原則下，合理地對部分權利作出規範。
5. 我們必須重申，香港是中國不可分割的一部分，在「一國兩制」及《基本法》的方針下，國家有權在香港行使主權，而香港有責任及有必要，完善本地法律機制，通過《港區國安法》及《國歌法》，保障國家安全、領土完整及發展利益，並維護國家尊嚴。
6. 鑑於報告內容廣泛，涵蓋《公約》第 1 至 27 條內多個範疇，我們希望聚焦市民最關注的範疇，向特區政府提出意見。新民黨亦敦促特區政府，向聯合國人權事務委員會反映香港市民的真實聲音，讓國際社會對香港的情況有更全面及客觀的理解。

本港公共秩序面臨嚴峻威脅

7. 特區政府於 2019 年提交《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例（修訂）條例草案》（下稱《逃犯條例》），在香港引發了前所未見的社會動盪。
8. 反修例風波期間，發生了多次大規模暴動，暴力示威者肆意破壞及焚燒政府設施及商舖，並以堵路方式妨礙社會正常運作，社會被暴力籠罩。除了公共秩序大亂，市民正常生活受嚴重影響，人身安全受到威脅外，亦出現了大量個人權利遭侵犯的情況。
9. 「私了」—去年發生多宗因有人發表不同政見，而被示威者暴力對待的個案。2019 年 11 月 11 日更發生一宗令人髮指的案件，有示威者因不滿途人責難其破壞行徑，向其潑淋電油及點燃火種，令該名途人遭嚴重燒傷。

10. 「起底」—自反修例風波開始，有不法份子針對警察及不同政見的人士進行「起底」，即是將相關人士及家人的個人資料於網絡公開，並對進行滋擾及恐嚇。律政司司長及警務處處長向法庭申請禁制令（HCA 1957/2019），以禁止任何人非法「起底」。法官高浩文在判詞中，直指「起底」屬網絡欺凌，認同禁制令雖然限制了部分《基本法》所保障的自由，但他認為有必要同時考慮警員保護私隱的權利，以及維持公共秩序的需要。
11. **破壞主要基礎設施**—在反修例風波期間，地下鐵路設施多次被示威者暴力破壞，甚至被放火焚燒。資料顯示，全港合共 161 個港鐵車站（包括輕鐵）中，有 147 個遭到破壞，期間有 70 天因示威而令列車營運受阻¹。2019 年 11 月 14 日，香港過海隧道遭暴徒嚴重破壞²，須停用兩個星期進行復修。
12. **窒礙遷徙往來自由**—示威者以堵路方式，癱瘓香港的主要幹道，嚴重窒礙《公約》第 12 條保障的遷徙往來自由。2019 年 8 月 14 日，示威者佔領機場，妨礙旅客辦理登機手續，令超過 100 班航班被迫取消，示威者更包圍及攻擊內地傳媒工作者及旅客³⁴。
13. **侵犯他人表達政見的自由**—示威者以各種形式的暴力手段，威脅他人參與政治及公共事務的自由。在區議會選舉前夕，建制議員在拉票時被暴徒包圍及恐嚇，多個辦事處遭破壞及放火焚燒，部分更位於民居附近，情況極為危險。
14. 示威者持有大量危險的武器，嚴重威脅公共安全。去年 11 月中及 12 月初在中文大學和理工大學，警方共搜獲約 8,000 枚汽油彈、約 800 樽支裝石油氣、約 1,000 樽電油及接近 700 樽易燃化學品，還有約 600 件包括鎚、箭、刀、氣槍等武器。警方於 2019 年 7 月 20 日，在荃灣一工廈單位發現自製的「TATP」烈性炸藥、十枚已製成的燃燒彈、鎚水、彈叉、彈子、刀和鐵棍等⁵。以上資料反映，少數極端份子持有的裝備，殺傷力巨大，絕非一般正常或和平示威者會使用。
15. 因應以上情況，新民黨認為，特區政府在 2019 年 10 月 4 日根據《緊急情況條例規例》（第 241 章）制訂《禁止蒙面規例》（下稱「規例」），屬合情、合理、合憲及合法，以維護公共秩序。
16. 《公約》第 4（1）條訂明，「如經當局正式宣佈緊急狀態，危及國本，本公約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，

¹ Legislative Council Panel on Transport Subcommittee on Matters Relating to Railways, Nov 2019, https://www.legco.gov.hk/yr19-20/english/panels/tp/tp_rdp/papers/tp_rdp20191206cb4-153-5-e.pdf

² As it happened: Hong Kong protesters vandalise and repeatedly set Cross-Harbour Tunnel tollbooths on fire, SCMP, 11, Nov 2019, <https://www.scmp.com/news/hong-kong/society/article/3037622/hong-kong-protests-tear-gas-fired-city-begins-fourth>

³ <https://news.rthk.hk/rthk/en/component/k2/1474188-20190812.htm>

⁴ Airport chaos raises stakes, SCMP, 13 Aug 2019

⁵ Weapons seized by Police in recent months and law and order situation in Hong Kong, 8 Jan, 2020 <https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/08/P2020010800638.htm>

減免履行其依本公約所負之義務」。特區政府訂立「規例」，符合公約第 4 條的原則。

17. 向國際社會如實解釋去年「黑暴」期間的情況，特區政府實在責無旁貸。我們希望特區政府可將香港面臨的重大公共秩序風險，明確向聯合國人權理事會作出匯報。

言論自由可受合理限制

18. 根據《公約》第 19 條，所有人享有言論及表達自由。然而基本自由，例如言論自由，並非絕對的權利。《公約》第 19（3）條強調，行使言論自由時有相對的義務，條文清晰訂明，在此兩種情況下，需要施以某種限制：
 - (a) 尊重他人權利或名譽；及
 - (b) 保障國家安全或公共秩序、或公共衛生或風化。
19. 我們強調，行使言論及表達權利時，個人應對其他人和整體社會負上責任，不應對他人的權利和自由構成干擾。《公約》第 34 號《一般性意見》再次強調這個原則。而《歐洲人權公約》更清晰列明，基於對國家安全、領土完整或者公共安全的利益，言論自由需要受到約束。

《國歌條例》

20. 新民黨認為，國歌作為國家象徵和標誌，正如國旗及國徽，必須得到尊重，以維護國家尊嚴。
21. 世界各地均有對國旗及奏放國歌作出不同形式的規管，例如美國 Flag Code 當中，規範奏放國歌時的行為守則（proper conduct），包括所有人應肅立並面向國旗。法國則禁止任何人在公共機構主辦的活動中，作出侮辱國歌的行為，違法人士最高可被判罰款 7,500 歐元。德國對於侮辱國家象徵，包括國歌制訂罰則，違例者可判入獄 3 年及罰款。
22. 《國歌法》的立法原意是推動市民尊重國歌，只有不當使用及侮辱國歌的行為帶有罰則，與西方國家的法例無太大差異，判罰標準與《國旗及國徽條例》亦一致，在法律上合符比例。
23. 終審庭在吳恭劭一案⁶中指出，基本自由，例如言論自由，並非絕對的權利。雖然《國旗及國徽條例》禁止侮辱國旗及區旗，但這並非對發表自由的廣泛限制，而是一種有限度的限制。同樣地，《國歌法》只是禁止以侮辱國歌的方式表達個人意見，並沒有干預市民以其他形式，表達相同的個人意見。
24. 終審庭在同一判詞中明確指出，「制定國旗條例第 7 條及區旗條例第 7 條是為了保障公共秩序（public order（ordre public））所必要，這兩

⁶ 《香港特別行政區訴吳恭劭》，FACC 4/1999,

https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=29368&QS=%2B&TP=JU

條條文對發表自由的權利施加限制具有充分理據支持，亦符合憲法」。我們認為相同原則亦能應用於《國歌法》上。

《港區國安法》

25. 《港區國安法》第 4 條訂明，「香港特別行政區維護國家安全應當尊重和保障人權，依法保護香港特別行政區居民根據香港特別行政區基本法和《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定享有的包括言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由在內的權利和自由」。
26. 《港區國安法》對市民合法行使個人權利及自由並不構成影響，而且在法例中已包含多項人權保障：
 - (a) 法例就四項罪行已制訂清晰定義；而在普通法制下，需要証明有清晰的「犯罪意圖」(mens rea) 及「犯罪行為」(actus reus)，才屬犯罪。
 - (b) 《港區國安法》個案檢控門檻極高。根據規定，所有個案必須由律政司司長批核。自法例生效以來，只有兩名人士因《港區國安法》被正式檢控。
 - (c) 被告擁有申請人身保護令 (Habeas Corpus) 的權利。在《唐英杰訴特區政府》(HCAL 1601/2020)⁷一案中，法官拒絕批出人身保護令的原因，是在於被告並未完成保釋上訴，並不符合法定程序，與被告涉嫌觸犯的罪行無關。
27. 總體而言《港區國安法》與西方國家法例的內容類似，希望國際社會能夠一視同仁，以持平態度審視《港區國安法》的內容。而《港區國安法》的具體落實，將取決於法官在審議過程中，如何詮釋相關條文，做法與其他普通法司法管轄區一致。
28. 在《港區國安法》生效後，社會秩序大致恢復正常，部分市民認為《港區國安法》對個人權利及自由提供更佳保障，更能體現公約第 19(3) 條尊重他人行使權利的原則。
29. 保障國家安全與個人權利及自由，兩者並非對立，而是應該在兩者中作適當平衡。《港區國安法》的內容兼顧了兩者的需要，而法例落實亦會繼續按照正當法律程度 (Due Process) 進行。

中央有權保障國家安全及領土完整

30. 不論實行哪一種政治制度，世界上任何國家均有權通過立法，保障國家安全及領土完整。
31. 《基本法》第 1 條已訂明，香港特別行政區是中華人民共和國不可分

⁷ 《唐英杰訴特區政府》(HCAL 1601/2020)，

https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=130336&QS=%2B&TP=JU

離的部分。在「一國兩制」下，全國人民代表大會（下稱「全國人大」）作為國家最高權力機關，有權根據國家憲法第 31 條及第 62（14）條，為香港訂立保障國家安全的法律。

32. 根據《基本法》第 18（3）條，「全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會和香港特別行政區政府的意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減，任何列入附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律」。國家安全明顯屬「中央事權」，人大常委為香港訂立「港區國安法」並通過附件三實施，其憲制權力早已在《基本法》中清晰訂明。
33. 事實上，為國家安全立法屬香港的憲制責任。《基本法》第 23 條訂明，香港應自行立法禁止七項與國家安全相關的罪行。然而回歸 23 年以來，香港一直未能完成應有的責任。而《港區國安法》為全國性法律，因此按照國家憲法及其一貫程序訂立法例，希望國際社會能夠尊重中國的立法體制。
34. 少數西方政客不斷指控中央政府破壞「一國兩制」、影響香港自治及違反《基本法》等，這些說法完全缺乏事實根據。《中英聯合聲明》及《基本法》內，並沒有任何條文禁止國家行使保障國家安全及領土完整的權力。《聯合國憲章》第 2 條亦重申國家保障國家領土完整的原則。
35. 在去年的反修例風波中，出現了少數極端份子，明顯通過暴力手段，企圖推翻特區政府及推動香港獨立，相信若這種情況在西方國家出現，相關人士亦屬觸犯當地的國家安全法例。我們希望國際社會能夠尊重中央政府保障國家安全、領土完整及發展利益的權利。

總結

36. 新民黨強調，在「一國兩制」的大原則下，訂立《港區國安法》及《國歌法》符合國家憲法及《基本法》，而法例充份保障香港市民行使表達自由的權利，同時合理地維護公共秩序及國家安全。
37. 香港過往在保障人權方面擁有良好紀錄，在國際間致力推動多邊合作，與各國在經濟、貿易、金融及執法等方面，亦合作無間。我們真誠希望，聯合國人權事務委員會能夠以全面客觀方式審視香港情況。
38. 新民黨認為，當局在訂立《港區國安法》及《國歌法》時未有盡力做好解說工作，才會令市民受網上不實資訊瞞騙。兩條法例均對「一國兩制」有重大意義，我們再次促請當局改善公眾教育及宣傳，確保公眾掌握正確資訊。

2020 年 11 月