

《政制發展綠皮書》

香港大律師公會之意見書

1. 2007 年 7 月，香港特別行政區（下稱「香港特區」）政府發報了「政制發展綠皮書」（下稱「綠皮書」）。綠皮書中討論的政制發展，無疑涉及政治、法律及其他多方面的考慮。作為專業及非政治性團體，香港大律師公會（下稱「本會」）將只就綠皮書提及的法律問題發表意見。
2. 綠皮書的第 2.18 至 2.20 段有以下的陳述：
 - “2.18 《基本法》第三十九段規定《公民權利和政治權利國際公約》（“《公約》”）適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特區的法律予以實施。
 - 2.19 《公約》第二十五條訂明：
“凡屬公民、無分第二條所列之任何區別〔即種族、膚色、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等〕，不受無理限制，均應有權利及機會：
（子）直接或經由自由選擇之代表參與政事；
（丑）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；”。
 - 2.20 當《公約》於 1976 年被引伸至香港時作出了保留條文，保留不實施《公約》第二十五條（丑）款的權利。在特區成立後，根據 1996 年 6 月中央政府致聯合國秘書長的照會以及《基本法》第三十九條的規定，該保留條文在香港特區繼續有效。因此，香港的政制發展須達至普選的最終目標是根據《基本法》，而非《公約》，所訂定的。”

3. 本會認同香港特區就普選的政制發展，必需在基本法訂立的框架下進行。然而，對綠皮書第 2.20 段中，就《公民權利和政治權利國際公約》（下稱（《公約》）第 25 段（丑）款的保留條文的處理，本會認為有商榷之餘地。

《公約》第 25 條（丑）款保留條文的法律分析

4. 綠皮書第 2.20 段提及的保留條文，其內容如下：

“倘若第 25 條（丑）款有可能要求在香港設立由選舉產生的行政局或立法局，英國政府保留不引用有關條文的權利。”

5. 中央人民政府於 1997 年 6 月 20 日發佈有關照會，當中第二段的內容如下：

“《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》適用於香港的有關規定在 1997 年 7 月 1 日以後繼續有效。”

〔資料來源：香港大學法律學院比較法及公法研究中心《香港條約計劃》(Hong Kong Treaty Project)，網址：<http://www.hku.hk/ccpl>。照會文本亦確認綠皮書第 2.20 段內所引述中央人民政府的照會日子有誤。〕

6. 《香港人權法案條例》（《香港法例》第 383 章）第 13 條，亦採納相同條文，列明《香港人權法案》第 21 條並不要求在香港設立經選舉產生的行政會議或立法會。高等法院原訟庭於 *Lee Miu Ling 訴香港律政司*（第 2 號）(1995) 5 HKPLR 181 一案中曾對《香港人權法案條例》第 13 條的涵義作闡釋。祁彥輝法官（Keith J.）在其判詞（第 197 至 198 頁）中指出，雖然第 13 條並沒有要求設立一個經選舉產生的立法機關，但香港一旦設立了由選舉產生的立法機關，第 13 條便變得名存實亡，更遑論可作為違背《人權法案》第 21 條所保障的權利的理據。

7. 1995 年 11 月，負責監察締約國履行《公約》的聯合國人權委員會發表以下觀察：

“委員會注意到英國提出的保留條文，說明第 25 條並沒有要求設立由選舉產生的行政局或立法局。但委員會認為由選舉產生的立法局一經成立，該選舉必須符合《公約》第 25 條的規定。”

8. 聯合國人權委員會於 1999 年及 2006 年 3 月再度重申以上觀點。

9. 佳日思教授（Professor Yash Ghai）曾對上述保留條文，與英國就《公約》提出的其他保留條文一併研究。佳日思教授指出，雖然英國的政策在某些方面確實有所變更（並指出當中包括自 1984 年起代議政制的發展），但保留條文並沒有作正式的改變。更重要的是，由於保留條文屬許可性條文，而非強制性條文，因此即使要改為全面施行《公約》的條文，亦無需對保留條文作任何改動。參看：Yash Ghai, *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*（香港大學出版社）（第二版）（1999 年），第 408 至 409 頁。

10. 雖然《公約》第 25 條（丑）款的保留條文及《人權法例》第 13 條均提及行政會議，但兩者並不適用於香港特區行政長官選舉安排。有鑒於《基本法》第 54 至 56 條的條文，行政會議與行政長官明顯是兩個不同的機制。尤應注意的是，雖然行政長官負責主持行政會議，但他本身並不是行政會議的成員。換言

之，《公約》第 25 條（丑）款的保留條文及《人權法案條例》第 13 條，兩者均不可作為在行政長官選舉安排中不施行《公約》第 25 條（丑）款的理據。

總結

11. 就行政長官及立法會的產生，本會敦請特區政府確立及施行完全符合《基本法》及《公約》第 25 條的選舉制度。兩者的選舉辦法均不應存在任何歧視性的分野或不合理的限制，並需確保每一位香港特區居民均享有在真正、定期之選舉中投票及被選的權利和機會。此外，該選舉辦法亦當確保選舉普及和平等，並能保證選民意願之自由表達。

香港大律師公會

2007 年 8 月 24 日