

民權觀察就香港特別行政區
參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第四次報告
及人權事務委員會議題清單的意見書

聯合國人權事務委員會（人權事務委員會）最快明年就《公民權利和政治權利國際公約》在香港的實施狀況，進行第四輪審議。審議前夕，人權事務委員會於今年 8 月發表議題清單，跟進特區政府在 2019 年 9 月 19 日提交的報告。立法會政制事務委員會原訂於 11 月 16 日就此召開會議，邀請公眾及民間團體出席，民權觀察早前已經報名，並整合議題清單的重點關注，計劃向香港政府及委員會當面提出下列關注及建議。惟立法會秘書處在會議舉行四天前告知本組織，因應疫情考慮將不接待公眾出席，只接受書面意見。民權觀察認為，取消會晤令公眾失去直接質詢的機會，嚴重剝削公眾參與公共事務的權利。

執法人員使用過度武力

人權事務委員會議題清單的關注

- 關注警方有否根據國際標準使用武力及加強培訓，及注意到有警察執法時不出示委任證，制服上沒有任何身份證明（第 11 段）；
- 關注警方在公眾活動中使用實彈、使用含有刺激物的水炮、毆打或性侵犯示威者及途人、對立法會議員近距離使用胡椒噴霧等的指控（第 25 段）；
- 關注有報道指去年至今的示威活動中，示威者、人權捍衛者、記者、義務急救員及途人遭到警方任意逮捕和拘留，有人在拘留期間指稱遭受虐待及襲擊（第 25 段）。

民權觀察的立場及建議

1. 行動中多次使用實彈及配備自動步槍

在反修例運動期間，警方多次擎實彈槍示警，甚至兩度近距離開槍，擊中示威者。民權觀察亦注意到警方在示威現場曾配備相信具連續射擊功能的自動步槍，包括 2019 年 6 月 9 日晚立法會一帶示威、2019 年 11 月 17 日理工大學衝突等。在《香港警察處理示威活動：酷刑和殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰調查報告》收集到的證詞中，有受訪者向我們表示目擊有警察於圍堵理大行動中，在高處使用步槍指向人群。

聯合國人權專家指出，不論任何情況下，執法人員不應使用自動武器處理遊行集會¹。即使只是配備而沒使用，同樣不符合聯合國《執法人員使用武力和火器的基本原則》的規定²。民權觀察重申，警方使用武器必須符合國際標準下的必要性、比例性及合法性原則，質疑警方使用的武力違反國際標準。同時，根據香港及其他國家的經驗，警察使用強硬武力處理示威活動，往往會造成社會衝突升級、增加人命傷亡及社會局勢持續不穩的反效果。

¹ Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, A/HRC/31/66, para. 67.

² Resource book on the use of force and firearms in law enforcement. OHCHR and United Nations Office on Drugs and Crime, p.106. Available at https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/17-03483_ebook.pdf

2. 使用警棍擊打示威者頭部

警方屢被拍攝到使用警棍擊打示威者頭部，包括去年 9 月一名中六學生在大埔墟地鐵站內被七至八名警員用警棍毆打頭部，需縫兩針；去年萬聖節一名社工於旺角警署外被警察從後用警棍毆打頭部，傷口長達七厘米；最近一宗案件的判詞更提及，有被捕人士在六名警員包圍下遭警察揮棍擊打，導致他頭破血流³。據我們的觀察，警方針對集會現場人士的頭部使用警棍、催淚彈、橡膠子彈等武器絕非個別事件，包括一名記者於去年採訪衝突期間，疑被橡膠子彈射中致盲。

聯合國發表的低致命武器使用指引⁴訂明，執法人員使用警棍、催淚彈、橡膠子彈等武器時，不應以頭部、頸部為攻擊目標，否則可能構成非法武力。指引又規定執法人員不能對無參與暴力行為或構成暴力威脅的人士使用警棍。

3. 被捕人士被制服後或於拘留期間仍遭警方武力對待

除了示威現場出現的不當武力，民權觀察早前在《香港警察處理示威活動：酷刑和殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰調查報告》收集到的證詞亦顯示被捕人士被警方制服後，曾於警車或拘留期間遭受酷刑和殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰，包括在錄取口供期間遭警方拳打腳踢、威迫吞下硬物、被電筒近距離照射眼睛、以言語威嚇及性騷擾被捕人士等。

民權觀察再次要求警方於警車、警署及拘留場所設置錄影裝置，並進行恆常錄影，杜絕警方在拘留被捕人士期間的濫權情況，保障被警方羈留人士的安全和權利。

4. 公開《警察通例》第 29 章有關使用武力的指引及準則

坊間一直要求警方公開使用武力的指引，但警方以保安理由，至今拒絕披露任何細節，以致市民難以監察警方是否使用適當武力。過往警方修改武力指引，不但沒有作出公眾諮詢，更不主動向市民交代，透明度極低。舉例有傳媒指警方於去年 10 月 1 日國慶日遊行前夕，修改武力指引中「武力使用層次」的定義，包括「致命武力攻擊」的條件，並將警棍由原本列為「中級武器」改成「低殺傷力武器」，令人憂慮將給予警員更大的彈性，造成濫用武力的問題。

聯合國禁止酷刑委員會於 2015 年的結論性意見中，曾敦促警方全面公開《警察通例》。民權觀察要求警方盡快接納建議，公開使用武力的指引，方便公眾監察，以確保指引符合國際標準。若日後要對《警察通例》下條文作出重大修訂，應提交立法會通過，並作出公眾諮詢，提高執法透明度及向公眾問責。

³ 香港特別行政區 訴 余德穎、賴佩岐、鍾嘉能、龔梓舜、陳虹秀、簡家康、莫嘉晴、梁雁彬
https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=131565&QS=%2B&TP=JU

⁴ 聯合國《執法人員使用低致命武器指引》
https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/LLW_Guidance.pdf

投訴執法人員機制失效

人權事務委員會議題清單的關注

- 再度關注港府有否建立一個具有足夠調查權力的獨立機制，處理有關警察侵犯人權的行為，包括使用過度武力的投訴，尤其是去年中以來針對警察使用過度武力的指控，要求當局說明有關獨立調查的情況（第 11 段）。事實上，人權事務委員會持續在 1999 年、2006 年、2013 年針對香港發表的結論性意見，就投訴執法人員機制的獨立性提出質疑。聯合國禁止酷刑委員會亦先後在 2009 年及 2016 年的審議中表達相同疑慮；
- 關注投訴警察課的投訴機制，要求港府提供投訴、調查及起訴宗數，以及對違規人員所採取的懲罰（第 11 段）；
- 關注拘留期間發生酷刑和虐待事件的指控，要求港府提供案件宗數、對有關案件的調查及起訴情況，並關注拘留場所投訴機制的獨立性及有效性，以免投訴人遭受報復（第 12 段）。

民權觀察的立場及建議

在反修例運動期間，警方多次於驅散或拘捕行動中使用過度武力。警方經常以沒有收到任何投訴為由反駁有關指控，民權觀察注意到以下原因或妨礙受害人作出投訴：

1. 現行機制對投訴人及證人缺乏法律保障，投訴人及證人或因擔心被秋後算帳而沒有向警方作出投訴

投訴警察課是並沒有為投訴人提供的資料作出任何法律保密的保障。而根據《獨立監察警方處理投訴委員會條例》第 40(2)條，監警會可向執法部門披露關於任何罪行或任何懷疑罪行的證據，包括從投訴人收集到的資料。因此，若市民向監警會或投訴警察課作出投訴，可能會造成「自我招認」的問題，即市民提供的證供或導致自身被入罪。

民權觀察建議參考加拿大的做法，《加拿大皇家騎警法》第 45.65(3)條訂明負責監察警方的委員會除了有權傳召證人作供，同時設有保護條款，由投訴人或證人提供的口供或證據，不可用於針對他們的刑事和民事訴訟或行政程序之中。除非有關的訴訟或程序是關於投訴人或證人作出虛假或故意誤導的證供⁵。

2. 如投訴人涉及刑事案件，現行機制下，投訴警察課須等到有關案件審結後才作跟進

民權觀察認為當局毋須等到刑事案件審結後才進行調查。審理刑事案件動輒以年計，投訴個案中的證據可能隨時間流失，各方證人的記憶亦因而退減，令投訴事件更難證實。而投訴程序冗長，或會令投訴人卻步，即使最終投訴成功，有關機制亦非當局所謂「行之有效」。另外，在我們收到的證詞中，有被捕人士表示在拘留或錄取口供期間，遭警方不合理對待而招供，有關行為不但涉嫌違反國際人權公約，更可能影響該供詞的可信性及所涉案件的公正性。

⁵ 《加拿大皇家騎警法》第 45.65(3)條 <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/R-10/page-16.html#h-422168>

3. 投訴警察課、監警會缺乏獨立性及調查權

投訴警察課屬於警隊內部架構，一直被公眾批評屬「自己人查自己人」。聯合國人權事務委員會及禁止酷刑委員會分別於過往三屆針對香港發表的結論性意見中，關注監警會沒有調查權，並持續建議政府設立一個完全獨立的機制，調查對警察的投訴。人權事務委員會今次更特別關注反修例運動期間，對警暴投訴所進行獨立調查的情況。縱然坊間一直要求政府設立獨立調查委員會，卻遭政府拒絕，反提出成立沒有調查權及傳召權的「獨立檢討委員會」，但事隔一年仍未公布有關詳情。

民權觀察關注以往多宗有警員明顯違規的投訴個案，例如《明報》記者於 2016 年採訪旺角騷亂期間遭警員毆打、社民連秘書長吳文遠於 2017 年示威期間被帶上警車後遭警察扯頭髮，即使有片段或相片佐證，仍被評為無法證實，令市民因為不相信機制是公平公正，故不作出投訴。民權觀察促請政府盡快成立具調查權及約束力的獨立調查委員會，以徹查警察濫權及要求負責警員問責。

濫用行政權力政治篩選參選人

人權事務委員會議題清單的關注

- 關注有選舉候選人被取消參選資格，要求選舉管理委員會說明取消候選人資格的標準（第 27 段）；
- 要求政府解釋全國人大常委會就《基本法》第 104 條作出的釋法是否符合《公民權利和政治權利國際公約》（第 27 段）。

民權觀察的立場及建議

1. 針對政治取態進行篩選有違國際人權標準

原定今年九月舉行的 2020 年立法會選舉，12 名參選人被選舉主任裁定提名無效；2016 至 2019 年期的立法會、區議會及鄉郊代表選舉，則共有 18 人次被取消資格。民權觀察分別在兩份相關報告中分析，選舉主任的裁決理據準則不一、欠缺法律理據和分析，針對參選人的政治聯繫及政治主張進行審查，有違國際人權公約訂明的參與公共事務、選舉及被選舉權利。

民權觀察重申，政府應立即停止為參選資格設立有違國際人權標準的限制，只有在沒有不合理篩選下舉行的選舉，才能公平、公正的反映民意，是自由、民主社會的重要基石。

2. 缺乏有意義的申訴機制，增加選舉的不確定性

現行制度下，選舉呈請是唯一的申訴途徑，但過程費時，並非有效的補救措施。即使過往選舉結果三度被法庭推翻，當局沒對被錯誤取消資格的參選人作出任何補救措施。另一方面，受牽連被裁定為不穩妥當選的當選人，因而失去議席，政府亦沒有為懸空議席舉辦補選，變相令該些選區缺少民意代表。

民權觀察尤其關注當局任意取消參選人資格，卻毋須為錯誤決定問責及作出糾正，反要參選人及選民承受後果。政府若要對參選權這一重大權利作出限制，不應由選舉主任以行政決定的方式處理。有關決定應透過司法程序進行，以確保程序公義，以及決定是符合香港法律及對人權的保

障。民權觀察促請政府修改《選舉管理委員會（選舉程序）規例》，檢示選舉主任的權責範圍，並設立有意義、及時的申訴機制。

3. 借國安法僭建新框架，繞過法律程序取消議員資格

港府於 11 月 11 日應全國人大常委會頒布的決定，宣布即時撤銷四名立法會議員的資格。本港固有一套法律程序處理取消議員資格的問題，《基本法》第 79 條授權立法會主席在七種情況下，宣告個別議員喪失資格。然而，是次政府是根據人大的決定取消議員資格，以行政手段凌駕《基本法》，繞過現有本地法律程序。

當局對有關議員的指控涉及事實爭議，在一般司法程序中，當時人可以抗辯。政府在沒有給予四人任何回應機會的情況下，單方面就事實作出判斷及裁決，繼而褫奪立法會議員的資格，有違法治下的程序公義原則。2016 年人大曾就議員宣誓問題釋法，當時亦要經過法庭裁定議員資格失效。

再者，選舉主任於今年 7 月裁定四名議員提名無效，是針對他們參選的資格，而非延任現屆立法會議員的資格。政府基於選舉主任當時決定，以追溯性方式應用人大決定，亦不公平。

港版國安法對公民社會的威脅

人權事務委員會議題清單／聯合國的關注

- 要求港府澄清《港版國安法》的適用範圍及執法細節，如何符合《公民權利和政治權利國際公約》規定，特別是法例所針對四大罪行的定義（第 3、4 及 6 段）；
- 聯合國人權事務高級專員發言人在 7 月 3 日的例行新聞發佈會⁶上直指，有關「勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪」的條款，有機會「限制公民空間」、「扼殺民間社會活動家行使其參與公共事務的權利」，甚或「導致人權維護者和活動分子因行使言論、結社與和平集會自由權而被定罪」。

民權觀察的立場及建議

作為本地公民社會團體一員，民權觀察高度關注國際人權專家提出的質疑，擔憂《港版國安法》會削弱本地人權組織監察政府的角色，窒礙政策倡議、公民教育方面的工作，包括但不限於參與聯合國轄下委員會的定期審議，及透過特別程序機制作匯報及申訴，將這些原本合法的國際交流視之為違反《港版國安法》的活動，大幅收窄人權推動者的言論自由、表達自由及參與公共事務的權利。

受影響的不只是團體或組織，而是整個公民社會。《港版國安法》的罪行定義模糊，刑罰嚴苛，政府頒布實施至今卻從未向公眾充分解釋條文細節。民權觀察在早前發表的《港區國安法定期監察報告》中指出，新例生效首兩個月，多人僅因叫喊或藏有被政府視為不合法的口號及標語而被捕，有國際學術會議及外國新聞機構移師其他地方舉行或撤出香港，公民社會已出現明顯的寒蟬

⁶ 聯合國人權事務高級專員辦公室 2020 年 7 月 3 日關於中國／香港特區的新聞簡報
<https://www.ohchr.org/CH/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26033&LangID=C>

效應。政府有責任回應委員會的關注，釐清四大罪行的涵蓋範圍及定義，釋除公眾及國際的疑慮，以維護香港多元蓬勃的公民社會。