立法會
Legislative Council

立法會 CB(2)350/19-20 號文件

檔　號：CB2/SS/13/18

內務委員會文件

《禁止蒙面規例》小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《禁止蒙面規例》小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

2. 《緊急情況規例條例》(第 241 章)("《緊急條例》")第 2(1)條規定，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。

3. 據政府當局表示，自本年 6 月 9 日至 10 月初為止，香港有超過 400 宗由《逃犯條例》(第 503 章)修訂建議引發的公眾活動，當中有相當多的公眾活動以暴力事件告終。很多示威者都穿上全套裝備並且蒙面以隱藏身份，令他們可以逃避警方的調查，更有膽量繼續違法行為，並在某些情況下令暴力行為升級。考慮到目前香港並未以法例禁止蒙面，政府當局根據《緊急條例》第 2(1)條訂立《禁止蒙面規例》("《規例》")，藉此引入禁止使用蒙面物品的法例，令警方能夠調查蒙面示威者的暴力和違法行為，阻嚇有關行為，以及恢復公共秩序及社會安寧。

附屬法例

4. 《規例》(2019 年第 119 號法律公告)由行政長官會同行政會議根據《緊急條例》第 2 條訂立，以：

(a) 禁止在某些情況下使用相當可能阻止識辨身份的蒙面物品，並為此訂定一項罪行(被控犯該罪行並在有關指控罪行發生時有合法權限或合理辯解的人，對該罪行有免責辯護)；

(b) 賦權予警務人員，在某些情況下要求身處公眾地方的人除去該人的蒙面物品，並將不遵從要求定為罪行；及

(c) 規定就《規例》第 3(2)或 5(3)條所訂罪行而言，將檢控期限延長至自干犯該罪行當日起計的 12 個月。

5. 《規例》於 2019 年 10 月 4 日刊登憲報，並自 2019 年 10 月 5 日起實施。

小組委員會

6. 在 2019 年 10 月 11 日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究《規例》。小組委員會的委員名單載於**附錄 I**。

7. 小組委員會由黃定光議員擔任主席，曾與政府當局舉行 6 次會議，並於其中一次會議上聽取 100 個團體及個別人士的意見。小組委員會亦就《規例》接獲約 45 000 份意見書。曾向小組委員會提供意見的團體及個別人士名單載於**附錄 II**。

8. 為讓小組委員會有更多時間研究《規例》，小組委員會同意由主席在 28 天的審議期屆滿(即 2019 年 11 月 13 日的立法會會議)前動議一項議案，將《規例》的審議期延展至 2019 年 12 月 4 日的立法會會議。然而，在 2019 年 11 月 13 日的立法會會議休會前，該議案未能獲得處理。因此，《規例》的修訂期限已於 2019 年 11 月 13 日的立法會會議屆滿。

小組委員會的商議工作

<u>訂立《規例》的理據</u>

9. 向小組委員會提出意見的委員及團體對於是否有需要訂立《規例》意見分歧。泛民主派委員對訂立《規例》極有保留。有鑒於政府表明引用《緊急條例》是由於出現危害公安的

情況，而非基於緊急理由，這些委員質疑政府當局根據《緊急條例》訂立《規例》的理據和考慮因素。這些委員並詢問《緊急條例》的引用準則及適用範圍，以及《緊急條例》與《規例》的關係。部分這些委員亦詢問，政府當局為何認為訂立《規例》能有助維護香港的公共安全和秩序。

10. 部分其他委員(包括梁美芬議員、何俊賢議員、姚思榮議員、陳恒鑌議員、周浩鼎議員、陸頌雄議員及鄭泳舜議員)普遍同意有迫切需要訂立《規例》，以處理過去數月示威活動所引發的暴力事件。示威和騷亂已嚴重影響香港的法治、公共秩序、民生及經濟。這些委員認為，不少示威者已變成激進示威者，其行為已嚴重危害公共安全和公共秩序，因為該等示威者認為在蒙面後能夠隱藏身份，從而可逃避警方的調查和法律責任。再者，在加拿大、法國、瑞典、西班牙、丹麥、挪威、德國及奧地利等其他西方民主司法管轄區的恆常刑法中，也可找到與《規例》類似的法律。

11. 政府當局指出，在 2019 年 6 月初至 10 月初 4 個月期間的公眾活動中，激進示威者大肆傷害人命和破壞財產，肆意毆打不同意見人士，使用各類危險工具或物品，投擲汽油彈、縱火、堵路，嚴重破壞社會安寧及公共安全，超過 1 100 人受傷。此外，警方在行動中更搜獲製造炸藥的材料，其後更有自製炸彈在鬧市爆炸。政府當局進一步指出，在這些暴力事件中，很多示威者都穿上全套裝備並且蒙面以隱藏身份，令他們可以逃避警方的調查，並更有膽量肆意進行違法行為。鑒於出現嚴重危害公安的情況，行政長官會同行政會議根據《緊急條例》第 2(1)條訂立《規例》，以禁止在某些情況下使用蒙面物品，保障公共安全和秩序。

12. 政府當局解釋，根據《緊急條例》訂立的規例，其理據和範圍必須符合《緊急條例》第 2(1)條的要求。《緊急條例》第 2(2)條訂明，在不損害第 2 條第(1)款條文的一般性的原則下，根據《緊急條例》訂立的規例可就第(a)至(n)段載列的事項作出規定。然而，部分委員(包括涂謹申議員、陳志全議員及鄭松泰議員)質疑，《規例》的立法目的是否屬於《緊急條例》第 2(2)條第(a)至(n)段載列的事項。他們質疑是否有充分理由根據《緊急條例》訂立《規例》。政府當局回應時表示，《緊急條例》第 2(2)條只是臚列出該等規例可訂定的一些具體事項，而有關規定的範圍並不局限於第 2(2)條所提述的事項。政府當局強調，根據《緊急條例》訂立的規例，其理據和範圍必須符合《緊急條例》的要求，同時亦要符合《基本法》及《香港人權法案條例》

(第 383 章)，包括當中有關保障言論自由、和平集會、私隱和宗教自由的規定。

13. 然而，部分委員(包括胡志偉議員、郭家麒議員及張超雄議員)強烈認為，禁止使用蒙面物品既不能防範亦無法遏止與《逃犯條例》修訂建議有關的示威活動所引發的暴力事件。反之，政府應研究香港深層次矛盾的成因，從而對症下藥解決問題，並回應社會的訴求。

14. 政府當局表示，除訂立《規例》外，政府亦致力落實行政長官於 2019 年 9 月初公布的 4 項行動，希望為社會向前行提供原動力。該等行動包括：撤回《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例(修訂)條例草案》；全力支持獨立監察警方處理投訴委員會的工作，以便委員會在 2019 年年底就近月的大型公眾活動提交首階段報告；由 2019 年 9 月開始走入社區與市民對話；以及繼續邀請社會領袖、專家和學者，就社會深層次問題進行獨立研究及檢討，以及向政府建議解決方案。

<u>《規例》的合法性和合憲性</u>

15. 在小組委員會進行商議工作期間，有委員提出《規例》的合法性和合憲性問題。[1] 部分委員(包括鄭松泰議員及區諾軒議員)就 1922 年制定的《緊急條例》在《基本法》實施後的法律地位提出關注。委員亦關注到，由行政長官會同行政會議訂立《規例》有否抵觸《基本法》，即此舉與《基本法》第四十八條訂明的行政長官權力是否相符。

16. 政府當局表示，《緊急條例》雖然於 1922 年制定，但作為香港原有法律，在香港特別行政區("香港特區")於 1997 年 7 月成立時，透過《基本法》第八條予以保留。此外，在 1997 年 2 月通過的《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈基本法〉第一百六十條處理香港原有法律的決定》，亦沒有宣布《緊急條例》與《基本法》抵觸，因此《緊急條例》保留作香港特區法律。再者，《緊急條例》更於 1999 年經立法會作適應化修改，現時仍然適用。

17. 政府當局進一步表示，《基本法》第六十六條訂明，立法會是香港特區的立法機關。《基本法》第七十三條第(一)項訂明，立法會行使職權，根據《基本法》規定並依照法定程序，

[1] 有關《規例》第 3 條能否符合相稱驗證準則的問題，請參閱下文第 23 至 26 段。

行使制定、修改和廢除法律。《基本法》第五十六條規定行政長官在徵詢行政會議的意見後可制定附屬法規；《基本法》第六十二條第(五)項訂明，香港特區政府可擬定並提出法案、議案、附屬法規。因此，《基本法》容許立法機關透過法律授權其他機關或官員制定附屬法例。《緊急條例》授權行政長官會同行政會議訂立規例，沒有違反《基本法》有關立法權力的規定。

18. 部分委員(包括陳志全議員及黃碧雲議員)察悉，海外國家禁止蒙面的法例大多以恆常的主體法例形式制定，他們認為現時的立法工作應以條例草案而非以《緊急條例》下的附屬法例的形式進行。他們認為，由一個法案委員會審議禁止使用蒙面物品這項具爭議的建議，可讓立法會在建議生效前有充裕時間循正當程序完成審議工作。部分委員(包括鄭俊宇議員)亦質疑，行政長官會同行政會議根據《緊急條例》訂立《規例》是否繞過立法會，違反政府與立法會之間訂明的權力分配。部分委員又指出，憑藉《緊急條例》第 2(3)條，《規例》須持續有效至行政長官會同行政會議藉命令予以廢除為止。這些委員對《規例》是否只可由行政長官會同行政會議廢除提出關注。

19. 政府當局重點指出，當局是因應社會已出現危害公安的情況而憑藉《緊急條例》第 2(1)條訂立《規例》。政府當局及小組委員會法律顧問("法律顧問")確認，根據《緊急條例》訂立的規例是附屬法例，須根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34 條，提交立法會按先訂立後審議的程序處理。立法會可藉通過決議，修訂或廢除有關規例。

<u>即將進行的司法覆核程序對小組委員會及立法會審議《規例》的工作的影響</u>

20. 委員察悉，24 名議員向內務委員會提交函件(立法會 CB(2)1975/18-19(01)號文件)，聲明他們作出的任何有關《緊急條例》及《規例》的發言及決定不得視為他們認同有關法例及規例的憲制及/或法律基礎。有鑒於該 24 名議員已就《規例》的合法性和合憲性提出司法覆核許可申請，[2] 委員詢問，小組委員會及立法會審議《規例》的工作會否受到即將進行的司法覆核程序影響。就此，法律顧問向委員提供文件(立法會 LS13/19-20 號文件)，闡述即將進行的司法覆核程序對《規例》的審議工作的影響，以及"迴避待決案件"規則對審議工作的適用性。扼要而言，法律顧問表示，根據《基本法》第七十三條第(一)項，立法

[2] 有關原訟法庭就該宗司法覆核個案作出的判決，請參閱下文第 46 段。

會具有憲制職權制定、修改和廢除法律(包括附屬法例)。立法會審議附屬法例的憲制職權，在《釋義及通則條例》第 34 條中透過先訂立後審議的程序得以反映。立法會可以、亦確實有憲制責任根據《釋義及通則條例》第 34 條審議《規例》。再者，法庭未有批出任何可能影響現時有關《規例》的立法工作的臨時強制令。不過，小組委員會在審議《規例》的過程中宜顧及"迴避待決案件"的原則，包括不得就法庭在有關的司法覆核案件中須裁決的事項作出任何預先判斷。

<u>《規例》的適用範圍</u>

21. 《規例》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：(a) 非法集結；(b) 未經批准集結；或(c) 根據《公安條例》(第 245 章)第 7(1)條進行的公眾集會，或根據《公安條例》第 13(1)條進行的公眾遊行(即須作出通知並獲警務處處長發出不反對通知書的公眾集會或公眾遊行)。根據《規例》第 3(2)條，任何人違反上述禁制，即屬犯罪，一經定罪，可處第 4 級罰款(25,000 元)及監禁 1 年。

"蒙面物品"的涵義

22. 部分委員(包括梁繼昌議員)詢問，當局以何準則決定蒙面物品是否如《規例》第 3(1)條所述般相當可能阻止識辨身份。政府當局表示，根據《規例》第 2 條，"蒙面物品"指"面罩，或任何其他遮掩某人面部(全部或部分)的任何種類物品(包括顏料)"。至於某些蒙面物品是否相當可能阻止識辨身份，須根據實際情況，經一般人在一般情況下皆認為合情理或合邏輯的評估，由客觀的測試斷定。相關的考慮因素包括該蒙面物品的性質、遮掩的形式和程度、該蒙面物品是否相當可能阻止警方識辨有關人士的身份及影響刑事程序中的身份鑑定證據的質素等。

第 3 條的相稱性

23. 部分委員(包括陳志全議員、黃碧雲議員及許智峯議員)質疑，禁止任何人在身處須作出通知的公眾集會或公眾遊行時使用蒙面物品，會否損害市民根據《基本法》第二十七條享有的言論自由與集會自由。政府當局解釋，《規例》第 3 條禁止使用蒙面物品所要達致的合法目的，是保障公共安全和公共秩序，以防止進一步的暴力和騷亂行為，協助香港恢復和平和安寧。政府當局進一步解釋，透過禁止在《規例》第 3(1)條規管的活動中使用蒙面物品，可對激進示威者以蒙面物品隱藏身份

進行非法及暴力行為加強阻嚇力，同時有助警方執法和進行調查。儘管如此，《規例》不會損害市民言論自由與和平集會自由的本質，因為他們依然可以在不使用蒙面物品的情況下，自由參加合法、和平的公眾活動。

24. 小組委員會亦研究了《規例》第 3 條能否符合相稱驗證準則的問題。具體而言，部分委員質疑《規例》第 3(1)條禁止在根據《公安條例》第 7(1)及 13(1)條進行而須作出通知(並獲警務處處長發出不反對通知書)的公眾集會或公眾遊行中使用蒙面物品的理據。

25. 政府當局解釋，在制定《規例》第 3 條時，當局已充分顧及《基本法》及《香港人權法案條例》內的人權保障，包括言論自由、和平集會、私隱和宗教自由的權利。這些權利並非絕對，而是可以對其施加限制，但有關限制須符合相稱性原則。政府當局重申，有關規定只適用於《規例》第 3(1)條規管的活動，市民如對使用蒙面物品有合法權限或合理辯解，即屬有第 4 條所指的免責辯護。因此，《規例》第 3 條的規定是達致合法目的之相稱方法，並在以下兩者之間取得合理平衡：一方面，政府需要阻止激進示威者隱瞞身份，以進行違法行為並逍遙法外；另一方面，政府亦要顧及市民可能有正當理由而需要使用蒙面物品。

26. 政府當局亦解釋，《規例》第 3(1)條規管的活動包括根據《公安條例》進行的公眾集會及公眾遊行，是因為最近的經驗顯示，示威者往往偏離警方批准的地點或路線，部分激進示威者更作出暴力行為，和平進行的公眾集會或公眾遊行也可迅速演變成混亂和暴力的未經批准集結或非法集結。原本打算和平地參加公眾集會或公眾遊行的蒙面示威者可能更有膽量進行違法行為；而當暴力的蒙面示威者與其他同樣蒙面的示威者混在一起時，警方更難識辨該等暴力的蒙面示威者。因此，《規例》第 3(1)條規管的活動亦包括根據《公安條例》進行的公眾集會及公眾遊行，以阻嚇在場參與者進行暴力行為，有助確保集會和遊行會一直保持和平地進行，並保障其他參與人士和平集會和遊行的權利。基於以上所述，政府當局認為《規例》第 3 條對市民的權利和自由構成的干擾能符合相稱驗證準則。

第 3 條對警務人員是否適用

27. 部分委員(包括葉建源議員及鄭松泰議員)質疑，第 3 條是否適用於在有關的公眾集結、集會或遊行中出現的警務人員。政府當局確認，《規例》第 3(1)條提述的"任何人"涵蓋任何

自然人(包括警務人員)。儘管如此，若身處受《規例》第 3(1)條規管活動的人對使用蒙面物品有合法權限或合理辯解(例如正在從事某專業或受僱工作，並於正在作出與該專業或受僱工作相關的作為或活動時，為了該人的人身安全而使用有關蒙面物品)，該人可以有免責辯護。

<u>《規例》第 4 條的免責辯護</u>

28. 根據《規例》第 4(1)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，即為免責辯護。根據第 4(2)條，就有關免責辯護而言，被告人只需負上提證責任，而非法律舉證責任。第 4(3)條訂明，在不局限第 4(1)條所提述的合理辯解的範圍的原則下，身處受《規例》第 3(1)條規管活動的人，在以下情況下使用相當可能阻止識辨身份的蒙面物品，即屬有合理辯解：

(a) 該人正在從事某專業或受僱工作，並於正在作出與該專業或受僱工作相關的作為或活動時，為了該人的人身安全，而使用有關蒙面物品；

(b) 該人正在因宗教理由，而使用有關蒙面物品；或

(c) 該人正在因先前已存在的醫學或健康理由，而使用有關蒙面物品。

29. 部分委員(包括梁志祥議員、林卓廷議員及邵家臻議員)詢問，身處《規例》第 3 條規管的活動的記者/新聞工作者、社會工作者或任何義務工作者如基於人道理由而提供義務醫療及法律援助，是否視為已有為本身的人身安全而使用蒙面物品的合理辯解。部分委員對警方如何執行該等規定表示深切關注，並詢問如有人提出上述理由，會否視為合理辯解。政府當局確認，任何人(例如記者/新聞工作者及社會工作者)當時身處有關集結、集會或遊行，正在從事某專業或受僱工作，並於正在作出與該專業或受僱工作相關的作為或活動時，為了其人身安全而使用有關蒙面物品，即屬有《規例》第 4(3)(a)條所指的合理辯解。

30. 部分委員認為，第 4 條所訂的合理辯解的範圍過於狹窄。陳志全議員指出，某人可能有各種正當理由在身處第 3 條規管的活動時使用蒙面物品，以阻止其他人士識辨其身份。舉例而言，該人或會憂慮相當可能因身處有關活動而遭僱主解僱或令其在日常生活中受煩擾或恐嚇。參加女同性戀、男同性戀、

雙性戀及跨性別人士活動的人，亦可能會在身處第 3 條規管的活動時，為了阻止他人得知其性傾向而使用蒙面物品。部分委員(包括涂謹申議員、邵家輝議員及譚文豪議員)亦關注到，某人在身處合法的公眾集會時，一旦遇到警方使用催淚氣體處理現場突然出現的暴力行為，該人可能會為了本身的人身安全而使用蒙面物品。

31. 政府當局表示，《規例》的重要目的是防止有人在身處《規例》第 3(1)條規管的活動時隱藏身份，藉此阻嚇蒙面暴徒作出暴力行為，同時有助警方的調查工作及司法工作。至於根據《規例》第 4(1)條確立合理辯解，政府當局表示，決定是否有合理辯解的責任最終歸於法庭，而法庭在決定某項行為在委員所指的情況下是否構成合理辯解前，需要考慮案中特定的具體事實。根據案例，在考慮"合理辯解"作為抗辯理由時，涉及細看 3 項事宜：(a)必須辨別出被指構成合理辯解的事宜；(b)法庭繼而會審視該辯解是否真實；及(c)法庭必須因應案中的特定事實，按客觀標準評估該辯解是否合理。法庭在考慮辯解是否合理時，須考慮相關法例的背景。

32. 政府當局進一步表示，在實際操作層面上，警方在執法時會進行查問，衡量疑犯提出的辯解是否合理，然後才決定是否有合理懷疑採取拘捕行動。在考慮是否提出檢控時，律政司亦會審視案中的所有證據(包括疑犯可能有合理辯解)，以及考慮是否有合理定罪機會，才會作出檢控決定。若疑犯被起訴，法庭亦會審視所有證據，以判別有關辯解是否真實和合理。

33. 委員亦關注到，政府當局為何不以"沒有合法權限或合理辯解"作為構成第 3(2)條所訂罪行的要素，而是為被控犯該罪行的人提供"合法權限或合理辯解"作為免責辯護。政府當局解釋，沒有"合法權限"及"合理辯解"不應成為控罪要素的一部分，因為要求控方先提供證據反駁各種合理辯解是不切實際。這樣會嚴重削弱《規例》的阻嚇作用。根據《規例》第 4(2)條，被告人只負有提證責任，確立他/她有合法權限或合理辯解。如被告人能援引充分證據以帶出他/她對使用蒙面物品有合法權限或合理辯解此一爭議點，則控方必須按毫無合理疑點的標準推翻被告人的辯解。這些證據可以來自辯方(例如被告人親自作證)，亦可以來自控方。不過，若被告人只提出一些空泛的指稱，則不足以履行提證責任。考慮到《規例》的立法目的，以"合法權限"及"合理辯解"作為免責辯護，並對被告人施加提證責任，是合適的安排，這樣有助控方及法庭針對性考慮案中的證據。

政府當局表示，這做法與《香港人權法案》("《人權法案》")第十一條第(一)款的"無罪推定"原則相符。

以"先前已存在的醫學或健康理由"作為合理辯解

34. 部分委員(包括張超雄議員、林卓廷議員、陳沛然議員及譚文豪議員)關注到，某人可能會基於公共衛生的考慮而非因生病理由而佩戴外科口罩。這些委員詢問，需要提出甚麼證據才能帶出以下爭議點：某人有合理辯解在《規例》第 3(1)條規管的活動中因第 4(3)(c)條所指的"先前已存在的醫學或健康理由"，而使用蒙面物品。

35. 政府當局強調，禁止使用蒙面物品的規定只適用於《規例》第 3(1)條規管的活動，市民可在其他場合佩戴蒙面物品。當局亦表示，在訂立《規例》的過程中，食物及衛生局完全知悉《規例》第 4(3)(c)條容許以"先前已存在的醫學或健康理由"的合理辯解作為免責辯護。食物及衛生局於 2019 年 10 月 5 日發出新聞公報，澄清《規例》與公共衛生的呼籲沒有抵觸。《規例》並不會禁止市民因其健康需要佩戴口罩，以預防疾病感染或傳播。政府當局進一步表示，一般而言，在判別涉事人是否有關乎"先前已存在的醫學或健康理由"的合理辯解時，可能被考慮的因素包括：涉事人當時的行為、該人的表面健康狀態、涉事蒙面物品的類型及有否醫生證明書等。

<u>警方要求某任何人於公眾地方除去蒙面物品的權力</u>

36. 《規例》第 5 條賦權警務人員在合理地相信某人在公眾地方使用蒙面物品相當可能阻止識辨身份的情況下，截停該人，並要求該人除去蒙面物品，以令該警務人員能夠核實該人的身份；如該人沒有遵從上述要求，警務人員可除去該蒙面物品。根據第 5(3)條，任何人沒有遵從警務人員的要求除去蒙面物品，即屬犯罪，一經定罪，可處第 3 級罰款(10,000 元)及監禁 6 個月。

37. 部分委員(包括毛孟靜議員、郭榮鏗議員、尹兆堅議員及范國威議員等)深切關注到，部分記者/新聞工作者、醫護人員及市民曾投訴警務人員在公眾集會上截停並強迫他們除去蒙面物品，即使有關記者/新聞工作者及醫護人員已經表明身份亦然。這些委員特別關注到，在執行除去蒙面物品的規定方面是否存在濫權情況。

38. 政府當局表示，警務人員在行使於公眾地方除去任何人的蒙面物品的權力時，必須合理地相信蒙面物品相當可能阻止識辨有關人士的身份，而且該人沒有遵從警務人員的要求除去蒙面物品。儘管第 5 條中要求除去蒙面物品的權力適用於身處公眾地方的任何人(包括在某些公眾活動中可能有合理辯解使用蒙面物品作為《規例》第 3 條所訂罪行的免責辯護的人)，警務人員在這些情況下亦須確保相關行動完全合法、有必要及適當地進行。該人只會被截停及被要求除去蒙面物品一段短時間，在完成核實身份程序後便可再戴上蒙面物品。政府當局強調，市民遵從警務人員的要求除去蒙面物品，對達致《規例》的目的是至關重要。政府當局亦請委員注意，如有警務人員涉嫌行為不當，現時有既定機制處理及調查對警方的投訴。

39. 部分委員指出，多項現行法例(包括《警隊條例》(第 232 章))已授權警務人員要求市民提供身份證明，他們詢問當局基於甚麼考慮在《規例》第 5(3)條下訂立一項新罪行。政府當局解釋，根據《入境條例》(第 115 章)第 17C 條、《警隊條例》第 54 條及《公安條例》第 49 條，警務人員可要求任何公眾人士出示身份證明。根據這些條例，不遵從警務人員的要求可構成罪行。然而，這些條例沒有明確賦權警務人員可要求任何人除去蒙面物品以核實該人身份。鑒於當前的社會情況及《規例》阻嚇和減少蒙面人士的暴力行為的目的，政府當局認為有必要在《規例》第 5(2)條下清晰地賦權警務人員截停任何人及要求該人除去蒙面物品。

40. 為阻嚇及減少蒙面人士的暴力行為，部分委員(包括容海恩議員及姚思榮議員)認為有需要在《規例》中清楚指明不遵從警務人員要求的後果，以令市民清楚明白在甚麼情況下會負上刑事責任及相應刑罰。

<u>《規例》的實施情況</u>

41. 委員詢問，《規例》自 2019 年 10 月 5 日實施以來，成效如何。據政府當局表示，由《規例》於 2019 年 10 月 5 日實施起至 2019 年 10 月 31 日[3]，因涉嫌違反《規例》第 3 條而被拘捕的共有 303 人(包括 202 名男子及 101 名女子)，年齡介乎 12 歲至 62 歲，當中 21 人(包括 11 名男子及 10 名女子)被落案起訴。因涉嫌違反《規例》第 5 條而被拘捕的共有 4 人，年齡

[3] 根據政府當局，鑒於上文第 20 段提及的司法覆核申請的判決，警方已於 2019 年 11 月 18 日暫停根據《規例》採取的執法行動(亦請參閱下文第 46 段)。

介乎 21 歲至 40 歲，全部為男性，當中尚未有人被落案起訴。政府當局進一步告知委員，根據觀察，在示威時佩戴口罩的示威者的人數正在下降，但一些暴力行為卻升級。

42. 部分委員(包括胡志偉議員、楊岳橋議員、尹兆堅議員及許智峯議員)批評，與涉嫌違反《規例》所訂罪行而被拘捕的總人數相比，實際被落案起訴的人數只佔很少比例。這些委員關注到，警務人員在採取執法行動時有否正確地應用《規例》的相關條文。這些委員亦質疑，《規例》能否有效達致防範或遏止示威活動引發的暴力事件的立法原意，因為全港的示威和暴力行為一直持續，情況確實不斷加劇。另一些委員(包括梁美芬議員及周浩鼎議員)建議，政府當局應參考英國政府處理 2011 年騷亂時採取的做法，以及考慮向司法機構增撥資源，令法庭可 24 小時運作，盡快處理與社會騷亂有關的案件。

43. 政府當局表示，《規例》實施後需要多些時間評估其成效。政府當局向委員保證，政府有決心盡快止暴制亂。因應近日社會暴亂事件引致案件數目激增的情況，法院已作出彈性安排，在有需要時於法庭正常辦公時間外繼續進行聆訊。

<u>決定是否廢除《規例》的考慮因素</u>

44. 委員察悉，有關《規例》的立法會參考資料摘要載述，《規例》旨在處理現時危害公安的情況。政府當局已表明，當目前危害公安的情況減退至無理據繼續實施《規例》的水平時，便會徵求行政長官會同行政會議批准廢除《規例》。委員詢問，在決定是否廢除《規例》時所考慮的因素為何。部分委員(包括郭榮鏗議員、楊岳橋議員、許智峯議員及范國威議員)強烈認為，應在切實可行的範圍內盡快廢除《規例》。

45. 政府當局表示，自《規例》實施以來，政府一直密切注視社會公共秩序和公共安全的情況。政府已經向公眾表明，當目前危害公安的情況減退至無理據繼續實施《規例》的水平時，保安局便會徵求行政長官會同行政會議批准廢除《規例》。在評估危害公安的情況是否仍然持續時，政府會客觀地考慮相關因素以進行全面評估，包括但不限於公眾活動能否和平有序地進行、暴力行為的頻繁度和程度、受影響的範圍、相關的風險評估等。

關於 24 名議員及梁國雄先生提出的司法覆核申請的判決

46. 委員察悉，高等法院原訟法庭於 2019 年 11 月 18 日就 24 名議員及梁國雄先生就《規例》分別提出的司法覆核申請(HCAL 2945/2019 及 2949/2019)頒下判決。簡括而言，法庭裁定：

(a) 《緊急條例》第 2(3)條本身並不能阻止根據《緊急條例》訂立的規例在《釋義及通則條例》第 34 條所訂的先訂立後審議程序中被立法會決議廢除。但就行政長官會同行政會議在危害公安的情況下訂立規例的權力而言，《緊急條例》的適用範圍是如此寬廣，授予的權力是如此完整，援引該法例的條件是如此不確定和主觀，而在此基礎上訂立的規例卻具有如此重要的地位，立法會對此的控制又是如此不穩妥，因此法庭認為《緊急條例》與《基本法》所確立的憲法秩序不符，尤其見於《基本法》第二條、第八條、第十七條第(二)項、第十八條、第四十八條、第五十六條、第六十二條第(五)項、第六十六條及第七十三條第(一)項。至於《緊急條例》中關乎緊急情況的條例是否合憲的問題，法庭不作裁斷；

(b) 《緊急條例》沒有被《香港人權法案條例》第 5 條隱含廢除。只要援引此條例的情況並不屬於《香港人權法案條例》提述的那種緊急狀態，《人權法案》就不會暫停生效，而所採取的措施也必須遵從《人權法案》；

(c) 《緊急條例》本身沒有違反"依法規定"的規定(即法律確定性原則)；

(d) 無需處理有關合法性原則的論點；

(e) 《規例》第 3(1)(a)、(b)、(c)及(d)條的規定與政府一方意圖通過該等措施尋求達致正當的社會目的有合理關連。但第 3(1)條第(b)、(c)及(d) 分段對基本權利所施加的限制，超乎爲達致該等正當目的之合理所需。法庭所考慮的因素是：該等受質疑的限制的適用範圍及於完全合法和平的公眾集會和遊行；該等限制的影響範圍廣泛至不論任何原因的公眾集會；該等限制除針對公眾集會參與者外，是否適用於出現在現場的人並不清晰；該項禁制的涵蓋

範圍寬廣至包括使用任何種類的蒙面物品及不論任何原因而佩戴蒙面物品的行為；缺乏機制審核個別案件或評估暴力或犯罪風險來證明引用該等限制是合理；缺乏有力證據證明該措施的有效性；及最後，法律所賦予的表達自由、集會自由、遊行自由和示威自由以及私隱權的重要性。因此，第 3(1)條(b)、(c)及(d)分段不符合相稱性驗證標準；及

(f) 《規例》第 5 條引入的措施與尋求達致正當的社會目的有合理關連。然而，考慮到第 5 條所訂權力的行使條件，即不論在某人被發現的地方或附近，甚至在香港其他任何地方，也不論是否有公眾集會或遊行正在附近進行，也不論是否有發生暴力或其他犯罪行為的風險，都可行使該項權力，而且表面看來，警務人員可使用該權力在任何公眾地方隨意截停任何被發現戴着蒙面物品的人，該措施對基本權利所施加的限制亦超乎了爲達致該等正當目的之合理所需，故此第 5 條不符合相稱性驗證標準。

委員亦察悉，法庭明確指出，法庭的判決並不代表"反蒙面"法律通常是令人反感或違憲。但其有效性必須取決於法例的細節，以及通過法例採取的措施所尋求達致的特定社會目的。

47. 考慮到原訟法庭的判決，政府當局表示會暫停就《規例》採取的執法行動。因應事態的最新發展，而且《規例》的審議期已經屆滿，小組委員會認為應停止審議工作。

審議《規例》的條文

48. 鑒於小組委員會決定結束審議工作，小組委員會未有逐條審議《規例》的條文，亦未有考慮個別議員就《規例》提出的修正案擬稿。委員察悉，法律顧問已向政府當局提出與《規例》有關的若干法律及草擬事宜(立法會 CB(2)30/19-20(01)號文件)，而政府當局已透過立法會 CB(2)74/19-20(02)號文件作出回應。委員亦察悉，9 名議員曾分別作出預告，在 2019 年 11 月 13 日的立法會會議上提出共 11 項擬議決議案，以廢除或修訂《規例》，但在該立法會會議休會前，該等擬議決議案未能獲得處理。

徵詢意見

49. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 2
2019 年 12 月 9 日

《禁止蒙面規例》小組委員會

委員名單*

主席	黃定光議員, GBS, JP
副主席	容海恩議員, JP
委員	涂謹申議員 梁耀忠議員 李國麟議員, SBS, JP 李慧琼議員, SBS, JP 陳克勤議員, BBS, JP 陳健波議員, GBS, JP 梁美芬議員, SBS, JP 謝偉俊議員, JP 毛孟靜議員 何俊賢議員, BBS 易志明議員, SBS, JP 胡志偉議員, MH 姚思榮議員, BBS 馬逢國議員, SBS, JP 莫乃光議員, JP 陳志全議員 陳恒鑌議員, BBS, JP 梁志祥議員, SBS, MH, JP 梁繼昌議員 麥美娟議員, BBS, JP 郭家麒議員 郭偉强議員, JP 郭榮鏗議員 張華峰議員, SBS, JP 張超雄議員 黃碧雲議員 葉建源議員 葛珮帆議員, BBS, JP 潘兆平議員, BBS, MH 蔣麗芸議員, SBS, JP

盧偉國議員, SBS, MH, JP
鍾國斌議員
楊岳橋議員
尹兆堅議員
朱凱廸議員
吳永嘉議員, BBS, JP
何君堯議員, JP
何啟明議員
林卓廷議員
周浩鼎議員
邵家輝議員, JP
邵家臻議員
柯創盛議員, MH
陳沛然議員
陳振英議員, JP
陳淑莊議員
許智峯議員
陸頌雄議員, JP
劉國勳議員, MH
鄭松泰議員
鄺俊宇議員
譚文豪議員
范國威議員
區諾軒議員
鄭泳舜議員, MH, JP
謝偉銓議員, BBS
陳凱欣議員

(總數：59名委員)

秘書 馬淑霞女士

法律顧問 崔浩然先生

* 委員名單的變更載於附錄 I 的附件。

附錄 I 的附件

《禁止蒙面規例》小組委員會

委員名單的變更

議員	**相關日期**
鄺俊宇議員	自2019年10月28日起

附錄 II

《禁止蒙面規例》小組委員會

曾向小組委員會口頭陳述意見的團體/個別人士名單

1. 國際特赦組織香港分會
2. 公民黨
3. 全民教育局
4. 香港教育專業人員協會
5. Alice YANG小姐
6. B小姐
7. Candy TAM小姐
8. 陳嘉敏小姐
9. 鄭穎琪小姐
10. 黃卓妮小姐
11. CHIU Kar-man小姐
12. 趙紀瑩小姐
13. CHUNG Wai-ting小姐
14. 方玉文小姐
15. Gigi PANG Che-kwan小姐
16. 郭嵐小姐
17. 黃文君小姐
18. 賴麗麗小姐
19. 黎燕珊小姐
20. 廖樂樂小姐
21. 吳樂恒小姐

22. Sarah WONG See-nga小姐
23. Sindy CHOW Sin-yee小姐
24. SIU Wing-yan小姐
25. 黃凱晴小姐
26. 黃雅芝小姐
27. 黃秀云小姐
28. 楊伊琳小姐
29. 陳麗珊小姐
30. 熊璐珊小姐
31. 謝笑瓊小姐
32. 陳子濱先生
33. 歐健勤先生
34. 陳志勤先生
35. 陳治華先生
36. 陳子遷先生
37. CHAN Yiu-lam先生
38. 張祖揆先生
39. 張寧先生
40. 张平先生
41. 張耀輝先生
42. 吳泳麟先生
43. 董启真先生
44. 曾仲康先生
45. 關勝傑先生
46. 許嘉灝先生

47. 葉子建先生
48. KWOK Tat-sing先生
49. 郭永健先生
50. 劉凱文先生
51. 李智宏先生
52. 梁國雄先生
53. 莫嘉傑先生
54. 吳嘉濠先生
55. 吳偉釗先生
56. 黃浩銘先生
57. 徐景勝先生
58. 屈達飛先生
59. WEI Youyi先生
60. 黃鈉羣先生
61. 王偉傑先生
62. 楊伟坤先生
63. 王吉顯先生
64. 伍錦波先生
65. 吳偉樑先生
66. 李偉強先生
67. 李廣宇先生
68. 林悅鋐先生
69. 范強先生
70. 奚鴻泉先生
71. 容寶駿先生

72. 梁達壯先生
73. 梁駿聲先生
74. 陳國師先生
75. 陳舵先生
76. 陳雲廣先生
77. 陳霆峰先生
78. 陸浩麟先生
79. 黃斯強先生
80. 黃瑋琛先生
81. 黃曉輝先生
82. 黃曜彰先生
83. 楊志偉先生
84. 鄭宇曦先生
85. 鄭國基先生
86. 盧梓豪先生
87. 甑灼宁先生
88. 羅國豪先生
89. 崔麗儀女士
90. 付廣紅女士
91. 林惠吟女士
92. 莫雲清女士
93. 解雯女士
94. 于鳳嫻女士
95. 盛滿英女士
96. 趙珺女士

97. 人民力量

98. 香港快遞貨運從業員總會

99. 香港法學交流基金會

100. 香港專業及資深行政人員協會

<u>只曾向小組委員會提交書面意見的團體/個別人士名單</u>

https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/hc/sub_leg/sc63/agenda/sc6320191109-ag-app.htm#not_attend