

主權移交十年 集會自由倒退

《2007 年成文法（雜項規定）條例草案》委員會會議意見書

盧偉明

二零零七年六月十六日

背景：

1. 《公安條例》是其中一條在主權移交的過程中被粗暴修改而出現倒退現象的法例之一。主權移交 10 年，香港的集會自由每況愈下，《公安條例》沒有作出全面修改是主因之一。
2. 《公安條例》一直備受質疑：
 - 2.1. 1999 年，聯合國人權事務委員會曾在審議香港政府提交的人權報告的結論中指出，委員會關注到特區政府可能引用公安條例，不當地限制《公民權利及政治權利國際公約》第 21 條所保證的權利。
 - 2.2. 2002 年 11 月 25 日，總裁判官李瀚良宣判梁國雄、馮家強及盧偉明三人罪名成立，判處守行爲 3 個月。不過，他於宣讀判辭時卻埋下註腳，批評說：「控罪本身帶政治性質，本席有好大疑問是否應交由法庭處理，但既然案件已交給法庭，我亦須維護法律尊嚴及公眾利益。」
 - 2.3. 2004 年 11 月 10 日，上訴法院頒下判案書，以 2:1 駁回梁國雄、馮家強及盧偉明的上訴申請，然而，高等法院上訴法庭法官司徒敬持異議。他裁定該條例給予警務處處長反對集結活動的酌情權太廣泛，而警務處處長能依賴的反對理由亦過份含糊。司徒敬法官裁定未能證明有需要給予警務處處長這樣廣泛的權力。因此司徒敬法官認為有關條文違憲；他會判上訴得直及撤銷各項定罪。
 - 2.4. 2005 年 7 月 8 日，終審法院頒下判決書，以 4:1 駁回梁國雄、馮家強及盧偉明的上訴申請，然而，判案書指出，本上訴案聆訊時，辯方所要質疑的要點是：法例賦與警務處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。

另外，常任法官包致金認為，警務處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，而簽保守行爲的判令亦應擱置，原因是用作將上訴人等定罪的懲處條文，是違反憲法的。

3. 從以上法官的意見可以看到，《公安條例》賦予警務處處長的權力是存在很多問題的。

集會自由倒退

4. 特區政府在終審法院判決接近兩年後才願意有限度修改《公安條例》，然而，這種少修少補的做法，根本無法改善香港的遊行集會自由。相反，在主權移交 10 周年的前夕，香港的集會自由卻遭受到進一步的收緊：
 - 4.1. 2005 年 7 月 1 日，民間人權陣線舉辦七一大遊行，事前警方提出 44 項條件，比 2004 年的 26 項條件倍增，如民陣不接受，警方不會發出「不反對通知書」。
 - 4.2. 2007 年 3 月 10 日，社會民主連線於晚間舉辦遊行，事前遭到警方以「能見到低」反對。
 - 4.3. 2007 年 3 月 18 日，民間人權陣線舉辦爭取普選遊行，當日警方不遵守與民陣商定的協議，突然改變遊行安排，出現人車爭路險象。
 - 4.4. 2007 年 7 月 1 日，民間人權陣線舉辦七一大遊行，事前與警方開會，警方只肯開出一條行車線供遊行隊伍使用，另外兩條行車線繼續行車，既容易出現意外，又令遊行隊伍的速度緩慢。再者，警方亦要求遊行隊伍必須於 3 小時內完成。
5. 從以上的例子充份顯示，特區政府並沒有從聯合國人權委員會的人權報告及終審法院的判決中汲取教訓，相反，從警方處理不同遊行集會的情況看來，遊行集會的自由不斷被收緊，警方的權力沒有得到應有的制約。
6. 《公安條例》最重要的問題，是賦予警務處處長的權力不受制約，市民往往需要透過行政上訴委員會或司法覆核的方式才可嘗試推翻警務處處長的決定，這種做法對遊行集會自由是十分不利的。
7. 全面修改《公安條例》已是刻不容緩的事。然而，《2007 年成文法（雜項規定）條例草案》中有關修改《公安條例》的部分絕對不足，亦無法真正保障香港的集會自由。
8. 因此，修改《公安條例》，保障香港的遊行集會自由，應從限制警務處處長的權力著手，特別是要求警務處處長須向法庭作出申請，才可禁制遊行集會的進行，或對遊行集會施加特別條款。惟有這樣，香港的遊行集會的自由才可得到進一步的保障。