

Comisión de Aplicación de Normas

Fecha: 8 de junio de 2021

Los Gobiernos que figuran en la lista de casos individuales tienen la posibilidad, si así lo desean, de proporcionar información por escrito a la Comisión.

► Información sobre la aplicación de los convenios ratificados proporcionada por los Gobiernos que figuran en la lista de casos individuales

China – Región Administrativa Especial de Hong Kong (notificación: 1997)

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

El Gobierno ha facilitado la siguiente información por escrito, así como copias de las sentencias correspondientes.

Información comunicada el 20 de mayo de 2021

Hong Kong aplica, desde 1963, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), con modificaciones respecto de los artículos 3, 5 y 6. El Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong (HKSAR) ha tomado nota de las observaciones de la Comisión de Expertos en 2019 y 2020 («las observaciones»).

Libertad sindical y derecho de sindicación

Como se explicó en las memorias anteriores de la HKSAR sobre la aplicación del Convenio núm. 87, el derecho y la libertad sindical, así como el derecho y la libertad de constituir sindicatos en la HKSAR, están garantizados por la Ley Fundamental de la HKSAR de la PRC («Ley Fundamental»). La Ordenanza relativa a la Carta de Derechos de Hong Kong (capítulo 383 de las Leyes de Hong Kong) también contempla estos derechos.

En virtud de la Ordenanza de Sindicatos («TUO») (capítulo 332 de las Leyes de Hong Kong), cualquier grupo de siete personas puede solicitar la constitución de un sindicato. El número de sindicatos registrados en virtud de la TUO en la HKSAR ha aumentado a lo largo de los años. Concretamente, el número de sindicatos de trabajadores registrados aumentó en un 56,5 por ciento, pasando de 866, a 31 de diciembre de 2019, a 1 355, a 31 de diciembre de 2020. A excepción de la disolución por parte de los sindicatos o a petición de los mismos, ningún sindicato ha sido revocado. En la HKSAR, los afiliados y dirigentes de los sindicatos gozan de una serie de derechos en virtud de la TUO, incluida

la inmunidad frente a demandas civiles por determinados actos relacionados con el desarrollo de un conflicto laboral o con su resolución.

La Ordenanza de Empleo («EO») (capítulo 57 de las leyes de Hong Kong) ofrece a los empleados suficientes garantías contra la discriminación antisindical. La EO estipula que todo trabajador tiene derecho a estar afiliado o a ser dirigente de un sindicato, a participar en las actividades del sindicato en cualquier momento oportuno y a asociarse con otras personas, con el fin de constituir un sindicato. Los empleadores no deben impedir o disuadir a los trabajadores de ejercer estos derechos. De lo contrario, pueden ser sancionados penalmente.

En relación con la observación de la Confederación Sindical Internacional («CSI»), en septiembre de 2016, en la que se alegaba que un grupo de conductores de autocares había sido despedido por el empleador antes de una huelga, el Departamento de Trabajo del Gobierno de la HKSAR llevó a cabo una rápida investigación después de que los conductores de autocares afectados presentaran quejas sobre supuestos actos discriminatorios antisindicales. Aunque no hubo pruebas suficientes para fundamentar un delito de discriminación antisindical, el Gobierno de la HKSAR emprendió acciones judiciales contra su empleador por el retraso en el pago de los salarios y se consiguió la condena.

El Gobierno de la HKSAR está plenamente comprometido con la protección de los derechos sindicales de los empleados. Como siempre, no toleraremos los abusos de la ley por parte de los empleadores. Siempre que las pruebas sean suficientes, se emprenderán acciones judiciales contra los empleadores y/o las personas que actúen en su nombre.

Derecho de reunión pacífica de los dirigentes sindicales

Toda persona debe respetar la legislación vigente en el ejercicio de su derecho de reunión pacífica. Como declaró uno de los jueces del Tribunal de Apelaciones de Hong Kong en la sentencia de un caso de condena ¹: *«Las libertades básicas conferidas a los residentes de Hong Kong son amplias y en ningún caso inferiores a las libertades de que gozan los habitantes de otras sociedades avanzadas y libres. Sin embargo, [las libertades de reunión, expresión, procesión, manifestación y expresión de opiniones] no son absolutas ni ilimitadas; están sujetas a la supervisión de la ley. Los residentes de Hong Kong están obligados a observar las leyes vigentes en Hong Kong, y el ejercicio de los derechos que confiere la ley no es en absoluto una razón o excusa para realizar actos ilegales. **Cualquier acto de protesta o manifestación para el que la policía no haya emitido una notificación de no objeción, o en el que se utilice la violencia o la amenaza de violencia para expresar las propias opiniones, traspasa los límites del ejercicio pacífico de los derechos y se adentra en el territorio de las actividades ilegales; se convierte en un acto ilegal que interfiere en los derechos y libertades de los demás»** (énfasis añadido).*

En cuanto a la supuesta «represión» de las protestas por parte de la policía de Hong Kong («la policía»), en 2019, la acusación ha ignorado por completo la naturaleza violenta e ilegal de los actos de los alborotadores, así como los daños sin precedentes ocasionados a la sociedad. La policía tiene unas directrices estrictas sobre el uso de la fuerza que son coherentes con las normas y los estándares internacionales de derechos humanos. El uso de la fuerza por parte de la policía corresponde a una decisión

¹ Por Hon Yeung VP, en *Secretario de Justicia v Wong Chi Fung* [2017] 5 HKC 116, en los párrs. 2-3.

consciente tomada teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades reales con las debidas consideraciones.

En lo que respecta a las detenciones de dirigentes sindicales, cualquier detención y persecución se dirige contra el acto delictivo y no tiene nada que ver con la postura política, los antecedentes o la ocupación de la persona o de las personas en cuestión. Es un argumento hipócrita —en el sentido de que la política está por encima de la justicia, en el caso de aquellos que defienden los privilegios de ciertos grupos de personas, como los representantes de los trabajadores— sostener que sus actos infractores de la ley podrían eludir la justicia. El acusado también tiene derecho a un juicio público e imparcial ante un tribunal independiente e imparcial.

En cuanto al Sr. LEE Cheuk-yan, fue procesado en relación con las reuniones no autorizadas de 18 de agosto de 2019, el 31 de agosto de 2019, el 1.º de octubre de 2019 y el 4 de junio de 2020. Con respecto a los dos primeros casos, el tribunal, que goza de un poder judicial independiente, ha dictado una sentencia y ha condenado a los acusados. Esto demuestra que las acciones de la fiscalía estaban plenamente justificadas. Las personas detenidas eran de orígenes diversos y los presuntos actos ilícitos no tenían nada que ver con las actividades de los sindicatos. Las sentencias correspondientes (solo en inglés) se adjuntan. Como los procedimientos judiciales de los otros casos están en curso, no es procedente que formulemos más comentarios.

Con respecto a la supuesta detención del Sr. YU Chi-hang por la policía en diciembre de 2015, no podemos localizar el supuesto caso en base a la información proporcionada. Sin embargo, cabe destacar que cualquier detención por la policía se basa en hechos y pruebas, y se lleva a cabo en estricta conformidad con la ley.

El Gobierno de la HKSAR seguirá tratando todos los casos de manera justa, equitativa e imparcial, de conformidad con la ley.

La Ley de la República Popular China sobre la Salvaguarda de la Seguridad Nacional en la HKSAR

La salvaguarda de la seguridad nacional a través de la legislación, está en consonancia con la práctica internacional. Los países occidentales también han promulgado leyes para salvaguardar su respectiva seguridad nacional y han establecido los sistemas jurídicos y mecanismos de aplicación pertinentes. El Gobierno de la HKSAR tiene la obligación de promulgar leyes para salvaguardar la seguridad nacional en virtud del artículo 23 de la Ley Fundamental, pero, a pesar de haber transcurrido más de 23 años desde la reunificación, no ha legislado para prohibir los actos y actividades que ponen en peligro la seguridad nacional, tal y como exige la Ley Fundamental. Dada la situación política de Hong Kong en ese momento, esta tarea no podrá completarse en un futuro previsible.

Como el Gobierno de la HKSAR ha detallado en la respuesta a las observaciones de la CSI y de la Confederación de Sindicatos de Hong Kong, en noviembre de 2020, este vacío legal puso de manifiesto las graves amenazas a la seguridad nacional a las que se enfrentó Hong Kong en la serie de disturbios que tuvieron lugar desde junio de 2019. En vista de la grave situación de Hong Kong en ese momento, con manifestantes cada vez más violentos, hubo crecientes signos de separatismo y terrorismo, afectando gravemente los derechos e intereses legales de los residentes de Hong Kong. Por lo tanto, es necesario que las autoridades centrales tomen medidas inmediatas para salvaguardar la seguridad nacional en la HKSAR. En este contexto, el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional adoptó, el 30 de junio de 2020, la Ley de la República

Popular China sobre la salvaguardia de la seguridad nacional en la HKSAR («Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong»). El Gobierno de la HKSAR promulgó la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong para su aplicación el mismo día.

La Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong estipula claramente que se respetarán y protegerán los derechos humanos para salvaguardar la seguridad nacional en la HKSAR; los derechos y las libertades, incluidas la libertad de expresión, de prensa, de publicación; de asociación, de reunión, de procesión y de manifestación, de los que gozan los residentes de la HKSAR, en virtud de la Ley Fundamental y de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aplicados a Hong Kong, se protegerán de conformidad con la ley. Todas las medidas o acciones de aplicación adoptadas en virtud de la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong deberán estar en consonancia con el principio anterior. Todas las personas deberán cumplir los requisitos de la ley, no deberán contravenir las disposiciones fundamentales de la Ley Fundamental y no deberán poner en peligro la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público o los derechos y libertades de los demás, etc., en el ejercicio de sus derechos.

La Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong establece, además, numerosos principios jurídicos para la protección de los acusados, entre los que se encuentran la presunción de inocencia, la prohibición de la doble incriminación, el derecho a la defensa y otros derechos en los procedimientos judiciales que asisten a las partes en los mismos. Cualquier medida o acción coercitiva adoptada en virtud de la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong debe respetar estos principios. Las características anteriores han situado la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong en el mismo nivel, si no superior, de leyes de seguridad nacional similares de otras jurisdicciones.

De hecho, la aplicación de la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong ha dado resultados inmediatos, y Hong Kong ha salido del caos hacia la estabilidad, con una reducción significativa de los actos violentos: el número de personas detenidas por delitos en incidentes de orden público en los primeros seis meses, tras la aplicación de la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong, se redujo en torno al 85 por ciento interanual; el número de casos por incendios y daños penales, también se redujo en torno al 75 por ciento y al 40 por ciento, respectivamente. Los activistas que ponen en peligro la seguridad nacional huyeron o anunciaron su retirada; la defensa de la «independencia de Hong Kong» se redujo sustancialmente; la comunidad recuperó en gran medida la normalidad y los derechos legítimos de las personas están protegidos. La economía y los medios de vida de la población pudieron resurgir.

Legislación sobre el artículo 23 de la Ley Fundamental

Como ya se ha dicho, la HKSAR tiene la responsabilidad constitucional de promulgar una legislación sobre el artículo 23 de la Ley Fundamental. El artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong también estipula claramente que «la Región Administrativa Especial de Hong Kong completará, lo antes posible, la legislación para salvaguardar la seguridad nacional, según lo estipulado en la Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de Hong Kong, y perfeccionará las leyes pertinentes».

A este respecto, además de elaborar propuestas y disposiciones eficaces y pragmáticas, el Gobierno de la HKSAR llevará a cabo una consulta pública adecuada, formulará estrategias de publicidad y explicación apropiadas, y se comunicará más con los miembros del público, con el fin de explicar claramente los principios y detalles legislativos y de evitar malentendidos.

Conclusión

El Gobierno de la HKSAR confía en que la información anterior aclare aún más las preocupaciones expuestas en las observaciones. El Gobierno de la HKSAR siempre ha concedido gran importancia al cumplimiento de todas las obligaciones de los convenios internacionales del trabajo que se aplican a la HKSAR. Quisiéramos asegurar a la Comisión de Expertos que no existe ninguna infracción ni incumplimiento del Convenio núm. 87. El Gobierno de la HKSAR seguirá dando cumplimiento a todos los convenios internacionales del trabajo aplicados.

Información adicional comunicada el 8 de junio de 2021

Reunión no autorizada

De conformidad con el artículo 17A, 2), de la Ordenanza de Orden Público ("POO"), cuando una reunión pública o una marcha pública se celebre contraviniendo la prohibición u objeción del Jefe de Policía ("el Jefe"), o cuando tres o más personas que participen en una reunión pública se nieguen a obedecer una orden dada por un agente de policía, en virtud de la Ordenanza, o se desentiendan de ella deliberadamente, la reunión pública será una "reunión no autorizada", según la ley.

Toda reunión pública con participantes de más de 50 personas o toda marcha pública con participantes de más de 30 personas que esté regulada por la POO, sólo podrá llevarse a cabo si se ha notificado al Jefe de Policía, y sólo se realizará si este no la prohíbe, ni se opone a ella. El Jefe de Policía (o sus oficiales delegados) tiene que examinar cuidadosamente cada caso, basándose en todos los hechos y circunstancias pertinentes. Por ley, el Jefe de Policía sólo puede prohibir u objetar una reunión pública o una marcha pública, si es necesario en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público o la protección de los derechos y libertades de los demás, y cuando esos intereses no puedan satisfacerse mediante la imposición de condiciones.

También existe un sistema de apelación adecuado, en virtud de la POO. Si una persona se siente agraviada por la decisión del Jefe de Policía de prohibir una reunión pública, objetar una marcha pública o imponer condiciones a la celebración de una reunión o marcha pública, puede presentar un recurso ante la Junta de Apelaciones de Reuniones y Marchas Públicas ("Junta de Apelaciones"), que es independiente y está establecida por ley. La Junta de Apelaciones está presidida por un juez jubilado. Puede confirmar, revocar o modificar la prohibición, la objeción o la condición impuesta por el Jefe de Policía. La decisión de la Junta de Apelaciones también es susceptible de recurso de revisión judicial.

El Tribunal de Última Instancia de Hong Kong ha sostenido que el requisito legal de notificación en virtud de la POO es constitucional². Para que la policía pueda cumplir con el deber proactivo que recae en el Gobierno, es necesaria la adopción de medidas razonables y adecuadas para permitir que las manifestaciones legales se desarrollen pacíficamente. El requisito legal de notificación es, de hecho, común en las jurisdicciones de todo el mundo.

La POO regula los asuntos relacionados con las reuniones y las marchas. Las restricciones que contiene están en consonancia con las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

² *Leung Kwok Hung y otros v HKSAR [2005] 3 HKLRD 164*

Ley de la República Popular China sobre la salvaguardia de la seguridad nacional en la Región Administrativa Especial de Hong Kong

Según el artículo 1 de la Ley de la República Popular China sobre la salvaguardia de la seguridad nacional en la Región Administrativa Especial de Hong Kong ("Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong"), la Ley se promulga con el fin de:

- a) garantizar la aplicación decidida, plena y fiel de la política de "Un país, dos sistemas", según la cual la población de Hong Kong administra Hong Kong con un alto grado de autonomía;
- b) salvaguardar la seguridad nacional;
- c) prevenir, reprimir e imponer castigos por los delitos de secesión, subversión, organización y comisión de actos terroristas, y connivencia con un país extranjero o con elementos externos para poner en peligro la seguridad nacional en relación con la Región Administrativa Especial de Hong Kong;
- d) mantener la prosperidad y la estabilidad de la Región Administrativa Especial de Hong Kong; y
- e) proteger los derechos e intereses legítimos de los residentes de la Región Administrativa Especial de Hong Kong.

Se puede observar que la finalidad de la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong no tiene relación directa con las cuestiones laborales.

La Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong también ha estipulado claramente cuatro categorías de delitos que ponen en peligro la seguridad nacional, a saber, la secesión, la subversión del poder del Estado, las actividades terroristas y la connivencia con un país extranjero o con elementos externos para poner en peligro la seguridad nacional. Estos delitos están claramente definidos en la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong y son similares a los de las leyes de seguridad nacional de otras jurisdicciones. Los elementos, las penas, los factores de atenuación y otras consecuencias de los delitos están claramente prescritos en el capítulo III de la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong. La fiscalía tiene la carga de probar, más allá de toda duda razonable, que el acusado tiene el *actus reus* y la *mens rea* del delito, antes de que el acusado pueda ser condenado por el tribunal. Las personas respetuosas de la ley, incluidos los residentes/trabajadores de Hong Kong y los turistas/inversores extranjeros, no infringirán la ley de forma involuntaria.

Legislación sobre el artículo 23 de la Ley Fundamental

La Región Administrativa Especial de Hong Kong ("HKSAR") tiene la responsabilidad constitucional de promulgar la legislación sobre el artículo 23 de la Ley Fundamental para prohibir cualquier acto de traición, secesión, sedición, subversión contra el Gobierno Popular Central o robo de secretos de Estado; para prohibir que las organizaciones u organismos políticos extranjeros realicen actividades políticas en la HKSAR; y para prohibir que las organizaciones u organismos políticos de la HKSAR establezcan vínculos con organizaciones u organismos políticos extranjeros. El Gobierno de la HKSAR no ha promulgado, durante los 23 años transcurridos desde la reunificación, sus leyes de seguridad nacional, tal, como exige el artículo 23 de la Ley Fundamental, para salvaguardar la seguridad nacional.

El artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong también estipula claramente que "la Región Administrativa Especial de Hong Kong completará, lo antes posible, la legislación para salvaguardar la seguridad nacional, según lo estipulado en la

Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de Hong Kong, y perfeccionará las leyes pertinentes".