



司法裁決摘要

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
高院憲法及行政訴訟 2019 年第 2945 號及 2019 年第 2949 號；
[2019] HKCFI 2518

裁決 : 司法覆核申請得直
聆訊日期 : 2019 年 10 月 31 日及 11 月 1 日(實質聆訊)及 2019 年
11 月 21 日(濟助及訟費聆訊)
判案 / 裁決日期 : 2019 年 11 月 18 日(實質判決)及 2019 年 11 月 22 日
(濟助及訟費裁決)

背景

1. 有關法律程序提出的問題關乎《緊急情況規例條例》(第 241 章)(《緊急條例》)及根據該條例制定的《禁止蒙面規例》(第 241K 章)(《禁蒙面規例》)是否合憲和合法。
2. 自 2019 年 6 月初以來，多次出現因《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例(修訂)條例草案》而起的示威和社會動盪。暴力程度在 10 月初升級。2019 年 10 月 4 日，行政長官會同行政會議認為暴力和騷亂行為已經令香港陷入公安受到危害的狀況，有需要基於公眾利益訂立《禁蒙面規例》以恢復治安和社會安寧。《禁蒙面規例》因而根據《緊急條例》在當天訂立，同日刊憲，並且約九小時後於 2019 年 10 月 5 日午夜起實施。
3. 高院憲法及行政訴訟 2019 年第 2945 號及 2019 年第 2949 號的申請分別由 24 名立法會議員及梁國雄先生提出。

爭議點

4. 申請人根據以下理由提出司法覆核：
 - (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，故屬違憲(轉授立法權理由)。
 - (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 條的部分已在 1991 年被《香港人權法案條例》第 3(2) 條隱含廢除；又或《緊急條例》已在 1997 年被藉《基本法》第三十九條適用的《公民權利和政治權利國際公約》第四條隱含廢除(隱含廢除理由)。



- (3) **理由 3** — 《緊急條例》賦權行政長官會同行政會議可訂立規例限制受《基本法》和《香港人權法案》(《人權法案》)保障的基本權利，就此而言，並不符合《基本法》第三十九條“依法規定”的規定(**依法規定理由**)。
- (4) **理由 4** — 基於合法性原則，《緊急條例》第 2(1)條所載的一般字詞不應理解為容許政府在遠非緊急的情況下採取侵犯個人基本權利的措施。因此，《禁蒙面規例》屬於越權，即超越《緊急條例》賦予行政長官會同行政會議的權力(**合法性原則理由**)。
- (5) **理由 5A** — 《禁蒙面規例》第 3 條等同不相稱地限制《人權法案》第五、十四、十五、十六、十七條和《基本法》第二十七條訂明的人身自由、私生活、發表自由及和平集會權利(**第 3 條相稱性理由**)。
- (6) **理由 5B** — 《禁蒙面規例》第 5 條構成不相稱地干預《基本法》第二十七、二十八及三十一條和《人權法案》第五條第(一)款及第八、十四及十六條所保障的權利和自由(**第 5 條相稱性理由**)。

律政司就法院的裁定的摘要

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

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

5. 就理由 1(轉授立法權理由)而言，法庭裁定，立法會作為香港特區的指定立法機關，具有立法的職權。在符合憲制框架的前提下，其他機關不得獲授予一般立法權，只能獲授訂立附屬法例的權力。就公安受危害的理由而言，《緊急條例》因涵蓋範圍之廣和授予權力之全面，而且援引的條件極不明確和主觀，據之訂立的規例又如此具備凌駕效力，加上立法會可施加的控制並不明確，因而抵觸《基本法》訂定的憲制架構，特別是《基本法》第二條、第八條、第十七條第二款、第十八條、第四十八條、第五十六條、第六十二條第五款、第六十六條及第七十三條第一款。補救解釋並不可行，因為會帶來令法庭難以裁決的改變，又或帶來與立法機關原意完全不同的產物。(判案書第 35 至 97 段)
6. 就理由 2(隱含廢除理由)而言，法庭裁定《香港人權法案條例》第 3(2) 條沒有隱含廢除《緊急條例》。只要援引《緊急條例》的情況不屬於《香港人權法案條例》第 5 條提述的緊急狀態，《人權法案》不會暫停生效。



而任何有限制基本權利效果的相關措施均不得減免履行《人權法案》，並須符合兩項規定：即有關限制為依法規定並且符合相稱性驗證標準。(判案書第 98 至 109 段)

7. 就理由 3(依法規定理由)而言，法庭裁定《緊急條例》的本意並非透過自身限制任何基本權利。該條例作為訂定規例的權力來源，也不能被以“依法規定”的規定加以挑戰。由於該條例對任何個人權利或自由並無直接影響，只有根據該條例制定的規例才必須符合法律須具確定性的原則。當根據《緊急條例》採納的規例及措施減損基本權利，就必須審視包括有關規例及措施的相關法律整體，以決定是否符合法律須充分易於理解及充分明確的規定。(判案書 110 至 120 段)
8. 就理由 4(合法性原則理由)而言，法庭認為無需處理基於合法性原則的爭論，原因是申請人提出的理由 1 與理由 4 互相抵觸，而且理由 1 的論點已獲法庭接納。抵觸之處在於理由 1 蘊含的陳詞是《緊急條例》第 2(1)條的涵蓋範圍寬廣至極，可謂授予無限制及不受約束的立法權，而理由 4 的論點之一是把第 2(1)條解讀為不容許訂立任何會限制基本權利的規例。(判案書第 121 至 125 段)
9. 就理由 5A(第 3 條相稱性理由)而言，法庭裁定《禁蒙面規例》第 3(1)(a)、(b)、(c)及(d)條與答辯人意圖以有關措施達致正當的社會目的有合理關聯，然而，(b)、(c)及(d)分段對基本權利施加的限制超乎為達致該等目的之合理所需，原因包括受質疑的限制範圍涵蓋完全合法及和平的公眾集會；該等限制寬廣至影響以任何原因舉行的公眾集會；無明確訂定該等限制是否適用於並非參與公眾集會的在場人士；禁止範圍遠至以任何原因使用或佩戴任何類型的蒙面物品；沒有任何機制可供逐宗個案評估或評核出現暴力或罪行的風險是否足以有理據施加該等限制；欠缺有力證據證明有關措施有效；最後一點是法律重視發表、集會和示威遊行自由及私生活權利。(判案書第 126 至 168 段)
10. 就理由 5B(第 5 條相稱性理由)而言，法庭裁定，藉《禁蒙面規例》第 5 條引入的措施與尋求達致的正當社會目的有合理關聯。然而，考慮到《禁蒙面規例》第 5 條的下述特點，即使香港現時社會動盪，有關措施對基本權利所施加的限制也超逾為達致執法、調查和檢控暴力示威者目的而合理所需，而且該措施並未能在促進社會利益與侵蝕受保障權利之間取得合理平衡。
 - (1) 該條文適用於任何公眾地方，不一定是正在或即將進行公眾集會或公眾遊行的公眾地方甚或鄰近地方，也沒有任何條文訂明須由高級警務人員根據實際情況指定該條於某些特定地方才適用。
 - (2) 有關權力可由任何警務人員行使，並非只有某職級或以上的人員或在其授權下才可行使。



- (3) 該條文適用於任何類型的蒙面物品。
- (4) 行使有關權力的唯一條件是有關人員合理地相信該蒙面物品相當可能阻止識辨身分。該條文並無規定使用該蒙面物品的人是為了或意圖阻止識辨身分。同樣，該條文也沒有規定有關人員須相信為阻止、偵查或調查任何罪行而有必要行使有關權力。
- (5) 該條文適用於任何使用蒙面物品的人，並無規定有關人員應懷疑或有理由懷疑該人已經或即將干犯罪行或形迹可疑或不妥。

(判案書第 169 至 191 段)

11. 就第 3(1)(b)、(c)及(d)條和第 5 條而言，法庭認為，如透過“插入字句”或“狹義解釋”作出補救解釋，則有關法例須大幅重寫，實際上等同重新立法，包括對條文的實質內容作出根本改動，而這項工作應由立法機關而非法庭執行。法庭也明確指出，法庭並非判定“禁蒙面”法一般而言屬於不妥或違憲。這須視乎法例詳情和通過法例推出措施以尋求達致的特定社會目的。(判案書第 192 段)
12. 扼要而言，法庭裁定：
 - (1) 就《緊急條例》賦權行政長官會同行政會議在任何公安受危害的情況下訂立規例而言，該條例不符合《基本法》；
 - (2) 因此，在公安受危害的情況下依據《緊急條例》制定的《禁蒙面規例》屬無效及不具作用；
 - (3) 《禁蒙面規例》第 3(1)(b)、(c)及(d)條抵觸《基本法》第二十七條和《人權法案》第十四、十六及十七條，因此屬無效及不具作用；以及
 - (4) 宣告《禁蒙面規例》第 5 條抵觸根據《基本法》第二十八條和《人權法案》第五條訂明的各項權利，因此屬無效及不具作用。
13. 法庭就濟助及訟費頒下裁決時，拒絕作出答辯人尋求的暫時有效令或暫緩實施令。關於暫時有效令，法庭裁定(i)儘管香港近期暴力情況加劇很可能涉及多種原因或因素，但法庭席前的證據不能證明，延遲實施依據判決作出條文無效的宣告很可能會大幅緩解香港目前公安受危害的情況；(ii)是否批出暫時有效令，不應純粹因為不這樣做將會或可能會被誤解為向公眾發出並非判決本意的訊息；以及(iii)公安受到危害，是因為激進分子作出暴力及惡意破壞行為，而非《緊急條例》及《禁蒙面規例》被廢除(裁決第 17 至 21 段)。
14. 至於暫緩實施令，法庭認為即使發出命令，也不能阻止任何人在任何情況下援引有關判決。如有人因應有關判決採取行動，而政府因應暫緩實施令採取行動，則該人與政府就雙方行動所涉法律問題的爭論可以永無休止。就《禁蒙面規例》發出暫緩實施令，相對於促進法律和政府的有



效運作，更可能的是激發更多衝突；就《緊急條例》發出暫緩實施令，製造的混亂和法律上不明確之處，很可能比制度固有的更多。(裁決第 33 至 36 段)

15. 鑑於情況非常特殊，法庭認為適宜發出短期的臨時暫緩實施令，以便答辯人(如獲建議)向上訴法庭申請臨時濟助。因此，法庭發出臨時暫緩實施令，把有關條文無效的宣告押後 7 天至 2019 年 11 月 29 日終結時實施(任何一方均可提出申請)。(裁決第 38 段)

律政司

民事法律科

2019 年 11 月