

關於和平集會自由之問與答 (香港)

Q1: 什麼是和平集會自由權？



和平集會自由權保護人們出於特定目的（主要為表達性目的）進行的非暴力集會。這是一項個人權利，也可以在團體中行使。

Q2: 和平集會自由權的國際標準是什麼？

根據聯合國《公民權利和政治權利國際公約》（1966年）第二十一條，除非以下情況為民主社會所需且有法可依，否則不得對這項權利的行使加以任何限制：

- 國家安全
- 公共安全
- 公共秩序
- 保護公共衛生或風化
- 保護他人的權利和自由



Q3: 和平集會自由權為什麼重要？

根據人權事務委員會第37號一般性意見（2020年），和平集會自由權有助於承認和實現包括經濟、社會和文化權利在內的一系列其他權利，這對邊緣化的群體尤為重要。只有當其他通常與之有交疊的權利（比如表達自由、結社自由和政治參與）受到保護時，和平集會自由權才可能受到充分保護。不尊重和不確保和平集會自由權通常是鎮壓的標誌。

Q4: 香港民眾有和平集會自由權嗎？

有的！和平集會自由權受到香港憲制性文件《基本法》（1997年）的保障。具體而言，該法在第三章第二十七條規定「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。」香港的所有民眾都具有這項權利，包括公民、外國人、沒有證件的移民、尋求庇護者、難民以及無國籍人士。此外，和平集會自由權適用於任何規模的集會：哪怕只有一位抗議者也享受同等保障。

Q5: 和平集會自由權保障哪一種集會？

和平集會自由權保障所有和平集會，無論是室內還是戶外、公共還是私人、靜止還是移動，不限形式。受保護的集會例子包括：抗議、會議、遊行、集會、靜坐、燭光守夜和快閃行動。重要的是，《公民權利和政治權利國際公約》第二十一條還保護線上集會、線上線下混合式集會，以及對這些集會的遠程參與！

Q6: 舉行集會需要獲得許可嗎？

不需要！根據第37號一般性意見，需要申請許可削弱了和平集會作為一項基本權利的概念，因此即興自發的集會也受保護。沒有事先向當局通知集會打算並不會導致參與集會成為非法行為，也不應被當局用來作為驅散集會、逮捕參與者或召集人，或者毫無理由地加以不當制裁的理由。只要集會參與者的行為是和平的，那麼即使召集人或參與者沒有遵守某些與集會相關的境內法律要求，參與者也仍然受到保護。

Q7: 在香港舉行集會需要提前通知嗎？這符合國際標準嗎？



在香港，《公安條例》（1967年）要求至少提前七天向警務處處長提交關於舉行公眾遊行和公眾集會的意向通知。自2020年起，警務處處長沒有對此發出過「不反對通知」，直到2023年初才有一些集會收到通知。但當局以安全為由，新添了諸如在集會期間佩戴有編號的掛頸牌等新要求。

根據第37號一般性意見，沒有通知集會並不免除當局為集會提供便利和保護參與者的義務。只有當事先通知會有助於當局為和平集會提供便利和保護他人的權利時，這項要求才是可以接受的。政府不得濫用這項要求來阻止和平集會。此外，通知程序應當透明，不應過於官僚繁瑣，而且要相稱和免費。

Q8: 政府在和平集會方面有哪些義務？

政府有義務尊重和保護和平集會、不干預和平集會，還應保護和平集會及其參與者。這對線上集會同樣適用。政府必須保護所有和平集會不受干預、不當限制和隱私侵犯。（不當限制也可能是來自互聯網服務商和中間機構的限制。）根據第37號一般性意見，對線上活動的任何限制都必須遵從與對表達自由的限制相同的條件。

Q9: 和平集會有任何限制嗎？

任何限制都必須滿足合法性的要求，而且是必要且相稱的。重要的是，政府有責任證明這些限制的正當性。《公民權利和政治權利國際公約》第二十一條列舉了可能的限制理由，包括國家安全、公共安全、公共秩序、保護公共衛生和風化，以及保護他人的權利和自由。但是，限制不得帶有歧視性、損害權利的實質，或以打擊參與集會的積極性或造成寒蟬效應為目的。施加任何限制都應以便利權利的行使為指導目標，而不是尋求對權利施加不必要和不相稱的限制。

禁止某一集會的做法只能作為最後手段實施。在有必要施加限制時，政府應首先嘗試侵擾性最小的措施。政府還應考慮先允許集會舉行，事後再決定是否應就活動期間可能發生的違規行為採取措施，而不是事先施加限制。對參與和平集會的任何限制都應該針對個案具體問題具體分析，因為一概的限制具有不公平的不相稱性。

Q10: 什麼樣的集會或參與者算是暴力的？暴力的集會就不受保護了嗎？

重要的是，一般推定傾向於將所有集會視為和平集會！根據第37號一般性意見，暴力行為是指參與者使用了可能造成傷亡或嚴重財產損害的武力。因此，僅僅是推搡或擾亂行人和車輛交通並不構成暴力。攜帶能夠實施暴力或抵禦暴力的物品不一定是暴力行為。這必須逐案審查，並考慮到意圖、法律規定、當地習俗以及這些物品帶來的風險。

當局或代表當局行事的密探對和平集會參與者實施的暴力，並不會使集會成為非和平集會。反示威者和其他沒有參加集會的民眾實施的暴力也是如此。孤立的暴力行為不會使整個集會成為非和平集會：其必須條件是暴力行為在參與者中普遍存在。只有在當局能夠證明具體參與者在煽動暴力、有暴力意圖並計劃付諸行動，或者即將造成暴力的情況下，這些參與者的行為才可被視為暴力。

Q11: 如果警方或當局使用武力怎麼辦？他們可以這樣做嗎？

執法人員只能出於合法的執法目的使用最低限度的必要武力：一旦使用武力的必要性不再，就不允許再訴諸武力。使用武力必須是相稱的：境內法律不得授予執法人員基本上不受限制的權力，也不得允許肆意、過度或帶有歧視地對集會參與者使用武力。



執法人員有義務首先用盡非暴力方法，並在使用暴力手段之前發出警告，除非這兩種做法均無效。凡是使用武力，都必須符合適用於《公民權利和政治權利國際公約》第六條和第七條的合法性、必要性、相稱性、預防和不歧視的基本原則，使用武力者必須對每一次使用武力負責。境內立法必須遵循《執法人員使用武力和火器的基本原則》（1990年）和《聯合國關於在執法中使用低致命武器的人權指南》（2020年）中所述的國際法律標準。

Q12: 香港警方的表現如何？香港法律對執法人員使用武力有什麼規定？

香港執法人員過度使用武力一直是近年來引人關注的話題，在2019年的反送中抗議運動期間尤其如此。根據《公安條例》，香港警方可以使用武力來阻止舉行、停止或解散公眾集會，並逮捕任何拒捕或逃避逮捕的嫌疑人。《警務條例》特別補充說：「任何……可被合法逮捕的人，如強行抗拒為逮捕他而作的行動，或企圖逃避逮捕，則警務人員或其他人可使用一切必需的辦法，以執行逮捕。」2019年8月，聯合國人權事務高級專員發言人發表聲明，呼籲香港政府調查涉及過度使用武力的事件，並進行糾正，確保當局遵守應對集會參與者的規則。

令人震驚的是，2019年9月30日，香港警務處使用武力的指引準則經過修訂，給予警方更多使用武力的自由裁量權，而關於使用武力的問責要求則被取消。該指南還建議警方在遭遇「頑強對抗」時考慮使用催淚氣體和胡椒噴霧，在遭遇「暴力攻擊」的情況下考慮使用橡皮子彈、水炮車、催淚劑和布袋彈。這些並不符合《執法人員使用武力和火器的基本原則》（1990年）和《聯合國關於在執法中使用低致命武器的人權指南》（2020年）中所述的國際法律標準。