

## 關於處理與公眾集會及公眾遊行有關的《公安條例》的指引

本指引並非詳盡無遺。這些指引旨在協助執法人員及其他人士，從和平集會(與公眾集會及公眾遊行相關)這項憲法權利角度，了解《公安條例》(第245章)的法定機制(包括部分用詞)。

### 有關的自由

2. 和平集會及和平地進行公眾遊行的自由或權利，是《香港特別行政區基本法》(《基本法》)和《香港人權法案條例》(第383章)保證的基本權利。《基本法》第二十七條訂明：

“香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由。”

3. 《香港人權法案條例》是根據適用於香港的聯合國《公民權利和政治權利國際公約》制定的本地法例。《基本法》第三十九條訂明，《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效。在《香港人權法案條例》第十七條確認的權利中，下列權利最為相關：

“和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。”

《香港人權法案條例》第十六條訂明的發表自由之權利，與和平集會的權利息息相關。

### ‘和平集會’

4. 《公安條例》包括規管公眾集會相關的條文。只有為特定目的而進行的和平、有目的及臨時群眾集會，才應受到有關的自由保障。非和平或因訴諸武力而變得不和平的集會，並不因該等自由而受到保障。因此，當局可在有限制情況下規管集會。

## ‘民主社會’

5. 按照《香港人權法案條例》第十七條，在‘民主社會’，如有必要(還須符合其他條件)，可限制和平集會權利的行使。就聯合國關於《公民權利和政治權利國際公約》所確認的人權而言，這說法有特別涵義。其所指的社會確認聯合國的《世界人權宣言》及兩條公約(即《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》)。簡要來說，該社會相信多元化、包容，以及需要在和平的環境合理及適當地聆聽不同意見。反對、禁止或施加條件的必要性，必須從這方面理解，尤其是“在民主社會，包括香港，遊行是表達意見的有效方法，亦是很普遍的現象。”<sup>1</sup>

## 政府的明確責任

6. 和平集會的權利，當中涉及政府有明確責任須採取合理和適當措施，以確保合法集會能和平進行。這項責任並非絕對，因為政府不能保證合法集會將會和平進行，政府具有廣泛的酌情權選擇所採取的措施。至於哪些措施屬於合理和適當，須視乎個別情況而定。

7. 主辦者和參加者都應該知道，公眾集會及公眾遊行必須屬和平性質，以及警方須查明這類集會是有意和平地進行，而且警方必須具備在必要時可行使的權力，以確保活動繼續和平地進行。

## 施加條件及禁止

8. 根據《公安條例》，警務處處長具有酌情權，在有理由認為有必要的情況下，禁止、反對公眾集會及公眾遊行或對這類集會及遊行施加條件。<sup>2</sup>不過，他可施加的條件及在哪些情況下可禁止公眾集會或遊行，則受法律限制。有一點是很重要的，這些法定權力的根本目的並非要限制行使有關權利，而是讓政府能履行其明確責任。如沒有權力在某些情況下施加條件或禁止或提出反對，便不能合理地確保集會屬和平集會，或可能令其他重要的社會利益受到不必要的損害。

<sup>1</sup> 終審法院就梁國雄及其他人對香港特別行政區一案 (*Leung Kwok Hung & Others v. HKSAR*) 的判決，FACC Nos. 1 & 2 of 2005, 第3段。

<sup>2</sup> 《公安條例》(第245章)第9、11、14及15條，第6條賦予的酌情權適用於所界定即將或正在進行的公眾聚集。

## 禁止或施加條件的準則

9. 《公民權利和政治權利國際公約》和《香港人權法案條例》中有關可容許限制的措詞，雖然不是全部也已大部分獲得《公安條例》採納。訂明禁止或限制集會準則的措詞，涵蓋範圍廣闊兼具彈性，能適應各種各樣的情況，讓市民得享相關自由。這些措詞包括以下各項：

- (i) 國家安全；
- (ii) 公共安全；
- (iii) 公共秩序；及
- (iv) 保護他人的權利和自由

在日常應用時，最重要的兩項準則是公共秩序和公共安全。

## 國家安全

10. 就處長在限制和平集會的法定酌情權方面而言，“國家安全”一詞的定義是保衛中華人民共和國的領土完整及獨立自主。<sup>3</sup>

## 公共安全

11. 就處長在限制和平集會的法定酌情權方面而言，“公共安全”指：

“人(即生命、身體無損或健康)或物件的安全。”<sup>4</sup>

## 公共秩序

12. “公共秩序”一詞在法律與秩序上的涵義指維持公眾秩序與防止擾亂公眾秩序。<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 《公安條例》第 2(2)條

<sup>4</sup> *U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary, Dr. Manfred Nowak*, 第 380 頁。

<sup>5</sup> 終審法院就梁國雄及其他人對香港特別行政區一案 (*Leung Kwok Hung & Others v. HKSAR*) 的判決，FACC Nos. 1&2 of 2005, 第 82 段。

## 保護他人的權利和自由

13. 就處長在限制和平集會的法定酌情方面而言，“保護他人的權利和自由”指：

- 在公共安全的前提下，保障途人以至參加者的人身安全及身體無損的權利；以及
- 保障其他人的私人財產，包括私人商業利益<sup>6</sup>在內。

14. 警務處處長可基於“他人的權利和自由”的理由而酌情限制集會自由的權利。適用情況的例子如下：

- (i) 遊行會令到建議路線沿途或附近地方的正常營業及商業活動，受到不合理干擾；以及
- (ii) 集合／解散地點、遊行路線沿途以及附近一帶的人、車或物件集結，將會阻礙必要的防火、警察治安工作，或其他緊急服務。

## 準則的應用

15. 應用上述準則時，必須與法庭認可能夠維護相關的自由準則一致。同時，準則須在重要的實際決定體現，例如：如何在行使相關的自由時維持公共秩序。處長須靈活處理這事，而他酌情反對或附加條件均受限制。處長考慮運用酌情權時，必須引用“相稱性”的原則。

### “相稱性”的原則

16. 引用“相稱性”的原則時，必須反問所擬作出的限制是否：

- (a) 與公共秩序的目的有合理關聯；以及
- (b) 沒有超越為達致這目的而必須設定的限制？

<sup>6</sup> *U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary, Dr. Manfred Nowak, 第382至383頁。*

兩條問題的答案必須是肯定的，才算是符合原則。

17. 上文(b)項考慮的因素視乎所依賴的準則及全部事實情況。以公共秩序為例，處長須考慮各方面的公共秩序，如交通狀況及人羣控制。視乎事件的情況，相關的因素包括擬舉行遊行的日期及時間、遊行路線的地勢、可能出現的反對團體及公眾反應。

### **提出禁止或反對前可施加條件**

18. 對於建議舉行的公眾集會或遊行，應盡可能施加可證明為合理地需要的條件，而不是禁止或反對舉行該項活動。<sup>7</sup>

### **提供理由的責任**

19. 處長如決定不接納較短時間的通知，及他有理由禁止或反對或對已作出通知的公眾集會或遊行施加條件，他便有法定責任<sup>8</sup>提供理由。這項責任是提供充分理由，而不只是簡單的結論。<sup>9</sup>

### **上訴委員會**

20. 公眾集會及遊行上訴委員會可在短時間內召開聆訊。上訴委員會無須遵從正式的證據規則，以期方便公眾人士。上訴委員會於聆訊上訴後，可維持、推翻或更改上訴所針對的禁止、反對或條件。<sup>10</sup>

<sup>7</sup> 《公安條例》第 9(4) 條及第 14(5) 條

<sup>8</sup> 《公安條例》，例如第 15(2) 條

<sup>9</sup> 前述梁國雄及其他人對香港特別行政區一案 (*Leung Kwok Hung & Others v. HKSAR*) 的判決，第 59 段

<sup>10</sup> 《公安條例》第 44(4) 條

## 有用背景資料

### 案件

- (i) *香港特別行政區對吳恭劭及利建潤 (HKSAR v. Ng Kung Siu & Another)* (1992) 2 HKCFAR 442
- (ii) *梁國雄及其他人對香港特別行政區 (Leung Kwok Hung & Others v. HKSAR)* FACC Nos. 1&2/2005
- (iii) *梁國雄及其他人對香港特別行政區 (Leung Kwok Hung & Others v. HKSAR)* (CA) HCMA 16/2003
- (iv) *Auli Kivenmaa v. Finland* 聯合國人權事務委員會, Communication No. 412/1990

### 文本

- (i) U.N. Covenant on Civil & Political Rights CCPR Commentary (Articles 18&21) by Dr. Manfred Nowak
- (ii) The International Bill of Rights, Editor: Professor Henkin, Chapter 12, Permissible Limitations on Rights by A.C. Kiss