

(亞洲人權委員會用箋)

就《公安條例》向立法會保安事務委員會提交的意見書

亞洲人權委員會是一個以香港為根據地，屬於非政府機構的區域人權組織。本會一直密切關注近期在本港所引發有關《公安條例》的辯論。由於香港是數一數二的國際大都會之一，本會相信香港政府亦希望在處理人權事宜方面，能在本地法例中加入可和世界各地民主社會看齊的最佳做法。基於以上所述，本會很高興有機會就此重要事項向事務委員會提出意見。

本會首要關注的事項，是《公安條例》對上一次在1997年作出修訂的方式。有關的修訂法例是英國把殖民地管治權移交予中國的特別行政區政府後數個小時，由臨時立法會在深更半夜的時分通過。以如此迅雷不及掩耳的方式，修訂一項對於確保人們發表意見及集會的自由具有極其敏感意義的法例，徒然予人一種印象，令人感到新組成的管治班子有意透過修訂《公安條例》及《社團條例》，利用法例管制示威和集會活動，以及該等其認為可能對其處理社會異見的能力構成政治壓力的組織。不論新管治當局是否具有此項目的，此舉已惹來本地市民以至海外觀察家的關注，令他們擔憂在1997年修訂的《公安條例》及《社團條例》的確具有此目的。在本地市民以至海外人士均對1997年7月以後可在香港享有多大程度自由感到憂慮不安之際，特區政府在成立之初匆匆立法通過有關修訂，只會加深人們的恐懼。

對於在1997年作出的上述修訂，人們總是懷有一份恐懼，擔心作出該等修訂的目的是為了給予香港政府對不同政見作出規管的法律武器。這份恐懼在過去數個月死灰復燃，因為有數名和本年4月及6月發生的示威活動有關的學生被捕，而他們的被捕日期碰巧是10月1日國慶日之前數天。此情況難免令人感到當局有意透過該等拘捕行動，利用法例壓制社會上某些對政府政策持異議的人士的活動，以及進一步對日後可能採取此種立場的其他人作出恫嚇。假如不對現行的《公安條例》作出修訂，日後料將再次發生類似的故事，關於該法例立法原意的爭議亦會再度出現。

在評估現有情況時，本會相信先前在1995年對《公安條例》作出的修訂，已擴大了人們表達意見能力的範圍。本會認為此情況在保障港人表達意見及集會自由的權利方面，實為健康的發展。在修訂條例實施的兩年間，並無發生任何事故證明有足夠理由需要作出在1997年制定的修訂，唯一的理由似乎是縮小人們自由表達意見的空間。如在示威或集會活動進行期間發生暴力或財產損毀事故，警方大可引用香港其他現行法例檢控犯法的人。

基於以上所述，亞洲人權委員會建議對現行的《公安條例》作出下述修訂。

(1) 在舉行公眾示威或集會前向警方作出通知的期限，應縮短至有關活動開始前24小時。

(2) 在舉行公眾示威或集會前將無需再由警方發出不反對通知。通知警方的唯一目的，是為了讓警方作出交通管制安排及採取其他措施，以確保示威人士及市民大眾的安全。警方對舉行公眾示威或集會所提出的任何反對，均須轉交法院作出裁決，而警方必須承擔舉證的責任，證明何以不應舉行有關的示威或集會活動。警方提交的證據必須符合《公民權利和政治權利國際公約》的規定，尤其是關於表達意見自由的第十九條。該條的第三段述明：

“本條……所規定的權利的行使帶有特殊的義務和責任，因此得受某些限制，但這些限制只應由法律規定並為下列條件所必需：

(甲) 尊重他人的權利或名譽；

(乙) 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。”(上文的斜體字屬自行加入的標明)

因此，警方如對行使表達意見及集會的自由施加任何限制，均須向法院證明其必須作出該等限制。

(3) 現時，未有就示威或集會活動通知警方的罰則是監禁5年，就有關罪行而言，此罰則實嫌過於嚴厲。據本會所知，在任何民主社會中均不能找到如此嚴苛的罰則，而此項罰則亦與所有國際認許的做法背道而馳。值得不厭其煩地強調的是，當局不應就此違例行為訂定監禁刑罰，因為所涉及的唯一“罪行”是，在未有獲得警方的許可之下行使表達意見及集會的自由。然而，如當局須就此訂明任何罰則，亦應只限於罰款而已，因為未有通知警方的違例行為純屬技術性質的罪行，並不具有任何刑事意圖。

《公安條例》以其現有方式，剝奪了人們表達個人意見及和平集會的權利，因其透過須由警方發出不反對通知的規定，將人們享有的權利變成一項由警方所給予的特權，本會對此深感關注，並為此提出上述各項建議。畢竟，警方不應是人民自由的裁斷者。就示威或集會活動通知警方的規定，與賦權警方批准或不准人們行使表達意見權利這兩件事，實不可混為一談。實際上，現行制度是以間接許可制度為基礎，而非政府所作出的否定。現行的《公安條例》並不能保障公安及確保政治上的穩定，反之，卻造成了社會的不安和激化人們的情緒，並因此導致政治的不穩。

最後，現代政府所發揮的職能之一，是確保社會上不同的聲音均可獲得他人耐心聆聽與尊重。在確保少數族群獲鼓勵及容許表達其意見，而不用面對政府對其作出恫嚇的真正或可見威脅方面，此項功能尤其重要。為達到此種政治開明的境界，政府必須營造鼓勵人們自由表達意見的風氣，然而，亞洲人權委員會認為現行的《公安條例》未能提倡此種風氣，因此，本會贊成香港政府及立法機關把上述建議加入《公安條例》中，從而對現行的《公安條例》作出修訂。

2000年11月30日

m2117