

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1303/10-11(03)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2011年3月19日特別會議 擬備的背景資料簡介

警方處理公眾集會及公眾遊行的事宜

目的

本文件提供有關警方處理公眾集會及遊行事宜的背景資料，並綜述保安事務委員會就此事所作的討論。

警方處理公眾集會及遊行的事宜

通知制度

2. 據政府當局表示，《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。警方有責任便利進行合法及和平的公眾集會及遊行。

3. 規管公眾集會及遊行的主要法律條文載於《公安條例》(第245章)。《公安條例》規定，出席人數超過訂明限額的公眾集會或遊行，須按照該條例的規定給予通知，而警務處處長(下稱"處長")又沒有提出禁止或反對，方可舉行。處長如合理地認為，為維護國家安全、公共安全及公共秩序或保護他人的權利和自由而有需要作出禁止，便可禁止舉行任何公眾集會或遊行。處長如認為舉行已作出通知的公眾集會或遊行，將相當可能會妨礙維持公共秩序或被用作達致任何違法目的，便須以書面通知的方式述明禁止或反對舉行公眾集會或遊行的理由，並在指明時限內(例如在已給予7天通知的情況下，在有關活動開始前48小時)將他的決定通知活動主辦單位。處長如沒有在指明時限內發出反對通知書，即當作已發出不反對通知書，有關的集會或遊

行可如期舉行。如可藉施加條件達到上述目的，處長便不能行使禁止舉行活動的權力。在決定是否施加限制及應施加何種限制時，處長必須考慮有關限制是否相稱。

上訴機制

4. 如處長禁止或反對舉行已作出通知的公眾集會或遊行，或對此類集會或遊行施加條件，主辦單位有權向《公安條例》規定成立並屬獨立的公眾集會及遊行上訴委員會(下稱"上訴委員會")提出上訴。上訴委員會可維持或推翻處長所作出的禁止或反對決定，或更改處長所施加的條件。

公眾集會及遊行的處理

5. 據政府當局表示，警方接獲有關公眾集會或遊行的通知後，會盡快聯絡活動的主辦者，並積極與他們保持緊密溝通，向他們提供意見和協助。警民關係主任亦會按需要在活動舉行期間前赴現場，擔當主辦者和現場指揮官的溝通橋樑。警方會參考主辦者提供的資料、以往處理同類活動的經驗，以及其他行動上的考慮因素，評估活動期間所需的人羣／交通管理措施與人手調配，以維持公共安全和公共秩序。

事務委員會的商議過程

6. 事務委員會曾先後在2007年6月5日及2010年2月2日和11月11日的會議上，討論警方處理公眾集會及公眾遊行的相關事宜。委員所作的商議綜述於下文各段。

對公眾集會及遊行通知的處理

7. 由於警方反對讓社會民主連線在2007年3月10日晚上舉行公眾遊行，保安事務委員會(下稱"事務委員會")曾於2007年6月5日的會議上討論警方如何處理公眾集會及遊行通知。

8. 部分委員質疑當局為何以晚上能見度低為理由，反對在2007年3月10日舉行公眾遊行。他們詢問處長決定是否反對公眾集會或公眾遊行的申請時，能見度是否考慮因素之一。他們並指出，在2005年12月香港舉行世界貿易組織第六次部長級會議(下稱"部長級會議")期間，韓國農民曾於晚上舉行多次公眾集會及公眾遊行。

9. 政府當局表示，由於建議的遊行路線會穿越非常繁忙的路段，而且遊行訂於晚上的繁忙時間開始，警方遂基於公共安全及公共秩序的理由反對進行公眾遊行。能見度只是影響公共安全的眾多因素之一。警方必須顧及其他市民的權利和自由，以及公眾遊行可能造成的干擾。警方曾建議主辦單位提前在同日下午進行公眾遊行，但未獲主辦單位接納。政府當局並告知委員，在部長級會議舉行期間進行的所有公眾遊行的路線，均在活動舉行前先經主辦單位及警方磋商協定。

10. 關於部分委員詢問，對於日後就循同一路線及在大約相同時間舉行公眾遊行而提出的所有申請，警方會否一概予以拒絕，政府當局表示，每宗申請均須按其個別理由及情況作出考慮。部分委員關注到，此做法會令人覺得處長可按其個人意願反對舉行任何公眾遊行。

為規管公眾集會及遊行而採取的措施

11. 事務委員會曾先後在2010年2月2日及11月11日的會議上，討論警方為規管公眾集會及遊行而採取的措施。

12. 委員關注到，當局為立法會議員及其他未有參與公眾集會和遊行活動的人士提供的保護，以及警方日後處理在立法會大樓外舉行的大型公安活動的能力。他們詢問政府當局有否從2010年1月16日在立法會大樓外舉行的公眾集會中汲取教訓。

13. 政府當局強調，《基本法》第二十七條及《香港人權法案》第十七條保障了和平集會及遊行的自由或權利。警方的政策是便利進行所有合法及和平的公眾集會和遊行。由於香港人多擠迫，大型公眾集會及遊行會影響其他人士或道路使用者，亦可能對公共安全及秩序造成影響。因此，警方在便利參與遊行的人士表達意見之餘，亦有責任維持公共秩序，確保其他人士使用公眾地方或道路的權利及安全。

14. 政府當局重點提到，參與公眾遊行的人士向公眾表達其意見時，必須遵守法律和公共秩序。警方不會容忍在公眾活動進行期間出現任何暴力行為。如個別人士在公眾集會或遊行期間作出違法或可能違法的行為，尤其是當有關行為可能會危害他人安全或擾亂公共秩序時，警方會根據在現場作出的評估及其專業判斷，適時發出口頭警告。警方會視乎當事人有否停止作出其違法行為，以及其行為會否導致擾亂公共秩序甚或影響公共安全，而按情況在現場採取適當行動。此等行動包括即場

發出口頭警告或命令、蒐集證據以作日後調查及考慮作出檢控之用、和平驅散人羣或採取其他執法行動。

15. 政府當局進一步表示，凡有大型公眾集會或遊行舉行，警方均會在活動結束後進行檢討。檢討目的是確保在有關的示威活動和公眾集會中採取的策略及使用的武力，均有充分理據支持及符合警方有關規管公眾活動的行動指引。若出現衝突及對峙場面，警方會調查有關事件，確定是否有合理原因以違反法例為理由拘捕任何人。警方會諮詢律政司，以確定是否有足夠證據提出檢控。

使用胡椒噴霧對付示威者

16. 部分委員質疑，警方使用胡椒噴霧對付示威者是否恰當，以及警方與2010年1月16日公眾集會的主辦單位所作的聯繫是否有效。他們亦質疑警方架設鐵馬封鎖立法會大樓附近若干區域及道路的成效，因這項用以阻止示威者在街上遊行的措施，最終導致示威者與警方之間出現衝突及對峙的局面。有委員認為政府當局檢討在大型公安活動進行期間使用鐵馬的指引。為盡量減低可能對示威者和警務人員造成的傷害，政府當局亦應考慮以其他物料製成的鐵馬取代金屬鐵馬。部分委員指出，有些示威者被發現在示威區內利用明火煮食及售賣食物，對其他示威者和立法會大樓及附近範圍內的人士的安全構成危險。這些委員認為，警方在便利示威者表達意見之餘，亦有責任維持公共秩序及確保其他人士的安全。

17. 政府當局表示，在2010年1月16日傍晚，鑒於在立法會大樓外示威的人士數目眾多，警方在立法會大樓附近若干範圍及街道架設鐵馬，以確保示威者、其他人士及正在立法會大樓內出席會議的立法會議員和政府官員的安全。警方在架設鐵馬之處設有數條防線，作為基本的保安措施，防止任何未經許可人士進入立法會大樓。在當晚較後時間，部分參加公眾集會的人士轉而採取對立態度，並從四面八方包圍立法會大樓及堵塞行車道。經考慮當時的混亂情況，警方在示威者數度推撞及跨越鐵馬，試圖衝破警方防線時向他們施用胡椒噴霧。警方在2010年1月16日的事件後，已研究是否在具有充分理據及恰當的情況下使用武力。從初步結果得出的結論是，警方有充分理據在活動進行期間使用武力，而所用武力的程度亦屬恰當。

18. 警方表示，當參與公眾集會或遊行人士以暴力衝擊警方防線，而警方在採用可行方法後仍未能阻止示威者的暴力行為時，警方可能會使用胡椒噴霧，以抵禦示威者的襲擊，或阻止

示威者繼續衝擊警方的警戒線。每當使用胡椒噴霧，警方均會在現場環境許可下先發出口頭警告；而在行動結束後，警司級人員亦會評估有關情況，確保每次均有充分理由使用胡椒噴霧。

使用武力移走示威者

19. 對於部分委員批評警方使用過度武力移走示威者，政府當局回應時強調，警方在協助進行公安活動及處理暴力事件時，一直秉持予以最大克制及使用最低程度武力行事的原則。根據警方有關使用武力的內部指引，警務人員與市民接觸時必須自律和高度克制。除非有絕對需要及沒有其他辦法可完成合法任務，否則不得使用武力。警務人員在使用武力前須表明身份，並在情況許可下盡量向對方發出警告，表明將會使用武力，以及將使用何種武力和所使用武力的程度。

與公眾集會及遊行的主辦單位保持溝通

20. 政府當局告知委員，警方的一般做法是與活動主辦單位保持緊密溝通，並與他們商討在公眾集會或公眾遊行舉行當日可如何維持秩序。活動主辦單位有責任安排糾察在公眾集會或公眾遊行舉行期間維持秩序。除事先提供意見並就有關活動議定若干安排外，在活動期間亦可能有一名警民關係主任派駐現場，擔當主辦單位和現場指揮官之間的溝通橋樑。警方會參考主辦單位提供的資料、以往處理同類活動的經驗及其他行動上的考慮因素，評估在活動期間需要採取何種人羣管理措施，以及須調配多少人手維護公共安全和公共秩序。至於2010年1月16日的公眾集會，警方強調在整個活動進行期間一直與主辦單位保持溝通。

21. 警方表示，基於利便遊行人士表達意見的原則，他們會對主辦者有關使用示威物品的要求盡量通融。同時，因應主辦者所提出的活動安排及場地或示威物品本身的限制，警方會與主辦者商定有關物品的安排，並在有需要時將其列在"不反對通知書"內。主辦者若認為警方所施加的條件不合理，可向上訴委員會提出上訴，讓其作出獨立而客觀的考慮和裁決；否則，主辦者便應按照"不反對通知書"的條件和要求，進行其主辦的公眾集會或遊行。

22. 警方又表示，在公眾活動進行期間，他們會按照"不反對通知書"的安排，一方面利便有關於活動在和平及有秩序的環境下進行，另一方面亦須確保活動不會影響公共秩序及在場人士和整體公眾的安全。現場指揮官會根據進行示威活動時的環境

作出評估。倘若發現示威人士所攜帶或使用的示威物品未有在主辦者的通知書內列明，又或不符合"不反對通知書"的條件，而在活動場地的限制下(例如屬狹窄人多／車多的路面)，繼續進行有關活動可能會對在場人士的安全構成影響的話，警方會即場與活動主辦者或當事人直接聯繫，並且作出適當的建議和安排。倘若參與有關活動的人士在主辦者沒有事先安排或不符合"不反對通知書"的條件下攜帶示威物品，現場指揮官會因應示威物品、當時在活動場地聚集的人數及附近行人和車輛的交通情況等作出專業評估，決定應否加以干預，抑或與當事人盡量協商一個彼此均可接受的安排。警方所作的決定必須在利便示威人士表達意見和保障公眾安全之間取得平衡。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄**，委員可於立法會網站瀏覽有關文件。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年3月18日

警方處理公眾集會及公眾遊行的事宜的
相關文件

委員會	會議日期	文件
保安事務委員會	2007年6月5日 (議程第VII項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2010年2月2日 (議程第V項)	議程 會議紀要
立法會	2010年11月10日	會議過程正式紀錄
保安事務委員會	2010年11月11日 (議程第III項)	議程

立法會秘書處
議會事務部2
2011年3月18日