有關國際公約的若干法律問題

宋小莊 法學博士

以國際公約為依據實行香港普選，會否殘缺不全，只能以香港基本法和全國人大常委會的決定為依據。國際公約有關普選的規定是否適用於2017年行政長官普選的問題非常複雜，普通市民不懂可以理解，但「佔領中環」和「真普選聯」中有不少律師、大律師、大學法學教師，不可能完全不知道，不向市民解釋箇中原由，實有誤導公眾之嫌。

最近香港社會對《公民權利和政治權利國際公約》第25(b)條有關普選的規定是否適用於2017年行政長官的普選引發爭論。有朋友問對此有何看法，筆者不揣淺薄解說一下：

一、如果爭論的目的是為了架空香港基本法和全國人大常委會的決定，這是應當堅決反對的。因為一國之內或一國之地區的首長之選舉，只能由本國的憲法或憲法性法律決定，不能由國際公約決定。不少發達民主國家也加入了上述國際公約，但都還沒有實現普選，英國和日本的國家元首就屬此例。如要適用國際公約，而不顧本國的法律，豈不是要強行改變英日的「君主制」，要學戴耀廷叫人佔領英國和日本的皇宮。

英國的選舉仍未完全遵照國際公約

二、如果說香港1985年已有立法局功能界別選舉、1991年立法局又有分區直選，則英國對上述國際公約第25(b)條的保留是沒有意義的，可視為撤銷，好像聯合國人權理事會提供的意見或回歸前個別香港法官在判詞中的說法一樣，筆者也不贊成，理由是：

(一)姑以英國為例，英國的下議院早就實現了普選，但上議院現在仍然採用委任制，何來不再保留或不能保留了。

(二)根據英國普通法的傳統，法院早有公約未經國內立法不得適用的慣例。香港回歸前也早有中英聯合聲明不得直接適用的判例（The Home Restaurant v Attorney General(1987)；Tang Ping-hoi v Attorney General(1987)），該判例並不抵觸香港基本法。對國際公約的實施，普通法的法官不應當發表太多的意見，否則就是饒舌了。

(三）1991年香港已制定《香港人權法案條例》，將上述國際公約本地化了，但即使如此，該條例仍然保留了英國當年對該國際公約的保留（含第25（b）條），香港特區也不能適用被保留的條文。這是不受「佔領中環」要挾，也不受「真普選聯」質疑的。

三、中國政府雖已加入上述國際公約，但目前全國人大常委會尚未批准。一旦全國人大常委會批准（包括決定是否保留）了，根據香港基本法第153條第1款的規定，「中央政府根據香港特區的情況和需要，在徵詢香港特區政府的意見後，決定是否適用於香港特區。」但全國人大常委會的批准需要通過考慮全國（包括內地和澳門）的情況，而未必只顧及香港特區的問題。

特首普選的依據是基本法和人大常委會決定

四、香港特區行政長官的普選，有參選、提名、選舉、任命四個主要階段，但從上述國際公約第25（b）條來看，該公約只涉及：1、投票和被選不受無理限制。2、選舉權要普及、平等、秘密、自由。從常理看，投票和被選是選舉階段的事。可以說上述國際公約未考慮參選、提名和任命三個主要階段的要求。因此，以國際公約為依據實行香港普選，就會殘缺不全，只能以香港基本法和全國人大常委會的決定為依據。對行政長官的參選，《行政長官選舉條例》有資格和喪失資格的規定，但還有待完善。對行政長官的提名，基本法第45條第2款以及全國人大常委會的有關決定已有原則性規定，有待「按民主程序」提名等問題的細化落實。

五、上述國際公約對選舉權有普及、平等、秘密、自由四大要求，據筆者觀察，這是指路明燈，而不是強制兑現。即使不保留的國家，也未必全部做到。就「普及」而言，世界各國都普及本國公民的選舉權，但香港只普及永久性居民，似乎還不夠普及。對於「平等」而言，有一人一（多）票平等、選民基礎大致相同（議席和選民數目相稱）、票值相等三個基本要求，但美國參議院的選舉以州為單位，就永遠滿足不了選民基礎大致相同的要求。英國首相的選舉有許多附加條件，不同執政黨還有不同的選舉方式，也永遠解決不了一人一票平等問題。香港立法會的分區直選採用比例代表制，也很難解決票值相等問題。儘管秘密投票最容易遵守，但有些國家對不投票作出處罰，也有違自由投票的原則。

學者有誤導公眾之嫌

凡此種種，有關上述國際公約的適用恐怕是非常複雜的，普通市民不懂，是可以理解的。但「佔領中環」和「真普選聯」中有不少是律師、大律師、大學法學教師，不可能完全不知道，實有誤導公眾之嫌。對此，筆者建議：

一、律政司司長是行政長官和特區政府的法律顧問，律政司設國際法科，可以作出解釋和澄清。

二、外交部特派員公署在了解香港特區公眾的困惑後，可與中國常駐聯合國代表聯絡，向聯合國人權理事會表述意見，請該理事會的成員說實話，不要只說香港特區反對派喜歡聽的話。

馬道立論釋法 不損司法獨立

香港文匯報訊（記者　鄭治祖）多年來，反對派動輒聲稱提請全國人大釋法是破壞香港法治。終審法院首席法官馬道立昨日出席香港大學法律系講座時稱，根據《基本法》第一百五十八條，終審法院有權邀請人大常委會作出釋法，而全國人大常委會對《基本法》的條文解釋，對香港法院具有約束力，即使人大常委會的解釋「不公平」，按照《基本法》，香港法院亦要跟從及執行。他又說，釋法不會動搖司法獨立性，最重要是取決於如何實踐，「如果每逢特區政府敗訴都提請人大釋法，肯定不為市民接受，同時亦不符合原則」。

馬道立昨日在香港大學法律系講座上，以「香港憲法之我見」為題發表演講。馬道立指出，法院會致力維護公眾利益，即是法庭在執行法律時，必會遵循公平、公義和維護尊嚴的基本理念，在處理所有訴諸法院的案件的方式都是完全一致的，恪守法律條文，依據法律精神判案。他強調，香港的司法信心在於判決有理據及有理由，並非不講原則，「在上述的原則基礎上，大家應對法院獨立有信心」。

基本法訂明人大具解釋權

針對《基本法》第一百五十八條訂明，《基本法》的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會，並由全國人民代表大會常務委員會授權香港特別行政區法院在審理案件時對本法關於香港特別行政區自治範圍內的條款自行解釋。馬道立重申，根據《基本法》第一百五十八條，全國人大常委會對《基本法》的條文解釋，對香港法院具有約束力，「《基本法》第一百五十八條的存在具有應用性，不能夠假裝它不存在」。

馬道立續指，由於人大常委會並非法院，在解釋《基本法》條文時，不一定需要提供任何理據，因此這情況令香港法院出現兩個困難：第一，法院並不清楚人大常委會解釋條文時考慮的理據；第二，由於香港實施普通法，法院在應用人大常委會解釋時有難度，但即使解釋是「荒謬或不公平」，香港的法院亦需要跟從。

■馬道立指，釋法不會動搖本港司法獨立性，最重要是取決於如何實踐。　劉國權 攝

不解「暴風論」關鍵在實踐

對於前終審法院非常任法官包致金退休前公開質疑，本港法治正面對暴風雨侵襲，馬道立回應時坦言，他不清楚包致金言論的意思，包致金亦無清楚闡述其意思，但重申全國人大常委會擁有《基本法》解釋權，釋法亦不會動搖司法獨立性，最重要是取決於如何實踐。他舉例指，如果每逢特區政府敗訴都提請人大釋法，肯定不為市民接受，同時亦不符合原則，否則不會動搖香港的司法獨立。

林煥光：國教風波中央讓步大

香港文匯報訊（記者　鄭治祖）國民教育爭議雖告一段落，但社會仍繼續關注。行政會議召集人林煥光（**見圖**）在理大一個有關教育的研討會上發表演講時表示，特區政府在國民教育風波中讓步，對大部分港人來說，只是代表政府未能推行一項有爭議的政策，但對北京來說，是一個重大的政治讓步。

林煥光指，香港應維護自己的核心價值，香港亦不應只作為中國其中一個城市，應該成為中國一個不同的城市。他並說，香港的核心價值亦一直轉變。於上世紀50年代至60年代，香港人會接受貪污的情況，但到70年代，香港人願意走出來以遊行抗議等方式，表明對現況的不滿。

他並說，中國歷史上，教育與政治一向被視為有緊密關係，教育的方式往往被利用來協助管治，又指在早前的國民教育事件上，對中央來說，香港是一個被寵壞和迷失的小孩，政府在國民教育風波上的挫敗，北京比港府感受更嚴重：「香港大部分人會認為，國教只是其中一件具爭議性的事件，但對於北京來說，則是一個政治上的挫折。」

陳家強：金發局借將利研究

香港文匯報訊（記者　鄭治祖）在立法會財務委員會首天的特別會議上，民主黨立法會議員單仲偕表示，政府新成立的金融發展局，屬下人員由財庫局及證監會借調，人數和借調時期沒有限制，而薪金由相關機構承擔，質疑做法是繞過立法會審批。財經事務及庫務局局長陳家強回應時表示，借調人員是具彈性的做法，有助金發局展開研究工作，3年後會檢討相關安排，強調金發局的工作透明度高，不會繞過立法會監察，目前並無打算在短期內增加人手。

政策基金目標清晰

民主黨主席劉慧卿批評政府設立越來越多基金，以營運不同政策項目，暫時已經有50多個，涉及款項龐大，認為基金運作欠缺透明度和問責性，奪取立法會財委會的審批功能，質疑政府為何不將資源投放於經常性開支。陳家強回應指，成立不同基金的做法是一種財務安排，並非要避開立法會監察，所有的基金都需要有清晰目標，以及為項目提供財政彈性，避免受經濟環境影響，亦顯示政府對個別政策項目的長遠承擔。

陳家強又稱，未來計劃成立一個由庫務科領導的工作小組，並邀請學者及相關專家加入，研究如何在公共財政上為人口高齡化以及政府其他長遠的財政承擔作出更周全的規劃，計劃於立法程序後展開工作，預期年底前向財政司司長提交報告。部門亦一直致力與主要貿易及投資夥伴，建立全面性避免雙重徵稅協定網絡，至今已簽訂27份協定。

服務收費不會大漲

在「用者自付」收費項目方面，陳家強稱，為免變為補貼，需要有系統進行檢討。各政策局及部門會檢討各自的收費項目，並提交未來一兩年的調整計劃，先處理一些不會直接影響民生，但多年未有調整的項目，以及一些收回成本率較低的項目。當局會適時適度調整收費，不會作一次過大幅調整，以免影響民生，並會繼續嚴格控制成本，盡量減少增加收費的需要。

鄧國威：合約工轉正年底檢討

香港文匯報訊（記者　鄭治祖）公務員事務局局長鄧國威表示，2006年至今，計劃將5,000多名合約員工轉職為公務員，現時已有大部分成功轉職；政府預計在新的財政年度，會有458個由合約員工轉化為公務員的職位。他續指，當局需要定期向聘請較多合約員工的部門了解實際情況，考慮將長期有需要和涉及特別技能的合約員工職位轉為公務員，更會在今年年底再行檢討有哪些合約職位可以轉化為公務員職位。

政府短期工種難受惠

立法會財委會將於一連5天召開特別會議，討論新一份財政預算案，而昨日首天會議，議員先就公務員開支情況進行討論。有議員認為，政府需要考慮合約員工的士氣，以免流失人才。鄧國威回應時稱，部分工種只是季節性需要，例如執行限奶令，海關亦聘請了合約員工協助，類似的短期工種，難以轉化為公務員。由2006年度起，公務員編制每年均有輕微增加約1%，在2013/14年度的開支預算草案中，預期公務員編制會增加1%，即1,708個職位，公務員編制預算將有171,422個。

鄧國威又指出，當局建議撥款10億4,730萬元，為向在職公務員、領取退休金人員以及其合資格家屬，在公務員診所和政府牙科診所提供醫療及牙科服務，以及應付發還醫療費用和醫院收費的開支，額外的撥款主要是用作增設牙科手術室，提升九龍公務員診所的服務，以及添置儀器。工聯會立法會議員鄧家彪及王國興就批評，沒有將中醫門診列入公務員醫療服務內，完全與特首梁振英在施政報告內提出推動中醫治療相違背。

倡撥逾245億發退休金

另外，鄧國威稱，公務員及司法人員的退休金方面，建議撥款245億6,870萬元，向符合資格的退休公職人員發放退休金。預算支出增加34億4,450萬元，即16.3%，主要因為退休人員人數將增加，並計及向在2012/13年度退休的人員發放所需的全年退休金開支。

李卓人操控碼頭工潮別有政治意圖

柳頤衡

廿四味

碼頭工潮昨日踏入第十二天，已令逾60艘原訂來港的貨輪轉往其他港口，令多個行業蒙受數以億元計的損失，但操控碼頭工潮的職工盟秘書長李卓人卻以此作為籌碼，就勞資談判設定的前提卻愈來愈強硬，他聲稱無論風吹雨打，會跟碼頭公司「鬥長命」，繼續煽動罷工抗爭。

工潮爆發初期，以職工盟為首的工會代表言之鑿鑿，宣稱碼頭工人薪金10年來從未增加，甚至低過1997年的水平。但事實上，多個職位的碼頭工人薪金都曾提高，其中，籠機操作員時薪由1997年的53元增加至現時的60元；塔機操作員的平均薪金就從1997年每小時62元增加至現在的71元。該工會隨後雖改口，不過並無解釋從未加薪的說法從何而來。

李卓人及職工盟一貫利用爭取勞工權益來挑動勞資對立，製造政治對抗。例如在2007年扎鐵工潮期間，李卓人亦煽動扎鐵工人與資方「鬥長命、撐到底」。李卓人當時混進扎鐵工人遊行隊伍，上演一幕即場除衫騷，露出發福的肚腩振臂高呼：「赤膊上陣，同工人同一陣線！」暴露出一副吃工運血汗而腦滿腸肥的工賊形象。有扎鐵工人批評李卓人只懂搞破壞，阻撓工程進行，工人無工開。地盤工人批評扎鐵工潮「害己害人」，「不單影響他們自己的收入，也會影響他人生活，你扎鐵工開唔到工，你唔好搞到我們都開唔到工！」

李卓人今次操控碼頭工潮，別有政治意圖。反對派喉舌《蘋果日報》將「佔領碼頭」與「佔領中環」掛鈎，說明這次工潮是配合「癱瘓中環」的前哨戰。反對派的策略，企圖以佔領碼頭為「佔領中環」作出試探性的進攻，使勞資糾紛政治化，把工人作為政治鬥爭可以犧牲的棋子，如果成功了，將來還可以利用各種工業行動，配合政治訴求，可以佔領香港任何地方。他們現在大力煽動仇富的心理，就是為了將來以反對官商勾結為名，奪取香港政權。

職工盟憑藉誇張騙取同情心，並成立罷工基金募捐，但其後派發罷工基金時，卻要求罷工工友必須加入職工盟才有錢派，變相踢工友入會。職工盟屬下碼頭業職工會的罷工基金表示，罷工基金已獲得海外65個國際工會支持罷工行動，截至昨天上午籌得346萬元捐款，今天將再度向每名工友發放1,500元生活津貼，預計派發逾70萬元。但這引起質疑：李卓人給予罷工者生活補貼的金錢哪裡來？是否有外國勢力和金錢介入和操控？

早在2004年，職工盟總幹事鄧燕娥在接受報章查詢時稱：他們早於1996年，即香港回歸前已向美國勞工組織AILS每年申請大量資助。雖然職工盟聲稱他們只是接受AILS的資助，而非NED。但根據NED網頁提供的資料，受美國政府資助的NED，是透過AILS間接支持職工盟。NED曾在網頁中指出，職工盟曾因反對《基本法》二十三條立法引起美國情報機構關注。職工盟今次操控碼頭工潮，自然引起海外反華勢力的關注、介入和操控。

工潮政治化絕非港人之福。警方應嚴格執法，對於煽動別人採取激烈違法行動的人，除了應受到社會譴責外，警方亦應追究他們的責任。