



判決摘要

郭榮鏗及其他人（郭及其他人） 訴 行政長官會同行政會議及
另一人（答辯人）

梁國雄（梁） 訴 律政司司長及另一人（答辯人）

民事上訴 2019 年第 541, 542, 583 號; [2020] HKCA 192

裁決 : 答辯人就 (1)《緊急情況規例條例》上訴得直，(2)《禁止蒙面規例》上訴部份得直
郭及其他人、梁的交相上訴被駁回

聆訊日期 : 2020 年 1 月 9 日至 10 日

判決日期 : 2020 年 4 月 9 日

背景

1. 高等法院原訟法庭於 2019 年 11 月 18 日的判決及 11 月 22 日（關於濟助及訟費）的判決，批准申請人的司法覆核申請，裁定(i)《緊急情況規例條例》（第 241 章）（“《緊急條例》”）及根據該條例訂立的《禁止蒙面規例》（第 241K 章）（“《禁蒙面規例》”）屬違憲及無效（“第一層挑戰”），及(ii)《禁蒙面規例》第 3(1)(b)至(d)條及第 5 條屬違憲及不具法律效力（“第二層挑戰”）。答辯人不服裁決並提出上訴，郭及其他人、梁則提出交相上訴。
2. 案件背景事實載於上訴法庭判案書第 1 至 20 段。¹
3. 上訴法庭於判案書第 29 段覆述了司法覆核申請理由。²

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：



4. 上訴法庭判案書第 31 至 37 段總結了原訟法庭就每宗司法覆核申請理由的裁決。³ 簡而言之，就第一層挑戰而言，原訟法庭只根據理由 1（轉授立法權理由）裁定《緊急條例》在授予或轉授行政長官會同行政會議權力在危害公安的情況時訂立規例及《禁蒙面規例》屬違憲及無效，而並非根據理由 2（隱含廢除理由）及理由 3（依法規定理由），惟對理由 4（合法性原則理由）不作出任何裁決。就第二層挑戰而言，《禁蒙面規例》第 3(1)(b)至(d)條及第 5 條基於理由 5A（第 3 條相稱性理由）及理由 5B（第 5 條相稱性理由）被裁定屬違憲和不具法律效力。

（原訟法庭的判案書全文載於
https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=125452&QS=%2B&TP=JU）

5. 答辯人於 2019 年 11 月 25 日存檔上訴通知書，就原訟法庭

第一層挑戰

1. 理由 1 — 《緊急條例》等同立法機關把一般立法權，在不得授予或轉授的情況下授予或轉授行政長官會同行政會議，違反《基本法》下的憲制框架。
2. 理由 2 — 整條《緊急條例》或其抵觸《香港人權法案條例》（第 383 章）第 5 條的部分已被《香港人權法案條例》第 3(2)條廢除。
3. 理由 3 — 《緊急條例》並不符合《基本法》第三十九條「依法規定」的規定。
4. 理由 4 — 《禁蒙面規例》屬越權，即超越《緊急條例》賦予行政長官會同行政會議的權力。

第二層挑戰

5. 理由 5A — 《禁蒙面規例》第 3 條不相稱地限制受《人權法案》第五、十四、十五、十六和十七條及《基本法》第二十七條保障的權利和自由。
6. 理由 5B — 《禁蒙面規例》第 5 條不相稱地干預受《基本法》第二十七、二十八和三十一條及《人權法案》第五條第（一）款和第八、十四和十六條保障的權利和自由。

3 撮要：

1. 理由 1 — 《緊急條例》授予或轉授行政長官會同行政會議權力在危害公安的情況時訂立規例不符合《基本法》的規定，尤其是考慮到《基本法》第二、八條、第十七條第（二）款、第十八、四十八、五十六條、第六十二條第（五）款、第六十六條及第七十三條第（一）款。
2. 理由 5A — 儘管《禁蒙面規例》第 3 (b)至(d)條對基本權利所施加的限制與正當的社會目的有合理關連，有關限制超乎為達致該等目的之合理所需。
3. 理由 5B — 《禁蒙面規例》第 5 條所施加的限制超乎合理所需。



在理由 1、理由 5A 和理由 5B 上作出的裁決提出上訴（見上訴法庭判案書第 6 至 7 段列舉的上訴理由）。梁和郭及其他人則分別於 2019 年 12 月 16 日提交交相上訴通知書，就原訟法庭在理由 2、理由 3 和/或理由 5B 上作出的裁決提出交相上訴（見上訴法庭判案書第 8 至 10 段列舉的交相上訴理由）。

爭議點

6. 就第一層挑戰而言，主要爭議點是《緊急條例》把訂立主體法例抑或附屬法規的一般立法權力授予或轉授行政長官會同行政會議。就第二層挑戰而言，主要爭議點是《禁蒙面規例》第 3(1)(b)至(d)條及第 5 條對基本權利所施加的限制是否符合相稱性驗證標準及在分析時應當採納的標準（見上訴法庭判案書第 156 至 164 段）。

律政司就上訴法庭的裁定的摘要

（上訴法庭的判案書全文（只有英文版）載於 https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=127372&QS=%2B&TP=JU）

答辯人的上訴（理由 1，理由 5A 及理由 5B）

7. 首先，上訴法庭指出如下：

- (1) 法庭在《基本法》的憲制框架下有司法管轄權及憲制責任去檢視已被採用為香港特區法律的原有法律是否合乎《基本法》；（第 45 及 49 段）
- (2) 確認審視《緊急條例》是否合乎《基本法》是建基於延續性這主旨上；（第 58 段）
- (3) 於 1997 年前，立法局可以有限度地將立法權力授予港督，使其依據某賦權條例來制定附屬法規。基於延續性這主旨，在不抵觸於《基本法》下必需改變的事宜的前提下，此憲制性安排跟 1997 年前的大致相似。（第 86 及



91 段)

8. 上訴法庭進一步確認香港特區政府屬行政主導，而行政長官可根據立法會的授權，於諮詢行政會議後提交法案以及制定附屬法規（並獲《基本法》第五十六條第（二）款確認）。立法會依然是在《基本法》規定所約束下行使一般立法權力的立法機關。普通法下的授權原則於 1997 年後也依舊存在。（第 93 至 97 及 100 段）
9. 就上訴法庭在判案書第 121 段裁定原訟法庭沒有對延續性這主旨予以足夠比重，上訴法庭指出：
 - (1) 《基本法》已預設《緊急條例》是處理緊急及危害公安情況計劃中一個不可或缺的方案；《緊急條例》是合乎《基本法》的，亦應保留為香港法例的一部分，以避免留下一個重大的法律漏洞；（第 111 段）
 - (2) 法庭亦可對行政長官會同行政會議行使有關權力及其訂立的緊急情況規例進行審視。（第 120 段）
10. 上訴法庭於第 152-153 段總結指《緊急條例》賦權行政長官會同行政會議所制定的緊急情況規例屬附屬法規而非主體法例，故沒有抵觸《基本法》。關於某些被質疑的《緊急條例》主要特點，上訴法庭其中裁定：
 - (1) 原訟法庭未有重視《緊急條例》及緊急情況規例的本質；由於應對緊急或危害公安的情況需要緊急的應對措施，所制定規例的範疇必然是寬廣的。（第 126 及 128 段）
 - (2) 縱使「危害公安」沒有詳盡定義，不能爭議的是行政長官會同行政會議有權決定危害公安的情況是否存在，而在建基於韋恩斯伯里或 Padfield 原則⁴上的司法審視下，行政長官的作為並非不受規管；所有緊急情況規例亦不能違反《基本法》；（第 131 至 133 及 136 段）

⁴ 該原則指在公法中沒有不受約束的酌情權，而法定權力必須用作貫徹政策和立法目的，並按法律由法庭釐定。



- (3) 雖然《緊急條例》及緊急情況規例的本質支持《緊急條例》第 2(1)條的寬廣應用是必需的，但緊急情況規例仍須於立法會通過先訂立後審議的程序；由於《緊急條例》必須符合《基本法》的規定（包括《基本法》第七十三條第(一)款規定立法會對緊急情況規例的管控），行政長官會同行政會議不能修定或暫停先訂立後審議的程序。（第 137 及 149 段）

11. 至於第二層挑戰中的理由 5A，上訴法庭推翻原訟法庭有關《禁蒙面規例》第 3(1)(b)條的裁決。上訴法庭指出示威和集結的權利並非絕對，而在相稱性原則驗證中應採納較為嚴格的不超乎所需標準。（見上訴法庭判案書的第 158 及 175 段）。上訴法庭裁定《禁蒙面規例》第 3(1)(b)條沒有超乎為達致正當目的之所需，並在尋求為社會帶來裨益和該限制損害了個人權利兩者之間，取得公正的平衡：

- (1) 原訟法庭沒有考慮《公安條例》（第 245 章）下有關未經批准集結施加制裁的條文屬防範性質、有關維持公共秩序，尤其在危害公安的情況下的重要性，以及《公安條例》第 17(3)條下的保障；（第 211，212 及 218 段）
- (2) 上訴法庭指出各種未經批准集結的情況不盡相同，並強調未經批准集結引起合理和重大的公共秩序考量。特別是當有示威者於經批准或已作出通知的集會中作出違反警方所施加的條件的行為，負責警務人員根據《公安條例》第 17(3)條發出停止或解散命令（有關決定在運作層面需符合相稱性原則驗證標準）時，該集會便變成未經批准集結。逗留在現場的人便違反了有關命令；（第 217，224 及 243 段）
- (3) 《禁蒙面規例》第 4 條下的合理辯解作為辯護理由為不知悉任何根據《公安條例》第 17(3)條所作出的命令或沒有合理機會離開現場的示威者提供充分保障；（第 233 及 238(5)段）



- (4) 上訴法庭認可《禁蒙面規例》第 3 條阻遏對暴力示威者暗中鼓勵及迴避執法的正當目的。蓄意違反為維持公共秩序及保障他人的權利而設立的《公安條例》機制與作出構成非法集結的行為同樣應受譴責。(第 221, 231 及 237 段)
12. 考慮到有關當局有權力規管合法的集結使其得以安全及和平地進行，也有權力在聚集被暴力或擾亂秩序的行為騎劫時解散聚集，上訴法庭裁定沒有理據進一步以《禁蒙面規例》第 3(1)(c)及(d)條限制合法公眾集結或公眾遊行。(第 243 及 247 段)
13. 至於《禁蒙面規例》第 5 條，上訴法庭認為現有的法定權力已足以實現有關的執法目標，故裁定沒有理據支持該條所給予比原有法定權力更廣泛的權力，並裁定如此廣泛及不受限制的權力抵觸法律應提供恰當保障以防止基本權利被任意干擾的理念。(第 270 及 281 段)

郭及其他人、梁的交相上訴（理由 2 至理由 4）

14. 上訴法庭撤銷郭及其他人、梁的交相上訴時，採納原訟法庭的理據。尤其是：
- (1) 理由 2（隱含廢除理由）—上訴法庭同意《緊急條例》沒有被《香港人權法案條例》第 5 條隱含廢除，並強調當局正式宣布緊急狀態的情況及其他情況的分別。前者容許援引《緊急條例》訂立的規例減損《人權法案》所保障的權利，後者則要求有關規例必須符合「依法規定」及「相稱性」的雙重驗證標準。(第 294 段)
- (2) 理由 3（依法規定理由）—上訴法庭同意《緊急條例》沒有違反「依法規定」的規定；《緊急條例》本身沒有局限或限制任何基本權利，亦沒有授予或轉授行政長官會同行政會議無約束及無限制的權力，以致無法為濫用的情況提供獨立的保障。(第 315, 331 至 338 段)



- (3) 理由 4 (合法性原則理由) — 上訴法庭同意《緊急條例》容許訂立《禁蒙面規例》；立法機關確實客觀地有意授予行政長官會同行政會議廣泛的權力訂立規例，包括對權利及自由施加限制的規例。(第 351 段)

律政司

民事法律科

2020 年 4 月