

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 11 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律規定，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

二〇〇六年三月一日（星期三）