

修改《公安條例》的建議

2000年12月

1. 前言

1.01 和平集會的權利，是《特別行政區基本法》（下稱《基本法》）第 27 條直接列明的憲制權利，亦是《公民權利和政治權利國際公約》（下稱《公約》）第 21 條確認的基本人權。《基本法》第 39 條亦將《公約》對權利（包括和平集會的權利）的保障，賦予憲法層次的地位。

1.02 公眾集會和遊行的形式和內容，亦受第 27 條（香港居民享有言論自由），以及《公民權利和政治權利國際公約》第 19 條（確認表達自由）並透過《基本法》第 39 條（不得違反《公約》）加以保障。對香港而言，這些權利亦是憲法層次的保障。

1.03 香港政府並非不可對和平集會、言論或表達自由加以限制，但這種限制必需透過明確的法律規定下來，而這些限制又必須是《公約》和《基本法》容許的。《基本法》在香港是憲制性的文件，《公安條例》作為一從屬於憲法層次之下的法律，理應要符合《公約》和《基本法》，否則有關的條文，就抵觸的部份而言，應屬違憲而無效。

1.04 因此，就《公安條例》（《條例》）進行的討論，以至政府進行的諮詢，不是要研究「有多少人自己願意、或要他人放棄這項基本權利？」而是要研究：《條例》是否符合憲制上有關的權利保障？《條例》是否符合《公民權利和政治權利國際公約》？如何讓市民最大限度地享用這些權利？

1.05 香港人權監察認為：香港仍有需要一份《公安條例》，以維護和平集會權利，並對集會予以民主社會所必須的、符合《公約》的規管。我們亦支持真正的通知制度。不過，現行的《公安條例》實際上是申請制度，有不少侵犯或未能維護市民和平集會權利之處，亦未清楚地責令警方維護請願人士的權利，因此應予修改。正名為《和平集會條例》的《公安條例》。

1.06 聯合國人權事務委員會¹在審議香港特區政府提交的報告後，發表審議結論，表示「關注到當局可以引用《公安條例》，不當地限制市民享有公約第二十

¹ 聯合國人權事務委員會是《公民權利和政治權利國際公約》設立以審議各國有否履行該公約的組織，是世界上解釋公約方面最權威的機構。

一條所保證的權利」，並建議香港特區政府「檢討及修訂該條例，使其條文符合公約第二十一條的規定。」²

2. 現行法例的十大缺點

現行的《公安條例》，有十大缺點，需要透過修例去解決。這些缺點包括：

實質上的審批

2.01 《公安條例》規定的是一種名為「通知」實質上的審批制度³。《條例》第9及14條將反對舉行公眾集會和遊行的權力交給警方。第13條明言公眾遊行只有在符合三項條件才算合法進行：(a)依《條例》的細節要求「通知」警方；(b)警方已就該遊行發出或視作已發出「不反對通知書」；及(c)遵從法例和警方訂出的限制條件。如不依足《條例》要求的形式、內容和期限等規限「通知」警方，或沒有「不反對通知書」就不合法。按照普通法「側重實質多於名義」的原則，不管政府在法例中如何在言辭上美化此「通知」制度，亦難掩其交給警方審批的實質。⁴

內容審查

2.02 《條例》第8(4)(b)和13A(4)(b)條要求「通知」的資料包括公眾集會或遊行的目的和主題，方便警方審批時作事先的內容審查。與言論及表達自由，以及集會和遊行的自由並不相容。

通知期過長、形式過死

2.03 《條例》規定的七天通知期⁵過長，「通知」的形式亦缺乏彈性。

2.03.1 與很多地方相比，七天的通知實在過長。以警隊工作必要性質就是在極短的時間下，處理多種多樣的不同的急務，比如在遇有械劫案就立刻調動警方即時處理，四十八小時的集會遊行通知，相信必可順利應付，否則祇說明政府和警隊並未對市民的集會遊行和表達自由這些憲制的權利，給予應有的重視，並不將之視作急務處理，而是把它們當作一些為警方的行政方便就可以輕易犧牲的東西。事實上按照《條例》，如果集會遊行組織者能證明「該通知不能提早作出，則〔警方〕須接受較該款指明時間為短的通知」，警方必須要有能力處理那些通知期極短的示威請願，問題祇是資源配置的問題。對七天通知縮短至兩天就有不可克服的困難的講法，難以令人信服。

2.03.2 組織者一般的資源都難與警隊相比，卻要組織者負擔警方不願在行政上作妥善安排的責任，在法律上規定要組織者遷就警方，反映了政府對憲

² 聯合國人權事務委員會的審議結論——香港特別行政區：香港（中國）·一九九九年十一月四日（CCPR/C/79/Add.117）。此中文譯本為香港特區政府的譯文，立法會的文件編號為 CB(2)338/99-00(01)號（見 <http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ha/papers/338c01.pdf>）。

³ 第7及13條。

⁴ 就公眾集會而言，規定大至與公眾遊行相似，但並無「不禁止通知書」的要求。見第7條。

⁵ 第8和13A條。

制權利的漠視，當局並假借影響其他人的權利，否定真正合理通知的要求，是不負責任的做法。現行的七天通知要求，儘管警方在集會遊行組織者能證明不可能提早通知，警方仍須接受七天的通知，但是問題在為何組織者在要承擔起趕緊滿七天通知的要求？並在過了承擔這種證明的責任？以及要承擔警方可能錯加拒絕的機會？

- 2.03.3 《條例》規定的通知形式亦缺乏彈性，一定要書面⁶和人手交到主管警署⁷，連傳統的郵遞也排除於外，更未追上時代，照顧到科技（錄音、傳真、電子郵件、視像會議）在港的發展和普及，對組織者和警方，也造成不便。

不必要地妨礙組織和宣傳活動

2.04.1 《條例》第 17A(1)(d)條禁止在「通知」前和緊接著「通知」後的廿四小時進行公開宣傳，違者會干犯刑事罪行，最高可處罰款\$10000 及監禁 12 個月。這種規定完全是不必要的限制，並且假設所有要作「通知」的遊行集會，實際上是一種有時限但不必要的有罪假定，給予當局時間以作事前審查，確保事前審查不單在遊行集會舉行之前，更要在籌備這等活動之前，充份說明了《條例》違反基本人權的性質。這種限制，有悖常理至一個地步，至絕大多數我們認識的民間團體，在努力符合「通知」的規定時，卻想像不到有這樣的規定，恆常地違反這項規定。他們之所以沒有遭到定罪，均是由於警方並無切實執法，方能倖免刑責。他們不過是和平行使他們的基本人權，而且無損他人，卻要仰賴執法者施仁，才能免罪的情況，這種情況完全是講求法治和尊重人權的社會所不容的。

- 2.04.2 和平集會與表達自由的權利，不單在集會遊行舉行期間能夠享有，還保障了組織集會遊行期間的安排和宣傳工作，不應受到當局的無理限制。

未作通知就可阻止或解散

2.05.1 《條例》第 17A(1)(d)條又訂明：一個公眾集會或遊行如果未有依例作通知，或有人正在或曾經違反警方或法律施加的任何條件，任何警務人員均可阻止或解散該公眾集會或遊行。儘管集會或遊行是和平而無礙他人的，而組織者及其他參加聚會的人均遵守有關的規定和條件，依照該條，任何警務人員仍可阻止或解散這樣的集會或遊行。任何督察級或以上的警務人員，如有理由相信一個公眾集會或遊行未有依例作通知，可封閉公眾地方或阻截通道，藉以阻止該公眾集會或遊行的形成和進行。警方更可使用武力，行使上述的權力，以及進入有關公眾集會或遊行舉行的地方（即使公眾集會或遊行在開放給公眾的私人地方舉行，甚至公眾為進入該處而需繳費）。

- 2.05.2 《條例》賦予警方這些權力明顯過大，不可能是民主社會必要施加的限制，亦不可能算得上是合乎比例的措施，違反了和平集會和表達自由的權利，更違反了無罪推斷的原則，是現代版的連坐制度。

⁶ 第 8(1)和 13A(1)條。

⁷ 第 8(4)和 13A(4)條。

行使和平集會的權利卻因爲未作通知而負重大刑責

- 2.06.1 《條例》訂明：明知而組織或參與未作通知的公眾集會遊行，屬刑事罪行，違者最高可處監禁 5 年。⁸ 一個請願人士或集會遊行組織者，並無使用武力又無妨礙交通，只因事前不作通知（甚至僅因他人不作通知），竟然亦犯上刑事罪行，實屬過於嚴苛。未作通知的公眾集會或遊行，非僅組織者犯法，連參加者也可入罪，牽連過廣，比大部份國家都要嚴苛。英國的相似罪行僅課罰款，亦祇會追究組織者，不涉參與人士。
- 2.06.2 政府曾試圖澄清說，除非參與者使用武力或嚴重妨礙交通，否則不會控告他們。如果有關人等使用非法武力或不必要地嚴重妨礙交通，可直接控以該等罪行，根本不必巧立名目，告他們上述不作通知的罪行；反之，若果他們和平又不嚴重妨礙交通，政府按上述政策亦不應控告他們不作通知的罪行。也就是說，不作通知的罪行完全是沒有存在價值的。政府的澄清，相信反映了政府也感到將行使和平集會權的人入罪實屬理虧，難以服眾。
- 2.06.3 該項罪行最高並可判刑五年，與其他罪行相比，尤其與條例中的其他罪行相比，刑罰亦高得不成比例。

警隊集權一身制度不公

- 2.07.1 將禁止集會遊行⁹和施加條件¹⁰的權力不當地交予警方，未能適當地顧全自然公義的原則。警方既是提出理由、要求禁止集會和施加條件的機構，就應該盡可能將決定禁止集會遊行或施加條件的權力交給獨立的第三者處理，否則除非組織者上訴，警方在大部份的情況下均不必負起舉證的責任，令濫權的機會增加。
- 2.07.2 這些權力，尤其是禁止集會遊行的權力，是對有關權利是否能得到保障的關鍵，應該交給獨立的第三者負責，不應交給警方包辦。即使現時組織者可以在不滿警方的決定時，向一獨立的「公眾集會及遊行上訴委員會」上訴¹¹，而委員會依法要在集會遊行舉行日前開會並作決定¹²。但現實上有關的委員會並不能在很短的時內就可以召開會議，處理上訴，因此對警方並無造成很有意義的制衡。¹³

即場管制措施令上訴機制

2.08 上訴儘管已有事前施加條件的權力和步驟，一切可預期的措施都應以附加條件的方式預先告知組織者。但《條例》卻仍然賦予警方權力，即場管制及指示所有公眾聚集（十人以上）的進行的，並無規限警隊即場採取已附加條件之外的額度的、新的措施時，只能就先前未能預期的情況採取必不可少的措施。這種

⁸ 第 17A 條。

⁹ 第 9 和 14 條。

¹⁰ 第 11 和 15 條。

¹¹ 第 16 條。

¹² 第 44A(6)條。

¹³ 例如有一次警方在假期前夕公佈拒絕廢料回收商在假日完結時早上班繁忙時間在中環鬧市舉行的貨車遊行，人權監察就曾在假期間嘗試聯絡「公眾集會及遊行上訴委員會」的秘書，但負責的保安局官員的電話基本上是無人接聽，根本難以作緊急的上訴。

因而令可就附加條件作事前上訴的制度失去意義，助長警察在即場執行時濫權。

禁止集會的理由範圍過於廣泛而含混

2.09.1 警方禁止集會遊行的理由範圍過於廣泛而不清晰，行使權力時缺乏條文清楚指引，因而易被濫用，尤以「國家安全」的理由為甚。

2.09.2 「國家安全」的問題，更應在《緊急情況規例條例》中處理，不應在日常規管公眾集會或遊行的《公安條例》中引用。根據《約翰尼斯堡原則》和《西奈斯原則》，「國家安全」理由的運用，必須要有涉及武力的情況，也是說有公共秩序的理由也足以面對，僅應在涉及真正使用武力或恐嚇使用即時武力的情況下，而且並非只是局部治安的失衡，而是危及國本，涉及國家存亡，即國家進入緊急狀態的一類情況下，才應用得上。

特首介入警隊易淪政治工具

2.10 特首不應地保留在處理公眾集會或遊行時指令警隊處理示威活動的權力，否則警隊容易淪為政治工具。

3. 鼓勵性通知制度：

3.1 香港人權監察建議修改《公安條例》，廢除現在不通知即觸犯刑事罪的強制性通知制度或審批制度，以一鼓勵性通知制度取代之。

3.2 通知內容只包括公眾集會或遊行路線、時間和責任人資料等，但不包括遊行集會目的和主題。形式可以增加郵遞、錄音、傳真、電子郵件和視像會議等，政府要有軟硬件設施配合。

3.3 如組織者於遊行集會舉行前四十八小時內通知警方，可獲豁免與交通阻街而引起的刑事和民事責任。

3.4 如果有合理理由未能如期通知而且已盡早通知的，警方有責任接受不足四十八小時的通知。

3.5 未通知的遊行集會，而組織者被追究與交通阻街而引起的刑事或民事責任，若該等責任可因如期通知就可免除者，組織者如能證明無法預先作出通知或無法如期通知作為免責理由。

3.6 如出事的遊行集會旨在爭取勞工權益，舉證無法預先作出通知或無法如期通知責任則在控方。

3.7 取消現時附帶於通知安排以妨礙組織和宣傳遊行集會的不當禁令。

3.8 一個公眾集會或遊行如果未有依例作通知，或有人正在或曾經違反警方或法律施加的任何條件，並不足以禁止該公眾集會或遊行。

4. 禁止集會與施加條件：

人權監察並建議修改《公安條例》：

4.1 就已通知的遊行集會，如組織者未能與警方在事前就遊行路線或其他安全規定達成協議，警方基於有關活動會即時極可能會造成人身傷害、損壞他人財產

和構成嚴重交通影響為由，可以要求法官仲裁以施加條件甚至禁制。

4.2 警方基於 4.1 所述的理由，可向法院申請在事前禁制遊行集會，無論有否自願作出通知的。

4.3 就未通知的遊行集會或不可預見的情況，警方有權以有關活動會即時極可能會造成人身傷害、損壞他人財產和構成嚴重交通影響為由，即場施加必不可少的條件和安全措施等。

4.4 警方只能以有關活動極之可能會即時造成人身傷害、損壞他人財產和構成嚴重交通影響，施加條件和警力亦不能控制，除解散遊行集會別無他法的情況下，阻止或解散遊行集會。

4.5 除了在緊急狀況、戒嚴或戰亂等特殊情況，警方可以有權在事前禁制自願作出通知的遊行集會。

5. 刑罰：

5.1 純粹沒有通知不會構成任何罪行。

5.2 組織者違反法官訂下的施加條款（或違反警方在即場施加而合法的條款），最高可判罰款五千元，但毋須入監。此罪行不適用於參與者。

6. 其他：

6.1 廢除國家安全、公共安全和公共秩序等含糊字眼。