

二零零七年七月三日
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

目的

在二零零七年六月十六日的法案委員會會議上，若干組織¹就《公安條例》（第 245 章）及《社團條例》（第 151 章）的擬議修訂，以及就《公安條例》的一般運作，發表意見。一名委員亦要求當局就“保護他人的權利和自由”一語的詮釋，提供資料。本文件載列當局的回應。

有關《公安條例》及《社團條例》的擬議修訂

2. 在《2007 年成文法（雜項規定）條例草案》（條例草案）中，當局提出的建議包括將“public order”（在法律與秩序上的涵義）從《公安條例》及《社團條例》的相關條文中的“public order(*ordre public*)”一詞區分出來。我們注意到有關團體／人士對擬議修訂本身並無特別提出異議。其中，我們得悉香港大律師公會和香港律師會肯定有關修訂符合終審法院就“梁國雄及其他人對香港特別行政區”的判決。

提出的其他意見

3. 代表團體在其意見書及二零零七年六月十六日的法案委員會會議上，亦提出一些有關《公安條例》的其他一般性意見。正如當局在會議上指出，這些意見不屬於條例草案的範圍。我們建議另外處理這些意見。在此期間，當局對所提出的概括問題的立場載於附件甲，供委員參考。

¹ 代表團體包括香港大律師公會、香港律師會、香港人權監察、香港人權聯委會、國際特赦組織香港分會及香港專上學生聯會。委員會亦收到盧偉明先生的意見書。

“他人的權利和自由”

4. “關於處理與公眾集會及公眾遊行有關的《公安條例》的指引”對“保護他人的權利和自由”一詞作出了解釋，我們先前亦曾向保安事務委員會提供該份指引。有關摘錄載於附件乙，以便委員參考。

保安局
香港警務處
律政司
二零零七年六月

當局對與《公安條例》（第 245 章）有關 的一些事宜的立場

聯合國人權事務委員會（委員會）對《公安條例》的意見

《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、示威等自由。這點獲終審法院確認——終審法院在楊美雲及其他人對香港特別行政區一案中指出，《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。我們備悉委員會對《公安條例》的意見，有關意見載於委員會在一九九九年十一月對香港就實施《公民權利和政治權利國際公約》提交的首份定期報告所作的審議結論。當局在二零零五年一月發表的第二份定期報告及在二零零六年三月向委員會提供的補充資料中，其實已對委員會的有關意見作出全面回應。（有關詳情，請分別參閱附錄甲及乙。）

對《公安條例》的具體意見

2. 我們備悉各項有關修改《公安條例》的具體建議，例如放寬須通知警方的活動參加者人數、放寬通知限期、簡化通知程序、要求警方提早給予反對／不反對通知、將禁止／反對通知的權力賦予法庭等。當局過往其實已審議過上述大部分（如非全部）建議（上文第一段），並已於提交委員會的多份報告闡述對這些建議的立場。

3. 正如終審法院在梁國雄及其他人對香港特別行政區一案（案件）中指出，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。法庭亦確認作出通知的安排是有需要的，以便警方履行此明確責任。我們認為，目前《公安條例》所訂的機制是同時有需要而相稱的，因為它在保障個人和平集會、示威等權利，與社會整體利益的需要兩者之間，取得恰當平衡。

常任法官包致金對案件的判決

4. 部分代表團體引述了常任法官包致金對案件的異議判決。正如當局在《梁國雄及其他人對香港特別行政區一案終審法院的判決》的文件中指出（保安事務委員會曾在二零零五年十一月一日的會議上討論這份文件），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*) 而非案件的判決理由 (*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。值得注意的是，這異議判決並非法庭的意見，故不屬該案的判決。

應用《公安條例》

5. 正如我們在二零零七年六月十六日的法案委員會會議中指出，當局已發出“關於處理與公眾集會及公眾遊行有關的《公安條例》的指引”。指引解釋《公安條例》中多個重要詞語的含義，並已上載於警方的網站及存放於各分區報案室，以供閱覽。

保安局
香港警務處
律政司
二零零七年六月

中華人民共和國香港特別行政區
參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第二次報告的摘錄

第 214 至 224 段

第二十一條：和平集會的權利

214. 委員會在一九九九年十一月的審議結論中指出，“有關集會自由，委員會知悉香港特區經常有公眾示威活動舉行，並注意到代表團表示，當局從未拒絕讓公眾舉行示威。雖然如此，委員會關注到當局可引用《公安條例》，不當地限制市民享有公約第二十一條所保證的權利”。委員會建議“香港特區應檢討及修訂該條例，使其條文符合公約第二十一條的規定”。

215. 《基本法》第二十七條在憲制層面保證了香港居民享有結社、集會、遊行、示威的自由。此外，《香港人權法案》第 17 條使公約第二十一條的條文得以在香港實施。我們也在《公安條例》具體制定了有關集會權利的條文，以期符合公約第二十一條的規定。當局根據該條例作出的所有決定，均須符合《基本法》，其中第三十九條訂明，公約適用於香港的條文繼續有效。

216. 我們十分重視委員會所提出的關注事項。正如委員會所知悉，示威遊行依然是香港人生活的一部分。在一九九八年七月一日至二零零三年六月三十日期間，在香港舉行的公眾集會和遊行約有 11 461 次。警方只是基於維護公共安全、公共秩序及保護他人的權利和自由，而禁止或反對其中 21 次集會或遊行；當中 9 項集會或遊行活動經更改路線、地點或規模後，最終仍能舉行。二零零三年七月一日，估計有 35 萬至 50 萬人上街進行大型的遊行，而香港大學在同月進行調查，結果顯示，公眾對於“遊行和示威自由”的評分是 7.49 分（滿分為 10 分），是歷來錄得的最高評分。這足以證明香港居民享有集會自由。

《公安條例》的實施

217. 有關情況一如首份報告第 376 至 381 段所述。不過，我們希望藉此機會回應論者就上述條例所提出的關注事項，主要包括 —

- (a) 警方引用《公安條例》檢控和平示威的人士及作出“有選擇性”和“基於政治動機”的拘捕行動；
- (b) 如未獲警務處處長發出“不反對通知書”，公眾示威活動便不能舉行。

218. 對於觸犯《公安條例》的行為，警方會分 3 個層面處理 —

- (a) 在和平集會或遊行期間，有人作出技術性或非預謀的違法行為：警方會向負責人發出口頭警告，並記錄有關細節，而集會或遊行仍可繼續舉行；
- (b) 在和平集會或遊行期間，活動的組織人蓄意違法或拒絕遵從警方的合法命令：警方會向負責人發出口頭警告，通知他們警方會考慮採取檢控行動。警方會蒐集有關觸犯罪行的證據，並提交律政司考慮，以便決定是否提出檢控；
- (c) 在集會或遊行期間，有人作出可能或實際破壞社會安寧的行為：警方會口頭警告負責人和其他參加人士，指示他們立即停止任何非法活動。如他們漠視警告，警方便會視乎情況，考慮和平疏散、武力驅趕或拘捕集會或遊行人士。警方會蒐集任何非法活動的證據，並將之提交律政司，以提供法律意見及決定是否提出檢控。

219. 有考慮是否提出檢控時，律政司會根據個案的證據而作出決定，並沒有所謂基於政治動機而作出檢控的問題。

220. 在一九九八年至二零零二年期間，共有 537 次集會或遊行的組織人沒有根據法例通知警方，但警方只就其中 12 宗個案徵詢律政司的意見，以決定是否提出檢控。至於其餘

個案，由於只涉及非預謀或技術性的違法行爲，因此不予追究。當局作出有關決定時，從沒有考慮政治因素。

221. 首份報告第 376 至 381 段闡釋了《公安條例》的施行情況。我們在其中第 378 段論及當局發出“不反對通知書”，並在第 380 及 381 段闡釋論者的關注及我們的意見。有關的意見至今並無改變。基本上，警方需要在事前獲悉有示威舉行，才可作出適當安排，盡量減低示威活動對交通及公眾造成的干擾。另一方面，香港特區政府有責任利便公眾行使和平集會及示威的權利。不過，以香港的情況而言，如果當局在事前不能獲悉有大型、和平的遊行及集會，根本就無法履行這項責任。

222. 因此，我們認為要求主辦者事先通知警方的規定，既可讓有關人士享有和平集會的權利，也可維護整體公眾的利益及安全，是一舉兩得而且合理的做法。我們認為論者的疑慮並無根據 —

- (a) 有論者認為第 8 及 13A 條所訂明的通知期（一般為 7 天），不必要地限制了和平集會的權利。不過，條例訂明了保障條款，如果警務處處長合理地信納有關通知不能提早作出，便須接受較短時間的通知；如果他不接受該較短時間的通知，便須給予理由¹。因此，儘管‘一般’的通知期為 7 天，在執行上是有彈性和合乎情理的，而訂明 7 天通知期，也是要让上訴委員會有時間召開會議，以考慮就和平示威被施加條件而提出的上訴(有關情況見下文(d)項)；
- (b) 警務處處長反對遊行的權力載於第 14 條，但他必須在第 14(3)條訂明的時限內把反對的決定通知遊行組織人，才能行使這權力。這即是說，如果他反對遊行，便須在合理切實可行的範圍及指明的時限

¹ 請參閱《公安條例》第 8(2)及(3)條第 13A(2)及(3)條 —

“(2) 儘管有第(1)款的規定，警務處處長可接受較該款指明時間為短的通知，而在任何情況下，如警務處處長合理地信納該通知不能提早作出，則須接受較該款指明時間為短的通知。[斜體字為編者想強調的部分。]

(3) 如警務處處長已決定不接受較第(1)款指明時間為短的通知，他須在合理的切實可行的範圍內盡快將其決定和將不可以接受較短時間通知的理由，以書面通知看來是發出通知的人。”

內(如果已給予 7 天通知，便須在遊行開始前 48 小時)，發出反對遊行通知。如果他不反對遊行，便須在合理切實可行的範圍及相同的時限內，發出不反對遊行通知。如果他在指定時限內，既沒有發出不反對遊行通知，也沒有發出反對遊行通知，即當作他已發出不反對遊行通知，遊行可如期舉行；

- (c) 此外，第 9 及 14 條訂明更多保障條款。這些條款規定，警務處處長如合理地認為，為維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由而有需要禁止舉行公眾集會或反對舉行公眾遊行，他才可禁止該次集會或反對該次遊行。如他合理地認為，可藉施加條件於該次集會或遊行而達到維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由的目的，則他不可禁止該次集會或反對該次遊行；
- (d) 根據第 16 條，有關人士可就警務處處長的決定，向公眾集會及遊行上訴委員會提出上訴。該上訴委員會由一名退休法官及多名非公職人員組成；
- (e) 基於香港的憲制，當局行使《公安條例》所賦予權力的方式，一旦與公約第二十一條（已納入《香港人權法案》第 17 條）的規定不符，當局的決定便會違法和抵觸《基本法》第三十九條。法院也可因此而撤銷當局的決定。

223. 在二零零零年第四季，社會上有相當多關於《公安條例》的條文以及有關條文是否需要修訂的討論。有論者認為和平集會的自由不應受到任何形式的掣肘，因此《公安條例》應予以檢討。有論者則認為，現行條文可讓個人享有表達的自由及和平集會的權利，也能顧及公共安全、公共秩序等更廣義的社會利益，並且作出了相當合理的平衡。

224. 為鼓勵市民公開交流意見，我們建議在立法會辯論這個課題。在辯論舉行前，立法會安排了多次公聽會，並接獲大約 240 份意見書。大部分意見書（佔 78%）都贊同保留

《公安條例》的原狀。其後，立法會進行了 9 小時辯論²，並且通過動議，決定保留條例中有關規管公眾集會及遊行的條文。

* * * * *

² 有關辯論在二零零零年十二月二十日及二十一日進行。

政府當局就關於人權事務委員會在
二零零五年十一月七日提出的事項的回應的摘錄

問題 14

14. 請就本委員會所掌握的有關信息作出評論，這些信息表明，警方使用了《公安條例》之下的“不反對通知書”程序，加大各團體申請遊行、示威和集會許可的難度，而且在和平抗議過程中逮捕新聞記者和學生。請詳細說明針對這些抗議者規定的條件和／或處罰。以“國家安全”、“公安”理由或其他事由駁回的是哪些類型的公眾示威申請？

回覆

14.1 警方並沒有以“不反對通知書”程序，妨礙團體進行和平抗議。示威仍是本港日常生活的一部分，這點由曾舉行的遊行、示威和集會的次數可清楚顯示：在一九九七年七月至二零零五年十二月期間約有 18 534 次。期間，警方只會就 21 宗活動提出反對，其中 9 宗經更改路線、地點或規模後，最終仍然舉行。其餘 12 宗則取消，或規模縮小至無須通知警方。部分活動在公眾集會及遊行上訴委員會（根據有關條例第 43 條的規定設立的獨立上訴機制）駁回上訴後取消。警方從未以示威的主題、國家安全或其他相關理由，反對公眾示威的申請。

14.2 我們已在第一次報告第 376 至第 381 段和第二次報告第 214 至第 224 段中，解釋《公安條例》（第 245 章）的運作——包括“不反對通知書”的制度，並就有關的關注事項作出交代。

14.3 根據《基本法》第二十七條和《香港人權法案》第十七條的規定，香港居民享有的結社、集會、遊行和示威的自由受到保障。《香港人權法案》第十七條使《公約》第二十一條的條文得以在香港實施。在楊美雲及其他人訴香

港特別行政區¹¹一案中，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。法律要求公眾人士在使用公共地方時，要合理地互讓互諒。而在梁國雄及其他人訴香港特別行政區¹²一案中，終審法院指出，和平集會的權利同時亦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能和平進行。終審法院也同意有需要制定一個合理和適當的通知程序，以負責任的態度應用，並有權進行檢討只會提高而不會限制有關的各項自由。我們以這些判決為指引。

14.4 我們必須強調“不反對通知書”制度是一個通知制度，而非批准制度。《公安條例》規定，任何人數超過所訂限額的公眾集會/遊行，如已按照有關條例的規定作出通知，而警務處處長又沒有作出禁止或提出反對，便可如期舉行。警務處處長會仔細研究每宗個案，不會輕率行使酌情權，反對已接獲通知的公眾秩序活動的舉行，或就已接獲通知的活動施加條件。若警務處處長就活動作出任何禁止/反對，或就這些活動施加條件，他均須以書面列明理由。

14.5 警務處處長有酌情權，可就所接獲通知的公眾秩序活動施加條件，以限制和平集會的權利。在決定是否行使酌情權，以及在行使酌情權時，應施加什麼限制，警務處處長必須考慮可能作出的限制是否與一個或以上的法定合法目的有關，以及可能施加的限制是否不會超過達到合法目的的所需。簡單而言，警務處處長必須考慮有關限制是否適當。

14.6 至今，警方只會就兩次未有事先通知而舉行的公眾集會提出起訴。與首宗案件有關的法律程序已於二零零五年七月完結。違例者被判以 500 元簽保三個月。第二宗案件將於二零零六年年初聆訊。自一九九七年七月制定現行《公安條例》以來，只有這兩宗檢控個案。

* * * * *

¹¹ [2005] 2 HKLRD 212.

¹² [2005] 2 HKLRD 164.

**“關於處理與公眾集會及公眾遊行有關的
《公安條例》的指引”的摘錄**

“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。

* * * * *

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