



敬啟者：

討論《2019年公安（修訂）條例草案》

近年《公安條例》多番被用作檢控政治集會參與者，引起不少爭議。由六月開始反送中運動以來，警方憑藉《公安條例》極為含糊的控罪定義，進行大規模濫捕濫告。《公安條例》過度寬鬆的控罪定義一直為人詬病，聯合國人權事務委員會以往曾多次表達對《公安條例》的關注，指公安條例的一些罪行可能會造成對集會權利的過度限制。

就此，本人將向立法會提交《2019年公安（修訂）條例草案》。本人於2019年10月4日收到由法律草擬專員簽發的證明書，說明法案符合《議事規則》對法案格式的規定。該條例草案旨在修改《公安條例》中非法集結罪及暴動罪的定罪元素，避免相關罪行過分限制基本法所賦予的集會權利。條例草案主要建議包括：

- 一、將「非法集結罪」最高監禁刑期降至6個月，「暴動罪」最高監禁刑期降至3年；
- 二、廢除「破壞社會安寧」作為控罪定義，改以使用暴力及威脅使用暴力為新訂罪行的必要元素；
- 三、另將「暴動罪」集結人數要求由3人提高至12人，並加入「共同目的」作為必要控罪元素。

本人現提交法案草擬本予保安事務委員會考慮，懇請閣下儘快召開特別會議，討論擬議法案。隨函附上相關立法會參考資料摘要。如有任何疑問，可以致電39041751聯絡本辦事處。

此致

立法會保安事務委員會主席
陳克勤議員

立法會議員
區諾軒 朱凱迪 謹啟

二零一九年十二月二日

副本抄送：
保安局局長李家超

立法會資料參考摘要 《2019年公安(修訂)條例草案》

前言

1. 區諾軒議員及朱凱迪議員根據《基本法》第74條提出《2019年公安(修訂)條例草案》(“《條例草案》”),旨在修改及取代有關公眾集會或遊行的罪行,以改善適用於香港的《公民權利及政治權利國際公約》的遵守情況;賦予被控暴動罪人士陪審團審訊的權利;限制正在或可能舉行合法公眾集會的地方附近濫用截停和搜查的權力。
2. 區諾軒議員及朱凱迪議員於2019年12月2日提交予立法會保安事務委員會徵詢意見,並尋求行政長官的書面同意,可向立法會提出《條例草案》。

背景和目的

3. 港英政府於1967年訂立《公安條例》,以平息六七暴動。《條例》清楚訂明其目的在於修改原有普通法的《暴動罪》及《非法集結罪》,包括取消「共同目的」(common purpose)作為其中一項控罪元素,降低定罪門檻。其後,暴動罪的刑罰由原本的最高入獄2年,大增至10年。
4. 九十年代公安條例出現巨變,隨著《香港人權法案》生效,《公安條例》部分條文被裁定為違憲,《1995年公安(修訂)條例》便以通知制度取代了原有的申領牌照制度。但是主權移交後,中國宣告1995年公安條例版本牴觸《基本法》,沒有民意授權的臨時立法會於1997年把原有的通知制度改為今天的「不反對通知」制度,並賦予警方「為維護國家安全或保護他人的權利和自由」而禁止公眾集會的權力。
5. 至今為止,《暴動罪》及《非法集結罪》依然維持1967年版本,沒有循現代人權、法治角度進行任何修訂。很多案件即使沒有實質的嚴重暴力發生,依然可以定罪,例如公民廣場三子在沒有使用武力的情況下被判非法集結罪成;投擲玻璃樽及竹枝後無人受傷後,也暴動罪成。在黃之鋒案[2018]2 HKC 50,終審法院亦承認非法集結罪十分廣泛:

「非法集結罪的定義比較上簡單,可包括的案情、情境十分廣泛。案情的嚴重性每宗案件各異,視乎實際的情況,可以由極端瑣碎至極端嚴重。」

6. 《暴動罪》及《非法集結罪》中「破壞社會安寧」一直備受爭議。根據R v Howell,「破壞社會安寧」的定罪為「每當使人的人身實際或相當可能受到傷害,或使人目擊自己的財產實際或相當可能受到傷害,或使人害怕自己的人身或財產會因襲擊、毆鬥、暴動、非法集結或其他騷亂而實際或相當可能受到損害時,便是破壞社會安寧。」

7. 「害怕人身相當可能受到損害」的概念相當模糊，相當取決於其他人如何解讀被告的行為及可預計作出的反應，而不在於被告行為本身。例如R v Chief Constable of Devon & Cornwall [1982] 1 QB 458，法庭便裁定於工地靜坐亦有可能構成「破壞社會安寧」，因為相關行為有可能激發其他人或執法者用暴力還擊。即使其後R v Howell被視為權威案例，但到底如何構成「害怕人身相當可能受到損害」依然存在有極大爭議。
8. 有鑑於此，區諾軒議員曾於二零一八年十月致函保安事務委員會，要求討論《公安條例》的法例修訂，以回應國際社會對香港實施《公民權利和政治權利國際公約》的關注¹。然而，保安事務委員會至今仍然未有就《公安條例》進行任何討論。

國際社會對《公安條例》的關注

9. 聯合國多次批判「非法集結罪」過分限制《公民及政治權利國際公約》的權利。2013年，人權委員會於《關於中國香港第三次定期報告的結論性意見》指出：

「委員會感到關切的是：(a)《公安條例》中的某些詞語，諸如“擾亂公共場所秩序”或“非法集會”，其實際適用可能會造成對《公約》權利的過度限制；(b)越來越多的示威者被逮捕和起訴。」

10. 前港督彭定康曾批評《公安條例》，指「非法集結」和「破壞社會安寧」被指定義太含糊，有可能令條例被濫用及不符合聯合國人權標準，但現在有關條例在政治上被利用來對泛民主派和其他社運人士作出極端判決，令他感到失望。
11. 2017年10月，12名著各法律界權威聯署，包括曾出任大法官（Lord Chancellor）大臣及司法大臣的范克林勳爵，表達對《公安條例》的關注：

「用以檢控雙學三子的控罪《公安條例》，有違《公民權利和政治權利國際公約》，聯合國也早已批評條例對基本自由有過份限制，人權組織早以要求香港政府修改《條例》以符合《公民及政治權利國際公約》的標準。」

12. 美國國會及行政當局中國委員會《2018年周年報告》亦表達其對《公安條例》的關注：

「外國觀察員如前港督彭定康形容公安條例的相關控罪「模糊」，「容易被濫用」、被利用來對泛民主派和其他社運人士

¹ <https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/panels/se/papers/secb2-172-1-c.pdf>

作出極端判決。而國際律師及香港法官亦多次表達對中央政府對司法機構所施加的政治壓力感到憂慮。」

13. 2018年7月，超過30個英國國會議員要求英國政府提出去香港自由的關注，並形容《公安條例》是「古老的殖民法例，不能滿足聯合國對人權的要求。」

建議

14. 基於上述原因，我們建議參考英國法律委員會1983年報告，修改《公安條例》，以合乎聯合國要求，修改《公安條例》中非法集結罪及暴動罪的定罪元素，避免相關罪行過分限制基本法所賦予的集會權利。
15. 區諾軒於2019年9月6日向法律草擬專員提交《2019年公安條例（修訂）草案》，並於2019年10月4日收到由法律草擬專員簽發的證明書，說明法案符合《議事規則》對法案格式的規定。

暴力擾亂公共秩序

16. 《條例草案》參考英國法例，修改《非法集會》罪行的定罪元素。
17. 英國法律委員會於1983年報告指出，「破壞社會安寧」作為一個重要控罪元素並沒有精準的定義，並且會包含一些沒有威脅使用暴力的人士，與控罪的嚴重程度並不相稱。而且，「破壞社會安寧」很多程度上決取於是否他人是否「害怕」被告的行為會否造成一些損失，而非被告本身的行為。
18. 「暴力擾亂公共秩序」與現行「非法集結罪」有五項主要的分別：
 - A. 最高監禁6個月，準確反映罪行的嚴重性；
 - B. 使用暴力及威脅使用暴力是「暴力擾亂公共秩序」必要的元素，廢除「破壞社會安寧」較為模糊的定義；
 - C. 採用「合理堅定的人」測試，令法官考慮案情時不會過分詮釋其他人對被告的行為所作出的反應；
 - D. 只有使用暴力及威脅使用暴力的人負上刑責，單純參與集會並不構成罪行；
 - E. 只有該人士意識到自己的行為可能是暴力或威脅使用暴力時，才觸犯該法例。

暴動罪

19. 英國法律委員會於1983年報告亦指出，暴動罪原意在於避免以人數導致不合法的目的²。因此，12人或以上的集結才能反映暴動罪的嚴重性。報告亦指出「共同目標」屬於暴動罪必要的元素，因為暴動的危險在於人們為共同目標而犯罪，只是一群人於同一時間做相似的行為，不代表他們違反暴動罪。
20. 另外，現時社會上出現不少問題，事實上可以其他法例處理，包括《刑事罪行條例》第63條就縱火的有關罪行、《侵害人身罪條例》有關罪行等等，事實上不應隨意挪用暴動罪。
21. 修訂後的「暴動罪」與現行控罪主要有以下分別：
 - A. 最高監禁為3年，反映罪行的嚴重性。如有其他案情嚴重者，律政司可控以其他罪行；
 - B. 把集結人數要求由3人提高至12人。正如英國法律委員會所說，三人門檻太低，並不構成暴動威脅；
 - C. 加入「共同目的」作為必要控罪元素；
 - D. 只有使用暴力的人須負上刑責，單純參與集會並不構成罪行；
 - E. 暴動罪只可由陪審團於行使其刑事審判權的原訟法庭審訊。
 - F. 只有該人士意識到自己的行為可能是暴力時，才觸犯該法例。因此，假如一些人為了避免被追上而把雜物投擲到街上當路障，原則上他們並沒有違反暴動罪，因為他們的目的並非使用暴力。

《條例草案》

22. 本《條例草案》旨在修改及取代有關公眾集會或遊行的罪行，用更清晰的控罪元素重新定義相關控罪，令有關刑事責任和懲罰程度更公平，以改善適用於香港的《公民權利及政治權利國際公約》的遵守情況；基於暴動罪的嚴重性質，賦予被控暴動罪人士陪審團審訊的權利；限制在正在或可能舉行合法公眾集會的地方附近濫用截停和搜查的權力，以回應公眾對於最近所發生的事件的憂慮。
23. 草案第3條廢除《條例》第17B條公眾地方內擾亂秩序行為罪。
24. 草案第4及5條廢除《條例》第18條非法集結罪，並以暴力性擾亂治安罪取代。新加入的罪行的定罪元素更為清晰，而相關犯罪意圖元素重新定義為：只有某人意圖使用或威脅使用非法暴力，或者意識到自己的行為可能屬暴力或威脅暴力，才觸犯暴力性擾亂治安罪。相關懲罰比起廢除的非法集結為輕。

² R v Caird (1970) 54 Cr. App. R. 499

25. 草案第6條修訂《條例》第19條暴動罪，清楚訂明暴動罪必須包含暴力元素。只參與相關集結而沒有意圖作出相關暴力行為或意識到自己的行為可能屬暴力的人並不觸犯暴動罪及協助及教唆暴動罪。該條文賦予被告陪審團審訊的權利。
26. 草案第7條廢除《條例》第33條引用草案將會廢除的《條例》第18條的部分，令警方不可以在沒有合理相信附近地方有或可能有暴動的情況下，行使截停和搜查的權力。

諮詢

27. 我們曾在二零一九年二月十五日徵詢關注警權的民間團體，包括社會民主連線、香港人權監察、公民連繫、民間人權陣線、民權觀察、新婦女協進會、法政匯思及法夢等。與會者一致同意公安條例已過時，認為需要進行大規模修訂。但是，民間團體認為公安條例涉及範圍廣泛，一次過進行全面改革難以令公眾得悉當中內容，較難取得共識。因此，我們決定先修改「暴動罪」及「非法集結罪」，及後再逐步推出其他部分的條例草案。
28. 我們於二零一九年二月至七月期間徵詢執業大律師及法律學者的意見，他們均同意「破壞社會安寧」的定義十分過時，應予修訂，並支持《條例草案》。

查詢

29. 如有查詢，可與區諾軒議員辦事處(電話：3615 8454；電郵地址：info@aunokhin.hk)或朱凱迪議員辦事處(電話：3543 0634)聯絡。

區諾軒立法會議員辦事處
朱凱迪立法會議員辦事處

二零一九年十二月

本條例草案 旨在

修訂《公安條例》，修改及取代有關公眾集會或遊行的罪行，以改善適用於香港的《公民權利及政治權利國際公約》的遵守情況；賦予被控暴動罪人士陪審團審訊的權利；限制正在或可能舉行合法公眾集會的地方附近濫用截停和搜查的權力。

由立法會制定。

1. 簡稱

本條例可引稱為《2019年公安(修訂)條例》。

2. 修訂《公安條例》

《公安條例》(第 245 章)現予修訂，修訂方式列於第 3 至 7 條。

3. 廢除第 17B 條(公眾地方內擾亂秩序行為)

第 17B 條 ——

廢除該條。

4. 廢除第 18 條(非法集結)

第 18 條 ——

廢除該條。

5. 加入第 18A 條

在第 19 條之前 ——

加入

“18A. 暴力性擾亂治安

- (1) 凡有 3 人或多於 3 人集結在一起，使用或威脅使用非法暴力，而他們的行為合計起來會導致在場合理地堅定的人害怕其人身安全，每一位使用或威脅使用非法暴力的人即該人觸犯暴力性擾亂治安罪。
- (2) 只有某人意圖使用或威脅使用非法暴力，或者意識到自己的行為可能屬暴力或威脅暴力，該人才會觸犯暴力性擾亂治安罪。
- (3) 觸犯暴力性擾亂治安罪者，一經循簡易程序定罪，可處第 2 級罰款及監禁 6 個月。”。

6. 取代第 19 條

第 19 條 ——

廢除該條

代以

“19. 暴動

- (1) 凡有 12 人或多於 12 人集結在一起，為了共同目的而使用或威脅使用非法暴力，而他們的行為整體而言會導致在場合理地堅定的人害怕其人身安全，每一位為了共同目的而使用非法暴力的人即觸犯暴動罪。
- (2) 只有某人意圖使用暴力，或者意識到自己的行為可能屬暴力，該人才會觸犯暴力性擾亂治安罪。
- (3) 為免生疑問，現述明第(2)款同樣適用於協助及教唆暴動罪。
- (4) 觸犯暴力性擾亂治安罪者，一經循公訴程序定罪，可處監禁 3 年。
- (5) 暴動罪只可由陪審團於行使其刑事審判權的原訟法庭審訊。”。

7. 修訂第 33 條(在公眾地方管有攻擊性武器)

第 33(6)條 ——

廢除

“18 或”。

摘要說明

本條例草案的目的，是修訂《公安條例》(第 245 章)(《條例》)，以修改及取代有關公眾集會或遊行的罪行，用更清晰的控罪元素重新定義相關控罪，令有關刑事責任和懲罰程度更公平，以改善適用於香港的《公民權利及政治權利國際公約》的遵守情況；基於暴動罪的嚴重性質，賦予被控暴動罪人士陪審團審訊的權利；限制在正在或可能舉行合法公眾集會的地方附近濫用截停和搜查的權力，以回應公眾對於最近所發生的事件之憂慮。

2. 草案第 1 條列出簡稱。
3. 草案第 2 條指出本條例草案所修訂的成文法則。
4. 草案第 3 條廢除《條例》第 17B 條公眾地方內擾亂秩序行為罪。
5. 草案第 4 及 5 條廢除《條例》第 18 條非法集結罪，並以暴力性擾亂治安罪取代。新加入的罪行的定罪元素更為清晰，而相關犯罪意圖元素重新定義為：只有某人意圖使用或威脅使用非法暴力，或者意識到自己的行為可能屬暴力或威脅暴力，才觸犯暴力性擾亂治安罪。相關懲罰比起廢除的非法集結為輕。
6. 草案第 6 條修訂《條例》第 19 條暴動罪，清楚訂明暴動罪必須包含暴力元素。只參與相關集結而沒有意圖作出相關暴力行為或意識到自己的行為可能屬暴力的人並不觸犯暴動罪及協助及教唆暴動罪。該條文賦予被告陪審團審訊的權利。
7. 草案第 7 條廢除《條例》第 33 條引用草案將會廢除的《條例》第 18 條的部分，令警方不可以在沒有合理相信附近地方有或可能有暴動的情況下，行使截停和搜查的權力。

A BILL

To

Amend the Public Order Ordinance to amend and replace criminal offences related to public meetings or processions, in order to enhance compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights as applied to Hong Kong; to confer the right to jury trial to those accused of the offence of riot; and to limit the potential of abuse of stop and search powers within the vicinity of places where legitimate public assemblies are being or may be held.

Enacted by the Legislative Council.

1. Short title

This Ordinance may be cited as the Public Order (Amendment) Ordinance 2019.

2. Public Order Ordinance amended

The Public Order Ordinance (Cap. 245) is amended as set out in sections 3 to 7.

3. Section 17B repealed (disorder in public places)

Section 17B—

Repeal the section.

4. Section 18 repealed (unlawful assembly)

Section 18—

Repeal the section.

5. Section 18A added

Before section 19—

Add

“18A. Violent disorder

- (1) Where 3 or more persons who are present together use or threaten unlawful violence and the conduct of them (taken together) is such as would cause a person of reasonable firmness present at the scene to fear for his or her personal safety, each of the persons using or threatening unlawful violence is guilty of the offence of violent disorder.
- (2) A person is guilty of violent disorder only if the person intends to use or threaten violence or is aware that his or her conduct may be violent or threaten violence.
- (3) A person guilty of the offence of violent disorder is liable on summary conviction to a fine at level 2 and to imprisonment for 6 months.”.

6. Section 19 substituted

Section 19—

Repeal the section

Substitute

“19. Riot

- (1) Where 12 or more persons who are present together use or threaten unlawful violence for a common purpose and the conduct of them (taken together) is such as would cause a person of reasonable firmness present at the scene to fear for his or her personal safety, each of the

persons using unlawful violence for the common purpose is guilty of riot.

- (2) A person is guilty of riot only if the person intends to use violence or is aware that his or her conduct may be violent.
- (3) For the avoidance of doubt, it is declared that subsection (2) also applies to the offence of aiding and abetting a riot.
- (4) A person guilty of the offence of riot is liable on conviction on indictment to imprisonment for 3 years.
- (5) The offence of riot is only triable by a jury in the Court of First Instance acting in the exercise of its criminal jurisdiction.”.

7. **Section 33 amended (possession of offensive weapon in public place)**

Section 33(6)—

Repeal

“18 or”.

Explanatory Memorandum

The main object of this Bill is to amend the Public Order Ordinance (Cap. 245) (*Ordinance*) to amend and replace criminal offences related to public meetings or processions, in order to enhance compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights as applied to Hong Kong, by redefining them with more precise elements of offences and providing for a fairer apportionment of criminal liability and levels of punishment; to confer a right to jury trial for those accused of the offence of riot, in light of the sensitive nature of that offence; and to limit the potential of the abuse of stop and search powers within the vicinity of places where public assemblies are being or may be held, for which concerns have been raised during recent events.

2. Clause 1 sets out the short title.
3. Clause 2 introduces the enactment that is amended by the Bill.
4. Clause 3 repeals section 17B of the Ordinance.
5. Clauses 4 and 5 repeals section 18 of the Ordinance, and adds in its stead an offence of violent disorder. The elements of the new offence are more precise, and the mental element of the offence is refined such that only those who intends to use or threaten violence or is aware that his or her conduct may be violent or threaten violence may be guilty of it. The punishment is also lesser than the repealed offence of unlawful assembly.
6. Clause 6 substitutes section 19 of the Ordinance to make it clear that the use of unlawful violence is an element of the offence of riot. Anyone who just takes part in the assembly in question but does not intend to use violence or is aware that his or her conduct may be violent is not guilty of the offence of riot, or of aiding and abetting a riot. This clause also confers a right to jury trial for the accused person.

7. Clause 7 deletes the reference to section 18 of the Ordinance (which will be repealed), from section 33 of the Ordinance, such that the stop and search powers under section 33 of the Ordinance can no longer be exercised if there is no reasonable belief for a riot that is being or may be committed within the vicinity.