

目 錄

引言 .....	5
<b>第 1 部：概況 .....</b>	<b>6</b>
法治 .....	6
司法獨立 .....	8
剝奪裁判權條款 .....	9
臨時立法會的合法性 .....	9
警方行動和法治 .....	10
<b>第二條：平等享有公約所確認的權利 .....</b>	<b>11</b>
為法官提供的教育 .....	11
《香港人權法案條例》 .....	12
人權委員會 .....	13
投訴警方 .....	14
申訴專員公署 .....	16
法律援助 .....	18
法律適應化修改 .....	19
<b>第三條：男女享有平等權利 .....</b>	<b>20</b>
《消除對婦女一切形式歧視公約》 .....	20
《性別歧視條例》 .....	20
在教育方面享有平等權利 .....	21
平機會納入申訴專員的職權範圍 .....	21
<b>第四條：緊急狀態 .....</b>	<b>21</b>
緊急情況規例 .....	22
全國性法律 .....	22

<b>第六條：生存的權利 .....</b>	23
涉及警隊以外的紀律部隊的投訴 .....	23
在警方看管時死亡的個案 .....	23
<b>第七條：不得施以酷刑或不人道的待遇亦不得未經同意而施以試驗 .....</b>	25
指稱遭警方虐待的紀錄 .....	25
對警務人員提出檢控和施以紀律處分 .....	27
<b>第九條：人身自由和安全 .....</b>	27
內地對在香港所犯罪行的檢控和就歸還罪犯安排所進行的磋商 .....	27
<b>第十條：被剝奪自由的人應得到合乎人道及其固有人格尊嚴受到尊重的待遇 .....</b>	29
《監獄規則》 .....	29
罪犯自新 .....	29
太平紳士巡獄計劃 .....	30
《1997年監獄（修訂）規則》 .....	31
《監獄規則》第 68B 條 .....	32
對入境事務處的投訴 .....	33
一名兒童在社會福利署轄下院舍羈留期間死亡的個案 .....	35
<b>第十二條：遷徙往來的自由 .....</b>	36
居留權和提請人大常委會釋法 .....	36
把法律援助申請人遣送離境 .....	36
入境事務審裁處 .....	38
覆核遣送離境的決定 .....	38
公布入境政策及“制定”規則 .....	41
<b>第十四條：在法院之前平等（被控刑事罪的人的權利） .....</b>	41
法律援助和當值律師計劃 .....	41

<b>第十七條：對私生活、家庭、住宅、通信、名譽及信用的保護 .....</b>	43
成立報業評議會的建議 .....	43
《截取通訊條例》 .....	43
<b>第十八條：宗教自由 .....</b>	44
<b>第十九條：意見和發表自由 .....</b>	44
法律改革委員會（法改會）提出有關設立保障私隱報業評議會的建議 .	44
《基本法》第二十三條 .....	45
《官方機密條例》 .....	45
拒絕給海外華人發出入境簽證 .....	46
《公開資料守則》 .....	46
資訊自由法例 .....	47
申訴專員在涉及拒絕提供資料的個案中所擔當的角色 .....	48
香港電台 .....	49
國旗及區旗 .....	49
自我審查 .....	50
<b>第二十二條：和平集會和結社的自由 .....</b>	51
《社團條例》和《公安條例》 .....	51
“國家安全”的概念 .....	51
對社團的監管 .....	53
集會自由 .....	54
警方的反應 .....	54
結社自由 .....	54
保障職工會不受歧視的權利 .....	55

組織職工會的權利 .....	56
職工會自由運作的權利 .....	57
<b>第二十三條：家庭 .....</b>	<b>58</b>
“人口政策” .....	59
內地新來港定居人士 .....	59
<b>第二十五條：參與公眾生活的權利 .....</b>	<b>60</b>
民主發展進程 .....	60
立法會 .....	61
選舉委員會和選出行政長官的方法 .....	61
功能界別（前稱功能組別） .....	61
兩個臨時市政局 .....	62
區議會內的委任議員 .....	63
民主發展 .....	63
鄉村選舉 .....	64
政府諮詢委員會 .....	65
<b>第二十六條：受法律平等保護的權利 .....</b>	<b>66</b>
反歧視法例 .....	66
有關種族歧視的補救方法 .....	67
律政司的檢控政策 .....	68
家庭傭工的分娩保障 .....	69
<b>第四十條：遞交報告的安排 .....</b>	<b>70</b>
保留條文和聲明 .....	71

## 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》提交的報告：補充資料

#### 引言

立法會民政事務委員會曾於一九九九年九月二十三日及十月十二日舉行特別會議，以討論非政府機構向民政事務委員會提交的意見書。與會者包括民政事務委員會委員，以及非政府機構<sup>1</sup>和香港特別行政區（香港特區）政府的代表。本文件旨在就該等意見書作出回應。此外，16個非政府機構曾直接向聯合國人權事務委員會（委員會）提交一份聯合意見書，本文件亦涵蓋該份聯合意見書。除了居留權問題是納入“法治”一項下論述外，其他各項問題的意見，都納入《公民權利和政治權利國際公約》的有關條文下討論。

2. 我們已嘗試盡量全面回應各項意見，然而，由於時間上的限制，加上所收到的意見眾多，因此我們不得不選擇性地作出回應。在適當的情況下，我們請委員會參考上述報告的有關部分而不會在這裏把原文照錄。不過，如果委員會還需要其他資料，我們會盡力在審議會上提供有關詳情。

---

<sup>1</sup> 有關的非政府機構是國際特赦組織香港分會、民主黨、平等機會委員會、香港大律師公會、香港基督徒學會、香港人權聯委會、香港人權監察、香港記者協會、國際司法組織香港分會，以及前線（我們在十月二十一日才收到其意見書）。

## 第 1 部：概況

### 法治

3. 委員會對於居留權問題（見上述報告有關公約第十二條下第 230 至 239 段），相信十分熟悉。報告第 234 至 238 段論述當時正在審理的張麗華和陳錦雅兩宗代表個案，並指出終審法院會於一九九九年一月聆訊這些個案。終審法院已於一月二十九日宣判，當中提到兩個特別令人關注的問題——

- 首先，法院裁定，根據《基本法》第二十四（二）（三）條，如父母其中一人在其內地子女出生時為永久性居民，則該名子女便有資格獲得居留權。重要的是，法院更裁定，如父母其中一人在其子女出生後才獲得永久性居民的資格，該名子女也可獲得居留權；
- 其次，根據法院的裁決，凡按《基本法》第二十四（二）（三）條擁有香港居留權的內地居民，毋須遵照《基本法》第二十二（四）條的規定，向內地的主管部門辦理批准手續後，才可前來香港定居。

這個裁決對法治的根本原則有重大影響，而法治正是所有人權的基石，所以，我們選擇首先處理這個問題。

4. 我們詳細研究法院的判決後，認為法院對《基本法》第二十二（四）和二十四（二）（三）條的理解，可能並不真正符合這些條文的立法原意。我們所理解的立法原意，是經過審慎研究有關條文的文件和受其影響的入境法例的草擬歷史後才得出的。法院的裁決令可以獲得居留權的人數激增，這不但對香港有着實際的影

響，而且也足以令港人感到憂慮：除了對實際人數感到憂慮外，更擔心香港是否有能力吸收額外的永久居民。

5. 我們已慎重考慮所有可解決這個問題的方法，包括要求修改和解釋《基本法》內的有關條文。根據《基本法》，這兩個方法都是合法和合憲的。《基本法》的修改權屬於中華人民共和國全國人民代表大會（人大）所有，而解釋權則屬於全國人民代表大會常務委員會（人大常委會）所有。我們決定尋求人大常委會解釋《基本法》，是因為解釋條文和修改條文有着根本的分別。解釋條文是基於該條文的真正立法原意，而修改條文則會更改條文的立法原意。因此，我們尋求人大常委會釋法的決定，目的在於澄清有關條文的真正立法原意，而不是更改立法原意。這個決定在一九九九年五月十九日立法會的動議辯論中獲得支持。此外，在一些獨立意見調查中，亦顯示有 60% 的被訪者支持我們的決定。

6. 《基本法》第四十八（二）條賦予行政長官實施《基本法》的憲制責任。鑑於《基本法》第二十二（四）和第二十四（二）（三）條在實施時所面對的種種問題，加上上文第 4 段所論述的特殊情況，行政長官因此向國務院提出，要求人大常委會根據第二十二（四）和第二十四（二）（三）條的立法原意，解釋該兩條條文。人大常委會於一九九九年六月二十六日宣布了對有關條文的解釋，該解釋（原文載於附件 A）澄清了下述兩點 —

- 第一，根據《基本法》第二十四（二）（三）條的規定，在香港以外出生的中國籍人士，只有在出生時，其父或母已是屬於《基本法》第二十四（二）（一）或第二十四（二）（二）條所載類別的人士，才享有香港居留權。換句話說，其父或母一般必須在香港出生，或已通常居港滿七年；

- 第二，《基本法》第二十二（四）條中關於內地居民必須向內地主管當局辦理批准手續以進入香港特區的規定，同樣適用於香港永久性居民在內地所生的子女。

7. 曾應民政事務委員會邀請提出意見的非政府機構表示，政府要求本身不屬於司法機構的人大常委會釋法的做法，在某程度上已削弱了法治。我們理解他們為何有這個想法。不過，我們十分不同意他們的看法。我們在公約報告和其他場合中已多次重申，法治是保障人權的重要基礎。我們深信過去所採取的措施完全沒有抵觸法治。同時，我們仍會一如以往，繼續致力維護法治及其所依據的原則。

## 司法獨立

8. 亦有人力指釋法剝奪了終審法院的最終裁決權，並削弱了司法獨立。然而，人大常委會的解釋並未引致上述情況。事實上，人大常委會已清楚指出，終審法院就手頭上的個案所作出的裁決，由始至終都是最終決定。終審法院的裁決並沒有被推翻。而各訴訟人的權利亦沒有受到影響。因此，釋法並沒有干預香港法院獨立依法判案的權力。相反，一如若干大陸法系的司法區，釋法為法庭提供一個具權威性的立法解釋，闡明立法機關（在這宗個案來說，即指全國人民代表大會）在制訂某條法例或法例條文時的原意。有了上述解釋，法庭便有責任根據法治，依照有關解釋，對個案作出裁決。

9. 有人亦關注到，政府要求釋法的決定，實不利法治，因為這意味著每當政府不滿意終審法院的裁決時，便可能要求作出

這類解釋。不過，正如我們在上文第 3 至 6 段已清楚分析，要求釋法的決定是按照法律規定作出，而且亦是必需的，以澄清《基本法》第二十二（四）和第二十四（二）（三）條的立法原意，以及解決一個達危機程度的實際問題。行政長官是根據《基本法》第四十三和第四十八（二）條向國務院提交報告，詳列他在實施《基本法》時所遇到的問題，並要求協助，向人大常委會尋求釋法，以解決這些問題。特區政府承諾，除非情況極為特殊，否則不會再次要求人大常委會釋法。

### **剝奪裁判權條款**

10. 這類條款有時規定，某些行政決定是最終決定，不得在法庭上受到質疑。然而，這些條款本身亦會在法庭上受到質疑，而涉及這些條款的法律又相當複雜。香港大律師公會問及既然有了這些條款，報告第 29(a)段有關在法治下，行政決定可在法院被質疑及推翻的說法，是否須予修正。目前的情況是，《公民權利和政治權利國際公約》第十四條保證，人人有權在一個合格、獨立和無偏倚的法庭接受公正和公開的審訊，而這項權利已藉着《香港人權法案條例》第十條，在本地法律中得到充分保障。此外，雖然當局已制訂剝奪裁判權條款，但申訴專員仍有權調查各項有關行政失當的指控（見下文第 29 段）。

### **臨時立法會的合法性**

11. 香港基督徒學會質疑臨時立法會（臨立會）的合法性。我們已於報告第 455 至 457 段就這點作出解釋。我們現在只想補充一點，就是在報告定稿後，終審法院亦已確定臨立會的設立在憲制上是合法的。

## 警方行動和法治

12. 一九九九年三月，警方向裁判法院申請手令，突擊搜查六個懷疑進行非法賭博活動的澳門賽馬會服務中心。裁判官拒絕發出手令。之後，一名警司根據《賭博條例》（148 章）<sup>2</sup>第 23 條發出手令，授權警方進行突擊搜查。香港人權監察以此為例，指警方沒有理會法院的判決。

13. 香港人權監察有這樣的看法，本屬自然，不過，這個看法源於該組織並不了解事件的全部真相。其實，裁判官已就此個案進行兩次聆訊。在一九九八年十二月十六日的第一次聆訊中，裁判官提出了兩項理由解釋為何拒絕發出手令。他所提出的理由大致如下 —

- (a) 鑑於《賭博條例》賦予警司或以上職級的警務人員權力，以授權任何警務人員進入及搜查賭場，而此事又涉及對該等場所內的活動所產生的若干推定，因此，在處理賭博活動方面，實在不宜根據《警隊條例》第 50(7)條作出全面授權。事實上，在一九九八年十二月二十二日的第二次聆訊中，裁判官曾詢問警方為何不考慮引用《賭博條例》；及
- (b) 裁判官考慮到所指控的賭博活動涉及境外管轄權的因素，因此未能確定該等賭博活動是否屬有關條文所指的違法行為。律政司認為這所引起的法律問題，須在進行

---

<sup>2</sup> 《賭博條例》賦予警司或以上職級的警務人員權力，以授權任何警務人員進入及搜查賭場。

突擊搜查及考慮過所取得的證據後，才可跟進研究。

14. 儘管裁判官表示不擬根據《警隊條例》發出手令，在法律上，那並不會妨礙警司級的警務人員根據《賭博條例》授權任何警務人員進行搜查。況且，鑑於裁判官所說，我們認為並無任何證據顯示，當警方對所涉場所的用途產生合理懷疑時，他們是在任意行事。

## 第二條：平等享有公約所確認的權利

### 為法官提供的教育

15. 香港的司法機構是在國際普通法的規範下運作，並跟隨其他普通法司法管轄區各方面法律（包括人權法）的發展。

16. 司法研究委員會(Judicial Studies Board)為法官提供持續的教育及培訓。人權法是該委員會所着重的眾多新範疇之一。在上次報告第 17 段和附錄 6 中，我們告知委員會香港法官在一九九二年至一九九五年期間所參加過的人權研討會。其後，香港法官仍有繼續參加本地和海外舉辦的參觀活動和人權研討會。一九九六年，地方法院一名法官前往英國參觀當地的工業審裁處(Industrial Tribunals)和平等機會委員會(Equal Opportunities Commission)。另外，一名高等法院法官又前往柏林出席國際律師公會(International Bar Association)舉辦的人權研討會。同年，10 名法官和司法人員出席在香港舉行的《人權法案》研討會。

17. 一九九七年，司法機構人員出席了本港一個名為“香港平等機會法律的國際透視與面面觀”的會議(Conference on Hong

Kong Equal Opportunities Law in International and Comparative Perspective)和前往倫敦出席一個探討婦女、人權和文化傳統的研討會(Seminar on Women, Human Rights, Culture and Tradition)。一九九八年，司法研究委員會為本地法官舉辦了一連串有關行政法的講座。同年六月，本地法官和司法人員又出席了國際律師公會有關探討全球應用《公民權利和政治權利國際公約》情況的會議(Conference on Worldwide Application of the ICCPR)。同年九月，逾 100 名法官和司法人員出席了一個探討“權力分立下司法覆核和保障人權方面的發展”的講座(“the development of judicial review and human rights protection within the separation of powers”)，這個講座由英國首席大法官擔任主講嘉賓。同年十一月，一名區域法院法官出席了一個有關香港和消除對婦女一切形式歧視公約的研討會。

18. 一九九九年四月，一名高等法院法官主持了一個主題為“關於皮諾切特與因人權遭侵犯而追求公正的研討會 — 對國際法律和香港的含意”(“Augusto Pinochet and the pursuit of justice violations of human rights-implications for international law and Hong Kong”)的小組討論。同年七月，終審法院一名常任法官在鹿特丹出席第五屆世界立憲政體、環球主義及民主政體大會(Fifth World Congress on Constitutionalism, Universalism and Democracy)。我們現正籌備在二零零零年三月為法官和司法人員舉辦一個平等機會研討會。

### 《香港人權法案條例》

19. 國際司法組織就我們在報告第 9 至第 18 段所闡明的立場，提出了三項意見如下 —

- (a) 報告第 17 段：國際司法組織要求我們澄清這一段的意思。大體而言，這一段旨在闡明我們的看法，就是法院對譚訴胡案所作裁決的實際作用（一九九七年修訂條例旨在推翻該項裁決）越來越小，因此該修訂條例大體上是不必要的；
- (b) 法律方面的不明朗情況：這些不明朗情況在報告第 16 段有詳細分析。國際司法組織認為，法院應可即時消除這些不明朗的情況。但這些不明朗情況確實存在，而正如我們亦曾解釋，無論如何，條例大體上是不必要的；及
- (c) 《基本法》第三十九條產生的影響：國際司法組織要求政府說明如何理解《基本法》等三十九條對不涉及政府的訴訟所產生的影響。我們認為這應由法院在審理個別案件時裁決。

## 人權委員會

20. 部分論者再次要求政府設立人權委員會。我們已在報告第 21 和 22 段向委員會闡釋政府的立場，而對於政府所持的立場，立法會民政事務委員會知之甚詳。除了報告所載的各點外，我們再沒有任何補充的地方。

## 投訴警方

21. 有論者表示，報告第 51 段所述的各項發展，並沒有就調查投訴警方個案的工作仍由警方負責進行的問題，作出回應。我們反對把調查這類投訴的工作交由非警務人員負責，是基於多項實際的考慮因素。首先，投訴警察課除了負責調查投訴的工作外，更會發揮“預防”作用，找出可能引致市民投訴的事件或做法。這即是說，投訴警察課負責分析和監察市民投訴的趨勢，以及找出警方行政程序和運作方法中所存在的問題或缺點。非警務人員由於對警務工作欠缺充分知識和經驗，實在不能勝任這項工作。其次，由於投訴警察課的職員仍由警務人員擔任，因此能更快捷而有效地與警務處各單位聯絡，防止警務人員作出引致市民投訴的行為，並確保督導階層警務人員的問責性。此外，我們相信非警務人員未能像投訴警察課一樣迅速而有效地調查市民對警務人員的投訴，原因如下：

- (a) 市民對警方的投訴，往往涉及警務人員被指違反刑事法或警務處紀律或程序。非警務人員並沒有調查這類事件所需的專長、知識和技巧；及
- (b) 大部分投訴個案涉及刑事罪行的指控，而平均有 34.8% 的投訴是在法院尚在審理有關案件期間提出的。因此，由非警務人員負責調查這些投訴，實在並不適宜。

22. 民主黨曾指出警方獨立監察委員會（警監會）並沒有實際權力。為了說明這點，民主黨引述了一宗就警方於一九九七年六月三十日回歸慶典會場外對示威活動的處理手法所作的投訴。但

正如我們在報告第 382 段所述，警監會對投訴警察課的調查結果提出異議，而警務處處長隨即接受了警監會的建議。這清楚證明警監會是獨立和公正無私的，並在投訴機制中擔當着重要的角色。

23. 民主黨又指警監會成員對警監會觀察員計劃的參與率偏低。我們認同參與率未如我們想像般高，並認同我們有需要加強這個計劃。但是，整體而言，觀察員計劃只是警監會成員監察投訴警察課調查工作的一個方法之一。舉例來說，警監會在審閱調查報告時，可要求投訴警察課解釋任何疑點。警監會成員在履行職責時，也可以傳召證人問話。而自一九九九年九月一日起，政府更委任了 29 名已卸任的警監會成員和其他社區領袖 — 例如地區撲滅罪行委員會主席 — 作為監察投訴警察課調查工作的特委觀察員，藉此擴大警監會觀察員計劃。

24. 香港人權監察認為在投訴警方的個案中，投訴成立個案所佔的比率偏低，而投訴撤回個案的比率則偏高。他們認為這情況令人懷疑投訴機制是否可信和有效。

25. 上述論點似乎假定現時已有一些普遍認可的準則，可用以評價各種投訴制度。換句話說，香港人權監察似乎假設這些投訴制度必須達到某些標準：在所處理的個案中，投訴成立個案所佔的百分率，必須達到某個議定範圍，而投訴撤回個案所佔的百分率，也須達到某個指定的範圍等。當然，這些準則並不存在；可以肯定的是，要釐定投訴制度的可信程度指標，我們不能以投訴成立個案的比率作為依據，理由很簡單：警務人員與所有人一樣，也有被假定無罪的權利，除非有充分可靠的證據證明他有罪。

26. 基於上述同一理由，撤回個案的比率對釐訂上述指標也沒有太大幫助。那些認為可能會有幫助的人，是假設投訴人是受到某些壓力而撤回投訴的。除了假定“被投訴的人”無罪外，香港的制度規定，調查人員必須向投訴人查證為何提出撤回投訴。如果調查人員認為某宗撤回的投訴個案很大機會可以成立，他會告知投訴人，雖然投訴已經撤回，但有關方面仍可繼續進行調查。至於投訴人撤回投訴，通常提出的理由是一

- (a) 投訴的性質輕微，而且是在情緒激動的情況下提出的；
- (b) 提出投訴的主要目的，純粹是為了引起高級警務人員注意有關的事情；或
- (c) 投訴人不願意花時間協助調查。

### 申訴專員公署

27. 香港人權監察在所提交的意見書第 11 頁中，質疑申訴專員公署（公署）的獨立性。據香港人權監察所說，他們提出這項質疑，是因為《申訴專員條例》（第 397 章）的條文，妨礙公署以一個獨立而有效的人權委員會的模式運作。香港人權監察還特別指出，該條例載有“概括而又籠統的例外條文”，限制了申訴專員的職權範圍。舉例來說，該條例規定申訴專員處理任何調查工作或投訴個案均須保密；而香港人權監察認為這項規定違反了巴黎原則。

28. 我們先回應第 27 段所提到的最後一點，巴黎原則（正如委員會所知）是有關各國人權委員會的設立、工作範疇和運作的規

定，故此與討論公署的工作一事無關，因為公署並非一個人權委員會，而設立公署的原意也不是為了處理人權事務。至於公署所擔當的角色，下文第 29 段會加以闡述。

29. **角色**：申訴專員的角色是加強現有的申訴渠道和補其中之不足，而不是取代任何現有途徑。香港法例第 397 章訂明，申訴專員可全權決定是否對某一個案展開或繼續調查。該條例第 7(2)條亦規定，條例授予申訴專員的權力，須按照“條例的條文行使”，而“儘管有任何法律條文規定某項決定屬最終決定，或規定不得就該項決定提出上訴，或規定不得反對、審核、推翻或質疑有關機構的處事程序或其所作的決定”，申訴專員仍可按照條例行使權力。因此，申訴專員有權調查受“剝奪裁判權條款”所“保障”的程序和決定（見上文第 10 段）。

30. **獨立性**：申訴專員獨立於行政機關，其職責是調查因行政決定、建議、行為或失職而引致的申訴。申訴專員直接向行政長官負責。如果申訴專員認為某一個案涉及嚴重不當或不公平行為，可向行政長官提交特別報告，而根據《申訴專員條例》的規定，該份報告也須提交立法會省覽。申訴專員的職權範圍差不多包括所有政府部門，只有警隊和廉政公署例外。這兩個部門現時另由專責的監察機構負責監管（詳見公約報告第 I 部第 44 至 45 段和第 II 部第 49 至 51 段）。不過，申訴專員卻有權監察這兩個部門行使與公開資料守則有關的行政職能。

31. **保密**：《申訴專員條例》第 15 條規定，申訴專員及其員工必須對與任何調查或向公署作出的申訴有關的一切事宜保密。這條條文旨在保障投訴人的私隱和利益，而投訴人對公署的信任和從而產生的安全感正是這個制度得以成功運作的主要因

素。因此，我們認為這條條文的可取之處是顯而易見的。

## 法律援助

32. 民主黨和其他團體曾促請當局讓法律援助署（法援署）脫離政府，成為一個獨立機構。他們表示，法援署處理關於人身傷害、離婚和勞工索償個案的法律援助申請，需時過長。此外，他們亦認為，法援署應該為死因裁判官審理的案件提供法律援助。

33. 上述各點現逐一回應如下：

- (a) 讓法援署獨立：我們認為現行的法律援助制度是公平和獨立的。《法律援助條例》訂明，法援署署長須獨立地審核每宗個案。任何人因為申請被拒或基於任何原因而感到受屈，可向司法機構提出上訴。最近，法律援助服務局建議成立獨立的法律援助管理局。我們在研究這項建議時曾參考過多項因素，包括其他國家在這方面的經驗。我們所得出的結論是，雖然法律援助管理局會有助建立一個獨立形象，但這實際上並無助於改善現況。法律援助撥款必須不設上限，以確保沒有人會因經濟困難而喪失獲得公平聆訊的權利，而現行制度正正保障了這一點。根據外地的經驗，法律援助一旦由公營轉為財政獨立，政府便不再願意承擔沒有上限的撥款，令新成立的“獨立”機構在財政上受到制肘，以致可能對申請人不利。同樣地，我們也只得跟隨外地的做法，因為一個負責任的政府不可能讓非公營部門在開支方面享有完全自由，不受任何限制。我們的首要目標，是確保法援服務得以有效率地運作，而法援受助人也可獲得其所需要的

援助。現行制度為法援服務所提供的不設上限預算，正好確保上述目標得以達致。

- (b) **處理個案的時間**：根據最新的統計數字，97%關於離婚的法律援助申請和 87%關於勞工索償個案的申請都是在三個月內處理。這已超越法援署承諾在這個時限內完成處理 80%申請的標準。處理人身傷害的申請需時較長，因為法援署必須取得有關的醫療紀錄和傷勢評估等文件。目前，這類申請只有 65%能在三個月內完成處理程序。因此，法援署正致力改善這方面的服務。
- (c) **就死因裁判法庭審理的案件提供法律援助**：我們現正提交條例草案，以落實《一九九七年法律援助政策檢討》內的建議。條例草案其中的一項建議是，對於涉及重大公眾利益的案件，不論有否涉及索償，法律援助署署長均有權向死者近親提供法律援助。條例草案也將會授權當值律師服務計劃，為須於死因研訊中作證而有可能遭受刑事檢控，以致被判監禁或喪失生計的人士，提供法律援助。根據建議，當值律師服務會負責委聘一名律師，出席整個研訊，以保障該等人士的利益以及盤問證人。

34. 我們會在下文第 93 和 94 段第十四條項下繼續論述法律援助的問題。

## 法律適應化修改

35. 國際司法組織指出，報告沒有提到反對修訂《釋義及通則條例》（第 1 章）第 66 條的理由。我們至今仍然認為，報告第 I

部分的第 29 段已扼要地載述反對修訂的意見，指出有論者認為，有關修訂損害法律面前人人平等的原則，而這正是法治的基本原則之一。

36. 法律適應化修改的目的，純粹是要確保香港的法律符合《基本法》和切合香港作為中華人民共和國特別行政區的地位。倘若在法律適應化的過程中發現有任何抵觸以上兩點的地方，我們便會對有關的法律作出適應化修改。《釋義及通則條例》（第 1 章）第 66 條所作出的修改，便屬於這一類。該項修改只保留和修訂了一項適用於差不多所有普通法司法管轄區並關於法律約束力的原則。因此，我們認為，指稱有關（經修訂的）第 66 條與《基本法》有抵觸的說法，並不正確。

### **第三條：男女享有平等權利**

#### **《消除對婦女一切形式歧視公約》**

37. 有論者促請政府按照聯合國消除對婦女歧視委員會的建議，設立一個“消除婦女歧視中央機制”。我們正仔細研究委員會提出的各項建議，包括設立一個機制的建議。

#### **《性別歧視條例》**

38. 平等機會委員會（平機會）建議修訂《性別歧視條例》及《殘疾歧視條例》。我們現正仔細研究平機會的建議，並已要求該委員會提供進一步的資料。然而，由於部分建議對政策及法律方面會有廣泛的影響，我們需要多些時間去詳細研究。

## **在教育方面享有平等權利**

39. 有論者關注到最近有報道指中學學位分配辦法可能帶有性別歧視。中學學位分配辦法，是根據多項教育原則而設計的，旨在顧及本港學生的整體利益。這個分配辦法絕非刻意造成歧視，對於指稱這套辦法實際上可能帶有歧視的言論，我們也感到關注。因此，我們現正仔細研究平機會的“正式調查報告”，並會因應該報告所提出的建議，檢討中學學位分配辦法。同時，政府的政策是不應該對學生存有性別歧視。教育署建議學校採用的所有課程綱要，也不是專為某一性別的學生而設計的。

40. 此外，有論者亦關注到，學校看來是按性別把“設計與工藝”和“家政”這兩個學科分流。如果真有這種情況，也並非政府政策使然，而是個別學校受傳統思想影響下的安排。一直以來，政府不時提醒學校讓男生和女生都有同等機會修讀這些學科和其他各科。

## **平機會納入申訴專員的職權範圍**

41. 平機會曾表示希望納入申訴專員的職權範圍內，我們對此並不反對。但由於平機會是獨立的法定機構，我們會建議由申訴專員直接與平機會商討此事。

## **第四條：緊急狀態**

42. 根據報告第 95 至第 97 段所述，委員會曾問及《基本法》第十八條如何與公約第四條相符，並問及不能減免的權利如何在緊急狀態下仍會受到保障。關於這些問題，國際司法組織和前線

皆不大相信我們於報告第 91 段所作出的保證，即遇有緊急情況，《基本法》第十八條須按《基本法》第三十九條的理解施行，所以，當局只能在緊急情勢絕對必要的限度內，採取減免履行公約的措施。香港記者協會認為，應立法制衡行政當局宣布進入緊急情況的權力。而前線則建議修訂《緊急情況規例條例》，使之符合公約第四條的規定。因應這些意見，我們必須分別考慮香港特區政府制定緊急情況規例的權力，以及中央人民政府將全國性法律適用於香港特區的權力。

### **緊急情況規例**

43. 《緊急情況規例條例》賦予行政長官會同行政會議權力，在他認為緊急或危害公安的情況下，制定任何他認為合乎公眾利益的規例。雖然這項權力看來相當廣泛，但卻受制於《基本法》第三十九條的規定。該條保證，《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，凡根據《緊急情況規例條例》在緊急情況下制定的規例，都必須與公約第四條相符。這即是說，政府如須採取措施克減其在公約下所承擔的義務，克減程度須以緊急情勢所嚴格需要者為限。但無論如何，當局在公約第六、七、八（第 1 及第 2 款）、十一、十五、十六及十八條下所承擔的義務不得減免。由於這些規例都是附屬法例，因此必須通過立法會的審核程序。

### **全國性法律**

44. 由於香港特區有權在遇到緊急情況時制定規例以應付當時的情況，中央人民政府應無必要根據《基本法》第十八（四）條發布命令，把有關的全國性法律在香港特區實施，除非出現極端

情況，才作別論。況且，一如報告第 91 段所述，《基本法》第十八（四）條必須按《基本法》第三十九條的理解施行。《基本法》必須整份參閱，不應將個別條文抽離其他相關的條文單獨詮釋。

## 第六條：生存的權利

### 涉及警隊以外的紀律部隊的投訴

45. 大律師公會表示，由於“巡獄太平紳士所擔當的角色有限”，加上現時並沒有獨立的監獄巡查人員，因此報告第 46 段的內容並非完全正確。我們不同意巡獄太平紳士擔當的角色是有限這個說法。懲教機構的囚犯向巡獄太平紳士作出的投訴個案數目，每年平均都超過 200 宗：這個數字顯示，囚犯認為這是個有效的機制，並且對這機制抱有信心。然而，儘管巡獄太平紳士起着重要的作用，但他們只是整個處理囚犯投訴機制的一部分。囚犯如欲上訴，還可以向行政長官、立法會議員、申訴專員及懲教署轄下的投訴調查組提出。

### 在警方看管時死亡的個案

46. 香港大律師公會表示，報告第 98 至 102 段所載的資料需要更新。現把有關的最新的資料，分載於接着的幾段內。

47. 在一九九八年七月一日至一九九九年八月三十一日期間，共有五人在受警方看管期間死亡：一九九八年有一人，一九九九年則有四人。其中一宗個案的死者證實死於自殺。在另一宗個案中，雖然死者是因海洛英毒發而死，但陪審團裁定死者死因不明。至於餘下三宗個案的其中一宗，死因裁判官已下令於十一

月初進行死因研訊，而其餘兩宗個案的調查工作則仍在進行中。

48. 在報告第 100 段裏，我們說有四宗死亡個案的調查工作仍未完成。其中一宗個案的死者證實被一名警務人員非法殺害。該名警務人員已被裁定誤殺罪罪名成立，被判入精神病治療中心無限期接受治療。另兩宗個案的死者證實死於自殺。至於餘下的一宗，法院裁定死者死於意外。

49. 香港人權監察認為，由警方負責調查有關在警方看管時死亡的個案，削弱了死因裁判官對這些個案所進行的死因研訊的公信力。香港人權監察認為，這些個案的調查工作應由一個獨立機構負責進行。我們不同意這個看法。有關在警方看管時死亡的個案的調查工作，並非由有關警署的警務人員負責，而是由較高層次（例如總區）的另一組警務人員負責進行。如果有需要，個案會交由另一總區的一組警務人員負責調查，這有助確保調查工作公正無私。

50. 死因裁判官如認為有需要，可要求警方就其呈交的死亡報告，作出澄清或提供補充資料，而根據《警隊條例》（第 232 章）第 10(ga)條的規定，警方必須與死因裁判官合作，協助死因裁判官履行他在《死因裁判官條例》（第 504 章）下的職責和行使他在該條例下的權力。此外，《死因裁判官條例》第 12 條訂明，死因裁判官可尋求獨立專家的意見。該條規定：如死因裁判官認為某人在死因研訊中可提供關鍵性的證據，可傳召該人出庭作供。《死因裁判官條例》第 15(3)條又賦予死因裁判官權力，要求警務處處長採取必需的措施，以確保有關在警方看管時死亡個案的調查工作，是公正無私地獨立進行。未有證據顯示情況並非如此。

## 第七條：不得施以酷刑或不人道的待遇亦不得未經同意而施以試驗

51. 有 13 名逾期居留者曾就本年三月三十至三十一日遭羈留期間入境事務處人員對待他們的方式，向立法會投訴。入境事務處、警務處和懲教署已就有關投訴進行調查。調查結果已獲保安局局長通過，並於八月五日提交立法會。在該 13 人當中，有 2 人拒絕接受問話，3 人在問話期間表示沒有投訴，1 人則表示他的個案只屬小事，因此不擬追究。至於其餘 7 人則就投訴作出陳述。

52. 有關部門發現，所有投訴均證據不足，只有一項投訴例外：投訴人被扣留在馬頭角道羈留所兩天的其中一天沒有牙膏和牙刷供應。這是由於被扣留人數突然增加所致。有關方面已採取適當措施，確保日後這些日常必需品供應充足，而在短缺時也會及時補充。

53. 最引起公眾關注的投訴是，投訴人在被扣留期間須脫光衣服接受搜身。這確有其事，因為按照既定程序，所有被扣留人士抵達羈留中心時都須脫光衣服接受搜身，以確保他們身上並無藏有武器。為了保障職員和被扣留人士本身的安全，這項措施是必需的。

### 指稱遭警方虐待的紀錄

54. 有關報告第 112 段，香港大律師公會認為對於法院在審訊案件中就囚犯聲稱遭受虐待進行審判的個案，警方和律政司應

該可以備存紀錄。技術上，當局可以備存法院被要求就這類個案作出判決的次數和其後所作出的判決。不過，基於下述緣故，這些統計數字可能會令人誤將法院把警方行爲視作不當的程度誇大，所以這些數字可能有誤導成分。

55. 法院在上述程序完成後判決是否接納認罪供詞時，無論是否接納供詞為證據，法院在法律上也毋須作出解釋。如不把供詞接納為證據，大部分法院只會表示，由於控方未能在無合理疑點的情況下證明供詞是自願作出的，所以不接納該供詞為證據。這即是說，法院一般是不會詳細解釋作出判決的原因，只會在例外情況才這樣做。法院在例外情況下詳細解釋判決時，通常也不會表明接納有關警方行爲不當的指控。最普遍的做法是，法院只會表示對警方證供的真實性存疑和／或 — 由於被告人的指控部分可能屬實 — 接納認罪口供實在有欠慎重。

56. 假如法院接納行爲不當的指控，或相信指控可能屬實（這情況亦屬罕見），法官、檢控人員或辯護律師會按照慣例，要求警方跟進事件。不過，一般來說，因為被告人或其律師在審訊之前已向投訴警察課投訴，所以投訴警察課早已知道有關事件。投訴警察課有備存統計數字，記錄審訊之前收到的投訴，以及由法院轉介的投訴。不過，投訴警察課並沒有把兩種投訴分開統計。有關數字如下：

<u>年份</u>	<u>投訴遭毆打的數字</u>
1996	72
1997	58
1998	81
1999	138

(截至 6 月 30 日為止)

### **對警務人員提出檢控和施以紀律處分**

57. 有關報告第 109 至 111 段，香港人權監察在其提交的意見書第 16 頁中表示，我們對有關事件所作的敘述，不夠詳細。該組織亦堅稱，當局應根據《刑事罪行（酷刑）條例》檢控涉案的警務人員。對於這個說法，我們不能同意。我們確信，我們所作的敘述已概括所有重要事實，而且對所涉事件作出了中肯的描述。我們在報告第 110 和 111 段分析和闡述了為何引用《侵害人身條例》，較引用《刑事罪行（酷刑）條例》來提出檢控更為恰當，我們至今仍維持這看法。

### **第九條：人身自由和安全**

#### **內地對在香港所犯罪行的檢控和就歸還罪犯安排所進行的磋商**

58. 對於在一九九八年底及一九九九年期間發生的兩宗轟動一時的案件，各界議論紛紛。在這兩宗案件中，被告人都是在內地被捕、受審和被處決的。其中一宗案件的被告人有部分是香港居民，曾在內地和香港犯案，內地法院就該宗案件行使司法管轄權，是基於被告在內地犯案或策劃有關罪行。至於另一宗案

件，被告人是內地居民，在香港殺害了五個人，但犯案前的策劃工作和處置贓款是在內地進行的，所以被內地法院控以謀殺罪。有論者質疑內地法院是否有審理這宗案件的司法管轄權。關於這個問題，須由內地法院根據內地法律去判斷。如果疑犯是在香港被捕，香港的法院便會有司法管轄權去審判他們。並行司法管轄權在世界各地都是十分普遍的。

59. 有論者認為，我們應該要求把上述案件的被告引渡回港。不過，由於內地和香港特區沒有訂立任何“引渡”安排，因此，特區政府無可能也沒有法律根據，要求把他們引渡回港。

60. 國際特赦組織認為這些案件涉及公約第二、第六和第七條，而並非第九條。具體來說—

- (a) 國際特赦組織援引公約第二條的原因是，在香港犯罪的內地居民除要受到香港法律制裁外，也可能受到內地的刑事法所約束，但在香港犯罪的非內地人士卻毋須受到內地的刑事法所約束。不過，如果情況真是這樣的話，也只反映香港有部分人士來自本身法律有治外法權的司法管轄區，而這是香港特區政府所不能控制的，因此，香港特區並沒有違反公約第二條；
- (b) 由於有關人士已被處決，所以此事也涉及公約第六條。不過，這些人士是根據審訊他們的司法管轄區的法律而被處決的，因此，香港的情況完全沒有受到影響（香港並沒有死刑）；及
- (c) 我們估計國際特赦組織援引第七條，是因為該組織認為

死刑屬殘忍或不人道的待遇或處罰。同樣，此事也是根據有關人士受審和被定罪的司法管轄區的法律而決定的。

## 第十條：被剝奪自由的人應得到合乎人道及其固有人格尊嚴受到尊重的待遇

### 《監獄規則》

61. 有關報告第 180 段，大律師公會認為不能把保安局局長視作擔當一個“獨立上訴組織”的角色，讓不服懲教署署長決定的犯人可以提出上訴。事情的背景是，《監獄規則》在一九九六年修訂前，感到受屈的犯人只可以向懲教署署長提出上訴。《監獄規則》在一九九六年經修訂後，犯人可再有另一上訴途徑，即向保安局局長提出上訴，而她必須公正地審查每宗個案。保安局局長可擔當“獨立的角色”，因為懲教署及其職員雖受其管轄，但無論在個人方面或該署的文化來說，局長均毋須對他們承擔任何責任，所以她可以作出公正的裁決。

### 罪犯自新

62. 香港大律師公會質疑，《罪犯自新條例》（第 297 章）的規定是否有歧視富裕罪犯之嫌，因為在考慮某人可否根據該條例受惠時，罰款額是一個相關的因素。公會亦詢問，富裕罪犯如犯同類罪行，會否較其他罪犯被判更高的罰款。事實上，在引用這條條例時，罰款額並不是唯一的考慮因素：有關條文亦適用於那些被判監禁 3 個月或以下的罪犯。而實際上，該條例所訂的罪犯自新制度至今已推行了 13 年，一直行之有效。監禁刑期和罰款

額的上限，都是前立法局經過詳細討論後才通過的。這兩個上限絕無歧視富裕罪犯之意，亦不是任意應用的。雖然法院在訂出罰款額時，的確可能會考慮罪犯的經濟能力，但亦會顧及其他更重要的因素，例如所涉罪行的嚴重性、受害人受傷害的程度，或法院擬藉判罰所收到的阻嚇效果。公會所說的情況理論上是有可能的，但據我們所知，實際情況並不是這樣。儘管如此，我們仍會審慎考慮公會所關注的問題。

## 太平紳士巡獄計劃

63. 香港大律師公會表示，如果我們能夠提供有關所採取行動的統計數字，則報告第 203 段（有關巡獄太平紳士的工作）會更為可信。我們十分明白這點。在一九九八年四月一日至一九九九年三月三十一日期間，巡獄太平紳士曾主動就 90 宗個案進行調查（約佔投訴個案總數的 35%）。他們進行調查完全是出於自發性，而且其後又沒有把投訴個案轉介有關的懲教機構跟進。每宗投訴個案均由巡獄太平紳士親自調查，當中包括向監獄人員索取個案背景資料，以及研究有關的記錄和文件。

64. 香港大律師公會和香港人權監察關注到囚犯可否在懲教署人員聽不到其談話內容的地方，與巡獄太平紳士會面。實際上，懲教署一般的安排<sup>3</sup>，是由一名職級不低於總懲教主任的懲教署人員陪同太平紳士巡獄，並把任何欲與巡獄太平紳士會面的囚犯帶來。這項安排並不是為了阻止囚犯告發或投訴任何事情，或是介入巡獄太平紳士與囚犯之間的談話。其實，該人員的作用是向巡獄太平紳士簡述有關情況，解答他們的問題，以及確保監

---

<sup>3</sup> 載於《監獄規則》第 117 條。

獄、囚犯和巡獄太平紳士本身的安全。不過，巡獄太平紳士如欲單獨與囚犯面談，該署必定可以作出安排。各個懲教機構均有適合作此用途的房間（這類房間可讓監獄人員看到房內的人，但卻聽不到他們談話的內容）。

65. 香港人權監察表示，太平紳士並沒有處理監獄事務的專門訓練和經驗，故在調查監獄情況時，往往未能深入探討問題所在。再者，整個太平紳士巡獄制度又極之缺乏連貫性。我們當然明白，任何制度都有可改善的地方，所以我們最近在徵詢過各太平紳士的意見後，已對太平紳士巡獄制度進行檢討。我們現正根據檢討結果，實施數項新措施，以改善現行制度。其中一項改善措施，就是確保太平紳士以後可自行選擇探訪某一所懲教機構（或某類懲教機構），而且以較為定期的方式進行，讓他們可監察和跟進上次巡獄時囚犯所提出的投訴和事項。我們現時每季出版通訊，讓太平紳士知悉有關太平紳士巡獄制度的情況和最新發展。此外，我們每年又為新獲委任的太平紳士舉行簡介會，並在有需要時為現任的太平紳士舉辦研討會。以上種種措施，可有助太平紳士更清楚了解有關情況和作好準備，以應付本身所需履行的職責。

### 《1997 年監獄（修訂）規則》

66. 香港大律師公會詢問，懲教署人員可否閱讀寫給囚犯的法律顧問的信件。答案是：在正常情況下不可以。監獄規則第 47B(2)條明文禁止懲教署人員這樣做，不過，如果他們有合理理由相信，有關信件並非真正用作徵詢或提供法律意見的目的，則作別論。

## 《監獄規則》第 68B 條

67. 《監獄規則》第 68B 條訂立了一套行政措施，容許監獄的管理人員為維持秩序或紀律，或為囚犯本身的利益而中止該名囚犯與其他囚犯作正常的交往。監督如有合理理由相信，基於這些原因，該囚犯不應與其他囚犯交往，他可命令中止該囚犯與其他囚犯交往，為期不超過 72 小時。除非經醫生證明適合，否則不得中止該名囚犯與其他囚犯交往。監督會向囚犯說明他被中止與其他囚犯交往的理由，並告知他有權為此而作出申述。懲教署署長須為每所監獄委任一個審核委員會，成員由監督、醫生及署長所選派的其他合適人員組成，以審核所有被中止與其他囚犯交往的囚犯的進度，並就該等囚犯是否適合（包括身心兩方面）繼續中止或恢復與其他囚犯交往，向署長作出建議。懲教署署長在考慮過委員會的建議後，可命令繼續中止囚犯與其他囚犯交往，為期不超過一個月。

68. 就規則第 68B 條來說，‘中止交往’是指中止某囚犯與其他囚犯的交往。這不是一種懲罰：遭“中止與其他囚犯交往”的囚犯，可與其他囚犯一起工作。為正確了解問題，我們不妨看看以下數字：截至一九九九年九月三十日為止，在 11,443 名正在服刑的囚犯中，只有 11 人被中止與其他囚犯交往。這些囚犯全部都有權利用各個投訴途徑，向監獄管理當局或懲教署署長作出申述。此外，他們跟所有囚犯一樣，有權向巡獄太平紳士投訴，以及使用報告第 199 至 208 段所述的其他申訴渠道。

69. 香港人權監察在其意見書的第 19 頁中，引述了一宗對規則第 68B 條的應用而作出的投訴個案，並對這條規則有可能被濫用一事，表示關注。懲教署自一九九七年起，曾多次要求香港人

權監察提供有關這宗個案的詳情，但卻未見回應。無論如何，我們相信，目前已有足夠措施，保護作出投訴的囚犯。監獄職員在對待囚犯和管理懲教機構方面，均須遵守《監獄規則》的規定。當中的第 228(2)條更訂明，“巡獄太平紳士須對在醫院留醫的囚犯或宿舍舍員，和被隔離囚禁的囚犯特別注意。”監獄職員必須引領巡獄太平紳士，探視被中止與其他囚犯交往的囚犯；該等囚犯若有投訴，可向巡獄太平紳士提出。任何懲教人員如果違反《監獄規則》，或不按本身的職責行事，便會受到紀律處分。

### **對入境事務處的投訴**

70. 香港人權監察在其意見書的第 18 和 19 頁中指出，在一九九九年期間，該組織知悉入境事務處人員曾多次對聲稱擁有居留權的人和少數族裔人士濫用職權。香港人權監察促請政府引入獨立而有效的機制，防止入境事務人員濫用職權，並對指稱入境事務人員濫用職權的投訴個案作出調查。

71. 入境事務處在收到有關對入境事務人員的投訴後，都會交由轄下的管理審核科負責調查。調查結果會由助理處長（行政及策劃）所主持的投訴檢討工作小組進行覆檢。一旦有關對入境事務人員的投訴成立，入境事務處處長便會根據《入境事務隊條例》（第 331 章）或公務員事務規例，對有關人員採取適當的紀律處分。如果入境事務人員觸犯刑事罪行，則會立即向警方舉報，由警方進行調查。

72. 此外，現時還有其他途徑，可供不滿入境事務人員的人士提出投訴。這些途徑包括申訴專員、立法會議員、行政長官、巡獄太平紳士和法院等。

73. 從下表可見，入境事務處每年所收到指稱遭入境事務人員虐待身體的投訴個案總數，自一九九六年起便維持在穩定的水平。另一方面，對其他濫用職權情況的投訴個案數字，則持續下降。

	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年 (截至六月 止)
<b>投訴遭虐待身體的個案</b>	5	6	6	2
調查結果				
- 投訴成立	0	0	0	0
- 證據不足	5	6	6	2
<b>投訴其他形式濫權的個案</b>	286	220	211	94
- 職務水準	204	138	146	56
- 程序／政策	60	39	24	23
- 上述兩項	22	43	41	15
調查結果				
- 成立	72	54	46	16
- 不成立	143	125	124	59
- 未判決	71	41	41	14
- 審理階段	0	0	0	5

註： 以上數字並未包括由其他方面所接獲有關投訴入境事務

人員的個案。

### 一名兒童在社會福利署轄下院舍羈留期間死亡的個案

74. 香港人權監察在其意見書第 21 頁中提到，一名 14 歲男童在社會福利署（社署）轄下院舍羈留期間自殺身亡的個案，並指事件違反了《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》和《公民權利和政治權利國際公約》第七條。香港人權監察促請政府委託獨立機構調查這宗個案，並檢討社署的訓練計劃和程序。鑑於下述原因，我們認為這是不必要的。

75. 該宗男童死亡的個案發生在一九九七年四月，是一宗令人深感遺憾的悲劇。不過，事件並非如一些論者所述，反映社署的院舍制度存在根深柢固的問題，甚至是普遍存在問題。為免有人以為我們這樣說是出於一種自滿心態，我們必須闡明，這是社署轄下感化院舍首宗舍員自殺事件，同類事件以前從未發生過。雖然如此，這宗個案也令所有有關人士感到震驚。因此，社署已根據死因裁判法庭的建議（死因裁判法庭裁定男童死於自殺），實施一系列措施以改善轄下院舍的管理和運作，使羈留人士的安全獲得更佳保障。

76. 關於社署轄下感化院舍採用隔離措施，以及個別個案的隔離期方面，現時是訂有嚴格指引的。所有這類院舍每月均有太平紳士巡視，如巡視期間發現有問題須予跟進，社署必須匯報有關的跟進工作。

## 第十二條：遷徙往來的自由

77. 有論者就這個項目提出了數點。我們會在下文數段裏一一回應。

### 居留權和提請人大常委會釋法

78. 這兩點已於上文有關法治的第 1 至 10 段下討論。

### 把法律援助申請人遣送離境

79. 一九九九年七月二十一日，入境事務處處長行使《入境條例》賦予的權力，把兩名非法入境者遣送離境。在此之前，該兩名非法入境者已申請法律援助，藉以按《基本法》第二十四（二）（三）條確立其居留權。國際司法組織引用這事件作為例子，指香港特區違反不得把擁有香港居留權的人士遞解或遣送離境的原則。該組織和有些論者均認為，這足以“證明”政府對司法機構有欠尊重。

80. 執行遣送離境時所依循的指導原則是，需在保障公民自由和維持入境管制這兩者之間取得平衡。基於這些因素，現行的做法是：

- (a) 如有關個案的法律程序已經展開，或入境事務處處長知悉有關法律程序即將展開，便會暫緩執行遣送離境；
- (b) 如被羈留者已獲得法律援助，當局將暫時停止執行遣送離境；及

(c) 如入境事務處處長即將把一名已申請法律援助，但尚未獲批准的被羈留者遣送離境，他會通知法律援助署署長。

81. 香港人權監察所提及的人士於一九九九年七月十七日被警方拘捕，之後被遣送離境。根據《入境條例》，任何人士非法進入香港，即屬犯法，可遭當局遣送離境。此外，聲稱根據《基本法》第二十四（二）（三）條擁有居留權的內地居民，必須在內地申請居留權證明書。未有按照這個做法取得居留權證明書而偷渡來港的人士，其身分是非法入境者，根據《入境條例》的規定，非法入境是一項罪行，而非法入境者會被遣送離境。

82. 我們不能對七月二十一日的遣送離境行動詳加評論，因為與該兩名人士有關的法律程序仍未完結。在該宗個案中，遣送離境行動在法律程序展開前已經完成，當局亦已事先通知法律援助署，表示入境事務處處長即將把該兩名人士遣送離境。該次遣送離境行動於下午三時左右進行；這類遣送離境行動一般都是在這個時間進行的。還有一點值得注意的是，無論就法律規定或既定做法來說，申請法律援助都不能成為暫緩執行原定遣送離境行動的理由。

83. 就這宗個案來說，把該兩名人士遣送離境的時間，與有關禁制令和司法覆核的法律程序展開的時間，確實只相隔甚短。有鑑於此，我們正檢討該個案的情況和研究如何改善溝通。

## 入境事務審裁處

84. 國際司法組織認為，由行政機構而非司法機構來決定一個人在入境方面的法律權利，並不恰當。此外，亦有人關注到，上訴人只可基於（如論者所謂）有限的理由，對審裁處的決定申請司法覆核。審裁處一直獨立地行使其司法管轄權，不受政府支配。審裁處就上訴個案作出裁決，發揮司法職能；而其成員組合則與英國許多裁判法院大致相同。審裁處的審裁員跟英國的業外裁判官一樣，具備所需資格進行審訊程序。如果負責審理的兩名審裁員中，有一人認為應判上訴得直，則審裁處便須這樣宣判。申請對審裁處的決定作出司法覆核所須依據的理由，跟對其他司法和行政機關的決定申請司法覆核所須依據的理由相同。

### 覆核遣送離境的決定

85. 香港人權監察在其意見書的第 21 和 22 頁中表示，在作出遣送離境的決定時，有關當局並沒有告知受影響人士，他們有權根據《入境條例》第 53(1)條的規定，要求覆核有關決定。香港人權監察指稱這是為了減輕行政長官會同行政會議可能承擔的工作量，並認為當局極應把行政長官會同行政會議覆核決定的職權，下放給一個獨立的覆核機構。

86. 將被遣送或遞解離境的人士，會獲告知有權申請覆核。入境事務處處長發出遣送離境令時，須把有關的通知書送達該名將被遣送離境的人士，告知發出該令的理由和他有權向入境事務審裁處提出上訴。如果該名人士決定不上訴，便須簽署聲明書表明不願上訴。至於遞解離境的個案，入境事務處會把“考慮遞解離境通知書”送達有關人士，告知他可就個案作出申述，而他提

出的理由會獲審慎考慮。

87. 如有關人士反對被遣送或遞解離境，他會有足夠的機會和資料向行政長官會同行政會議陳述理由。行政長官會同行政會議是獨立機構，有權覆核有關主管當局（即入境事務處處長）的原來決定。不過，行政長官會同行政會議並不是負責覆核關乎入境事務個案決定的唯一機關。任何人如反對入境事務處處長的決定，還可：

- (a) 親自向行政長官提交非法定的呈請書；
- (b) 向高等法院提出申請許可，就有關決定進行司法覆核；
- (c) 就遣送離境令個案，向入境審裁處提出上訴；以及
- (d) 就遣送離境令以外的個案，在該項決定作出後的 14 天內，根據《入境條例》第 53(1)條，循法定途徑向政務司司長提出反對。反對個案會由行政長官會同行政會議考慮。

鑑於上文所述，我們認為上訴人有足夠機會就入境事務處處長的決定提出反對。

88. 任何人如因當局施加居留條件或更改其居留條件而感到受屈，可循法定途徑，根據《入境條例》第 53 條提出反對，或循非法定途徑提出反對。此外，他們也可申請司法覆核。凡因當局在《入境條例》下的決定、作為或不作為而感到受屈的人士，均可循上述途徑提出反對。不過，有關法例並沒有規定要把上述

途徑告知提出反對的人。除非他們問及，否則當局一般不會這樣做。很多地區的入境當局都普遍採取這個做法，而香港並沒有特殊的理由要採取不同的做法。

89. 一九九七年六月三十日之前，《人民入境條例》規定，總督只可以在下列情況下向英國公民（居港英國公民或聯合王國本土人士除外）發出遞解離境令 —

- (a) 法院建議；
- (b) 在審議由首席大法官委出的遞解離境審裁處提交的報告後；
- (c) 總督證明該宗個案關係到香港的安全或外交。

90. 由於當時英國跟香港有憲制性關係，因此英國公民得到這項優待。《人民入境條例》的有關條文於一九九七年六月三十日被廢除後，英國公民／聯合王國本土人士的地位跟其他國籍的人士沒有分別。香港人權監察（意見書第 22 頁）認為，所有非永久居民都應該獲得這樣的優待。此外，香港人權監察還建議，政府應在法院建議後才可把犯了刑事罪行的人遞解離境。

91. 《入境條例》第 20 條把發出遞解離境令的權力賦予行政長官，而非司法機構。行政長官已把這項權力轉授予保安局局長。保安局局長審核遞解離境個案時，會考慮所有相關的因素，包括被遞解離境者的家庭關係、在香港居留的時間及法院的實際判罰等。刑事案件的被告是否有罪及該判處什麼刑罰，應由法院根據有關法例和刑事法原則作出判決。但關於被判有罪的犯人應

否獲准在香港逗留，或以後可否進入香港，由行政當局決定是完全恰當的，因為這些決定涉及保安、入境管制及其他有關因素。

## 公布入境政策及“制定”規則

92. 香港人權監察在意見書第 36 頁中，建議政府公布入境政策，並把政策制定成規則，方便市民和立法會了解、討論及修訂這方面的政策。《入境條例》賦予入境事務處處長權力，就入境事宜制訂規例及程序規定。當局已廣泛公布有關入境事宜的資料，而市民也可以在互聯網上瀏覽這些資料。假如入境事務處推出的新措施或對現行政策作出的修改可能會對市民造成影響，入境事務處會透過傳媒和／或向立法會作簡報，以確保市民知悉有關資料。修改政策如導致《入境條例》也有必要作出修訂，有關修訂必須獲得立法會同意。

## 第十四條：在法院之前平等（被控刑事罪的人的權利）

### 法律援助和當值律師計劃

93. 香港人權監察在其意見書第 28 頁提到，當值律師計劃的“撥款受嚴格管制”，致使許多入境罪行都無法獲得受理。香港人權監察亦指出，法律援助署的政策和決定均受制於政府，尤其當遇上質疑政府決策或行動的個案時，更受到諸多制肘。結果，據香港人權監察所說，哪些案件可以獲得法律援助和哪些案件不可以，實際上是由政府決定的。香港人權監察認為這與公約第十四條有所抵觸，因為根據法院之前人人平等的原則，貧窮人士必須得到援助，委聘律師代表出庭，以維護他們的法律權利。

94. 上述各點現逐一回應如下：

- (a) **撥款的管制**：過去三年來，當值律師計劃的實際支出低於預算的撥款。例如在一九九八至九九年度，預算撥款超過 6,100 萬港元，而實際開支則共有 5,300 萬港元。如果開支確實超逾撥款，當值律師服務可要求額外撥款。然而，這項申請就如其他同類申請一樣，是否獲得批核完全視乎當時是否有足夠資源而定。所以，這清楚顯示撥款受嚴格管制的指控是毫無根據的；
- (b) **不屬當值律師計劃受理的罪行**：即使某項罪行或某些類別的罪行不屬當值律師計劃受理的罪行，被控該等罪行的人也可以獲得法律援助。可於區域法院或以上級別的法院審理的‘非表列’罪行，屬於標準法律援助計劃的受理範圍。當這些‘非表列’罪行於裁判法院審理時，當值律師服務可基於維護司法公正的需要，酌情提供法律援助；及
- (c) **政策和決定受到制肘**：正如報告第 I 部第 39 段所述，當值律師服務由香港的法律界成立理事會，負責獨立管理。理事會成員包括香港大律師公會和香港律師會的成員各四名，另有業外人士三名。這項服務實際上為所有在裁判法院受審的被告人提供代表律師。理事會總幹事（大律師公會的成員之一）如認為適當的話，可以基於維護司法公正的理由，酌情決定為一般不會通過入息審查的被告人，免費提供代表律師。所以，上文清楚顯示當值律師服務是獨立管理的。

## 第十七條：對私生活、家庭、住宅、通信、名譽及信用的保護

### 成立報業評議會的建議

95. 有關建議載於法律改革委員會（法改會）私隱問題小組委員會所發表的諮詢文件內，並會於下文第 99 段公約第十九條項下論述。

### 《截取通訊條例》

96. 香港記者協會對於當局未有就廢除《截取通訊條例》第 33 條，以及制定有關截取通訊的新法例定出時間表，表示遺憾。香港人權監察在其意見書第 29 頁中，也表達了同樣的關注。正如我們在報告第 317 段所述，任何新法例都必須在保障私隱權和言論自由以及須確保執法機關能有效執行其職務這兩者之間，取得適當的平衡，這對調查和偵查嚴重罪行的工作，尤其重要。我們對這個問題的審慎態度和推行的步伐，正好反映要達致這個平衡是十分複雜和困難的。不過，我們可向委員會保證，我們正積極進行此事。我們現正根據所收到的意見，以及其他司法管轄區的法例和做法，詳細研究未來所應採取的路向。

97. 香港人權監察指稱，我們拒絕公開以往曾截取通訊的次數。此外，香港人權監察又要求我們提供其他資料，包括被截取通訊的類別，任何關於何時及如何截取通訊的指引內容等。請恕我們直言，我們認為披露這些資料會損害公眾利益，因為這會影響或妨礙執法機關的運作、搜集情報的來源和工作方式，以及防止、調查和偵查罪案的能力。我們可以向委員會保證，執法機關在截取任何通訊時，均嚴格依循法例的規定。現行制度已有足夠

的預防措施，確保截取通訊的權力不會被濫用。

## 第十八條：宗教自由

98. 香港大律師公會詢問，羅馬天主教徒的宗教領袖前來香港訪問，不會對公眾安全構成威脅，政府為何拒絕讓教皇到訪。正如我們當時所作解釋，教皇是一個國家（梵蒂岡）的元首，而梵蒂岡又未承認中華人民共和國（即香港所屬的主權國）。實際上，梵蒂岡仍與台灣維持“外交關係”。香港儘管是一個特別行政區，到底是中華人民共和國的一部分。因此，我們的外交事務，是由中央人民政府負責處理（《基本法》第十三條）。由於教皇是梵蒂岡的當然國家元首，他（就外交事務而言）的政治和宗教身分是難以區分的。雖然教皇不能前來香港訪問，但這並不表示在這裏生活的羅馬天主教教徒的宗教自由，受到任何限制。他們仍可自由崇拜、傳道和勸人入教。他們也可透過刊物、電視、互聯網和其他各種先進科技，得悉教皇活動的資料。

## 第十九條：意見和發表自由

### 法律改革委員會（法改會）提出有關設立保障私隱報業評議會的建議

99. 部分論者對上述建議表示關注，認為設立保障私隱報業評議會，對新聞自由會構成威脅。有關建議載於法改會私隱問題小組委員會（小組委員會）所發表的諮詢文件內；法改會不是政府的一部分。諮詢文件的導言已闡明，文件所載述的意見並不代表小組委員會或法改會的最終意見。政府對諮詢文件所載的建議持開放態度。我們鼓勵市民和新聞界向法改會提出意見。法改會在

考慮收集所得的意見後，會發表報告和最終建議。政府會仔細研究法改會的最終建議，然後才作出決定。

## 《基本法》第二十三條

100. 有論者對《基本法》第二十三條關於分裂國家和顛覆行爲的條文的性質及其可能帶來的影響，表示關注。他們尤其關注發表自由可能受到的影響。此外，香港記者協會也質疑當局為何仍未實施前立法局於一九九七年通過的《刑事罪行（修訂）（第2號）條例》。

101. 正如報告第358段所闡述，我們暫緩實施該修訂條例，是因為修訂條例未能完全符合《基本法》的規定。在研究《基本法》第二十三條時，我們須處理一些有待審慎探討的複雜問題。一如我們在報告中所述，我們的最後建議，會顧及公眾對發表自由的關注，而在最後建議擬備後，當局會廣泛徵詢公眾意見。此外，根據《基本法》第三十九條，這些建議必須符合公約適用於香港的規定。

## 《官方機密條例》

102. 香港記者協會已多次提出，《官方機密條例》應該加入公眾利益和事前披露作為抗辯理由。不過，正如報告第360段所述，我們認為無此需要。該條例旨在對清楚界定而範圍狹窄的資料給予保障，以免該等資料受到具損害性的披露，因而對或可能對公眾利益造成嚴重損害。我們認為該條例是保障香港安全所必需的，而且與公約第十九（三）條所載限制並無抵觸。

## 拒絕給海外華人發出入境簽證

103. 本年五月，11 名海外華人申請香港入境簽證，以便參與紀念中國“五四運動”八十周年的研討會。他們的申請被當局拒絕。有論者認為，當局拒發簽證的決定侵犯了思想自由和思想交流的自由。

104. 我們並沒有侵犯思想自由和思想交流的自由。申請人和邀請他們出席研討會的香港居民絕對有自由透過互聯網和視像會議等各種電子方式，討論他們所選的課題，而且他們將繼續享有這項自由。據我們所知，公約或其他人權條約的條文並沒有賦權予非居民，讓他們可以進入不屬其本國的領土。況且，公約第十八和第十九條的條文完全沒有明示或暗示，公約第十二條所指的遷徙自由，須基於維護宗教自由和發表自由的需要而擴大其適用範圍，使非居民也可以進入不屬其本國的領土。

## 《公開資料守則》

105. 香港記者協會聲稱，在一九九七年底，我們曾嘗試左右政府各部門如何回應協會就《公開資料守則》的實施情況所進行的調查。為了支持其說法，協會引述了民政事務局發出的一張便箋，指稱該便箋促使各部門給予進行調查的記者特別的對待。正如我們當時（向協會、新聞界和民政事務委員會）所作的多番解釋一樣，民政事務局發出該便箋，旨在回應各部門的要求，就如何處理該記者查閱大量並無關連的文件的要求，提供指引。我們所提的指引大意是：各部門應該根據《公開資料守則》的規定處理有關要求，即一般應按慣例迅速提供全部所需資料，且只可在

《公開資料守則》中的有關規定適用的情況下，才可拒絕提供資料。便箋發文人從來沒有提出，應給予查閱資料的申請人特別對待。

106. 我們不同意香港記者協會從該等調查所得出的各項結論，但卻認為無需再就此事討論下去。我們只想指出，在該等調查完成後，政府會與協會會晤，磋商如何改善我們向新聞界發布消息的安排。事實上，自一九九七年七月一日至今，政府已比以前更開放和更具透明度。高級官員更經常出席直播的電視和電台節目，以解釋政府的政策和回應市民的問題和意見，而政府發言人更每周為傳媒舉行簡報會。此外，政府亦舉辦更多記者招待會。現在，政府所有決策局和部門都設有本身的網站，讓市民隨意瀏覽所載資料。政府發出新聞稿時，亦即時把其上載互聯網。政府政策、諮詢文件和政府官員的主要演辭，也在發表當天上載互聯網。另外，行政長官辦公室亦盡可能在記者提問當天，回答所有的問題。

### 資訊自由法例

107. 香港記者協會要求政府立法，“訂出一些原則，規定必須盡量公開所有文件和資料，訂立最少的例外情況和有效的上訴機制”。現行的《公開資料守則》已就這些事項作出規定如下：—

- (a) 守則清楚指出，披露資料是符合公眾利益的，因此，政府部門只在披露資料可能造成的傷害或損害，超過披露資料所帶來的公眾利益這個情況下，才可拒絕披露資料；

- (b) 守則列明政府部門在某些例外情況下可拒絕披露的資料類別。這些例外情況是當局在參考過海外國家的資訊自由法例和諮詢過各有關團體（包括立法會和香港記者協會）後訂出的；以及
- (c) 任何人士如果不滿政府部門的處理方法，可要求由一名更高級的政府人員覆檢有關個案，如果他仍感到不滿，最後還可向擁有法定調查權力的申訴專員提出投訴。

108. 《公開資料守則》已能發揮應有的作用，這從以下數字可見一斑：在一九九七年七月一日至一九九九年八月三十一日期間根據《公開資料守則》提出的 4,125 宗要求中，有 89% 獲提供全部所需資料，而在一九九五年三月一日至一九九七年六月三十日期間提出的 2,538 項要求中，則有 83% 獲提供全部所需資料。還有，自當局於一九九五年三月一日實施《公開資料守則》的 66 個月以來，申訴專員共接獲 18 宗投訴個案，當中並沒有發現任何要求受到不合理的拒絕，更足見該守則能發揮有效的作用。

#### **申訴專員在涉及拒絕提供資料的個案中所擔當的角色**

109. 香港大律師公會詢問，根據申訴專員的法定職權範圍，申訴專員可否把無理拒絕提供資料的做法視作“行政失當”。申訴專員處理有關違反《公開資料守則》的投訴，就正如處理其他指稱政府行政失當的投訴一樣。此外，香港大律師公會亦問及當局拒絕向市民提供任何文件時，會否告知申請人可向申訴專員提出投訴。答案是會的。守則第 1.26 段訂明，任何人如果認為某部門未有適當執行守則的規定，可向申訴專員投訴。政府發

給各部門的指引也規定，各部門在回覆申請人要求覆核拒絕提供資料決定的申請時，必須告知申請人有權向申訴專員投訴。

## 香港電台

110. 有論者，特別是香港記者協會，曾對香港電台日後會否繼續享有編輯自主權表示關注。這項關注是由一名全國人民政治協商會議委員的某些言論所引發的。最近，在我們就某台灣組織代表在電台訪問中談及“兩國論”而作出回應後，有人再對這問題表示關注。關注的重點在於我們指出該名發言人不適宜在香港公開提出這些意見。正如我們在其他場合所解釋，我們的評論完全是針對該位代表本身，完全是關乎他作為台灣組織代表的特殊身分。這與其他人完全無關，也絕對不會影響香港人享有的言論自由，因為言論自由，是受到《基本法》保障的。

## 國旗及區旗

111. 跟其他人權組織一樣，香港人權監察在其意見書第 32 頁中，就報告第 371 和第 372 段表示，當局毋須制定與國旗和區旗有關的法例<sup>4</sup>：“歐洲聯盟成員國並沒有訂立類似的法例”（原文是這樣說）。我們的基本立場與報告第 364 至 370 段所述的一樣。自提交報告以來，我們所作的研究顯示，全球至少有 44 個司法管轄區已訂立保障國家標誌的具體法例，其中 7 個是歐洲聯盟成員國，37 個是公約的締約國。有關法例旨在保護有關司法管轄區本身及／或外國的國家標誌。

---

<sup>4</sup> 即《國旗及國徽條例》和《區旗及區徽條例》。

112. 這方面值得注意的，是意大利最高法院的一項裁決。該法院裁定，意大利刑法中把侮辱國旗列為刑事罪行的條文，並沒有抵觸意大利的憲法和《歐洲人權公約》保障言論自由的規定。至於 Paris Renato, No.3335/88 一案，法國最高法院(Supreme Court of Cassation)裁定，在民主政制下，批評主管當局和任何國家單位的言論，即使屬嚴厲的批評，也是可予接受的。不過，如果發表有關意見，是要對國徽表示不敬，則該項意見便不只是批評，而是屬於侮辱公眾的行為。除非公開批評憲制機構和國徽是以文明和民主的討論方式進行，而且不帶有蔑視和嘲諷的成分，否則便屬違法。

113. 最近，終審法院已對上述兩條與國旗和區旗有關的法例所訂的罪行是否符合憲法的問題，展開法律程序，但法院至今尚未宣判。

### 自我審查

114. 香港人權監察在其意見書第 33 頁表示，政府引入“國家安全”作為禁止公眾集會及拒絕社團根據條例註冊的理由，使有關西藏和台灣獨立的政治討論成為禁忌。香港人權監察並指出，有報道指電視台曾禁止或刪剪有關新疆和西藏可能獨立的紀錄片。事實上，香港並沒有對電影進行政治審查。所有持牌廣播機構都享有全面的編輯自由。政府和廣播事務管理局也不會預檢或審查電視台播出的節目。

115. 有關這方面，香港人權監察在報告書第 35 頁就自我審查提出以下“證據”：香港地下鐵路公司轄下一個車站曾把一本書的廣告移走，而這本書的作者是李登輝先生。事實是一

- (a) 該廣告是出版社僱用的廣告公司無意中移走的，而香港地下鐵路公司並無參與其事；
- (b) 廣告公司曾提出重新展出該廣告，並把展出期延長七天；及
- (c) 出版社接受廣告公司的提議，廣告公司於是于一九九九年七月三十日至八月十三日重新展出該廣告。

## **第二十二條：和平集會和結社的自由**

### **《社團條例》和《公安條例》**

116. 有論者重申他們對此事的關注，即一九九七年就《社團條例》和《公安條例》所作的修訂，損害了集會和結社的自由。國際司法組織和其他一些論者更質疑，新訂基於國家安全理由而禁止社團在香港運作的規定，是否符合公約第二十二條下“法律所規定”的標準。此外，他們又質疑警方在過去兩年對某些公眾示威所作出的反應，是否合乎情勢需要。以上幾點會在以下各段論述。

### **“國家安全”的概念**

117. 香港人權監察在其意見書的第8章（第39至46頁）內，就這個問題作了詳細的評論。我們相信這些評論基本上亦代表其他論者的意見，因此，我們為了方便，將集中討論這些意見。香港人權監察表示，“國家安全”一詞會引起社會人士恐慌，以爲內

地的政策可能會引入香港。非政府機構團體對香港並沒有構成任何威脅，以致政府有需要對各社團的成立和運作，施加更嚴格的管制。此外，“國家安全”這個概念與《錫拉庫扎原則》和《約翰內斯堡原則》有所抵觸。香港人權監察又在其意見書的第 43 頁中提出，上述條例沒有指明構成國家安全須要有使用武力或威脅使用武力的限定要求，為日後根據基本法第二十三條立法開了不良先例。此外，“國家安全”的概念基本上改變了警方一向擔當的角色，因為現在警方更要判斷一個社團是否對中華人民共和國的領土完整和獨立自主造成威脅，而不單是“基於公共秩序和公共安全的理由（我們一向熟悉的非政治性理由）來作考慮”。所以，當社團申請註冊或豁免註冊時，警方有權對該社團進行政治審查，隨時監察該社團的活動，以及在有需要時對他們的活動加以禁止。

118. 我們不妨看看這些意見的相關資料；《1997 年社團（修訂）條例》（1997 年第 118 號）恢復了於 1992 年廢除的社團註冊制度；這條條例規定，本地社團（或其分支機構）必須於成立後一個月，向社團事務主任申請註冊或豁免註冊。新加的第 2(4)條把“國家安全”一詞界定為“保衛中華人民共和國的領土完整及獨立自主”，而新加的第 5A 條特別列明拒絕註冊的理由。“維護國家安全”就是其中一項。

119. 條例草案委員會在草擬階段審議新加的條文時，注意到條例（當時的條例草案）第 2(4)條的定義並沒有提及使用武力或威脅使用武力。不過，條例草案委員會也注意到，法律上已經確立，公約本身也沒有界定“國家安全”的定義。《錫拉庫扎原則》第 29 項說明，“只有當限制某些權利的措施，是為了對抗武力或武力威脅，從而保護國家的存在或其領土完整或政治獨立時，才可

援引國家安全的理由來證明有必要採取這些措施”。《約翰內斯堡原則》第 2 項亦採用類似的字眼：“對抗武力或武力威脅”。我們認為條例符合公約的規定。不過，那些認為條例只有符合上述原則才不會抵觸公約的人士，可以基於這項理由，就《社團條例》是否符合公約提出質疑，請法院作出判決。這樣，法院便可就該觀點是否正確作出判決。

120. 條例新加的第 5A 及 5B 條，訂立一個詳細的機制，讓申請人陳述理據以支持所提出的申請；解釋為何當局不應拒絕有關申請；要求獲告知被拒的原因，以及向行政長官會同行政會議提出上訴。申請人如感到受屈，可就社團事務主任的決定申請進行司法覆核，由法院作出裁決。司法機關在裁定“國家安全”的定義時，必定會考慮律師的陳詞，而陳詞中可能會提及錫拉庫扎和約翰內斯堡兩項原則下的有關條文。

121. 註冊制度的原則和規定，不只符合全國人民代表大會於一九九七年二月二十三日所作的決定和《基本法》的條文，而且，我們認為也符合公約適用於香港的規定。新制度旨在令公民自由和社會秩序兩者之間，取得適當的平衡。

## 對社團的監管

122. 香港人權監察在其意見書第 45 頁指出，至少有一個社團因使用郵政信箱作為辦事處地址而不獲註冊。香港人權監察又質疑，當局要求社團會址的業權擁有人證明其同意讓社團使用該址的做法，是否恰當。事實卻是，自回歸以來，警方從沒有拒絕過任何有關成立社團的申請。假如社團因會務的性質是根本無須設置辦公地方的（即無須提供某一地點供社團的秘書處使用，或供社

團進行活動），則郵政信箱也可獲當局接納為社團的地址。至於警方要求社團證明已徵得業主的同意，是因為曾有業主投訴名下物業被登記為社團會址，但他們卻一無所知，也未曾表示同意。

## 集會自由

123. 正如我們在報告第 380 段所述，和平示威仍然是香港人生活方式的一部分，這從在一九九七年七月一日至一九九九年八月三十一日期間，在香港舉行的示威不下 4,300 次，便可見一斑。直至現時為止，警方只曾基於公共安全和秩序的理由，反對了一次公眾集會和兩次遊行的申請；而當這幾宗個案的申請人在更改路線、場地和規模後，再向警方遞交申請時，警方也沒有再加反對。大部分公眾集會和遊行都是和平和有秩序地進行，至今總共只有 16 人被檢控，當中被判罪名成立的有 15 人。因此，我們認為並無證據支持集會自由受到損害的說法。

## 警方的反應

124. 警方在處理示威時，一向都盡量克制，只有在迫不得已的情況下才使用最輕微的武力。警方有法定責任維持公共秩序和安全，並規管公眾遊行和集會的進行。在處理遊行時，警方既須顧及示威者自由表達意見的權利，又須設法確保遊行活動不會對他人構成危險或不便，故此，警方劃出指定的示威區是合理的措施，以確保可以兩者兼顧。

## 結社自由

125. 我們已在報告第 389 段指出，《公安條例》修訂條文不合理地限制了市民結社自由的說法，實在缺乏證據支持。一如我

們在報告內指出，在一九九七年七月一日至一九九八年六月三十日期間，共有 883 個社團成立。這方面的數字持續增長，在一九九八年七月一日至一九九九年八月三十一日期間，又再有 1,373 個社團成立。在這兩段期間，警務處處長並沒有否決過任何有關成立社團的申請。同樣，保安局局長也從未頒令禁止任何社團運作。

126. 就這個問題，民主黨指出（香港人權監察亦表示贊同），一個名為“毋忘六四”的團體根據《社團條例》提交的註冊申請，在處理上受到不合理的拖延。他們要求當局就此事作出解釋。社團事務主任（即警務處處長）現正根據《社團條例》（第 151 章）處理這項申請。社團事務主任須要求申請人提供更多資料<sup>5</sup>，以考慮是否批准申請，而這些資料也有需要澄清的地方，因此處理這項申請需時數月。當局必須小心審核每項申請，而每項申請所需的審核時間也有所不同。

### 保障職工會不受歧視的權利

127. 香港人權監察在其意見書第 50 頁中指出，政府應就職工會不受歧視方面，提供有效的保障和補救措施。該等保障措施應包括積極檢控那些向僱員採取報復措施的僱主和修訂《僱傭條例》，把無須勞資雙方同意下復職的權利納入其中。

128. 對於職工會受歧視的投訴，我們均會認真處理，徹底調查每宗個案。一九九七年六月二十七日，當局就《僱傭條例》制

---

<sup>5</sup> 這些要求是根據《社團條例》第 15(1)條提出的；第 15(1)條規定，社團事務主任可隨時要求社團以書面向他提交他為根據條例履行他的職能而合理需要的資料。

定了一項新的條文，規定若僱員因行使職工會權利而遭無理或非法解僱，可有權向僱主要求補償；這項條文加強了該條例對僱員的僱傭保障，使僱員不會因職工會活動而受歧視。勞資審裁處可於勞資雙方同意下作出復職或再次聘用的命令；或下令僱主支付終止僱傭金或款額不超過 150,000 港元的補償金。不過，我們最近已就《僱傭條例》內有關必須在勞資雙方同意下復職的規定，完成了檢討。我們稍後會就檢討結果諮詢勞工顧問委員會轄下的勞資關係委員會。

129. 根據《僱傭條例》（第 57 章）規定，僱主不得因僱員行使職工會權利而將其解僱。該條例規定，僱員可行使職工會權利，僱主不得加以阻止或阻嚇，也不得懲罰或歧視任何行使該等權利的僱員。此外，僱主又不得在僱傭條件中訂明僱員不得行使上述權利。任何僱主如違反這些規定，可被檢控，一經定罪，可被罰款 100,000 港元。因此，我們認為這些規定已為僱員提供了足夠保障，讓他們可行使職工會權利。有關保障職工會不受歧視的問題，在我們根據《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的報告第八條項下第 128 至 130 段中另有詳細論述。

## 組織職工會的權利

130. 香港人權監察在其意見書第 46 至 48 段中，引述了國際勞工組織理事會結社自由委員會報告書對第 1942 號個案的論述。該個案是有關香港特區對職工會職員的職業所作的規定。根據《職工會條例》（第 332 章）第 17(2)條，任何並非正從事或曾從事、或正受僱或曾受僱於職工會所屬行業、工業或職業的人士，必須在取得職工會登記局局長的同意後，才可擔任職工會的職員。此外，該條例第 17(6)條規定，任何人違反第 17(2)條，可被

罰款 1,000 元及監禁 6 個月。國際勞工組織認為這些條文抵觸國際勞工公約第 87 條的規定，因此要求把該等條文廢除。

131. 在一九八〇年一月至一九九九年九月期間，根據上述條文而徵求局長同意的申請共有 29 宗，涉及的職員工會達 17 個。所有申請已獲批准。我們認為這足以顯示，就推選其他行業的人士擔任職工會職員這方面來說，現行法例已具足夠彈性。儘管如此，我們現正檢討這項條文的規定，並已把這事知會國際勞工組織。

### **職工會自由運作的權利**

132. 香港人權監察在其意見書第 50 頁中又表示，《職工會條例》不適當地限制職工會經費的運用，並要求把有關條文廢除。香港人權監察所提及的，是《職工會條例》第 33(1)(j)和 34 條，這兩條條文隨着《1997 年僱傭及勞資關係（雜項修訂）條例》的通過，得以成為法例。該修訂條例是勞工顧問委員會研究過勞工處檢討《職工會條例》主要條文所得的結果後，一致同意的。僱員和僱主在勞工顧問委員會有相同數目的代表，當中六名僱員代表全都是職工會成員。

133. 我們並不認為有關條文等同於完全禁止把職工會經費作政治用途。其實，條文訂明，職工會可設立選舉經費，以支付與立法會、兩個市政局和區議會選舉有關的開支。我們認為，條文寫得非常寬鬆，足以讓職工會運用本身經費以促進會員的利益。此外，職工會在取得行政長官的同意後，也可向在香港以外地方設立的職工會提供資助或捐贈，以及把經費作其他用途。儘管如此，我們亦正檢討這些條文。

## 第二十三條：家庭

134. 我們在報告第 241 段表示，分離家庭問題並非因法例（《入境（第 3 號）條例》）或我們的政策所造成。造成這個情況，是出於個別家庭的選擇。事實上，香港永久性居民有權離港往內地與家人團聚。國際司法組織引用這項聲明以支持其論點，指“香港政府在保護家庭作為天然和基本的社會單元方面，抱著忽視甚或歧視的態度。”

135. 我們當然不同意上述說法。正如我們在報告第 417 段所指出，來港定居的移民主要來自內地，其中約九成是來港與家人團聚的。這個情況至今仍沒有改變，而這些年來，我們已逐步把內地來港定居人數配額增至現時的每日 150 個，即每年超過 54,000 個配額。鑑於上述情況，並考慮到香港至今仍是全球其中一個人口最稠密地方，在人口增長方面明顯受到很大限制，我們認為，指稱我們忽視保障家庭的說法，顯然是荒謬的。

136. 國際司法組織所批評的一項意見，並非我們獨有。舉例來說，高等法院首席法官陳兆愷法官於一九九八年五月二十日就“陳錦雅訴入境事務處處長”一案判決時指出 –

“……（有關的）永久性居民可能與家人和子女分隔兩地，但這是出於他本身的選擇。當初，他選擇來港逗留七年而離開內地的家人和子女……這個情況就好像一個人到外國工作或深造，後來取得另一國家的公民身分一樣。因此，我認為這是不足為奇的。”

我們也持同樣看法。我們會在現有資源許可，而社會經濟基礎設施又足可應付的情況下，繼續致力促進和協助兩地家人團聚。

## “人口政策”

137. 有人關注到政府最近公布鼓勵內地優秀人才來港工作的政策，對那些希望來港與家人團聚的內地人士來說，可能並不公平。因此，他們便指該項政策與我們在公約第二十三條下所應負的責任有所抵觸。

138. 這些疑慮並無根據。按有關建議，獲准來港工作的內地居民必須具備港人所缺乏的技術和才能。基本上，他們的情況跟來自其他國家的外籍僱員沒有分別，也就是說，他們只可以在港工作，但不可以定居。他們在技能和資歷方面都必須符合嚴格的要求，才會獲准來港工作。此外，跟“外籍僱員”一樣，他們的工作簽證每隔一段時間便須續期，而且，他們必須在港通常居住滿七年，才會獲得居留權。這些人士不會計入現時每日 150 個來港定居人數的配額內。

139. 那些等候來港與家人團聚的人士，跟來港工作人士的情況完全不同，他們日後的情況也將如現時一樣。亦即是說，這些人士將繼續包括按照《基本法》第二十四條的規定獲得居留權資格（因此他們本來就可享有居留權）的人士。如現時一樣，他們是否具備技能對他們的資格根本毫無影響。基於這些原因，我們認為，指稱新政策抵觸第二十三條的規定的說法，也是毫無根據的。

## 內地新來港定居人士

140. 國際司法組織認為，“政府的宣傳”加深了市民對內地

新來港定居人士的歧見。但事實並非如此，而政府也沒有進行任何這類“宣傳”。相反，我們一直致力協助新來港定居人士融入社會，詳情見報告第 422 至 425 段。

## 第二十五條：參與公眾生活的權利

141. 有論者對普選的發展步伐、功能界別制度、選舉委員會的組成和行政長官的產生辦法表示關注。他們指稱現行的制度，是政府給予商界和專業界別過大權力的另一例證。他們又指現行的選舉制度，特別是功能界別，對婦女參與選舉的平等權利造成體制上的障礙。此外，亦有人關注到，區議會恢復設立委任議席，以及兩個市政局的解散，削弱了選舉制度的代表性。有關我們對這些關注的回應，詳載於下文各段。

## 民主發展進程

142. 《基本法》勾劃了香港代議政制發展的藍圖，訂明經由地方選舉產生的立法會議席數目會穩步增加：一九九八年產生的第一屆立法會會有 20 席；二零零零年產生的第二屆立法會會有 24 席；而二零零四年產生的第三屆立法會則會有 30 席。最終目標是全部 60 名立法會議員均由普選產生。《基本法》亦已提供機制，以便決定立法會的產生辦法，以及法案、議案的表決程序在二零零七年以後是否須予修改。至於香港在二零零七年以後是否具備成熟的條件，透過普選產生整個立法會這個問題，則應在經過充分的討論後，由全港市民決定。

## 立法會

143. 香港特區第一屆立法會選舉，已於一九九八年五月根據《基本法》的規定舉行。在這次選舉中，投票人和候選人的數目創下歷來的最高紀錄；透過他們的積極參與，我們選出了一個具公信力和代表性的立法會。是次選舉結果證明，地方選區選舉所採用的名單投票制，可確保各政黨所取得的議席，與他們在各個選區所取得的實際支持率成正比。

## 選舉委員會和選出行政長官的方法

144. 《基本法》附件一規定，行政長官須由一個有廣泛代表性的選舉委員會根據《基本法》選出。《基本法》亦規定最終目標是要行政長官由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生。《基本法》還訂立了一個機制，以決定行政長官的推選方法應否於二零零七年以後作出修改。

## 功能界別（前稱功能組別）

145. 自一九八五年立法局第一次選舉進行以來，功能界別一直是香港選舉制度的一部分。設立功能界別的目的，是讓那些對香港社會有重大貢獻的各個界別在立法局內有代表聲音。在一九八五年以前，所有立法局議員都是委任的。按照慣例，立法局內若干委任議員是來自社會上各個重大和重要的界別。各個界別的代表憑着他們專門或專業的知識，對立法機構的工作作出了貢獻。政府在一九八五年推行立法局選舉時，市民即認同要讓這些界別繼續作出貢獻，適當方法之一是透過功能界別。這個安排容許對社會有重大貢獻的不同界別在立法機構中有代表聲音，並已

證實為選出一個具代表性的立法局的有效安排。

## 兩個臨時市政局

146. 我們在報告第 472 和 473 段中向委員會提到，我們正在評估就加強兩個臨時市政局及區議會的效率和經濟效益而進行公眾諮詢的結果。我們仔細考慮過市民的意見後，決定當在任議員的任期於一九九九年十二月三十一日屆滿後，兩個臨時市政局不應再予保留。我們建議成立一個新的架構以作取代，就食物安全和環境衛生，以及藝術和文化、體育和康樂等方面，制訂政策和提供服務。在這方面，我們建議從二零零零年一月一日開始，上述工作將由下列部門負責：—

- (a) 新成立的環境食物局<sup>6</sup>，並由新成立的食物及環境衛生事務署，以及現有的漁農處和環境保護署予以協助；
- (b) 新成立的康樂及文化事務署，並由民政事務局管轄；
- (c) 在地區層面，英文名稱改為“District Councils”的 18 個臨時區議會，會獲分配更多的資源和承擔更大的責任。這些建議已經得到立法會支持，而區議會條例草案亦已於一九九九年三月十日獲立法會通過成為法律。新的區議會選舉將於一九九九年十一月舉行。

147. 有關在兩個臨時市政局議員現屆任期屆滿後解散兩個臨時市政局的建議，並不是民主倒退。事實上，這項安排可以加強

---

<sup>6</sup> 在香港政府的架構內，各決策局負責制訂政策，而各個署則負責推行該等政策。

立法會監察政府的政策和監察市政服務所獲的撥款是否運用得宜。此外，新的區議會在監察地區層面的政府服務方面也會擔當更大的角色。同時，我們又認為由政府直接負責食物安全與環境衛生的工作，會使制訂政策和提供服務的工作更加協調，並會提高政府對處理食物安全危機和重大環境衛生事件的應變能力。立法會投票通過區議會條例草案時，已對這項意見表示支持。

### 區議會內的委任議員

148. 我們曾就區域組織的架構和職能進行檢討（上文第 146 段）。在公眾諮詢期間，許多回應者均表示贊成在區議會內設有適當數目的委任議席。設立委任議席，可讓有志服務地區的合適人士有機會為有關的區議會效力。根據過往的經驗，委任議員能為所屬的區議會提供更多方面的專業知識和經驗。同樣，立法會於本年三月投票通過區議會條例草案時，已對這項意見表示贊同。

### 民主發展

149. 民主黨促請政府研究可否按照參選人的得票率，為他們提供資助。該黨指出，這將有助鼓勵市民參與公眾生活。政府目前已為參與立法會和區議會選舉的候選人提供大量實質資助，包括兩輪免費郵寄服務（區議會選舉只有一輪）、為候選人免費製作一系列電視和電台選舉節目，讓候選人向市民介紹競選政綱，以及就一些專題進行辯論。此外，又免費編印小冊子，向所有已登記選民介紹各候選人。基於上述原因，我們認為不適宜再動用公帑去增加這方面的資助。

## 鄉村選舉

150. 有論者認為各個鄉事委員會主席的代表性不足。但事實上，鄉事委員會主席是由選舉產生的。大部分鄉事委員會的主席，均經由鄉事委員會大會全體成員選出，而大會成員則主要是由有關鄉郊地區的村代表所組成。至於其他鄉事委員會，大會全體成員負責選出執行委員會，再由執行委員會選出主席。

151. 香港人權監察在其意見書的第 5 和第 6 頁中指出，目前仍有不少鄉村拒絕讓女性在村代表選舉中投票，而政府在消除與村代表選舉有關的歧視方面，未盡全力。此外，意見書亦提到，村代表選舉是以家庭為投票單位的。關於上述各點，現逐一回應如下：

- (a) **女性的參與**：我們已在報告內文第三條<sup>7</sup>項下第 72 和 73 段中論述這個問題。一如在報告所述和根據《性別歧視條例》的規定，政府會拒絕確認或撤銷確認未有按男女平等參與選舉的原則選出的村代表<sup>8</sup>。我們在撰寫報告（第 72 段）時指出，全港當時有 96% 的鄉村已採用規則範本。至現在，所有鄉村都已加以採用。因此，香港人權監察的指稱與我們所了解的現實情況不符。我們已要求

---

<sup>7</sup> 在報告中，我們選擇在第三條項下論述這個問題，是因為我們當時認為，這主要屬於男女平等問題而非參與公眾生活權利的問題。經考慮後，我們現在認為或許原應把這個問題放於第二十五條項下論述，所以在這份文件中，我們改在第二十五條項下論述這個問題。

<sup>8</sup> 不確認村代表這個做法並非如國際司法組織所說（其意見書第 12 頁），是一項無效的制裁措施。反之，這項措施可阻止任何未獲確認的村代表參與鄉事委員會或鄉議局的選舉。

香港人權監察向我們提供證據，以證明其指稱的情況屬實。如獲提供上述的資料，我們將樂意跟進；及

- (b) **村代表選舉“以家庭為投票單位”**：事實並非這樣，而是：村代表選舉現都依照鄉議局所頒布的規則範本，採用一人一票的制度，選出所有村代表。

152. 國際司法組織認為，報告並無提及所指稱的村代表選舉中的歧視行為。我們相信「遺漏的部分」是指兩宗現正提出上訴的個案——分別是八鄉村代表選舉和布袋澳村代表選舉。報告並無提及這兩宗個案，因為司法覆核申請（兩宗個案都是因此而公開的）是在報告截稿日期（即一九九八年六月三十日）過後才提出的。我們在現階段不宜就這兩宗個案作出回應，因為政府已對原訟法庭的裁決提出上訴；這宗上訴現在正由法院審理中。

153. 較長遠來說，政府擬把村代表選舉納入法律的規管範圍內。一俟制定了有關法例，我們打算把村代表選舉也納入《舞弊及非法行為條例》（第288章），或日後的《選舉（舞弊及非法行為）條例》的規管範圍內。我們希望此舉可以提供進一步的保障，使人人都可在選舉程序中，享有平等的參與權利。政府內部一個工作小組現正研究這個問題，以期提出具體的建議，達致這個目標。

### 政府諮詢委員會

154. 香港記者協會促請政府進一步開放轄下的諮詢委員會，並建議先從負責處理交通運輸、廣播、教育、環境和城市規劃這幾方面事宜的諮詢委員會著手。一般來說，我們鼓勵所有諮詢委

員會盡可能公開進行會議。然而，有些諮詢委員會，特別是那些負責處理協會要求公開的事宜的委員會，其所處理的資料屬機密、商業敏感性質及／或個人資料。此外，當局在制定政策初期會徵詢部分諮詢委員會的意見，如果開放會議，便會在諮詢時把可能仍未經詳細分析、研究或統計而得出的資料公開，這情況實屬不宜。因此，該等團體實不適宜開放其會議，讓市民列席旁聽。

155. 不過，隨著社會愈來愈講求資訊公開，那些未有開放其會議的諮詢委員會，也認識到有需要提高其透明度和問責性。為此，這些委員會已引入了一系列可提高透明度的措施，例如發布新聞稿、舉行新聞簡報會，以及讓市民查閱會議議程和有關文件。我們會繼續與這些諮詢委員會密切保持聯絡，監察是否需要採取進一步的措施，以提高其透明度。

## 第二十六條：受法律平等保護的權利

### 反歧視法例

156. 有論者要求當局制訂具體的法例，保障市民免受基於年齡、種族和性傾向的歧視。我們就此方面的立場已在報告第 497 至 505 段闡述。

157. 雖然目前未有反種族歧視的具體法例，不過，香港現有的法例已足以禁止任何個人或組織作出基於種族的暴力行為（或煽動作出這類行為）和旨在煽動種族仇恨的活動。至於保障個人安全的權利，主要在《侵害人身罪條例》中已有訂明；該條例把襲擊他人和傷人定為違法行為。上述規定對於任何人都一視同仁，無分種族、膚色、民族或人種本源。任何人如犯了有關罪行，會

8 條訂明，如社團事務主任相信任何社團的運作會損害香港安全、公共安全或公共秩序，則可頒令禁止該社團運作。

158. 此外，《電視條例》（第 52 章）第 33(1)條規定，廣播內容不得涉及煽動基於膚色、種族、性別、宗教、國籍、人種或民族本源而產生的仇恨。《電訊條例》（第 106 章）第 13M(1)條也有類似的規定。同樣，如果某一影片提及某一類公眾人士的膚色、種族、宗教信仰、民族來源、原屬國籍或性別，而以此污蔑或侮辱該類人士，有關當局可根據《電影檢查條例》第 10(2)條，拒絕核准該影片上映。此外，《商營電視實務守則 — 節目標準》和《電台實務守則 — 節目標準》亦訂明，廣播節目不得帶有導致任何人士或群體基於民族、國籍、種族、性別、性取向、宗教、年齡、社會地位、身體或心智不健全等原因，而遭人憎恨或畏懼或受到污蔑或侮辱的題材。

### 有關種族歧視的補救方法

159. 雖然現時並無一個可適用於各類種族歧視的補救方法，但對於某些情況，法例是有提供補救方法的。舉例來說，凡任何人因種族理由而受到侵犯，可循民事法律程序提出索償。如有證據證明擬廣播的節目內容可能煽動種族仇恨，政務司司長可根據《電視條例》第 33 條或《電訊條例》第 13M 條向法院申請命令，禁止廣播該節目。在某些情況下，《基本法》第三十九條或能讓人可在法庭上質疑種族歧視行爲。

## 律政司的檢控政策

160. 在報告第 310 和 311 段，我們論述了刑事檢控專員決定不對個人資料私隱專員（私隱專員）所轉介的八宗個案提出檢控。其中一宗個案涉及新華通訊社（一般簡稱“新華社”）。香港人權監察在其意見書第 26 頁中指出，該項決定不符合公約第二和第十七條的規定。該組織要求政府當局澄清該宗個案與公共政策的關係。此外，由於私隱專員需時六個月才完成對新華社個案的調查，因此，該組織認為私隱專員應該加快調查進度，又或政府應該修訂《個人資料（私隱）》條例，把根據條例提出檢控的時限（六個月）延長。

161. 基於報告第 311 段所載的理由，向外界披露決定不檢控的確切理由，會導致公眾議論案件當事人是否有罪，這是不恰當的。所涉及人士會感到受傳媒定罪及受輿論批判，由於他們沒有機會接受法院正式審訊，因此根本沒有機會作出辯白。正如我們在報告所述，此點是律政司所不支持的。

162. 我們希望向香港人權監察指出，新華社既沒有獲得特別待遇，也沒有因本身不是法團組織而不具有法人身分因而免受法律程序約束和“實際上凌駕於法律之上”，所以香港人權監察的說法是毫無根據的。在所有的普通法司法管轄區，非法團組織是普遍獲認可的組織，合夥企業（例如合夥律師行）便是常見的例子之一。這些組織沒有獨立的法人身分，這意味着涉及該等組織的法律程序，必須由組成該等組織的人士提出或抗辯，因此，他們本身便完全受到法律約束。

163. 私隱專員已建議修訂上述條例，把現行定為六個月的時

限延長。政府現正考慮這項建議。

164. 有論者重申對律政司司長決定不檢控某知名人士一事，表示關注。他們促請當局根據既定的指引，決定是否提出檢控。

165. 正如我們在報告第 508 至 512 段所解釋，律政司司長確實是根據訂立已久的指引和準則，決定是否提出檢控。律政司司長未有對有關人士提出檢控，是由於證據不足。單是這個理由，已足以使政府不就此事提出檢控。考慮到關乎公眾利益的因素，純粹基於辯護律師所作的陳述。關乎公眾利益的因素有多個，而整體來說，這些因素都是非常特別的。政府曾對 11 個主要普通法司法管轄區的慣例進行研究，結果證實其他司法管轄區的檢控機關在決定是否提出檢控時，也可能會考慮類似的因素。

### 家庭傭工的分娩保障

166. 香港人權監察在其意見書第 51 和 52 頁中，提及政府擬為留宿家庭傭工的分娩保障引入彈性安排的建議。這項建議目前仍只是一項建議，其內容是：

- (a) 《僱傭條例》下的各項條文，包括有關分娩保障的條文，應繼續適用於留宿的家庭傭工；但
- (b) 鑑於她們的僱傭情況比較特殊，應有彈性安排，讓懷孕的留宿家庭傭工及其僱主可在雙方同意下解除僱傭合約。如果他們同意這樣做，按照建議，僱主須向傭工支付一筆指定款額的補償金。傭工如不同意解除合約，便會繼續獲得現行法律規定的各項分娩福利，包括免受解

僱的法律保障。

167. 有論者認為這個建議帶有歧視成分，並對此表示關注。我們並不同意這個看法。假如建議獲接納，新安排將同樣適用於所有留宿的本地或外籍家庭傭工。這個建議的目的，是要解決在僱主和懷孕僱員同住的獨特情況下所引致的實際困難。此外，我們認為建議具有足夠的靈活性，可確保有關安排切合所要解決問題的困難程度。我們已就建議諮詢有關人士，並正在研究所收到的意見。待研究過所有意見後，便會考慮未來應採取的路向。

#### 第四十條：遞交報告的安排

168. 香港人權聯委會表示，我們以報告大綱（而非報告初稿）諮詢公眾的做法，違反了聯合國有關提交報告的規定。我們認為我們的做法跟加拿大政府的做法幾乎完全相同，而聯合國《人權報告手冊》稱加拿大政府的做法為“很具示範作用”。跟加拿大政府一樣，我們也邀請非政府機構就報告提交意見書。此外，我們更邀請市民提供意見（不過，實際上只有非政府機構提交意見書）。和加拿大政府一樣，我們承諾會考慮他們所提交的各項意見，並把意見轉交有關決策局和部門置評。和加拿大政府一樣，我們也沒有承諾在報告內逐一回應各界人士的意見。不過，我們一般會以概括形式對超過百分之九十的意見作出回應。根據報告手冊，加拿大政府一九九五年就《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》分別收回四份和十份意見書，而我們就兩個報告則各收到十一份意見書。在最新版本的報告手冊出版時，加拿大當局正考慮使用互聯網收集更多意見，而我們早已採用這個方法。此外，我們鼓勵非政府機構自行提交報告，並出席有關的審議會。香港的非政府機構對此十分清楚，

而且也很快作出回應。這確保公約監察組織可以取得各方面的資料，而並非僅限於政府方面的資料。

## 保留條文和聲明

169. 有論者曾要求我們撤銷就第二十五（乙）條有關立法會和行政會議選舉所作的保留條文。根據《基本法》第三十九條，《公民權利和政治權利國際公約》在香港回歸前適用於香港的有關規定繼續適用於香港特區。我們現正檢討回歸前所作的保留條文，以決定可否撤銷或修改部分條文。這項檢討工作至今尚未完成。不過，我們須至少保留其中部分條文，這些條文可以未經或經過修改而保留下來，包括有關第二十五（乙）條的保留條文。

中華人民共和國  
香港特別行政區政府  
一九九九年十月

## 附件 A

B1576 1999 年第 167 號法律公告 1999 年第 10 期憲報號外第三號法律副刊

### 1999 年第 167 號法律公告

現刊登以下解釋，以廣週知——

#### 全國人民代表大會常務委員會 關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》 第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項的解釋

(1999 年 6 月 26 日第九屆全國人民代表大會  
常務委員會第十次會議通過)

第九屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議審議了國務院《關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項的議案》。國務院的議案是應香港特別行政區行政長官根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十三條和第四十八條第(二)項的有關規定提交的報告提出的。鑑於議案中提出的問題涉及香港特別行政區終審法院 1999 年 1 月 29 日的判決對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》有關條款的解釋，該有關條款涉及中央管理的事務和中央與香港特別行政區的關係，終審法院在判決前沒有依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第三款的規定請全國人民代表大會常務委員會作出解釋，而終審法院的解釋又不符合立法原意，經徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會決定，

根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第(四)項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第一款的規定，對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項的規定，作如下解釋：

一、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十二條第四款關於“中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續”的規定，是指各省、自治區、直轄市的人，包括香港永久性居民在內地所生的中國籍子女，不論以何種事由要求進入香港特別行政區，均須依照國家有關法律、行政法規的規定，向其所在地區的有關機關申請辦理批准手續，並須持有有關機關製發的有效證件方能進入香港特別行政區。各省、自治區、直轄市的人，包括香港永久性居民在內地所生的中國籍子女，進入香港特別行政區，如未按國家有關法律、行政法規的規定辦理相應的批准手續，是不合法的。

二、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條第二款前三項規定：“香港特別行政區永久性居民為：(一) 在香港特別行政區成立以前或以後在香港出生的中國公民；(二) 在香港特別行政區成立以前或以後在香港通常居住連續七年以上的中國公民；(三) 第(一)、(二)兩項所列居民在香港以外所生的中國籍子女”。其中第(三)項關於“第(一)、(二)兩項所列居民在香港以外所生的中國籍子女”的規定，是指無論本人是在香港特別行政區成立以前或以後出生，在其出生時，其父母雙方或一方須是符合《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條第二款第(一)項或第(二)項規定條件的人。本解釋所闡明的立法原意以及《中華人民共和國香港特別

行政區基本法》第二十四條第二款其他各項的立法原意，已體現在1996年8月10日全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會第四次全體會議通過的《關於實施〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十四條第二款的意見》中。

本解釋公布之後，香港特別行政區法院在引用《中華人民共和國香港特別行政區基本法》有關條款時，應以本解釋為準。本解釋不影響香港特別行政區終審法院1999年1月29日對有關案件判決的有關訴訟當事人所獲得的香港特別行政區居留權。此外，其他任何人是否符合《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條第二款第(三)項規定的條件，均須以本解釋為準。