



司法裁决摘要

郭荣铿及其他人 诉 行政长官会同行政会议及另一人
梁国雄 诉 律政司司长及另一人
高院宪法及行政诉讼 2019 年第 2945 号及 2019 年第 2949 号；
[2019] HKCFI 2518

裁决 : 司法复核申请得直
聆讯日期 : 2019 年 10 月 31 日及 11 月 1 日(实质聆讯)及 2019 年
11 月 21 日(济助及讼费聆讯)
判案 / 裁决日期 : 2019 年 11 月 18 日(实质判决)及 2019 年 11 月 22 日
(济助及讼费裁决)

背景

1. 有关法律程序提出的问题关乎《紧急情况规例条例》(第 241 章)(《紧急条例》)及根据该条例制定的《禁止蒙面规例》(第 241K 章)(《禁蒙面规例》)是否合宪和合法。
2. 自 2019 年 6 月初以来, 多次出现因《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律协助法例(修订)条例草案》而起的示威和社会动荡。暴力程度在 10 月初升级。2019 年 10 月 4 日, 行政长官会同行政会议认为暴力和骚乱行为已经令香港陷入公安受到危害的状况, 有需要基于公众利益订立《禁蒙面规例》以恢复治安和社会安宁。《禁蒙面规例》因而根据《紧急条例》在当天订立, 同日刊宪, 并且约九小时后于 2019 年 10 月 5 日午夜起实施。
3. 高院宪法及行政诉讼 2019 年第 2945 号及 2019 年第 2949 号的申请分别由 24 名立法会议员及梁国雄先生提出。

争议点

4. 申请人根据以下理由提出司法复核:
 - (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, 故属违宪(转授立法权理由)。
 - (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 条的部分已在 1991 年被《香港人权法案条例》第 3(2) 条隐含废除; 又或《紧急条例》已在 1997 年被藉《基本法》第三十九条适用的《公民权利和政治权利国际公约》第四条隐含废除(隐含废除理由)。



- (3) **理由 3** — 《紧急条例》赋权行政长官会同行政会议可订立规例限制受《基本法》和《香港人权法案》(《人权法案》)保障的基本权利,就此而言,并不符合《基本法》第三十九条“依法规定”的规定(**依法规定理由**)。
- (4) **理由 4** — 基于合法性原则,《紧急条例》第 2(1)条所载的一般字词不应理解为容许政府在远非紧急的情况下采取侵犯个人基本权利的措施。因此,《禁蒙面规例》属于越权,即超越《紧急条例》赋予行政长官会同行政会议的权力(**合法性原则理由**)。
- (5) **理由 5A** — 《禁蒙面规例》第 3 条等同不相称地限制《人权法案》第五、十四、十五、十六、十七条和《基本法》第二十七条订明的人身自由、私生活、发表自由及和平集会权利(**第 3 条相称性理由**)。
- (6) **理由 5B** — 《禁蒙面规例》第 5 条构成不相称地干预《基本法》第二十七、二十八及三十一条和《人权法案》第五条第(一)款及第八、十四及十六条所保障的权利和自由(**第 5 条相称性理由**)。

律政司就法院的裁定的摘要

(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=125452&QS=%2B&TP=JU)

(裁决全文(只有英文版)载于 https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=125574&QS=%2B&TP=JU)

5. 就理由 1(转授立法权理由)而言,法庭裁定,立法会作为香港特区的指定立法机关,具有立法的职权。在符合宪制框架的前提下,其他机关不得获授予一般立法权,只能获授订立附属法例的权力。就公安受危害的理由而言,《紧急条例》因涵盖范围之广和授予权力之全面,而且援引的条件极不明确和主观,据之订立的规例又如此具备凌驾效力,加上立法会可施加的控制并不明确,因而抵触《基本法》订定的宪制架构,特别是《基本法》第二条、第八条、第十七条第二款、第十八条、第四十八条、第五十六条、第六十二条第五款、第六十六条及第七十三条第一款。补救解释并不可行,因为会带来令法庭难以裁决的改变,又或带来与立法机关原意完全不同的产物。(判案书第 35 至 97 段)
6. 就理由 2(隐含废除理由)而言,法庭裁定《香港人权法案条例》第 3(2) 条没有隐含废除《紧急条例》。只要援引《紧急条例》的情况不属于《香港人权法案条例》第 5 条提述的紧急状态,《人权法案》不会暂停生效,



而任何有限制基本权利效果的相关措施均不得减免履行《人权法案》，并须符合两项规定：即有关限制为依法规定并且符合相称性验证标准。(判案书第 98 至 109 段)

7. 就理由 3(依法规定理由)而言，法庭裁定《紧急条例》的本意并非透过自身限制任何基本权利。该条例作为订定规例的权力来源，也不能被以“依法规定”的规定加以挑战。由于该条例对任何个人权利或自由并无直接影响，只有根据该条例制定的规例才必须符合法律须具确定性的原则。当根据《紧急条例》采纳的规例及措施减损基本权利，就必须审视包括有关规例及措施的相关法律整体，以决定是否符合法律须充分易于理解及充分明确的规定。(判案书 110 至 120 段)
8. 就理由 4(合法性原则理由)而言，法庭认为无需处理基于合法性原则的争论，原因是申请人提出的理由 1 与理由 4 互相抵触，而且理由 1 的论点已获法庭接纳。抵触之处在于理由 1 蕴含的陈词是《紧急条例》第 2(1)条的涵盖范围宽广至极，可谓授予无限制及不受约束的立法权，而理由 4 的论点之一是把第 2(1)条解读为不容许订立任何会限制基本权利的规例。(判案书第 121 至 125 段)
9. 就理由 5A(第 3 条相称性理由)而言，法庭裁定《禁蒙面规例》第 3(1)(a)、(b)、(c)及(d)条与答辩人意图以有关措施达致正当的社会目的有合理关联，然而，(b)、(c)及(d)分段对基本权利施加的限制超乎为达致该等目的之合理所需，原因包括受质疑的限制范围涵盖完全合法及和平的公众集会；该等限制宽广至影响以任何原因举行的公众集会；无明确订定该等限制是否适用于并非参与公众集会的在场人士；禁止范围远至以任何原因使用或佩戴任何类型的蒙面物品；没有任何机制可供逐宗个案评估或评核出现暴力或罪行的风险是否足以有理据施加该等限制；欠缺有力证据证明有关措施有效；最后一点是法律重视发表、集会和示威游行自由及私生活权利。(判案书第 126 至 168 段)
10. 就理由 5B(第 5 条相称性理由)而言，法庭裁定，藉《禁蒙面规例》第 5 条引入的措施与寻求达致的正当社会目的有合理关联。然而，考虑到《禁蒙面规例》第 5 条的下述特点，即使香港现时社会动荡，有关措施对基本权利所施加的限制也超逾为达致执法、调查和检控暴力示威者目的而合理所需，而且该措施并未能在促进社会利益与侵蚀受保障权利之间取得合理平衡。
 - (1) 该条文适用于任何公众地方，不一定是正在或即将进行公众集会或公众游行的公众地方甚或邻近地方，也没有任何条文订明须由高级警务人员根据实际情况指定该条于某些特定地方才适用。
 - (2) 有关权力可由任何警务人员行使，并非只有某职级或以上的人员或在其授权下才可行使。



- (3) 该条文适用于任何类型的蒙面物品。
- (4) 行使有关权力的唯一条件是有关人员合理地相信该蒙面物品相当可能阻止识辨身分。该条文并无规定使用该蒙面物品的人是为了或意图阻止识辨身分。同样，该条文也没有规定有关人员须相信为阻止、侦查或调查任何罪行而有必要行使有关权力。
- (5) 该条文适用于任何使用蒙面物品的人，并无规定有关人员应怀疑或有理由怀疑该人已经或即将干犯罪行或形迹可疑或不妥。

(判案书第 169 至 191 段)

11. 就第 3(1)(b)、(c)及(d)条和第 5 条而言，法庭认为，如透过“插入字句”或“狭义解释”作出补救解释，则有关法例须大幅重写，实际上等同重新立法，包括对条文的实质内容作出根本改动，而这项工作应由立法机关而非法庭执行。法庭也明确指出，法庭并非判定“禁蒙面”法一般而言属于不妥或违宪。这须视乎法例详情和通过法例推出措施以寻求达致的特定社会目的。(判案书第 192 段)
12. 扼要而言，法庭裁定：
 - (1) 就《紧急条例》赋权行政长官会同行政会议在任何公安受危害的情况下订立规例而言，该条例不符合《基本法》；
 - (2) 因此，在公安受危害的情况下依据《紧急条例》制定的《禁蒙面规例》属无效及不具作用；
 - (3) 《禁蒙面规例》第 3(1)(b)、(c)及(d)条抵触《基本法》第二十七条和《人权法案》第十四、十六及十七条，因此属无效及不具作用；以及
 - (4) 宣告《禁蒙面规例》第 5 条抵触根据《基本法》第二十八条和《人权法案》第五条订明的各项权利，因此属无效及不具作用。
13. 法庭就济助及讼费颁下裁决时，拒绝作出答辩人寻求的暂时有效令或暂缓实施令。关于暂时有效令，法庭裁定(i)尽管香港近期暴力情况加剧很可能涉及多种原因或因素，但法庭席前的证据不能证明，延迟实施依据判决作出条文无效的宣告很可能会大幅缓解香港目前公安受危害的情况；(ii)是否批出暂时有效令，不应纯粹因为不这样做将会或可能会被误解为向公众发出并非判决本意的讯息；以及(iii)公安受到危害，是因为激进分子作出暴力及恶意破坏行为，而非《紧急条例》及《禁蒙面规例》被废除(裁决第 17 至 21 段)。
14. 至于暂缓实施令，法庭认为即使发出命令，也不能阻止任何人在任何情况下援引有关判决。如有人因应有关判决采取行动，而政府因应暂缓实施令采取行动，则该人与政府就双方行动所涉法律问题的争论可以永无休止。就《禁蒙面规例》发出暂缓实施令，相对于促进法律和政府的有



效运作，更可能的是激发更多冲突；就《紧急条例》发出暂缓实施令，制造的混乱和法律上不明确之处，很可能比制度固有的更多。(裁决第 33 至 36 段)

15. 鉴于情况非常特殊，法庭认为适宜发出短期的临时暂缓实施令，以便答辩人(如获建议)向上诉法庭申请临时济助。因此，法庭发出临时暂缓实施令，把有关条文无效的宣告押后 7 天至 2019 年 11 月 29 日终结时实施(任何一方均可提出申请)。(裁决第 38 段)

律政司

民事法律科

2019 年 11 月