



## 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 號(就民事上訴 2019 年  
第 541、542 及 583 號提出的上訴)；[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)。<sup>1</sup>
3. 司法覆核理由覆述於終審法院判決第 14 段。<sup>2</sup>
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

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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。



政長官會同行政會議在危害公安的情況下訂立規例的範圍內)及《禁蒙面規例》屬違憲及無效。至於針對《禁蒙面規例》的挑戰，原訟法庭裁定《禁蒙面規例》第 3(1)(b)至(d)及 5 條不相稱地限制相關權利，因此屬違憲和不具法律效力。

(原訟法庭的判決全文(只有英文版)載於

[https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search\\_result\\_detail\\_frame.jsp?DIS=125452&QS=%2B&TP=JU](https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=125452&QS=%2B&TP=JU))

5. 上訴法庭判決後所導致的情況概述於終審法院判決第 18 段。簡而言之，《緊急條例》(在其賦權行政長官會同行政會議在危害公安的情況下訂立緊急規例的範圍內)被裁定合憲(即政府就《緊急條例》上訴得直，申請人的交相上訴則被駁回)。《禁蒙面規例》第 3(1)(a)條的合憲性沒有受挑戰；《禁蒙面規例》第 3(1)(b)條被裁定合憲，但第 3(1)(c)至(d)及 5 條被裁定違憲(即政府就《禁蒙面規例》第 3(1)(b)條上訴得直，就第 3(1)(c)至(d)及 5 條上訴則被駁回)。

(上訴法庭的判決全文(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](https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=127372&QS=%2B&TP=JU))

6. 申請人和政府在 2020 年 5 月不同日子提交動議通知書，申請人就上訴法庭對《緊急條例》及《禁蒙面規例》第 3(1)(b)條的裁決申請上訴許可，而政府僅就上訴法庭對《禁蒙面規例》第 3(1)(c)至(d)條(不涉第 5 條)的裁決申請上訴許可。

## 爭議點

7. 本案的爭議點在於(1)在《基本法》之下，行政長官會同行政會議是否獲立法會合法授權根據《緊急條例》制定《禁蒙面規例》(即合憲性的爭議點)；以及(2)如《緊急條例》獲裁定合憲，而《禁蒙面規例》亦根據該條例妥為訂立，則《禁蒙面規例》的若干條文是否相稱地限制受保障權利(即相稱性的爭議點)。(判決第 3 至 4 段)

## 律政司就終審法院的裁定的摘要

(終審法院的判決全文(只有英文版)載於

[https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/ju/ju\\_frame.jsp?DIS=132501](https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/ju/ju_frame.jsp?DIS=132501)

司法機構發出的新聞摘要載於

[https://legalref.judiciary.hk/doc/judg/html/vetted/other/en/2020/FACV000006\\_2020\\_files/FACV000006\\_2020CS.htm](https://legalref.judiciary.hk/doc/judg/html/vetted/other/en/2020/FACV000006_2020_files/FACV000006_2020CS.htm))



## 合憲性的爭議點

8. 首先，法院注意到原訟法庭和上訴法庭就《緊急條例》是否合憲得出相反結論；而上訴法庭是依據審視《緊急條例》合憲與否是建基於延續性這主旨上這一點，推翻原訟法庭的裁決。法院亦接納，在《基本法》之下，行政長官、行政機關、立法機關和司法機關各自擔當不同角色，行使不同權力和履行不同職能，而全國人民代表大會授予香港特區行使的立法權由立法會即香港特區的立法機關行使。(判決第 29 至 30 及 34 段)
9. 然而，法院澄清，這並不代表行政長官和行政機關在為香港特區立法的工作上沒有角色。法院雖然確認香港特區的立法權僅賦予立法會，而立法會不能把制定主體法例的權力轉授任何人(包括行政長官會同行政會議)，但亦指出這不代表立法會不能轉授制定附屬法規的權力。因此，需考慮的問題應為：事實和實質上，《緊急條例》是否一條把制定主體法例的一般立法權轉授行政長官會同行政會議的法例(違憲)；還是《緊急條例》只授權行政長官會同行政會議在緊急或危害公安的情況下制定附屬法規(合憲)。(判決第 35 至 37 段)
10. 法庭確認，就緊急或危害公安的情況而言，不論立法機關是否舉行會議，行政機關獲授予廣泛而靈活的立法權至關重要。雖然在緊急(或危害公安)情況下的考慮因素全然不同，但這不代表訂立緊急規例的既授權力可以毫無制約和不受指引約束。另一方面，行政長官會同行政會議訂立緊急規例的權力，以及據此訂立的任何規例，均受《緊急條例》下的規定、法院、立法會和《基本法》所管控和約束。(判決第 44、47 及 49 段)
  - (1) 《緊急條例》第 2(1)條要求行政長官會同行政會議須真誠行事，這點可予以司法覆核；該條亦規定，如行政長官會同行政會議認定緊急或危害公安的情況已經出現，則該結論從公法角度而言必須是合理的。然而，儘管“緊急”或“危害公安”在本質上無法詳盡無遺地界定，行政長官會同行政會議仍應予以一定的酌情決定權，以決定緊急或危害公安的情況是否已經發生。(第 50 至 54 段)
  - (2) 行政長官會同行政會議行使訂立規例的權力時受司法管控，即行政長官會同行政會議指緊急或危害公安的情況已經發生的結論必須出於真誠，而訂立的規例必須是為處理此等緊急或危害公安的情況，並且必須符合公眾利益。(第 55 至 56 段)
  - (3) 立法會對根據《緊急條例》訂立的規例保留全面管控，因為該等規例須於立法會通過先訂立後審議的程序。即使提出私人條例草案以修訂或廢除任何已訂立的規例，在政治上或其他方面有困難，但對在《緊急條例》下立法會是否把一般立法權轉授行政長



官會同行政會議的法律狀況並無影響。(第 57 至 58 及 64 段)

(4) 最後，行政長官會同行政會議行使相關權力時受憲制管控。除非有關規例符合“依法規定”及“相稱性分析”的驗證準則，否則不得限制《基本法》第三十九條所保證的《人權法案條例》中所保障的基本權利。(第 69 段)

11. 最後，終審法院認為無須重申延續性這主旨以維護《緊急條例》的合憲性，以及《緊急條例》並無牴觸《基本法》之下有關 1997 年後的憲制設計。(判決第 75 段)

### 相稱性的爭議點

12. 法院首先重申，《禁蒙面規例》任何條文對受保障權利所施加的限制，必須符合 *希慎興業有限公司訴城市規劃委員會* 一案訂立的四個步驟相稱驗證準則。法院亦陳述所得證據，其中顯示在提出《禁蒙面規例》之時出現法律與秩序急劇敗壞和暴力不斷升級的情況。(判決第 86 至 97 段)

13. 法院重要地指出，指稱受《禁蒙面規例》限制的自由及權利，即(《人權法案》第十七條及《基本法》第二十七條下)集會、遊行和示威的自由、(《人權法案》第十六條及《基本法》第二十七條下)言論及發表的自由，以及(《人權法案》第十四條下)享有私生活的權利，並非絕對，而是可受到合法限制。(判決第 99 至 100 段)

14. 法院引用相稱驗證準則，裁定：

(1) 申請人同意《禁蒙面規例》第 3(1)(a)條旨在達致預防、阻遏及停止暴力，或至少協助警方偵查及逮捕違法者的合法目的，但申請人並無指《禁蒙面規例》第 3(1)(b)至(d)條所施加的限制並非為達致同樣的合法目的；(第 103 段)

(2) 就相關限制與其合法目的之間的合理關聯而言，法院裁定，禁止在公眾秩序活動中使用蒙面物品既可讓政府直接應對違法行為及其對暴力及和平示威者所起的壯膽作用，也有助識辨違法者，以便進行逮捕和檢控。(判決第 105 段)

(3) 關於相稱驗證準則第三步驟：

(a) 法院首先強調言論及和平集會自由首重其和平方行使。任何公眾聚集一旦淪為非法集結，該等正在參與非法活動的個別人士便不再是在行使受保障權利，而是應受法律制裁和限制。同樣，禁止身處非法集結的人穿戴蒙面物品以達致消除匿名身分的壯膽作用及隨之引起的違法傾向作為其合法目的，並不超逾合理所需。(第 107 及 109 段)



- (b) 法院意識到《禁蒙面規例》第 3(1)(b)條與第 3(1)(c)至(d)條之間的區別，即是否出現違反若干條件的情況。和平示威不會因為發生個別暴力事件而失去其本質，法院對此並無爭議，但留意到和平示威往往淪為嚴重公共秩序事件，認為有關問題關乎程度上的差異，與案情高度相關，故裁定《禁蒙面規例》的預防及阻嚇性質實屬關鍵。(第 115、120 至 121 段)
- (c) 法院指出，上訴法庭就《禁蒙面規例》第 3(1)(c)至(d)條的裁決有兩項錯誤：(i)上訴法庭接納和平與暴力示威者不能輕易區分，以及有關禁制的預防及阻嚇性質須予落實事關重要，但這卻未體現於其裁決，以及(ii)把採取預防措施的需要局限於應對《公安條例》(第 245 章)第 17A(2)(a)或 17A(3)條下的犯罪情況，實屬錯誤，因為有關措施並非以該等條文所訂的罪行被觸犯為前提。(第 125 至 126、129 至 130 段)
- (d) 至於有關限制會否使無辜旁觀者或途人受到圍制，則須視乎個別案件的證據，以裁定他們是否“身處”《禁蒙面規例》所指的相關公眾聚集。再者，他們可引用第 4 條下的合理辯解或合法權限為免責辯護。(第 132 及 141 段)
- (e) 對於申請人的辯稱，法院指出穿戴蒙面物品或許是一種表達方式，或用作保障私隱或出於匿藏身分的合法意欲，卻不是和平集會權利的核心所在，因為人們不穿戴蒙面物品仍可和平示威。禁止穿戴蒙面物品可視為對相關權利的輕微侵犯。(第 134 及 136 段)
- (f) 即使採用“不超逾所需”的較高門檻，第 3(1)(b)至(d)條所訂的限制也符合相稱驗證準則。(第 140 段)
- (4) 最後，就是否已取得公正平衡而言，法院裁定案中受保障權利被侵犯的程度有限；相比之下，《禁蒙面規例》有明確的社會利益。值得注意的是，法院同意在權衡輕重時應充分考慮不同人的利益，特別是香港的整體利益，尤其是蒙面違法者以為隱藏身分便可逍遙法外，肆意作出損害法治的行為。(第 146 段)

律政司  
民事法律科  
2020 年 12 月