

立法會保安事務委員會

《1994 年公安(修訂)條例草案》及

《1997 年公安(修訂)條例草案》

通過以前及之後的《公安條例》條文

目的

本文件的目的，是把《公安條例》(第 245 章)在《1994 年公安(修訂)條例草案》(一般稱為“一九九五年修訂”)和《1997 年公安(修訂)條例草案》(一般稱為“一九九七年修訂”)通過以前及之後的規管公眾集會和遊行主要條文，作一比較。

背景

2. 我們留意到，在最近有關《公安條例》的公開辯論中，有人批評現行法例是還原“惡法”(即一九九五年以前的法例)，但批評者對一九九五年修訂以前的規管公眾集會和遊行條文卻沒有充分了解。因此，我們會在下文各段，比較一九九五年和九七年修訂以前及之後的條文，以補充先前發出的文件——《〈1997 年公安(修訂)條例草案〉通過以前及之後的〈公安條例〉條文》。

比較一九九五和九七年修訂以前及之後的主要條文

公眾遊行

3. 一九九五年修訂以前和九七年修訂之後的有關條文，主要分別在於規管公眾遊行的制度不同。在一九九五年修訂以前，如果舉行超過 20 人的公眾遊行，組織人必須向警務處處長(下稱“處長”)申領牌照。處長如果信納公眾遊行不會妨礙維持公共秩序或不會用作違法目的，便可以簽發牌照。處長如果為了維護公共秩序或防止違法活動而認為有需要或適當，可以撤銷已簽發的牌照。此外，如果申請人或與該次遊行有關的其他人曾因過往的公眾聚集違反《公安條例》或其他法例，處長可以拒絕簽發牌照。即使可以藉施加條件而達到上述目的，處長仍可選擇拒絕發牌。

4. 根據一九九五年修訂，發牌制度由通知制度取代。在新制度下，如果舉行超過 30 人的公眾遊行，組織人只須在遊行開始當日前七天向處長提交書面通知。處長必須有合理理由認為，為維護公共安全或公共秩序而有需要，才可以禁止舉行已給予通知的公眾遊行。禁止遊行的通知必須在指定時限內（以七天前的通知而言，為活動開始前 48 小時）發出。如果可以藉施加條件而達到上述目的，處長便不得行使這項權力。

5. 一九九七年修訂之後，通知制度保留下來，只是加入兩項改動。第一項改動是引入“不反對通知書”制度。在這個制度下，處長收到舉行公眾遊行的意向通知後，必須在很短時限內將決定通知有關人士。處長如果反對遊行，必須在合理的切實可行範圍內，盡快在指定時限內（以七天前的通知而言，為活動開始前 48 小時）發出反對通知書。處長如果不反對遊行，必須在合理的切實可行範圍內，盡快於相同時限內發出不反對通知書。處長如果沒有在時限內發出不反對通知書或反對通知書，即當作已發出不反對通知書，遊行可以如期舉行。“不反對通知書”制度實施之後，公眾遊行的通知制度並無改變。新制度反而規定處長有責任在指定時限內，把是否反對某項已給予通知的遊行的決定，通知遊行的組織人。

6. 一九九七年修訂的第二項改動，是加入兩項處長可以反對舉行公眾遊行的理由，即“國家安全”和“保護他人的權利和自由”。根據《公民權利和政治權利國際公約》第二十一條，這兩項都是准許用作限制和平集會權利的理由。處長反對遊行的權力並非新訂。如上文第 4 段所述，根據一九九五年修訂，處長已有權以公共安全或公共秩序的理由禁止已給予通知的遊行。

公眾集會

7. 至於公眾集會方面，當局甚至在一九九五年修訂以前便已經採用通知制度，只是與現行通知規定略有不同。一九九五年修訂以前，如果舉行超過 30 人的公眾集會，組織人必須在事前七天向處長提交書面通知。處長如認為舉行集會可能會妨礙維持公共秩序或用作違法目的，可以禁止該集會。如果與集會有關的人或社團曾因違反《公安條例》而被定罪，處長也可以以此作為禁止公眾集會的理由。

8. 根據一九九五年修訂，公眾集會的通知規定較前寬鬆。如果舉行超過 50 人（一九九五年修訂以前為超過 30 人）的公眾集會，組織人必須在事前七天向處長提交書面通知。處長必須有合理理由認為，為維護公共安全或公共秩序而有需要，才可以禁止

該公眾集會。反對集會的通知必須在指定時限內（以七天前的通知而言，為活動開始前 48 小時）發出。此外，如果可以藉施加條件而達到上述目的，處長便不得行使這項權力。

9. 根據一九九七年修訂，這個公眾集會通知制度維持不變。該制度在一九九七年修訂以前及之後的唯一不同之處，是加入“國家安全”和“保護他人的權利和自由”這兩項處長可以禁止舉行公眾集會的理由。有一點應該留意，處長禁止舉行公眾集會的權力早於一九九五年修訂以前已經存在。

10. 為方便議員了解一九九五年修訂以前的制度及其後的改變，我們在附件 A把《公安條例》在一九九五和九七年修訂以前及之後的規管公眾遊行和集會主要條文，作一比較。一九九五年修訂前的有關條文摘錄，則載於附件 B（只具英文版），以供參考。

保安局
二零零零年十二月一日

附件 A

《公安條例》內與規管公眾集會和遊行有關的主要條文
在一九九五及九七年修訂以前及之後的比較

	<u>一九九五年修訂前</u>	<u>一九九五年修訂後</u> <u>和一九九七年修訂前</u>	<u>一九九七年修訂後</u>
警務處處長(處長)管制公眾聚集的一般權力	有關條文：第 6 條 處長如果為了維護公共秩序而認為有需要或適當，可以行使獲授予的權力，對所有公眾聚集(包括公眾集會和遊行)的進行作出管制及指示，並指明公眾遊行的路線及時間。	有關條文：第 6 條 處長必須合理地認為，為維護公共安全或公共秩序而有需要，才可以行使相同的權力。	有關條文：第 6 條 處長的權力維持不變，但加入兩項可以行使權力的理由，即“國家安全”和“保護他人的權利和自由”。
對公眾集會的規管	有關條文：第 7 及 8 條 條例對大多數超過 30 人的公眾集會(如在私人處所舉行，則為超過 200 人的公眾集會)訂立了通知規定。舉行公眾集會	有關條文：第 7 及 8 條 通知制度維持不變，除了通知規定此後只適用於在公眾地方舉行的超過 50 人(以往為超過 30 人)的公眾集會或在私人	有關條文：第 7 及 8 條 通知制度維持不變。

	<u>一九九五年修訂前</u>	<u>一九九五年修訂後 和一九九七年修訂前</u>	<u>一九九七年修訂後</u>
	的意向通知書，須於事前七天送交處長。處長如認為適當，可以接受較短時間的通知。	處所舉行的超過 500 人(以往為超過的 200 人)的公眾集會。此外，處長如合理地信納通知不能提早作出，必須接受較短時間的通知，否則須說明理由。	
對公眾遊行的規管	有關條文：第 13 條 條例對大多數超過 20 人的公眾遊行訂立了發牌規定。牌照申請必須於擬舉行遊行當日前七天向處長提出。處長如認為適當，可以接受不足七天前提出的申請。	有關條文：第 13 及 13A 條 發牌制度由通知制度取代。條例對大多數超過 30 人的公眾遊行訂立了通知規定。一般而言，舉行這類公眾遊行的意向通知書須於事前七天送交處長。處長如合理地信納通知不能提早作出，必須接受較短時間的通知，否則須說明理由。	有關條文：第 13 及 13A 條 舉行公眾遊行的通知制度維持不變，但引入“不反對通知書”制度。在這個制度下，處長在接獲舉行公眾遊行的意向通知後，除非有所反對，否則須盡快在合理的切實可行範圍內，以及在發出反對通知書的指定時限內(以七天前的通知而言，為遊行開始前 48 小時)，發出不反

	<u>一九九五年修訂前</u>	<u>一九九五年修訂後 和一九九七年修訂前</u>	<u>一九九七年修訂後</u>
	- 處長如信納公眾遊行不會妨礙維持公共秩序或用作違法目的，便可以簽發牌照。 - 如申請人或與申請有關的人／社團曾因公眾聚集而違反條例、其他法例或根據條例簽發的牌照載列的任何條件，或公眾遊行在申請審批前已刊登廣告或進行宣傳，處長可以拒絕簽發牌照。		對通知書。如果處長在指定時限內沒有發出不反對通知書或反對通知書，則當作他已發出不反對通知書，遊行可以如期舉行。
處長禁止／反對公眾集會和公眾遊行的權力	有關條文：第 9 及 14 條 處長可基於下述理由禁止舉行任何公眾集會： (a) 提交的通知不符合法定規定；	有關條文：第 9 及 14 條 處長如合理地認為，為維護公共安全或公共秩序而有需要，可以禁止舉行任何已根據條例給予通知的公眾集會或遊行。禁止舉行集會或遊行的通知，必	有關條文：第 9 及 14 條 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，可以禁止舉行任何已根據條例給予通知的公眾集會，或

	<u>一九九五年修訂前</u>	<u>一九九五年修訂後 和一九九七年修訂前</u>	<u>一九九七年修訂後</u>
	(b) 集會在違反條例的情況下已經刊登廣告； (c) 處長認為舉行公眾集會可能會妨礙維持公共秩序或用作違法目的；以及 (d) 與公眾集會有關的人／社團曾因觸犯條例所指的罪行而被定罪。 禁止公眾集會的權力，必須在指定時限內(以七天前的通知而言，為接獲公眾集會通知當日後四天；以較短時間的通知而言，則為集會舉行當日前 24 小時)行使。 就公眾遊行而言，處長如為維護公共秩序或防止違法活動而認為有需要或適當，可以撤銷已簽發的牌	須在指定時限內(以七天前的通知而言，為活動開始前 48 小時)發出。 如果可藉施加條件而達到維護公共安全或公共秩序的目的，處長不得行使上述禁止舉行集會或遊行的權力。	反對舉行任何已根據條例給予通知的公眾遊行。禁止舉行公眾集會的通知和反對舉行公眾遊行的通知，必須在指定時限內(以七天前的通知而言，為活動開始前 48 小時)發出。處長在這方面的權力維持不變。唯一的改動，是處長禁止舉行公眾集會或反對舉行公眾遊行的理由，加入了“國家安全”和“保護他人的權利和自由”這兩項。 如果可藉施加條件而達到上述目的，處長便不得行使禁止集會／反對遊行的權力。

	<u>一九九五年修訂前</u>	<u>一九九五年修訂後 和一九九七年修訂前</u>	<u>一九九七年修訂後</u>
	照。沒有有效的牌照，公眾遊行不得進行。		
施加條件	有關條文：第 11、13、14 及 15 條 ● 當時的總督會同行政局可藉命令指明舉行公眾集會的一般條件。處長可就集會的時間和進行施加額外條件 ● 對於公眾遊行，處長在發牌時，可就遊行的組成、進行、路線、時間、解散等施加條件。處長如為維護公共秩序或防止違法活動而認為有需要或適當，也可以修改有關條件。	有關條文：第 11 及 15 條 ● 處長如合理地認為，為維護公共安全或公共秩序而有需要，可就任何已根據條例給予通知的公眾集會或遊行施加條件。	有關條文：第 11 及 15 條 ● 處長的權力維持不變，但加入兩項可以對任何公眾集會或遊行施加條件的理由，即“國家安全”和“保護他人的權利和自由”。

	<u>一九九五年修訂前</u>	<u>一九九五年修訂後 和一九九七年修訂前</u>	<u>一九九七年修訂後</u>
上訴制度	有關條文：第 16、43、44 及 44A 條 任何人如因處長決定禁止舉行公眾集會，或拒絕批准公眾遊行牌照申請，或取消或修改公眾集會牌照而感到受屈，可用書面向當時的總督提出上訴。	有關條文：第 16、43、44 及 44A 條 - 任何有關的人、社團或組織，如因處長決定禁止舉行公眾集會或遊行，或就公眾集會或遊行施加條件而感到受屈，可用書面向根據條例成立的上訴委員會提出上訴。 - 根據條例，上訴委員會主席由一名退休法官擔任，成員包括社會各界人士。委員會的成員並無公職人員。	有關條文：第 16、43、44 及 44A 條 上訴制度維持不變。任何有關的人、社團或組織，如因處長決定禁止舉行公眾集會、反對舉行公眾遊行，或就公眾集會或遊行施加條件而感到受屈，可用書面向獨立上訴委員會提出上訴。
刑罰	有關條文：第 17A 條 第 17A 條訂明違反公眾集會和遊行條文的罪行	有關條文：第 17A 條 除以下各項外，罪行和最高刑罰基本上維持不	有關條文：第 17A 條 罪行和刑罰維持不變，但因實施“不反對通知

	<u>一九九五年修訂前</u>	<u>一九九五年修訂後 和一九九七年修訂前</u>	<u>一九九七年修訂後</u>
	和最高刑罰。	變： ● 根據條例，就事前不足24小時才通知處長的公眾集會或遊行作出公布或刊登廣告或通告，即屬犯罪；以及 ● 第17A(1)條所指罪行的刑罰加重，罰款由5,000元增加至10,000元，監禁則仍然是12個月。	書”制度而把“禁止公眾遊行”改為“反對公眾遊行”。