



香港

提交予聯合國人權事務委員會

第 135 屆會議，2022 年 6 月 27 日至 7 月 29 日

國際特赦組織是一個由一千萬人組成的運動，
以鼓動每個人心中的人性，爭取變革，

使我們所有人都能享有人權。
我們的願景是建立一個世界，

有權力的人遵守承諾、尊重國際法並有所承擔。

我們獨立於任何政府、政治意識形態、經濟利益或宗教；我們的資金主要來自會員和個人捐款。我們相信，與世界各地的人團結一致，以慈愛之心行動，可令我們的社會變得更美好。

© 國際特赦組織 2022

除非另有說明，本文中的內容以知識共享（署名、非商業用途、無衍生品、國際 4.0）許可方式授權。

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

欲了解更多資訊，請到訪我們網站上的許可頁面：

www.amnesty.org

如果材料歸屬國際特赦經濟以外的版權所有者，則該材料不受知識共享協議的約束。

2022 年首次出版

國際特赦組織

Peter Benenson House, 1 Easton Street
London WC1X 0DW, UK

索引號：ASA 17/5663/2022

原文：英文

amnesty.org

AMNESTY
INTERNATIONAL 

目錄

1. 簡介	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
2. 緊急情況規例條例、國家安全、煽動罪（第 2、4、21 條）	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
2.1 緊急情況規例條例	5
2.2 國家安全	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
2.3 煽動	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
2.4 建議	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
3. 言論自由（第 19 條）	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
3.1 立法機關中的言論自由	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.	
3.2 新聞自由	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
3.3 建議	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
4. 結社自由（第 22 條）	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
4.1 打壓公民社會組織	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
4.2 打壓工會	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
4.3 建議	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
5. 和平集會的自由（第 21 條）	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
5.1 2019-2020 年對示威活動的打壓	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
5.2 建議	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
6. 執法者使用武力	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
7. 任意拘捕或拘留；以及酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇（第 6、7、9 條）	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
7.1 2019 年示威活動中的任意拘留	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
7.2 建議	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

8. 自由和公平審訊的權利(第 9、14、15 條)	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
8.1 嚴格的保釋門檻和長時間的審訊前拘留	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
8.2 為國家安全法案件而特別委任的法官	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
8.3 得到代表律師的權利	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
8.4 追溯力	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
8.5 擴大國家安全法條款的適用範圍	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
8.6 建議	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
9. 基於性取向、性別認同、性別表達和性特徵的歧視 (第 2、17、26 條)	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
9.1 概論	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
9.2 建議	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
10. 尋求庇護者與難民(第 2、7、14 條)	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
10.1 概論	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
10.2 建議	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
11. 外來家庭傭工 (第 2、7、8、26 條)	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
11.1 概論	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
11.2 建議	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
12. 性工作者 (第 2、9、14 條)	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
12.1 概論	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
12.2 建議	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

1. 簡介

國際特赦組織在 2022 年 7 月聯合國人權事務委員會第 135 屆會議上提交香港的第四次定期報告之前，向委員會提供以下資訊。

本報告列出國際特赦組織對香港特區政府執行《公民權利和政治權利國際公約》（下稱《公約》）時的主要關注事項和建議。本報告重點關注《緊急情況規例條例》、國家安全、煽動罪、言論自由、結社自由、和平集會自由、執法者使用武力、任意拘捕和拘留、以及酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇、自由和公平審訊的權利、基於性取向、性別認同、性別表達和性別特徵的歧視、尋求庇護者和難民、外地勞工和性工作者。國際特赦組織對《公約》執行情況的關注，並不限於上述情況。

我們必須指出，自上次檢討會議以來，公民社會已發生劇變。自從 2019 年一連串的遊行示威之後，政府以法律為武器，包括採用定義過於廣泛的《國家安全法》及自 1967 年以來從未用作起訴的法律，用以打壓公民社會團體。曾經參與檢討進程的當地民間團體被迫解散、被起訴、或因擔心被起訴而不敢繼續展開國際倡議工作。¹

2. 緊急情況規例條例、國家安全、煽動罪（第 2、4、21 條）

2.1 緊急情況規例條例

2019 年 10 月 4 日，政府引用《1922 年緊急情況規例條例》，通過了《禁止蒙面條例》，幾乎全面禁止在公眾集會上蒙面。一宗就《禁止蒙面條例》是否合法的司法覆核案件中，終審法院裁定，應給予行政長官酌情權，因此該禁令並不違法。²

¹ 見 4.1 節「打壓公民社會組織」。

² 郭榮鏗及其他人訴行政長官會同行政會議及另一人；梁國雄訴律政司司長及另一人 (HKCFR 42), 香港終審法院 (2020), [legalref.judiciary.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2020/FACV000006_2020.docx](https://www.legalref.judiciary.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2020/FACV000006_2020.docx)

當行政長官宣佈通過《禁止蒙面條例》時，她沒有說香港處於緊急狀態。相反，她說的是「有一種嚴重危害公安的狀態」。³ 這令人擔心目前正在使用的《緊急情況規例條例》，在未來即使情況不甚嚴重，也有可能援引此條例對人權作出諸多限制，而這些限制，本應只能夠在緊急狀態下才能發生。⁴

2020年4月，上訴法院推翻了原訟法庭的判決，裁定《緊急情況規例條例》符合憲法，行政長官有權以「危害公安」為由頒佈緊急條例。⁵ 《緊急情況規例條例》目前的措辭和應用意味著它可以用於非緊急狀態。儘管《緊急情況規例條例》授予當局廣泛權力，但在國際法中通常只會在正式宣佈威脅國家安全的緊急狀態才會用到。在2019年10月實施「反蒙面法」時，行政長官林鄭月娥強調，香港並非處於「緊急狀態」。

《禁止蒙面條例》是利用《緊急情況規例條例》而快速通過的。《緊急情況規例條例》是一項可追溯到1922年的殖民地法律，授權行政長官會同行政會議可訂立「任何他認為有需要的規例」。⁶ 《緊急情況規例條例》的措辭基本上為政府開了一張空白支票，可以在沒有任何時間限制、條件或保障的情況下限制人權。《緊急情況規例條例》是一項過時且有嚴重缺陷的法例，它賦予行政部門廣泛而不受制約的權力。根據其措辭，廣泛的緊急措施只能由政府行政部門實施，然後廢除；在發生衝突的情況下，這些措施可取代任何其他法例或法規，也可以不管哪些條例是較新的，亦不管它在法律等級中的地位。

此外，該條例並沒有定期檢討和明確續訂條例的要求，也沒有任何其他規定可令緊急條例不再有效。宣佈「緊急情況或危害公安的情況」的決定和所有應對措施完全由行政部門決定，而且沒有明確要求立法會參與。就程序而言，使用《緊急情況規例條例》意味著制定法律的過程中可繞過香港的立法機關。然而，應該注意的是，香港政府已經確認，任何「根據《緊急情況規例條例》制定的法規都是附屬法例，需要經過立法會的審查」。⁷

香港政府在提交給人權事務委員會的報告中，在提及《緊急情況規例條例》時，總是與《公民權利和政治權利國際公約》第4條規定的緊急狀態相提並論。例如，在回應有關缺乏涵蓋緊急情況的詳細立法，以及《基本法》第18條的規定與《公民權利和政治權利國際公約》第4條的規定不一致時，政府表示，未來的「緊急狀態」所需的任何條例都將符合第4條。⁸ 但它沒有說《緊急情況規例條例》可以在第4條所設想的情況之外適用，也沒有說「……危害公安的場合」將受制於一個單獨的框架。相反，它承認根據《緊急情況規例條例》授予的權力「似乎非常廣泛」，但它受制於包括《公約》在內所保障的人權。⁹

³ “Hong Kong leader rolls out emergency mask law to quell anti-government protests”, *南華早報*, 2019年10月5日, [scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3031657/hong-kong-leader-rolls-out-emergency-mask-law-quell-anti](https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3031657/hong-kong-leader-rolls-out-emergency-mask-law-quell-anti)

⁴ 國際特赦組織香港分會, *Submission to Legislative Council Subcommittee on the Prohibition on Face Covering Regulation*, 2019年11月8日, [amnesty.be/IMG/pdf/hk_submissionlegcosubcommittee.pdf](https://www.amnesty.be/IMG/pdf/hk_submissionlegcosubcommittee.pdf)

⁵ 郭榮鏗及其他人訴行政長官會同行政會議及另一人；梁國雄訴律政司司長及另一人 (HKCFI 2820), 香港高等法院原訟法庭 (2019), [legalref.judiciary.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2019/HCAL002945A_2019.docx](https://www.legalref.judiciary.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2019/HCAL002945A_2019.docx), paras 166, 193; 郭榮鏗及其他人訴行政長官會同行政會議及另一人；梁國雄訴律政司司長及另一人 (HKCFA 42), 香港終審法院 (2020), [legalref.judiciary.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2019/CACV000541A_2019.docx](https://www.legalref.judiciary.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2019/CACV000541A_2019.docx), paras 346, 348, 349, 351, 352.

⁶ 《緊急情況規例條例》第2(1)條, [elegislation.gov.hk/hk/cap241](https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap241)

⁷ 國際特赦組織香港分會, *Submission to Legislative Council Subcommittee on the Prohibition on Face Covering Regulation*, [web.archive.org/web/20200529195333/www.amnesty.be/IMG/pdf/hk_submissionlegcosubcommittee.pdf](https://www.web.archive.org/web/20200529195333/www.amnesty.be/IMG/pdf/hk_submissionlegcosubcommittee.pdf)

⁸ 聯合國人權事務委員會, Report of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China in the light of the International Covenant on Civil and Political Rights: supplementary information, 2000年5月23日, 聯合國文件CCPR/C/HKSAR/99/1/Add.1, para 43。2019年11月8日舉行關於《緊急情況規例條例》及基於此的蒙面禁令的公開聆訊；見國際特赦組織香港分會, *Submission to Legislative Council Subcommittee on the Prohibition on Face Covering Regulation*, 2019年11月8日, [web.archive.org/web/20200529195333/www.amnesty.be/IMG/pdf/hk_submissionlegcosubcommittee.pdf](https://www.web.archive.org/web/20200529195333/www.amnesty.be/IMG/pdf/hk_submissionlegcosubcommittee.pdf)

⁹ 聯合國人權事務委員會, Report of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China in the light of the International Covenant on Civil and Political Rights: supplementary information, 2000年5月23日, 聯合國文件CCPR/C/HKSAR/99/1/Add.1, para 43.

2.2 國家安全

2020年5月，中國全國人民代表大會（人大）批准了一項決定，授權其常務委員會通過《國家安全法》。2020年6月30日，全國人民代表大會常務委員會（人大常務委員會）頒佈立法，直接將《國家安全法》加入香港《基本法》附件三，並宣佈新法將由香港政府直接頒佈，而不是將之制定成本地法例。儘管政府聲稱全國人大常委會已經充分考慮到香港各界對《國家安全法》的意見，但以這種方式制定法律等同實際上繞過香港的立法機關，而且這一連串事件沒有其他渠道進行任何正式和有意義的公眾諮詢或監督。¹⁰ 該法律的全文只是在其生效後才首次公佈。¹¹

儘管政府試圖為《國家安全法》中的罪行定義作出辯護，包括如「中國人民對『國家統一』有深刻、清晰的認知」¹² 這樣的推論，但自該法頒佈以來，以國家安全罪名作出的拘捕和起訴清楚證明，該法對「國家安全」的寬泛定義並不明確，而且在法律上也難以預測。它沿用了中國中央當局《國家安全法》的措辭，一直以來被任意用作限制言論自由、和平集會和結社自由的權利，以及鎮壓異議和政治反對派的藉口。¹³ 《國家安全法》的通過方式和其寬泛的定義，反映了中國大陸國家安全法是模糊的，這些都嚴重破壞了「一國兩制」的原則，威脅到《基本法》中規定的人權保障。¹⁴

該法實施後，政府立即開始廣泛使用該法對付和平異議人士。那些實際上或被認為批評香港或中國大陸現任政府及政治制度的政黨、學者、其他組織以及個人，當局指控他們「威脅國家安全」，並試圖為侵犯人權的審查、騷擾、拘捕和起訴作出辯解。¹⁵

有明確的證據顯示，《國家安全法》中的所謂人權保障措施實際上是無用的。¹⁶ 該法廢除了當地案例法和國際條約中現有的人權保障措施。該法對任何合法的言論表達、和平示威或捍衛人權工作都沒有豁免，使得該法可被用來限制權利和自由，其方式已超出了國際人權法和人權標準所允許的範圍。¹⁷

《國家安全法》授予執法機關廣泛的調查權力，並有可能使執法機關不用履行香港法律規定尊重和保障人權的責任，¹⁸ 這條新的法例使香港刑事程序中本來就已不完整的人權保障變得更加無效。¹⁹ 《國家安全法》給予國家安全機關及其人員免予起訴和大量豁免權，並明確指出若發生衝突時，它可凌駕於任何香港法律。中央政府維護國家安全辦公室及其工作人員不屬於香港的管轄範圍，這意味著他們在香港的行動或其他行為不受當地法院審查，也不受當地法律的約束。

2.3 煽動

自2020年開始，自《公民權利和政治權利國際公約》在香港生效以來，政府首次以殖民時代的煽動罪為武器，起訴行使言論自由權利的政治行動者、記者和作家。自1967年以來，沒有人因為這些法律而被起

¹⁰ Replies of Hong Kong, China to the list of issues in relation to its fourth periodic report, CCPR/C/CHN-HKG/RQ/4 (2021) para 24.

¹¹ Han Zhu, "A Chinese Law Wedge into the Hong Kong Common Law System: A Legal Appraisal of the Hong Kong National Security Law", 17 March 2022, Northwestern University Journal of Human Rights (Forthcoming), Volume 21, Issue 2, ssrn.com/abstract=4093471

¹² 中國香港對與第四次定期報告有關的問題清單的回應，CCPR/C/CHN-HKG/RQ/4 (2021) para 13(1)

¹³ 見國際特赦組織，*China: Scrap draconian new national security law* (News, 1 July 2015), [amnesty.org/en/latest/news/2015/07/china-scrap-draconian-new-national-security-law](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/07/china-scrap-draconian-new-national-security-law)；也見，Amnesty International, *Hong Kong: In the name of national security* (Index: ASA 17/4197/2021)，2021年6月29日，[amnesty.org/en/documents/asa17/4197/2021/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/4197/2021/en/)

¹⁴ 《基本法》第27及39條，www.basiclaw.gov.hk/en/basiclaw/chapter3.html

¹⁵ 見第3節「言論自由」。

¹⁶ 國際特赦組織，*Hong Kong: In the name of national security* (Index: ASA 17/4197/2021)，2021年6月29日，[amnesty.org/en/documents/asa17/4197/2021/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/4197/2021/en/)，pp 12-18

¹⁷ 見第8節「自由和公平審訊的權利」。

¹⁸ 《國家安全法》第43條，[elegislation.gov.hk/fwddoc/hk/a406/eng_translation_\(a406\)_en.pdf](https://www.elegislation.gov.hk/fwddoc/hk/a406/eng_translation_(a406)_en.pdf)；國際特赦組織，*Hong Kong: In the name of national security* (Index: ASA 17/4197/2021)，2021年6月29日，[amnesty.org/en/documents/asa17/4197/2021/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/4197/2021/en/)，pp 12-13

¹⁹ 聯合國禁止酷刑委員會，審議結論：香港特別行政區，2009年1月19日，聯合國文件CAT/C/HKG/CO/4 (2009)，para. 12；聯合國禁止酷刑委員會，審議結論：香港特別行政區，2016年2月3日，聯合國文件CAT/C/CHN-HKG/CO/5，para. 8；國際特赦組織，"Hong Kong: Arbitrary arrests, brutal beatings and torture in police detention revealed" (新聞，2019年9月19日)，www.amnesty.org/en/latest/news/2019/09/hong-kong-arbitrary-arrests-brutal-beatings-and-torture-in-police-detention-revealed

訴。2021年7月，五名語言治療師被拘捕，他們後來被控在出版一系列兒童書籍後密謀出版「煽動性材料」。²⁰ 2021年12月，已停業的傳媒《立場新聞》的高層和董事會成員因「煽動性出版物」而被捕。²¹ 2022年4月6日，警方國安處以煽動罪拘捕6人，因為他們在法庭聽審時「造成騷擾」。²² 隨後，兩人因在法庭上鼓掌和呼喊口號而被控煽動罪。²³ 2022年4月10日，一名記者因涉嫌發佈「煽動性材料」被捕。²⁴ 2022年4月20日，一名政治行動者因在公眾場合高呼「打倒共產黨」和「五大訴求，缺一不可」等口號而被判「發表煽動性言論」，並判處40個月監禁。²⁵

2.4 建議

國際特赦組織呼籲香港政府：

- 澄清《緊急情況規例條例》允許哪些權力和程序用於緊急狀態，以及相對於緊急狀態而言，如何定義「危害公安」的情況；而與正常時期的擾亂公共秩序又如何區分。
- 明確限制《緊急情況規例條例》只適用於《公約》第4條中規定的緊急狀態，以釐清法律並減少濫用的情況。
- 修訂《緊急情況規例條例》，使其符合《公約》的要求，特別是第4條，對《緊急情況規例條例》的任何使用都設時間限制，強制定期審查和明確更新，以考慮每項法規是否需要繼續，並允許對宣佈「緊急情況或危害公安的情況」和任何執行措施進行全面的立法和司法審查；根據《公約》規定，使用緊急權力需要有克減。
- 取消給予國家安全機關及其人員完全豁免被當地法院及法律起訴，以及取消大量其他豁免的權力。
- 檢討及修訂所有侵犯行使人權（特別是言論、和平集會和結社自由權利）的法律和法規，並終止所有相關政策和措施；確保任何旨在保護國家安全或以反恐名義制定的法律，都有明確和嚴格的界定，並包括提供充分保障和有效的補救措施，以防止濫權，並符合國際人權法及人權標準。
- 確保任何適用於該地區的新法律在生效前，受到真正和有意義的公眾和政治檢閱。
- 確保以國家安全為由而對《公民權利和政治權利國際公約》所允許的權利作出限制，不是用於對付幾乎不對法律與秩序構成威脅的個人或團體，並只在「為保護國家生存、領土完整或政治獨立，不受武力威脅的必要情況下」才可被引用。也需確保在發生這種明顯而緊迫的危險情況時，只使用侵擾性最小的措施以實現既定目的。

²⁰ “National security police arrest 5 Hong Kong trade union members for conspiracy to publish ‘seditious’ children’s books”, *Hong Kong Free Press*, 2021年7月22日, hongkongfp.com/2021/07/22/national-security-police-arrest-5-hong-kong-trade-union-members-for-conspiracy-to-publish-seditious-material/

²¹ 國際特赦組織, *Hong Kong: Downward spiral for press freedom continues after arrests* (新聞, 2021年12月29日), [amnesty.org/en/latest/news/2021/12/hong-kong-downward-spiral-for-press-freedom-continues-after-arrests](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/hong-kong-downward-spiral-for-press-freedom-continues-after-arrests)

²² 國際特赦組織, *Hong Kong: ‘Sedition’ arrests after clapping in court a new low for human rights* (新聞, 2022年4月6日), [amnesty.org/en/latest/news/2022/04/hong-kong-sedition-arrests-after-clapping-in-court-a-new-low-for-human-rights](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/04/hong-kong-sedition-arrests-after-clapping-in-court-a-new-low-for-human-rights)

²³ “2 face sedition charges after allegedly ‘causing nuisance’ in Hong Kong courts”, *Hong Kong Free Press*, 2022年4月8日, hongkongfp.com/2022/04/08/2-face-sedition-charges-after-allegedly-causing-nuisance-in-hong-kong-courts

²⁴ “Hong Kong journalist arrested for alleged sedition”, *半島電視台*, 2022年4月11日, [aljazeera.com/news/2022/4/11/hong-kong-journalist-arrested-for-alleged-sedition-reports](https://www.aljazeera.com/news/2022/4/11/hong-kong-journalist-arrested-for-alleged-sedition-reports)

²⁵ “Hong Kong activist jailed for 3 years over protest slogans”, *日經亞洲*, 2022年4月20日, asia.nikkei.com/Spotlight/Hong-Kong-security-law/Hong-Kong-activist-jailed-for-3-years-over-protest-slogans

3. 言論自由（第 19 條）

3.1 立法機關中的言論自由

作為令香港異見者噤聲的部署之一，政府已有效地清除立法會和區議會中的政治反對派。在維護國家安全的名義下，和平的政治表達受到極大的限制，甚至被刑事化。²⁶當局拘捕並控告那些僅因宣揚特定觀點或批評政府而希望參與公共事務的個人，迫使反對派人物及其支持者自我審查其政治言論。

支持民主的候選人被取消選舉資格，這顯然是專門針對那些與政府觀點相左的候選人，包括對香港政治地位的觀點。²⁷政府以主張香港獨立和原則上反對《國家安全法》等為理由，認為這些立法者不能真正履行其憲法職責。

2016 年，當局開始禁止支持港獨的候選人參加選舉。2018 年，兩名候選人被禁止參加立法會補選，因為當局認為主張自決的候選人沒有對香港特別行政區表示效忠。當局還以沒有對香港作為中國不可分割的一部分表示效忠為由，解除了當選議員的職務。²⁸

2020 年 11 月 11 日，人大常務委員會通過一項決議，允許香港政府因和平的政治異議而取消立法會議員的資格。²⁹決議通過後幾分鐘，政府宣佈取消四名民主派立法會議員的資格，並即時生效。³⁰同一天，其餘所有反對派立法會議員集體辭職。

2021 年 1 月 6 日，警方以「串謀顛覆」的《國家安全法》罪名拘捕 53 名支持民主的立法會議員和行動者。該控罪與 2020 年 7 月組織和參與自發的「初選」有關，目的是為該年的立法會選舉（最終被推遲）選出候選人。被捕人士中的 47 人隨後被起訴並等待審判。

3.2 新聞自由

²⁶ 國際特赦組織, *China: Disqualification of Hong Kong lawmakers deals another blow to rule of law* (新聞, 2020 年 11 月 11 日), [amnesty.org/en/latest/news/2020/11/china-disqualification-of-hong-kong-lawmakers-deals-another-blow-to-rule-of-law-2/](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/11/china-disqualification-of-hong-kong-lawmakers-deals-another-blow-to-rule-of-law-2/)

²⁷ 國際特赦組織, *Hong Kong: Mass disqualification of pro-democracy candidates reeks of political repression* (新聞, 2020 年 7 月 30 日), [amnesty.org/en/latest/news/2020/07/hong-kong-mass-disqualification-of-prodemocracy-candidates-reeks-of-political-repression/](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/07/hong-kong-mass-disqualification-of-prodemocracy-candidates-reeks-of-political-repression/)

²⁸ 香港特區政府新聞稿, *特區政府就宣誓事件聲明*, 2016 年 12 月 2 日, [info.gov.hk/gia/general/201612/02/P2016120201005.htm](https://www.info.gov.hk/gia/general/201612/02/P2016120201005.htm)

²⁹ 中華人民共和國全國人民代表大會, *China's top legislature adopts decision on HKSAR LegCo members' qualification*, 2020 年 11 月 12 日, [npc.gov.cn/englishnpc/c23934/202011/d2a89c95fb3d4db5b8bedd5988445ad1.shtml](https://www.npc.gov.cn/englishnpc/c23934/202011/d2a89c95fb3d4db5b8bedd5988445ad1.shtml) 該決定規定, 如果立法會議員不符合維護《基本法》和效忠香港特區的要求, 將被取消資格。這包括主張或支持「香港獨立」、拒絕承認國家主權及尋求外國或外部勢力干涉香港特區事務。

³⁰ 香港特區政府新聞稿, *特區政府根據全國人大常委會就香港特區立法會議員資格問題所作出決定而宣布喪失立法會議員資格的人士*, 2020 年 11 月 11 日, [info.gov.hk/gia/general/202011/11/P2020111100779.htm](https://www.info.gov.hk/gia/general/202011/11/P2020111100779.htm)

香港的出版商、作家和記者只因和平行使其言論自由而受到騷擾、起訴，甚至暴力對待。2015 年，五名香港的出版商和書商在印刷批評中國政府的書籍後失蹤。³¹ 瑞典人桂民海是其中一位書商，他於 2016 年再次在中國國營媒體上出現，看來是被迫「認罪」。在 2017 年桂民海短暫獲釋後，他於 2018 年與兩名瑞典外交官前往北京就醫時被便衣公安扣押，受到嚴密監視。³² 桂民海隨後被中國法院以「為境外非法提供情報」的罪名判處 10 年有期徒刑。³³ 桂民海和其他書商的拘留和失蹤，對香港的言論和出版自由產生了寒蟬效應。

香港政府利用國家安全和煽動罪起訴批評政府的傳媒機構和記者。2020 年 8 月 10 日，支持民主的報紙《蘋果日報》創辦人被捕時，警方突襲《蘋果日報》的辦公室和新聞編輯部，翻閱可能包含採訪資料的檔案。³⁴ 根據《國家安全法》第 43(1)(2)條簽發的手令，警方有權搜查和扣押採訪資料，據說有 500 名警員封鎖蘋果日報大樓，並沒收了電腦和檔案。³⁵ 2021 年 6 月 17 日，警方根據《國家安全法》的規定，再次突襲《蘋果日報》辦公大樓，拘捕五名高層管理人員。保護新聞材料，讓傳媒能夠不用擔心報復的情況下揭露不法勾當尤為重要，這也是這些材料通常得到法律保護而不被扣押的原因。沒有了這些保障除了危害新聞自由之外，也使保密的消息來源和線人面臨迫在眉睫的危機。³⁶

警方以國家安全為由，對《蘋果日報》採取前所未有的措施，導致其於 2021 年 6 月 24 日關閉。在不到一年的時間裡，該報的創辦人、五名高層管理人員和兩名編輯因《國家安全法》而被捕。警方指控該傳媒「與外國勢力勾結」，發表與外國對中國和香港政府官員實施制裁有關的文章。當局隨後凍結了與《蘋果日報》有關的公司所擁有的 1,800 萬港元（232 萬美元）資產，迫使該傳媒集團因資金不足而停止運營。

2021 年 12 月 29 日，《立場新聞》的高層管理人員和董事會成員因出版「煽動性出版物」被捕，這是一條古老的殖民時代規例，最後一次修訂是在 1970 年代。國家安全警察搜查這家網媒，並凍結超過 6,100 萬港元（約 780 萬美元）資產。《立場新聞》在同一天停止運作。³⁷

自《國家安全法》頒佈以來，在不到兩年時間裡，至少有 9 家獨立媒體因該法的威脅而關閉。

2021 年，政府大幅重組公共廣播機構香港電台，刪除其網上資料庫中的所有影片，解僱批評政府的節目主持人，並取消不遵循官方路線的節目。

當局亦針對香港記者協會（記協）。2021 年 1 月，職工會登記局要求記協提供更多的財務資料，並說明以前的活動。保安局局長還批評記協「滲透」校園，並敦促該組織公佈其成員的資訊。國營媒體經常針對記協，將批評當局的新聞工作及有國際夥伴關係作為「危害國家安全」的「證據」。例如，國營媒體因記協有份參與「人權新聞獎」而指責他們「與外國勢力勾結」，該獎項是一個表彰亞洲各地人權報導

³¹ 國際特赦組織香港分會，*Open letter to Chief Executive on 5 missing booksellers*，2016 年 3 月 4 日，[web.archive.org/web/20200309040119/https://www.amnesty.org/hk/en/open-letter-to-chief-executive-on-5-missing-booksellers/s](https://www.amnesty.org/hk/en/open-letter-to-chief-executive-on-5-missing-booksellers/s)

³² 國際特赦組織，*China: Bookseller handed outrageous 10-year sentence must be released*（新聞稿：2020 年 2 月 25 日），[amnesty.org/en/latest/news/2020/02/china-bookseller-handed-outrageous-10-year-sentence-must-be-released](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/02/china-bookseller-handed-outrageous-10-year-sentence-must-be-released)

³³ 國際特赦組織，*Urgent Action: Imprisoned bookseller at risk of ill-treatment* (Index: ASA 17/5268/2022)，[amnesty.org/ar/wp-content/uploads/2022/02/ASA1752682022ENGLISH.pdf](https://www.amnesty.org/ar/wp-content/uploads/2022/02/ASA1752682022ENGLISH.pdf);

國際特赦組織，*China: Bookseller handed outrageous 10-year sentence must be released*（新聞稿：2020 年 2 月 25 日），[amnesty.org/en/latest/news/2020/02/china-bookseller-handed-outrageous-10-year-sentence-must-be-released](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/02/china-bookseller-handed-outrageous-10-year-sentence-must-be-released)

³⁴ 國際特赦組織，*Hong Kong: Targeting of pro-democracy newspaper threatens press freedom*（新聞：2020 年 8 月 10 日），[amnesty.org/en/latest/news/2020/08/hong-kong-targeting-of-pro-democracy-newspaper-is-threat-to-press-freedom](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/08/hong-kong-targeting-of-pro-democracy-newspaper-is-threat-to-press-freedom)

³⁵ 國際特赦組織，*Hong Kong: Hong Kong: Apple Daily raid, arrests a brazen attack on press freedom*（新聞：2021 年 6 月 17 日），[amnesty.org/en/latest/news/2021/06/hong-kong-apple-daily-raid-arrests-a-brazen-attack-on-press-freedom](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/06/hong-kong-apple-daily-raid-arrests-a-brazen-attack-on-press-freedom)

³⁶ 促進和保護意見和言論自由權問題特別報告員·報告·2015 年 9 月 8 日·聯合國文件 A/70/361; 聯合國人權事務委員會，一般性意見 34：第 19 條：意見和表達自由，2011 年 9 月 12 日·聯合國文件 CCPR/C/GC/34, para 45

³⁷ 國際特赦組織，*Hong Kong: Downward spiral for press freedom continues after arrests*（新聞：2011 年 12 月 29 日），[amnesty.org/en/latest/news/2021/12/hong-kong-downward-spiral-for-press-freedom-continues-after-arrests](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/hong-kong-downward-spiral-for-press-freedom-continues-after-arrests)

的獎項，以前由香港外國記者會及現已解散的國際特赦組織香港分會舉辦。³⁸ 2022 年 4 月 25 日，由於《國家安全法》帶來的「不確定性」，香港外國記者會宣佈暫停舉辦「人權新聞獎」。³⁹

3.3 建議

國際特赦組織呼籲香港政府：

- 撤銷刑事檢控並釋放僅僅行使言論自由或其他人權的人士，並在今後停止這類檢控。
- 根據《公約》第 19 條制定措施，以便有效保證新聞自由，不受審查和不受阻礙，包括廢除任何對言論自由的不合理限制，不論是直接還是間接的，特別是對傳媒的限制。
- 處理威脅、攻擊、騷擾和恐嚇記者的問題，包括徹底、迅速和獨立調查針對記者的侵犯人權行為和侵害行為，並在公平審訊中將涉嫌犯罪的人繩之以法，同時向受害者提供有效補救和適當賠償。

4. 結社自由（第 22 條）

4.1 打壓公民社會組織

自《國家安全法》頒佈以來，近 100 個在香港運作的公民社會組織因面對該法帶來的威脅而被迫解散或搬遷。《國家安全法》在公民社會團體中產生了前所未有的寒蟬效應。在 2020 年，有 15 個團體和網絡在向聯合國人權事務委員會通過報告前的問題清單提交資料，但由於《國家安全法》帶來的威脅，有近一半的團體要麼關閉、離開香港，要麼停止所有活動。⁴⁰ 曾經促進公民社會團體參與聯合國人權機制的當地人權組織在 2020 年解散。他們當中有些領袖目前被拘留，以國家安全罪名等待審判，其他人則被迫流亡。國際特赦組織已經收集到一些來自團體的證據，這些團體因為擔心被控「與外國勢力勾結」而不敢參加是次檢討。在這種情況下，政府聲稱其保障人權的工作「受到香港特別行政區立法會、傳媒和各種非政府組織的公開監察」完全是虛假的。⁴¹

國家安全警察利用《國家安全法》賦予的廣泛權力，調查行動者和公民社會組織。當局的目標是那些得到廣泛支持和有能力動員民眾的公民社會團體。他們致函公民社會組織，要求提供資訊，包括其成員、工作人員和夥伴組織的個人資料，以及其財務和活動情況。香港市民支援愛國民主運動聯合會（支聯會）和民間人權陣線（民陣）的成員拒絕遵從這些要求後，根據《國家安全法》遭到起訴。

警方指控支聯會和民陣為「外國代理人」和「與外國勢力勾結」。警方以每年的六四燭光晚會作為支聯會「危害國家安全」的證據。2021 年 9 月 6 日，支聯會和其四名前委員會成員被控煽動顛覆。警方亦凍結了支聯會的資產。10 月，香港行政長官以支聯會的目標是結束中國一黨專政、威脅國家安全為理由，下令將支聯會從公司註冊處除名。

³⁸ 新聞背後 自行解散是記協唯一出路，*Takungpao.com.hk*，2022 年 4 月 25 日，[takungpao.com.hk/opinion/233119/2022/0425/712243.html](https://www.takungpao.com.hk/opinion/233119/2022/0425/712243.html)

³⁹ 香港外國記者會，*Important Notice from the President*，2022 年 4 月 25 日，[fcchk.org/press-freedom/hrpa/](https://www.fcchk.org/press-freedom/hrpa/)

⁴⁰ 聯合國人權條約機構，《公民權利和政治權利國際公約》第 135 屆會議（2022 年 6 月 27 日至 2022 年 7 月 29 日）。tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2572&Lang=en

⁴¹ 中國香港對有關其第四次定期報告的問題清單的答覆，CCPR/C/CHN-HKG/RQ/4 (2021) para 8.

2021年10月25日，國際特赦組織宣佈，由於《國家安全法》帶來的風險和限制，關閉其在香港的兩個辦事處。⁴²

結社和言論自由受到的打擊岌岌可危，2018年，政府根據《社團條例》（第151章）第8條禁止香港民族黨的運作，並採納香港警方的觀點，即此禁令是「為了國家安全、公眾安全、公眾秩序和保護他人的權利和自由」。⁴³人權事務委員會曾特地指出《社團條例》必須改革。⁴⁴

國家安全對公民社會組織的打壓延伸到香港以外的團體。2022年3月，香港國家安全處向英國組織香港監察(Hong Kong Watch)行政總監發出一封信，指責該組織從事「危害國家安全」活動，如「遊說外國實施制裁」和「其他敵對活動」。警方指控該組織違反《國家安全法》第29條，該條規定與外國勢力勾結是罪行。由於這一指控，警方封鎖了香港監察在香港的網站。⁴⁵

自2021年以來，當局至少封鎖了四個批評香港政府的公民社會團體網站。

4.2 打壓工會

自《國家安全法》實施以來，數十個工會被迫解散，包括香港最大的兩個工會。面對當局大力施壓，香港最大的教師工會——香港教育專業人員協會（教協）和最大的民主工會聯盟——香港職工會聯盟（職工盟）分別於2021年8月和10月停止運作。

教協擁有超過90,000名會員，是香港最大的行業工會。自2021年7月以來，它一直被中國國營媒體批評，一些人稱教協為「惡性腫瘤」，必須將之「剷除」。香港教育局隨後宣佈停止與教協所有工作關係。2021年8月，教協以「巨大的壓力」為由，宣佈解散計畫。

被迫停止運作後不久，2021年9月，由於政治壓力，職工盟宣佈其計畫解散。職工盟由90個附屬工會組成，代表來自不同行業的15萬名會員。它是香港唯一獨立和自主的工會聯盟。與教協的情況類似，中國國營媒體在2021年8月發起一場針對職工盟的抹黑運動。時任職工盟總幹事蒙兆達後來在接受傳媒採訪時說，在一個月內有來自北京的代理人與他聯絡了三次，威脅他如果他拒絕回答問題，國家安全部門將採取行動。⁴⁶職工盟於2021年9月19日宣佈解散，並於2021年10月3日通過了相關決議。然而，當局的騷擾仍在持續。2022年3月，國家安全警察帶走四名前職工盟成員查問。警方亦搜查職工盟的辦公場所，帶走了電腦和檔案進行調查。

此外，香港職工會登記局對包括香港記者協會在內的至少四個工會展開調查，質疑這些工會的活動是否與他們的原則有關。在這種威脅和恐懼氣氛下，20多個工會被迫解散。

香港當局還誓要通過法律規定加強對工會的控制。香港勞工及福利局局長羅致光表示，根據《國家安全法》，當局有責任監察和管理社會組織，包括根據《職工會條例》註冊的工會。他警告如果工會違反《國家安全法》，將被吊銷註冊資格。⁴⁷

⁴² 國際特赦組織，*Amnesty International to close its Hong Kong offices*（新聞，2021年10月25日），[amnesty.org/en/latest/news/2021/10/amnesty-international-to-close-its-hong-kong-offices](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/10/amnesty-international-to-close-its-hong-kong-offices)

⁴³ 國際特赦組織，*Hong Kong: Proposed ban on pro-independence political party a dangerous blow for freedom of association and expression*（新聞稿，2018年7月17日），www.amnesty.org/en/latest/news/2018/07/hong-kong-political-party-ban

⁴⁴ 聯合國人權事務委員會的審議結論（以下簡稱人權委員會）：香港。聯合國文件 CCPR/C/79/Add.117 (1999), para. 20.

⁴⁵ 國際特赦組織，*Hong Kong: Targeting of UK human rights charity signals disturbing expansion of repression*（新聞：2022年3月14日），[amnesty.org/en/latest/news/2022/03/hong-kong-targeting-of-uk-human-rights-charity-signals-disturbing-expansion-of-repression](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/03/hong-kong-targeting-of-uk-human-rights-charity-signals-disturbing-expansion-of-repression)

⁴⁶ “Beijing loyalists stalk Hong Kong civil society leaders”，*金融時報*，28 December 2021年12月28日，[ft.com/content/4947c416-1d16-40a4-94d2-3b4c7dff1584](https://www.ft.com/content/4947c416-1d16-40a4-94d2-3b4c7dff1584)

⁴⁷ “Trade unions may be revoked if violated the national security law”，*The Standard*，2021年5月16日，[thestandard.com.hk/breaking-news/section/4/172337/Trade-unions-may-be-revoked-if-violated-the-national-security-law](https://www.thestandard.com.hk/breaking-news/section/4/172337/Trade-unions-may-be-revoked-if-violated-the-national-security-law)

4.3 建議

國際特赦組織呼籲香港政府：

- 確保沒有人因行使結社自由權利而被定罪，也沒有人因其人權工作而受到威脅、攻擊、騷擾、誹謗、恐嚇或報復。
- 立即無條件釋放所有僅因和平行使其人權，包括結社權利而被拘留或監禁的人。
- 無論是法律上還是在實踐時，保證社團有權尋求、接受和使用來自國家、外國和國際來源的資助，而無需事先授權或受到不當干擾。

5. 和平集會的自由(第 21 條)

5.1 2019-2020 年對示威活動的打壓

在檢討期間，政府對和平集會自由的權利施加不相稱的限制日益增加。截至 2022 年 5 月，批評政府的個人或團體幾乎不可能組織和平集會而沒有被起訴的風險。

《逃犯及刑事事宜相互法律協助法例條例草案》(引渡法案)的提議引發了從 2019 年 3 月開始的一連串示威活動，包括 6 月 9 日、6 月 16 日和 8 月 18 日三次大規模和平示威活動，每次都吸引了約 100 至 200 萬人參加。由於政府拒絕回應示威者的要求，2019 年的示威活動變得更加頻繁，規模更大。香港警方逐漸採取更嚴厲的方法限制公眾集會，從撤銷遊行人士的「不反對通知書」到以「公共安全問題」為由，直接反對示威活動。⁴⁸ 雖然絕大多數示威者是和平的，但隨著一年時間過去，暴力事件開始出現。警方使用不必要、魯莽且過度的武力，以及這種行為持續不受懲罰的現象，很大程度助長了暴力的出現。⁴⁹ 2019 年 10 月，政府宣佈全面禁止在示威活動中使用口罩等全部或部分面部遮蓋物。反蒙面法對和平集會、私隱、尊嚴、健康和免受歧視等人權產生了深遠的不良影響。

自 2019 年以來，警方在集會期間執法時，對示威者造成的破壞採取零容忍的態度。在 2019 年 6 月至 2021 年 1 月期間，國際特赦組織記錄了香港警方為控制人群而採取魯莽且任意的策略，其模式令人震驚。

⁵⁰ 警方只在極少情況下意願疏導集會，但沒有意願在出現問題或緊張局面時進行談判。

⁴⁸ “Don’t forget our original intentions’: Thousands protest in Kowloon, as Hong Kong police fire tear gas”, *Hong Kong Free Press*, 2019 年 12 月 2 日，hongkongfp.com/2019/12/02/pictures-hong-kong-police-fire-tear-gas-whampoa-tsim-sha-tsui-mong-kok-disrupting-protest-calm/; “Riot police move in, end rally in support of Uighurs”，香港電台，2019 年 12 月 22 日，news.rthk.hk/rthk/en/component/k2/1499065-20191222.htm; Kris Cheng, “Hong Kong police ban major protest against anti-mask law, citing risk of bombs, arson and unrest”, *Hong Kong Free Press*，2019 年 10 月 18 日，hongkongfp.com/2019/10/18/hong-kong-police-ban-major-protest-anti-mask-law-citing-risk-bombs-arson-unrest

⁴⁹ 國際特赦組織，*Hong Kong: Lack of accountability for police violence could fuel unrest* (新聞，2020 年 3 月 5 日)，amnesty.org/en/latest/news/2020/03/hong-kong-lack-accountability-police-violence-fuel-unrest; 國際特赦組織，*How not to police a protest: Unlawful use of force by Hong Kong police* (Index: ASA 17/0576/2019)，2019 年 6 月 21 日，amnesty.org/en/documents/asa17/0576/2019/en

⁵⁰ 國際特赦組織，*How not to police a protest: Unlawful use of force by Hong Kong police* (Index: ASA 17/0576/2019); 國際特赦組織，*Hong Kong: Arbitrary arrests, brutal beatings and other torture in police detention revealed* (新聞稿，2019 年 9 月 19 日)，amnesty.org/en/latest/news/2019/09/hong-kong-arbitrary-arrests-brutal-beatings-and-torture-in-police-detention-revealed

當局利用《公安條例》（第 245 章）起訴和監禁參加和平集會和行使言論自由權利的行動者。24 名行動者因參加香港一年一度紀念 1989 年 6 月 4 日天安門廣場鎮壓事件的晚會，被「未經批准的集會」罪名判處 4 至 16 個月的監禁。2021 年 12 月 13 日，人權律師及天安門事件燭光晚會的組織者之一周幸彤，因參加 2020 年 6 月 4 日紀念天安門鎮壓事件和平燭光晚會而被判處 12 個月監禁。2022 年 1 月 4 日，她在社交媒體上發表一篇呼籲人們在 2021 年 6 月 4 日紀念天安門鎮壓事件的帖文後，在第二次定罪中因「煽動他人參加未經批准的集會」而被判處 15 個月監禁。

《公安條例》的規定和應用並不符合國際人權法及和平集會權利的標準。⁵¹ 聯合國人權條約機構及專家長期以來一直對香港政府過度限制和平集會自由的權利表示關注。根據香港《公安條例》第 14 至 15 條，希望組織示威活動的人士必須在集會前取得警方的「不反對通知」。參加去年天安門和平集會的 24 名行動者被捕，當中一些人被關進監獄。諸如「煽動他人參加未經批准的集會」等含糊的控罪似乎是有政治動機的，旨在阻止和平行使集會和言論自由權利。

在 2019 年的示威活動之後，對和平集會權利的壓制明顯惡化，並在新冠病毒緊急措施下變本加厲。香港政府援引《預防及控制疾病條例》，並宣佈公共衛生緊急法，以應對新冠病毒，幾乎禁止所有和平示威活動。儘管政府允許其他大型露天活動的舉行，但警方以公共衛生為由禁止舉辦天安門事件紀念活動長達兩年之久。

當局也打壓大學校園內的言論自由及和平集會。七名學生因參加和平示威活動或在學生會會議上和平表達意見而被捕，並被控以國家安全罪名。⁵²

5.2 建議

國際特赦組織呼籲香港政府：

- 確保警方對示威活動的處理是必要且與公安問題相稱，並符合《公約》第 19 條和第 21 條以及《基本法》第 27 條對言論自由及和平集會權利的保障。
- 撤銷對參與和平示威的行動者的起訴和其他法律程序，以及其他不適當限制和平集會自由的措施
- 使《公安條例》符合《公約》下香港需履行的義務，尊重、保護和實現言論、結社及和平集會自由的權利。
- 廢除公眾集會必須獲得許可的授權要求
- 確保防止新冠病毒蔓延的措施是必要和相稱的，並且不會對和平集會自由的權利施加不適當的限制

⁵¹ 人權委員會審議結論：香港，聯合國文件 CCPR/C/79/Add.117 (1999), para. 19；人權委員會審議結論：香港，聯合國文件 CCPR/C/HKG/CO/3 (2013), para. 10.

⁵² Hong Kong University student leaders arrested by national security police over mourning of police attacker, *Hong Kong Free Press*, 2021 年 8 月 18 日，hongkongfp.com/2021/08/18/hong-kong-university-student-leaders-arrested-by-national-security-police-over-mourning-of-police-attacker；國際特赦組織，*Hong Kong: Crackdown over CUHK student protest is blatant attack on human rights*（新聞，2020 年 12 月 7 日），[amnesty.org/en/latest/news/2020/12/hong-kong-arrest-of-students-over-peaceful-cuhk-protest-is-blatant-attack-on-human-rights](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/12/hong-kong-arrest-of-students-over-peaceful-cuhk-protest-is-blatant-attack-on-human-rights)

6. 執法者使用武力

6.1 概論

國際特赦組織記錄得香港警方在 2019 年的示威活動中，不必要和過度使用武力的事例眾多。其中包括危險地濫用橡膠子彈、豆袋彈和海綿彈等低致命性武器，在某些情況下導致眼睛嚴重受傷；攻擊示威者、旁觀者和其他沒有抵抗的人，包括用警棍和盾牌毆打他們；濫用胡椒噴霧和催淚彈等化學刺激物質；⁵³ 採取激進策略，在示威現場阻撓記者和其他觀察員；⁵⁴ 以及使用水炮車發射混有刺激物質和染料的液體，不加區別地標記個人，也不管他們是否參與示威活動或暴力活動，以便日後識別。由於添加了化學刺激物，水炮會危害現場任何人士的健康。⁵⁵ 警方至少在八次事件中發射實彈「示警」，並在另外三次事件中以自衛為理由直接射擊示威者，導致嚴重受傷。⁵⁶

從 2019 年 6 月 12 日至 2020 年 2 月 29 日，警方共發射了 19 發實彈；16,191 發催淚彈；10,100 發橡膠子彈；2,033 發豆袋彈和 1,880 發海綿子彈。⁵⁷ 在圍攻理工大學期間，僅在 2019 年 11 月 18 日當日，警方就發射了 3,293 發催淚彈和 3,188 發橡膠子彈。⁵⁸

在拘捕示威者的過程中，警方明顯使用不必要的過度武力，防暴警察和特別戰術小隊（俗稱「速龍」）應對最嚴重的暴力事件負責。幾乎每位接受訪問的被捕者都描述，即使他們已沒有反抗，在拘捕過程中亦曾被警棍和拳頭毆打。⁵⁹

2019 年 11 月，警方與示威者對峙的其中一幕，是圍攻香港理工大學校園。警方部署催淚彈和水炮，顯然是為了阻止所有人離開現場，包括數百名示威者、義務急救員、社工、記者和其他觀察員。⁶⁰

獨立監察警方處理投訴委員會（監警會）於 2019 年 7 月決定對與示威活動有關的幾件公眾安全事件進行實況調查。該報告於 2020 年 5 月發佈，⁶¹ 卻只集中描述一小部分示威者「針對警方的仇恨和暴力」。該報告也在沒有任何實質支持的情況下，提出該城市出現恐怖主義的驚人說法。受聘幫助進行這項研究的外國專家小組已於 2019 年 12 月辭職，稱監警會缺乏必要的調查權力和能力，無法「達到香港公民要求

⁵³ 國際特赦組織，*How not to police a protest: Unlawful use of force by Hong Kong police* (Index: ASA 17/0576/2019)，2019 年 6 月 21 日，[amnesty.org/en/documents/asa17/0576/2019/en](https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/0576/2019/en)；國際特赦組織，*Hong Kong: Rampaging police must be investigated*（新聞稿，2019 年 9 月 1 日），[amnesty.org/en/latest/news/2019/09/hong-kong-rampaging-police-protest](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/09/hong-kong-rampaging-police-protest)

⁵⁴ 國際特赦組織香港分會，*24 NGOs to Carrie Lam: Cease the criminal investigations of human rights observers, drop all related charges*（公開信，2020 年 2 月 12 日），[tinyurl.com/cazrmre](https://www.tinyurl.com/cazrmre)

⁵⁵ 國際特赦組織，*Hong Kong: Water cannons pose real danger in hands of trigger-happy police*（新聞稿，2019 年 8 月 9 日），[amnesty.org/en/latest/news/2019/08/hong-kong-police-water-cannon-danger](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/08/hong-kong-police-water-cannon-danger)

⁵⁶ 香港特區政府新聞稿，*警方對極端暴力示威者破壞法紀予以最嚴厲譴責*，2019 年 8 月 26 日，[bit.ly/3cmWAlS](https://www.bit.ly/3cmWAlS)；*警方就多區激烈示威活動予以最嚴厲譴責*，2019 年 9 月 1 日，[bit.ly/2VHan05](https://www.bit.ly/2VHan05)；*警方嚴厲譴責持續出現的暴力示威活動*，2019 年 9 月 30 日，[bit.ly/211QrNm](https://www.bit.ly/211QrNm)；*警方就大規模的暴力示威予以最嚴厲譴責*，2 October 2019 年 10 月 2 日，[bit.ly/2Prpwio](https://www.bit.ly/2Prpwio)；*元朗開槍事件*，2019 年 10 月 5 日，[bit.ly/2v0iv8](https://www.bit.ly/2v0iv8)；*全港多處有激進示威者破壞 警方驅散及拘捕時會使用配槍*，2019 年 11 月 11 日，[bit.ly/32xGQzB](https://www.bit.ly/32xGQzB)；*油麻地開槍案件*，2019 年 11 月 18 日，[bit.ly/39514ef](https://www.bit.ly/39514ef)

⁵⁷ 香港立法會，*Replies to initial written questions raised by Finance Committee Members in examining the Estimates of Expenditure 2020-21*，[legco.gov.hk/yr19-20/english/finance/committee/w_q/sb-e.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/english/finance/committee/w_q/sb-e.pdf)，p. 341.

⁵⁸ 香港電台核實的 Facebook 帳號，*警方過去半年彈藥使用詳細列表*，2019 年 12 月 9 日。

⁵⁹ 國際特赦組織，*Hong Kong: Arbitrary arrests, brutal beatings and other torture in police detention revealed*（新聞稿，2019 年 9 月 19 日），[amnesty.org/en/latest/news/2019/09/hong-kong-arbitrary-arrests-brutal-beatings-and-torture-in-police-detention-revealed](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/09/hong-kong-arbitrary-arrests-brutal-beatings-and-torture-in-police-detention-revealed)

⁶⁰ 國際特赦組織香港分會，*Hong Kong: Police must defuse campus standoff to avoid more tragedy*（新聞稿，2019 年 11 月 18 日），[amnesty.org/en/latest/news/2019/11/hong-kong-police-must-defuse-campus-standoff-to-avoid-more-tragedy/](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/11/hong-kong-police-must-defuse-campus-standoff-to-avoid-more-tragedy/)；國際特赦組織香港分會，*24 NGOs to Carrie Lam: Cease the criminal investigations of human rights observers, drop all related charges*（公開信，2020 年 2 月 12 日），[tinyurl.com/27hskntz](https://www.tinyurl.com/27hskntz)

⁶¹ 獨立監察警方處理投訴委員會，*監警會專題審視報告*，[ipcc.gov.hk/en/public_communications/ipcc_thematic_study_report.html](https://www.ipcc.gov.hk/en/public_communications/ipcc_thematic_study_report.html)（2022 年 5 月 23 日查閱）

在一個重視自由和權利的社會中運作的警方監察機構的標準。」⁶² 事實上，在一次相關的司法覆核中，監警會明確表示該研究不是一項調查，不會得出與針對警方的投訴有關的任何結論。⁶³

截至 2021 年 11 月 24 日，9,143 名投訴人就 2019 年示威活動期間指控警方不當行為提出了 1,949 項投訴。監警會已經審查了 123 項投訴，19 項投訴裁定有效。⁶⁴ 對警方不當行為的調查，包括過度使用武力，仍然由警方自己的投訴警察課處理，監警會只具諮詢和監察職能。國際人權條約機構及當地的持份者一再指出，對與示威活動有關的侵犯人權行為進行獨立、公正、有效和徹底調查方面，監警會的權限和能力在制度上已受到限制。⁶⁵

截至 2022 年 2 月 28 日，已有 1,172 人因參與 2019 年的示威活動而被定罪。⁶⁶ 然而，當局至今仍未有對警方在示威活動中過度使用武力進行獨立調查。

6.2 建議

國際特赦組織呼籲香港政府：

- 確保關於執法者使用武力的法律和法規符合國際法和標準，包括聯合國《執法人員使用武力和火器的基本原則》，並確保所有執法者得到相應而且適當的培訓。
- 採取必要措施，建立一個完全獨立的機制，負責對警方不當使用武力或其他濫用權力的投訴進行獨立、適當和有效的調查，並有權就有關這類投訴的調查和結論做出具有約束力的決定

7. 任意拘捕或拘留；以及酷刑或其他殘忍、不人

⁶² “Foreign Panel Steps Down From Probe of Hong Kong Police”, 華爾街日報, 2019 年 12 月 10 日, [wsj.com/articles/foreign-panel-steps-down-from-probe-of-hong-kong-police-11576018800](https://www.wsj.com/articles/foreign-panel-steps-down-from-probe-of-hong-kong-police-11576018800); 國際特赦組織, *Hong Kong: Impotent and biased IPCC report into protests fails to bring justice any closer*, 2020 年 5 月 15 日, [amnesty.org/en/latest/news/2020/05/hong-kong-impotent-and-biased-ipcc-report-into-protests-fails-to-bring-justice-any-closer](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/05/hong-kong-impotent-and-biased-ipcc-report-into-protests-fails-to-bring-justice-any-closer)

⁶³ 呂智恆訴獨立監察警方處理投訴委員會 (HKCFI 614), 香港高等法院原訟法庭 (2020).

[legalref.judiciary.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2019/HCAL002924A_2019.docx](https://www.legalref.judiciary.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2019/HCAL002924A_2019.docx), paras 25, 89, 93.

⁶⁴ 反修例風波 1949 宗投訴警察 警無編號涉用手機反拍市民 投訴屬實, *HKOI*, 2021 年 12 月 13 日, [tinyurl.com/5e97r33d](https://www.tinyurl.com/5e97r33d)

⁶⁵ 聯合國人權事務委員會, 審議結論: 香港, 聯合國文件 CCPR/C/79/Add.117 (1999), para 11; 審議結論: 香港, 聯合國文件 CCPR/C/HKG/CO/2 (2006), para 9; 審議結論: 香港, 聯合國文件 CCPR/C/HKG/CO/3 (2013), para 12; 聯合國禁止酷刑委員會, 審議結論: 香港, 聯合國文件 CAT/C/HKG/CO/4 (2009), para 12; 審議結論: 香港, 聯合國文件 CAT/C/CHN-HKG/CO/5 (2016), para 9; 國際特赦組織, *Hong Kong: Missing Truth, Missing Justice* (Index ASA 17/1868/2020), 2020 年 3 月 5 日, [amnesty.org/en/documents/asa17/1868/2020/en](https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/1868/2020/en)

⁶⁶ 香港特區政府新聞稿, 立法會十四題: 刑事案件的統計數字, 2022 年 4 月 27 日, [info.gov.hk/gia/general/202204/27/P2022042700446.htm](https://www.info.gov.hk/gia/general/202204/27/P2022042700446.htm)

道或有辱人格的待遇 (第 6、7、9 條)。

7.1 2019 年示威活動中的任意拘留

國際特赦組織記錄了 2019 年示威活動期間多宗任意和非法拘捕事件。國際特赦組織訪問的大多數被捕人士都不知道他們在被捕時有哪些行為被認為有可疑或犯罪。⁶⁷

國際特赦組織也發現拘留期間發生過酷刑和其他虐待的證據。根據國際特赦組織訪問在 2019 年抗議活動中被捕人士的說法，警方非法使用武力的情況最常見於拘捕前和拘捕期間。在某些情況下，被拘留的示威者也提到在拘留期間遭到毒打，並遭受構成酷刑或其他虐待的待遇。在許多情況下，這種虐待似乎是作為頂嘴或不合作的「懲罰」而施加的。⁶⁸

7.2 建議

國際特赦組織呼籲香港政府：

- 確保在任何情況下都禁止任意拘留
- 確保被拘留人士受到保護，不被強迫「招供」、不受酷刑和其他虐待。
- 建立一個資源充足的獨立機制，調查所有關於執法機構成員實施酷刑和其他虐待行為的指控，並通過公平審判，將施行酷刑或其他虐待行為的同謀繩之以法。

⁶⁷ 國際特赦組織，*Hong Kong: Arbitrary arrests, brutal beatings and other torture in police detention revealed* (新聞稿，2019 年 9 月 19 日)，[amnesty.org/en/latest/news/2019/09/hong-kong-arbitrary-arrests-brutal-beatings-and-torture-in-police-detention-revealed](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/09/hong-kong-arbitrary-arrests-brutal-beatings-and-torture-in-police-detention-revealed)

⁶⁸ 國際特赦組織，*Hong Kong: Arbitrary arrests, brutal beatings and other torture in police detention revealed* (新聞稿，2019 年 9 月 19 日)，[amnesty.org/en/latest/news/2019/09/hong-kong-arbitrary-arrests-brutal-beatings-and-torture-in-police-detention-revealed](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/09/hong-kong-arbitrary-arrests-brutal-beatings-and-torture-in-police-detention-revealed)

8. 自由和公平審訊的權利 (第 9、14、15 條)

8.1 嚴格的保釋門檻和長時間的審訊前拘留

《國家安全法》第 42 條規定，涉嫌違反《國家安全法》的個人將被拒絕保釋，「除非法官有充足理由相信其不會繼續實施危害國家安全行為」。因此，證明這些理由的責任在疑犯身上，而不是要求國家證明審前拘留是否必要和相稱。這樣實際上是推翻保釋推定，與香港刑事訴訟的正常做法以及國際人權法及標準相悖。

就一宗案件提出法律質疑後，終審法院裁定，法院在考慮保釋時應將保障國家安全作為首要任務。⁶⁹ 《國家安全法》在其措辭和應用上將「否定保釋」作為默認立場，但香港法院似乎認為自己對此無能為力。最高法院明確表示，它「無權確定《國家安全法》的任何條款因不符合《基本法》和《人權法案》而違憲或無效」，因為《國家安全法》明確規定，法院對該法律沒有覆核權力。⁷⁰ 在該案中，法院進一步裁定，只有在個人能夠證明他們不會做出任何「能夠構成《國家安全法》或香港特別行政區維護國家安全的法律所規定的罪行的那種性質行為」時，法官才應該批准保釋。⁷¹ 判決規定，法官應「考慮法庭認為與作出保釋決定有關的一切，包括可能施加適當保釋條件和在審判中不被接受為證據的材料」。⁷² 據處理《國家安全法》案件的大律師和律師表示，這種解釋意味著被告在生活中的任何時候所說和所做的任何事情都可以作為反對其保釋申請的證據。⁷³

當被告面對不合理的嚴格保釋門檻，以及一再被拒絕保釋申請，即使他們同意了非常廣泛、甚至是前所未有的限制條件時，但他們仍無法就該法律與當地及國際法律中的人權保障相容性提出司法覆核，因為法院已裁定該法例剝奪了他們這樣做的權力，這實際上是令他們無法得到補救。這些被告，當中有些人僅僅因為行使言論自由權利而被捕，他們在審訊前已被延長了拘留時間。截至 2022 年 4 月 5 日，44 名被指控犯有《國家安全法》的人士在被拒保釋後已還押超過 360 天。⁷⁴

⁶⁹ “Hong Kong national security law: media tycoon Jimmy Lai sent back behind bars as top court allows prosecutors to appeal against release on HK\$10 million bail”, *南華早報*, 2020 年 12 月 31 日, [scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3115991/hong-kong-national-security-law-jimmy-lai-back-custody](https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3115991/hong-kong-national-security-law-jimmy-lai-back-custody)

⁷⁰ 香港終審法院, 香港特區政府訴黎智英, [2021] HKCFA 3, 最後上訴判詞, 2021 年 2 月 9 日,

[legalref.judiciary.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2021/FACC000001_2021.doc](https://www.legalref.judiciary.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2021/FACC000001_2021.doc) 該判決被批評為沒有對嚴格的保釋條件進行必要和相稱的測試。見陳文敏, “Judicial Responses to the National Security Law: HKSAR v Lai Chee Ying”, 2021 年 5 月 12 日, 香港法律學刊, Volume 51, Issue 1, papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3842790

⁷¹ 香港終審法院, 香港特區政府訴黎智英, 最後上訴判詞 (前面已提到)。

⁷² 香港終審法院, 香港特區政府訴黎智英, 最後上訴判詞 (前面已提到)。

⁷³ 國安法之籠, 上以言入罪、保釋無門, 國安法被告在經歷什麼?, 立場新聞, 2021 年 5 月 25 日, [tinyurl.com/3xspcfwb](https://www.tinyurl.com/3xspcfwb)

⁷⁴ “Tracking the Impact of Hong Kong’s National Security Law”, 2022 年 4 月 5 日, [ChinaFile, chinafile.com/tracking-impact-of-hong-kongs-national-security-law](https://chinafile.com/tracking-impact-of-hong-kongs-national-security-law)

8.2 為國家安全法案件而特別委任的法官

根據《國家安全法》第 44 條，香港特別行政區行政長官有權指定各級法院的法官處理與《國家安全法》有關的案件，包括上訴。根據介紹《國家安全法》的官方小冊子，在這樣做之前，行政長官可以諮詢終審法院首席法官及維護國家安全委員會。⁷⁵

根據《公民權利和政治權利國際公約》第 14 (1) 條的要求，負責刑事訴訟的法庭的獨立和公正對公平審判至為重要，既可保護司法系統本身的完整性，也是法治的先決條件。法院作為一個體制以及每位法官必須是獨立的。這意味著被任命為法官的人必須主要根據他們的法律專業知識和誠信來選擇。⁷⁶

根據國際人權標準，要求由一個獨立和公正的法院（包括為特殊和特別理由的案件類別而專門成立的法庭）審訊是一項絕對權利，不受任何例外的影響。⁷⁷ 香港政府受《公民權利和政治權利國際公約》和其他國際法律標準規定的義務約束，必須採取具體措施保證這種獨立性。⁷⁸ 行政機關能夠控制司法機關的情況，與獨立法庭的概念不相容。遴選和任命程序應是透明的，並基於明確和客觀的標準，且沒有基於政治觀點的歧視，並必須「防止出於不正當動機的司法任命」。⁷⁹ 為此，一個獨立的法官任命委員會在確保司法獨立時發揮著重要作用。授權香港行政長官在沒有獨立委員會參與的情況下任命法官，就失去了對公正和獨立司法機構的重要保障。

8.3 得到代表律師的權利

2020 年 8 月 10 日，一名學生行動者和其他 11 人因「非法越境」而在中國大陸被捕，據稱他們當時是乘船離開香港尋求庇護。他在中國大陸服完 7 個月的刑期後，於 2021 年 3 月 22 日被遣返香港。回到香港後，他面臨多項控罪，包括「與外國或外部勢力勾結，危害國家安全」。他的家人說警方和懲教署官員拒絕透露他的下落。他們只在 2021 年 4 月 7 日的審訊中見過他。他的姐姐說，在香港代表其案件的律師不是由家人聘請的。⁸⁰ 據傳媒報導，他的律師說他「沒有義務」與家人討論當事人的指示。另外，據傳媒報導，他沒有申請法律援助或當值律師服務。⁸¹

2021 年 10 月，政府提議改變法律援助制度，取消法律援助申請人選擇代表律師的權利，除非有「特殊情況」。政府還提議減少律師每年可以受理的法律援助民事案件和司法覆核案件的數量。⁸² 一系列的國際人權標準已規定一個人在審訊前、審訊和上訴期間獲得法律援助的權利。⁸³ 國家有責任確保每個人都應該由自己選擇的律師或指定的律師作代表，律師能夠在不受恐嚇、阻礙或其他不當干擾的情況下提供建議。⁸⁴

⁷⁵ 香港特區政府，The Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region, 2020, p. 29.

⁷⁶ 聯合國關於司法機關獨立的基本原則，原則 10

⁷⁷ 聯合國人權事務委員會，一般性意見 32，2007 年 7 月，聯合國文件：CCPR/C/GC/32, para. 19。

⁷⁸ The relevant international legal standards include the Basic Principles on the Independence of the Judiciary and the Bangalore Principles of Judicial Conduct.

⁷⁹ 聯合國關於司法機關獨立的基本原則，原則 10；聯合國人權事務委員會，一般性意見 32，2007 年 7 月，聯合國文件 CCPR/C/GC/32, para. 19。

⁸⁰ “Andy Li’s lawyer not hired by family, says sister”，香港電台，2021 年 3 月 31 日，news.rthk.hk/rthk/en/component/k2/1583680-20210331.htm

⁸¹ “李宇軒無申法援及當值律師服務 代表律師羅達雄兩次行為失當停牌”，HK01，2021 年 6 月 8 日，bit.ly/3iU3jJn

⁸² 香港立法會司法及法律事務委員會，Proposed Enhancement Measures to the Legal Aid System in Hong Kong LC Paper No. CB(4)1677/20-21(01)，2021 年 10 月，legco.gov.hk/yr20-21/english/panels/ajls/papers/ajls20211026cb4-1677-1-e.pdf

⁸³ 國際特赦組織，Fair Trial Manual (Index: POL 30/002/2014)，amnesty.org/en/documents/pol30/002/2014/en, p. 43.

⁸⁴ 國際特赦組織，Fair Trial Manual (Index: POL 30/002/2014)，amnesty.org/en/documents/pol30/002/2014/en, p. 44.

國際特赦組織還收集到資料，顯示有些律師擔心為受國家安全指控的個人辯護會遭到政府報復和進一步限制。

8.4 追溯力

儘管北京和香港高層官員都在不同場合宣稱《國家安全法》不會有追溯力，⁸⁵ 但據報導，警方在援引法律拘捕行動者後，對法律頒佈前的事件進行調查。⁸⁶ 警方還收集早在 2019 年 7 月的證據，包括社交媒體貼文，對一名政治行動者提出國家安全指控。⁸⁷

引用《國家安全法》頒佈前發生的行為作為這些行動者違反《國家安全法》的證據，是非常有問題的。如果《國家安全法》實際適用於其條款生效前的犯罪行為，就會違反不溯及既往的原則。國際人權法規定，在任何情況下刑法都不應該有追溯力。⁸⁸ 在某些情況下，程序和證據規則的變化也會導致追溯力。⁸⁹ 合法性原則首先要求控方按照法律標準證明罪行的每個要素。其次，被告需要有確定、可預見的刑事定罪，及享有當時存在的法律利益（意味著在犯罪時，他們需要知道他們的行為或不作為將導致潛在的刑事責任）。支撐合法性原則的第三個要求是，如果一些行為根據控罪中引用的法律是不應受懲罰的，刑事法庭不能懲罰那些行為。這些嚴格的規則為防止任意起訴、定罪和懲罰提供保障。因此，在法律頒佈後，使用在實施時未被定罪的行為作為不法行為的證據，是自相矛盾的。

8.5 擴大國家安全法條款的適用範圍

《國家安全法》允許在涉及國家安全控罪的案件中指定法官、嚴格的保釋門檻和廣泛的調查權力。⁹⁰ 在處理《國家安全法》案件的保釋申請時，終審法院對這些條款的詮釋適用於非《國家安全法》案件，削弱了公平審判保障。

2021 年 4 月 14 日，終審法院裁定，《國家安全法》嚴格的保釋門檻適用於與國家安全有關的其他本地法律提出的起訴。⁹¹

在對一宗煽動罪案件的保釋申請裁決中，終審法院認為，適用於涉及國家安全控罪案件的嚴格保釋門檻，也適用於所有與國家安全有關的案件，包括涉及非國家安全法控罪的案件。⁹² 法院進一步裁定，《國家

⁸⁵ 包括在聯合國人權事務委員會，見香港特區政府新聞稿，*行政長官於聯合國人權理事會會議的視像發言（附圖／短片）*，2020 年 6 月 30 日，info.gov.hk/gia/general/202006/30/P2020063000655.htm

⁸⁶ “National security law for Hong Kong ‘not retroactive’, but can it be compatible with mainland Chinese legislation?”, *南華早報*，2020 年 6 月 15 日，scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3089166/national-security-law-hong-kong-not-retroactivecan-it-be; “Law won’t be retroactive, Carrie Lam tells the UN”, *香港電台*，2020 年 6 月 30 日，ews.rthk.hk/rthk/en/component/k2/1534945-20200630.htm；Hong Kong Free Press, “Hong Kong police visit local newsroom, sift through past – despite security law being non-retroactive”，2020 年 8 月 28 日，hongkongfp.com/2020/08/28/hong-kong-police-visit-local-newsroom-sift-through-past-despite-security-law-being-non-retroactive；AFP, “Outcry over Hong Kong media mogul Jimmy Lai’s arrest”，2020 年 8 月 11 日，news.yahoo.com/hong-kong-media-mogul-jimmy-023018691.html

⁸⁷ “Hong Kong media mogul charged over actions, speech predating security law”，*自由亞洲電台*，2020 年 12 月 14 日，rfa.org/english/news/china/charged-12142020131823.html

⁸⁸ 《公民權利和政治權利國際公約》，第 4 條和第 15(1)條。

⁸⁹ 聯合國人權事務委員會，*Views: Nicholas v. Australia*，於 2004 年 3 月 19 日通過，聯合國文件 CCPR/C/80/D/1080/2002, para 7.7

⁹⁰ 《國家安全法》第 42、43、44 條，[www.elegislation.gov.hk/fwddoc/hk/a406/eng_translation_\(a406\)_en.pdf](http://www.elegislation.gov.hk/fwddoc/hk/a406/eng_translation_(a406)_en.pdf)

⁹¹ 終院裁定發布煽動刊物涉國安罪拒保釋，*星島日報*，2021 年 12 月 15 日。rb.gy/ntbo5c

⁹² *香港特區政府訴伍巧怡 (HKCFA 42)*，香港終審法院 (2021)，legalref.judiciary.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2021/FAMC000032_2021.doc, paras 28, 29.

安全法》第 43 條和第 44 條賦予國家安全警察廣泛的調查權力，並允許指定法官處理《國家安全法》案件，也應適用於非國家安全法案件。⁹³

8.6 建議

國際特赦組織呼籲香港政府：

- 尊重保釋推定，並確保當局有責任證明他們有令人信服的理由拒絕保釋。
- 確保嚴格遵守香港法律規定的保障措施，包括公平審訊和言論自由的權利，以制衡《國家安全法》所帶來的廣泛權力。
- 充分遵守《公民權利和政治權利國際公約》規定的義務，包括修訂法律及改變政策和做法，以確保公平審訊標準

9. 基於性取向、性別認同、性別表達和性特徵的歧視（第 2、17、26 條）

9.1 概論

香港現行的反歧視條例並不包括性取向、性別認同或性別特徵的歧視。2016 年 1 月，負責執行現有反歧視條例的法定機構平等機會委員會的一項研究發現，香港的女同性戀者、男同性戀者、雙性戀者、變性人及雙性人（LGBTI）在公共生活的許多方面，如就業、教育和提供服務方面，都受到廣泛歧視。⁹⁴

在幾宗針對特定問題的裁決中，儘管同性婚姻或民事結合在香港尚未得到承認，但終審法院和下級法院都認為全面剝奪同性伴侶的夥伴關係權利是歧視行為。他們的判決包括，政府拒絕所有同性伴侶獲得配偶受養人簽證、就業福利、合併評稅、及公共房屋是歧視行為。⁹⁵ 2021 年 3 月，一位同性戀鰥夫因不被

⁹³ 香港特區政府訴伍巧怡 (HKCF 42)，香港終審法院 (2021)，[legalref.judiciary.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2021/FAMC000032_2021.doc](https://www.legalref.judiciary.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2021/FAMC000032_2021.doc), paras 27, 31.

⁹⁴ 平等機會委員會，[關立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的研究](https://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/20161251750293418312.pdf)，2016 年 1 月，[eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/20161251750293418312.pdf](https://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/20161251750293418312.pdf)

⁹⁵ 國際特赦組織，[Hong Kong moves closer to achieving LGBTI equality with landmark judgment](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/07/hong-kong-moves-closer-to-achieving-lgbti-equality-with-landmark-judgment)（新聞稿，2018 年 7 月 4 日），[amnesty.org/en/latest/news/2018/07/hong-kong-moves-closer-to-achieving-lgbti-equality-with-landmark-judgment](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/07/hong-kong-moves-closer-to-achieving-lgbti-equality-with-landmark-judgment)；國際特赦組織，[Hong Kong: Court](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/07/hong-kong-moves-closer-to-achieving-lgbti-equality-with-landmark-judgment)

承認為其已故丈夫的近親，使他無法確認其配偶的屍體或進行葬禮安排，向政府提出司法覆核。他後來撤回法律挑戰，因為政府澄清，與這類事項有關的政策中，同性配偶和異性配偶沒有任何區別。⁹⁶

2021年5月，原訟法庭裁定，同性伴侶當中其中一人是親生父母時，同性伴侶可以申請對其子女的平等撫養權。⁹⁷雖然這裁決承認了某些情況下的父母權利，但就平等的父母權利而言，許多其他養育孩子的方式，因他們可能與孩子沒有血緣關係而被排除在範圍之外。

然而，高等法院認為，根據香港《基本法》或其他當地的人權保障措施，香港的同性伴侶沒有結婚的憲法權利。因此，政府也沒有義務提供任何其他形式的法律認可，從基本上賦予同等權利。⁹⁸

儘管香港政府在2014年成立了關於性別認同的跨部門工作小組，並在2017年進行諮詢，但香港政府在起草性別認同法方面沒有任何進展。⁹⁹法院還維持一項政府政策，要求變性人在其性別得到法律承認之前接受手術，¹⁰⁰這違反了他們享有最高健康標準的權利和他們的私隱權。

9.2 建議

國際特赦組織呼籲香港政府：

- 採取必要步驟，識別、消除和防止在所有領域對同性戀者、雙性戀者、跨性別人士及雙性別人土的歧視。
- 通過與性取向、性別認同、性別表達及性別特徵有關的全面反歧視立法，包括授權調查對同性戀者、雙性戀者、跨性別人士及雙性別人土的歧視指控。
- 允許個人通過快速、方便和透明的程序，並根據個人的性別認同感、自決權，且在不需要醫療干預的前提下，可改變其法定姓名和性別，包括由國家發出的官方檔案上的性別標記。

ruling a huge step forward for same-sex equality (新聞稿，2019年6月6日)，[amnesty.org/en/latest/news/2019/06/hong-kong-same-sex-equality-ruling-victory/](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/06/hong-kong-same-sex-equality-ruling-victory/)；國際特赦組織，*Hong Kong: Court victory for same-sex couple denied housing is a triumph for LGBTI rights* (新聞稿，2020年3月4日)，[amnesty.org/en/latest/news/2020/03/hong-kong-court-victory-for-same-sex-couple-denied-housing-triumph-lgbti-rights](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/03/hong-kong-court-victory-for-same-sex-couple-denied-housing-triumph-lgbti-rights)

⁹⁶ “Gay widower drops legal challenge after Hong Kong gov’t affirms equality in after-death arrangements”，*Hong Kong Free Press*，2021年10月7日，[hongkongfp.com/2021/10/07/gay-widower-drops-legal-challenge-after-hong-kong-govt-affirms-equality-in-after-death-arrangements](https://www.hongkongfp.com/2021/10/07/gay-widower-drops-legal-challenge-after-hong-kong-govt-affirms-equality-in-after-death-arrangements)

⁹⁷ “A huge relief: Hong Kong’s LGBT+ community hails court ruling granting parental rights for same-sex partners”，*Hong Kong Free Press*，2021年6月11日，[hongkongfp.com/2021/06/11/hong-kongs-lgbt-community-hails-step-forward-as-court-grants-parental-rights-for-same-sex-partners](https://www.hongkongfp.com/2021/06/11/hong-kongs-lgbt-community-hails-step-forward-as-court-grants-parental-rights-for-same-sex-partners)

⁹⁸ 國際特赦組織，*Hong Kong: A serious setback for equal marriage* (新聞稿，2019年10月18日)，[amnesty.org/en/latest/news/2019/10/hong-kong-a-serious-setback-for-equal-marriage](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/10/hong-kong-a-serious-setback-for-equal-marriage)

⁹⁹ 國際特赦組織香港分會，*Submission to Inter-departmental Working Group on Gender Recognition for the Consultation Paper (Part 1) on Gender Recognition*, 2017, [web.archive.org/web/20200309041707/https://www.amnesty.org.hk/wp-content/uploads/2017/12/Gender-Reg-Submission_AHK_Eng_28nov2017.pdf](https://www.web.archive.org/web/20200309041707/https://www.amnesty.org.hk/wp-content/uploads/2017/12/Gender-Reg-Submission_AHK_Eng_28nov2017.pdf)

¹⁰⁰ Hong Kong transgender men lose court case on ID cards, *France 24*, 2022年1月26日，[france24.com/en/live-news/20220126-hong-kong-transgender-men-lose-court-case-on-id-cards](https://www.france24.com/en/live-news/20220126-hong-kong-transgender-men-lose-court-case-on-id-cards)；國際特赦組織，*Hong Kong: Court ruling a setback in fight for equality for transgender people* (新聞稿，2019年2月1日)，[amnesty.org/en/latest/news/2019/02/hong-kong-setback-for-equality-for-transgender-people](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/02/hong-kong-setback-for-equality-for-transgender-people)

香港

提交給聯合國人權事務委員會，2022年6月

10. 尋求庇護者與難民(第 2、7、14 條)

10.1 概論

香港法律和法庭裁決已承認免遣返原則，如要遣返提出「酷刑保護」要求的人士，政府必須在遣返之前評估免遣返保護的要求，這些要求基本上是基於《公約》第七條和《禁止酷刑公約》第 3 條的考量。¹⁰¹

目前，香港採用「統一審核機制」，由入境事務處和酷刑聲請上訴委員會評估尋求免遣返保護人士所提出的聲請，以免他們被驅逐、遣返或被引渡到另一個國家。¹⁰² 由 2014 年至 2020 年 4 月底，在入境處確定的 17,618 宗免遣返聲請中，只有 179 宗（1%）確定成立。¹⁰³

聯合國難民署指出，拘留尋求庇護者「本質上是不可取的」。¹⁰⁴ 國際特赦組織認為，只有在極為特殊的情況下才可僅為入境目的而作出拘留，而且必須有反對這種拘留的推定。國際特赦組織反對僅以主權和控制國家邊界為理由而訴諸入境拘留，也反對以拘留方式威懾循非正常途徑入境或居留人士。國際特赦組織亦反對僅以確定個人申請庇護依據的要素而作出與入境有關的拘留。然而，香港持續拘留免遣返聲請人。截至 2018 年 11 月底，有 381 人（包括 60 名等待最終裁定的免遣返聲請人）被扣留。¹⁰⁵ 自 2019 年 1 月 11 日起，入境事務處停止統計個人被拘留的時間，目前仍未能提供與入境拘留有關的全面資訊。

106

2020 年 6 月，青山灣入境事務中心內至少有 28 名因入境而被拘留人士絕食抗議，抗議青山灣入境事務中心存在已久的無限期拘留問題及非常惡劣的環境。這些問題因新冠病毒而變得更複雜。根據國際特赦組織及其他公民社會組織收集的資訊，新來人士在被拘留前沒有經過 14 天的檢疫，違反有關規定。另外，許多被拘留人士指出，他們沒有得到口罩，也沒有實施社交隔離措施。據青山灣入境事務中心被拘留人士權利關注小組稱，在其中一名被拘留人士的病毒檢測呈陽性後，當局才開始每天向所有被拘留人士提供口罩。在 2021 年 1 月 14 日的回覆中，入境處證實，目前所有被拘留人士都獲得口罩，並且每天都會測量體溫。¹⁰⁷ 許多被關在青山灣入境事務中心的拘留人士說，當局沒有告訴他們大概的拘留期限。一些人被無限期拘留，因為他們在等待旅行證件，而另一些人則在等待免遣返申請的結果，以保護他們不被驅逐出境。

為了應對近年來越來越多的酷刑保護聲請者，一些立法會議員建議為庇護和酷刑聲請者提供新的入境拘留方案。一些人，包括前行政長官梁振英，甚至建議退出《禁止酷刑公約》，作為酷刑保護聲請人增加

¹⁰¹ 香港不是聯合國關於難民地位公約的締約成員。

¹⁰² 入境事務處，在 *香港提出免遣返保護聲請*，immd.gov.hk/eng/useful_information/non-refoulement-making-claim.html

¹⁰³ 香港特區政府新聞稿，立法會九題：免遣返聲請，2020 年 5 月 20 日，info.gov.hk/gia/general/202005/20/P2020052000659.htm

¹⁰⁴ 聯合國難民署，*Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* (2012), para. 5.

¹⁰⁵ 立法會，*Legislative Council Subcommittee to Follow Up Issues Relating to the Unified Screening Mechanism for Non-refoulement Claims- Follow-up matters to the meeting of 27 November 2018 (LC Paper No. CB(2)592/18-19(01))*，2019 年 1 月 11 日，legco.gov.hk/yr16-17/english/hc/sub_com/hs54/papers/hs5420181127cb2-592-1-e.pdf, p.3.

¹⁰⁶ 立法會，'Annex A', *Legislative Council Subcommittee to Follow Up Issues Relating to the Unified Screening Mechanism for Non-refoulement Claims- Follow-up matters to the meeting of 27 November 2018 (LC Paper No. CB(2)592/18-19(01))*，2019 年 1 月 11 日，legco.gov.hk/yr16-17/english/hc/sub_com/hs54/papers/hs5420181127cb2-592-1-e.pdf, p.4；政府統計處，*2017 年香港統計年刊*，2018，statistics.gov.hk/pub/B10100032017AN17B0100.pdf, p.43.

¹⁰⁷ 香港入境事務處就青山灣入境事務中心的拘留條件 給國際特赦組織瑞士分會的答覆，2021 年 1 月 14 日，

的「解決方案」，其假設是這樣做就可以解除香港在《公約》下裁定免遣返聲請的義務，儘管免遣返是國際習慣法的規則之一。¹⁰⁸

我們亦關注到政府剝奪尋求庇護者工作權利的政策。政府每月只為每個成年人提供 1,500 港元的房屋津貼，而且是直接支付給單位業主；1,200 港元的食物津貼、300 港元的水電費和用於赴約的交通費，使得尋求庇護者在香港的生活條件十分貧困（100 港元=12.9 美元）。處理聲請所需的時間太長，導致尋求庇護者長期生活在極其惡劣的條件下，沒有任何方法可改善他們的生活質素，可能構成殘忍的待遇。

10.2 建議

國際特赦組織呼籲香港政府：

- 堅持其保護個人免受酷刑和其他虐待的義務，包括尊重免遣返原則。
- 評估香港政府提供關於尋求庇護的資訊是否有效和充分，包括與非政府組織進行積極諮詢。
- 立即為被拘留的尋求庇護者提供適當的醫療服務。
- 採取緊急措施，解決拘留設施內過度擁擠和惡劣的衛生條件。
- 停止未有控罪或審訊而無限期拘留的做法。

11. 外來家庭傭工（第 2、7、8、26 條）

11.1 概論

國際特赦組織的研究顯示，由於非法和高昂的仲介費，許多外來家庭傭工負債累累。¹⁰⁹ 在香港超過 35 萬名外來家庭傭工中，有數以千人——幾乎都是婦女——被販賣，遭受剝削和強迫勞動。¹¹⁰ 在檢討期間，政府沒有採取什麼措施糾正這種情況。外來家庭傭工在香港繼續面臨虐待和歧視。¹¹¹

¹⁰⁸ 國際特赦組織香港分會，*Open letter to the Chief Executive – on Hong Kong's legal obligation to protect asylum seekers*，2016 年 4 月 14 日，hrw.org/news/2017/06/28/letter-hrw-hk-chief-executive-carrie-lam

¹⁰⁹ 國際特赦組織，*Exploited for profit, failed by governments: Indonesian Migrant Domestic Workers Trafficked to Hong Kong* (Index: ASA 17/029/2013)，amnesty.org/en/documents/asa17/029/2013/en，p.62；國際特赦組織，*Abusive labour migration policies: submission to the UN Committee on Migrant Workers' Day of General Discussion on Workplace Exploitation and Workplace Protection*，2014 年 4 月 7 日 (Index: IOR 42/002/2014)，ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CMW/Discussions/2014/AL_DGD2014.pdf

¹¹⁰ International Women's Initiative，*Modern Slavery in Hong Kong: The Inhumane Living Conditions of Migrant Domestic Workers*，2019 年 9 月 5 日，theiwi.org/gpr-reports/2019/9/modern-slavery-hongkong-domestic-workers

¹¹¹ International Women's Initiative，*Modern Slavery in Hong Kong: The Inhumane Living Conditions of Migrant Domestic Workers*，2019 年 9 月 5 日，theiwi.org/gpr-reports/2019/9/modern-slavery-hongkong-domestic-workers

「兩星期規則」是指外來家庭傭工必須在僱傭合約結束後兩星期內找到新的工作或離開香港，同時要求外來家庭傭工必須與僱主住在一起，增加了他們遭受人權和勞工權利被侵犯的風險。2020年9月，上訴法院回應了一項法律挑戰，維持了這項強制性規則。¹¹²

僱主經常在身體或言語上虐待他們；限制他們的行動自由；禁止他們信奉自己的信仰；支付給他們的工資低於法定的最低工資；拒絕給他們足夠的休息時間；以及往往與職業介紹所勾結，任意終止他們的合約。香港當局沒有適當地監察職業介紹所，也沒有懲罰那些違法的人。

作為一個邊緣化的群體，外來家庭傭工受到新冠病毒的影響尤為嚴重，而政府卻始終未能及時和適當地解決這個問題。有報告指出，僱主在外來家庭傭工的病毒檢測結果呈陽性後將其解僱，使他們無家可歸。

113

11.2 建議

國際特赦組織呼籲香港政府：

- 立即採取具體行動，廢除或修訂助長虐待和剝削外來家庭傭工的法律和法規，包括「兩星期規則」、迫使外地勞工與僱主同住、以及將他們排除在《最低工資條例》之外。
- 成立一個機構，使相關政府機構、工人和僱主就招聘和安排工作的仲介費用達成一致，並致力實現不向僱員收費的國際標準。
- 通過預防、起訴和保護的全面法律，打擊人口販賣和強迫勞動
- 向在北京的中央政府爭取將聯合國《關於預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的議定書》（《巴勒莫議定書》，中華人民共和國於2010年批准）延伸到香港特別行政區，並將其規定納入香港法律，在政策和實踐中加以落實。
- 執法官員必須特別顧及那些有可能受到封城規定嚴重影響，甚至無法遵守封城規定人士的情況，包括外地家庭傭工。執法官員在對這些群體執行封城規定時，應盡可能保持克制，且應設法向有需要人士提供援助（或促進其他能勝任的部門提供援助）。

¹¹² “Anger as Hong Kong court keeps ‘discriminatory’ live-in rule for migrant maids”, *路透社*，2020年9月22日，[reuters.com/article/hongkong-migrants-rights-idINKCN26D1B0](https://www.reuters.com/article/hongkong-migrants-rights-idINKCN26D1B0)

¹¹³ “Covid-19: Show ‘kindness’ to domestic workers, Hong Kong labour chief says amid reports of firing, homelessness”, *Hong Kong Free Press*, 2022年3月7日，[hongkongfp.com/2022/03/07/covid-19-employers-should-show-kindness-to-domestic-workers-labour-chief-says-amid-reports-of-firing-homelessness/](https://www.hongkongfp.com/2022/03/07/covid-19-employers-should-show-kindness-to-domestic-workers-labour-chief-says-amid-reports-of-firing-homelessness/)；“Seen as heroes at home, Filipino workers feel ‘abandoned’ amid Hong Kong’s COVID surge”, *npr*，2022年3月17日，[npr.org/sections/goatsandsoda/2022/03/17/1086988103/seen-as-heroes-at-home-filipino-workers-feel-abandoned-amid-hong-kongs-covid-sur](https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2022/03/17/1086988103/seen-as-heroes-at-home-filipino-workers-feel-abandoned-amid-hong-kongs-covid-sur)

12. 性工作者（第 2、9、14 條）

12.1 概論

香港的法律框架未能保護性工作者的權利，並將性工作者推向可能損害其安全的工作方式，例如他們為了在法律的狹縫內工作而需要偷偷地或獨自工作。例如，法律禁止兩個或以上的人經營「色情場所」，迫使性工作者孤立地工作，令他們受到更大的搶劫、強姦或其他傷害的風險。在某些情況下，性工作者受到客戶的人身攻擊，甚至被殺害。¹¹⁴

性工作者幾乎沒有得到警方的保護，有時還被警方故意當作目標。2016 年，國際特赦組織紀錄得香港警方在拘捕性工作者時，以有問題的方式——包括接受性服務——作為調查手段、誘捕、以及通過脅迫或欺騙取得口供。¹¹⁵法律上允許臥底警員在工作過程中接受性工作者的某些性服務，以確保取得證據。這些警務策略令執法官員和性工作者之間造成對立關係，使性工作者更難指證對方對他們犯下的罪行。

香港的許多性工作者是外地勞工或來自中國大陸，因此必須獲得許可證才能在香港工作。由於入境法例禁止外地勞工和來自中國大陸人士從事性工作，他們這樣做違反了他們的居留條件，並有可能被拘捕。拘捕風險可能使他們害怕與任何地方當局或非政府組織接觸。他們也可能因擔心自己會被捕而不會舉報侵害他們的罪案。

性工作的污名化和刑事化，經常置性工作者於社會邊緣，在偷偷摸摸和危險的環境中工作，甚少得到安全或國家保護。因此，性工作者面臨著更大的暴力和虐待危機，而針對他們的這種罪行往往沒有受到舉報、調查不足和／或沒有受到懲罰。

新冠病毒使性工作者更容易受到暴力侵害。性工作者維權團體指出，由於爆發疫症，警方在收到求助時不太可能去案發現場。¹¹⁶疫情以及隨之而來的限制，也使性工作者完全失去收入。同時，對性工作者的羞辱和歧視使他們難以得到任何緊急社會保障措施。由於歧視性的津貼支援政策，性工作者的收入大幅減少，卻沒有任何經濟補償。

12.2 建議

國際特赦組織呼籲香港政府：

- 確保與性工作有關的法律是針對性工作者面對的剝削和虐待，而不是將性工作的某些方面定為罪行。立法會應廢除用於起訴和懲罰性工作者或將性工作的相關方面定罪的刑事法律。

¹¹⁴ 國際特赦組織，*Harmfully isolated: Criminalizing sex work in Hong Kong* (Index: ASA 17/4032/2016), [amnesty.org/en/documents/asa17/4032/2016/en](https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/4032/2016/en), p.45.

¹¹⁵ 國際特赦組織，*Harmfully isolated: Criminalizing sex work in Hong Kong* (Index: ASA 17/4032/2016), [amnesty.org/en/documents/asa17/4032/2016/en](https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/4032/2016/en)

¹¹⁶ Global Network of Sex Work Projects, *COVID-19 Impact Survey – Asia and the Pacific*, 12 October 2020, nswp.org/sites/default/files/covid-19_impact_report_-_asia_and_the_pacific_-_nswp_-_2020.pdf

- 確保香港警方明確禁止警員的脅迫行為、強姦、其他性虐待和勒索，以及接受性工作者的性服務或任何其他不適當的利益，包括在任何情況下作為臥底行動的一部分。任何關於這類行為的指控，必須由當局進行獨立調查。

國際特赦組織
是一個全球人權運動。
當不公義
發生在一個人身上時，
它與我們唇齒相依。

CONTACT US



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

JOIN THE CONVERSATION



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@AmnestyOnline](https://twitter.com/AmnestyOnline)

