



判決摘要

郭榮鏗及其他人 訴 行政長官會同行政會議及另一人
梁國雄 訴 律政司司長及另一人
終院民事上訴 2020 年第 6、7、8 及 9 号(就民事上訴 2019 年
第 541、542 及 583 号提出的上訴)；[2020] HKCFA 42

裁決 : 申請人就《緊急情況規例條例》及《禁止蒙面規例》上訴
被駁回，答辯人就《禁止蒙面規例》上訴得直
聆訊日期 : 2020 年 11 月 24 至 25 日
判決/裁決日期 : 2020 年 12 月 21 日

背景

1. 上訴法庭在日期為 2020 年 4 月 9 日的判決裁定答辯人就原訟法庭 2019 年 11 月 18 及 22 日的裁決(當中裁定申請人的司法覆核申請勝訴)所提出的上訴部分得直，並裁定(i)《緊急情況規例條例》(第 241 章)(“《緊急條例》”)合憲，而根據該條例訂立的《禁止蒙面規例》(第 241K 章)(“《禁蒙面規例》”)第 3(1)(b)條屬相稱；以及(ii)《禁蒙面規例》第 3(1)(c)及(d)條屬不相稱(“裁決”)。梁國雄先生(“梁先生”)和 24 名(前)立法會議員，以及行政長官會同行政會議和律政司司長不服裁決並提出上訴。
2. 背景事實簡載於終審法院判決第 11 至 12 段(上訴法庭判決第 1 至 20 段載述背景事實詳情)。¹
3. 司法覆核理由覆述於終審法院判決第 14 段。²
4. 原訟法庭根據理由 1(轉授立法權理由)，裁定《緊急條例》(在其賦權行

¹ 綜合而言，自 2019 年 6 月起，香港經歷了一連串反對《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例(修訂)條例草案》的示威活動。示威往往演變成激烈的社會衝突，嚴重擾亂公共秩序，當中包括襲擊他人、縱火，以及破壞行為。為應對這情況，行政長官會同行政會議在 2019 年 10 月 4 日行使《緊急條例》第 2 條賦予的權力，宣布基於出現“危害公安”的情況，訂立《禁蒙面規例》。《禁蒙面規例》(除其他外)訂明任何人如沒有合理辯解在公眾集結或遊行時使用相當可能阻止識辨身分的蒙面物品，例如面具，即屬犯罪，並授權警務人員要求任何人除去蒙面物品，並且在該人拒絕時，在必要時使用武力除去該蒙面物品。《禁蒙面規例》在 2019 年 10 月 5 日零時生效。

² 摘要：

1. 理由 1 — 《緊急條例》等同立法機關把一般立法權違憲地轉授行政長官會同行政會議，違反《基本法》多項條文。
2. 理由 2 — 整條《緊急條例》或其牴觸《香港人權法案條例》(第 383 章)(“《人權法案條例》”)第 5 條的部分已被《人權法案條例》第 3(2)條隱含廢除。
3. 理由 3 — 《緊急條例》違反《基本法》第三十九條“依法規定”的規定。
4. 理由 4 — 基於合法性原則，《禁蒙面規例》屬越權。
5. 理由 5A — 《禁蒙面規例》第 3 條等同不相稱地限制根據《香港人權法案》(“《人權法案》”)第五、十四、十五、十六、十七條和《基本法》第二十七條可享有身體自由和私生活、發表自由及和平集會的權利。
6. 理由 5B — 《禁蒙面規例》第 5 條不相稱地限制受《人權法案》及《基本法》保障的相關權利和自由。



政长官会同行政会议在危害公安的情况下订立规例的范围内)及《禁蒙面规例》属违宪及无效。至于针对《禁蒙面规例》的挑战，原讼法庭裁定《禁蒙面规例》第 3(1)(b)至(d)及 5 条不相称地限制相关权利，因此属违宪和不具法律效力。

(原讼法庭的判决全文(只有英文版)载于

https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=125452&QS=%2B&TP=JU)

5. 上诉法庭判决后所导致的情况概述于终审法院判决第 18 段。简而言之，《紧急条例》(在其赋权行政长官会同行政会议在危害公安的情况下订立紧急规例的范围内)被裁定合宪(即政府就《紧急条例》上诉得直，申请人的交相上诉则被驳回)。《禁蒙面规例》第 3(1)(a)条的合宪性没有受挑战；《禁蒙面规例》第 3(1)(b)条被裁定合宪，但第 3(1)(c)至(d)及 5 条被裁定违宪(即政府就《禁蒙面规例》第 3(1)(b)条上诉得直，就第 3(1)(c)至(d)及 5 条上诉则被驳回)。

(上诉法庭的判决全文(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)

6. 申请人和政府在 2020 年 5 月不同日子提交动议通知书，申请人就上诉法庭对《紧急条例》及《禁蒙面规例》第 3(1)(b)条的裁决申请上诉许可，而政府仅就上诉法庭对《禁蒙面规例》第 3(1)(c)至(d)条(不涉第 5 条)的裁决申请上诉许可。

争议点

7. 本案的争议点在于(1)在《基本法》之下，行政长官会同行政会议是否获立法会合法授权根据《紧急条例》制定《禁蒙面规例》(即合宪性的争议点)；以及(2)如《紧急条例》获裁定合宪，而《禁蒙面规例》亦根据该条例妥为订立，则《禁蒙面规例》的若干条文是否相称地限制受保障权利(即相称性的争议点)。(判决第 3 至 4 段)

律政司就终审法院的裁定的摘要

(终审法院的判决全文(只有英文版)载于

https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/ju/ju_frame.jsp?DIS=132501

司法机构发出的新闻摘要载于

https://legalref.judiciary.hk/doc/judg/html/vetted/other/en/2020/FACV000006_2020_files/FACV000006_2020CS.htm)



合宪性的争议点

8. 首先，法院注意到原讼法庭和上诉法庭就《紧急条例》是否合宪得出相反结论；而上诉法庭是依据审视《紧急条例》合宪与否是建基于延续性这主旨上这一点，推翻原讼法庭的裁决。法院亦接纳，在《基本法》之下，行政长官、行政机关、立法机关和司法机关各自担当不同角色，行使不同权力和履行不同职能，而全国人民代表大会授予香港特区行使的立法权由立法会即香港特区的立法机关行使。(判决第 29 至 30 及 34 段)
9. 然而，法院澄清，这并不代表行政长官和行政机关在为香港特区立法的工作上没有角色。法院虽然确认香港特区的立法权仅赋予立法会，而立法会不能把制定主体法例的权力转授任何人(包括行政长官会同行政会议)，但亦指出这不代表立法会不能转授制定附属法规的权力。因此，需考虑的问题应为：事实和实质上，《紧急条例》是否一条把制定主体法例的一般立法权转授行政长官会同行政会议的法例(违宪)；还是《紧急条例》只授权行政长官会同行政会议在紧急或危害公安的情况下制定附属法规(合宪)。(判决第 35 至 37 段)
10. 法庭确认，就紧急或危害公安的情况而言，不论立法机关是否举行会议，行政机关获授予广泛而灵活的立法权至关重要。虽然在紧急(或危害公安)情况下的考虑因素全然不同，但这不代表订立紧急规例的既授权力可以毫无制约和不受指引约束。另一方面，行政长官会同行政会议订立紧急规例的权力，以及据此订立的任何规例，均受《紧急条例》下的规定、法院、立法会和《基本法》所管控和约束。(判决第 44、47 及 49 段)
 - (1) 《紧急条例》第 2(1)条要求行政长官会同行政会议须真诚行事，这点可予以司法复核；该条亦规定，如行政长官会同行政会议认定紧急或危害公安的情况已经出现，则该结论从公法角度而言必须是合理的。然而，尽管“紧急”或“危害公安”在本质上无法详尽无遗地界定，行政长官会同行政会议仍应予以一定的酌情决定权，以决定紧急或危害公安的情况是否已经发生。(第 50 至 54 段)
 - (2) 行政长官会同行政会议行使订立规例的权力时受司法管控，即行政长官会同行政会议指紧急或危害公安的情况已经发生的结论必须出于真诚，而订立的规例必须是为处理此等紧急或危害公安的情况，并且必须符合公众利益。(第 55 至 56 段)
 - (3) 立法会对根据《紧急条例》订立的规例保留全面管控，因为该等规例须于立法会通过先订立后审议的程序。即使提出私人条例草案以修订或废除任何已订立的规例，在政治上或其他方面有困难，但对在《紧急条例》下立法会是否把一般立法权转授行政长官会同行政会议的法律状况并无影响。(第 57 至 58 及 64 段)



- (4) 最后，行政长官会同行政会议行使相关权力时受宪制管控。除非有关规例符合“依法规定”及“相称性分析”的验证准则，否则不得限制《基本法》第三十九条所保证的《人权法案条例》中所保障的基本权利。(第 69 段)
11. 最后，终审法院认为无须重申延续性这主旨以维护《紧急条例》的合宪性，以及《紧急条例》并无抵触《基本法》之下有关 1997 年后的宪制设计。(判决第 75 段)

相称性的争议点

12. 法院首先重申，《禁蒙面规例》任何条文对受保障权利所施加的限制，必须符合 *希慎兴业有限公司诉城市规划委员会* 一案订立的四个步骤相称验证准则。法院亦陈述所得证据，其中显示在提出《禁蒙面规例》之时出现法律与秩序急剧败坏和暴力不断升级的情况。(判决第 86 至 97 段)
13. 法院重要地指出，指称受《禁蒙面规例》限制的自由及权利，即(《人权法案》第十七条及《基本法》第二十七条下)集会、游行和示威的自由、(《人权法案》第十六条及《基本法》第二十七条下)言论及发表的自由，以及(《人权法案》第十四条下)享有私生活的权利，并非绝对，而是可受到合法限制。(判决第 99 至 100 段)
14. 法院引用相称验证准则，裁定：
- (1) 申请人同意《禁蒙面规例》第 3(1)(a)条旨在达致预防、阻遏及停止暴力，或至少协助警方侦查及逮捕违法者的合法目的，但申请人并无指《禁蒙面规例》第 3(1)(b)至(d)条所施加的限制并非为达致同样的合法目的；(第 103 段)
- (2) 就相关限制与其合法目的之间的合理关联而言，法院裁定，禁止在公众秩序活动中使用蒙面物品既可以让政府直接应对违法行为及其对暴力和和平示威者所起的壮胆作用，也有助识辨违法者，以便进行逮捕和检控。(判决第 105 段)
- (3) 关于相称验证准则第三步骤：
- (a) 法院首先强调言论及和平集会自由首重其和平行使。任何公众聚集一旦沦为非法集结，该等正在参与非法活动的个别人士便不再是在行使受保障权利，而是应受法律制裁和限制。同样，禁止身处非法集结的人穿戴蒙面物品以达致消除匿名身分的壮胆作用及随之引起的违法倾向作为其合法目的，并不超逾合理所需。(第 107 及 109 段)
- (b) 法院意识到《禁蒙面规例》第 3(1)(b)条与第 3(1)(c)至(d)条之间的



- 区别，即是否出现违反若干条件的情况。和平示威不会因为发生个别暴力事件而失去其本质，法院对此并无争议，但留意到和平示威往往沦为严重公共秩序事件，认为有关问题关乎程度上的差异，与案情高度相关，故裁定《禁蒙面规例》的预防及阻吓性质实属关键。(第 115、120 至 121 段)
- (c) 法院指出，上诉法庭就《禁蒙面规例》第 3(1)(c)至(d)条的裁决有两项错误：(i)上诉法庭接纳和平与暴力示威者不能轻易区分，以及有关禁制的预防及阻吓性质须予落实事关重要，但这却未体现于其裁决，以及(ii)把采取预防措施的需要局限于应对《公安条例》(第 245 章)第 17A(2)(a)或 17A(3)条下的犯罪情况，实属错误，因为有关措施并非以该等条文所订的罪行被触犯为前提。(第 125 至 126、129 至 130 段)
- (d) 至于有关限制会否使无辜旁观者或途人受到围制，则须视乎个别案件的证据，以裁定他们是否“身处”《禁蒙面规例》所指的相关公众聚集。再者，他们可引用第 4 条下的合理辩解或合法权限为免责辩护。(第 132 及 141 段)
- (e) 对于申请人的辩称，法院指出穿戴蒙面物品或许是一种表达方式，或用作保障私隐或出于匿藏身分的合法意欲，却不是和平集会权利的核心所在，因为人们不穿戴蒙面物品仍可和平示威。禁止穿戴蒙面物品可视为对相关权利的轻微侵犯。(第 134 及 136 段)
- (f) 即使采用“不超逾所需”的较高门坎，第 3(1)(b)至(d)条所订的限制也符合相称验证准则。(第 140 段)
- (4) 最后，就是否已取得公正平衡而言，法院裁定案中受保障权利被侵犯的程度有限；相比之下，《禁蒙面规例》有明确的社会利益。值得注意的是，法院同意在权衡轻重时应充分考虑不同人的利益，特别是香港的整体利益，尤其是蒙面违法者以为隐藏身分便可逍遥法外，肆意作出损害法治的行为。(第 146 段)

律政司
民事法律科
2020 年 12 月