

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1558/00-01號文件
(此份會議紀要業經政府當局
審閱)

檔 號：CB2/PL/SE/1

立法會保安事務委員會 特別會議紀要

日 期：2000年12月16日(星期六)

時 間：上午8時30分

地 點：立法會會議廳

出席委員：劉江華議員(主席)
涂謹申議員(副主席)
吳靄儀議員
周梁淑怡議員, JP
張文光議員
楊孝華議員, JP
葉國謙議員, JP

其他出席議員：李柱銘議員, SC, JP
劉慧卿議員, JP

缺席委員：何俊仁議員
呂明華議員, JP
黃宏發議員, JP
劉漢銓議員, JP
黃成智議員

出席公職人員：保安局局長
葉劉淑儀女士, JP

保安局副局長1
黃鴻超先生, JP

保安局助理局長E
林雅雯女士

香港警務處行動處處長
李明達先生

律政司副民事法律專員
賴應虎先生

律政司高級助理法律政策專員
鄭佩蘭女士

列席秘書 : 總主任(2)1
湯李燕屏女士

列席職員 : 助理法律顧問2
何瑩珠小姐

高級主任(2)5
林培生先生

經辦人／部門

I. 就《公安條例》的執行及檢討事宜與政府當局進行討論

(立法會 CB(2)303/00-01(01)及(02)、CB(2)402/00-01(01)、CB(2)520/00-01(01)、CB(2)524/00-01(01)、CB(2)525/00-01(01)及LS21/00-01號文件)

關於由政府當局提交，題為“政府對各界向立法會提交有關《公安條例》意見書的回應”的文件第42段，劉慧卿議員詢問為何政府當局認為不宜依循昆士蘭的《1992年和平集會法令》的規定修訂《公安條例》。

2. 保安局局長回應時表示，昆士蘭採用的制度，是就例外情況作出規定多於訂定規則。她表示按照昆士蘭的規定，舉行公眾集會的意向通知必須在擬舉行集會當日前不少於5個工作天向警方作出。警方會研究擬舉行的集會會否影響公共秩序。如警方反對舉行建議中的集會，將須向裁判法院申請發出命令，以禁止舉行該集會。當中所涉及的程序較香港複雜，整個過程可能需時2至3個星期方可完成。因此，在香港實施昆士蘭制度只會對公眾集會組織人造成更多不便。她補充，雖然她手邊並無關於昆士蘭舉行的公眾遊行數目的資料，但她相信在昆士蘭舉行的公眾遊行數目，應遠較香港為少。副民事法律專員表示，儘管昆士蘭並無強制規定須事先作出通知，但如未有作出通知，參與公眾集會的人將不獲豁免承擔民事或刑事法律責任。因此，有關規定的效果實與強制性通知制度相若。

3. 劉慧卿議員表示，曾向事務委員會表達意見的大部分團體均接納通知制度。然而，和《公安條例》有關的問題在於所需通知期的長短，以及對未有遵守通知規定的人士施加的刑罰是否過重。她指出，部分團體認為未有作出通知的行為不應列為刑事罪行，特別是現時已訂有其他法例，對付在公眾集會或公眾遊行中行為不檢的事故。

4. 保安局局長回應時表示，當局不會純粹因為某人未有遵守通知規定而對其提出檢控。任何人只會在無合法權限或無合理辯解的情況下明知而參與未經許可的集會，才屬觸犯《公安條例》所訂的罪行。她表示，由於一羣人的不當行為可能會演變成騷亂，其對公共安全構成的潛在傷害，遠較個別人士造成的傷害為大。就未有作出通知訂定的罰則的嚴厲程度，應足以發揮阻嚇作用。最高刑罰只適用於極端的個案。在先前一個法案委員會的會議上，委員得悉根據《盜竊罪條例》(第210章)，被裁定偷取一粒糖果的人最高可被判監禁10年。她補充，部分於1993年被裁定參與未經許可的公眾集會的學生，僅被判處接受社會服務令。

5. 關於由政府當局提交，題為“政府對各界向立法會提交有關《公安條例》意見書的回應”的文件第12段，劉慧卿議員詢問為何香港大律師公會(下稱“大律師公會”)不宜將《公安條例》第17A條所訂的罰則，與該條例第22條所訂罰則作一比較。保安局局長解釋，作出該項比較並不恰當，因為《公安條例》第17A條關乎由一羣人觸犯的罪行，而該條例第22條則和個別人士的罪行有關。因此，就《公安條例》第17A及19條所訂的罰則作一比較，似乎較為恰當。根據第19條的規定，任何人如參與暴動，一經循公訴程序定罪，最高可被判監禁10年，而一經循簡易程序定罪，最高則可被判監禁5年。

6. 劉慧卿議員認為不宜就未有遵守通知規定及參與暴動的罰則作出比較。她重申，就未有遵守通知規定訂定的最高監禁5年的刑罰，實屬過於嚴厲。

7. 保安局局長回應時表示，政府當局提交的文件解釋了《公安條例》所訂條文的歷史背景及法理問題。一如在過往的事務委員會會議上所述，政府當局樂意聽取社會不同界別人士對《公安條例》的意見，特別是關乎罰則條文的意見。她補充，將於2000年12月20日動議的議案的措辭是，“本會認為現行《公安條例》內有關處理公眾集會及公眾遊行的條文，在保護個人言論自由與和平集會的權利以及保障社會大眾的利益之間，取得適當的平衡，有關的條文有需要予以保留”。該項議案並無排除日後對《公安條例》作出修訂的可能性。

8. 李柱銘議員表示，保安局局長就《公安條例》提出的論點，與較早時提出的論點相比之下已大有進步。他認為在研究某項法例有否違反《香港人權法案條例》(下稱“《人權條例》”)及《公民權利和政治權利國際公約》(下稱“《國際公約》”)時，務須研究有關的限制與所涉違例行為是否相稱，以及在民主國家中是否屬必要規定。他指出，香港並無宗教衝突或種族歧視。公眾集會及公眾遊行在過去及回歸後均以和平方式舉行。有見及此，他質疑何以不能將通知期由7天縮短至5或6天，以及為何就《公安條例》進行多番討論後仍有需要進行議案辯論。

9. 保安局局長回應時表示，有關各方在過去數個月均有進步。可以察覺得到的是，於2000年9、10月間，社會氣氛大致上有欠理性。當時，學生提交的意見書只得一或兩頁，就修訂《公安條例》提出的建議流於主觀，大律師公會及香港人權監察(下稱“人權監察”)亦僅發出立場文件。直至事務委員會就《公安條例》舉行特別會議，上述組織才擬訂更具體的建議。可注意到的是，在作出預告以便於立法會會議席上動議有關《公安條例》的議案後，共收到逾200份有關《公安條例》的意見書，事務委員會更於6個星期內先後舉行了4次特別會議，聽取約90個代表團體或個別人士的意見。涂謹申議員及吳靄儀議員認為不能期望學生所擬訂的建議，能一如大律師公會或人權監察所提出的建議般具體。

10. 保安局局長表示，在研究其他國家的做法時，應一併研究有關的通知規定、對活動舉行地點及時間的限制、不守法人士所受到的制裁及上訴機制。儘管部分國家所規定的通知期較短，但對於舉行公眾集會的時間及地點卻可能有所限制。舉例而言，在倫敦的國會大樓外是禁止進行示威的。台灣已修訂法例，禁止在總統府外進行示威。歐洲某些城市對於在市中心舉行公眾遊行亦有作出限制，該類活動的舉行時間最長不可超過3個小時。她補充，《公安條例》所訂限制與實際情況相稱，因為在制訂該等限制時已顧及香港的特有情況。舉例而言，鑒於香港人煙稠密，當局並沒有就公眾集會或公眾遊行的舉行時間及地點施加任何限制。

11. 警務處行動處處長表示，雖然就1989年6月舉行的多項大規模公眾遊行作出的通知少於7天，但當時社會各界對某項問題普遍持一致意見。儘管警方可於7天內處理大部分舉行公眾遊行的意向通知，但就部分遊行活動而言，7天的通知期剛好足夠讓警方進行所需的統籌工作。因此，7天通知期是一項合理的規定。可以注意到的是，香港市民支援愛國民主運動聯合會一直有就其舉行

的紀念六四事件集會早作通知，因為有關方面需要一定時間統籌此等涉及大量參加者的公眾遊行活動。他告知議員，警方於過去3年從未純粹因為組織人未有遵守通知規定而反對舉行公眾遊行。

12. 李柱銘議員詢問當局會否就涉及不同數量參加者的公眾遊行，訂定不同的通知規定。他認為既然保安事務委員會已舉行多次會議討論《公安條例》，大可由事務委員會繼續進行有關的討論。當局似乎再無必要在2000年12月20日立法會會議席上動議有關《公安條例》的議案。

13. 保安局局長表示，進行該項議案辯論可顯示立法會議員及其所屬組別和選區的市民的意見。它不但可令更多人參與有關《公安條例》的討論，更可吸引沉默的大多數，例如中產階級人士、商界人士及家庭主婦等就有關問題表達意見。

14. 關於就涉及不同數量參加者的公眾遊行訂定不同通知規定的建議，保安局局長表示，此制度難以實行，因此在其他國家並未加以採用。須予注意的是，參加人數並非評估公眾遊行的唯一一項考慮因素。其他因素例如舉行公眾遊行的時間、地點及主題，亦會納入考慮範圍。需要作出通知的參加人數限制，是在顧及警方的實際人手調配問題後訂定的。她指出，在制定《1994年公安(修訂)條例草案》(下稱“1995年修訂”)前，如公眾遊行的參加人數超過20人，其組織人須向警務處處長(下稱“處長”)申領牌照。根據1995年修訂，此項規定為通知制度所取代。在該制度下，公眾遊行的參加人數如超過30人，其組織人須在遊行開始時間的7天前向處長作出書面通知。因此，當局已放寬有關規定。警務處行動處處長補充，訂定7天通知規定的精神是給予警方足夠時間，以便與公眾遊行組織人訂定所需的安排。

15. 張文光議員表示，《公安條例》賦權警方基於公共安全、公共秩序、國家安全及保護他人的權利和自由的理由，對公眾遊行施加條件。根據其超過20年的組織公眾遊行的經驗，有不少公眾遊行只需預留2至3天的通知期，已足以讓警方作出所需安排。他認為——

- (a) 《公安條例》的豁免條文應擴大至同時涵蓋下述公眾遊行：參加人數為100人或以下，並以遊行活動經常採用的路線及地點為舉行之處的公眾遊行，例如由遮打花園至政府總部的遊行路線；

(b) 在《公安條例》內應訂定條文，以便容許豁免遵守7天通知期的規定；及

(c) 應減輕就未有遵守通知規定訂定的最高監禁5年的刑罰。

16. 保安局局長重申，當局不會純粹因為某人未有遵守通知規定而對其提出檢控。任何人只會在無合法權限或無合理辯解的情況下明知而參與未經許可的集會，才屬觸犯《公安條例》所訂的罪行。她強調，不反對通知制度並非發牌制度。警方反對舉行公眾集會或公眾遊行的權力並非絕對。倘申請人對警方所作決定感到不滿，他可向上訴委員會提出上訴。如申請人對上訴委員會的決定感到不滿，則可申請進行司法覆核。如處長未有在合理的切實可行範圍內，盡快在有關活動開始前的指明時限內發出不反對通知或反對通知，即會被當作已發出不反對通知，有關的遊行活動亦可如期舉行。

17. 警務處行動處處長表示，雖然對組織人而言，7天似乎是相當充裕的時間，但需要注意的是，警方通常需要同時為多項公眾遊行活動作出安排。他補充，未有事先作出通知而參加人數達100人的公眾遊行活動，在若干程度上會對公共秩序造成影響。在常見遊行路線及地點進行的公眾遊行，更加需要預先作出通知，因為如不作出所需安排，可能會導致不同組別的示威者發生衝突。

18. 張文光議員表示，當有超過一羣人在同一時間於同一地點舉行公眾遊行或公眾集會，不同組別的示威者會自動作出調節。他認為司法覆核的渠道是香港司法制度中一項保障措施，因而不應被形容為《公安條例》所訂的保障措施。由於1995年修訂中建議設立的上訴委員會，是用以就警方施加的條件作出公平而公正的決定，因此不是對警方的權力作出限制。保安局局長重申，警方的權力並非絕對，因其決定可被上訴委員會推翻。

19. 警務處行動處處長表示，張文光議員是負責任的公眾遊行組織人，但不負責任的組織人為數不少。在過往某些個案中，亦曾發生示威者在公眾遊行期間遇襲的事故。倘不訂定通知規定，警方便不能作出安排，確保以和平方式舉行遊行活動。

20. 涂謹申議員表示，引發有關問題的爭議，由政府當局以不當手法拘捕和檢控涉及“六二六”事件的學生引起。進行議案辯論的日期由2000年11月22日押後至2000年12月20日後，事務委員會才決定舉行特別會議以

聽取公眾意見。從所接獲的部分意見書(如透過電子郵件方式提交的意見書)，可以發現政府當局曾促請多個組織向事務委員會表達意見。他提述一份於會議席上提交，由一位大律師公會委員羅沛然先生擬寫及刊登於報章上的文章，並詢問如立法會通過該項議案，政府當局在有關《公安條例》的法院個案中勝訴的機會會否有所增加。他又詢問政府當局是否有意在議案獲得通過後，加強執行《公安條例》。

(會後補註：於會議席上提交的剪報(立法會CB(2)532/00-01(01)號文件)已於2000年12月18日送交委員參閱。)

21. 保安局局長回應時表示，政府當局並無促請任何團體向事務委員會表達意見，而只是建議該等曾向政府當局表達意見的團體或個別人士，同時向事務委員會表達其意見。是否向事務委員會表達其意見，完全由該等團體及個別人士自行決定。

22. 保安局局長表示，當局提出的所有檢控，均按照既定程序進行，並與普通法的規定一致。在提出檢控前，當局定必徵詢律政司的意見。她強調法律面前人人平等，針對學生進行選擇性執法工作的問題並不存在。動議有關議案的目的，並非在於增加政府當局在有關《公安條例》的法院個案中勝訴的機會。該項議案僅旨在蒐集立法會議員及其代表的人士或界別的意見。副民事法律專員表示，香港的司法制度既公平又獨立，沒有人可以影響法院的裁決。他補充，政府當局無意藉着在立法會動議議案而影響法院。是否就某一個案提出檢控，須視乎該個案的案情及法律條文而定。

23. 保安局局長不同意政府當局在“六二六”事件中處理不當的看法。她表示有許多人，例如基層市民、中產階級及商界人士，均曾促請政府當局向學生採取法律行動，並強調對所有人應一視同仁。

24. 保安局局長又強調，無論該議案是否獲得立法會通過，當局為執行《公安條例》而採取的準則將維持不變。是否提出檢控將視乎 ——

- (a) 有關的公眾集會或公眾遊行是否以和平方式舉行，例如不同組別人士曾否發生衝突；及
- (b) 示威者對執法人員作出的警告有何反應。

25. 吳靄儀議員強調，在政府當局作出預告，表示會在2000年11月22日立法會會議席上就《公安條例》動

議案之前，事務委員會已訂於2000年12月7日會議上討論和《公安條例》有關的問題，並計劃就此事聽取公眾的意見。動議議案的目的是為了解決和《公安條例》有關的爭拗。她表示，在不少地方的歷史上，公民抗命活動均受到高度的尊重。在欠缺以理性方式表達意見的渠道時，尤其有合理理由支持採取此種行動。由於政府當局於2000年10月一再表示，當局不會修訂《公安條例》，並打算對學生提出檢控，當時的情況實不容許以理性方式表達意見，學生在當時作出公民抗命的行為，亦屬可以理解。她認為事務委員會可提供更大空間以供討論《公安條例》，從而可緩和社會上的緊張氣氛。隨着表達意見的空間有所增加，作出公民抗命行為的可能性將告減低。

26. 吳靄儀議員表示，根據其舉行公眾遊行的經驗，供遊行組織人就警方施加的條件提出上訴的時間甚少，餘下可供通知參加者及印製單張的時間尤其緊迫。她認為應對《公安條例》進行檢討。一項文明的法例可有助組織人及警方之間建立互信，從而促使以和平方式舉行公眾遊行。檢討《公安條例》可有助於令該項法例變得更加文明，並緩和社會上的緊張氣氛。她進一步表示，其他地方的有關法例取得了適當的平衡，未有遵守通知規定通常會導致罰款或構成民事罪行。由於《公安條例》當初是在殖民地時代制定，其原來草擬方式亦以限制公眾集會為目的。隨着《基本法》在回歸後開始生效，當局有必要研究《公安條例》所訂限制是否民主社會的必要規定。

27. 吳靄儀議員認為，無論議案辯論有何結果，也不能阻止人們對《公安條例》進行持續的討論。雖然她原則上並不反對訂立通知規定，但如未有遵守通知規定的後果如此嚴重，她會提出反對。她補充，人權不應純粹由社會上大部分人士的意見決定。

28. 保安局局長表示，政府當局並無表示動議議案的目的，是為了解決和《公安條例》有關的爭拗。該項議案並沒有排除進一步討論《公安條例》或日後對之作出修訂的可能性。政府當局歡迎公眾就《公安條例》發表意見。然而，修訂法例事關重大，必須有充分的理據支持。直至現時為止，仍未有足夠理由支持縮短通知期或對《公安條例》作出其他修訂。她同意人權不應純粹由社會上大部分人士的意見決定。她強調，政府當局不能實行任何抵觸《人權條例》或《基本法》的法例。（保安局局長於此時離席。）

29. 劉慧卿議員要求政府當局就下述事項作出回應——

- (a) 她會對議案提出修訂，建議由法改會檢討《公安條例》，作為有關問題的解決方法之一，藉此提供以有秩序方式繼續進行討論的渠道；
- (b) 部分團體建議公眾遊行組織人應只須就舉行公眾遊行通知警方。如警方擬反對舉行該項遊行活動，應向上訴委員會提出建議，並證明有充分理由支持其做法；及
- (c) 建議把警方發出不反對通知的指明時限修訂為遊行活動開始前的48小時以上，以便組織人有更多時間作出所需安排，以及就遊行活動進行宣傳。

30. 張文光議員表示，據以作出1995年修訂的原則是，對公眾集會及公眾遊行權利作出限制的最後決定，不應由警方作出。儘管《1997年公安(修訂)條例草案》(下稱“1997年修訂”)並沒有對1995年作出的修訂加以重大改動，但卻訂定了不反對通知制度。該制度使有關法例恢復至1995年以前的狀況，令警權得以凌駕於人權之上，因而被視為還原惡法之舉。

31. 保安局副局長1回應時表示，在1997年修訂生效前，組織人須待至指定時限之時，才能得知警方有否發出禁止舉行活動的通知，繼而着手就舉行公眾遊行作出準備。在1997年修訂中制訂不反對通知規定後，警方須在合理的切實可行範圍內，盡快在指明時限內發出不反對通知。此安排令組織人一經接獲不反對通知，即可着手就公眾遊行作出準備。因此，1997年修訂並無剝奪個人的權利。

32. 劉慧卿議員重申，如警方發出不反對通知的最後限期為公眾遊行活動開始前的48小時，餘下可供遊行組織人進行宣傳工作及通知參加者的時間將極少。保安局副局長1表示，遊行活動組織人在得悉警方是否反對舉行該項遊行前將活動資料通知參加者，是不恰當的做法。他認為現時所訂的指明時限已屬恰當。主席表示該指明時限可能會對公眾遊行組織人造成不便，並詢問政府當局會否考慮對之作出修訂。保安局副局長1回應時表示，政府當局會於2000年12月20日進行有關《公安條例》的議案辯論時，就該問題作出回應。

33. 保安局副局長1表示，由於反對舉行公眾遊行的是警方，故此關於必須禁止舉行公眾遊行的舉證責任，必然須由警方承擔。根據《公安條例》，警方須提出反對舉行公眾遊行的理由。如組織人反對警方的決定，他可向上訴委員會提出上訴，而警方則須向上訴委員會提出其反對理由。如組織人接納警方提出的理由，便或許沒有需要將有關個案轉交上訴委員會處理。警務處行動處處長補充，規定警方向上訴委員會提出反對舉行有關活動的充分理由，等於對有關機制作出改動，變成由上訴委員會對舉行公眾集會或公眾遊行提出反對。

34. 關於將問題交由法改會處理的建議，保安局副局長1表示，政府當局會於2000年12月20日進行議案辯論時闡明其立場。

35. 李柱銘議員要求政府當局承諾不會在議案獲得通過後，以議案已獲得通過的事實回應公眾對政府當局的批評，或阻止人們進一步討論《公安條例》。保安局副局長1回應時表示，政府當局一向容許市民大眾批評其政策。他表示，進行議案辯論的目的在於明瞭社會各界對《公安條例》的意見，並讓立法會議員及政府當局有機會就《公安條例》表達其意見。該項議案並未阻止人們日後繼續就《公安條例》進行討論。

36. 涂謹申議員表示，從政府當局提交的文件所述，他駭然發現新加坡只規定在舉行集會或遊行活動的不少於4整天前申請許可證，而未有遵守該項規定的最高刑罰僅為罰款新加坡元10,000元及監禁6個月。他認為如新加坡的規定較香港寬鬆，便真的有需要檢討《公安條例》。副民事法律專員回應時表示，政府當局提交的文件僅扼述新加坡的法例規定，但並沒有交代其執法情況。

37. 李柱銘議員詢問在回歸後曾否有任何公眾遊行，可顯示當局如不訂定7天通知期、作出反對通知或最高刑罰為監禁5年的規定，便會出現嚴重的問題。

38. 警務處行動處處長回應時表示，在回歸後並沒有任何人因為觸犯《公安條例》所訂罪行而被監禁。關於顯示有需要訂定7天通知期規定的遊行，他記得在最近一次涉及大量貨車的公眾遊行中，的確需要在7天前作出通知，以便就遊行路線及地點作出統籌及安排。他又記得在1997年7月1日曾舉行涉及大量參加者的公眾遊行，當時警方需要超過7天的通知期，以便與組織人協調及訂定遊行路線。他補充，如有若干羣人士打算在大概相同

的時間於同一路線或地點舉行公眾遊行，與組織人進行協調及聯絡的所需時間將更多。

39. 關於顯示若不訂定反對通知制度便會出現嚴重問題的公眾遊行，警務處行動處處長表示，警方反對舉行公眾集會或公眾遊行的個案並不多。他記得其中一宗個案涉及在羅湖火車站舉行公眾遊行的建議。張文光議員認為，警方就1997年7月1日舉行的公眾遊行進行統籌工作的所需時間較長，因為當時有不少場地已被政府當局預留作舉行慶典之用。

政府當局 40. 主席要求政府當局提供資料，說明警方自1997年7月1日以來反對舉行公眾集會或公眾遊行的次數和詳情。

(會後補註：政府當局提供的資料(立法會CB(2)738/00-01(01)號文件)已於2001年1月19日送交委員參閱。)

41. 會議於上午10時55分結束。

立法會秘書處
2001年4月18日