

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2693/06-07(04)號文件

檔 號：CB2/BC/8/06

《2007年成文法(雜項規定)條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

檢討《公安條例》(第245章)關於公眾集會及遊行的條文

目的

本文件旨在撮述立法會及保安事務委員會過往就檢討《公安條例》(第245章)關於公眾集會及遊行的條文所作的討論。

背景

條例草案

2. 《2007年成文法(雜項規定)條例草案》(下稱"條例草案")第3部(第4至14條)建議廢除《社團條例》(第151章)(條例草案第4至8條)及《公安條例》(第245章)(條例草案第9至14條)對"公共秩序"("ordre public")的提述。

3. 政府當局表示，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(下稱"該案件")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。載於《社團條例》的類似條文亦需因應上述判決進行修訂。

《公安條例》中有關規管公眾集會及遊行的條文

4. 規管公眾集會及遊行的主要法律條文載於《公安條例》。根據《公安條例》，"集會"的定義是任何經召集或組織而舉行的聚集或集結是以討論一般公眾人士感興趣或關注的問題或事項為目的，或是在該等問題或事項上表達意見為目的，而當中有人為以上目的而在現場負責控制或領導。不過，為以下目的而召集的聚集則不包括在內：社交、康樂、文化、學術、教育、宗教、慈善、專業、業務或商業性質的聚集、為殯殮而舉行的聚集、為任何公共機構而舉行的聚集、為執行或行使任何條例所委以或授與的職責或權力而舉行的聚集。"公眾

集會"則指在公眾地方或將在公眾地方舉行的任何集會。"公眾遊行"，指在公眾地方進行的或前往或來自公眾地方的任何遊行。

5. 《公安條例》第2(2)條表明，"公共安全"、"公共秩序"、"保護公共衛生"及"保護他人的權利和自由"各詞的釋義，與根據《公民權利和政治權利國際公約》(下稱"《公約》")適用於香港的有關規定所作的釋義相同。據政府當局所述，《公安條例》關於集會權利條文的措辭，與《公約》中關於和平集會權利的第二十一條一致。

6. 《公安條例》第III部(第6至17G條)處理對集會、遊行及聚集的管制。

處理公眾集會及遊行通知

通知制度

7. 根據《公安條例》的規定，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。警務處處長可就已給予通知的公眾集會或遊行施加條件。

上訴機制

8. 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，主辦者有權向一個《公安條例》規定須成立的獨立的公眾集會及遊行上訴委員會(下稱"上訴委員會")上訴。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。

法案委員會提出的問題

大部分委員的意見和關注

9. 大部分委員關注到，政府當局把終審法院的判決簡化成一件事只須把《公安條例》中的"公共秩序[public order (*ordre public*)]"一詞改為"公共秩序[public order]"便可處理的事情。他們極度關注廢除《公安條例》對"*ordre public*"的提述對香港市民的權利(尤其是集會自由和示威自由)有何影響，以及《公約》在香港的適用情況。委員亦關注到，從《公安條例》第2(2)條刪除"公共秩序[public order (*ordre public*)]"一詞，會否導致該詞在《公安條例》中缺乏清晰的詮釋。

10. 部分委員指出，法文的"*ordre public*"一詞的涵義，比英文的"公共秩序[public order]"一詞更廣，但其確實涵義卻從未在法例中得到清楚說明。他們認為，就《公安條例》及《社團條例》建議的修訂，不單是文本上的修訂，而且涉及政策改變。政府當局應考慮終審法院的判決，並研究如何改善《公安條例》中關於公眾集會及遊行的條文，

舉例而言，在法例中清楚列明可以或不可以施加於公眾集會及遊行的條件，讓警方及市民知悉警權的確實範圍。

11. 法案委員會在2007年6月16日的會議上，聽取了6個團體及1名獨立人士對條例草案，包括對《公安條例》的建議修訂，所表達的意見。兩個法律專業團體認為，載於條例草案第3部的建議修訂與終審法院在該案件所作的判決一致，因此不反對作出該等修訂。不過，其他與會團體卻認為，政府當局應趁此機會檢討《公安條例》的有關係文。有建議認為，若政府當局不同意全面檢討《公安條例》，法案委員會應考慮刪除條例草案第3部的建議修訂。

政府當局的解釋

12. 據政府當局表示，條例草案的建議修訂只旨在使法典與因應終審法院的判決施行的法律一致，對香港人現時享有的集會和示威權利絲毫沒有影響。

13. 政府當局解釋，根據《公安條例》，"公共秩序"(英文文本為"**public order (*ordre public*)**")是其中一個理由，警務處處長可藉以行使酌情權反對公眾集會及遊行。警方在日常運作中已一直採用"**public order (*ordre public*)**"("公共秩序")在法律與秩序上的涵義。自終審法院在2005年在該案件作出判決後，"公共秩序"("**public order (*ordre public*)**")一詞已根據法律與秩序上的涵義詮釋。在處理通知的程序方面一直沒有重大改變。刪除英文文本中對"***ordre public***"的提述，有助增加對市民和平集會的權利的保障，因為這樣做能夠在法律上把警務處處長的酌情權規限於"公共秩序"在法律與秩序上的涵義。因此，刪除英文文本中對"***ordre public***"的提述，對警方運作並無實際影響。

14. 政府當局表示，當局已經在2005年11月1日向立法會保安事務委員會解釋終審法院判決的影響。保安事務委員會亦獲告知，因應終審法院的判決，警方會在徵詢律政司的意見下，檢討處理就公眾集會及遊行作出通知的內部指引。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。保安事務委員會隨後收到關於警方為處理與公眾集會及公眾遊行有關的《公安條例》而採取的一套最新指引，以及警方所擬備的相關資料摘要。資料摘要經政府當局轉交法案委員會(請參閱供法案委員會2007年6月7日會議討論的立法會CB(2)2034/06-07(01)號文件附件B)。

15. 關於是否需要檢討《公安條例》的問題，政府當局表示，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。政府當局又表示，立法會在過去多年已就這個議題進行深入討論，而政府當局已在立法會2000年12月關於《公安條例》的辯論中闡述對此議題的立場。政府當局一向有就《公安條例》進行檢討，並且認為《公安條例》現時不需進行任何重大修訂。全面修訂《公安條例》，並不屬於條例草案的範圍。

16. 法案委員會已要求法案委員會法律顧問提供文件，說明條例草案第3部的建議修訂若不獲通過將有何後果(請參閱立法LS101/06-07號文件)。

檢討《公安條例》中關乎公眾集會及遊行的條文的商議過程

17. 保安局局長曾作出預告，表示會在2000年11月22日的立法會會議席上動議有關《公安條例》的議案 ——

"本會認為現行《公安條例》內有關處理公眾集會及公眾遊行的條文，在保護個人言論自由與和平集會的權利以及保障社會大眾的利益之間，取得適當的平衡，有關的條文有需要予以保留。"

據政府當局所述，政府動議該議案是因為社會對於《公安條例》是否惡法及應否保留有很大爭議，政府需要透過立法會的辯論，闡明政府對於《公安條例》中關乎規管公眾集會的條文所持的立場，以及收集立法會議員及議員所代表的人士或界別的意見。

18. 部分議員認為，政府當局在聽取市民及保安事務委員會的意見前，不應急於在立法會提出辯論。在2000年11月10日的內務委員會會議上，委員同意由內務委員會主席向政務司司長轉達議員的意見，要求保安局局長把有關《公安條例》的議案押後至2000年12月最後一次立法會會議上才提出。結果，保安局局長把有關《公安條例》的議案辯論押後至2000年12月20日的立法會會議上進行。

保安事務委員會所作的討論

19. 在政府議案提交立法會辯論前，保安事務委員會曾在2000年11月18日及25日和12月9日、12日及16日舉行5次特別會議，討論規管公眾集會及公眾遊行和檢討《公安條例》的事宜。

20. 事務委員會在4次會議上聽取了100個組織／個別人士的意見。部分代表團體提出修訂《公安條例》的建議。有關建議包括縮短7天的通知期、放寬公眾集會及遊行的參加人數限制，以及由法院決定遊行或集會可否進行。部分代表團體認為，參加未獲批准的集會或遊行不應被視作刑事罪行，而最高刑罰亦不應是監禁5年。另一些團體則認為《公安條例》無須作出修訂。

21. 為回應關於《公安條例》的意見及意見書，政府當局提供了書面回應(立法會CB(2)520/00-01(01)號文件)，供保安事務委員會在2000年12月16日的特別會議上討論。簡而言之，政府當局認為，為了維護國家安全、公眾安全和公共秩序，以及保護他人的權利和自由，事先通報的規定是必需的，也符合人權的保障。政府當局強調，不反對通知制度並非發牌制度。警方反對舉行公眾集會或遊行的權力並非

絕對。倘申請人對警方所作決定感到不滿，他可向上訴委員會提出上訴。

22. 政府當局並向事務委員會提供文件，說明11個海外地區規管公眾集會及遊行的法例。據政府當局所述，香港的條文和做法與其他先進的大城市大致相若。絕大部分的地方都要求主辦者事先通知有關當局，甚至申領牌照。

有關《公安條例》的政府議案

23. 保安局局長在2000年12月20日的立法會會議席上動議有關《公安條例》的議案(議案措辭見第17段)。田北俊議員及劉慧卿議員雖然同意有需要保留《公安條例》中關乎公眾集會及遊行的條文，但卻認為該等條文應予檢討。他們建議修訂議案，促使政府檢討《公安條例》。

24. 支持修訂議案的議員主要持下列意見 ——

- (a) 根據現行的通知制度，政府規定主辦者在7天前通知警方。如果在48小時前沒有收到"不反對通知書"，主辦者可進行遊行或集會。換言之，主辦者只有48小時宣傳和通知參加者。此制度事實上是發牌制度；
- (b) 《公安條例》規定的7天通知期過長，應縮減至3天、48小時或24小時；
- (c) 如果遊行集會無預先通知，那麼遊行集會便會變成"未經批准集結"，所有繼續下去的參與者全部都會觸犯《公安條例》，須負上刑事責任，最高刑罰是監禁5年。相較於干犯其他刑事罪行的最高刑罰，《公安條例》下的最高刑罰過分嚴苛。舉例來說，普通襲擊罪的最高刑罰只是監禁3年；
- (d) 應放寬豁免通知的人數上限；及
- (e) 警方應有責任舉證，解釋禁止遊行集會的理由，而不應要求主辦者證明遊行集會不應被禁止。警方應向獨立的第三者——例如當值法官——申請禁制令，禁止遊行集會的舉行。

25. 政府當局強調，《公安條例》有關規管公眾集會及遊行的條文，已在保護個人自由及社會整體利益兩者之間，取得適當的平衡。政府當局解釋，"不反對通知書"的目的，不過是要求警務處處長向遊行的主辦者盡早作出清晰交代，以便他們組織活動。通知警方的規定是要給予參加者責任，採取措施保障遊行集會的順利進行。法例賦予警務處處長權力禁止公眾集會或遊行，不過，警務處處長必須認為，基於維護國家安全、維護公共安全、維護公共秩序或保護他人的權利和自由這4點有需要禁止該公眾集會或遊行，方可行使有關的權力。這些禁止的理由反映了《公約》第二十一條所訂和平集會權利的可容許限

制。如果警務處處長可藉施加條件而達致上述4點，則不能運用權力來禁止該公眾集會，在施加條件時，他亦有需要清楚說明背後的原因。“不反對通知書”絕不能等同牌照，因為警方如在特定時限內沒有發出“不反對通知書”或反對通知，遊行便可如期舉行。

26. 通知期方面，政府當局表示，警務處處長有酌情權接受少於7天的通知，因此當局看不到有必要予以修改。至於公眾集會及遊行的法定人數限制，政府當局指出，在香港這樣擠迫的環境，50人以上的公眾集會及30人以上的公眾遊行難免會對交通、公共秩序或其他人士的活動造成一定影響。這些限制不可進一步放寬。

27. 關於把公布或宣傳一個未經通知的集會或遊行定為罪行一事，政府當局認為遵守通知規定並無難處。主辦者只要事先通知警方，其後再作廣告或宣傳，便不會觸犯法例。這項規定容許有關當局評估集會或遊行是否符合有關法例，因此，不得預先宣傳或公告是通知制度的一部分。

28. 政府當局指出，根據《公安條例》，市民如因警務處處長禁止公眾集會、反對公眾遊行或就這些活動施加條件的決定而感到受屈，可向上訴委員會提出上訴。上訴委員會由一位退休法官擔任主席，其他3位成員則全為非公職人員。上訴委員會在聆訊上訴後，可維持、推翻或更改警務處處長的決定。

29. 政府當局認為，這個機制自實施以來一直運作良好，《公安條例》的現有條文應予保留。然而，政府不排除將來會因應社會的發展而提出修改。

30. 保安局局長動議的原議案在36名議員投票支持和21名議員投票反對的情況下獲得通過。

相關文件

31. 委員可於立法會網站<http://www.legco.gov.hk>閱覽保安事務委員會2000年11月18日及25日、12月9日、12日及16日和2005年11月1日會議的政府當局文件、意見書及相關會議紀要，以及立法會2000年12月20日會議的議事錄。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年9月18日