

香港公民代表會議 政策建議書 第 01/2026 號

國境上的「雙重懲罰」

日本對曾受政治檢控香港人的入境處理，
以及設立 G7「政治檢控核實機制」的建議

香港公民代表會議 亞太事務委員會

香港開埠一八六年十月二十四日（公曆二〇二六年十月二十四日）



網上版：<https://acrhk.org/?p=460>

行政摘要

問題所在

自二〇二四年以來，香港公民代表會議（下稱「本會議」）記錄了至少五宗個案：因二〇一四年以來
的香港民主運動或《國安法》而被檢控或監禁的香港人，在日本國境遇上嚴重阻礙。

- **羽田機場（二〇二六年六月）**：服畢「民主派四十七人」案刑期的岑子杰先生，接受約二十小時入境審查。
- **成田機場（二〇二五年及二〇二六年）**：兩名服畢《國安法》刑期出獄者，分別被滯留不足一小時及逾十小時。
- **關西國際機場（二〇二四年）**：一名二〇一九年「暴動罪」案當事人被勸撤回入境申請，撤回後返回香港；此人此前曾在日本另一機場獲准入境。
- **申請簽證（二〇二四年）**：一名因二〇一九年以前案件入獄者，被要求申請簽證並繳費，只獲准逗留三星期；一般香港人可免費免簽證逗留九十日。

結果視乎機場和當值人員而定。羽田、成田及關西的審查人員都沒有程序可把政治檢控認定為政治檢控，因和平政治活動而被判的刑罰，被當作一般刑事紀錄處理，結果形成事實上的第二次懲罰。

日本法律早已劃定界線

《出入國管理及難民認定法》第五條第一項第四號規定，曾被判處一年以上拘禁刑者不得入境，但訂明：「ただし、政治犯罪により刑に処せられた者は、この限りでない。」（但因政治犯罪而被判刑者，不在此限。）《逃亡犯罪人引渡法》第二條及《入管法》第六十一條之八第三項第一號亦有相同區分。所欠缺的，是在旅客走到審查櫃檯之前便能套用此例外的程序。據集誌社報道，審查人員告訴岑先生「政策係唔畀坐監超過一年嘅人入境」，提示此例外在前線或未獲考慮。

日本亦在二〇二五年十二月的 G7 外長聲明中，要求香港當局「停止此類檢控」。

英國：臨時補救，而非制度

前立法會議員、前民主黨主席、「民主派四十七人」案被告胡志偉，二〇二六年七月在希斯路機場被扣留約十小時，最初被告知將被遣返。據前立法會議員李永達所述，英國駐香港總領事館事先已獲通

知；即使如此，仍須經英國上議院奧爾頓勳爵介入，內政部大臣才確認不會遣返胡先生，前後歷時約七日。每宗個案都要靠議會介入的補救，無法照顧二〇二六至二〇二七年間陸續出獄的眾多政治犯。

建議：政治檢控核實機制 (PPVM)

1. **一次過核實：**申請人可向參與國任何駐外使領館或經網上提交法庭文件，由該國當局判斷是否屬政治犯罪例外。
2. **記錄證明：**證明書有效期為固定期間（例如五年）或至再有新定罪為止，以較早者為準，並記錄於出入境管理系統。獲證明者以與持相同護照者相同的條件入境：毋須簽證、毋須繳費、毋須交出護照、逗留期不予縮短。
3. **延續至電子旅行許可：**證明須自動延續至日本 JESTA（預定二〇二八年度實施）及各國同類制度，確保不會僅因已獲證明的定罪而被拒登機。
4. **保障申請人：**不得要求申請人向香港當局索取紀錄，亦不得與香港當局分享資料；應容許在香港境外申請。
5. **範圍與限制：**涉及對人施以暴力的定罪仍須接受一般審查。所涉人數有限：香港及中華人民共和國當局的官方數字顯示，被定罪或被判守行為者約 2,800 人（實際受影響者少於此數）。
6. **G7 相互承認：**G7 任何一國作出的判斷，其他成員國應予接納。

要求

- **日本：**設立本機制；停止對已獲證明者要求簽證、收費、扣留護照及縮短逗留期；在 JESTA 實施前公布處理方式。
- **英國：**把駐外機構的事先通知，包括在英國 ETA 之下，定為具法律效力的正式程序。
- **G7：**以落實二〇二五年十二月「停止此類檢控」的呼籲為目標，就共同參考清單及相互承認達成協議。

本建議並非要求任何國家放棄管理國境的權力，而是要求各國透過清晰程序，落實其本國法律早已訂明的區分。

日本國法務大臣 鈞鑒

日本國出入國在留管理廳長官 鈞鑒

日本國外務大臣 鈞鑒

(副本) 英國內政大臣、英國外交、聯邦及發展事務大臣、七國集團 (G7) 其他成員國政府

香港公民代表會議 (Assembly of Citizens' Representatives, Hong Kong, 下稱「本會議」) 亞太事務委員會

引言

自二〇二四年以來，本會議記錄了至少五宗個案：因二〇一四年以來的香港民主運動或《國安法》而被檢控或監禁的香港人，在日本國境遇上嚴重阻礙。情況包括在成田及羽田機場被滯留不足一小時、逾十小時及約二十小時；在關西國際機場被勸撤回入境申請；以及被要求申請簽證，獲准逗留期僅三星期，而一般香港人可免簽證逗留九十日。

當中並無人被正式拒絕入境。然而，其中一名旅客據其憶述，被告知撤回申請可免影響日後的申請，於是撤回申請返回香港；而此人此前曾在日本另一機場獲准入境。綜觀各案，可見一個模式：日本的入境管理制度，把因和平行使公民及政治權利而被判處的刑罰，當作一般刑事紀錄處理。結果是事實上的第二次懲罰，而施加懲罰的，正是曾親自譴責同類檢控的日本政府。

本會議所要求的界線，日本法律早已劃定。《出入國管理及難民認定法》（下稱《入管法》）第五條第一項第四號規定，曾被判處一年以上拘禁刑者不得入境，但同時訂明：「ただし、政治犯罪により刑に処せられた者は、この限りでない。」（但因政治犯罪而被判刑者，不在此限。）所欠缺的，是一套事先、一次過確認某人的刑罰屬於此例外的程序。

本建議書為日本提出這樣一套程序；促請英國把最終解決胡志偉個案的臨時政治斡旋，轉為常設程序；並建議 G7 各國政府互相承認彼此的核實結果，包括在日本預定於二〇二八年度實施的電子旅行許可制度 (JESTA) 等電子旅行許可制度之內。

本建議書延續本會議二〇二六年六月的要望書，並在三方面擴大其範圍：一、適用對象由二〇一九年以後擴展至二〇一四年以後的檢控；二、處理簽證費及扣留護照的問題；三、把六月向其他民主國家發出的呼籲，具體化為 G7 相互承認的要求。

一、本會議記錄的日本個案

只有個案 A 曾經公開報道，當事人亦曾親自公開談及。為保護當事人及其在港家人，本會議已將個案 B 至 E 匿名處理。

時間及地點	檢控背景	在國境的遭遇
A 二〇二六年六月十六日，羽田機場	岑子杰先生。《國安法》「民主派四十七人」案（初選案）；二〇二一年一月被捕，二〇二五年五月出獄	入境審查約 二十小時 。據台灣聯合新聞網二〇二六年六月二十九日轉述《產經新聞》報道，審查人員告知他因曾被判處一年以上刑期，須接受特別審查，或需三至四日，並通宵問話。同行家人先獲准入境；他至翌日中午前後才取回護照，並以須於指定日期前離境為條件獲准入境。
B 二〇二五年，成田機場	《國安法》案件；已服刑出獄	被滯留 不足一小時
C 二〇二六年，成田機場	《國安法》案件；已服刑出獄	被滯留 逾十小時
D 二〇二四年，關西國際機場	「暴動罪」案件（二〇一九年）	入境審查人員 建議撤回入境申請 ，據當事人憶述，理由是可免影響日後的申請。當事人撤回申請，返回香港。此人 此前曾在日本另一機場獲准入境 。
E 二〇二四年，向日本駐外使領館申請簽證	因二〇一九年以前的民主運動相關案件入獄	應日本方面邀請短期訪問，並備有支持信。此類非工作性質的短期訪問，一般毋須事先申請。然而當事人仍 被要求申請簽證 ，提交了全套法庭文件， 繳付簽證費 ，審批期間交出護照，最終只獲准逗留 三星期 ；一般香港人則可免費免簽證逗留九十日。

岑先生曾公開形容前線審查人員專業而體貼。本會議並非批評個別人員，關注的是制度設計：無論在羽田、成田或關西，審查人員都沒有任何程序可把政治檢控認定為政治檢控。因此，旅客每次入境都要從頭接受審查，結果視乎機場和當值人員而定。個案 B 與個案 C 同樣是服畢《國安法》刑期出獄的人，在同一機場分別被滯留不足一小時及逾十小時。個案 D 最能說明這種不一致：同一人、同一紀錄，在日本一個機場獲准入境，在另一機場卻被勸撤回申請。

此事已引起日本傳媒關注。《產經新聞》於二〇二六年六月率先報道岑先生在羽田機場接受逾二十小時入境審查（台灣聯合新聞網及香港集誌社二〇二六年六月二十九日轉述）。出入國在留管理廳（下稱「入管廳」）回覆《產經新聞》時表示，不便就個別案件接受採訪。據集誌社報道，審查人員告訴岑先生：「政策係唔畀坐監超過一年嘅人入境，要審查好耐，可能要 check 三、四日」。這番說明提示，《入管法》第五條第一項第四號但書的政治犯罪例外，在前線或未獲考慮。岑先生亦要求日方建立清晰制度，讓有政治刑事紀錄者只需在使領館申報一次，其後即可繼續免簽證入境，與本建議書的核心內容一致。其後，共同社於二〇二六年十月二十四日（星期六）發稿（《東京新聞》等轉載），報道岑先生的呼籲：「政治犯は一般の犯罪者と異なる。審査のやり方を改善してほしい」（政治犯有別於一般罪犯，希望改善審查方式）。報道指「有識者からは再発防止に向けて政治犯の処遇を議論するよう日本政府に促す声が出ている」（有專家學者促請日本政府就政治犯的處遇進行討論，以防再次發生）；同時引述危機管理專家、公共政策調查會研究中心主任板橋功的看法：「入管は岑氏の入国が外交問題に発展する可能性も検討する必要があったはずで、20時間の足止めは妥当」（入管當局理應需要考慮岑氏入境有否發展成外交問題的可能，故滯留二十小時屬恰當）。這種辯護，恰恰印證了本會議的論點：容許出獄政治犯入境會否引起外交問題，屬於政府的政策判斷，應由主管部門事先一次過釐清，而非交由通宵在機場櫃檯工作的個別審查人員決定。

負擔並不公平。持香港特別行政區護照或英國國民（海外）（BNO）護照的一般香港人，毋須繳費、毋須交出護照，即可免簽證入境日本最多九十日。個案 E 的當事人繳付簽證費、審批期間交出護照，別人獲准九十日，他只獲三星期。唯一原因，是一宗源於香港民主運動的定罪；而這正是日本聯同 G7 夥伴公開要求香港終止的那類檢控。

二、日本法律本身並不要求的「第二次懲罰」

日本法律早已把政治犯罪列為例外。《入管法》第五條第一項第四號以一年以上刑罰為拒絕入境理由，但明文豁免「因政治犯罪而被判刑者」。同一區分貫穿日本法律：

- 《逃亡犯罪人引渡法》第二條第一號及第二號規定，引渡所涉罪行屬政治犯罪，或引渡請求被認為旨在就政治犯罪進行審判或執行刑罰時，不得引渡。
- 《入管法》第六十一條之八第三項第一號規定，入管廳不得同意外國出入境管理當局將入管廳所提供的資料用於政治犯罪的偵查或審判。
- 如仍有疑問，法務大臣可依《入管法》第十二條第一項第三號，特別准許入境。

日本並非欠缺這個法律概念，而是欠缺一套在旅客走到審查櫃檯之前便能套用這個概念的程序。

日本曾譴責《國安法》檢控。二〇二五年十二月十七日（日本時間十二月十八日），日本聯同其他 G7 外長及歐盟高級代表，譴責根據《國安法》對黎智英的檢控（「香港におけるジミー・ライ氏への判決に関する G7 外相声明」，日本外務省同日發表）。聲明指出，表達及意見自由以及新聞自由載於《香港基本法》，並表明：「我々は、香港当局に対し、このような訴追を停止し、ジミー・ライ氏を即時に釈放するよう要請する」（我們要求香港當局停止此類檢控，並即時釋放黎智英。外務省暫譯）。「民主派四十七人」案的檢控依據同一法律；而二〇一四年及二〇一九年的公眾秩序相關檢控，懲罰的正是參與該聲明所關注、遭受打壓的同一場民主運動。一方面要求香港停止此類檢控，另一方面卻在本國國境把這些檢控所判的刑罰當作可疑之處，前後並不一致。

此等不利待遇令原有的不公義更形加劇。政治罪行與一般罪行之區分，已確立於國際文書之中：《世界人權宣言》第十四條第二款及一九五一年《難民公約》第一條 F(b)款均以此為前提，雖然兩者所涉為庇護而非入境。有關檢控所懲罰的，是集會、表達、結社及參與選舉初選，均屬《公民權利和政治權利國際公約》第十九、二十一、二十二及二十五條所保障的權利；該公約透過《基本法》第三十九條及《香港人權法案條例》適用於香港。出獄政治犯若每次出行都要面對長時間審查、被要求申請簽證或獲准逗留期被縮短，原有的懲罰便每次重演。

三、英國：臨時補救，而非制度

英國的例子說明，問題並非日本獨有，而且是可以解決的。

胡志偉，前立法會議員、前民主黨主席，同為「民主派四十七人」案被告，服畢四年五個月刑期後，於二〇二六年六月三十日出獄。二〇二六年七月二十三日前後，他在希斯路機場被扣留約十小時，最初被告知將被遣返；最終獲准入境，並已申請庇護。英國內政部形容事件屬文件上的行政問題，與他在香港的身份無關（《香港自由新聞》〔HKFP〕，二〇二六年七月二十三日）。

李永達，同樣是前立法會議員、前民主黨主席，曾直接參與解決此事的工作，並在公開帖文（約二〇二六年七月二十九日）中以當事人身份交代經過。本會議以此作為證言依據：

- 胡先生出發前，已知會英國駐香港總領事館一名高級官員，總領事館亦已通知希斯路機場。
- 儘管如此，邊境人員的系統仍顯示警示，胡先生被長時間問話，並被發出七日遣返令。

- 事件約七日後才解決。在英港人及對華政策跨國議會聯盟 (IPAC) 成員聯絡英國上議院議員奧爾頓勳爵 (David Alton, 終身貴族, 受封利物浦奧爾頓男爵 [Baron Alton of Liverpool], 無黨派 (跨黨派席位) 議員), 由他向內政部一名大臣提出, 該大臣才確認不會遣返胡先生。
- 按李先生的評估, 總領事館的通知僅屬建議性質, 並無指示效力。英國政府未有就此作出評論。

教訓十分清楚。按李先生的證言, 胡先生出發前事件已到達英國駐香港總領事館; 而以前立法會議員及前黨主席的身份, 他是最知名的《國安法》被告之一。即使如此, 開口的決定仍對他不不利。與岑先生在羽田的遭遇一樣, 結果取決於前線人員的判斷, 而這判斷與該人員所屬政府公開表明的立場並不協調。這樣的結果有外交代價: 各國政府一面譴責政治檢控, 被檢控者卻在其國境被截停, 港人和國際社會看在眼裏, 政府的公信力恐受損害。沒有明確法律效力的外交機構事先通知, 並未能保護胡先生。真正保護他的, 是依賴個人人脈和議會渠道、歷時一星期的政治斡旋。「民主派四十七人」案被告及其他政治犯將於二〇二六至二〇二七年間陸續出獄。每宗個案都要靠議會介入的補救, 不可能照顧所有人。

四、建議：政治檢控核實機制 (PPVM)

本會議建議日本、英國及其他 G7 成員國政府各自設立具備以下要素的核實機制, 並互相承認彼此的核實結果。

4.1 適用範圍。 本機制適用於因香港民主運動及其後續而被檢控、定罪或監禁的香港人, 包括:

- 二〇一四年雨傘運動;
- 二〇一六年旺角騷亂;
- 二〇一九年反修例運動;
- 根據《國安法》(二〇二〇年)、《維護國家安全條例》(二〇二四年) 及殖民地時代訂立的煽動罪提出的檢控;
- 因政治事件而起的公眾秩序相關罪行 (「暴動罪」、非法集結及相關罪行)。

各國政府應公布上述事件及罪名的參考清單, 讓旅客和審查人員有共同的參照標準, 同時保留處理清單以外個別個案的空間。

4.2 核實及證明。 申請人可向參與國的**任何**大使館或總領事館, 或透過網上提出申請, 並提交:

- 判決書或裁決理由；
- 控罪書；
- 判刑理由；
- 如有，由具公信力的公民社會或法律專業團體發出的支持信。

駐外使領館會同主管部門（在日本為入管廳及外務省），判斷有關檢控是否屬於政治犯罪例外。如判斷為是，即發出證明書，並記錄於出入境管理系統，讓審查人員看到的是「已確認屬政治犯罪」的判斷，而非一項未經解釋的定罪紀錄。

4.3 效力。 獲發證明者，以與持相同護照者相同的條件獲准入境：

- 在日本，持香港特別行政區護照或 BNO 護照可免簽證入境最多九十日；
- 毋須申請簽證、毋須繳費、毋須交出護照，逗留期亦不予縮短。

在機制建立前如仍需簽證，應免費、從速並按標準逗留期簽發。

4.4 有效期。 個案本身只核實一次，與本會議二〇二六年六月的要書一致。所發證明書的有效期為一段固定期間（例如五年），或至持有人再有新定罪為止，以較早者為準。續期只需申報情況並無改變，免費辦理，毋須重新審查個案。只有出現新紀錄，才觸發全面重新審查。

4.5 電子旅行許可。

- 日本的 JESTA 透過二〇二六年修訂《入管法》設立，預定於二〇二八年度實施，將於出發前審查免簽證旅客，並規定承運人拒絕未獲許可者登機。若無保障措施，政治犯可能在海外登機關口被攔阻，既無審查人員，亦無解釋機會。
- 因此，證明必須自動延續至 JESTA，確保已獲證明的定罪本身絕不會導致許可被拒。
- 英國 ETA、美國 ESTA、加拿大 eTA、澳洲 ETA、歐盟 ETIAS 及韓國 K-ETA 亦應同樣處理。

4.6 保障申請人。

- 不得要求申請人向香港警務處或任何香港特別行政區當局索取紀錄；這種要求本身已令申請人及其家人陷於險境。
- 所提交的資料不得與香港特別行政區或中華人民共和國當局分享。日本法律對提供予外國當局的資料，已訂有此原則（《入管法》第六十一條之八第三項第一號）。

- 應容許申請人在香港境外提出申請，毋須前往香港境內的駐外機構。

4.7 本機制不做的事。

- 本機制不會自動適用政治犯罪例外。每宗個案均由參與國本身的當局，根據申請人提交的文件，按該國法律的詮釋作出判斷。參考清單只構成推定，並非結論。
- 涉及對人施以暴力的定罪，包括法院認定有人身暴力的「暴動罪」定罪，仍須接受一般審查。本機制針對的，是懲罰集會、表達、結社或參與選舉的檢控。
- 負擔有限：一張證明書，即可取代每次入境都要重複的長時間審查。香港及中華人民共和國當局公布的官方數字，可顯示所涉人數的規模（見下表）。

可能受影響人數的規模（官方或政府引用的數字）：

運動／法律	被定罪或須承擔其他法律後 果的人數	截算日期及出處
二〇一四年雨傘運動	169 人（定罪 127 人，守行為 42 人）	截至二〇二一年七月三十一日；香港特區政府立法會答覆 LCQ17（二〇二一年九月二十九日）
二〇一六年旺角騷亂	36 人（全部定罪）	截至二〇二一年七月三十一日；同上
二〇一九年運動	2,422 人	截至二〇二五年四月底；警方數字，《香港 01》二〇二六年三月十五日報道
二〇二〇年《國安法》	定罪 180 人	截至二〇二六年四月上旬；中華人民共和國國家安全部，《中國日報香港版》二〇二六年六月三十日報道
約數（合計）	約 2,800 人	上列各項之和

上述數字高估了受影響人數：當中包括被判守行為或非監禁刑罰者，而同一人可能出現於多於一項，故類別或有重疊。香港並無公布被監禁者的綜合總數。根據二〇二四年《維護國家安全條例》提出的檢控，以及仍未審結的二〇一九年案件，將令人數增加。即使如此，所涉人數只屬數千之數，而且可以掌握，因為當局自己已經公布。

4.8 G7 相互承認。

- G7 任何一國作出的判斷，其他成員國應接納為有力依據，並設立共同參考清單及各國外交部的聯絡點。
- 就英國而言，李先生所述由駐外機構事先通知的做法，應成為具明確法律效力的正式程序。總領事館就已獲證明者發出的通知，應在內政部系統中產生指示，而非僅屬警示。

五、要求

1. **日本**：設立第四節所述的政治檢控核實機制（PPVM）；透過該機制適用《入管法》第五條第一項第四號現有的政治犯罪例外；並停止對已獲證明者要求申請簽證、收取費用、扣留護照及縮短逗留期。
2. **日本**：在 JESTA 實施前，公布已獲證明者在 JESTA 下的處理方式，並保證已獲證明的政治性定罪本身不會導致許可或登機被拒。
3. **英國**：把胡先生個案的臨時解決方法，轉為具明確法律效力的常設程序，並同樣適用於英國 ETA。
4. **G7**：在二〇二五年十二月聲明的基礎上，就共同參考清單及核實結果的相互承認達成協議，並以此作為 G7 本身要求香港當局「停止此類檢控」的具體落實。
5. **所有有關國家**：檢視個案 A 至 E 及同類個案，確保當事人日後出行不再受到不利對待。本會議只會在當事人同意下，經保密渠道提供個案 B 至 E 的詳情，絕不會以任何可能傳到香港特區當局的方式提供。

本會議的立場始終如一：這些檢控並不公義，被監禁者根本不應被監禁。本建議並非要求日本或任何國家放棄管理國境的權力，而是要求各國透過清晰的程序，落實其本國法律早已訂明的區分。

關於香港公民代表會議：香港公民代表會議是由香港人組成的公民代表會議，其亞太事務委員會負責本會議在日本及亞太地區的倡議工作。

謹此

香港公民代表會議

亞太事務委員會 委員長 葉錦龍 (Sam Yip, 前香港區議會議員)

Assembly of Citizens' Representatives, Hong Kong

香港開埠一八六年十月二十四日

(公曆二〇二六年十月二十四日)

電郵: acrhk@proton.me