

處理與公眾集會及公眾遊行有關的《公安條例》的指引

本指引旨在協助執法人員及其他人士，從保障和平集會及遊行這兩項憲制權利，及維護國家安全、公共安全、公共秩序和他人權利自由的角度，了解《公安條例》（第 245 章）的法定舉行公眾集會/遊行通知機制，以及舉行公眾集會/遊行的相應責任。本指引只供參考，並非詳盡無遺。

《公安條例》下的舉行公眾集會/遊行通知機制

2. 根據《公安條例》，任何公眾集會或公眾遊行人數若超出法例規限，必須按照《公安條例》的規定向警務處處長提出通知，並在處長沒有作出禁止或提出反對，及遵照法例的規定和警務處處長施加的條件的情況下方可舉行。

3. 警務處處長（或獲授權人員）會仔細考慮每宗個案，作出風險評估，確保公眾集會及公眾遊行和平、安全、有序和合法地進行，不會引起不利於國家安全、威脅公共安全、擾亂公共秩序或損害他人的權利和自由的情況，並可為此合理需要，對已提出通知的公眾集會或公眾遊行主辦者施加活動條件。法定通知機制的實施合乎《基本法》和《香港人權法案》，在保障和平集會的權利與維護國家安全、公共安全、公共秩序和保障他人的權利和自由之間取得平衡，對於讓警方履行其職責，即採取合理和適當措施，使集會和遊行以和平、安全、有序和合法的方式進行，並同時維護國家安全、維持公共秩序公共安全，及保障他人的權利和自由，是有需要的。

有關的自由及限制

4. 和平集會及和平地進行公眾遊行的自由或權利是《基本法》和《香港人權法案條例》（第 383 章）保障的基本權利。《基本法》第三章列出香港市民享有的基本權利和訂明香港市民有遵守香港實行法律的義務。香港市民必須以合法的方式行使權利，不得以行使權利的名義而漠視遵守法律的責任。

5. 《基本法》第二十七條訂明：

“香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由。”

《基本法》第三十九條又訂明，《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。

6. 《香港人權法案條例》是根據適用於香港的《公民權利和政治權利國際公約》制定的本地法例。該條例第 8 條訂明《香港人權法案》，其中第十六條說明人人有保持意見和發表自由的權利；第十七條則訂明：

“和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。”

7. 《基本法》和《香港人權法案》所保障的是和平集會的權利。一旦牽涉暴力或威脅使用暴力（即“破壞社會安寧”），或非法干擾他人的權利和自由，或不合理地造成阻礙，都不能受到保障¹。

8. 即使是行使和平集會和發表自由的權利，《香港人權法案》和案例均說明有關權利並非絕對，而是可受到限制的。該等限制必須是法律所規定以及有需要為維護國家安全、或公共秩序，或公共衛生或風化等而限制的。

香港特區政府的憲制責任及主動責任

9. 《香港國安法》說明維護國家安全至為重要。根據《香港國安法》第三條，香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任，應當履行維護國家安全的職責；而警務處作為香港特別行政區行政機關的一部分，應當依據《香港國安法》和其他有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。此外，《警隊條例》（第 232 章）第 10 條明確規定，警隊的職責是採取合法措施以維持公安、保護公眾財產免受損失或損害。

10. 根據《基本法》第二十七條和《香港人權法案》第十七條²，市民擁有和平集會和遊行的自由和權利。和平集會的權利，當中涉及政府須採取合理和適當措施讓合法集會能和平進行的主動責任。這項責任並非絕對，因為政府不能保證合法集會或遊行將會和平進行，而政府具有靈活性廣泛的酌情權選擇所需採的管制措施。至於哪些措施屬於合理和適當，須視乎個別情況而定³。《香港國安法》第四條亦指出香港特別行政區維護國家安全應當尊重和保障人權，依法保護《基本法》和《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定享有的包括言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由在內的權利和自由。

11. 而《基本法》、《香港人權法案》和《香港國安法》當中所保障的權利和自由是有底線的，而非絕對的。《香港人權法案》第十七條亦明確規定，如有必要維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由，便可限制和平集會的權利。《香港國安法》第二條並說明香港特別行政區任何機構、組織和個人行使權利和自由，不得違背香港特別行政區《基本法》第一條和第十二條的規定，即香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，及香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。案例也指出，貫徹“一國兩制”的方針和維護國家統一及領土完整都極為重要，並可為這些目的對一些權利施加限制⁴。

12. 特區政府在便利集會及遊行人士表達意見的同時，也有責任維護國家安全，公共秩序、維持公共衛生等需要，並須取得平衡，兼顧其他人使用公眾地方或道路的權利及安全。參與公眾集

¹ 香港特別行政區 訴 楊美雲及其他人 (2005) 8 HKCFAR 137; 香港特別行政區 訴 周諾恆 (2013) 16 HKCFAR 837; 律政司司長 訴 黃之鋒及另二人 (2018) 21 HKCFAR 35。

² 見上文第 4 至 6 段。

³ 梁國雄及其他人 對 香港特別行政區一案的判決，(2005) 8 HKCFAR 229，第 22 段。

⁴ 香港特別行政區 訴 吳恭劭及另一人 (1999) 2 HKCFAR 442。

會或遊行的人士在行使自由表達訴求的權利時，理應在遵守香港法律和不影響社會秩序和維護國家安全的大前提下，和平有序地進行。

13. 主辦者和參加者都應該知道，《公安條例》規管公眾集會及遊行的相關條文，只保障和平而合法的公眾集會和遊行。不利於國家安全或公共安全、公共秩序或他人的權利和自由而進行的公眾集會和遊行並不受到保障。在某些情況下，和平集會權利的行使可被限制，目的是為了保障他人的權利和自由，防止擾亂公共秩序（例如以防集會以外的其他人士，因受到集會人士的刺激而做出即將破壞社會安寧的事情）。警方在現代社會執法的困難、人類行為的不可預測、執法目標優先次序和資源等都是相關的考慮因素；大型示威流動性高，難以管控和執法，和平示威也有可能隨時快速惡化變為涉及數百人的嚴重公共秩序事件⁵。

14. 警方除有明確的責任，須採取措施以確保合法舉行的集會能夠和平進行外，還有責任採取合法措施以維持公共秩序，維護國家安全及保障他人的權利和自由，這些責任警方都必須妥為兼顧⁶。當局在有需要的情況下，可考慮施加相稱的限制以規管集會。

主辦者的責任

15. 根據《公安條例》第 11(1)及 15(1)條，公眾集會或遊行的組織人及由他指定代替他行事的人（“主辦者”）必須在整個公眾集會或遊行進行期間出席該活動，並維持良好秩序和公共安全。

16. 《香港國安法》第六條訂明，維護國家主權、統一和領土完整是包括香港同胞在內的全中國人民的共同義務；在香港特區的任何機構、組織和個人都應當遵守本法和香港特區有關維護國家安全的其他法律，不得從事危害國家安全的行為和活動。

17. 基於上述法律規定，主辦者有責任確保公眾集會及公眾遊行和平、安全、有序和合法地進行，不會引起不利於國家安全、威脅公共安全、擾亂公共秩序或損害他人的權利和自由的情況。

18. 主辦者有責任確保公眾集會及公眾遊行在符合警方施加的條件的情況下進行。主辦者須遵從警務人員為確保條例相關規定及警方施加的條件獲得遵從或妥為履行而向他發出的任何指示（《公安條例》第 11 (5)及 15(4)條）。

19. 主辦者有責任採取適當措施並遵從及配合警方指示，包括向參加者傳遞訊息、作出呼籲或安排充足糾察等，防止活動被其他人士騎劫，以確保整個公眾活動進行期間均維持良好秩序，不會引起公共秩序混亂，不會發生任何不利國家安全的行為。若於公眾活動期間有任何違反不反對通知書條件或違法行為，警方會嚴正執法，主辦者和參與者更有可能需要承擔法律責任。

20. 由於主辦者須在整個公眾活動進行期間維持良好秩序及公共安全，警方在處理公眾活動通知時須考慮主辦者是否有能力與警方充分配合，確保公眾活動在整個活動進行期間都能夠和平有序合法進行，不影響國家安全、公共安全、公共秩序、他人的權利和自由；如主辦者明顯並無能力確保公眾活動和平有序合法進行，警方可基於相關風險評估，根據《公安條例》相關規定禁止或反對活動舉行。

⁵ 郭榮鏗及另 23 人訴行政長官會同行政會議及另一人 (2020) 23 HKCFAR 518，第 121 段。

⁶ 陳巧文對警務處處長 [2009] 4 HKLRD 797。

21. 主辦者遞交舉行公眾集會/遊行意向通知書時，會說明舉行公眾集會或遊行的目的，警方是在此基礎下作出風險評估，考慮是否發出不反對通知書。任何為其他目的而在同一場合舉行的公眾集會或公眾遊行（“其他公眾集會或公眾遊行”），均不屬於不反對通知書所涵蓋的公眾集會或公眾遊行，而組織或參與該等其他公眾集會或公眾遊行的人有可能干犯組織或參與未經批准集結。在此情況下，為確保不反對通知書所涵蓋的公眾集會及公眾遊行能夠和平、安全、有序和合法地繼續進行，主辦者有主動責任協助警方識別及分隔兩批參與者。

22. 若主辦者沒有合理辯解而違反警方為確保施加的任何條件獲得遵從而發出的指示，即屬犯罪，一經定罪最高可被判罰款\$5,000 及監禁 12 個月(《公安條例》第 17A(1A)條)。若主辦者明知而違反、或容受或准許任何人違反第 11(1)或 15(1)條就任何公眾集會或公眾遊行施加的任何規定，即屬犯罪，一經定罪最高可被判罰款\$10,000 及監禁 12 個月(《公安條例》第 17A(1)(b)條)。

23. 如在任何公眾活動中出現違反不反對通知書條件或出現可能會導致破壞社會安寧的行為，警方可根據《公安條例》第 17(1)-(3)條發出命令阻止舉行或解散該公眾活動；若有人不遵從警方命令，即屬犯罪，一經定罪最高可被判罰款\$10,000 及監禁 12 個月(《公安條例》第 17A(1)條)。

警務處處長施加條件及禁止

24. 根據《公安條例》，警務處處長具有酌情權，在有理由認為有必要的情況下，禁止、反對公眾集會及公眾遊行，或對這類集會及遊行施加條件，或對所有公眾聚集的進行作出管制及指示，並指明公眾遊行可行經的路線及可進行的時間，或對奏樂、說話或其他聲音等的限度，作出管制及指示及命令⁷。不過，他可施加的條件及在哪些情況下可禁止公眾集會或反對公眾遊行，均受法律約束。有一點是很重要的，這些法定權力的根本目的並非要限制行使有關權利，而是讓政府能履行其憲制責任及主動責任。如沒有權力在某些情況下施加條件或提出禁止或反對，便不能合理地保障國家安全及確保和平集會和遊行的進行，甚至可能令其他重要的社會和國家利益受到不必要的損害。

禁止或施加條件的準則

25. 《公安條例》規定可禁止或反對公眾集會及公眾遊行的舉行，或對其施加條件或其他限制的準則，是基於《公民權利和政治權利國際公約》和《香港人權法案》中對有關權利和自由可施加的限制。該等準則是原則性的表述，確保具有足夠彈性能適用於各種各樣的實際情況，讓市民在合乎法律規限的情況下得享相關權利和自由及讓政府能履行其憲制責任及主動責任。這些限制包括以下各項：

- i) 維護國家安全；
- ii) 維護公共安全；
- iii) 維護公共秩序；及
- iv) 保護他人的權利和自由。

⁷ 《公安條例》第 9、11、14 及 15 條，第 6 條賦予的酌情權適用於所界定即將或正在進行的公眾聚集。

國家安全

26. 就處長在限制和平集會的法定酌情權方面而言，“國家安全”一詞的定義是保衛中華人民共和國的領土完整及獨立自主⁸。特別注意的是，參考《香港國安法》和《中華人民共和國國家安全法》⁹，現代國家安全概念包括國家政權、主權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展和國家其他重大利益相對處於沒有危險和不受內外威脅的狀態，以及保障持續安全狀態的能力。此概念下任何一方面的利益受損，最終都將影響中華人民共和國的領土完整及獨立自主。在維護國家安全的原則及責任下，處長是需要禁止任何不利於國家安全的遊行和集會的舉行，或為維護國家安全而施加適當的條件。

公共安全

27. 就處長在限制和平集會的法定酌情權方面而言，“公共安全”指：

“人(即生命、身體無損或健康)或物件的安全¹⁰。”

公共秩序

28. “公共秩序”一詞在法律與秩序上的涵義指維持公眾秩序與防止擾亂公眾秩序¹¹。

保護他人的權利和自由

29. 就處長在限制和平集會的法定酌情權方面而言，“保護他人的權利和自由”指：

- i) 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
- ii) 保障其他人的私人財產，包括私人商業利益¹²在內。

有一點應予注意，就是法律亦要求主辦者和參加者顧及其他人的權利。因此，主辦者和參加者須接受本身的示威自由須受到一些限制。在民主社會，無論主辦者和參加者認為他們所爭取的目標是多重要，他們都應有這份包容。

30. 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

⁸ 《公安條例》第 2(2)條

⁹ 雖然《中華人民共和國國家安全法》並不在香港特別行政區實施，但國家安全的定義在一國的原則下，應是全國一致的。所以《香港國安法》及香港法律下國家安全的定義應和《中華人民共和國國家安全法》相同。

¹⁰ *U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary*, Manfred Nowak, 第 380 頁。

¹¹ 梁國雄及其他人 對 香港特別行政區 (2005) 8 HKCFAR 229, 第 82 段。

¹² *U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary*, Manfred Nowak, 第 382 至 383 頁。另見香港特別行政區 訴 區國權及其他人 [2010] 3 HKLRD 371, 第 53 段，在該段中法庭裁定，產權與個人在家中的私隱權都是受到憲制保障的權利，示威者若無進入私人住宅物業的許可，其示威權利便止於他人所屬物業就實際界限和地理範圍而言的界線。

- 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。

準則的應用

31. 應用上述準則時，必須與法庭認可能夠維護相關的自由準則一致。同時，準則須在重要的實際決定體現，例如：如何在行使相關的自由時維持公共秩序。處長須靈活處理此事宜，而他的酌情禁止公眾集會，反對公眾遊行或對有關集會或遊行施加條件的權力均受到法律約束。處長考慮運用酌情權時，必須引用“相稱性”的原則。

“相稱性”的原則

32. 終審法院在希慎興業有限公司對城市規劃委員會 (2016) 19 HKCFAR 372 一案中檢討其對“相稱性”的處理方式。法律可對受憲制保障的基本權利施加限制，而法院會採取一項名為“相稱性分析”的程序釐定此等限制的可容許程度，程序涉及以下四個步驟：—

- (i) 該限制是否為了達致某合法目的；
- (ii) 該限制是否與達致該目的有合理關聯；
- (iii) 該限制是否屬與達致該目的相稱的手段；以及
- (iv) 須審視受質疑措施的整體影響，了解所得的整體利益與個人權利被侵蝕兩者之間，是否已取得恰當平衡。

33. 就上文第(i)項考慮，如有理由認為公眾集會或遊行的目的危害國家安全，為履行《香港國安法》第三條中有效防範和制止危害國家安全的行為和活動的責任，處長應作出禁止或提出反對有關公眾集會或遊行的進行。

34. 另外，上文第(iii)項考慮的因素視乎所依賴的準則及全部事實情況而定。以公共秩序為例，處長須考慮各方面的公共秩序，如交通狀況及人群控制。視乎事件的情況，相關的因素包括擬舉行遊行的日期及時間、遊行路線的地勢及周邊環境、可能出現的反對團體及公眾反應等。

提出禁止或反對前可施加條件

35. 如警務處處長合理地認為，可藉施加條件，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，則處長不得行使其權力，以禁止擬舉行的公眾集會或反對舉行公眾遊行。該等條件須經相稱性分析以驗證其具充分理由而施加¹³。

¹³ 《公安條例》第 9(4)條及第 14(5)條。

提供理由的責任

36. 如處長決定不接納較短時間的通知¹⁴，以及他有理由禁止或反對或對已作出通知的公眾集會或遊行施加條件¹⁵，他便有法定責任¹⁶提供理由。這項責任是提供充分理由，而不只是簡單的結論¹⁷。

上訴委員會

37. 為免不拖延處理關於公眾集會及遊行的爭議，公眾集會及遊行上訴委員會會盡快召開聆訊。上訴委員會毋須遵從正式的證據規則，以期方便公眾人士進行有關程序。上訴委員會於聆訊上訴後，可維持、推翻或更改上訴所針對的禁止、反對或條件¹⁸。

有用背景資料

案件

- a) 女皇 訴 陶君行 [1994] 2 HKC 293 ;
- b) 香港特別行政區 對 吳恭劭及另一人 (1999) 2 HKCFAR 442 ;
- c) 梁國雄及其他人 對 香港特別行政區 (2005) 8 HKCFAR 229 ;
- d) 楊美雲及其他人 訴 香港特別行政區 (2005) 8 HKCFAR 137 ;
- e) 陳巧文 對 警務處處長 [2009] 4 HKLRD 797 ;
- f) 香港特別行政區 訴 區國權及其他人 [2010] 3 HKLRD 371 ;
- g) 香港特別行政區 訴 周諾恆 (2013) 16 HKCFAR 837 ;
- h) 希慎興業有限公司 對 城市規劃委員會 (2016) 19 HKCFAR 372 ;
- i) 律政司司長 訴 黃之鋒及另二人 (2018) 21 HKCFAR 35 ; 以及
- j) 郭榮鏗及另 23 人 訴 行政長官會同行政會議及另一人 (2020) 23 HKCFAR 518 。

文本

- a) *U.N. Covenant on Civil & Political Rights CCPR Commentary (Articles 18 & 21) by Manfred Nowak*

¹⁴ 根據《公安條例》，處長收到舉行公眾遊行的意向通知後，必須在指明的時限內將決定通知有關人士。

¹⁵ 如上文第 35 段所述，處長具有酌情權禁止、禁止公眾集會或反對公眾遊行或對這類集會及遊行施加條件。

¹⁶ 《公安條例》第 9(2)條，第 11(3)條，第 14(2)條及第 15(2)條。

¹⁷ 梁國雄及其他人 對 香港特別行政區 (2005) 8 HKCFAR 229，第 59 段。

¹⁸ 《公安條例》第 44(4)條。