

終審法院

終審法院民事上訴
2020 年第 6 及 7 號

郭榮鏗及另外 23 人 訴 行政長官會同行政會議及律政司司長

終審法院民事上訴
2020 年第 8 號

梁國雄 訴 律政司司長及行政長官會同行政會議

終審法院民事上訴
2020 年第 9 號

行政長官會同行政會議及律政司司長 訴 郭榮鏗及另外 23 人

終審法院民事上訴 2020 年第 6 及 7 號之上訴人：	：	郭榮鏗及另外 23 人
終審法院民事上訴 2020 年第 6 及 7 號之答辯人	：	行政長官會同行政會議、律政司司長
終審法院民事上訴 2020 年第 8 號之上訴人：	：	梁國雄
終審法院民事上訴 2020 年第 8 號之答辯人	：	律政司司長、行政長官會同行政會議
終審法院民事上訴 2020 年第 9 號之上訴人	：	行政長官會同行政會議、律政司司長
終審法院民事上訴 2020 年第 9 號之答辯人	：	郭榮鏗及另外 23 人
聆訊日期	：	2020 年 11 月 24 及 25 日
主審法官	：	終審法院首席法官馬道立、終審法院常任法官李義、終審法院常任法官霍兆剛、終審法院常任法官張舉能及終審法院非常任法官賀輔明勳爵
終審法院民事上訴 2020 年第 6 及 7 號之上訴人及第 9 號 之答辯人法律代表	：	李志喜資深大律師、陳文敏名譽資深大律師、鄧鈞堤大律師、譚俊傑大律師、楊嘉璋大律師及黃卉儀大律師
終審法院民事上訴 2020 年第 8 號之上訴人法律代表	：	潘熙資深大律師，李少謙大律師及黃宇逸大律師
終審法院民事上訴 2020 年第 6 至 8 號之答辯人及第 9 號 之上訴人法律代表	：	余若海資深大律師、孫靖乾資深大律師、馬耀添大律師及呂世杰大律師
案件類型	：	憲法 - 《緊急情況規例條例》(香港法例第 241 章) - 基本法 - 行政長官會同行政會議 - 緊急情況規例條例是否符合《基本法》及《香港人權法案條例》的規定 - 依法規定 - 《禁止蒙面規例》(香港法例第 241K 章) - 侵犯權利的程度是否相稱 - 酌情決定權 - 驗證標準

案件摘要：根據《緊急情況規例條例》(香港法例第 241 章)(「《緊急條例》」)第 2(1)條，在行政長官會同行政會議認為屬緊急情況或危害公安的情況時，行政長官會同行政會議可訂立任何他認為合乎公眾利益的規例。行政長官會同行政會議在 2019 年 10 月 4 日行駛緊急條例第 2(1)條賦予的權力，宣布訂立《禁止蒙面規例》(香港法例第 241K 章)(「《禁蒙面規例》」)。禁蒙面規例自 2019 年 10 月 5 日午夜生效。

《禁蒙面規例》訂明：

- 第 3(1) 條禁止任何人在身處以下活動時，使用相當可能阻止識辨身份的蒙面物品：非法集結（第 3(1) (a) 條）、未經批准集結（第 3(1) (b) 條）、公眾集會（第 3(1) (c) 條）及公眾遊行（第 3(1) (d) 條）。
- 根據第 4 條，被控犯第 3(2) 條所訂罪行的人，如確立在有關指控罪行發生時，該人對使用蒙面物品有合法權限或合理辯解，該人可有免責辯護。
- 如一名身處公眾地方的人正在使用蒙面物品，而某警務人員合理地相信該蒙面物品相當可能阻止識辨身份，第 5(2) (a) 條容許該警務人員截停上述人士，並要求該人除去有關蒙面物品，以令該警務人員能夠核實該人的身分。
- 如一名在公眾地方的人使用蒙面物品而沒有遵從一名警務人員第 5(2) (a) 條所指的要求，該警務人員可除去該蒙面物品。

終審法院民事上訴 2020 年第 6 至 8 號之上訴人提出司法覆核，質疑《緊急條例》及《禁蒙面規例》是否合憲合法。上訴人質疑緊急條例違反《基本法》、不符合《基本法》第 39 條中法例要「依法規定」的要求、被《香港人權法案條例》（香港法例第 383 章）（「《香港人權法案條例》」）第 3(2) 條隱含地廢除、或須受制於《香港人權法案條例》第 5 條中的規定。至於《禁蒙面規例》，上訴人質疑行政長官會同行政會議沒有權力根據《緊急條例》第 2(1) 條制定該規例。上訴人同時質疑《禁蒙面規例》第 3(1) (b) 至 (d) 及第 5 條侵犯《基本法》及《香港人權法案條例》所保障的權利的程度不符合相稱性驗證標準。上訴人同時申請一項中期濟助限制警方執行《禁蒙面規例》。原訟法庭於 2019 年 10 月 6 日拒絕該項中期濟助申請。

原訟法庭於 2019 年 11 月 18 日裁定：

- 《緊急條例》中賦予行政長官會同行政會議在認為屬危害公安的情況時可以訂立任何他認為合乎公眾利益的規例不符合《基本法》的規定。若《緊急條例》在一個情況下被引用，而該情況並非是《香港人權法案條例》中所指的「緊急狀態」，任何在該情況下制定的措施必須符合《香港人權法案》的要求。
- 《緊急條例》沒有被《香港人權法案條例》第 5 條隱含地廢除，並符合《基本法》第 39 條中「依法規定」的要求。
- 《禁蒙面規例》第 3(1) (b) 至 (d) 條與兩項正當的目的有合理關連：一、阻嚇及消除蒙面所鼓吹的犯法動機；二、便利執法機構執法、調查及採取檢控行動。然而，第 3(1) (b) 至 (d) 條對基本權利所施加的限制超乎為達致該等目的之合理所需，因此違反《基本法》第 27 條及《香港人權法案》第 14、16 及 17 條。
- 《禁蒙面規例》第 5 條容許警務人員在公眾集會及公眾遊行核實一位蒙面人士的身份。第 5 條有助執法機構採取執法、調查及檢控行動，因而與正當的目的有合理關連。然而，第 5 條對基本權利所施加的限制超乎為達致該等目的之合理所需，因此違反《基本法》第 28 條及《香港人權法案》第 5 條。

原訟法庭於 2019 年 11 月 22 日批出臨時暫緩命令（「暫緩命令」）以推遲以下聲明的施行（「該等聲明」）：

- 《緊急條例》中賦予行政長官會同行政會議在認為屬危害公安的情況時可以訂立任何他認為合乎公眾利益的規例不符合《基本法》的規定。因此，《禁蒙面規例》不具法律效力。
- 《禁蒙面規例》第 3(1) (b) 至 (d) 及第 5 條對基本權利所施加的限制超乎為達致該等目的之合理所需，因此不具法律效力。

行政長官會同行政會議及律政司司長向上訴法庭申請暫緩命令及一項臨時有效性命令（「有效性命令」）。上訴法庭於 2019 年 12 月 10 日拒絕該兩項申請。

上訴法庭於 2020 年 4 月 9 日裁定行政長官會同行政會議及律政司司長的上訴部分得直：

- 不論是 1997 年 7 月 1 日前或後，《緊急條例》均沒有將訂立主體法例的一般立法權力賦予行政長官會同行政會議。因此，《緊急條例》符合《基本法》的規定。
- 《緊急條例》沒有被《香港人權法案條例》第 5 條隱含地廢除。
- 《緊急條例》對基本權利沒有作出任何限制，因此不需考慮該條例是否符合《基本法》第 39 條下「依法規定」的要求。
- 基於其性質，《緊急條例》的一般性字眼，是旨在授予行政長官會同行政會議廣泛的權力，以便制定規例。
- 《禁蒙面規例》是根據《緊急條例》第 2(1) 條制定的。由於《緊急條例》符合《基本法》的規定，《禁蒙面規例》具有法律效力。
- 《禁蒙面規例》第 3(1) (b) 條符合《基本法》第 27 條及《香港人權法案》第 14、16 及 17 條。另一方面，第 3(1) (c) 及 (d) 條對《基本法》第 27 條及《香港人權法案》第 14、16 及 17 條下賦予的基本權利施加不相稱的限制。
- 《禁蒙面規例》第 5 條對《基本法》第 28 條及《香港人權法案》第 5 條下賦予的基本權利施加不相稱的限制。

上訴法庭就以下問題，批准終審法院民事上訴 2020 年第 6 及 7 號之上訴人，上訴至終審法院的許可：

《緊急條例》的合憲性問題

第一條：

考慮到《緊急條例》中以下的特徵，在對《緊急條例》作出整體的解讀下，《緊急條例》是否賦予行政長官會同行政會議不受約束的一般立法權力，令法庭實質上不可能覆核行政長官會同行政會議在引用《緊急條例》立法時有否越權，因而不符合《基本法》（尤其是第 2、8、17(2)、18、48、56(2)、62(5)、66 及 73(1) 條）下「三權分立」、「權力與制衡」及「法治的憲法體制」：

- 《緊急條例》缺乏：
 - 任何針對一項措施的生效時間所施加的限制；
 - 任何定期檢討或重新制定一項措施的法例規定；
 - 任何針對一項措施的有效期的法例規定。
- 《緊急條例》第 2(1) 條中：
 - 缺乏「危害公安的情況」的定義；
 - 行政長官會同行政會議在決定何謂「危害公安的情況」及「合乎公眾利益」時的主觀性；
 - 缺乏一項法例規定要求行政長官會同行政會議所訂立的規例是有需要的而非只是合乎公眾利益的；
 - 缺乏限制行政長官會同行政會議可訂立的規例的範圍。
- 《緊急條例》第 2(3) 條不容許立法會對行政長官會同行政會議根據第 2(1) 條所訂立的任何規例進行審視。
- 《緊急條例》第 2(2) (g) 及 (4) 條：
 - 缺乏針對行政長官會同行政會議修訂、暫停或修改任何成文法則中任何條文權力的限制；
 - 容許行政長官會同行政會議暫停或修訂立法會的「先訂立後審議的程序規限」，從而影響立法會審視行政長官會同行政會議訂立措施的權力。
- 《緊急條例》第 3(1) 條缺乏任何針對行政長官會同行政會議可訂定的罰則的實質限制。

第二條：

若然《緊急條例》被詮釋為符合《香港人權法案條例》第 5 條的要求，將會衍生兩種「緊急情況」。第一種緊急情況需要符合所有《香港人權法案條例》第 5 條的嚴格要求。第二種緊急情況：(i) 適用於不明確的緊急情況及危害公安的情況；(ii) 不需要由政府正式宣佈；(iii) 不威脅香港特別行政區的生存；(iv) 賦予行政長官會同行政會議廣泛及特殊權力制定有可能很大程度干擾（但不至於減損）基本權利的規例；(v) 政府選用的緊急措施不需要是應對當前緊急情況最必要的措施；及 (vi) 同時，並非太平狀態（普通限制權利

的條款僅適用於太平狀態)。在上述兩個緊急情況下,《緊急條例》能否和《香港人權法案條例》第 5 條,互不抵觸?

第三條:

《緊急條例》第 2(1)條是否違憲 — 該條款賦予行政長官會同行政會議在發生危害公安的情況並符合公眾利益的前提下,制定規例干擾《基本法》及《香港人權法案條例》中所保障的基本權利。《緊急條例》第 2(1)條是否因為以下的因素而不符合「依法規定」,因此違憲:(i)不明確界定何為危害公安情況;(ii)由於行政長官會同行政會議是主觀認為該規例適宜而制定而非在必要的情況下制定,所以概括面過於廣泛;以及 (iii)立法時已預計行政長官會同行政會議所制定的規例有可能干擾基本權利。

《禁蒙面規例》的合憲及合法性問題

第四條:

《公安條例》(香港法例第 245 章)第 17A(3)(b)條對於集結的要求是否適用於《禁止蒙面規例》第 3 條及第 3(1)(b)條對於「身處集結」的定義?(即任何人士僅會在他「明知而參與或繼續參與」該集結的情況下,干犯《禁蒙面規例》第 3(1)(b)條)

第四 A 條:

《禁蒙面規例》第 3(1)(b)條(基於以上第四條問題的論述)是否不符合相稱性驗證標準干擾以下基本權利:《基本法》第 27 條及《香港人權法案條例》第 14、16 及 17 條所保障的言論自由、集會自由、遊行自由以及個人隱私的權利。

上訴法庭就以下問題,批准終審法院民事上訴 2020 年第 8 號之上訴人,上訴至終審法院的許可:

《緊急條例》第 2(1)條賦予行政長官會同行政會議在危害公安的情況下制定法規是否不符《基本法》第 39 條下「依法規定」的要求?

上訴法庭就以下問題,批准終審法院民事上訴 2020 年第 9 號之上訴人,上訴至終審法院的許可:

第一條:

《禁蒙面規例》第 3(1)(c)條是否違憲,該條款對言論自由、集會自由、個人隱私權利所施加的限制是否超乎為達致該等目的之合理所需(即相稱性驗證標準)?

第二條:

《禁蒙面規例》第 3(1)(d)條是否違憲,該條款對言論自由、集會自由、個人隱私權利所施加的限制是否超乎為達致該等目的之合理所需(即相稱性驗證標準)?

第三條:

行政長官會同行政會議在制定《禁蒙面規例》第 3(1)(c)及(d)條,享有多少酌情決定權?考慮到以下因素,上訴法庭有否錯誤地引用「不超乎所需標準」:

(1) 以下事實:

- a. 《禁蒙面規例》的性質為一項臨時措施應對危害公安的情況;
- b. 應對危害公安情況的適當措施不僅僅維護法律與維持秩序,而牽涉公眾安全、恢復公眾秩序。

(2) 政府相對法庭更適合評估社會在發生危害公安事件時所需要的臨時應對措施。

(3) 《禁蒙面規例》第 3(1)(c)及(d)條所施加的限制:

- a. 不會過度干擾言論自由、集會自由、遊行自由以及個人隱私權利;
- b. 有助於避免於合法以及未經批准集結或遊行發生暴力事件。

第四條：

制定《禁蒙面規例》第 3(1)(c) 以及 / 或第 3(1)(d) 條是否有合理必要，並符合相稱性驗證標準？考慮到以下因素，上訴法庭是否錯誤判定以上條款並非必要也不符合相稱性驗證標準？

- (1) 上訴法庭接受暴力衝突是由較為激進和暴力的示威者採取全黑裝束策略技術隱藏身份避免拘捕促使。這結論理應導致上訴法庭接受《禁止蒙面規例》第 3(1)(c) 及 (d) 條為合理必須的措施，避免暴力衝突於和平的公眾集結或遊行及發生並協助警方識別和拘捕在該集結或遊行利用蒙面物品隱藏身份的人士。
- (2) 暴力事件頻繁地在初時合法以及 / 或已得批准的公眾集結或遊行發生，將導致很多避開、厭惡或恐懼暴力場面的人士不敢行使他們的言論自由、集會自由和遊行自由。
- (3) 上訴法庭錯誤地專注於警方已擁有足夠或充足的權力應付有暴力企圖的示威者騎劫合法的公眾集結或遊行；或逐漸演變成非法或未經批准的集結。該結論導致上訴法庭沒有意識到《禁蒙面規例》第 3(1)(c) 及 (d) 條下預防及執法的目的，及對於避開、厭惡或恐懼暴力場面的人士使用他們各項自由的影響。
- (4) 上訴法庭沒有意識到大型遊行發生暴力事件的重大可能性。政府就該可能性必須合理地採取一些預防措施並以廣大酌情決定權避免暴力事件發生，以及保護公眾行使他們和平集結的權利。

下級法院的裁決

法院	案件編號	裁決日期	法庭命令
高等法院原訟法庭 (原訟法庭法官林雲浩)	HCAL 2945/2019	2019 年 10 月 6 日	拒絕頒令中期濟助。
高等法院原訟法庭 (原訟法庭法官林雲浩及周家明)	HCAL 2945 & 2949/2019	2019 年 11 月 18 日	宣佈《緊急條例》部分條款違憲。 宣佈《禁蒙面規例》無效以及該法規部分條款違法。
		2019 年 11 月 22 日	頒令暫緩命令，延後該等聲明的生效期。
高等法院上訴法庭 (署任高等法院首席法官潘兆初及上訴法庭副庭長林文瀚)	CACV 541 & 542/2019	2019 年 12 月 10 日	拒絕頒令暫緩命令及有效性命令。
高等法院上訴法庭 (高等法院首席法官潘兆初、上訴法庭副庭長林文瀚及上訴法庭法官區慶祥)	CACV 541, 542 & 583/2019	2020 年 4 月 9 日	宣佈《緊急條例》合憲。 宣佈《禁蒙面規例》有效，該法規部分條款合憲。
		2020 年 7 月 10 日	因本案所涉及的問題具有重大廣泛的或關乎公眾的重要性，上訴法庭批准上訴至終審法院的許可。

