

## 回應涂謹申議員及葉建源議員 給《禁止蒙面規例》小組委員會的信件

就涂謹申議員及葉建源議員分別於2019年10月24日及10月25日給《禁止蒙面規例》(《規例》)小組委員會的信件，政府的綜合回覆如下。

### 訂立《規例》的理據

2. 根據《緊急情況規例條例》(《條例》)第2(1)條，行政長官會同行政會議在認為屬緊急情況或危害公安的情況時，可訂立任何其認為合乎公眾利益的規例。正如《規例》的立法會參考資料摘要第2至10段及本局於10月28日致立法會助理法律顧問回覆的第2至3段所述，在今年6月初至10月初的四個月，香港有超過400宗因修訂《逃犯條例》引發的示威、遊行和集會，當中有相當多的公眾活動以暴力事件告終。這些事故已經導致超過1 100人受傷。在9月29日和10月1日，暴力事件進一步升溫，同時間在港、九、新界各區發生。激進示威者對人和財產大肆破壞。他們肆意瘋狂毆打不同意見人士，用各類危險物品或工具，投擲汽油彈、縱火、堵路，嚴重襲擊警務人員、警車及警署，又大規模蓄意破壞港鐵車站、交通燈、公共設施、商鋪和政府合署等，並投擲汽油彈及縱火，嚴重破壞社會安寧及公共安全。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。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分，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。鑑於社會已經出現了危害公共安全的情況，行政長官會同行政會議按《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。

3. 根據《條例》所制定的規例，其理據和範圍必須符合《條例》第2(1)條的要求。《條例》第2(2)條列明，按《條例》訂立的規例可就(a)至(n)的事項，在不損害第2(1)款條文的一般性的原則下作出規定。因此，《條例》第2(2)條只是就該等規例可作出的規定，臚列出一些具體事項，而有關規定的範圍並不局限於《條例》第2(2)條所提述的事項。

## **《條例》符合《基本法》**

4. 《條例》雖然於 1922 年訂立，但作為原有法律，在香港特別行政區於 1997 年 7 月成立時，透過《基本法》第八條予以保留；全國人民代表大會常務委員會在 1997 年 2 月關於根據《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《條例》與《基本法》抵觸，因此《條例》保留作香港特別行政區法律。再者，《條例》更於 1999 年經立法會作適應化修改，至今適用。

5. 《基本法》第六十六條訂明，立法會是香港特別行政區的立法機關；第七十三條第(一)款訂明，立法會根據《基本法》規定並依照法定程序制定、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；第六十二條第(五)款訂明，香港特別行政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。根據《條例》訂立的規例為附屬法例，一如眾多按法例授權行政當局訂立的附屬法例，須根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34 條，按「先訂立後審議」的程序提交立法會審議，立法會可藉通過決議，修訂或廢除有關規例，亦可對有關規例不作修訂。《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。

## **《規例》第3條的適用範圍**

6. 《規例》第3(1)條禁止任何人在身處(a)非法集結、(b)未經批准集結或(c)按《公安條例》第7(1)或13(1)條進行的公眾集會或遊行(即須作出通知並獲發不反對通知書的集會或遊行)時，使用相當可能阻止識辨身分的蒙面物品。根據《規例》第3(2)條，違反有關規定，可處第4級罰款(25,000元)及監禁1年。第3(1)條中提述的「任何人」，適用於任何自然人，包括警務人員。值得注意的是，《規例》第4(1)條就對使用蒙面物品有合法權限或合理辯解的人，提供免責辯護(見下文第7段)。

## 《規例》第4條的免責辯護

7. 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，被告人只需負上提證責任(evidential burden)，而非法律舉證責任(legal burden of proof)。第4(3)條則訂明，在不局限第4(1)條所述的合理辯解的範圍下，身處在《規例》第3(1)條規管活動的人，在以下的情況使用蒙面物品，有合理辯解：

- (a) 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) 正在因宗教理由，而使用有關蒙面物品；或
- (c) 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。

8. 根據《規例》第4(3)(b)條，因宗教理由而使用蒙面物品的合理辯解，適用於身處在《規例》第3(1)條規管的活動(就算活動不具宗教目的)而使用蒙面物品的人。而根據《規例》第4(3)(c)條，「先前已存在的醫學或健康理由」，是指在身處在《規例》第3(1)條規管的活動前已存在的醫學或健康理由。

9. 《規例》第4(1)條提述的合法權限或合理辯解若得到確立，則會有免責辯護，免除《規例》第3(2)條的刑責。據上文第7段所述，被告人就有關免責辯護，只需負上提證責任，而非法律舉證責任。換言之，如被告人能提出足夠證據，顯示就其是否有合法權限或合理辯解存在一項合理疑點，則控方必須按毫無合理疑點的標準推翻被告人的權限或辯解。這些證據可以是來自辯方(例如由被告人親自作供)，亦可以來自控方本身的證據。舉例說，如被告人援引先前已存在的醫學或健康理由作為使用蒙面物品的合理辯解，並以案件中的證據(例如被告人提供關於其健康狀況的診斷證明等)證明他可能有合理辯解使用相關蒙面物品，則控方必須按毫無合理疑點的標準證明被告人沒有合理辯解，否則合理辯解須視為確立，而被告人亦必須獲判無罪。

10. 涂議員的信件中的第5至7段提及一些假設的情況，並詢問在有關情況中的人的行為會否構成《規例》第4(1)條的合理辯解。由於檢視合理辯解的職責最終歸於法庭，而有關行為是否構成合理辯解，法庭需要考慮案中特定的具體事實，因此我們不宜評論有關情況是否能確立為合理辯解。然而，正如本局於10月28日致立法會助理法律顧問回覆的第17及18段所述，根據案例，考慮合理辯解作為抗辯理由時，涉及細看三項事宜，包括(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)法庭必須因應案中特定事實，按客觀標準評估該項辯解是否合理。法庭考慮辯解是否合理時，亦須考慮訂立有關法例的背景。

## **《規例》的實施情況**

11. 根據警方的資料，由《規例》實施當日(2019年10月5日)起至2019年10月31日，因涉嫌違反《規例》第3條而被拘捕的共有303人，包括202男子和101名女子，年齡介乎12歲至63歲，並落案起訴當中21人，包括11名男子和10名女子。而因涉嫌違反《規例》第5條<sup>1</sup>而被拘捕的共有4人，年齡介乎21歲至40歲，全部為男性，當中尚未有人被落案起訴。警方沒有備存涂議員信件中第9至11段要求的其他項目的數字。

12. 自《規例》實施以來，當局一直密切注視社會公共安全和公共秩序的情況。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，當局會客觀地考慮相關因素以作全面的評估，包括但不限於公眾活動能否和平有序進行、暴力行為的頻繁和程度、受影響的範圍、相關的風險評估等。

## **保安局**

### **2019年10月**

---

<sup>1</sup> 根據《規例》第5(1)條，《規例》第5條適用於身處公眾地方而正在使用蒙面物品的人，而警務人員合理地相信有關的蒙面物品相當可能阻止識辨身分。根據第5(2)條，警務人員可截停上述的人，並要求他除去有關蒙面物品，以令警務人員能夠核實該人的身分；如果他沒有遵從有關要求，警務人員有權除去其蒙面物品。根據第5(3)條，沒有遵從警務人員就除去蒙面物品的要求，可處第3級罰款(10,000元)及監禁6個月。有關罰則與《公安條例》第49(1)條關於違反警務人員要求出示身分證明以供查閱的罰則相若。