

二零零七年六月七日
資料文件

《2007 年成文法(雜項規定)條例草案》委員會

就《公安條例》(第 245 章)及 《社團條例》(第 151 章)的修訂

《2007 年成文法(雜項規定)條例草案》(條例草案)第 3 部為有關《公安條例》及《社團條例》的修訂。法案委員會於二零零七年五月十一日的會議上就有關修訂提出了一些事宜。本文載述當局的回應。

當局的回應

2. 正如有關條例草案的立法會參考資料摘要第 2(b)段所解釋，建議的修訂旨在執行香港終審法院(終審法院)在 *梁國雄訴香港特別行政區* ([2005] 3 HKLRD 164) 一案的判決。終審法院裁定“公共秩序”(“public order”)一詞在法律與秩序上的涵義，應與《公安條例》第 14(1)、14(5)及 15(2)條所指的“公共秩序”(“public order (*ordre public*)”)分開詮釋。由於“公共秩序”(“public order (*ordre public*)”)一詞也見於《社團條例》，其定義與《公安條例》的相同，而且在相若的內文中採用，因此需要因應終審法院的有關判決而刪去《社團條例》相關條文中對“(*ordre public*)”的提述。

3. 當局已向立法會保安事務委員會解釋有關判決的影響。我們亦已向該事務委員會提供有關警方就判決所採取的跟進行動以及《公安條例》下通知機制的實施情況的資料。為方便參考，我們附上下列文件—

- (a) 附件 A：題為“*梁國雄及其他人對香港特別行政區一案終審法院的判決*”的文件。保安事務委員會已於二零零五年十一月一日討論該文件；
- (b) 附件 B：在二零零六年二月二十二日提交保安事務委員會，題為“*警方最近就公眾集會及公眾遊行採取的措施*”的資料文件，及“關於處理與公眾

集會及公眾遊行有關的《公安條例》的指引”；
以及

- (c) 附件 C：在二零零七年四月三十日提交保安事務委員會，題為“根據《公安條例》處理公眾集會及遊行通知”的文件。該文件原定於二零零七年五月八日會議討論，但現已押後至二零零七年六月五日的會議。

我們相信這些文件應可解釋當局就各項有關事宜的立場。

4. 自終審法院在二零零五年七月八日作出有關判決後，“公共秩序”(“public order (*ordre public*)”)一詞在《公安條例》和《社團條例》的有關條文中，已根據法律與秩序上的涵義詮釋。這與判決前警方奉行的做法吻合。本條例草案中的建議修訂只旨在使法典與施行的法律一致，對香港人現時享有的集會和示威權利絲毫沒有影響。

律政司
保安局

二零零七年五月

資料文件

二零零五年十一月一日

立法會保安事務委員會

梁國雄及其他人對香港特別行政區一案
終審法院的判決

目的

本文件旨在闡述梁國雄及其他人對香港特別行政區一案的背景，終審法院判決的影響，及未來路向。

背景

2. 二零零二年二月，有 30 多人在遮打花園聚集，然後遊行到灣仔警察總部。在遊行高峯時期，參與遊行者超過 90 人。上述行為涉嫌違反了《公安條例》(第 245 章)有關超過 30 人的公眾遊行須作事前通知的規定。警方向該批人士發出警告，指其沒有作事前通知，並請其給予通知，但遭拒絕。

3. 二零零二年五月，三名人士被控違反《公安條例》：一人被控舉行未經批准集會，兩人被控協助舉行未經批准集會。他們其後在二零零二年十一月被總裁判官裁定罪名成立，各簽保 500 元，守行為三個月。

4. 該三名人士在二零零二年十二月提出上訴，理由是《公安條例》有關須作事前通知的規定違憲。二零零四年十一月，上訴法庭駁回上訴。該三名人士遂向終審法院提出上訴。

5. 二零零五年七月八日，終審法院作出判決，駁回上訴。由司法機構擬備的判案書摘要，載於附件。

終審法院的判決

通知機制

6. 在這宗案件中，檢控及上訴的重點主要關乎通知機制。這個機制根據法例規定，擬在公路、大道或公園舉行而人數超過 30 人的公眾遊行，必須在遊行舉行前通知警務處處長(處長)，而法例賦予處長酌情權可以反對有關集會或對其附加條件，以限制和平集會的權利(下稱“酌情權”)。就此而言，終審法院知悉政府全面接受和平集會的權利同時意味政府有明確責任，須採取合理和適當措施，以確保合法舉行的集會及示威活動能和平進行。法庭申明作出通知的安排是有需要的，以便警方履行此明確責任。因此，終審法院認為作出通知的法定規定是合乎憲法的，並裁定《公安條例》第 14(1)、14(5)及 15(2)條局限處長以“公共秩序”(“public order”)為理由行使酌情權，以限制和平集會權利的標準原則，應予維持。終審法院亦注意到，事實上其他司法管轄區普遍都有法例規定，須在遊行舉行前通知有關當局。

“公共秩序”(“Public Order (Ordre Public)”)

7. 上訴人所持的其中一個理據是，法例賦予處長酌情權，以基於“公共秩序(public order (*ordre public*))”理由，就經已知會將會舉行的公眾遊行提出反對，或針對有關的遊行附加條件。上訴人指出這樣限制和平集會的權利的酌情權太廣泛和太含糊，並不符合憲法的要求。

8. 終審法院知悉在《公民權利和政治權利國際公約》(國際公約)中列明，公共秩序(“public order (*ordre public*)”)是限制和平集會權利的合理目的。終審法院接納“公共秩序”(“public order (*ordre public*)”)這個概念作為一個憲法準則。不過，對於在立法的層面上

使用這個概念，終審法院認為，處長在行使酌情權時有相當程度的彈性，這點固然重要，但《公安條例》第 14(1)、14(5)和 15(2)條賦予處長以“公共秩序”(“public order (*ordre public*)”)為理由限制和平集會權利所行使的酌情權，條文卻未有充分表明該酌情權的範圍。因此，終審法院裁定，處長以“公共秩序”(“public order (*ordre public*)”)為理由限制和平集會權利而行使的酌情權，並不符合“依法規定”的憲法要求。這個要求規定所有法律必須符合“清楚明確”的原則。對於上述未能符合憲法要求的情況，適當的解決方法是將“公共秩序”(“public order”)在法律與秩序上的涵義，與相關的法例條文中所指的“公共秩序”(“public order (*ordre public*)”)分開詮釋。在分開詮釋後，處長根據“公共秩序”(“public order”)在法律與秩序上的涵義，行使有關條文所賦予限制權利的酌情權，便合乎憲法。

9. 終審法院認為，上訴人被裁定罪名成立的罪行，與賦予處長在認為有合理需要維護“公共秩序(*public order (ordre public)*)”時就公眾遊行提出反對或施加條件的法定條文的酌情權之間，並無關係。因此，終審法院以四對一(常任法官包致金持異議)大比數駁回上訴，並維持原判。

常任法官包致金的異議判決

10. 常任法官包致金認為，處長在公眾集會及遊行舉行前獲得通知的權利，是合乎憲法的。不過，他認為此權利不應根據《公安條例》第 17A 條有關刑事懲處的部分執行。他又認為，處長對公眾集會及遊行事前加以限制的權力及相關的刑事懲處，是違憲的。因此，他認為，上訴應判得直。

11. 常任法官包致金在判決的意見屬少數意見，為法官宣判時所提出的附帶意見 (“*obiter dictum*”)而非判決理由 (“*ratio*”)

decidendi”)。換言之，其判詞大部分內容並不直接構成法庭判決的理據。其異議判決並非法庭的意見，故不屬此案的判決。

判決的影響和未來路向

12. 從上文可見，終審法院裁定將“公共秩序”(“public order”)與“公共秩序”(“public order (*ordre public*)”)分開詮釋後，法院所考慮有關《公安條例》的條文便符合憲法。因此，在不抵觸終審法院判決的情況下，《公安條例》可以並會繼續實施以達致下述目的：在利便遊行和集會自由的同時，維護公共秩序及其他公眾利益。

13. 關於將“公共秩序”(“public order”)與“公共秩序”(“public order (*ordre public*)”)分開詮釋，我們必須注意，自二零零五年七月八日終審法院作出判決後，就有關條文而言，該詞實際上已不再被引用。就這些條文而言，“公共秩序”(“public order (*ordre public*)”)一詞已根據法律與秩序上的涵義詮釋。政府當局會於稍後採取所需步驟，正式修訂《公安條例》的有關條文。

總結

14. 政府當局尊重終審法院的判決，該判決就如何處理公眾集會及遊行的通知，為警方提供了實用的指引。《公安條例》的有關條文，在保障和便利個人發表自由及和平集會的權利，與保障整體社會的廣泛利益兩者之間，取得適當平衡。我們會繼續致力保障《基本法》和《香港人權法案條例》所訂明香港市民享有的基本權利，警方亦會繼續依法處理公眾集會和遊行的通知。

保安局

香港警務處

律政司

二零零五年十月

[Chinese Translation – 中譯本]

終院刑事上訴 2005 年第 1 及 2 號

梁國雄及其他人

對

香港特別行政區

終審法院判案書摘要

本摘要由司法機構擬備，
並非判案書的一部分，亦沒有法律效力。

法院裁決

1. 終審法院以大比數駁回上訴，並維持原判；常任法官包致金則持異議。

終審法院首席法官李國能，常任法官陳兆愷，常任法官李義及非常任法官梅師賢爵士的判決

2. 和平集會的自由與言論的自由，都是基本人權，民主社會的基石，同時基於一定的理由被視為有基本的重要性。在民主社會裡，一切緊張局面的消弭和困難問題的解決，主要有賴各方能公開溝通對話。這樣，社會才可以廣開言路，百花齊放。這兩種自由可以讓市民宣泄內心的怨氣，以求糾正失誤。互相包容是一個多元文化社會的標記。有了這些自由，少數人的意見，即使不為他人所贊同，也有機會表達。遊行是表達意見的有效方法，亦是很普遍的現象。

3. <<公安條例>>(下稱“該條例”)中有關管限公眾遊行的規定僅屬有限，只管限在公路、大道或公園舉行而人數超過 30 人的遊行。

4. 和平集會的權利同時亦意味著政府有明確的責任，須採取合理和適當措施，以確保合法舉行的集會能和平進行。法例規定，擬在公路、大道或公園舉行而人數又超過 30 人的公眾遊行，必須在遊行舉行前通知警務處長，這樣的規定是合乎憲法的。事實上，世界各司法管轄區普遍都有這樣的法例，規定要在遊行舉行前通知有關當局。

5. 本案中所構成的罪行，就是在公眾遊行舉行前，未有遵照法例的規定通知警務處長，又不理會警方已發出的警告。

6. 本上訴案聆訊時，辯方所要質疑的要點是：法例賦與警務處長酌情權來限制和平集會的權利，以基於“公共秩序[public order (ordre public)]”理由，就經已知會將會舉行的公眾遊行提出反對，或針對有關的遊行附加條件(下稱“酌情權”)；這樣的酌情權太廣泛和太含糊，並不符合憲法的要求。

7. <<公民權利和政治權利國際公約>>(簡稱“國際公約”)適用於香港，通過<<人權法案>>在香港實施。國際公約訂下“公共秩序 [public order (ordre public)]”這個概念作為一個憲法準則。但這個概念並不明確，亦難以表達。除了含有“公眾秩序 [public order]”在法律與秩序上的涵義(即維持公眾秩序與防止擾亂公眾秩序)外，這個概念所包括的其他涵義並不能清楚列明。憲法準則通常都是經過一番深思熟慮後，用較為抽象的言辭

來表達。這些準則是大家所必須奉行的，這點是不容置疑的。終審法院曾以“公共秩序[public order (ordre public)]”這個概念作為憲法準則，並裁定這概念包括保障國旗及區旗這兩種合理權益。

8. “公共秩序 [public order (ordre public)]”這個概念，在憲法的層面上和在立法的層面上使用時，須有不同的考慮。這個概念從國際公約透過一個異乎尋常的方法，引入<<公安條例>>中，賦予警務處長酌情權以限制和平集會權利。在行使這個酌情權時警務處長有相當程度的彈性，這點當然非常重要。但是，<<公安條例>>第 14(1)，14(5)和 15(2)給予警務處長以“公共秩序 [public order (ordre public)]”為理由限制和平集會權利所行使的酌情權，條文卻未有充分表明該酌情權的範圍。這是由於這個源自國際公約的概念，把它作為行使這個酌情權的基礎，並不適當。因此，警務處長以“公共秩序[public order (ordre public)]”為理由限制和平集會權利而行使的酌情權，並未能符合“由法律規定”這個憲法要求。這個要求規定所有法律必須要符合“清楚明確”這個原則。

9. “公眾秩序[public order]”在法律與秩序上的涵義是維持公眾秩序與防止擾亂公眾秩序，這是相當確實的。對於上述未能符合憲法要求的情況，適當的解決方法是，將“公眾秩序 [public order]”在法律與秩序上的涵義與相關的法例條文中所指的“公共秩序[public order (ordre public)]”分隔開來詮釋。

10. 經分隔開來詮釋後，警務處長行使的酌情權，根據“公

眾秩序[public order]”在法律與秩序上的涵義而言，便合乎憲法了。它正正符合(i)“由法律規定”的憲法要求，以及(ii)“是民主社會所必需的”的憲法要求，並達致相關的憲法上之合理目的。

11. 有一點須予強調的是，在法律上，警務處長在行使法例所賦與他的酌情權以限制和平集會權利時，必須引用“相稱性”這個原則作為標準。他必須考慮所擬作出的限制，是否有合理理據可以認定跟一個或多個法定的合理目的有關聯，以及是否沒有超越為達致上述目的而必需設定的限制。因此，警務處長這個酌情權並不是可以任意行使，反而是很受局限。採用這個標準原則以保障基本人權，是國際所公認的適當做法。法律規定在這種情況下採用這個“相稱性”標準原則，就是要確保和平集會這個基本人權完全得到保障，不受任何不當的限制。

終審法院常任法官包致金的異議判決

12. 常任法官包致金認為，警務處長對公共集會和遊行有權事前獲得通知，這做法是合乎憲法的。這個權利有幾個不同行使的方式，在常任法官包致金判詞中有所闡述；但並不是靠<<公安條例>>第 17A 條有關刑事懲處的部份來執行。常任法官包致金認為，警務處長對公共集會和遊行事前加以限制的權力，是有違憲法的。由於這些權力是違憲的，所以有關的刑事懲處，同樣亦是違憲的。因此，常任法官包致金認為上訴應判得直，原判應予推翻，而簽保守行為的判令亦應擱置，原因是用作將上訴人等定罪的懲處條文，是違反憲法的。

政府總部
香港下亞厘畢道



GOVERNMENT SECRETARIAT

LOWER ALBERT ROAD
HONG KONG

本函檔號 OUR REF.: SBCR 1/3285/03

來函檔號 YOUR REF.:

Tel: 2810 2686

Fax: 2810 7702

22 February 2006

By Fax (23 pages)

Clerk to Panel on Security
(Attn : Mrs Sharon Tong)
Legislative Council Building
8 Jackson Road
Central
Hong Kong
(Fax No. : 2509 0775)

Dear Mrs Tong,

The Panel discussed the Court of Final Appeal's judgment on *Leung Kwok Hung & Others v. HKSAR* on 1 November 2005. The Panel noted that the Police would, in consultation with the Department of Justice, review their internal guidelines for dealing with notifications of public meetings and processions.

I am pleased to advise that the Police have now adopted the attached guidelines on the approach to the Public Order Ordinance in relation to public meetings and public processions, and have uploaded them on the Police website for the information of the public. I am also pleased to attach a related note prepared by the Police for Members' reference.

Yours sincerely,

(Miss Rosalind Cheung)
for Secretary for Security

警方最近就公眾集會及公眾遊行採取的措施

警方一向致力便利市民行使和平集會的權利。為使現行有關公眾集會及公眾遊行的制度更加完善，警方最近採取了多項措施，其中包括—

- (a) 指引：為協助前線人員在管制公眾集會及遊行時行使酌情權，警方已向前線警務人員廣為公布“關於處理與公眾集會及公眾遊行有關的《公安條例》的指引”（指引）。該指引並不是要提供新的資料，而是旨在進一步解釋重要用詞的含意、為限制警方酌情權的條款提供更多指引，以及使有關準則與基本法的明確法律規定更趨一致。該指引現已存放於警方網站及分區報案室，供公眾人士閱覽。
- (b) 講座：律政司的高級及資深律師，分別於二零零五年九月和十一月為負責前線監督工作的警務人員主辦三個講座，使他們深入了解《公安條例》及規管公眾集會及遊行警務工作的原則。講座並談及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) 判決書的主要內容。
- (c) 條件：警方在行使酌情權以就擬舉行的公眾集會及遊行施加條件時，已充分考慮合理性、相稱性及需要性這三大重點。警方亦已採取積極的行動去加強與主辦者的溝通，例如警方會鼓勵主辦者在預期參考人數有大幅變動時，要立刻通知警方，以便作出適當調動及採取適當的安全措施。說明上文各點的不反對通知書的樣本現載於附件。上文所述各點，均已納入指引內。
- (d) 與律政司聯繫：律政司一直按需要就處理公眾集會及遊行通知的事宜，向警方提供意見。警方會繼續在這方面與律政司保持緊密聯繫。

香港警務處
二零零六年二月

香港警務處
油尖警區總部
九龍尖沙咀
彌敦道 213 號



Hong Kong Police Force
Yan Tin Police Headquarters,
No. 213 Nathan Road,
Tsim Sha Tsui,
Kowloon.

Our Ref. : LM (15) in KW YT 136/32 Pt.13
Telephone : 2731 7383
Fax. No. : 2314 8872

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
Hong Kong

Dear Ms. [REDACTED]

Notification of Public Procession

I refer to the notification of public meeting you made as the organizer on [REDACTED] at [REDACTED] Police Station.

Pursuant to Section 14(4) of the Public Order Ordinance, Cap. 245, I am writing to inform you that I have no objection to your intention to hold a public procession in connection with a [REDACTED] involving about 80 participants between 2100 and 0100 hours on [REDACTED] and [REDACTED] from outside [REDACTED] and then back to the same location.

Police deployment and assessment on public safety is based on the number of participants as notified, i.e. 80 people. If you anticipate a significant increase in the number of participants, you should inform Police promptly so that deployment can be adjusted accordingly and appropriate safety measures can be put in place. You are also advised to provide one marshal for approximately every four participants and ensure that they can be clearly identified.

You are reminded of the requirements in Section 15(1) of the Public Order Ordinance, Cap. 245, which states, *inter alia*,

- (1) At every public procession -

(a) there shall be present throughout the procession either the person who organized the procession or if he is not present, a person nominated by him to act in his place.

(b) good order and public safety shall be maintained throughout the procession; and

(c) the control of any amplification device that is used in such a manner that it causes a noise that would not be tolerated by a reasonable person shall, if so required by a police officer, be surrendered to the police officer for the duration of the procession.

Conditions

Section 15(2) of the Public Order Ordinance, Cap. 245 provides for the Commissioner of Police to exercise his discretion to impose conditions upon any public procession notified in the interests of public safety and public order - the term as used in this letter refers to the maintenance of public order and prevention of public disorder. Having given consideration to the particular details of the public procession you intend to hold, the Commissioner has decided that it is rational, proportionate and necessary to impose the following condition:-

- (1) The procession shall be conducted between [redacted] hours on [redacted] and [redacted] hours on [redacted] taking the following route:-

(Starting Point) (Route) (Finishing Point)

- (2) Due to a police crowd management operation that will be taking place in the area you may be required to change your route to avoid congested areas. In this regard you are required to comply with any instructions given to you by a police officer in respect of the route.

Furthermore you are reminded that any changes of details of the notified public procession may affect police deployment in ensuring public safety and public order. For this reason, you are urged to inform the police of any changes as soon as practicable so that conditions may be amended under section 15(3) of the Public Order Ordinance.

Appeal

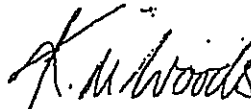
If you are aggrieved by the imposing of these conditions, you are entitled to lodge an appeal to the Appeal Board on Public Meetings and Public Processions in accordance with Section 16 of the Public Order Ordinance. An appeal should be made as soon as possible in writing and addressed to the Secretary of the Appeal Board by Fax No. 2810 7702 or by personal delivery to Room 606, 6/F, Main Wing, Central Government Offices, Lower Albert Road, Central, Hong Kong.

Remarks

Please be advised that this letter does not exempt you from obtaining permission from other concerned authorities should the event take place in areas within their jurisdiction. Notwithstanding the Public Order Ordinance, there are other statutory provisions that may be applicable. Your attention is drawn to the list of commonly applicable legislation, together with brief details of procedural matters at Annex 'A'.

Should there be any change regarding the proposed event, please immediately inform Mr. LIM Che-chung, Acting Chief Inspector of the Police Community Relations Officer of Yau Tsim District at 2731 7223 during office hours at weekdays or the Duty Officer of Tsim Sha Tsui Police Station at telephone number 27317278 after office hours.

Yours sincerely,



(K.M. Woods)

District Commander, Yau Tsim District
for Commissioner of Police

c.c. CP (Attn: SP LIC)
RC KW
SSP OPS KW
SP RCCC K
PCRO YTDIST
DOO YTDIST
DVC TSTDIV
ADVOC OPS TSTDIV
OSSUC TSTDIV

Public Procession

List of Commonly Applicable Legislation
and Brief Details of Procedural Matters:

Notwithstanding the Public Order Ordinance, the following provisions under various ordinances are considered relevant to organizers of public procession :-

- (i) The Road Traffic Ordinance, Cap 374, s.61 requires that the drivers of vehicles and pedestrians obey the directives of uniformed Police Officers and Traffic Wardens who are engaged in the regulation of traffic, at all times;
- (ii) The Summary Offence Ordinance, Cap. 228, s.4 (17) prohibits fund raising, flag selling or exchange activities unless with a permit from either the Director of Social Welfare or the Secretary for Home Affairs;
- (iii) The Public Health and Municipal Services Ordinance, Cap. 132, s.4A, 104A(2) and 104B(1) prohibits the posting of such things as posters and notices on the walls of any building, or abandoning the same in any public place causing obstruction unless with the written approval from the landlord or occupants; and
- (iv) The Crimes Ordinance, Cap. 200, s.24, states that it is a criminal offence to threaten any person with injury to their person, reputation or property, with intention to alarm the person so threatened.

PERSONAL DATA-個人資料

香港警務處牌照課
香港灣仔軍器庫街1號
警察總部警政大樓1樓



Licensing Office
Hong Kong Police Force
12/F, Arsenal House, Police Headquarters
1 Arsenal Street, Wanchai,
Hong Kong

本處傳真 OUR FAX: (3) in CP LIC 136/29/2005 LM 37
電話 TELEPHONE: 2860 6525
傳真 FAX: 2200 4325

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
(傳真: [REDACTED])

小姐:

公眾遊行通知書

有關你於 年 月 日向 警署以主辦者身分遞交公眾遊行通知書一事，本處已經備悉。

現時依據《公安條例》(第 245 章)第 14(4)條通知你，本處不反對你在 年 月 日(星期日)，就「」一事舉行的四十人參與的公眾遊行。遊行隊伍由 出發，前往。

警方是根據你所填報的人數(四十人)及車輛數目(十二輛私家車)，作為人手調派及公眾安全評估的基礎。假如你知道或相信參與活動人數或車輛數目將可能大幅增加，你必須盡快通知警方，以便我們可以重新調配人手及提供適當的安全措施。

規定

應你留意《公安條例》(第 245 章)第 15(1)條的規定，其中包括：

- (1) 在每次公眾遊行中：
 - (a) 遊行的組織人或(如他不出席)由他指定代替他行事的人，必須在整個遊行進行期間出席；
 - (b) 整個遊行進行期間均須維持良好秩序和公共安全；以及
 - (c) 如所使用的任何擴音器，其所發出的噪音為一個合理的人不會忍受者，則在警務人員提出要求下，須於遊行的持續期間將該擴音器的控制交予該警務人員。

條件

根據《公安條例》(第 245 章)第 15(2)條，為維護公共安全，維護公共秩序(維護公共秩序在本信中指維持公眾秩序和防止擾亂公眾秩序)，警務處處長可行使酌情權，就已作出通知的公眾遊行施加條件。處長考慮過擬舉行的公眾遊行細節後，根據相稱性原則，認為施加以下條件是合理和有需要的：

- ◆ 是次公眾遊行必須跟據你在通知書內填報的資料，在 年 月 日(星期)由上午 時至上午 時 分的一段時間內依照下列路線進行：

(起點) 沿途路綫 (終點)

請注意：已通知的公眾遊行細節如有任何變動，均可能影響警方為確保公共安全和維持公眾秩序而進行的調配工作。因此，你的公眾遊行細節如有變動，務須盡早通知警方，以便警方根據《公安條例》第 15(3)條修訂有關條件。

上訴

你如因警務處處長施加上述條件而感到受屈，可根據《公安條例》第 16 條，向公眾集會及遊行上訴委員會提出上訴。如擬上訴，須盡快把上訴書送交上訴委員會秘書。上訴書可以傳真方式傳送(傳真號碼：2810 7702)或親自送遞(地址：香港下亞厘畢道中區政府合署中座 6 樓 606 室)。

附註

如這項活動在其他機構管轄的地方進行，你須向該等機構申請批准；本信並不豁免你在這方面的申請。除《公安條例》外，其他法例條文也可能適用於這項活動。

上述活動如有更改，請立即於辦公時間內致電 2860 6522 知會本處牌照課高級督察陳倩小姐；辦公時間後、星期天或假日，則可致電通知有關轄區的指揮及控制中心的當值監督(九龍區：2666 4500，新界區：3472 7200)。

警務處處長

(趙安琪)



代行)

年 月 日

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。”¹

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。²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。

¹ 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。

² 《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。³

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。”⁴

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。⁵

³ 《公安條例》第 2(2)條

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

⁵ 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⁶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？

⁶ 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。⁷

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⁸提供理由。這項責任是提供充分理由，而不只是簡單的結論。⁹

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。¹⁰

⁷ 《公安條例》第9(4)條及第14(5)條

⁸ 《公安條例》，例如第15(2)條

⁹ 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

¹⁰ 《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

二零零七年五月八日
資料文件

立法會保安事務委員會
根據《公安條例》處理公眾集會及遊行通知

引言

委員希望了解警方如何處理公眾集會及遊行的通知，以及如何處理未經批准的公眾集會及遊行。委員亦要求當局提供過去五年內公眾集會及遊行的通知、作出禁止／反對及上訴數字的統計資料。

處理公眾集會及遊行通知事宜

通知

2. 《基本法》第二十七條和《香港人權法案》第十七條，保證香港人享有集會、示威等權利。當局一貫的政策是，警方有責任便利合法及和平進行的公眾集會和遊行舉行。就此，在保障個人享有公眾集會、示威等權利和社會整體利益之間取得適當平衡，至為重要。

3. 規管公眾集會及遊行的主要法律條文載於《公安條例》。有關條文規定，任何人數超過所訂限額的公眾集會或遊行，須按照條例的規定給予通知，而警務處處長又沒有禁止或反對，方可舉行。警務處處長(或獲授權的人員)會仔細研究每宗個案，適當地行使酌情權。他亦須以書面列明禁止或反對公眾集會或遊行的理由。此外，警務處處長可就已給予通知的公眾集會或遊行施加條件。在決定是否施加限制，以及在施加限制時應施加甚麼限制，他必須考慮有關限制是否相稱。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有關活動。

4. 在楊美雲及其他人對香港特區一案中，終審法院指出《基本法》第二十七條所保障的自由，構成了香港社會制度的核心。不過，法律要求公眾人士在使用公共地方時，要合理地互讓互諒。在梁國雄及其他人對香港特區一案中，終審法院指出，和平集會的權利同時意味着政府有明確的責任，須採取合理和適當措施，以確保合法舉行的集會及示威活動能和平進行。法院也申明作出通知的安排是有需要的，以便警方履行此明確責任。

5. 當警方獲悉有公眾集會或遊行即將舉行，便會與主辦者展開並維持對話，及為擬舉辦活動的機構提供協助。警方會提供有關程序、法律規定和後勤安排的建議，以保障所有參加有關活動人士和社會的利益，特別是有關公共安全和妥善維持治安的事宜。

上訴機制

6. 如警務處處長禁止或反對已接獲通知的公眾集會及遊行，或對這類集會及遊行施加條件，主辦者有權上訴。《公安條例》規定須成立一個獨立的公眾集會及遊行上訴委員會(上訴委員會)。上訴委員會的成員從 15 人組成的小組輪流選出三人擔任，並由一位退休法官擔任主席。上訴委員會可在短時間內召開聆訊。上訴委員會的宗旨是要方便公眾人士作出上訴，而上訴人(及警務處處長)可作出陳述及提交意見書。上訴委員會可維持、推翻或更改警務處處長所作出的禁止或反對或所施加的條件。

處理未經批准的公眾活動

7. 根據《公安條例》，公眾集會或遊行如屬下述舉例的情況，便屬未經批准—

- (a) 根據參加人數須向警務處處長作出通知，但處長並沒有接獲通知；
- (b) 在遭禁止或反對後繼續舉行；以及

- (c) 參加人士對於警務人員為確保警務處處長根據《公安條例》訂明的條件得到遵循或適當履行而發出的指示，並不服從。

在處理這類活動時，現場指揮官須緊記警方的根本職責是便利合法及和平的公眾集會及遊行得以進行，以及盡量保障參加人士、其他個別市民和社會的利益。

8. 一般而言，現場指揮官會—

- (a) 盡可能警告參加者他們觸犯法例，並勸諭他們不要展開或繼續未經批准的活動；
- (b) 在顧及社會的整體利益下，設法與參加者就活動安排達成共識，以消除任何安全和公共秩序方面的憂慮，好讓活動能夠舉行；及
- (c) 如情況需要，採取合理步驟，以疏散、實際驅趕或拘捕方式，去終止有關活動。

9. 如未經批准的活動繼續進行，當局會就適當個案把蒐集所得的證據送交律政司，由律政司按照檢控指引，決定是否採取檢控行動。

統計資料

10. 由二零零二年至二零零六年，在香港舉行的公眾集會及公眾遊行分別有 6 418 次和 4 692 次(平均每天舉行 6 次)，有給予通知的公眾集會及遊行則各有 3 095 次和 3 903 次。期間有 5 次公眾集會和 6 次遊行遭到禁止／反對。詳細分項數字載於附件。這 11 次活動中，有 2 次公眾集會和 3 次遊行其後在主辦者更改路線或規模後舉行。至於其他 6 次活動，主辦者最終取消活動。

11. 在同一期間，上訴委員會共接獲 11 宗上訴申請(見上文第 6 段)。在聆訊前撤銷的申請有 3 宗，上訴委員會進行聆訊的則有 8 宗。就這 8 宗個案而言，上訴委員會維持警方就 7 宗個案的決定，及推翻了 1 宗個案的決定。

保安局
香港警務處

二零零七年四月

2002 年至 2006 年有關警方禁止 / 反對公眾集會和遊行的分項數字

附件

禁止 / 反對 理由 / 準則	2002		2003		2004		2005		2006	
	公眾集會	公眾遊行	公眾集會	公眾遊行	公眾集會	公眾遊行	公眾集會	公眾遊行	公眾集會	公眾遊行
(1) 對交通及 / 或道路使用者造成嚴重不便和阻塞	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0
(2) 對參與活動人士、市民大眾及執勤警員的安全構成危險	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
(3) 以上(1)和(2)同時出現	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0
(4) 參與活動人士違反警方施加之條件	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(5) 警方有理由相信有關活動中可能會發生嚴重破壞社會安寧的事故	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0
總數	5*	5#	0	1#	0	0	0	0	0	0

註： * 以上被警方禁止的 5 宗公眾集會中，有 2 宗因主辦者更改參加人數，警方因此讓公眾集會繼續舉行。
以上被警方反對的 6 宗公眾遊行中，有 2 宗因主辦者更改路線和 1 宗因主辦者更改參加人數，警方因此讓遊行繼續舉行。