

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1268/00-01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11月25日(星期六)
時 間：上午9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)
何俊仁議員
呂明華議員, JP
吳靄儀議員
周梁淑怡議員, JP
張文光議員
楊孝華議員, JP
劉漢銓議員, JP
葉國謙議員, JP

其他出席議員：李柱銘議員, SC, JP
吳亮星議員
劉慧卿議員, JP
勞永樂議員

缺席委員：黃宏發議員, 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

保安局首席助理局長E
尤桂莊女士

警務處行動處處長
李明達先生

律政司副民事法律專員
賴應彪先生

律政司高級助理法律政策專員
鄭佩蘭女士

應邀出席者： 香港律師會

副會長
葉成慶先生

理事
王桂壠先生

香港大律師公會

主席
湯家驊先生

副主席
戴啟思先生

執行委員會委員
陳文敏先生

國際司法組織(香港分會)

主席
李志喜女士

委員
黃軒利先生

委員
余若薇女士

深水埗居民聯會

陳鏡秋先生

香港基督徒學會

總幹事
胡露茜女士

鄭鈺鈿先生

九龍松鶴協進會

陳志誠先生

九龍社團聯會

梁英標先生

香港婦女基督徒協會

主席

黃碧雲女士

李鄭屋居民協會

黃秀英女士

東九龍婦女協會

主席

楊石娣女士

香港中華總商會青年委員會

簡衛華先生

香港婦女基金會

費斐女士

香港晉江同鄉會

蔡明基先生

福州十邑旅港同鄉會

陳金霖先生

香港福建同鄉會

蔡世傳先生

觀塘民聯會

曹桂彬先生

九龍婦女聯會

副主席

李蓮女士

東九龍居民委員會

主席
李達仁先生

香港女工商及專業人員協會

黃汝璞女士

香港青暉社

趙錫明先生

香港華人革新協會

執行委員
蕭浪鳴先生

個別人土

香港城市大學
法律學院
羅敏威先生

杜葉錫恩女士

黃權威先生

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
何瑩珠女士

高級主任(2)5
林培生先生

經辦人／部門

I. 續議事項

主席告知議員，事務委員會訂於2000年12月9日上午9時30分至下午1時舉行特別會議，繼續聽取團體代表及個別人土就規管公眾集會及公眾遊行和檢討《公安條例》(第245章)提出的意見。由於尚有12個團體代表及個別人土表示有意向事務委員會表達意見，委員同意於2000年12月12日上午9時至下午12時30分舉行另一次特別會議，聽取團體代表及個別人土的意見。

2. 委員亦同意，原定於2000年12月7日會議上就“《公安條例》的實施及檢討事宜”進行的討論，將押後至2000年12月16日上午9時與政府當局就同一事項舉行的特別會議上進行。

(會後補註：因應政府當局提出的要求，於2000年12月16日舉行的特別會議其後提前於上午8時30分開始。)

II. 團體代表／個別人士就規管公眾集會及公眾遊行和檢討《公安條例》提出的意見

與香港律師會的代表會晤

(立法會CB(2)354/00-01(01)號文件)

3. 葉成慶先生陳述香港律師會(下稱“律師會”)的意見，詳情載於該會提交的意見書。他在總結時表示，律師會認為當局應詳細研究該會在意見書內提出的問題，而有關工作最好交由法律改革委員會進行。

與香港大律師公會的代表會晤

(立法會CB(2)345/00-01(01)號文件)

4. 湯家驊先生陳述香港大律師公會(下稱“大律師公會”)的意見和建議，詳情載於其就是次會議提交的發言稿。他在總結時表示，《公安條例》應予修訂。他告知議員，大律師公會意見書內有關其他國家的規定的資料，是在研究該等國家的有關法例後擬備的。

與國際司法組織(香港分會)的代表會晤

(立法會CB(2)334/00-01(02)號文件)

5. 余若薇女士告知議員，除了意見書所載的意見外，國際司法組織(香港分會)(下稱“國際司法組織”)認為——

- (a) 應從法律角度研究《公安條例》與《基本法》是否一致。對一項法例的條文作出研究，比起研究該項法例在執行方面是否過於嚴厲更為恰當；
- (b) 《公安條例》賦予警方的權力過大。所有法律限制均應符合憲法，因此，有關的限制必須是民主社會中合理而必要的規定，為此而訂定的罰則亦必須與所涉罪行的性質相稱；

- (c) 將《公民權利和政治權利國際公約》(下稱“《國際公約》”)應用於某一地方時，不宜直接採用公約中的字眼如“national security”(國家安全)，因國際公約採用的字眼通常含有廣泛的涵義；及
- (d) “*ordre public*”(公共秩序)一詞的含義比“public order”廣泛得多。

與羅敏威先生會晤

(立法會CB(2)334/00-01(01)號文件)

6. 羅敏威先生就是次會議提交其意見書。他補充，儘管意見書提出了若干可作檢討之處，但並不代表他對此事的立場。

與深水埗居民聯會的代表會晤

(立法會CB(2)334/00-01(03)號文件)

7. 陳鏡秋先生陳述深水埗居民聯會的意見，詳情載於該會提交的意見書。他在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。

與杜葉錫恩女士會晤

(立法會CB(2)334/00-01(04)號文件)

8. 杜葉錫恩女士陳述的意見詳載於其就是次會議提交的發言稿。她在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。對於部分講者認為其他國家的法例較為寬鬆，她表示反對，並表示大部分大城市均規定須就舉行公眾集會或公眾遊行給予4至60天的通知，澳洲只是眾多海外國家中的一個例外。

(會後補註：杜葉錫恩女士的發言稿(立法會CB(2)363/00-01(01)號文件)已於2000年11月27日送交委員參閱。)

與香港基督徒學會的代表會晤

(立法會CB(2)334/00-01(05)號文件)

9. 胡露茜女士陳述香港基督徒學會的意見，詳情載於該會提交的意見書。她向議員簡述詳載於上述意見書的建議，並在總結時表示應對《公安條例》作出修訂。

與九龍松鶴協進會的代表會晤
(立法會CB(2)334/00-01(06)號文件)

10. 陳志誠先生陳述九龍松鶴協進會的意見，詳情載於該會提交的意見書。他在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。他表示，有關舉行公眾集會及公眾遊行的通知期及參與人數的現行規定實屬恰當。

與九龍社團聯會的代表會晤
(立法會CB(2)334/00-01(07)號文件)

11. 梁英標先生按九龍社團聯會提交的意見書所詳載，陳述該會的意見。他在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。

與香港婦女基督徒協會的代表會晤
(立法會CB(2)278/00-01(20)號文件)

12. 黃碧雲女士所陳述的意見詳載於香港婦女基督徒協會提交的意見書，以及在會議席上提交的另一份意見書。她在總結時表示應對《公安條例》作出修訂。她告知議員，當年她提出申請，以便於1988年3月6日舉行公眾集會以慶祝婦女節時，警方曾施加多項條件，禁止她們在集會中唱歌、拍掌、喊口號及播放音樂。此情況反映警權實在過大，當局應對此加以限制。雖然在過去多年來情況已有所改善，但現時仍有可作改善的餘地。關於楊孝華議員所提出有關警方於1997年7月1日以後有否施加上述條件的問題，黃碧雲女士回應時表示，她在1997年7月1日以後未有遇到此種情況。

(會後補註：香港婦女基督徒協會提交的另一份意見書(立法會CB(2)363/00-01(02)號文件)已於2000年11月27日送交委員參閱。)

與李鄭屋居民協會的代表會晤
(立法會CB(2)334/00-01(08)號文件)

13. 黃秀英女士所陳述的意見詳載於李鄭屋居民協會提交的意見書。她在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。

與東九龍婦女協會的代表會晤
(立法會CB(2)334/00-01(09)號文件)

14. 楊石娣女士陳述東九龍婦女協會的意見，詳情載於該會提交的意見書。她在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。

與香港中華總商會青年委員會的代表會晤

(立法會CB(2)334/00-01(10)號文件)

15. 簡衛華先生陳述香港中華總商會青年委員會的意見，詳情載於該會提交的意見書。他在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。

與香港婦女基金會的代表會晤

(立法會CB(2)334/00-01(12)號文件)

16. 費斐女士陳述香港婦女基金會的意見，詳情載於該會提交的意見書。她表示並無需要修訂《公安條例》，因為該條例在規管公眾集會及公眾遊行方面已留有足夠的彈性。她補充，警方根據其過往在人羣控制及處理集會方面的經驗，應最清楚就舉行公眾集會或公眾遊行而言，何者為最恰當的通知期。

與黃權威先生會晤

(立法會CB(2)345/00-01(02)號文件)

17. 黃權威先生按其意見書所詳載陳述其意見，並於總結時表示並無需要修訂《公安條例》。

與香港晉江同鄉會的代表會晤

(立法會CB(2)334/00-01(13)號文件)

18. 蔡明基先生所陳述的意見詳載於香港晉江同鄉會提交的意見書。他在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。

與福州十邑旅港同鄉會的代表會晤

(立法會CB(2)345/00-01(03)號文件)

19. 陳金霖先生陳述福州十邑旅港同鄉會的意見，詳情載於該會提交的意見書。他在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。

與香港福建同鄉會的代表會晤

(立法會CB(2)345/00-01(04)號文件)

20. 蔡世傳先生陳述香港福建同鄉會的意見，詳情載於該會提交的意見書。他在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。

與觀塘民聯會的代表會晤

(立法會CB(2)334/00-01(14)號文件)

21. 曹桂彬先生所陳述的意見詳載於觀塘民聯會提交的意見書。他在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。

與九龍婦女聯會的代表會晤

(立法會CB(2)334/00-01(15)號文件)

22. 李蓮女士陳述九龍婦女聯會的意見，詳情載於該會提交的意見書。她在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。

與東九龍居民委員會的代表會晤

(立法會CB(2)334/00-01(16)號文件)

23. 李達仁先生所陳述的意見詳載於東九龍居民委員會提交的意見書。他在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。他表示律政司應採取強硬手段，對付違反法律的人。

與香港女工商及專業人員協會的代表會晤

(立法會CB(2)334/00-01(17)號文件)

24. 黃汝璞女士陳述香港女工商及專業人員協會的意見，詳情載於該會提交的意見書。她在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。

與香港青暉社的代表會晤

(立法會CB(2)334/00-01(18)號文件)

25. 趙錫明先生所陳述的意見詳載於香港青暉社提交的意見書。他在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。

與香港華人革新協會的代表會晤

(立法會CB(2)278/00-01(64)號文件)

26. 蕭浪鳴先生陳述香港華人革新協會的意見，詳情載於該會提交的意見書。他在總結時表示並無需要修訂《公安條例》。

議員提出的問題

27. 關於律師會提交的意見書，劉慧卿議員詢問在執行《公安條例》時應如何應用國家安全的概念。葉成

慶先生表示，律師會並未對《公安條例》的執行進行深入研究。王桂壘先生補充，由於國家安全的定義可能過於廣泛，此問題可在檢討《公安條例》時加以研究。

28. 戴啟思先生表示，在規管公共秩序方面並無需要引用國家安全的概念。有關公共秩序的海外法例的其中一個特點，是法例中會訂明負責作出規管的人將會採取何種具體準則。因此，規管人本身並無酌情決定權。此外，規管人的決定須受到獨立審裁處或法官的覆檢。他表示，對《公安條例》的其中一項批評，是該條例並無訂明此等準則。大律師公會認為應在《公安條例》加入該等準則，而且應由警方就上訴個案承擔舉證責任。警方所擔當的角色應集中於公眾集會或公眾遊行的善後處理。

29. 陳文敏先生表示，大律師公會對《公安條例》作出的研究主要集中於現行的通知規定是否合理，以及應否對之作出修訂。雖然大部分國家均訂有通知制度，而所需的通知期則各有不同，但禁止舉行公眾集會或公眾遊行的權力通常由獨立的委員會而非警方擁有。他補充，如集會或遊行演變成違法的不當行為，其他法例的條文，如對付公眾滋擾及刑事毀壞的條文，已足以為遏止該等行為提供保障措施。

30. 關於何俊仁議員提出的查詢，即大律師公會對未有給予事先通知的罰則有何立場，湯家驊先生回應時表示，由於《公安條例》旨在對和平集會作出規管，而且已訂有其他法例對付暴力行為，未有給予通知不應構成刑事罪行，而且僅應判處罰款以作為懲處。陳文敏先生補充，未有給予通知不應構成刑事罪行。

31. 關於何俊仁議員就其他國家的做法提出的查詢，湯家驊先生回應時表示，雖然其他國家通常規定須向警方作出通知，但禁止舉行和平集會或對和平集會施加條件的權力只可由法院行使。他強調，香港警務處僅應獲准就舉行公眾集會的時間、方式及地點施加條件，而不應擁有禁止舉行和平集會的權力。

32. 保安局局長表示，海外國家的規定僅可作參考之用，因不同國家的情況各有不同。若要與其他國家的規定作一公平比較，應與其他大城市如倫敦、紐約、溫哥華或多倫多的做法作出比較。政府當局就海外國家的做法蒐集所得的資料顯示，就舉行集會給予的批准通常由行政部門發給，至於上訴個案則通常由法院或審裁處處理。只就通知規定作出比較亦非恰當之舉，因某地方可能規定須在48小時前作出通知，但3人以上的集會已構

成公眾集會。如在香港舉行和平集會的所有申請均提交法院處理，所需通知期相信不只7天。她進一步表示，在回歸後舉行的約6 000次公眾集會及公眾遊行中，有不少於20%在少於7天前作出通知，但警方對所有此類申請均予以接納。將所有個案提交法院處理，只會為公眾集會或公眾遊行的組織人帶來不便，因處理申請所需的時間將較長。她補充，《公安條例》所訂負責處理上訴的上訴委員會，亦由一名退休法官擔任主席。

33. 葉國謙議員詢問為何大律師公會認為《公安條例》違反《國際公約》。湯家驊先生回應時表示，《公安條例》違反《國際公約》和《基本法》的原因，在於該條例規定事先未有向警方作出通知可被判監禁5年。他補充，從人權角度而言，事先給予通知的規定是可以接受的做法。然而，《公安條例》並無明文訂明警方在審批申請時所採用的準則為何，就未有給予通知訂定的罰則與有關的違例行為亦不相稱。因此，《公安條例》尚有可作改善的餘地。他進一步表示，警方不應擁有禁止舉行公眾集會或公眾遊行的權力。此項權力應歸屬中立團體如法官所有。他補充，《公安條例》並沒有對公眾集會或公眾遊行的組織人和參加者作出區分。大律師公會認為應在《公安條例》加入對兩者作出區別的條文。

34. 葉國謙議員詢問大律師公會是否同意《公安條例》所載，就應否禁止或反對舉行公眾集會或公眾遊行作出評估的準則。湯家驊先生回應時表示，雖然當局已為警方訂定上述準則，但警方是以閉門方式作出有關的決定。由中立團體作出決定是較為恰當的做法。

35. 關於就未有事先作出通知判處的刑罰是否過重的問題，保安局局長表示，由於《公安條例》是在社會動盪不安的1967年制定，當局有必要訂定較重刑罰，以發揮足夠的阻嚇作用。制定罰則條文的原意是確保人們遵守通知規定行事。有關條文在《公安條例》於1967年制定時，確實反映了社會大部分人士的共識。她指出，在1995及1997年對《公安條例》作出修訂時，該等罰則條文與所涉違例行為是否相稱的問題並未受到質疑。直至最近的一或兩個月，人們才質疑該等規定與所涉違例行為是否相稱。因此大可作出結論，指該等條文在過去30年來一直反映社會大部分人士的共識。然而，政府當局願意研究對未有事先作出通知施加的懲罰是否過重。

36. 保安局局長進一步表示，將大律師公會提交的意見書第14段所述的懲罰，與《公安條例》第17A條所載罰則作一比較，並非恰當之舉，因前者所指的是某人的行為，而後者則關乎一羣人的行為。從《公安條例》第

17A條可注意到，如某人能向法院證明其有合理辯解或並非明知而參與公眾集會或公眾遊行，他便不會受到懲罰。她補充，在實際情況下，對公眾集會或公眾遊行的組織人及參加者作出區別，實在十分困難。

37. 關於大律師公會所提交意見書的第34(a)及(b)段，劉慧卿議員詢問《公安條例》所訂的通知規定是否違反《基本法》。湯家驊先生表示，《國際公約》規定，對和平集會作出的限制必須屬民主社會的必要規定。符合此項規定的限制將與《國際公約》及《基本法》一致。《公安條例》訂明，任何人如未有事先向警方作出通知，最高可被判處監禁5年。此項條文所施加的嚴厲羈押刑罰令人們不敢行使其和平集會或遊行的權利，它在民主社會中並非必要的規定，因而與《國際公約》及《基本法》並不一致。

38. 葉成慶先生表示，《國際公約》第二十一條訂明，和平集會的權利應被承認。可以注意的是，該條所指的集會是和平集會。與用於《國際公約》其他部分的“必需”一詞相比之下，“承認”是較為溫和的用詞。《國際公約》第二十一條亦規定，對和平集會權利施加的限制必須是民主社會中的必要規定。他進一步表示，聯合國人權委員會就《國際公約》第二十一條作出的重大裁決，只見於Kivenmaa v Finland一案。儘管聯合國人權委員會在該案中指出，《國際公約》第十九條訂明人人有自由發表意見的權利，惟須受到為尊重他人的權利或名譽及保障公共安全而施加的限制所管限，但人權委員會並沒有闡釋和平集會權利與自由發表意見權利之間的關係。他補充，律師會認為在法律上，《公安條例》所訂的預先通知規定，與適用於香港特別行政區(下稱“香港特區”)的《國際公約》第二十一條並無抵觸。然而，在香港特區對和平集會權利作出的限制是否適當，則須作進一步研究。

39. 杜葉錫恩女士指出，雖然湯家驊先生一直聲稱，對和平集會作出的限制必須是民主社會的必要規定，但他並沒有提及《基本法》第三十九條第二部分的規定。該部分訂明《國際公約》適用於香港的有關規定，須通過香港特區的法律予以實施。

40. 陳文敏先生表示，終審法院在最近兩宗案件中指出，《國際公約》透過《香港人權法案條例》(第383章)在香港實施。只要有關限制具備下述條件，便符合《國際公約》的規定——

(a) 符合法律的規定；

- (b) 為切合某一特定目的而制訂；
- (c) 因應迫切的社會需要而屬必要的規定；及
- (d) 有關的罰則與所涉違例行為的性質相稱。

他表示，雖然 Kivenmaa v Finland 一案並無直接闡釋和平集會權利與自由發表意見權利之間的關係，但歐洲人權法庭及美國聯邦法院皆曾表示，和平集會權利是自由發表意見權利的一部分。

41. 陳文敏先生表示，如舉行公眾集會或公眾遊行的申請一如某些出席會議的團體代表所稱，達到超過6 000宗之數，《公安條例》的涵蓋範圍便可能過於廣泛。部分團體代表亦聲稱，過去曾有超過400次公眾集會或公眾遊行在少於7天前作出通知。警方即使僅就其中一或兩宗個案提出反對，也可反映7天通知期的規定並不切實可行。他認為政府當局應提供資料，說明此等個案的平均通知期、在少於48小時前作出通知的個案數目、並無作出通知的個案數目，以及此等集會的性質。

42. 關於大律師公會所提交意見書的第16及34(a)段，主席詢問對於某項限制是否必要規定，不同人士是否可能會有不同看法。湯家驊先生回應時表示，在《基本法》生效後，《國際公約》所規定的標準應告適用。

43. 關於大律師公會所提交意見書的第34(b)段，周梁淑怡議員表示，若公眾集會或公眾遊行所涉及的人數不多，將通知期縮短為48小時或許可行。可是，當警方需要較多時間和組織有關活動的人聯絡，特別是在涉及大量車輛時，縮短通知期便可能會有困難。湯家驊先生回應時表示，當局可進一步探討為不同規模的集會訂定不同通知規定的可能性。

44. 關於大律師公會所提交意見書的第34(c)段，周梁淑怡議員表示，由於任何法例均可能會被濫用，應否純粹因為“公共秩序”此項理由會被濫用，而刪除該項在《國際公約》中獲得認許並可據以施加限制的理由，實成疑問。一旦刪除此項限制，日後在有需要時便不能援用有關的理由。

45. 陳文敏先生回應時表示，《國際公約》所訂的規定僅為最低標準。然而，部分人士卻將之詮釋為最高標準。他表示，根據終審法院所作詮釋，“公共秩序”包括任何公共政策。他認為對於適用於香港的有關“公共秩序”的規定，應作出更清晰的界定。舉例而言，《淫褻及

不雅物品管制條例》(第390章)載有一套準則，用以裁定某項物品是否不雅或淫褻物品。儘管《國際公約》訂明可以“公共秩序”為理由施加限制，但如“公共秩序”的涵蓋範圍過於廣泛，有關的限制便不能符合須為必要規定的條件。

46. 副民事法律專員表示，列出所有和公共秩序及公共安全有關的情況，實在相當困難。據他所知，澳洲昆士蘭州的有關法例亦有使用“public safety”(公共安全)及“public order”(公共秩序)的字眼。如對某一用詞的定義有任何疑問，大可參考《國際公約》中的釋義。如在執行《公安條例》時出現任何濫用權力的情況，有關的一方可將個案提交上訴委員會處理或就此尋求司法覆核。陳文敏先生表示，他只是為有關用詞的更詳細定義提出建議，而非要求列出和公共秩序有關的所有情況。

47. 關於只會被判處罰款的違例泊車行為會否構成刑事罪行的問題，保安局局長證實該行為不會構成刑事罪行，但有其他可被判處罰款的交通違例事項會構成刑事罪行。在此方面，湯家驊先生表示，根據一項法例規定，如對某人判處的罰款少於某一數額，有關罪行的刑事紀錄會於兩年後刪除。

48. 主席詢問大律師公會對有關通知期的規定有何意見，湯家驊先生回應時表示，通知規定應連同其他規定一併考慮。即使把通知期訂為48小時，如某人可因未有遵守此項規定而被判監禁10年，則該項通知期規定仍屬不合理。大律師公會認為按《國際公約》訂定的所有規定，均須為民主社會的必要規定。

49. 關於何俊仁議員就大律師公會所提交意見書第33(d)及(f)段提出的問題，湯家驊先生回應時表示，禁止舉行公眾集會或公眾遊行並非正確之舉。警方施加的限制應局限於舉行集會的時間、方式及地點。任何因此等限制而引起的爭議，均應交由法院作出判決。他補充，大律師公會籲請當局設立其意見書第33段所述的理想制度。

50. 主席表示，如出席會議的團體代表及個別人士有任何其他意見，歡迎他們向事務委員會提交補充意見書。

51. 會議於下午1時10分結束。

立法會秘書處
2001年3月9日