



判决摘要

郭荣铿及其他人（郭及其他人） 诉 行政长官会同行政会议及
另一人（答辩人）
梁国雄（梁） 诉 律政司司长及另一人（答辩人）
民事上诉 2019 年第 541, 542, 583 号; [2020] HKCA 192

裁决 : 答辩人就(1)《紧急情况规例条例》上诉得直, (2)《禁止蒙面规例》上诉部份得直
郭及其他人、梁的交相上诉被驳回
聆讯日期 : 2020 年 1 月 9 日至 10 日
判决日期 : 2020 年 4 月 9 日

背景

1. 高等法院原讼法庭于 2019 年 11 月 18 日的判决及 11 月 22 日(关于济助及讼费)的判决, 批准申请人的司法复核申请, 裁定(i)《紧急情况规例条例》(第 241 章) (“《紧急条例》”) 及根据该条例订立的《禁止蒙面规例》(第 241K 章) (“《禁蒙面规例》”) 属违宪及无效 (“**第一层挑战**”), 及(ii)《禁蒙面规例》第 3(1)(b)至(d)条及第 5 条属违宪及不具法律效力 (“**第二层挑战**”)。答辩人不服裁决并提出上诉, 郭及其他人、梁则提出交相上诉。
2. 案件背景事实载于上诉法庭判案书第 1 至 20 段。¹
3. 上诉法庭于判案书第 29 段覆述了司法复核申请理由。²

¹ 综合而言, 自 2019 年 6 月起, 香港经历了一连串反对《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律协助法例(修订)条例草案》的示威活动。示威往往演变成激烈的社会冲突, 严重扰乱公共秩序, 当中包括袭击他人、纵火, 以及破坏行为。为应对这情况, 行政长官会同行政会议在 2019 年 10 月 4 日行使《紧急条例》第 2 条赋予的权力, 宣布基于出现「危害公安」的情况, 订立《禁蒙面规例》。《禁蒙面规例》(除其他外) 订明任何人如没有合理辩解在公众集结或游行时使用相当可能阻止识辨身分的蒙面物品, 例如面具, 即属犯罪, 并授权警务人员要求任何人除去蒙面物品, 并且在该人拒绝时, 在必要时使用武力除去该蒙面物品。《禁蒙面规例》在 2019 年 10 月 5 日零时生效。

² 摘要:



4. 上诉法庭判案书第 31 至 37 段总结了原讼法庭就每宗司法复核申请理由的裁决。³ 简而言之，就第一层挑战而言，原讼法庭只根据理由 1（转授立法权理由）裁定《紧急条例》在授予或转授行政长官会同行政会议权力在危害公安的情况时订立规例及《禁蒙面规例》属违宪及无效，而并非根据理由 2（隐含废除理由）及理由 3（依法规定理由），惟对理由 4（合法性原则理由）不作出任何裁决。就第二层挑战而言，《禁蒙面规例》第 3(1)(b)至(d)条及第 5 条基于理由 5A（第 3 条相称性理由）及理由 5B（第 5 条相称性理由）被裁定属违宪和不具法律效力。

（原讼法庭的判案书全文载于 https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=125452&QS=%2B&TP=JU）

第一层挑战

1. 理由 1 — 《紧急条例》等同立法机关把一般立法权，在不得授予或转授的情况下授予或转授行政长官会同行政会议，违反《基本法》下的宪制框架。
2. 理由 2 — 整条《紧急条例》或其抵触《香港人权法案条例》（第 383 章）第 5 条的部分已被《香港人权法案条例》第 3(2)条废除。
3. 理由 3 — 《紧急条例》并不符合《基本法》第三十九条「依法规定」的规定。
4. 理由 4 — 《禁蒙面规例》属越权，即超越《紧急条例》赋予行政长官会同行政会议的权力。

第二层挑战

5. 理由 5A — 《禁蒙面规例》第 3 条不相称地限制受《人权法案》第五、十四、十五、十六和十七条及《基本法》第二十七条保障的权利和自由。
6. 理由 5B — 《禁蒙面规例》第 5 条不相称地干预受《基本法》第二十七、二十八和三十一条及《人权法案》第五条第（一）款和第八、十四和十六条保障的权利和自由。

³ 撮要：

1. 理由 1 — 《紧急条例》授予或转授行政长官会同行政会议权力在危害公安的情况时订立规例不符合《基本法》的规定，尤其是考虑到《基本法》第二、八条、第十七条第（二）款、第十八、四十八、五十六条、第六十二条第（五）款、第六十六条及第七十三条第（一）款。
2. 理由 5A — 尽管《禁蒙面规例》第 3 (b)至(d)条对基本权利所施加的限制与正当的社会目的有合理关连，有关限制超乎为达致该等目的之合理所需。
3. 理由 5B — 《禁蒙面规例》第 5 条所施加的限制超乎合理所需。



5. 答辩人于 2019 年 11 月 25 日存档上诉通知书，就原讼法庭在理由 1、理由 5A 和理由 5B 上作出的裁决提出上诉（见上诉法庭判案书第 6 至 7 段列举的上诉理由）。梁和郭及其他人则分别于 2019 年 12 月 16 日提交交相上诉通知书，就原讼法庭在理由 2、理由 3 和/或理由 5B 上作出的裁决提出交相上诉（见上诉法庭判案书第 8 至 10 段列举的交相上诉理由）。

争议点

6. 就第一层挑战而言，主要争议点是《紧急条例》把订立主体法例抑或附属法规的一般立法权力授予或转授行政长官会同行政会议。就第二层挑战而言，主要争议点是《禁蒙面规例》第 3(1)(b)至(d)条及第 5 条对基本权利所施加的限制是否符合相称性验证标准及在分析时应当采纳的标准（见上诉法庭判案书第 156 至 164 段）。

律政司就上诉法庭的裁定的摘要

（上诉法庭的判案书全文（只有英文版）载于 https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=127372&QS=%2B&TP=JU）

答辩人的上诉（理由 1，理由 5A 及理由 5B）

7. 首先，上诉法庭指出如下：
- (1) 法庭在《基本法》的宪制框架下有司法管辖权及宪制责任去检视已被采用为香港特区法律的原有法律是否合乎《基本法》；（第 45 及 49 段）
 - (2) 确认审视《紧急条例》是否合乎《基本法》是建基于延续性这主旨上；（第 58 段）
 - (3) 于 1997 年前，立法局可以有限度地将立法权力授予港督，使其依据某赋权条例来制定附属法规。基于延续性这主旨，在不抵触于《基本法》下必需改变的事宜的前



提下，此宪制性安排跟 1997 年前的大致相似。(第 86 及 91 段)

8. 上诉法庭进一步确认香港特区政府属行政主导，而行政长官可根据立法会的授权，于咨询行政会议后提交法案以及制定附属法规（并获《基本法》第五十六条第（二）款确认）。立法会依然是在《基本法》规定所约束下行使一般立法权力的立法机关。普通法下的授权原则于 1997 年后也依旧存在。（第 93 至 97 及 100 段）
9. 就上诉法庭在判案书第 121 段裁定原讼法庭没有对延续性这主旨予以足够比重，上诉法庭指出：
 - (1) 《基本法》已预设《紧急条例》是处理紧急及危害公安情况计划中一个不可或缺的方案；《紧急条例》是合乎《基本法》的，亦应保留为香港法例的一部分，以避免留下一个重大的法律漏洞；（第 111 段）
 - (2) 法庭亦可对行政长官会同行政会议行使有关权力及其订立的紧急情况规例进行审视。（第 120 段）
10. 上诉法庭于第 152-153 段总结指《紧急条例》赋权行政长官会同行政会议所制定的紧急情况规例属附属法规而非主体法例，故没有抵触《基本法》。关于某些被质疑的《紧急条例》主要特点，上诉法庭其中裁定：
 - (1) 原讼法庭未有重视《紧急条例》及紧急情况规例的本质；由于应对紧急或危害公安的情况需要紧急的应对措施，所制定规例的范畴必然是宽广的。（第 126 及 128 段）
 - (2) 纵使「危害公安」没有详尽定义，不能争议的是行政长官会同行政会议有权决定危害公安的情况是否存在，而在建基于韦恩斯伯里或 Padfield 原则⁴上的司法审视下，行政长官的作为并非不受规管；所有紧急情况规例亦不

⁴ 该原则指在公法中没有不受约束的酌情权，而法定权力必须用作贯彻政策和立法目的，并按法律由法庭厘定。



能违反《基本法》；(第 131 至 133 及 136 段)

- (3) 虽然《紧急条例》及紧急情况规例的本质支持《紧急条例》第 2(1)条的广泛应用是必需的，但紧急情况规例仍须于立法会通过先订立后审议的程序；由于《紧急条例》必须符合《基本法》的规定（包括《基本法》第七十三条第(一)款规定立法会对紧急情况规例的管控），行政长官会同行政会议不能修定或暂停先订立后审议的程序。（第 137 及 149 段）

11. 至于第二层挑战中的理由 5A，上诉法庭推翻原讼法庭有关《禁蒙面规例》第 3(1)(b)条的裁决。上诉法庭指出示威和集结的权利并非绝对，而在相称性原则验证中应采纳较为严格的不超乎所需标准。(见上诉法庭判案书的第 158 及 175 段)。上诉法庭裁定《禁蒙面规例》第 3(1)(b)条没有超乎为达致正当目的之所需，并在寻求为社会带来裨益和该限制损害了个人权利两者之间，取得公正的平衡：

- (1) 原讼法庭没有考虑《公安条例》(第 245 章)下有关未经批准集结施加制裁的条文属防范性质、有关维持公共秩序，尤其在危害公安的情况下的重要性，以及《公安条例》第 17(3)条下的保障；(第 211, 212 及 218 段)
- (2) 上诉法庭指出各种未经批准集结的情况不尽相同，并强调未经批准集结引起合理和重大的公共秩序考虑。特别是当有示威者于经批准或已作出通知的集会中作出违反警方所施加的条件的行为，负责警务人员根据《公安条例》第 17(3)条发出停止或解散命令（有关决定在运作层面需符合相称性原则验证标准）时，该集会便变成未经批准集结。逗留在现场的人便违反了有关命令；(第 217, 224 及 243 段)
- (3) 《禁蒙面规例》第 4 条下的合理辩解作为辩护理由为不知悉任何根据《公安条例》第 17(3)条所作出的命令或没有合理机会离开现场的示威者提供充分保障；(第 233 及



238(5)段)

- (4) 上诉法庭认可《禁蒙面规例》第3条阻遏对暴力示威者暗中鼓励及回避执法的正当目的。蓄意违反为维持公共秩序及保障他人的权利而设立的《公安条例》机制与作出构成非法集结的行为同样应受谴责。(第221, 231及237段)
12. 考虑到有关当局有权力规管合法的集结使其得以安全及和平地进行, 也有权力在聚集被暴力或扰乱秩序的行为骑劫时解散聚集, 上诉法庭裁定没有理据进一步以《禁蒙面规例》第3(1)(c)及(d)条限制合法公众集结或公众游行。(第243及247段)
13. 至于《禁蒙面规例》第5条, 上诉法庭认为现有的法定权力已足以实现有关的执法目标, 故裁定没有理据支持该条所给予比原有法定权力更广泛的权力, 并裁定如此广泛及不受限制的权力抵触法律应提供恰当保障以防止基本权利被任意干扰的理念。(第270及281段)

郭及其他人、梁的交相上诉 (理由2至理由4)

14. 上诉法庭撤销郭及其他人、梁的交相上诉时, 采纳原讼法庭的理据。尤其是:
- (1) 理由2(隐含废除理由) — 上诉法庭同意《紧急条例》没有被《香港人权法案条例》第5条隐含废除, 并强调当局正式宣布紧急状态的情况及其他情况的分别。前者容许援引《紧急条例》订立的规例减损《人权法案》所保障的权利, 后者则要求有关规例必须符合「依法规定」及「相称性」的双重验证标准。(第294段)
- (2) 理由3(依法规定理由) — 上诉法庭同意《紧急条例》没有违反「依法规定」的规定;《紧急条例》本身没有局限或限制任何基本权利, 亦没有授予或转授行政长官会同行政会议无约束及无限制的权力, 以致无法为滥用的情



况提供独立的保障。(第 315, 331 至 338 段)

- (3) 理由 4 (合法性原则理由) — 上诉法庭同意《紧急条例》容许订立《禁蒙面规例》;立法机关确实客观地有意授予行政长官会同行政会议广泛的权力订立规例,包括对权利及自由施加限制的规例。(第 351 段)

律政司

民事法律科

2020 年 4 月