



**Pacto Internacional
de Derechos Civiles
y Políticos**

Distr.
GENERAL

CCPR/C/HKSAR/99/1/Add.1
23 de mayo de 2000

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES
DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 40 DEL PACTO

Adición

REGIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE HONG KONG
DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA*

[1º de noviembre de 1999]

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Introducción	1 - 2	7
<u>Parte I.</u> Aspectos generales	3 - 168	7
El estado de derecho	3 - 7	7
La independencia judicial.....	8 - 9	9
Cláusulas de exención jurisdiccional (<u>ouster clauses</u>)	10	10
Legitimidad del Consejo Legislativo Provisional	11	10
La actuación de la policía y el estado de derecho	12 - 14	10

* El presente informe es traducción de un texto que no ha sido revisado por los servicios de edición, conforme al deseo expresado por el Comité de Derechos Humanos en su 66º período de sesiones, celebrado en julio de 1999.

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Artículo 2 - El disfrute en condiciones de igualdad de los derechos reconocidos en el pacto.....	15 - 36	11
Educación de los jueces	15 - 18	11
Ordenanza sobre la Carta de Derechos de Hong Kong.....	19	12
Comisión de Derechos Humanos	20	12
Denuncias contra la policía	21 - 26	13
La Oficina del <u>ombudsman</u>	27 - 31	14
Asistencia jurídica.....	32 - 34	15
Adaptación de las leyes.....	35 - 36	17
Artículo 3 - Igualdad de derechos del hombre y la mujer	37 - 41	17
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.....	37	17
Ordenanza sobre discriminación por razones de sexo	38	17
Igualdad de derechos de la mujer en la educación.....	39 - 40	18
La jurisdicción del <u>ombudsman</u> debe extenderse a la Comisión de Igualdad de Oportunidades	41	18
Artículo 4 - Situaciones excepcionales.....	42 - 44	18
Reglamentos de emergencia.....	43	19
Leyes nacionales	44	19
Artículo 6 - El derecho a la vida.....	45 - 50	19
Denuncias contra servicios distintos de la policía.....	45	19
Muertes durante la detención policial	46 - 50	19
Artículo 7 - Nadie será sometido a torturas o a tratos inhumanos ni a experimentos sin su libre consentimiento.....	51 - 57	20
Informes sobre presuntos malos tratos por la policía.....	54 - 56	21

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Artículo 7 - (<u>continuación</u>)		
Enjuiciamiento de los agentes de policía y medidas disciplinarias.....	57	22
Artículo 9 - Derecho a la libertad y a la seguridad personales	58 - 61	22
Acciones judiciales entabladas en China continental por delitos cometidos en Hong Kong y negociaciones sobre la entrega de acusados.....	58 - 61	22
Artículo 10 - Derechos de las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.....	62 - 77	23
Reglamento penitenciario.....	62	23
Reinserción de los delincuentes	63	23
El sistema de los jueces de paz visitantes	64 - 66	24
Reglamento penitenciario (enmienda) de 1997.....	67	25
Inciso b) del artículo 68 del reglamento penitenciario.....	68 - 70	25
Quejas contra el Departamento de Inmigración.....	71 - 74	26
Muerte de un niño durante la reclusión en el Departamento de Bienestar Social.....	75 - 77	27
Artículo 12 - Libertad de circulación	78 - 92	27
Derecho de residencia y referencia al Comité Permanente del Congreso Nacional Popular (CNP).....	79	27
Expulsión de solicitantes de asistencia jurídica	80 - 84	27
El Tribunal de Inmigración	85	28
Revisión de las decisiones de expulsión	86 - 91	29
Publicación y "promulgación" de políticas de inmigración.....	92	30
Artículo 14 - Igualdad ante los tribunales (derechos de las personas acusadas de delitos)	93 - 94	31
Asistencia jurídica y sistema de abogados de oficio.....	93 - 94	31

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Artículo 17 - Protección de la vida privada, la familia, el domicilio, la correspondencia, la honra y la reputación	95 - 97	32
Propuesta de un consejo de prensa.....	95	32
Ordenanza sobre interceptación de las comunicaciones	96 - 97	32
Artículo 18 - Libertad de religión.....	98	32
Artículo 19 - Libertad de opinión y de expresión.....	99	33
Propuesta de la Comisión de Reforma Legislativa de establecimiento de un consejo de prensa para la protección de la vida privada	99	33
Artículo 23 de la Ley fundamental	100 - 114	33
La Ordenanza sobre secretos oficiales	102	33
Denegación de visados de chinos residentes en el extranjero.....	103 - 104	34
Código de Acceso a la Información	105 - 106	34
Legislación sobre libertad de información.....	107 - 108	35
Función del <u>ombudsman</u> en relación con la denegación de información	109	35
Radiotelevisión de Hong Kong	110	36
Banderas.....	111 - 112A	36
Autocensura.....	113 - 114	37
Artículo 22 - Libertad de reunión pacífica y de asociación.....	115 - 132	37
La Ordenanza sobre las sociedades y la Ordenanza sobre el orden público.....	115	37
Concepto de "seguridad nacional"	116 - 120	37
Vigilancia de las sociedades.....	121	39
Libertad de reunión	122	39
Actuación de la policía.....	123	39
Libertad de asociación.....	124 - 125	39

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Artículo 22 - (<u>continuación</u>)		
Derecho a la protección contra la discriminación antisindical.....	126 - 128	40
Derecho a fundar sindicatos	129 - 130	41
Derecho de los sindicatos a funcionar libremente.....	131 - 132	41
Artículo 23 - La familia	133 - 139	42
"Política demográfica"	136 - 138	42
Nuevas llegadas de China	139	43
Artículo 25 - Derecho a participar en los asuntos públicos.....	140 - 154	43
El ritmo del desarrollo democrático	141	43
El Consejo Legislativo	142	44
El Comité de Selección y el método par elegir al Jefe Ejecutivo	143	44
Circunscripciones funcionales	144	44
Los concejos municipales provisionales	145 - 146	44
Nombramiento de los miembros de los Consejos de Distrito	147	45
Desarrollo democrático	148	45
Elecciones rurales.....	149 - 152	46
Juntas y comités asesores del Gobierno	153 - 154	47
Artículo 26 - Derecho a igual protección de la ley.....	155 - 166	47
Leyes contra la discriminación.....	155 - 157	47
Recursos contra la discriminación racial.....	158	48
Política del Departamento de Justicia en materia de enjuiciamiento.....	159 - 164	48
Protección de maternidad para las empleadas domésticas.....	165 - 166	49
Artículo 40 - Presentación de informes	167 - 168	50
Reservas y declaraciones.....	168	50

INFORME DE LA REGIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
HONG KONG DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA CONFORME AL
PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS:
INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

Introducción

1. La información que figura en el presente documento es sobre todo un intento de responder a las observaciones presentadas al Grupo de Asesores sobre Asuntos Internos del Consejo Legislativo que se examinaron en las reuniones especiales celebradas los días 23 de septiembre y 12 de octubre de 1999 entre miembros del Grupo, organizaciones no gubernamentales y representantes del Gobierno de la Región Administrativa Especial (RAE) de Hong Kong¹. También se refiere al documento presentado conjuntamente por 16 organizaciones no gubernamentales, que se transmitió directamente al Comité. Salvo en el caso de la cuestión del derecho de residencia, que se ha optado por tratar en el epígrafe dedicado al estado de derecho, las observaciones se examinan en relación con el artículo pertinente del Pacto.

2. El Gobierno ha procurado abordar esas observaciones en la forma más completa posible, si bien la falta de tiempo y el simple número de observaciones recibidas han obligado inevitablemente a un cierto grado de selectividad. Cuando se ha estimado oportuno, se ha remitido al Comité a las secciones pertinentes del informe en lugar de reproducirlas en el presente documento. Siempre que el Comité precise información adicional se hará lo posible por facilitársela en la sesión de examen del presente informe.

Parte I - Aspectos generales

El estado de derecho

3. El Comité estará familiarizado con las cuestiones relativas al artículo 12 del Pacto, con respecto al derecho de residencia, examinadas en los párrafos 230 a 239. En los párrafos 234 a 238 se hacía referencia a los casos de Cheung Lai-wah y Chan Kam-nga, que deben hacer jurisprudencia y que se encontraban entonces en proceso de apelación, con la indicación de que el Tribunal de Apelaciones Definitivo conocería los recursos en enero de 1999. El Tribunal dictó su fallo el 29 de enero que, entre otras cosas, se refería a dos cuestiones de especial interés:

- en primer lugar, el Tribunal sostuvo que, de conformidad con el párrafo 2, 3) del artículo 24 de la Ley fundamental, las personas procedentes de China continental podían adquirir el derecho de residencia si uno de sus progenitores era residente

¹ Las organizaciones no gubernamentales en cuestión eran la Sección de Hong Kong de Amnistía Internacional, el Partido Demócrata de Hong Kong, la Comisión de Igualdad de Oportunidades, el Colegio de Abogados de Hong Kong, el Instituto Cristiano de Hong Kong, la Comisión de Derechos Humanos de Hong Kong, el Observador de Derechos Humanos de Hong Kong, la Asociación de Periodistas de Hong Kong y Justice (sección de Hong Kong de la Comisión Internacional de Juristas). También figura entre ellas The Frontier, cuyo documento se recibió el 21 de octubre.

permanente en el momento de su nacimiento, y -elemento importante- si uno de sus progenitores había obtenido la residencia permanente con posterioridad a su nacimiento;

- en segundo lugar, el Tribunal sostuvo que los residentes de China continental que hubieran adquirido el derecho de residencia en Hong Kong en virtud del párrafo 2, 3) del artículo 24 de la Ley fundamental no estaban sujetos a la obligación contenida en el párrafo 4 del artículo 22 de la Ley fundamental, conforme a la cual debe obtenerse el permiso de las autoridades de China continental para entrar en Hong Kong a fin de instalarse en el territorio.

Se ha optado por abordar este asunto en primer lugar por cuanto afecta a la cuestión fundamental del estado de derecho, que constituye la piedra angular de todos los derechos humanos.

4. Tras examinar exhaustivamente las decisiones del Tribunal, el Gobierno ha llegado a la conclusión de que su interpretación del párrafo 4 del artículo 22 y del párrafo 2, 3) del artículo 24 de la Ley fundamental tal vez no se ajusta realmente al propósito del legislador. La interpretación que hace el Gobierno de la RAE de Hong Kong de ese propósito se deriva de un análisis minucioso de los documentos relacionados con esos artículos y de los trabajos preparatorios de las leyes de inmigración a las que se refieren. Una consecuencia práctica e inquietante que entrañó el fallo fue la prórroga del derecho de residencia de un gran número de personas: inquietante por lo que representó en cifras absolutas y, sobre todo, en relación con la capacidad física de Hong Kong para absorber a una población permanente adicional.

5. Se estudiaron cuidadosamente todas las opciones para resolver este problema, en particular la posibilidad de enmendar las disposiciones pertinentes de la Ley fundamental y la de recabar una interpretación de dichas disposiciones. Ambas constituyen posibilidades lícitas y constitucionales con arreglo a la Ley fundamental. La facultad de modificar la Ley fundamental corresponde al Congreso Nacional Popular (CNP) de la República Popular China; la facultad de interpretarla recae en su Comité Permanente. El Gobierno decidió solicitar una interpretación basándose en el principio de que existe una diferencia fundamental entre una interpretación y una enmienda. La interpretación se basa en el propósito real del legislador al elaborar una disposición, mientras que la enmienda altera dicho propósito. Al recabar una interpretación se intentó aclarar el propósito real del legislador en las disposiciones pertinentes, a fin de no ir contra ese propósito. La decisión recibió el apoyo del Consejo Legislativo en el debate de mociones celebrado el 19 de mayo de 1999. Una encuesta de opinión independiente demostró que también la apoyaban el 60% de las personas consultadas.

6. En el párrafo 2 del artículo 48 de la Ley fundamental se confiere al Jefe Ejecutivo la responsabilidad constitucional de aplicarla. Habida cuenta de los problemas surgidos en la aplicación de la Ley fundamental con respecto al párrafo 4 del artículo 22 y del párrafo 2, 3) del artículo 24, y a la luz de las circunstancias excepcionales a las que se hace referencia en el párrafo 4 supra, el Jefe Ejecutivo pidió al Consejo de Estado que encomendara al Comité Permanente del CNP la interpretación de ambos artículos de conformidad con el propósito del legislador al redactar las disposiciones. El Comité Permanente anunció su interpretación el 26 de junio. La interpretación (cuyo texto figura en el anexo A) dejó en claro dos aspectos:

- En primer lugar, con arreglo al párrafo 2, 3) del artículo 24 de la Ley fundamental, las personas de nacionalidad china nacidas fuera de Hong Kong podrán adquirir el derecho de residencia sólo si en el momento de su nacimiento por lo menos uno de sus progenitores pertenecía a la categoría que se menciona en los apartados 1) o 2) del párrafo 2 del artículo 24 de la Ley fundamental. Es decir, en términos generales, si el padre o la madre nacieron en Hong Kong o han residido de manera habitual en el territorio durante un período de siete años.
- En segundo lugar, la obligación contenida en el párrafo 4 del artículo 22 de la Ley fundamental según la cual los residentes de la China continental deben solicitar el permiso de las autoridades de China continental para ingresar en la Región Administrativa Especial de Hong Kong también es aplicable a las personas de nacionalidad china nacidas fuera de Hong Kong de padres que eran residentes permanentes en Hong Kong.

7. Según afirman las organizaciones que han respondido a la invitación del Grupo de Asesores, al recabar la interpretación del Comité Permanente del CNP, un órgano no judicial, el Gobierno ha vulnerado en cierto modo el estado de derecho. Aunque se trata de una posición comprensible, el Gobierno está en profundo desacuerdo con ella. Hemos afirmado repetidamente, en el informe y en otros contextos, que el estado de derecho constituye la base fundamental para la protección de los derechos humanos. El Gobierno está convencido de que todas las medidas que ha adoptado eran plenamente conformes al estado de derecho y reitera su firme decisión de mantener el estado de derecho y su plena adhesión a los principios en que se basa.

La independencia judicial

8. Se ha afirmado también que la citada interpretación ha suprimido la competencia del Tribunal de Apelaciones Definitivo para resolver en última instancia los asuntos que le sean sometidos, y que menoscaba la independencia del poder judicial. No es éste el caso. Más aún, en la interpretación del Comité Permanente del CNP quedó en claro que la decisión del Tribunal de Apelaciones Definitivo respecto de los casos que se examinan era y sigue siendo definitiva. No se invalidó el fallo del Tribunal ni resultaron afectados los derechos de los litigantes. Por consiguiente, la citada interpretación no afecta la independencia de los tribunales de Hong Kong para resolver casos de conformidad con la ley. En cambio, como sucede en determinados ordenamientos jurídicos de inspiración romanista, proporciona a los tribunales una declaración legislativa autorizada acerca del propósito del órgano legislativo pertinente (en este caso, el Congreso Nacional Popular) al elaborar una determinada ley o disposición legal. Corresponde a los tribunales, de conformidad con el estado de derecho, resolver los asuntos que se les sometan con arreglo a esa declaración.

9. También se ha expresado la preocupación de que la decisión de recabar una interpretación sea contraria al estado de derecho, ya que indica que el Gobierno podrá solicitar esa clase de interpretaciones siempre que no esté de acuerdo con una decisión del Tribunal de Apelaciones Definitivo. Sin embargo, como se deduce del análisis que se expone en los párrafos 3 a 6, la decisión de solicitar una interpretación se tomó de conformidad con la ley y era necesaria a efectos de determinar con exactitud el propósito del legislador en el párrafo 4 del artículo 22 y del párrafo 2, 3) del artículo 24 de la Ley fundamental, como también para abordar un problema

objetivo que había alcanzado proporciones de crisis. El Jefe Ejecutivo presentó su informe al Consejo de Estado con arreglo al artículo 43 y al párrafo 2 del artículo 48 de la Ley fundamental. En él exponía los problemas a los que se había enfrentado al aplicar la Ley fundamental y solicitaba asistencia para recabar la interpretación del Comité Permanente del CNP a fin de resolver esos problemas. El Gobierno de la RAE se ha comprometido a no solicitar otra interpretación del Comité Permanente salvo en circunstancias muy excepcionales.

Cláusulas de exención jurisdiccional (ouster clauses)

10. En esas cláusulas se dispone a veces que determinadas decisiones administrativas serán definitivas y no podrán ser impugnadas ante los tribunales. Sin embargo, las propias cláusulas sí pueden ser impugnadas ante los tribunales, y la normativa aplicable es compleja. El Colegio de Abogados de Hong Kong ha preguntado si la existencia de esas cláusulas indica la necesidad de modificar la afirmación contenida en el apartado a) del párrafo 29 del informe de que, en virtud del estado de derecho, debe existir la posibilidad de impugnar efectivamente toda decisión administrativa ante los tribunales. La posición del Gobierno es que el derecho de toda persona a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, garantizado en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, está plenamente protegido en el derecho interno por el artículo 10 de la Ordenanza sobre la Carta de Derechos Humanos. Además, el ombudsman está facultado para investigar los presuntos abusos administrativos a pesar de la existencia de las cláusulas de suspensión de la jurisdicción (véase el párrafo 29 infra).

Legitimidad del Consejo Legislativo Provisional

11. El Instituto Cristiano de Hong Kong ha puesto en tela de juicio la legitimidad del Consejo Legislativo Provisional. Esta cuestión se abordó en los párrafos 455 a 457 del informe, y sólo cabe añadir que, después de terminado el informe, el Tribunal de Apelaciones Definitivo confirmó también la validez constitucional de la creación del citado Consejo.

La actuación de la policía y el estado de derecho

12. En marzo de 1999, la policía solicitó al órgano jurisdiccional de primera instancia (Magistrate's Court) una orden para registrar seis centros de servicios del Macau Jockey Club en los que se sospechaba que se llevaban a cabo actividades ilegales de juego. El juez rechazó la solicitud. La policía efectuó más adelante los registros basándose en una orden firmada por el Superintendente de Policía de conformidad con el artículo 23 de la Ordenanza sobre el juego (cap. 148)². El Observador de Derechos Humanos cita este caso como un acto de desconocimiento de los fallos de los tribunales.

13. Se trata de un punto de vista explicable, que se debe, sin embargo, a una información incompleta. Se celebraron dos audiencias ante el juez; en la primera, que tuvo lugar el 16 de diciembre de 1998, el juez adujo dos motivos para rechazar las solicitudes que, en lo fundamental, eran los siguientes:

² La Ordenanza sobre el juego faculta a los funcionarios de policía a partir del rango de superintendente para autorizar la entrada en los establecimientos de juego y su registro.

- a) En vista de que la Ordenanza sobre el juego faculta a los funcionarios de policía, a partir del rango de superintendente, para autorizar la entrada en los establecimientos de juego y su registro, y de que existen ciertas presunciones en relación con las actividades que se llevan a cabo en esos locales, una autorización general en virtud del párrafo 7 del artículo 50 de la Ordenanza de la fuerza policial no era procedente para ocuparse de actividades relacionadas con el juego. De hecho, en la segunda audiencia (celebrada el 22 de diciembre de 1998), el juez preguntó por qué la policía no consideraba la posibilidad de recurrir a la Ordenanza sobre el juego; y
- b) El juez no sabía con seguridad si las presuntas actividades, a las que se añadía un elemento de extraterritorialidad, constituían un delito. El Departamento de Justicia opinó que esto planteaba una cuestión jurídica que, desde un punto de vista realista, debería examinarse después de que se llevaran a cabo los registros y a la luz de las pruebas que se obtuvieran al respecto.

14. El hecho de que el juez no estuviera preparado para dictar una orden con arreglo a la Ordenanza de la fuerza policial no impedía legalmente que un superintendente de policía diera su autorización con arreglo a la Ordenanza sobre el juego. Además, habida cuenta de la observación que hizo el juez, no hay fundamento alguno para sugerir que, una vez formada la sospecha razonable necesaria con respecto al uso de los locales en cuestión, la policía estuviera actuando de forma que pudiera calificarse en modo alguno de arbitraria.

Artículo 2 - El disfrute en condiciones de igualdad de los derechos reconocidos en el Pacto

Educación de los jueces

15. El poder judicial de Hong Kong funciona en el ámbito internacional del common law y sigue la evolución de todas las esferas jurídicas, en particular la del derecho humanitario, ocurridas en otras jurisdicciones de ese ámbito.

16. La Junta de Estudios Judiciales imparte educación y capacitación continuas a los jueces. Los derechos humanos son una de las muchas esferas nuevas a las que se dedica especial atención. En el párrafo 17 y en el apéndice 6 del informe anterior se informaba al Comité sobre los seminarios de derechos humanos a los que habían asistido los jueces de Hong Kong entre 1992 y 1995. Desde entonces, los jueces han seguido participando en visitas y seminarios de derechos humanos tanto a nivel local como internacional. En 1996, un juez del Tribunal de Distrito visitó los tribunales de asuntos industriales y la Comisión de Igualdad de Oportunidades del Reino Unido, y un juez del Alto Tribunal asistió a un seminario de la Asociación Internacional de Abogados en Berlín. Ese mismo año, diez jueces y funcionarios judiciales asistieron a un seminario sobre la Carta de Derechos en Hong Kong.

17. En 1997, miembros de la judicatura asistieron a una conferencia sobre el derecho de igualdad de oportunidades en Hong Kong en perspectiva internacional y comparada, que tuvo lugar en Hong Kong, y a un seminario sobre la mujer, los derechos humanos, la cultura y la tradición, celebrado en Londres. En 1998 la Junta de Estudios Judiciales organizó una serie de charlas sobre derecho administrativo para jueces. En junio, varios jueces y funcionarios judiciales participaron también en la Conferencia sobre la Aplicación Mundial del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos organizada por la Asociación Internacional de

Abogados. En septiembre del mismo año, más de 100 jueces y funcionarios judiciales asistieron a una conferencia pronunciada por el Lord Canciller del Reino Unido, sobre la evolución del control judicial y de la protección de los derechos humanos en el contexto de la separación de poderes. En noviembre, un juez del Tribunal de Distrito asistió a un Seminario sobre Hong Kong y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

18. En abril de 1999, un juez del Alto Tribunal presidió una mesa redonda con el título "Augusto Pinochet y el enjuiciamiento de las violaciones de los derechos humanos cometidas por la justicia: repercusiones para el derecho internacional y Hong Kong". En julio de 1999, un juez permanente del Tribunal de Apelaciones Definitivo asistió al Quinto Congreso Mundial sobre Constitucionalismo, Universalismo y Democracia celebrado en Rotterdam. Actualmente se está organizando un seminario sobre la igualdad de oportunidades para jueces y funcionarios judiciales, que tendrá lugar en marzo de 2000.

Ordenanza sobre la Carta de Derechos de Hong Kong

19. Justice ha planteado tres cuestiones con respecto a la explicación de la posición del Gobierno, que figura en los párrafos 9 a 18 del informe. Dichas cuestiones son las siguientes:

- a) Párrafo 17 del informe. Justice ha pedido que se aclare el significado de ese párrafo. Esencialmente, el párrafo tenía por objeto explicar la opinión del Gobierno de que la decisión dictada en el caso Tam c. Wu, en el sentido de que la Ordenanza sobre la Carta de Derechos de Hong Kong (enmienda) de 1997 tenía por finalidad anular, resultaba cada vez de menor aplicación práctica. Por consiguiente, la Ordenanza (Enmienda) era esencialmente redundante.
- b) La incertidumbre legal. Las incertidumbres se analizan en el párrafo 16 del informe. Justice considera que los tribunales hubieran podido eliminarlas fácilmente. No obstante, esas incertidumbres eran muy reales y, como ya se ha afirmado, en cualquier caso la ordenanza era fundamentalmente redundante;y
- c) Los efectos del artículo 39 de la Ley Fundamental. Justice pide al Gobierno que explique su interpretación de los efectos del artículo 39 con respecto a los litigios entre partes no gubernamentales. El Gobierno considera que se trata de una cuestión que deben determinar los tribunales en la resolución de los distintos casos.

Comisión de Derechos Humanos

20. En algunas de las observaciones recibidas se reitera la petición de que se establezca una Comisión de Derechos Humanos. En los párrafos 21 y 22 del informe se explica la posición del Gobierno, que el Grupo de Asesores conoce, con respecto a una Comisión de Derechos Humanos. No hay nada que añadir a lo que ya se dijo en el informe.

Denuncias contra la policía

21. Los autores de las observaciones afirman que entre las novedades que se describen en el párrafo 51 del informe no se hace referencia a la preocupación que suscita el hecho de que la policía siga estando encargada de investigar las denuncias presentadas en su contra.

Las objeciones del Gobierno a encomendar a funcionarios ajenos a la policía la investigación de esas denuncias se basan en consideraciones prácticas. Una de ellas es que, además de su papel investigador, la Oficina de Reclamaciones Contra la Policía cumple una función "profiláctica" en relación con los incidentes o prácticas que podrían dar lugar a denuncias, es decir que se encarga de analizar y controlar las denuncias y determina la existencia de problemas o defectos en los procedimientos administrativos y operacionales de la policía. El personal no policial no puede cumplir esa función con eficacia porque carece de conocimientos y experiencia en el trabajo de la policía. También debe tenerse en cuenta que, puesto que está integrada por funcionarios de policía, la Oficina de Reclamaciones Contra la Policía puede asegurar con mayor facilidad y eficacia la coordinación con las fuerzas de policía con miras a evitar los comportamientos que son causa de las denuncias y a garantizar la responsabilidad a niveles superiores. Además, consideramos que el personal no policial no podría investigar las denuncias con la misma eficacia que la Oficina de Reclamaciones Contra la Policía por los siguientes motivos:

- a) Las denuncias contra la policía entrañan a menudo un presunto quebrantamiento del derecho penal o de la disciplina o los procedimientos de la policía. El personal no policial carece de la experiencia, la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para investigar asuntos de esa índole; y
- b) En su mayoría, las denuncias se refieren a supuestos delitos penales y en un 34,8% se refieren a asuntos que ya están siendo investigados al presentarse la denuncia. En tales circunstancias, no sería procedente que funcionarios ajenos a la policía se encargaran de las investigaciones.

22. El Partido Demócrata ha afirmado que el Consejo Independiente de Reclamaciones Contra la Policía no tiene ninguna competencia real. Para ilustrar su afirmación, cita la denuncia presentada contra la policía por su actuación durante una manifestación que tuvo lugar durante la ceremonia de reunificación del 30 de junio de 1997. No obstante, como se señala en el párrafo 382 del informe, el Consejo Independiente impugnó las conclusiones de la Oficina de Reclamaciones en el citado asunto, y el Comisionado de Policía aceptó inmediatamente las recomendaciones del Consejo. Con ello se demuestra claramente que el Consejo es un órgano independiente e imparcial que desempeña un papel importante en el sistema de denuncias.

23. El Partido cita también el bajo nivel de participación de los miembros del Consejo Independiente en el Sistema de Observadores del Consejo. Si bien el Gobierno admite que el nivel de participación no es tan elevado como sería deseable y que es necesario que aumente, hay que apreciar la cuestión en perspectiva y señalar que el Sistema de Observadores sólo es uno de los medios en virtud de los cuales los miembros del Consejo Independiente supervisan las investigaciones de la Oficina de Reclamaciones Contra la Policía. Por ejemplo, al examinar los informes de las investigaciones pueden solicitar a la Oficina que aclare cuestiones sobre las que existan dudas, y, en el desempeño de sus funciones, pueden entrevistar a testigos. Además, a partir del 1º de septiembre de 1999, se ha ampliado el Sistema de Observadores y se ha

nombrado a 29 miembros jubilados del Consejo Independiente y de otros dirigentes de la comunidad, como el Presidente del Comité de Lucha contra la Delincuencia del Distrito, observadores no expertos de las investigaciones de la Oficina de Reclamaciones Contra la Policía.

24. El Observador de Derechos Humanos estima que el porcentaje de denuncias contra la policía que se consideran fundadas es bajo, y que el de las denuncias que se retiran es elevado. A su juicio, ello pone en tela de juicio la credibilidad y la eficacia del sistema.

25. Esa afirmación parece suponer la existencia de unos parámetros universalmente aceptados en virtud de los cuales pueden juzgarse los sistemas de denuncia. En otras palabras, el Observador parece dar por supuesto que esos sistemas han de arrojar un porcentaje acordado de denuncias fundadas, otro de denuncias retiradas, y así sucesivamente. Naturalmente, tales parámetros no existen. A decir verdad, al buscar indicadores de credibilidad, no podemos tener en cuenta el porcentaje de denuncias fundadas por la simple razón de que, como toda persona, los funcionarios de policía tienen derecho a que se presuma su inocencia a menos que existan pruebas suficientes y fidedignas que demuestren lo contrario.

26. Ni tampoco, por el mismo motivo, son de mucha ayuda a este respecto los porcentajes relativos a las denuncias retiradas. La opinión de que pudieran serlo se basa en el supuesto de que las denuncias se retiran bajo presión. Al margen de la presunción de inocencia, el sistema de Hong Kong exige que los investigadores averigüen por qué los demandantes proponen retirar sus denuncias. Cuando un investigador considere que hay indicios de que una denuncia que está siendo retirada puede resultar fundada, informará al demandante de que, a pesar de retirarse la denuncia, es posible que prosiga la investigación. Los motivos que los demandantes citan con mayor frecuencia al retirar sus denuncias son los siguientes:

- a) Se trata de una denuncia de menor importancia que se presentó en un momento de emoción;
- b) La principal intención del demandante al presentar la denuncia era únicamente señalar el asunto a la atención de un funcionario superior de policía; o
- c) El demandante no desea perder tiempo contribuyendo a la investigación.

La Oficina del Ombudsman

27. En la página 11 de su comunicación, el Observador de Derechos Humanos expresa sus dudas en relación con la independencia de la Oficina del Defensor del Pueblo. Esas dudas se refieren a algunas disposiciones de la Ordenanza sobre el ombudsman (capítulo 397) que, según el Observador, impiden que el ombudsman funcione como una comisión de derechos humanos independiente y eficaz. Concretamente, el Observador dice que la Ordenanza contiene "amplias y vagas excepciones" que limitan la competencia del ombudsman. Por ejemplo, en virtud de la Ordenanza se exige al ombudsman que respete el carácter confidencial de toda investigación o denuncia. A juicio del Observador, esa exigencia contraviene los Principios de París.

28. Respondiendo en primer lugar a la última observación, los Principios de París (como bien sabe el Comité) se refieren al establecimiento, el alcance y el funcionamiento de las comisiones nacionales de derechos humanos. Como tales, no afectan al debate sobre la Oficina del Ombudsman, que no es -y nunca pretendió ser- una comisión de derechos humanos. El papel del ombudsman se explica a continuación en el párrafo 29 infra.

29. Papel del ombudsman. El papel del ombudsman es fortalecer y complementar los cauces vigentes de reparación de agravios y no sustituirlos. El capítulo 397 le otorga plena libertad para decidir si debe iniciar o proseguir una investigación. En el párrafo 2 del artículo 7 de la Ordenanza se dispone que las competencias conferidas al ombudsman "se ejercerán de conformidad con las disposiciones de esta Ordenanza". No obstante, esas competencias se ejercerán "a pesar de cualquier disposición legal que disponga que toda decisión será definitiva o que no se podrá apelar de la misma, o que ningún procedimiento o decisión del órgano de cuya decisión se trate será impugnado, revisado, invalidado o cuestionado." Así pues, el ombudsman tiene competencia para investigar procedimientos y decisiones que estén "protegidos" por "cláusulas de exención de la jurisdicción" (véase el párrafo 10 supra).

30. Independencia. El ombudsman es independiente del poder ejecutivo. Su mandato es investigar los agravios derivados de decisiones, recomendaciones, acciones u omisiones administrativas, y depende directamente del Jefe Ejecutivo. Cuando el ombudsman considera que se ha producido una irregularidad o una injusticia grave puede presentar un informe especial al Jefe Ejecutivo, que, de conformidad con la Ordenanza del ombudsman, se transmitirá al Consejo Legislativo. El ombudsman tiene jurisdicción sobre casi todos los departamentos gubernamentales, salvo la policía y la Comisión Independiente Contra la Corrupción, que están sujetas al escrutinio de órganos especializados en esta función (párrafos 44 y 45 de la parte I del informe y 49 a 51 de la parte II). Sin embargo, el ombudsman tiene jurisdicción sobre esas dos instituciones en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones administrativas en relación con el Código sobre el acceso a la información.

31. Confidencialidad. En virtud del artículo 15 de la Ordenanza del ombudsman se exige al ombudsman y a su personal que respeten la confidencialidad de todos los asuntos relacionados con cualquier investigación que lleve a cabo la Oficina o cualquier denuncia que se le presente. Con ello se pretende proteger la intimidad y los intereses de los demandantes, cuya confianza y consiguiente sensación de seguridad personal es indispensable para el funcionamiento del sistema. El Gobierno considera que la conveniencia de esta disposición resulta evidente.

Asistencia jurídica

32. El Partido Demócrata, entre otros, ha pedido que el Departamento de Asistencia Jurídica pase a ser independiente del Gobierno. A su juicio, el Departamento tarda un tiempo excesivo en tramitar solicitudes relativas a daños personales, divorcios y solicitudes de indemnización en casos laborales. Esas organizaciones también consideran que debe proporcionarse asistencia jurídica en los asuntos que tenga ante sí el magistrado encargado de investigar los casos de muerte súbita (coroner).

33. A continuación se abordan separadamente esas consideraciones:

- a) Independencia. Consideramos que el sistema de asistencia jurídica es justo e independiente. En la Ordenanza sobre asistencia jurídica se prevé que el Director de Asistencia Jurídica debe examinar cada caso de forma independiente. Toda persona cuya solicitud haya sido rechazada o que se sienta agraviada por cualquier motivo puede recurrir ante una autoridad judicial. Recientemente, el Consejo de Servicios de Asistencia Jurídica recomendó que se estableciera una autoridad independiente de asistencia jurídica. El Gobierno examinó sus propuestas teniendo en cuenta, entre otras cosas, la experiencia de países extranjeros. Se llegó a la conclusión de que, si bien una autoridad de asistencia jurídica podría ayudar a crear cierta impresión de independencia, en la práctica no constituiría ningún adelanto. La financiación de la asistencia jurídica no puede tener límites fijos, a fin de asegurar que nadie se vea privado del derecho a una audiencia imparcial por carecer de medios. Eso es exactamente lo que garantiza el sistema actual. La experiencia en otros países es que, una vez que la ayuda jurídica pasa a ser económicamente independiente del gobierno, éste ya no está dispuesto a garantizar una financiación sin límites preestablecidos, y se fija un límite máximo para los órganos recientemente "independizados" en posible detrimento de sus clientes. El Gobierno también se vería obligado a seguir ese camino, puesto que no se puede esperar que ningún gobierno responsable otorgue carta blanca a una institución ajena a la disciplina de control del gasto público. El principal objetivo del Gobierno de la RAE de Hong Kong es garantizar que los servicios de asistencia jurídica actúen con eficacia, y que los receptores de esa asistencia obtengan la ayuda que precisen. El actual sistema de presupuesto abierto está en condiciones de garantizar ese objetivo.
- b) Plazos de trámite. Según indican estadísticas recientes, el 97% de las solicitudes relacionadas con divorcios y el 87% de las relativas a reclamaciones de indemnizaciones laborales se tramitaron en un plazo de tres meses. Este resultado supera la promesa del Departamento de Asistencia Jurídica de tramitar el 80% de las solicitudes en ese plazo. Las solicitudes relacionadas con daños personales se demoran más porque el Departamento debe obtener los historiales médicos y otra documentación pertinente acerca de la gravedad de los daños. En la actualidad, el Departamento sólo puede tramitar el 65% de las solicitudes en un plazo de tres meses. Se está haciendo lo posible para mejorar esa situación.
- c) Asistencia jurídica en los asuntos que tenga ante sí el tribunal encargado de investigar casos de muerte súbita (Coroner's court). Está previsto introducir un proyecto de ley para poner en práctica las propuestas formuladas en el examen de las políticas de asistencia jurídica que se llevó a cabo en 1997. Entre otras cosas, con el proyecto de ley se pretende facultar al Director de Asistencia Jurídica para que conceda esa clase de asistencia a los parientes más próximos de las personas fallecidas en casos que entrañen un interés público considerable, sin tener en cuenta si se ha reclamado una indemnización en el caso en cuestión. También se facultará al Servicio de Abogados Defensores para prestar asistencia jurídica a personas que, como resultado de las pruebas facilitadas en las investigaciones del magistrado

(coroner), puedan enfrentarse a un juicio penal que daría lugar a una sentencia de prisión o a la pérdida de sus medios de sustento. Con ello se podría pagar a un abogado para que asistiera a todo el proceso de investigación a fin de proteger los intereses de esas personas y de interrogar a los testigos.

34. La cuestión de la asistencia jurídica se examina asimismo en los párrafos 93 y 94 infra en relación con el artículo 14.

Adaptación de las leyes

35. Justice señala que en el informe no se explican los motivos por los cuales el Gobierno se opone a la modificación del artículo 66 de la Ordenanza sobre interpretación de cláusulas (cap. 1). El Gobierno consideró, y considera todavía, que en el párrafo 29 del informe (parte 1) se reflejaba la esencia de las objeciones al afirmarse que algunos comentaristas consideraban que la modificación había comprometido el principio de la igualdad ante la ley, que es uno de los principios fundamentales en los que se basa el estado de derecho.

36. El objetivo de la práctica de adaptación de las leyes es simplemente velar por que las leyes de Hong Kong sean compatibles con la Ley Fundamental y con el estatuto de Hong Kong como Región Administrativa Especial de la República Popular China. Cuando se comprueban incompatibilidades en el examen de las leyes, el paso siguiente es garantizar su debida adaptación. Ese fue precisamente el caso de la Ordenanza sobre interpretación de cláusulas (cap. 1). Lo único que se hizo fue preservar y adaptar un principio que es aplicable en casi todos los ordenamientos jurídicos de common law y que se refiere al efecto vinculante de la legislación. El Gobierno considera que es errónea la opinión de que el artículo 66 (adaptado) es incompatible con la Ley Fundamental.

Artículo 3 - Igualdad de derechos del hombre y la mujer

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

37. Los autores de las observaciones han exhortado al Gobierno a poner en práctica la recomendación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer estableciendo un "mecanismo central sobre la mujer". El Gobierno está considerando todas las recomendaciones del Comité en detalle, en particular la que se refiere a dicho "mecanismo".

Ordenanza sobre discriminación por razones de sexo

38. La Comisión de Igualdad de Oportunidades ha propuesto modificaciones a la Ordenanza sobre discriminación por razones de sexo y la Ordenanza sobre discriminación por motivo de discapacidad. Se están examinando las propuestas en detalle y el Gobierno ha pedido a la Comisión de Igualdad de Oportunidades que facilite más información. No obstante, alguna de las propuestas tienen repercusiones jurídicas y normativas muy amplias y se necesitará más tiempo para examinarlas.

Igualdad de derechos de la mujer en la educación

39. Los observadores han expresado preocupación ante los recientes informes relativos a la posible discriminación que supondría el sistema de atribución de plazas en la enseñanza secundaria. El sistema se estableció de conformidad con varios principios educativos con miras a atender los intereses generales de nuestros estudiantes. No se suponía que fuera discriminatorio y la sugerencia de que puede serlo en la práctica preocupa también al Gobierno. Se está examinando el informe de investigación oficial en detalle y se modificará el sistema de atribución a la luz de sus recomendaciones. Mientras tanto, la política del Gobierno es que no debe haber discriminación por motivos de sexo entre los estudiantes. Los programas de estudio cuyo uso recomienda el Ministerio de Educación en las escuelas no deberían diferenciarse por razones de género.

40. También se ha expresado preocupación por el hecho de que dos asignaturas: diseño y tecnología y economía doméstica, estén, en la práctica, divididas por sexos. En la medida en que así ocurre, el fenómeno no es resultado de la política de Gobierno, sino, de la práctica de las escuelas, influidas por las concepciones tradicionales. El Gobierno recuerda periódicamente a las escuelas que los estudiantes, niños y niñas, deben tener igualdad de acceso a estas asignaturas y, más aún, a todas.

La jurisdicción del ombudsman debe extenderse a la Comisión de Igualdad de Oportunidades

41. La Comisión de Igualdad de Oportunidades ha declarado que desea quedar bajo la jurisdicción del ombudsman, a lo que el Gobierno no se opone. No obstante, la Comisión de Igualdad de Oportunidades es un organismo de derecho público independiente y el ombudsman debería entablar conversaciones con la Comisión directamente.

Artículo 4 - Situaciones excepcionales

42. En relación con los párrafos 95 a 97 del informe, el Comité ha preguntado si el artículo 18 de la Ley fundamental es compatible con el artículo 4, y en qué forma los derechos intangibles quedarían protegidos en el caso de un estado de excepción. En este sentido, Justice y The Frontier no parecen estar convencidos por la declaración del Gobierno, párrafo 91 del informe, con arreglo a la cual, en una situación excepcional, las disposiciones del artículo 18 de la Ley fundamental deben examinarse a la luz de las disposiciones del artículo 39, de modo que sólo se puedan suspender esas disposiciones en la medida estrictamente requerida por las exigencias de la situación. La Asociación de Periodistas de Hong Kong considera que debería haber controles legislativos sobre la competencia del Ejecutivo para declarar el estado de excepción. The Frontier recomienda que se modifique la Ordenanza sobre los reglamentos de emergencia a fin de armonizarla con el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Para responder a estas observaciones es necesario tener en consideración de un lado las competencias del Gobierno de la RAE de Hong Kong para elaborar reglamentos de emergencia y de otro las competencias del Gobierno Central del Pueblo para aplicar las leyes nacionales a la RAE.

Reglamentos de emergencia

43. La Ordenanza sobre los reglamentos de emergencia faculta al Jefe Ejecutivo en Consejo para elaborar reglamentos que considere convenientes en el interés público en toda ocasión que estime de excepción o de peligro público. Si bien esta facultad parece ser muy amplia, está supeditada al artículo 39 de la Ley fundamental con arreglo al cual el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se aplica a Hong Kong. Toda reglamentación que se establezca en situaciones de excepción de conformidad con la Ordenanza sobre los reglamentos de emergencia debe ser compatible con las disposiciones del artículo 4 del Pacto. Es decir, que las medidas de suspensión de los derechos establecidas en el Pacto se podrán adoptar exclusivamente, en la medida en que lo exija la situación. Los artículos 6, 7, 8 (párrs. 1 y 2), 11, 15, 16 y 18 no se pueden suspender. Estas reglamentaciones habrán de ser legislación subsidiaria y, por consiguiente, supeditadas al examen del Consejo Legislativo.

Leyes nacionales

44. Habida cuenta de la facultad de adoptar disposiciones de alcance local en situaciones excepcionales, es poco probable que el Gobierno Central del Pueblo tenga necesidad de recurrir al párrafo 4 del artículo 18 y aplicar las correspondientes leyes nacionales a la RAE, salvo en circunstancias extremas. Por otra parte, como se dice en el párrafo 91 del informe, párrafo 4 del artículo 18 debe interpretarse conjuntamente con el artículo 39. La Ley fundamental debe considerarse en su conjunto, y no interpretarse cada uno de los artículos en forma aislada de los demás artículos pertinentes.

Artículo 6 - El derecho a la vida

Denuncias contra servicios distintos de la policía

45. El Colegio de Abogados dice que el párrafo 46 del informe no es totalmente preciso, en vista del limitado papel de los jueces de paz visitantes y de la falta de una inspección de cárceles independiente. El Gobierno no está de acuerdo en que el papel de los jueces visitantes sea limitado. Todos los años, los jueces de paz reciben, en promedio, unas 200 denuncias de los reclusos de las instituciones penales, lo cual indica que, a juicio de los presos, el sistema es eficaz y digno de confianza. Si bien su papel es importante, los jueces de paz constituyen sólo una parte del sistema general establecido para atender las denuncias de los presos. Otras vías de recurso son: el jefe ejecutivo, los miembros del Consejo Legislativo, el ombudsman y el Servicio de Investigación de Denuncias del Departamento de Servicios Correccionales.

Muertes durante la detención policial

46. El Colegio de Abogados ha declarado que debe ponerse al día la información que figura en los párrafos 98 a 102 del informe, lo cual se hace a continuación.

47. Entre el 1º de julio de 1998 y el 31 de agosto de 1999, se produjeron cinco muertes durante la detención policial: una en 1998 y cuatro en 1999. En un caso, se descubrió que la persona se había suicidado. En otro, el jurado no pudo llegar a un acuerdo; la causa de la muerte fue una

intoxicación con heroína. En uno de los tres casos restantes, el juez de instrucción ordenó que, a principios de noviembre, se investigaran las causas de la muerte. Las investigaciones sobre los otros casos se encuentran en curso.

48. En el párrafo 100 del informe, se decía que aún no habían terminado cuatro investigaciones sobre estas muertes. En un caso se comprobó que la persona en cuestión había sido asesinada. Un agente de policía fue condenado por homicidio imprevisto y enviado a un centro psiquiátrico por un período indeterminado. En dos casos se llegó a la conclusión que se trataba de suicidios y, en el caso restante, de un accidente.

49. El Observador de Derechos Humanos considera que el procedimiento del juez de instrucción sobre las muertes durante la detención policial no es de fiar porque la policía está encargada de las investigaciones. El Observador considera que estas investigaciones deben ser efectuadas por un órgano independiente, opinión que el Gobierno no comparte. Las investigaciones sobre estas muertes durante la detención policial no se realizan en la comisaría donde se han producido los hechos, sino que se encomiendan a un equipo distinto, de nivel superior, por ejemplo, regional. En caso necesario, la investigación puede encomendarse a un equipo de otra región, con lo cual se garantiza su imparcialidad.

50. Si el juez de instrucción lo considera necesario, puede tratar de obtener aclaraciones o más informaciones en relación con el informe sobre la muerte que ha presentado la policía. La policía debe cooperar con el juez de instrucción, conforme a lo prescrito en el artículo 4(ga) de la Ordenanza de la fuerza policial (cap. 232) que les exige ayudar a los jueces de instrucción a ejercer las funciones y atribuciones que les confiere la Ordenanza de los jueces de instrucción (cap. 504). Además, el artículo 12 de la Ordenanza sobre jueces de instrucción faculta al juez de instrucción para recabar las opiniones de expertos independientes. El artículo 12 de la Ordenanza sobre jueces de instrucción dispone que, si el juez considera que una persona es capaz de presentar pruebas sustanciales durante la investigación, el juez puede cursar una orden de comparecencia para que esa persona se presente a declarar. Por otra parte, el párrafo 3 del artículo 15 de la Ordenanza faculta al juez de instrucción para solicitar al Comisionado de Policía que adopte las medidas necesarias a fin de garantizar que las investigaciones sobre las muertes durante la detención policial se llevan a cabo de forma independiente e imparcial. No hay pruebas que indiquen que no lo son.

Artículo 7 - Nadie será sometido a torturas o a tratos inhumanos ni a experimentos sin su libre consentimiento

51. Unas 13 personas cuyos permisos de residencia habían caducado se quejaron al Consejo Legislativo por el tratamiento a que habían sido sometidos por el personal de Inmigración durante su detención los días 30 y 31 de marzo del presente año. El Departamento de Inmigración, la policía y el Departamento de Servicios Correccionales han investigado la denuncia. Sus conclusiones, que hizo suyas el Secretario de Seguridad, se presentaron al Consejo Legislativo el 5 de agosto. De los 13 interesados, 2 se negaron a ser interrogados, 3 indicaron durante el interrogatorio que no tenían ninguna queja, y 1 indicó que su caso era de menor importancia y que no deseaba continuar. Los siete restantes hicieron denuncias.

52. Los departamentos llegaron a la conclusión de que las denuncias eran infundadas, salvo que, uno de los dos días en que los denunciados estuvieron detenidos en el centro de detención Mau Tau Kok, no dispusieron de cepillos ni de pasta de dientes a causa de un aumento repentino del número de detenidos. Se han adoptado medidas para garantizar que, en el futuro, se atiendan plena y oportunamente las necesidades de la vida cotidiana.

53. La denuncia que fue causa de mayor preocupación era que los detenidos habían sido obligados a desnudarse para someterse a un registro. El procedimiento habitual es que, al llegar al centro de detención, se obliga a todos los detenidos a desnudarse y a someterse a un registro para asegurarse de que no esconden armas. Se trata de una medida indispensable para la seguridad de los reclusos y del personal.

Informes sobre presuntos malos tratos por la policía

54. El Colegio de Abogados, al referirse al párrafo 112 del informe, dice que la policía y el Departamento de Justicia deben llevar un registro de los casos en que los tribunales deciden sobre las denuncias de malos tratos a los presos durante los exámenes preliminares (voire dire). Técnicamente, debe ser posible registrar el número de veces que se solicita a los tribunales que adopten estas decisiones así como las propias decisiones. Sin embargo, por las razones que se exponen a continuación, las estadísticas obtenidas de esta manera pueden inducir a error, al dar una impresión falsa y exagerada de la medida en que los tribunales consideran incorrectas las actuaciones de la policía.

55. Cuando los tribunales fallan sobre la admisibilidad de las confesiones, tras los procedimientos judiciales voire dire, (exámenes preliminares de testigos o jurados), no están obligados por ley a exponer los motivos para admitir o excluir las confesiones como pruebas. En el caso de que las excluyan, la mayoría de los tribunales se limita a observar que la declaración no se admite porque el ministerio público no ha demostrado, más allá de toda duda razonable, que se han hecho de manera voluntaria. Los fundamentos detallados de los fallos son la excepción y no la regla; cuando, en ocasiones excepcionales, se exponen esos fundamentos, no es usual que un tribunal indique si acepta las acusaciones de actuaciones incorrectas de la policía. Lo más frecuente es que indique sólo que tiene dudas sobre la veracidad de la versión policial y que, como podría haber algo de cierto en las afirmaciones del acusado, no resultaría prudente aceptar la confesión.

56. En las ocasiones (también excepcionales) en que un tribunal indica que acepta una acusación de incorrección, o la considera verosímil, el juez, el ministerio público o el abogado defensor piden por lo general a la policía que se siga ocupando del asunto. En estos casos, la Oficina de Reclamaciones contra la Policía ya suele tener conocimiento del asunto, pues el acusado o sus abogados le han presentado sus denuncias antes del juicio. La Oficina de Reclamaciones contra la Policía mantiene un registro de las denuncias anteriores al juicio y de los casos remitidos por los tribunales, pero no las distingue con fines estadísticos. Las cifras son las siguientes:

<u>Año</u>	<u>Número de denuncias de malos tratos</u>
1996	72
1997	58
1998	81
1999	138

(al 30 de junio)

Enjuiciamiento de los agentes de policía y medidas disciplinarias

57. El Observador dice, refiriéndose a los párrafos 109 a 111 del informe (página 16 de su comunicación) que el resumen de los acontecimientos presentado es insuficiente. Afirma también que los agentes de policía que intervinieron en el caso deberían haber sido acusados, de conformidad con la Ordenanza sobre delitos (tortura). No estamos de acuerdo con esta opinión. A juicio del Gobierno, en el resumen se describen todos los aspectos fundamentales y se presenta una descripción equilibrada de los hechos. Nos atenemos a nuestro análisis y explicación, en los párrafos 110 y 111 del informe, de los motivos por los que el proceso debía llevarse a cabo conforme a la Ordenanza sobre los delitos contra las personas y no de la Ordenanza sobre delitos (tortura).

Artículo 9 - Derecho a la libertad y a la seguridad personales

Acciones judiciales entabladas en China continental por delitos cometidos en Hong Kong y negociaciones sobre la entrega de acusados

58. Ha habido mucho debate en torno a dos casos muy conocidos que se produjeron a finales de 1998 y en 1999. En ambos casos, los acusados fueron detenidos, juzgados y ejecutados en China continental. En uno de los casos, los acusados, entre los que había residentes de Hong Kong, habían cometido delitos en el continente y en Hong Kong. Los tribunales del continente eran competentes porque los delitos se llevaron a cabo o fueron preparados en China continental. En el otro caso, el demandado era un residente de China continental que fue juzgado por el asesinato de cinco personas en Hong Kong, si bien los preparativos del delito y el uso de los beneficios obtenidos se realizaron en el continente. Algunos observadores han puesto en duda que el tribunal del continente fuera competente en el caso. Se trata de una cuestión que el tribunal de China continental tenía que decidir conforme a las leyes del continente. Si los sospechosos hubieran sido detenidos en Hong Kong, habrían sido competentes los tribunales de Hong Kong. La jurisdicción concurrente es frecuente en todo el mundo.

59. En algunos comentarios se considera que en este caso correspondería solicitar la extradición del acusado, lo cual hubiera sido imposible puesto que no existe ningún acuerdo de extradición entre el continente y el Gobierno de la RAE. No había base jurídica para que el Gobierno de la RAE tratara de que se le entregasen los acusados.

60. Amnistía Internacional considera que esos casos quedan comprendidos en los artículos 2, 6 y 7 del Pacto y no en el artículo 9. Más concretamente:

- a) Invoca el artículo 2 aduciendo que los residentes en China continental que cometen delitos en Hong Kong pueden ser sometidos a las leyes penales de China continental, además de las leyes de Hong Kong. Este no es el caso de los no residentes en China continental que cometen delitos en Hong Kong. No obstante, si este punto de vista fuera correcto, significaría sólo que algunas personas de Hong Kong proceden de territorios cuyas leyes tienen aplicación extraterritorial, lo cual escapa al control del Gobierno de la RAE y no supone una violación del artículo 2 del Pacto.
- b) Se invoca el artículo 6 porque las personas en cuestión fueron ejecutadas. Sin embargo, fueron ejecutadas de conformidad con las leyes del territorio en que fueron juzgadas. Esto no afecta la situación de Hong Kong, donde no hay pena de muerte; y
- c) Se invoca el artículo 7, probablemente porque Amnistía considera que la pena de muerte constituye un trato o pena cruel o inhumano. Una vez más, el asunto se decidió de conformidad con las leyes del territorio en que las personas en cuestión fueron juzgadas y condenadas.

Artículo 10 - Derechos de las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano

Reglamento penitenciario

62. El Colegio de Abogados, refiriéndose al párrafo 180 del informe, dice que el Secretario de Seguridad no puede considerarse como un "órgano de apelación independiente" por los reclusos que se estimen lesionados por las decisiones del Comisionado de Servicios Correccionales. Antes de que se modificara el reglamento en 1996, un recluso que se considerase lesionado sólo podía apelar ante el Comisionado de los Servicios Correccionales. El reglamento penitenciario de 1996 da al prisionero un nuevo recurso de apelación, es decir, el Secretario de Seguridad, quien debe examinar cada caso imparcialmente. El Secretario es "independiente" en cuanto el Departamento de Servicios Correccionales y su personal son subordinados suyos y no depende de ellos ni en el plano personal ni desde un punto de vista de cultura institucional.

Reinserción de los delincuentes

63. El Colegio de Abogados pregunta si las disposiciones de la Ordenanza sobre reinserción de los delincuentes (cap. 297) discrimina a los delincuentes que disponen de medios económicos, ya que el valor de la multa es un factor importante al examinar la posibilidad de que una persona se pueda beneficiar de la ordenanza. El Colegio pregunta también si se puede imponer a los delincuentes acomodados multas más importantes que a otras personas por delitos semejantes. La cuantía de una multa no es el único factor considerado al aplicar la ordenanza: las disposiciones también afectan a quienes han sido condenados a penas de cárcel no mayores de tres meses y, en la práctica, el sistema de reinserción de delincuentes con arreglo a la ordenanza ha funcionado bien en los 13 años transcurridos desde su promulgación. Los límites superiores (duración de la pena de cárcel y cuantía de las multas) fueron ratificados por el Consejo Legislativo tras un amplio debate. Estos límites no son arbitrarios ni tienen por objeto discriminar en contra de las personas con medios económicos. Si bien los tribunales pueden tener en cuenta los medios económicos de los acusados al establecer la cuantía de las multas,

también toman en consideración otros factores, más importantes, como la gravedad del delito, el daño infligido a la víctima o el efecto de disuasión de las sentencias dictadas. La situación que plantea el Colegio es teóricamente posible pero, que se sepa, no ha ocurrido en la práctica. No obstante, estudiaremos cuidadosamente los motivos de preocupación del Colegio.

El sistema de los jueces de paz visitantes

64. El Colegio de Abogados dice que el párrafo 203 del informe (sobre la labor de los jueces de paz) sería más digno de crédito si se hubieran proporcionado estadísticas relativas a las actuaciones llevadas a cabo. La observación es acertada. Entre el 1º de abril de 1998 y el 31 de marzo de 1999, los jueces de paz visitantes iniciaron 90 investigaciones (alrededor del 35% del número total de denuncias). Lo hicieron por su propia iniciativa y sin remitir las denuncias para su seguimiento a las instituciones interesadas. Los jueces investigaron cada denuncia personalmente, lo cual supone tratar de obtener información sobre los antecedentes del personal de prisiones y examinar los expedientes y documentos pertinentes.

65. El Colegio de Abogados y el Observador de Derechos Humanos tienen una preocupación en común, saber si los prisioneros pueden ver a los jueces de paz sin que se encuentren presentes los miembros del personal del Departamento de Servicios Correccionales. En efecto, un funcionario del Departamento, de una categoría no inferior a oficial jefe, suele acompañar a los jueces visitantes en sus inspecciones y presentarles a todo recluso que desee verlos³. La intención no es disuadir a los reclusos de informar o presentar denuncias ni de intervenir en las entrevistas entre ellos y los jueces. El propósito es, más bien, informar a los jueces, responder a sus preguntas y garantizar la seguridad de la cárcel, de los prisioneros y de los propios jueces. No obstante, si los jueces así lo desean, pueden hablar con los presos en privado. En todas las instituciones del Departamento hay lugares adecuados (salas que están a la vista del personal de prisiones, pero en las que no puede oír las conversaciones).

66. El Observador dice que los jueces de paz no tienen formación especial ni experiencia en asuntos penitenciarios y, por consiguiente, no están bien preparados para ir más allá de las apariencias cuando investigan las condiciones de las cárceles y que el sistema en su conjunto sufre de una grave falta de continuidad. Todos estos sistemas pueden mejorarse ventajosamente y el sistema de los jueces de paz se ha examinado recientemente en consulta con los propios jueces. A raíz de los resultados obtenidos, se están aplicando varias modificaciones para mejorar el sistema. Una de ellas consiste en que, en el futuro, los jueces podrán visitar determinadas instituciones (o tipos de instituciones) que elijan, con mayor regularidad, para permitirles supervisar los progresos logrados y adoptar medidas complementarias sobre las denuncias y cuestiones planteadas en las visitas anteriores. En la actualidad, se edita un boletín informativo trimestral para informar a los jueces de paz sobre el sistema y mantenerlos al día en las cuestiones relativas a su trabajo como jueces visitantes. Se organizan sesiones anuales de orientación para los jueces de paz que acaban de ser nombrados. Para los demás, se llevan a cabo seminarios en función de las necesidades. En conjunto, todo esto permite que los jueces de paz estén debidamente informados y preparados para las funciones que desempeñan.

³ Conforme al artículo 117 del Reglamento penitenciario.

Reglamento penitenciario (enmienda) de 1997

67. El Colegio de Abogados ha preguntado si el personal del Departamento de Servicios Correccionales puede leer las cartas de los reclusos a sus asesores jurídicos. En circunstancias normales, no puede hacerlo, ya que el párrafo 2 del inciso b) del artículo 47 lo prohíbe expresamente, salvo si existen motivos fundados para creer que una carta no es una comunicación de buena fe destinada a obtener o dar asesoramiento jurídico.

Inciso b) del artículo 68 del reglamento penitenciario

68. El inciso b) del artículo 68 es una medida administrativa que permite a la dirección de la cárcel apartar a un recluso de la colectividad penitenciaria para mantener el orden y la disciplina, o en interés del propio preso. Cuando, por estas razones, el superintendente tenga motivos fundados para creer que conviene aislar a un recluso, puede ordenar que se le mantenga apartado durante un plazo no mayor de 72 horas. Ningún recluso podrá ser aislado sin que un oficial médico certifique que el preso está en condiciones de soportar el aislamiento. El superintendente notificará al preso el motivo de su aislamiento informándole de su derecho a presentar una protesta. El Comisionado de Servicios Correccionales nombrará una junta de revisión en cada cárcel compuesta por el superintendente, el oficial médico y cualquier otro funcionario que estime conveniente para examinar la evolución de los presos aislados y hacer recomendaciones en cuanto a la conveniencia (incluido el buen estado médico y psicológico) de continuar el aislamiento o de reintegrarlo a la colectividad. Teniendo en cuenta la recomendación de la junta, el Comisionado puede disponer que continúe el aislamiento por un plazo de un mes.

69. Es importante observar que, en el contexto del inciso b) del artículo 68, "aislamiento" significa aislamiento de la colectividad de reclusos. No se trata de una forma de castigo: los reclusos "aislados", de conformidad con el reglamento, pueden trabajar junto con los demás. Para poner el asunto en perspectiva, al 30 de septiembre de 1999 sólo 11 de los 11.443 reclusos en detención policial estaban aislados. A todos se les facilitaron recursos para presentar protestas a la dirección de la cárcel o al Comisionado. Además, al igual que los demás, tenían derecho a interponer denuncias ante los jueces de paz visitantes y disponían de otros mecanismos que se describen en los párrafos 199 a 208 del informe.

70. En la página 19 de su documento, el Observador de Derechos Humanos menciona una denuncia concreta sobre la aplicación del inciso b) del artículo 68 y expresa su preocupación por los posibles abusos en virtud de esa disposición. Desde 1997, el Departamento de Servicios Correccionales ha pedido repetidamente al Observador que le dé detalles del caso pero sin resultado alguno. En cualquier caso, se considera que los reclusos que presentan denuncias disponen de garantías suficientes. En su trato con los presos y en el funcionamiento de las instituciones penales, el personal de cárceles debe acatar el reglamento penitenciario. En especial, el párrafo 2 del artículo 228 dispone que los jueces de paz visitantes "prestarán especial atención a los reclusos, o residentes de albergues, hospitales y a los reclusos incomunicados". El personal de cárceles debe llevar a los jueces visitantes a inspeccionar a los reclusos aislados de la colectividad y escuchar sus denuncias, si las hay. Los funcionarios que infrinjan el reglamento, o no cumplan sus obligaciones, están sujetos a medidas disciplinarias.

Quejas contra el Departamento de Inmigración

71. En las páginas 18 y 19 de su documento, el Observador de Derechos Humanos dice que, en 1999, se le ha informado de muchos abusos sistemáticos por parte de funcionarios del Departamento de Inmigración contra personas que solicitan el derecho de residencia y otras minorías. El Observador insta al Gobierno a establecer un mecanismo independiente y eficaz para impedir e investigar los abusos por parte de los funcionarios de inmigración.

72. Todas las denuncias contra miembros del Servicio de Inmigración recibidas por el Departamento de Inmigración son investigadas por la Oficina del Interventor del Departamento. Los resultados de la investigación son verificados por el Grupo de Trabajo de Examen de Reclamaciones que preside el Director Adjunto (Administración y Planificación). Cuando las denuncias contra miembros del Servicio de Inmigración son fundadas, el Director de Inmigración adopta medidas disciplinarias contra los funcionarios en cuestión, de conformidad con la Ordenanza del Servicio de Inmigración (capítulo 331) o el reglamento de la Administración Pública. Si un miembro del Servicio de Inmigración comete un delito, se notifica a la policía para que inicie una investigación.

73. Hay otras vías para denunciar a los miembros del Servicio de Inmigración, entre otras, el ombudsman, los consejeros legislativos, el Jefe Ejecutivo, los jueces de paz visitantes y los tribunales.

74. En el cuadro siguiente se muestra que el número de denuncias recibidas por el Departamento de Inmigración relativas a maltratos físicos por miembros del Servicio de Inmigración se ha mantenido constante desde 1996. Paralelamente, el número de denuncias de otras formas de maltratos ha ido disminuyendo.

	1996	1997	1998	1999 (hasta junio)
Denuncias de maltratos físicos	5	6	6	2
Resultado de la investigación	0	0	0	0
- fundadas	5	6	6	2
- infundadas				
Denuncias de otras formas de maltratos	286	220	211	94
- normas del servicio	204	138	146	56
- procedimiento o normas generales	60	39	24	23
- ambos	22	43	41	15
Resultado de la investigación				
- justificada	72	54	46	16
- no justificada	143	125	124	59
- indeterminada	71	41	41	14
- no concluida	0	0	0	5

Nota: las cifras no comprenden las denuncias contra miembros del Servicio de Inmigración recibidas por otros servicios.

Muerte de un niño durante la reclusión en el Departamento de Bienestar Social

75. En la página 21 de su documento, el Observador menciona la muerte de un niño de 14 años que se suicidó en un albergue del Departamento de Bienestar Social, en el que estaba recluido. El Observador afirma que el incidente constituye una violación de la Convención contra la Tortura y por consiguiente del inciso b) del artículo 7 del Pacto. Exhorta al Gobierno a encargar una investigación a un organismo independiente y a examinar los procedimientos y el programa de formación del Departamento. Por los motivos que se exponen a continuación, el Gobierno no considera que se justifique la propuesta.

76. La muerte del niño, ocurrida en abril de 1997, fue una tragedia que el Gobierno lamenta profundamente, pero no fue, como algunos comentaristas han sugerido, sintomática de deficiencias arraigadas o endémicas del sistema. Por si esta afirmación parece complaciente, era la primera vez que se producía un hecho semejante en un centro correccional del Departamento de Bienestar Social. Esto no quiere decir que todos los afectados no se sintieran muy afectados por lo ocurrido y, con arreglo a las recomendaciones del Tribunal Forense (que llegó a la conclusión de que se trataba de un suicidio), el Departamento de Bienestar Social ha puesto en práctica medidas encaminadas a mejorar la gestión y el funcionamiento de los centros y a dar mayor seguridad a las personas detenidas.

77. La utilización del aislamiento en los centros correccionales del Departamento de Bienestar Social se rige por directrices estrictas. Los jueces de paz inspeccionan todos estos centros todos los meses. El Departamento de Bienestar Social debe informar sobre toda medida de seguimiento adoptada con ocasión de estas visitas.

Artículo 12 - Libertad de circulación

78. En este apartado los autores de las observaciones han planteado diversas cuestiones que se abordan en los párrafos siguientes.

Derecho de residencia y referencia al Comité Permanente del Congreso Nacional Popular (CNP)

79. Estas cuestiones se tratan en los párrafos 1 a 10 supra en relación con el estado de derecho.

Expulsión de solicitantes de asistencia jurídica

80. El 21 de julio de 1999, el Director de Inmigración ejerció las competencias que le confiere la Ordenanza sobre la Inmigración para expulsar a dos inmigrantes ilegales después de que éstos habían solicitado asistencia jurídica en su solicitud de derecho de residencia (en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2, 3) del artículo 24 de la Ley fundamental). Según Justice se trata de un caso de violación del principio de que las personas que tienen derecho de residencia en Hong Kong no pueden ser deportadas ni expulsadas de Hong Kong. También considera, como otros, que este caso es "prueba" de la falta de respeto del Gobierno por el poder judicial.

81. El principio rector de dichas expulsiones es la necesidad de lograr un equilibrio entre la protección de las libertades civiles y la necesidad de mantener controles sobre la inmigración. Teniendo esto en cuenta la práctica es la siguiente:

- a) El Director de Inmigración suspende una expulsión si ha comenzado, o si sabe que va a comenzar, un procedimiento judicial;
- b) La expulsión se suspende provisionalmente si ya se ha concedido asistencia jurídica al detenido;
- c) El Director de Inmigración notifica al Director de Asistencia Jurídica si un detenido que ha solicitado asistencia jurídica pero no la ha obtenido va a ser expulsado.

82. Las personas a que hace referencia el Observador fueron expulsadas después de ser detenidos por la policía el 17 de julio de 1999. Las personas que entran en Hong Kong de manera ilegal cometen un delito y la Ordenanza sobre la inmigración dispone su expulsión. Los residentes en China continental que solicitan el derecho de residencia en virtud del párrafo 2, 3) del párrafo 2 del artículo 24, deben solicitar un certificado de ese derecho en China. Si no lo hacen, y entran en Hong Kong clandestinamente sin un certificado, son inmigrantes ilegales. La entrada ilegal es un delito y la Ordenanza sobre la inmigración dispone la expulsión de los inmigrantes ilegales.

83. No podemos comentar en detalle la expulsión del 21 de julio, puesto que aún está pendiente el procedimiento judicial iniciado por estas dos personas. No obstante, la expulsión se realizó antes de que comenzase el procedimiento. Se había avisado por anticipado al Departamento de Asistencia Jurídica de que el Director de Inmigración se disponía a expulsar a las dos personas en cuestión. La expulsión se llevó a cabo sobre las 15.00 horas, hora a la que suelen realizarse dichas expulsiones. Cabe observar también que, tanto en la ley como en la práctica, una solicitud de asistencia jurídica no constituye motivo para que se suspenda una expulsión que está prevista.

84. Es cierto que, en este caso concreto, transcurrió muy poco tiempo entre la expulsión de las dos personas y el comienzo del procedimiento para que se dictara un mandamiento de hacer o de no hacer (injunction) y del recurso de revisión judicial. En vista de ello, se están examinando las circunstancias del caso y el modo en que podrían mejorarse las comunicaciones.

El Tribunal de Inmigración

85. Justice no considera satisfactorio que un órgano administrativo, en vez de uno judicial, determine los derechos de una persona en el contexto de la inmigración. También existe preocupación porque, según se afirma, las decisiones del Tribunal sólo están sometidas al recurso de revisión judicial en muy pocos casos. El Tribunal siempre ha ejercido su jurisdicción de manera independiente de la administración. Su función consiste en decidir las apelaciones y su composición es semejante a la de muchos tribunales de primera instancia (magistrates'courts) del Reino Unido. Los órganos decisorios del Tribunal están tan cualificados para celebrar un proceso como los magistrados legos en el Reino Unido. Debe concederse la apelación si al menos uno de los órganos que la examinan considera que así debe hacerse. Los motivos por los que las decisiones del Tribunal se someten a revisión judicial son los mismos que se aplican a otros órganos judiciales y de la administración pública.

Revisión de las decisiones de expulsión

86. En las páginas 21 y 22 de su comunicación, el Observador de Derechos Humanos dice que, cuando se adopta una decisión que podría revisarse en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 53 de la Ordenanza sobre la inmigración, no se informa a la persona afectada del derecho a revisión. A su juicio esto tiene por objeto reducir la posible carga de trabajo del Jefe Ejecutivo en Consejo. En su opinión existen muchas razones para delegar las funciones de revisión del Jefe Ejecutivo en Consejo en un órgano independiente de revisión.

87. A las personas a quienes se va a expulsar o deportar se les informa de que tienen derecho a revisión. Cuando el Director de Inmigración dicta una orden de expulsión, debe enviar una nota por escrito a la persona a quien se va a expulsar informándola del motivo de la orden y de su derecho de apelar ante el Tribunal de Inmigración. Si la persona decide no apelar se le pide una declaración por escrito en tal sentido. En los casos de deportación el Departamento de Inmigración envía a la persona afectada un "aviso de examen de deportación" en el que se le informa de que puede hacer una declaración. Las razones que presente la persona se examinan cuidadosamente.

88. A las personas que presentan objeciones se les concede la oportunidad y la información adecuadas para que presenten su caso ante el Jefe Ejecutivo en Consejo, que es independiente de la autoridad que tomó la decisión que se está revisando, es decir, el Director de Inmigración. No obstante, el Jefe Ejecutivo en Consejo no es el único órgano que revisa las decisiones sobre cuestiones relacionadas con la inmigración. Además, las personas que presenten objeciones a las decisiones del Director de Inmigración pueden:

- a) Presentar una solicitud oficiosa al Jefe Ejecutivo en persona.
- b) Pedir al Tribunal Superior una autorización de revisión judicial de la decisión.
- c) En los casos de órdenes de expulsión, apelar ante el Tribunal de Inmigración; y
- d) En los demás casos, presentar una objeción oficial con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 53 de la Ordenanza sobre la inmigración al Secretario Jefe de Administración en los 14 días siguientes a la decisión. La objeción será examinada por el Jefe Ejecutivo en Consejo.

Todas estas vías proporcionan oportunidades adecuadas para que los apelantes presenten objeciones a las decisiones del Director de Inmigración.

88A. Las personas perjudicadas por decisiones de imponer o variar sus condiciones de residencia pueden presentar bien una objeción oficial en virtud de lo dispuesto en el artículo 53 o bien una objeción extraoficial. También pueden solicitar el recurso de revisión judicial. Estas vías están a disposición de todas las personas perjudicadas por decisiones, actos u omisiones adoptados o realizados o hechos con arreglo a la Ordenanza sobre la inmigración. No obstante, no existe obligación oficial de informar a los objetores acerca de la existencia de estas vías y no es la práctica hacerlo a menos que los interesados lo soliciten. Esta práctica es común a las autoridades de inmigración de muchas jurisdicciones. No hay ninguna circunstancia particular de Hong Kong que indique la necesidad de un enfoque distinto.

89. Antes del 30 de junio de 1997, la Ordenanza sobre la inmigración estipulaba que sólo el Gobernador podía expedir una orden de deportación de un ciudadano británico (distinto de un ciudadano británico residente o de un oriundo del Reino Unido):

- a) Por recomendación de un tribunal;
- b) Tras examinar el informe de un tribunal de deportación nombrado por el Presidente del Tribunal Supremo; o
- c) Cuando el Gobernador certificaba que el caso afectaba a la seguridad de Hong Kong o a sus relaciones internacionales.

90. Se trataba de un privilegio surgido de la relación constitucional existente entre el Reino Unido y Hong Kong. La derogación de las disposiciones pertinentes de la Ordenanza sobre la inmigración el 30 de junio de 1997 pone en pie de igualdad a los ciudadanos británicos y a los oriundos del Reino Unido y a los demás nacionales. El observador (página 22 de su comunicación) considera que, en vez de esto, el privilegio se debería haber ampliado a todos los residentes no permanentes. También sugiere que la deportación basada en un delito se debería llevar a cabo normalmente después de formulada una recomendación por un tribunal.

91. En el artículo 20 de la Ordenanza sobre la inmigración se faculta para dictar órdenes de deportación al Jefe Ejecutivo, no al Judicial. Esa competencia se ha delegado en el Secretario de Seguridad. Al examinar un caso de deportación se ponderan debidamente todos los factores pertinentes. Entre dichos factores se encuentran las relaciones familiares del deportado y la duración de su residencia en Hong Kong así como la sanción impuesta por el tribunal. La culpabilidad o inocencia y la condena por un delito son cuestiones que deciden los tribunales con arreglo a la ley y a los principios de la justicia penal. Sin embargo, la decisión de si un delincuente condenado ha de ser autorizado a permanecer en Hong Kong -o a volver en el futuro- corresponde enteramente a las autoridades ejecutivas. Esto se debe al hecho de que dichas decisiones se basan en consideraciones de seguridad, control de la inmigración y otros factores pertinentes.

Publicación y "promulgación" de políticas de inmigración

92. En la página 36 de su comunicación, el observador propone que el Gobierno publique sus políticas de inmigración y promulgue estas políticas mediante normas que permitan que el público y el Consejo Legislativo conozcan, examinen y enmienden dichas políticas. Las facultades del Director de Inmigración para emitir normas y requisitos de procedimiento en relación con las cuestiones de inmigración que figuran en la Ordenanza sobre la inmigración. Se publica mucha información sobre estas cuestiones, que también está disponible en Internet. Cuando se introducen nuevas políticas -o cambios a las políticas existentes- que puedan afectar al público en general, el Departamento de Inmigración procura informar sobre ellas al público a través de los medios de comunicación y/o mediante reuniones de información con el Consejo Legislativo. Cuando un cambio requiere hacer una enmienda a la Ordenanza sobre la inmigración, se necesita el consentimiento del Consejo Legislativo.

Artículo 14 - Igualdad ante los tribunales (derechos de las personas acusadas de delitos)

Asistencia jurídica y sistema de abogados de oficio

93. En la página 28 de su comunicación, el Observador de Derechos Humanos dice que "un estricto control de la financiación" del sistema de abogados de oficio tiene como consecuencia la exclusión de muchos delitos de inmigración. El Observador también dice que el Departamento de Asistencia Jurídica está sometido a controles gubernamentales en sus políticas y decisiones, sobre todo en los casos que afectan decisiones o acciones del Gobierno. Por consiguiente, según el Observador, en la práctica el Gobierno decide qué casos se presentan ante los tribunales. Esto, según ellos, va en contra de lo dispuesto en el artículo 14 porque la igualdad ante los tribunales requiere que se proporcione a los pobres representación jurídica para hacer valer sus derechos.

94. Si se examinan estas observaciones:

- a) Control de la financiación. En los últimos tres años, los gastos del sistema de abogados de oficio fueron inferiores a las previsiones presupuestarias. En 1998-1999, por ejemplo, estas previsiones presupuestarias fueron de 61 millones de dólares de Hong Kong y los gastos reales de 53 millones. Si los gastos superan las previsiones, el Servicio puede solicitar nuevos créditos aunque, como sucede con estas peticiones, todo depende de la disponibilidad de recursos. En consecuencia, es evidente que no tiene fundamento afirmar que existe un control estricto de la financiación.
- b) Delitos no comprendidos en el sistema. Incluso en el caso de que un delito o tipo de delito no figure en la lista de delitos que abarca el sistema, las personas acusadas de dichos delitos pueden obtener representación jurídica. Los delitos "no previstos" que pueden examinarse en los tribunales de distrito y en los tribunales superiores dependen del sistema normal de asistencia jurídica. Cuando dichos delitos pueden ser examinados por los tribunales de primera instancia, el servicio de abogados de oficio puede proporcionar asistencia jurídica cuando esto se considere que es en interés de la justicia; y
- c) Control de las políticas y decisiones. Como se afirma en el párrafo 39 de la primera parte del informe, el Servicio de Abogados de Oficio está administrado de manera independiente por la profesión jurídica de Hong Kong. Su Consejo está integrado por cuatro miembros pertenecientes al Colegio de Abogados de Hong Kong y a la Law Society of Hong Kong y tres miembros no profesionales. El Servicio proporciona asistencia jurídica a prácticamente todos los acusados en los tribunales. Si el Administrador (que es miembro del Colegio de Abogados) considera que es en interés de la justicia, está facultado para conceder representación jurídica a los acusados que normalmente no pasarían la prueba de medios. Por tanto, con el debido respeto al observador, está claro que el Servicio está administrado de manera independiente.

Artículo 17 - Protección de la vida privada, la familia, el domicilio, la correspondencia, la honra y la reputación

Propuesta de un consejo de prensa

95. Esta propuesta figura en un documento de consulta publicado por el Subcomité de la Comisión de Reforma Legislativa encargada de la protección de la esfera privada y se trata en el párrafo 99 infra en relación con el artículo 19 del Pacto.

Ordenanza sobre interceptación de las comunicaciones

96. La Asociación de Periodistas de Hong Kong lamenta la falta de un calendario para la derogación del artículo 33 de esta Ordenanza y la introducción de nueva legislación sobre la interceptación de comunicaciones. En la página 29 de su comunicación el Observador de Derechos Humanos expresa preocupaciones similares. Como se indica en el párrafo 317 del informe, es importante que las nuevas leyes mantengan un equilibrio adecuado entre el derecho a la vida privada y la libertad de expresión y la necesidad de garantizar la eficacia de los organismos encargados de aplicar la ley. Esto es importante sobre todo en la investigación y represión de delitos graves. La prudencia y el ritmo a que se realizan los progresos reflejan la complejidad y dificultad que entraña el logro de este equilibrio. Mientras tanto, podemos asegurar al Comité que la situación se encuentra en estudio. Se está evaluando cuidadosamente la manera de avanzar a la luz de las observaciones recibidas y de la legislación y prácticas de jurisdicciones extranjeras.

97. Según el Observador, el Gobierno de Hong Kong se ha negado a proporcionar estadísticas sobre el número de interceptaciones llevadas a cabo. También se ha pedido información, entre otras cosas, sobre el tipo de mensajes que se interceptan; el contenido de las directrices que existen sobre el momento y el modo en que deben llevarse a cabo las interceptaciones, etc. Con el debido respeto al Observador, a juicio del Gobierno de Hong Kong revelar dicha información sería contrario al interés público, puesto que dañaría o afectaría el funcionamiento, las fuentes y los métodos de los órganos encargados de aplicar la ley y su capacidad para prevenir, investigar y reprimir delitos. El Gobierno de Hong Kong asegura al Comité que todas las interceptaciones se llevan a cabo en estricto cumplimiento de la ley. Se han introducido en el sistema salvaguardias adecuadas para garantizar que no se abusa del poder de llevar a cabo interceptaciones.

Artículo 18 - Libertad de religión

98. El Colegio de Abogados ha preguntado por qué se negaba a los católicos de Hong Kong la posibilidad de recibir una visita de su líder religioso lo cual no suponía una amenaza para el orden público. Como se explicó en su momento, el Papa es un Jefe de Estado que no reconoce a la República Popular China, nuestro soberano. Más aún, el Vaticano mantiene "relaciones diplomáticas" con Taiwán. Hong Kong forma parte integrante de la República Popular China aunque sea una Región Administrativa Especial. Por lo tanto, las relaciones internacionales de Hong Kong son responsabilidad del Gobierno central (artículo 13 de la Ley fundamental). Como el Papa es el Jefe de Estado del Vaticano, no se puede hacer una distinción (en el contexto de las relaciones internacionales) entre la persona política y la religiosa. El hecho de que no pudiera visitar Hong Kong no ha restringido en manera alguna la libertad religiosa de los

católicos romanos que allí residen, quienes siguen siendo libres de asistir al culto, rezar y hacer labor de proselitismo. También pueden seguir las actividades del Papa mediante las publicaciones escritas, la televisión, Internet y todos los demás medios que la tecnología moderna pone a su disposición.

Artículo 19 - Libertad de opinión y de expresión

Propuesta de la Comisión de Reforma Legislativa de establecimiento de un consejo de prensa para la protección de la vida privada

99. Se ha expresado preocupación en relación con esta propuesta, que algunos observadores han considerado como una posible amenaza a la libertad de prensa. La propuesta figura en un documento de consulta publicado por el Subcomité de protección de la esfera privada de la Comisión de Reforma Legislativa, que no forma parte del Gobierno. En el preámbulo de este documento se afirma que no representa las opiniones definitivas ni del Subcomité ni de la Comisión. El Gobierno tiene una actitud imparcial en relación con las recomendaciones que figuran en el documento. Se alienta al público y a los periodistas a que transmitan sus opiniones a la Comisión, la cual publicará su informe y recomendaciones finales después de considerar las opiniones recibidas. El Gobierno examinará detenidamente las recomendaciones finales de la Comisión antes de adoptar una opinión.

Artículo 23 de la Ley fundamental

100. Se ha expresado preocupación acerca de la naturaleza y los posibles efectos de las disposiciones sobre secesión y subversión que figuran en el artículo 23 de la Ley fundamental. Esa preocupación se refiere particularmente a las consecuencias que puedan tener para la libertad de expresión. La Asociación de Periodistas de Hong Kong ha criticado el hecho de que siga sin aplicarse la Ordenanza sobre delitos (enmienda) (Nº 2) aprobada por el antiguo Consejo Legislativo en 1997.

101. Como se ha explicado en el párrafo 358 del informe, se ha postergado la entrada en vigor de la Ordenanza de 1997 porque no cumple plenamente los requisitos de la Ley fundamental. El examen del artículo 23 de la Ley fundamental abarca cuestiones complejas que requieren un estudio muy cuidadoso. Como se ha dicho en el informe, las eventuales propuestas del Gobierno serán objeto de amplias consultas públicas y tendrán en cuenta las inquietudes manifestadas en relación con la libertad de expresión. Y, en virtud de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley fundamental, deberán ser compatibles con las disposiciones del Pacto tal como se aplican a Hong Kong.

La Ordenanza sobre secretos oficiales

102. La Asociación de Periodistas de Hong Kong ha reiterado el llamamiento para que se incluyan eximentes por razones de interés público y revelación anterior. Como se ha afirmado en el párrafo 360 del informe, el Gobierno no lo considera necesario. La Ordenanza intenta proteger esferas de información definidas sobre una base precisa y restringida contra una revelación perjudicial que causaría o podría causar un daño considerable al interés público. Esto es necesario para la protección de la seguridad de Hong Kong y, a juicio del Gobierno, es compatible con las restricciones establecidas en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto.

Denegación de visados de chinos residentes en el extranjero

103. En mayo del presente año, 11 personas chinas residentes en el extranjero solicitaron sin éxito visados de entrada en Hong Kong para participar en un seminario en el que se conmemoraba el 80º aniversario del "Movimiento del Cuatro de Mayo" en China. Los colaboradores han dicho que la decisión de negarles la entrada viola la libertad de pensamiento y de intercambio de ideas.

104. El Gobierno estima que no hubo tal violación. Los solicitantes de visados y los residentes en Hong Kong que los invitaron a asistir al seminario tenían, y siguen teniendo, plena libertad para discutir cualquier tema de su elección a través de las muchas opciones electrónicas que tienen a su disposición, como Internet y las conferencias de vídeo. No se sabe que exista ninguna disposición en el Pacto -o en ningún otro tratado de derechos humanos- que otorgue a los no residentes el derecho a entrar en un territorio distinto del suyo. Ni en el texto del artículo 18 ni en el del artículo 19 hay nada que permita pensar que el derecho a circular libremente, tal como se define en el artículo 12, deba ampliarse así en aras de las libertades de religión y expresión.

Código de Acceso a la Información

105. La Asociación de Periodistas de Hong Kong afirma que a fines de 1997 se trató de influir indebidamente en la respuesta del Gobierno a un estudio que llevó a cabo la Asociación sobre el funcionamiento del Código de Acceso a la Información. En apoyo de su alegación, la Asociación cita un memorando de la Oficina del Interior y afirma que en él se incitaba a los departamentos a otorgar al periodista un trato especial. Como ya se explicó varias veces entonces (a la Asociación, a la prensa en general y al Grupo de expertos), el memorando se presentó en respuesta a las peticiones de asesoramiento de los departamentos sobre cómo tramitar las peticiones de los periodistas cuando se trataba de una serie voluminosa -y heterogénea- de documentos. En esencia, el consejo que se les dio fue que las peticiones debían tramitarse en la forma prevista en el Código, es decir, que debían atenderse normalmente -de manera rápida y completa- como práctica habitual. Sólo deberían rechazarse de acuerdo con las disposiciones previstas en el Código a estos efectos. En ningún momento se sugería que se concediera al solicitante un trato especial.

106. El Gobierno no está de acuerdo con las conclusiones a que ha llegado la Asociación, pero no considera necesario insistir en el tema. Baste decir que, después de los estudios, el Gobierno se reunió con la Asociación para examinar las mejoras que podían introducirse en los acuerdos relativos a la prensa. De hecho, desde el 1º de julio de 1997 el Gobierno ha adoptado una actitud más abierta y transparente. Los funcionarios principales aparecen más frecuentemente en directo en la televisión y en las emisiones de radio para explicar las políticas del Gobierno y responder a las preguntas y comentarios. El portavoz del Gobierno organiza cada semana sesiones informativas para los medios de información. Se han celebrado más conferencias de prensa. Todas las oficinas y departamentos del Gobierno tienen sus propios sitios en la Web, a los que puede acceder el público gratuitamente. Los comunicados de prensa del Gobierno se publican inmediatamente en Internet. Los documentos normativos y de consulta y los principales discursos de los funcionarios gubernamentales se publican en Internet el mismo día. La Oficina del Jefe del Ejecutivo se considera obligada a responder a diario a las preguntas, a menos que resulte impracticable.

Legislación sobre libertad de información

107. La Asociación de Periodistas de Hong Kong ha pedido que se promulgue una legislación que "establezca principios en relación con la divulgación máxima de documentos e información, excepciones mínimas y un mecanismo de apelación efectivo". Todo ello está previsto en el actual Código en el sentido de que:

- a) Se deja claro que la divulgación es de interés público y que, por consiguiente, los departamentos sólo pueden denegar las peticiones de acceso cuando el daño o perjuicio que se derive de la divulgación sea más importante que el interés público.
- b) Se establecen claramente las excepciones (categorías de información que los departamentos pueden negarse a difundir). Esas excepciones se establecieron teniendo en cuenta la legislación sobre libertad de información existente en el extranjero y después de consultar a las partes interesadas, entre ellas el Consejo Legislativo y la Asociación de Periodistas de Hong Kong; y
- c) Una persona perjudicada por la respuesta de un departamento puede pedir que el caso sea revisado por un funcionario de categoría superior, y finalmente puede presentar una queja al ombudsman, a quien la ley ha concedido poderes para realizar investigaciones.

108. Que el Código resulta eficaz está demostrado por el hecho de que entre el 1° de julio de 1997 y el 31 de agosto de 1999, se atendieron plenamente el 89% de las 4.125 peticiones con arreglo al Código. Estas cifras pueden compararse con las del período comprendido entre el 1° de marzo de 1995 y el 30 de junio de 1997, que fueron del 83% de las 2.538 peticiones. Que el Código ha cumplido su objetivo se demuestra también por el hecho de que aun cuando en los 66 meses transcurridos desde su introducción (1° de marzo de 1995) se han presentado 18 quejas al ombudsman, éste no ha encontrado ningún caso en que se haya rechazado injustificadamente una petición en virtud del mismo.

Función del ombudsman en relación con la denegación de información

109. El Colegio de Abogados ha preguntado si el mandato estatutario del ombudsman le permite considerar una negativa injustificada a facilitar información como "incompetencia administrativa". El ombudsman resuelve las quejas relativas al incumplimiento de las Normas sobre el Acceso a la Información, al igual que cualquier otra queja sobre incompetencia administrativa. El Colegio de Abogados ha preguntado también si las personas a las que se deniega el acceso a un documento están informadas de que pueden presentar una queja al ombudsman, a lo que el Gobierno ha respondido afirmativamente. El párrafo 1.26 del Código establece claramente que una persona que cree que un departamento no ha aplicado el Código debidamente puede quejarse al ombudsman. Las directrices enviadas a los departamentos establecen también que cuando respondan a las solicitudes de revisión de una decisión de denegar una solicitud deben advertir a los solicitantes de que tienen derecho a presentar quejas al ombudsman.

Radiotelevisión de Hong Kong

110. Quienes han presentado comentarios, en particular la Asociación de Periodistas de Hong Kong, han expresado su inquietud acerca de la persistencia de la independencia editorial de la Radiotelevisión. Esa inquietud surgió por primera vez como respuesta a las observaciones formuladas por un miembro de la Conferencia Política Consultiva del Pueblo Chino. Más recientemente volvió a cobrar relieve a raíz de una respuesta del Gobierno a una entrevista en la que un representante de una organización de Taiwan habló acerca de la llamada "teoría de Estado a Estado". Lo que había suscitado inquietud era el comentario del Gobierno de que era inapropiado que el portavoz expusiera esas opiniones públicamente en Hong Kong. Como se ha explicado en otros contextos, dicho comentario se refería íntegramente al representante y concretamente a su condición especial de representante de una organización de Taiwan. No se refería en absoluto a ninguna otra persona y en modo alguno es contrario a la libertad de expresión de que disfruta el pueblo de Hong Kong, que está protegida por la Ley fundamental.

Banderas

111. En la página 32 de su exposición, y refiriéndose a los párrafos 371 y 372 del informe, el Observador de Derechos Humanos (junto con otras personas) dice que las Ordenanzas sobre las banderas⁴ son innecesarias: "ningún Estado miembro de la Unión Europea tiene una legislación semejante" (sic). En lo fundamental, nuestra posición sigue siendo la misma que se expone en los párrafos 364 a 370 del informe. La investigación que se ha realizado desde la presentación del informe ha revelado que por lo menos en 44 jurisdicciones existe una legislación específica que protege los símbolos nacionales. Siete de ellas son Estados miembros de la Unión Europea y 37 son Partes en el Pacto. Las leyes en cuestión protegen los símbolos nacionales de los propios países o de los Estados extranjeros, o de unos y otros.

112. En este contexto tiene interés el fallo del Tribunal Supremo de Italia según el cual la disposición que figura en el Código Penal italiano que tipifica como delito la profanación de la bandera es compatible con las garantías de libertad de expresión contenidas en la Constitución italiana y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. En el caso de París Renato, N° 3355/88, el Tribunal Supremo de Casación consideró que en un régimen democrático se aceptan las críticas contra las instituciones existentes y contra cualquier elemento del Estado, por muy severas que sean. Sin embargo, cuando la expresión de una idea tiene por objeto faltar al respeto a los emblemas del Estado la expresión no es una simple crítica sino una conducta que insulta al público. La crítica expresada públicamente contra instituciones constitucionales y emblemas del Estado se considera legítima sólo cuando se expresa dentro de una dialéctica correcta y democrática sin derivar en el desprecio y la burla.

112A. La constitucionalidad de los delitos en virtud de las dos Ordenanzas sobre la bandera ha sido objeto recientemente de procedimientos iniciados en el Tribunal de Última Instancia que todavía no se ha pronunciado.

⁴ La Ordenanza sobre la bandera nacional y el emblema nacional y la Ordenanza sobre la bandera regional y el emblema regional.

Autocensura

113. En la página 33 de su exposición, el Observador dice que el hecho de que se haya añadido la "seguridad nacional" como motivo para prohibir las reuniones públicas y el registro legal de sociedades, ha convertido en un tabú el debate político en torno a la independencia del Tíbet y de Taiwán. Dice también que, según se ha informado, algunas emisoras de televisión prohibieron o recortaron documentales sobre la posible independencia de Xinjiang y el Tíbet. Lo cierto es que no existe ninguna censura política de películas. Todas las emisoras autorizadas de Hong Kong disfrutaban de plena libertad editorial. Ni el Gobierno ni la Autoridad de Radiodifusión ven previamente ni censuran el material de radiodifusión.

114. En este contexto, en la página 35 de su exposición, el Observador cita como "prueba" de autocensura la retirada de un anuncio de un libro escrito por el Sr. Lee Teng-hui de una emisora propiedad de la Corporación de Transporte por Ferrocarril. Los hechos son los siguientes:

- a) La empresa anunciadora contratada por la editorial retiró por error el anuncio, sin que en ello interviniera la Corporación;
- b) La empresa anunciadora se ofreció a difundir nuevamente el anuncio, con una prórroga de siete días; y
- c) La editorial aceptó la oferta y el anuncio se difundió del 31 de julio al 13 de agosto de 1999.

Artículo 22 - Libertad de reunión pacífica y de asociación

La Ordenanza sobre las sociedades y la Ordenanza sobre el orden público

115. Los observadores han reiterado su preocupación de que las enmiendas de 1997 a esas Ordenanzas hayan puesto en peligro la libertad de reunión y de asociación. En particular, Justice y otros han expresado dudas acerca de si la nueva razón de la seguridad nacional esgrimida para prohibir una sociedad es compatible con la norma establecida en el artículo 22 según la cual el ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones "previstas por la ley". También han puesto en duda que la reacción de la policía frente a algunas de las manifestaciones públicas que han tenido lugar en los últimos dos años haya sido proporcionada. En los próximos párrafos se abordan esas cuestiones.

Concepto de "seguridad nacional"

116. El Observador de Derechos Humanos formula amplios comentarios sobre esta cuestión en el capítulo 8 (págs. 39 a 46) de su exposición. El Gobierno considera que esas opiniones son esencialmente representativas de las expresadas por otros colaboradores y, por razones prácticas, centraremos en ellas el debate. El Observador dice que el término "seguridad nacional" suscita el temor de que las prácticas seguidas en la China continental puedan extenderse a Hong Kong. La comunidad de las organizaciones no gubernamentales no supone ninguna amenaza para Hong Kong que justifique una actitud más estricta en relación con la constitución y funcionamiento de sociedades. Y la idea es incompatible con los Principios de Siracusa y los Principios de Johannesburgo. En la página 43 el Observador dice que la ausencia de todo

requisito para utilizar o amenazar con utilizar la fuerza en relación con la seguridad nacional sienta un mal precedente para la legislación futura en virtud del artículo 23 de la Ley fundamental. Además, la razón de la "seguridad nacional" modifica sustancialmente el papel de las fuerzas de policía, porque ahora se exige a la policía que juzgue si una sociedad es una amenaza para la integridad territorial y la independencia de la República Popular China en lugar de "actuar teniendo en cuenta las razones (conocidas y no políticas) de seguridad y orden público". De esta forma, se otorga a la policía la facultad de ejercer una censura política de las sociedades cuando solicitan el registro o la exoneración de esta obligación, de vigilar sus actividades en todo momento y de prohibirlas si es necesario.

117. Para situar esas opiniones en contexto, cabe mencionar que la Ordenanza (de enmienda) sobre las sociedades de 1997 (Nº 118 de 1997) restablece el sistema de registro de las sociedades, que fue suprimido en 1992. Impone a las sociedades locales (o sus filiales) la obligación de pedir al Director de Sociedades, antes de que transcurra un mes de su establecimiento, su inscripción en el registro o su exoneración de esta obligación. En el párrafo 4 del nuevo artículo 2 se define el concepto de "seguridad nacional" como la "salvaguardia de la integridad territorial y de la independencia de la República Popular China". El nuevo artículo 5A expone, entre otras cosas, los motivos para rechazar una solicitud de inscripción. Uno de ellos es "la seguridad nacional".

118. El Comité de Proyectos de Ley, que examinó minuciosamente las nuevas disposiciones cuando estaban en proyecto, señaló que la definición que figuraba en el párrafo 4 del artículo 2 no hacía referencia al empleo de la amenaza o de la fuerza. Pero indicó también que era un principio establecido que el propio Pacto no ofrece ninguna definición de la expresión "seguridad nacional". El principio 29 de Siracusa establece que "la seguridad nacional puede invocarse para justificar medidas que limitan ciertos derechos sólo cuando se adoptan para proteger la existencia de la nación o su integridad territorial o independencia política contra la fuerza o la amenaza de la fuerza". El principio 2 de los Principios de Johannesburgo utiliza la misma expresión "contra la fuerza o la amenaza de la fuerza". El Gobierno considera que la Ordenanza cumple con lo dispuesto en el Pacto. Con todo, quienes consideren que ese cumplimiento depende de que se satisfagan los principios arriba mencionados pueden impugnar ante los tribunales la Ordenanza sobre las sociedades sobre esta base. En ese caso, el tribunal podría determinar si esa opinión es correcta.

119. En los nuevos artículos 5A y 5B de la Ordenanza se ofrece un mecanismo detallado para que los solicitantes hagan gestiones en favor de sus solicitudes; indiquen las razones por las que no deben rechazarse esas solicitudes; que exijan que se les expongan los motivos de la denegación; y recurran al Jefe del Ejecutivo en Consejo. Los solicitantes perjudicados tienen derecho a interponer ante los tribunales un recurso de apelación contra la decisión del Director de Sociedades, y los tribunales se pronunciarán sobre el caso. Al determinar el significado de la expresión "seguridad nacional", los jueces tendrán sin duda en consideración las tesis del asesor jurídico, que podrá hacer referencia también a las disposiciones pertinentes de los Principios de Siracusa y Johannesburgo.

120. Los principios y disposiciones relativos al sistema de registro se ajustan a la decisión del Congreso Nacional del Pueblo de 23 de febrero de 1997, a las disposiciones de la Ley fundamental y, a juicio del Gobierno, al Pacto tal como se aplica a Hong Kong. El nuevo sistema trata de establecer un equilibrio apropiado entre las respectivas exigencias de libertades civiles y orden social.

Vigilancia de las sociedades

121. En la página 45 de su exposición, el Observador dice que al menos en un caso una sociedad no fue inscrita en el registro porque utilizaba un buzón como señas de su oficina. Pone también en tela de juicio la práctica de pedir una prueba de que el propietario de los locales que se presentan como señas de una sociedad, ha convenido en que la sociedad utilice sus locales. El hecho es que desde la reunificación la policía no ha formulado reparos a ninguna solicitud para la constitución de sociedades. Los buzones se aceptan como señas de las oficinas si, por su naturaleza, las sociedades en cuestión no necesitan locales para las señas de su oficina (es decir, no necesitan unos locales para alojar a una secretaría o para sus actividades). La policía solicita la prueba del consentimiento del propietario porque ha habido casos en que los propietarios se han quejado de que sus locales habían sido inscritos en el registro como señas de las oficinas de una sociedad sin su conocimiento o autorización.

Libertad de reunión

122. Como se ha dicho en el párrafo 380 del informe, las manifestaciones pacíficas siguen formando parte del modo de vida en Hong Kong, como lo demuestra el hecho de que, entre el 1º de julio de 1997 y el 31 de agosto de 1999, se celebraron unas 4.300 manifestaciones. Hasta ahora la policía sólo ha puesto objeciones a una reunión pública y dos procesiones por razones de seguridad y orden públicos. En cada caso retiró sus objeciones cuando los solicitantes modificaron los itinerarios, lugares o grado de participación que habían propuesto. Las reuniones públicas y las procesiones se han desarrollado en la mayoría de los casos de forma pacífica y ordenada, y como consecuencia de las mismas sólo 16 personas han sido enjuiciadas y 15 de ellas han sido condenadas. El Gobierno no advierte ninguna razón que justifique las inquietudes manifestadas en relación con la libertad de reunión.

Actuación de la policía

123. La policía ha seguido dando muestras del máximo comedimiento en su forma de tratar las manifestaciones. Sólo emplea la fuerza cuando es absolutamente imprescindible y, en esos casos, sólo el mínimo necesario. Según la ley, la policía tiene el deber de mantener el orden y la seguridad públicos y de regular las procesiones y asambleas públicas. Cuando regula las procesiones públicas, la policía trata de establecer un equilibrio entre los derechos de los participantes a expresar sus opiniones libremente y la necesidad de velar por que no se ponga en peligro a los demás ni se les cause ninguna molestia. Una medida razonable para conseguirlo es establecer zonas destinadas a las manifestaciones.

Libertad de asociación

124. En el párrafo 389 del informe se indicó que no había pruebas de que las enmiendas a la Ordenanza sobre las sociedades habían restringido indebidamente la libertad de asociación.

Como se señalaba allí, entre el 1º de julio de 1997 y el 30 de junio de 1998 se constituyeron 883 sociedades. Esta tendencia se ha acentuado, y entre el 1º de julio de 1998 y el 31 de agosto de 1999 se constituyeron otras 1.373. A lo largo de esos dos períodos, el Comisionado de Policía no ha puesto objeciones a ninguna solicitud de formación de sociedades. El Secretario de Seguridad no ha dado tampoco ninguna orden prohibiendo el funcionamiento de ninguna sociedad.

125. En este contexto, el Partido Democrático (con el apoyo del Observador de Derechos Humanos) ha dicho que una solicitud presentada en virtud de la Ordenanza sobre las sociedades para la inscripción en el registro de una asociación -que había de llamarse "Never Forget June Fourth"- se ha retrasado indebidamente, y ha pedido una explicación. La solicitud está siendo tramitada por el Director de Sociedades (el Comisionado de Policía) con arreglo a la Ordenanza sobre las sociedades (cap. 151). El proceso ha durado varios meses porque el Director de Sociedades ha tenido que pedir información adicional (lo cual supone también ciertas aclaraciones) para efectuar el examen de la solicitud⁵. Cada solicitud debe examinarse detenidamente y el tiempo requerido varía de un caso a otro.

Derecho a la protección contra la discriminación antisindical

126. El Observador dice (en la página 50 de su exposición) que el Gobierno debe proporcionar protección y remedios eficaces contra la discriminación antisindical. Entre otras cosas, esa protección deberá incluir el enjuiciamiento de los empleadores que adopten medidas de represalia contra sus empleados, y la enmienda de la Ordenanza sobre el empleo para que prescriba el derecho a reintegrarse al trabajo sin previo consentimiento mutuo.

127. El Gobierno considera seriamente las quejas de discriminación antisindical. Cada caso se investiga detenidamente. La protección de los empleados en materia de empleo contra la discriminación antisindical en virtud de la Ordenanza sobre el empleo se reforzó el 27 de junio de 1997 con la adopción de una nueva disposición de la Ordenanza según la cual todo empleado despedido de forma injustificada e injusta por ejercer sus derechos sindicales tendrá derecho a reclamar una indemnización a su empleador. El Tribunal Laboral podrá ordenar la readmisión o nueva contratación del empleado previo consentimiento mutuo de ambas partes, o disponer el pago de una liquidación final y de una indemnización no mayor de 150.000 dólares de Hong Kong. Sin embargo, el Gobierno ha revisado recientemente el requisito establecido en la Ordenanza según el cual la readmisión debe hacerse sobre la base del consentimiento mutuo. En breve consultará al Comité de Relaciones Laborales de la Junta de Asesoría Laboral sobre sus conclusiones.

128. La Ordenanza sobre el empleo (cap. 57) prohíbe a los empleadores despedir a los empleados por ejercer sus derechos sindicales. También se prohíbe a los empleadores impedir que los empleados ejerzan sus derechos sindicales o disuadirlos de que lo hagan, penalizando o haciendo objeto de discriminación a los empleados por ejercer esos derechos, o poniendo como

⁵ Esas solicitudes se hacen de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 15 de la Ordenanza, que establece que el Director de Sociedades puede, en cualquier momento, pedir a una sociedad que le proporcione por escrito la información que razonablemente necesite para el desempeño de sus funciones con arreglo a la Ordenanza.

condición para emplearlos que no los ejerzan. Todo empleador que incumpla esas disposiciones podrá ser enjuiciado y, si es declarado culpable, condenado a pagar una multa de 100.000 dólares de Hong Kong. El Gobierno considera que estas disposiciones otorgan una protección suficiente a los empleados en el ejercicio de sus derechos sindicales. La cuestión de esa protección se examina con mayor detalle en los párrafos 128 a 130 del informe presentado por Hong Kong con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al tratar del artículo 8 de ese Pacto.

Derecho a fundar sindicatos

129. En las páginas 46 a 48 de su exposición, el Observador cita el informe del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT ("el informe") sobre el caso N° 1942 relativo al requisito que deben cumplir en la RAE de Hong Kong los dirigentes de los sindicatos por lo que respecta al cargo que ejercen. Con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 17 de la Ordenanza sobre los sindicatos (cap. 332), toda persona que no esté o haya estado contratada o empleada en el oficio, industria u ocupación que represente el sindicato en cuestión sólo podrá ser dirigente del mismo con el consentimiento del Registro de Sindicatos. En el párrafo 6 del artículo 17 se dispone que todo aquel que incumpla el párrafo 2 del artículo 17 será sancionado con multa de 1.000 dólares y una pena de prisión de seis meses. La OIT consideró que esas disposiciones no eran compatibles con su Convenio N° 87 y pidió que fueran derogadas.

130. Entre enero de 1980 y septiembre de 1999 se presentaron 29 solicitudes en relación con 17 sindicatos para obtener el consentimiento en virtud de este artículo. Todas fueron aprobadas. A juicio del Gobierno, esto demuestra que la ley es lo bastante flexible en lo referente a la elección de dirigentes de sindicatos que pertenecen a otros oficios. Sin embargo, se está revisando ese requisito y se ha informado al respecto a la OIT.

Derecho de los sindicatos a funcionar libremente

131. También en la página 50 de su exposición, el Observador dice que la Ordenanza sobre los sindicatos limita indebidamente la utilización de fondos del sindicato y pide que se deroguen las disposiciones pertinentes. Se hace referencia al inciso j) del párrafo 1 del artículo 33 y al artículo 34 de la Ordenanza sobre los sindicatos, que se convirtió en ley al promulgarse la Ordenanza sobre el empleo y las relaciones laborales (Diversas enmiendas), de 1997. La Junta de Asesoría Laboral aceptó unánimemente las enmiendas así efectuadas después de examinar los resultados de una revisión de las principales disposiciones de la Ordenanza sobre sindicatos hecha por el Departamento de Trabajo. Los empleados y los empleadores están representados por igual en la Junta: los seis representantes de los empleados son sindicalistas.

132. El Gobierno no considera que esas disposiciones constituyan una prohibición general de la utilización de fondos de los sindicatos con fines políticos. Más bien establecen que los sindicatos pueden constituir fondos electorales para sufragar los gastos a que den lugar las elecciones del Consejo Legislativo, los consejos municipales y las juntas de distrito. A juicio del Gobierno, las disposiciones son suficientemente amplias para permitir que los sindicatos utilicen sus fondos a fin de promover los intereses de sus miembros. Además, los sindicatos pueden, con la aprobación del Jefe Ejecutivo, contribuir o donar fondos a los sindicatos establecidos fuera de Hong Kong y para otros fines. Con todo, se están revisando esas disposiciones.

Artículo 23 - La familia

133. En el párrafo 241 del informe se expresó la opinión de que ni la legislación (Ordenanza N° 3 sobre la inmigración) ni las políticas del Gobierno creaban familias separadas. Si las familias vivían separadas era porque así lo habían decidido. Los residentes permanentes de Hong Kong tienen derecho a salir de Hong Kong y reunirse con sus familias en la China continental. Justice cita esta afirmación para fundamentar su opinión de que "el Gobierno de la RAE de Hong Kong muestra una consideración escasa y discriminatoria hacia la protección de la familia como núcleo natural y fundamental de la sociedad".

134. Es evidente que el Gobierno no puede aceptar esta opinión. Como se dijo en el párrafo 417, China continental es la principal fuente de inmigración a Hong Kong para un asentamiento permanente. Alrededor del 90% de esos inmigrantes vienen a Hong Kong para reunirse con sus familias. Así sigue sucediendo y con los años se ha incrementado gradualmente la cuota diaria de esos inmigrantes a 150 al día: más de 54.000 al año. En esas circunstancias, y teniendo en cuenta las evidentes limitaciones al crecimiento de la población en lo que sigue siendo uno de los lugares más poblados de la Tierra, la afirmación de que se presta escasa consideración a la protección de la familia es, evidentemente, absurda.

135. La opinión con la que disiente Justice no es únicamente nuestra. Por ejemplo, el juez Chan, en el fallo que pronunció sobre el caso Chan Kam Nga c. Departamento de Inmigración el 20 de mayo de 1998 dijo que:

"... el residente permanente tal vez esté separado de sus hijos y de su familia. Pero ésta será una separación de su propia elección. En primer lugar ha elegido dejar a sus hijos y a su familia en China continental y venir a vivir a Hong Kong durante siete años... La situación sería similar a la de una persona que se hubiera marchado al extranjero a trabajar o a ampliar estudios y luego hubiera adquirido la nacionalidad de otro país extranjero. Con todo respeto, no veo dónde está la anomalía."

Tampoco lo ve el Gobierno, que sigue haciendo todo lo que puede con los recursos de que dispone -y con la capacidad de su infraestructura económica- para promover y apoyar la reunión de las familias.

"Política demográfica"

136. Se manifiesta preocupación debido a que la política recientemente anunciada de alentar a personas especialmente competentes de China continental a trasladarse a Hong Kong puede perjudicar a quienes desean entrar en Hong Kong para reunirse con su familia, con lo cual esa política no es compatible con las obligaciones contraídas en virtud del artículo 23 del Pacto.

137. Esas inquietudes carecen de fundamento. La propuesta tiene por objeto permitir que trabajen en Hong Kong los residentes del continente que tienen habilidades o conocimientos que no abundan en Hong Kong. En lo fundamental su situación será la misma que la de los expatriados de cualquier país, en el sentido de que irán a Hong Kong a trabajar, no a quedarse allí. Para que se apruebe su solicitud de entrada en Hong Kong tendrán que satisfacer requisitos

muy rigurosos en cuanto a conocimientos y méritos. Lo mismo que los expatriados, deberán renovar periódicamente su visado de trabajo y sólo al cabo de siete años de residencia fija en el territorio tendrán derecho a quedarse. No serán considerados en la cuota de 150 personas al día que pueden entrar para quedarse definitivamente.

138. La situación de quienes están a la espera de entrar en Hong Kong para reunirse con sus familias es totalmente diferente y seguirá la misma que hasta ahora. Se trata de quienes tienen derecho a residencia conforme al artículo 24 de la Ley fundamental y quienes, en consecuencia, les asiste ese derecho por principio, e igual que sucede ahora, en nada influirán en ese derecho los conocimientos y destrezas que puedan tener. Por todo ello, consideramos que no tiene fundamento decir que la nueva política no es conforme a lo prescrito en el artículo 23.

Nuevas llegadas de China

139. Justice sugiere que la "propaganda gubernamental" ha exacerbado los prejuicios contra las personas recién llegadas del continente. No es así y no ha habido "propaganda". Por el contrario, el Gobierno hace mucho para ayudar a los recién llegados a integrarse en la comunidad, y remitimos a este respecto a los párrafos 422 a 425 del informe.

Artículo 25 - Derecho a participar en los asuntos públicos

140. Se ha manifestado preocupación por el ritmo a que se avanza hacia el sufragio universal, por el sistema de circunscripciones funcionales, la composición del Comité de Selección y por la manera de designar al Jefe Ejecutivo. Se dice que todo eso no es más que otro intento de dar un poder indebido a los estamentos empresariales y profesionales. También se dice que el sistema electoral -en particular las circunscripciones funcionales- representa un obstáculo estructural a la participación de la mujer en condiciones de igualdad. Hay asimismo inquietud porque se han vuelto a establecer los nombramientos a las juntas de distrito y se han abolido los concejos municipales (véase el párrafo 85 *supra*) con lo cual el sistema es menos representativo. Se atiende a esta preocupación en los siguientes párrafos.

El ritmo del desarrollo democrático

141. La Ley fundamental marca la pauta del desarrollo de un gobierno representativo en Hong Kong. En ella se prevé el aumento periódico del número de miembros del Consejo Legislativo que procederán de los distritos geográficos: 20 en el primer período legislativo, iniciado en 1998, 24 en el segundo, que comienza en 2000, y 30 en el tercero, que se iniciará en 2004. El objetivo final es la elección del total de los 60 miembros por sufragio universal. En la Ley fundamental también se prescribe el mecanismo por el que se decidirá si después del año 2007 se enmendará el procedimiento de constitución del Consejo Legislativo y la forma de votación de proyectos y mociones. La determinación de si inmediatamente después de transcurrido el 2007 se dan las condiciones para elegir a todo el Consejo Legislativo por sufragio universal es algo que decidirá toda la comunidad después de un debate a fondo.

El Consejo Legislativo

142. La elección para el primer Consejo Legislativo en mayo de 1998 se celebró conforme a lo dispuesto en la Ley fundamental. El número sin precedentes de votantes y de candidatos que concurrieron a la elección permitió constituir un Consejo Legislativo representativo y creíble. Los resultados demostraron que el sistema de votación por listas adoptado en las elecciones de las circunscripciones geográficas garantiza que los partidos obtendrán escaños en proporción al apoyo real de que gocen en los respectivos distritos.

El Comité de Selección y el método para elegir al Jefe Ejecutivo

143. En el anexo I de la Ley fundamental se dispone que el Jefe Ejecutivo será elegido por un Comité de Selección ampliamente representativo conforme a dicha ley. Se dispone también que lo que se pretende es llegar a elegir al Jefe Ejecutivo por sufragio universal, una vez presentada su candidatura por un comité ampliamente representativo y conforme a procedimientos democráticos. También se establece un mecanismo para decidir si la forma de nombramiento del Jefe Ejecutivo habrá de enmendarse después de 2007.

Circunscripciones funcionales

144. Estas circunscripciones forman parte del sistema electoral de Hong Kong desde 1985, cuando se celebraron por primera vez las elecciones del Consejo Legislativo. Tienen por finalidad dar voz y voto a los distintos estamentos del territorio que han aportado una contribución significativa a la comunidad. Hasta 1985 todos los miembros del Consejo Legislativo eran nombrados. La costumbre era que un cierto número correspondía a sectores fundamentales e importantes de la comunidad. Los representantes aportaban sus respectivos conocimientos técnicos y profesionales a la labor de la legislatura. Cuando en 1985 se empezaron a celebrar las elecciones del Consejo Legislativo la comunidad acordó que la manera apropiada de permitir que esos sectores siguieran aportando su contribución eran las circunscripciones funcionales. Esto ha permitido contar efectivamente con un Consejo Legislativo representativo, al dar voz en la legislatura a los sectores que han hecho una aportación importante a la comunidad.

Los concejos municipales provisionales

145. En los párrafos 472 y 473 del informe informamos al Comité de que estábamos evaluando la respuesta a una consulta popular emprendida para arbitrar la manera de aumentar la eficacia y la relación costo-eficacia en el funcionamiento de los concejos municipales y las juntas de distrito. Tras detenido examen de la opinión popular, el Gobierno llegó a la conclusión de que los concejos municipales provisionales no debían mantenerse una vez expirado el mandato de los concejales en funciones el 31 de diciembre de 1999, y propuso en su lugar la creación de una nueva estructura de orientación de políticas y de servicios en las esferas de la seguridad alimentaria e higiene ambiental así como en las artes y la cultura, los deportes y las actividades de recreo. Con ese fin propuso que, a partir del 1º de enero de 2000, esas funciones se cumplieran mediante los siguientes órganos:

- a) Una nueva Oficina de Medio Ambiente y Alimentos⁶, respaldado por un nuevo Departamento de Alimentos e Higiene Ambiental y los actuales Departamentos de Agricultura y Pesca y Protección Ambiental;
- b) Un nuevo Departamento de Servicios Culturales y de Recreo dirigido por la Oficina del Interior; y
- c) A nivel de distrito la constitución de las 18 Juntas de Distrito Provisionales, a las que se denominaría "Consejos de Distrito" y a las que se encomendarían más recursos y responsabilidades. Estas propuestas recibieron el respaldo del Consejo Legislativo en la votación del 10 de marzo de 1999, por la que se promulgó como ley el proyecto sobre los Consejos de Distrito. Las elecciones a los Consejos de Distrito se celebrarán en noviembre de 1999.

146. La propuesta de disolver los Concejos Municipales Provisionales una vez cumplido el mandato de sus miembros no es un retroceso en materia de democracia. Más aún, servirá para dar mayor relieve al papel del Consejo Legislativo en la supervisión de las políticas del Gobierno y del empleo del dinero público en los servicios municipales. Los nuevos "Consejos de Distrito" también tendrán un papel más importante en la supervisión de los servicios a nivel distrital. Consideramos también que al asumir el Gobierno la competencia directa en materia de seguridad alimentaria e higiene ambiental habrá una mayor coordinación entre la formulación de políticas y la prestación de servicios, ya que permitirá responder mejor a las crisis de seguridad alimentaria y a los incidentes importantes en materia de higiene ambiental. Este punto de vista contó con el apoyo del Consejo Legislativo cuando aprobó el proyecto de ley de Consejos de Distrito.

Nombramiento de los miembros de los Consejos de Distrito

147. En las consultas populares sobre la constitución y funciones de las organizaciones de distrito (véase el anterior párrafo 85), muchos de los que respondieron apoyaron el que se designara a un número apropiado de miembros de los Consejos de Distrito. Mediante la designación de algunos miembros será posible que quienes tengan interés y reúnan las condiciones puedan ejercer funciones en los Consejos de Distrito correspondientes. La experiencia ha demostrado que los miembros designados pueden aportar una gama de experiencia más amplia a los distritos en que prestan servicios. Una vez más, en marzo del presente año, el Consejo Legislativo hizo suyo este parecer al votar la promulgación de la Ley de Consejos de Distrito.

Desarrollo democrático

148. El Partido Democrático nos ha instado a estudiar la posibilidad de subvencionar a los candidatos en proporción al porcentaje de votos que obtengan, ya que de esta manera se alentaría a la población a participar en los asuntos públicos. El Gobierno ya aporta importantes subvenciones en especie a los candidatos en las elecciones del Consejo Legislativo y a los Consejos de Distrito, que comprenden dos rondas de servicio de correos gratuito (una ronda en

⁶ En la estructura de Gobierno de Hong Kong, las oficinas están a cargo de la formulación de políticas, mientras que los departamentos se encargan de ejecutarlas.

las elecciones de los Consejos de Distrito), la realización gratuita de una serie de programas electorales por televisión y radio para que los candidatos presenten sus programas electorales y debatan asuntos de interés y la publicación gratuita de folletos para dar a conocer a los candidatos a todos los electores registrados. Teniendo todo esto en cuenta, el Gobierno estima que aumentar las subvenciones no sería un empleo adecuado de los fondos públicos.

Elecciones rurales

149. Algunos observadores consideran que los presidentes de los comités rurales no son lo bastante representativos, pero el hecho es que son elegidos. En la mayoría de los comités rurales, se elige a los presidentes en el pleno de asambleas generales que por lo general están integradas por los representantes de las aldeas de la zona rural. En otros casos los plenos de las asambleas generales eligen a los comités ejecutivos que, a su vez, eligen a los presidentes.

150. El Observador de Derechos Humanos dice en las páginas 5 y 6 de su documento que en muchas aldeas se sigue negando a las mujeres el derecho a votar en las elecciones locales y que el Gobierno no ha luchado a fondo contra esa discriminación. Dice también que a los representantes de aldea se los elige mediante votación por familias. Abordamos esas observaciones una por una.

- a) Participación de las mujeres. La cuestión se trató en los párrafos 72 y 73 del informe relativos al artículo 3⁷. Como ya se ha hecho constar en el presente informe y de conformidad con la Ordenanza sobre discriminación por razones de sexo, el Gobierno no reconoce -o, llegado el caso, les retirará su reconocimiento- a los representantes de aldea nombrados en procedimientos en que no hayan podido participar las mujeres con los varones en condiciones de igualdad⁸. Al redactarse el informe dijimos (en el párrafo 72) que el 96% de las aldeas habían adoptado las normas modelo. En este momento todas lo han hecho. En consecuencia, la afirmación del Observador no coincide con lo que sabemos y le hemos pedido que nos comunique los hechos en que se basa. Si así lo hace, no dudaremos en adoptar las medidas necesarias.
- b) Las familias eligen a los representantes de aldea. No es así, ya que todos los representantes de aldea se eligen ahora conforme al criterio de una persona un voto, de conformidad con las normas modelo del Heung Yee Kuk.

151. Dice Justice que en el informe no se mencionan las supuestas prácticas discriminatorias en la elección de los representantes de aldea. Suponemos que la "omisión" se refiere a las dos causas, ahora en apelación, relativas a las elecciones de las aldeas de Pat Heung y Po Toi O.

⁷ Ya abordamos esta cuestión en relación con el artículo 3, porque estimamos que se trataba del principio de la igualdad entre los sexos, más que del derecho a participar en los asuntos públicos; tal vez debiéramos haberla tratado en relación con el artículo 25, como hacemos aquí.

⁸ El hecho de negar el reconocimiento no es, como da a entender Justice, una sanción sin mayor consecuencia. Por el contrario, el representante queda excluido de la elección a los comités rurales o al Heung Yee Kuk.

En el informe no se abordan esos dos casos porque los recursos de revisión judicial que los dieron a conocer se presentaron mucho después de la fecha límite del informe (30 de junio de 1998). Por el momento no podemos responder debidamente, porque el Gobierno ha apelado del fallo del Tribunal de Primera Instancia y la cuestión sigue pendiente.

152. A más largo plazo, la intención del Gobierno es que todas las elecciones de representantes de aldea se ajusten a la ley. Una vez promulgadas las leyes, las elecciones rurales deben estar sometidas a la Ordenanza de prácticas corrompidas o ilegales (cap. 288) o de la futura ordenanza electoral (conducta corrompida o ilegal). De esta manera, se crearán nuevas salvaguardias para asegurar la igualdad de participación en el proceso electoral. Un grupo de trabajo gubernamental se encarga de estudiar estas cuestiones para formular propuestas concretas sobre el logro de este objetivo.

Juntas y comités asesores del Gobierno

153. La Asociación de Periodistas de Hong Kong ha pedido al Gobierno que aumente la participación del público en sus órganos asesores, empezando por los que se ocupan del transporte, la radio y la televisión, la enseñanza, el medio ambiente y la planificación urbana. En general, el Gobierno alienta a todos los órganos asesores a celebrar en público sus sesiones en la medida de lo posible, si bien algunos órganos, especialmente los que se ocupan de los asuntos incluidos en la lista de la Asociación de Periodistas, tratan información confidencial, relativa a secretos comerciales o a datos personales. Se consulta a algunos órganos en la fase inicial de formulación de políticas, y sería prematuro revelar la información de que disponga, que puede proceder de análisis, investigaciones o estadísticas incompletos. Está claro que en estos casos no procedería admitir al público en las reuniones de esos órganos.

154. No obstante, los órganos que no celebran sus reuniones en público reconocen la necesidad de una mayor transparencia y responsabilidad en una sociedad cada vez más abierta. Con tal fin han introducido una serie de medidas para aumentar la transparencia, como la publicación de comunicados de prensa, la celebración de reuniones informativas y la publicación de programas y documentos. Nos mantendremos en estrecho contacto con esos órganos acerca de las nuevas medidas que sean necesarias en materia de transparencia.

Artículo 26 - Derecho a igual protección de la ley

Leyes contra la discriminación

155. Los observadores solicitan que se dicten leyes específicas contra la discriminación por motivos de edad, raza y orientación sexual. Hemos explicado nuestra posición en los párrafos 497 a 505 del informe.

156. La posición con respecto a las leyes específicamente relativas a la discriminación racial se explica en el párrafo 97 *supra*, aunque existen disposiciones adecuadas en el derecho interno que prohíben los actos de violencia por motivo de raza (o la incitación a ellos) y las actividades, ya sean de particulares o de organizaciones, de incitación al odio racial. El derecho a la seguridad de las personas está garantizado sobre todo por la Ordenanza sobre los delitos contra la persona con arreglo a lo cual es un delito agredir o causar lesiones a una persona. No se hace distinción por motivos de raza, color u origen nacional o étnico. La pena por esos delitos varía según la

gravedad de la agresión. En el artículo 8 de la Ordenanza de sociedades se dispone que podrá dictarse una orden para prohibir la actividad de las empresas cuyo funcionamiento pueda perjudicar la seguridad de Hong Kong o la seguridad o el orden público.

157. Además, en el párrafo 1 del artículo 33 de la Ordenanza de televisión (cap. 52) se prohíben las emisiones en las que se incite al odio por motivos de color, raza, sexo, religión, nacionalidad u origen étnico o nacional y en el párrafo 1 del artículo 13M de la Ordenanza de telecomunicaciones (cap. 106) figura una prohibición semejante. Igualmente, en virtud del párrafo 2 del artículo 10 de la Ordenanza de censura cinematográfica, podrá denegarse la licencia de proyección de películas que denigren o injurien a un determinado sector de la población haciendo referencia al color, la raza, las creencias religiosas, el origen étnico o nacional o el sexo de quienes pertenecen a ese sector. Los códigos de prácticas sobre normas de programación de televisión y radio de Hong Kong contienen también disposiciones por las que se prohíbe la difusión de cualquier programa que incite a odiar, o a temer, a personas o grupos de personas por motivos de etnia, nacionalidad, raza, sexo, preferencia sexual, religión, edad, situación social o discapacidad física o mental o que se considere denigrante para esas personas o grupos.

Recursos contra la discriminación racial

158. Aunque no existe un recurso único aplicable a todas las clases de discriminación racial, existen recursos para casos particulares. Por ejemplo, la persona que sufre una agresión por motivos raciales puede iniciar pleito civil para obtener una indemnización. Si hay pruebas de que se va a difundir por radio o televisión materiales que puedan incitar al odio racial, el Secretario de Justicia podrá, en virtud del artículo 33 de la Ordenanza de televisión o del artículo 13M de la Ordenanza de telecomunicaciones, solicitar un mandamiento judicial por el que se prohíba la difusión del programa. También, en determinadas circunstancias y acogiéndose al artículo 39 de la Ley fundamental, los particulares pueden iniciar un juicio en caso de conducta discriminatoria por motivos raciales.

Política del Departamento de Justicia en materia de enjuiciamiento

159. En los párrafos 310 y 311 del informe se abordaba la decisión del Director General del Servicio de Acusación Pública de no iniciar juicios en ocho casos que le fueron remitidos por el Comisionado para la Protección de la Esfera Privada. En uno de ellos estaba implicada la agencia de noticias Nueva China (a la que suele hacerse referencia por su nombre en mandarín "Xinhua"). En la página 26 de su comunicación el Observador de Derechos Humanos dice que esa decisión no fue conforme a los artículos 2 y 17 del Pacto y pide que se aclare la manera en que llevó a cabo la acción pública. Como el comisionado tardó seis meses en completar la investigación, el Observador considera que el Comisionado debe acelerar ese tipo de investigaciones o bien que el Gobierno debe enmendar la Ordenanza sobre los datos personales (respecto del carácter privado) para ampliar el plazo de seis meses en el que recurrir judicialmente en esos casos.

160. Por los motivos que se exponen en el párrafo 311 del informe, revelar las razones precisas para no iniciar determinados juicios equivaldría a debatir públicamente y de manera indebida la culpabilidad e inocencia de los interesados, quienes podrían ser hallados culpables por los medios de comunicación y la opinión pública sin tener oportunidad de defenderse ante tribunales debidamente constituidos. Como decíamos entonces, esa situación no podría tolerarse.

161. Con todo el debido respeto por el Observador, no se dispensó ningún trato especial a Xinhua y no tiene fundamento su afirmación de que, por estar Xinhua constituida en sociedad y carecer de personalidad jurídica, no puede ser enjuiciada y se encuentra "prácticamente por encima de la ley". La ley reconoce perfectamente a las asociaciones no constituidas en sociedad en todas las jurisdicciones. Un ejemplo muy corriente son las sociedades en comandita, como las de abogados. El hecho de que tales asociaciones no tengan personalidad jurídica propia significa que los procedimientos judiciales en los que participan han de hacerse a nombre de los particulares que forman la asociación, en quienes, por consiguiente, recae todo el peso de la ley.

162. El Comisionado para la Protección de la Esfera Privada ha propuesto enmendar la Ordenanza y ampliar el plazo de seis meses. El Gobierno estudia actualmente esa sugerencia.

163. Los observadores han reiterado su inquietud ante la decisión del Secretario de Justicia de no enjuiciar a una personalidad conocida y han pedido que las decisiones relativas al enjuiciamiento se adopten con arreglo a directrices establecidas.

164. Como explicamos en los párrafos 508 a 512 del informe, las decisiones relativas al enjuiciamiento se adoptan con arreglo a criterios y directrices establecidos desde hace tiempo. La razón de no enjuiciar a la persona de que se trata fue que no existían pruebas suficientes y eso bastaba para decidir la cuestión. Las consideraciones de interés público sólo se tuvieron en cuenta debido a los argumentos presentados por el abogado de esa persona. Se produjo una combinación de factores de interés público que, en conjunto, eran completamente excepcionales. La investigación sobre la administración de justicia en 11 de los partidos judiciales más importantes ha permitido determinar que es probable que los ministerios públicos de otras jurisdicciones tengan en cuenta consideraciones análogas al decidir si se procede o no a un enjuiciamiento.

Protección de maternidad para las empleadas domésticas

165. En las páginas 51 y 52 de su comunicación el Observador se refiere a la propuesta del Gobierno de establecer modalidades flexibles en las prestaciones por maternidad de las empleadas domésticas que residan en el domicilio del empleador. La propuesta, por ahora se trata sólo de una propuesta, consiste en lo siguiente:

- a) Seguirán siendo de aplicación a las empleadas domésticas todas las disposiciones de la Ordenanza de empleo, inclusive las de protección de la maternidad; pero
- b) En vista de las circunstancias excepcionales de su empleo, las empleadas domésticas que residen en el domicilio del empleador, y se hallan en estado de gestación, y sus empleadores, tendrán la posibilidad de convenir por mutuo acuerdo rescindir el contrato de trabajo. En este caso, se propone que el empleador abone a la empleada una determinada indemnización. Las empleadas que no estén de acuerdo seguirán disfrutando de todas las prestaciones de maternidad previstas en la ley, inclusive la protección jurídica en caso de despido.

166. Se han manifestado reservas en el sentido de que la propuesta es discriminatoria, pero no compartimos esa opinión. Los cambios que entrañaría -en caso de aceptarse la propuesta- serían de igual aplicación a las empleadas nacionales y extranjeras y tendrían por objeto resolver las

dificultades que en la práctica puede representar el embarazo cuando el empleador y la empleada comparten la misma vivienda. El Gobierno considera que la flexibilidad que se propone garantizaría que las medidas adoptadas fueran proporcionadas a la dificultad que se trata de superar. Se ha consultado a las partes interesadas con respecto a la propuesta y se hallan en estudio las opiniones expresadas. Una vez terminado ese estudio se tomará una decisión sobre cómo continuar.

Artículo 40 - Presentación de informes

167. La Comisión de Derechos Humanos de Hong Kong dice que nuestra práctica de consultar a la población sobre el esbozo del informe (en lugar del proyecto de informe) es contraria a los requisitos de presentación de informes de las Naciones Unidas. El Gobierno considera que su práctica es prácticamente idéntica a la del Gobierno canadiense, que se califica de instructiva en el Manual de presentación de informes sobre los derechos humanos. Al igual que los canadienses, pedimos a las organizaciones no gubernamentales que contribuyan a nuestros informes, sólo que también dirigimos esa invitación al público en general, aunque, en la práctica, sólo hayan respondido las organizaciones. También como los canadienses, examinamos todas las observaciones que se nos hacen y las remitimos a las instancias y departamentos correspondientes para que comenten al respecto y, al igual que ellos, si bien no tratamos cada observación por separado en los informes, sí solemos abordar más del 90%, aunque recapitulando. En 1995, según el Manual, las invitaciones del Canadá tuvieron por resultado 4 respuestas sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 10 sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nosotros recibimos 11 respuestas en ambos casos. Cuando se publicó la última edición del Manual, las autoridades del Canadá pensaban servirse de Internet para pedir información a un público más amplio, lo que ya estamos haciendo. Además, animamos a las organizaciones no gubernamentales a presentar sus propios informes y a asistir a las audiencias. Las organizaciones no gubernamentales de Hong Kong lo tienen presente y han respondido prontamente, con lo que se garantiza que los órganos de supervisión de los tratados dispondrán de información de todos los sectores y no sólo del Gobierno.

Reservas y declaraciones

168. Los observadores han pedido que se retire la reserva al párrafo b) del artículo 25 relativo a las elecciones a los Consejos Legislativo y Ejecutivo. Conforme al artículo 39 de la Ley fundamental, todas las disposiciones del Pacto aplicables en Hong Kong antes de la reunificación han seguido aplicándose en la Región Administrativa Especial. En la actualidad el Gobierno examina las reservas formuladas antes de la reunificación para ver si se puede retirar o modificar alguna y, aunque todavía no ha terminado, deberá mantener algunas de las reservas, inclusive la relativa al párrafo b) del artículo 25, ya sea en su forma actual o en una forma modificada.

Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong
República Popular China
Octubre de 1999