

公民黨就《禁止蒙面規例》的意見書

2019 年 10 月 4 日，行政長官會同行政會議根據《緊急情況規例條例》（第 241 章）通過《禁止蒙面規例》，翌日 0 時 0 分生效。這是香港自回歸以來，特區政府首次動用緊急權力通過規例。然而，此舉實屬不必要，更不合理及不合比例地限制香港市民受《基本法》保障的公民權利及自由。對此公民黨深表憤慨，並予以強烈譴責。

過度擴充公權力

《禁止蒙面規例》的主要效果有二——

1. 將蒙面訂為罪行，如有人在參與非法、未經准許或合法的公眾集會和遊行時，出於防止被辨認身份的目的，配戴蒙面物品，即屬犯罪，一經定罪，可處第 4 級罰款及監禁 1 年（第 3 條）；及
2. 賦予警務人員截停在公眾地方使用蒙面物品的人，並要求該人除去蒙面物品，如該人沒有遵從此等要求，即屬犯罪，一經定罪，可處第 3 級罰款及監禁 6 個月（第 5 條）。

行政長官及多名司局長召開記者會宣布上述緊急措施時，明確表示政府認為「制訂反蒙面法能有效阻嚇激進違法行為，並有助警方執法」¹。但事實上，自六月至今多場警民衝突中，警方執法一向強硬，不惜以過度武力達成驅散示威及逮捕示威者的目標，令人質疑既然警方已具有如此大的公權力，為何特區政府仍然要訂立《禁止蒙面規例》。

截至 10 月 31 日，已有逾 3,000 人因參與「反送中」示威被捕。²過去數月，有多宗事例顯示警方在執法時使用過度武力及作出嚴重濫權行為，甚至波及並未有直接參與示威的記者、救護員及平民。³6 月 12 日，有示威者遭警員以橡膠子彈槍擊右眼，可能喪失視力。⁴8 月 12 日再有一名示威者被警員開火擊中眼睛⁵，10 月 3 日亦有一名外籍記者被警方槍傷導致右眼失明。⁶10 月 1 日，有示威者在極近距離被警員以實彈射中胸口，中彈危殆。⁷此外，多人投訴在示威現場被警員以警棍猛擊頭部要害^{8,9}，加上濫用催淚彈的情況甚為普遍⁹，警方濫暴成為香港目前一大問題。警方近期用以鎮壓示威的武力絕對違反「最低武力」原則，諸如此類的濫權事例不勝枚舉。

¹ 政府新聞網：《政府宣布訂立禁蒙面法》<https://bit.ly/36xVjoH>

² 明報：《生理鹽水被指汽油彈材料 大狀批評大規模濫捕 示威拘捕人數倍增 檢控率 17%》<https://bit.ly/2Nhl43Z>

³ HK01：《【逃犯條例】79 人受傷送院 兩男重傷 女拔教師眼部中槍》<https://bit.ly/2pxgLtq>

⁴ 立場新聞：《女示威者眼球爆裂 央視：被豬隊友擊中眼睛 反污蔑香港警方》<https://bit.ly/2WIgH60>

⁵ 明報：《律師：中彈印尼女記者 右眼永久失明》<https://bit.ly/2WJHMG3>

⁶ 明報：《【十一·荃灣·開槍短片】中五生中彈危殆 警另沙嘴道開兩槍》<https://bit.ly/2JMAk7B>

⁷ 蘋果日報：《【抗暴之戰】27 歲男疑遭警棍打到後腦出血 延醫 6 小時入屯院 ICU 情況嚴重》<https://bit.ly/2POeW5Q>

⁸ 香港電台：《疑被警棍打頭 社工稱傷口至少 7 厘米 警員蒙面沒編號》<https://bit.ly/32cvET7>

⁹ HK01：《【11.3 集會】警將軍澳施多枚催淚彈 內部指引強調需留有逃走路線》<https://bit.ly/2JOVZwc>

更何況，警務人員在示威現場執法時，往往蒙面防止辨認容貌及隱藏警員編號，亦拒絕向詢問身份的市民出示委任證。¹⁰ 結果是市民在受到警方濫暴所害時，因無法辨認警員身份而申訴無門，於是警方更為肆無忌憚地以不合比例的武力打壓示威者，橫行霸道猶如特權階級。相反，市民在行使《基本法》第二十七條保障的公民權利時，則受《禁止蒙面規例》所限不得匿名參與。一般市民沒有使用軍火的權利，他們與警方的武力程度本來就不對等，現在政府濫告合法行使其公民權利的示威者，以襲警、阻差辦公、非法集結乃至暴動入罪，公權力的差異更是懸殊。《禁止蒙面規例》賦權警員截查及拘捕蒙面的市民，只會讓警方有多一個方便的藉口，無理騷擾及威脅市民，助長濫暴的情況。

限制受《基本法》保障的公民權利

過往香港法院在審理與公共法例及行政決定有關的司法覆核案件時，「相稱性原則」（**proportionality test**）是經常用到的重要測試，以衡量案件所涉及的法例或行政決定是否合理。而在《禁止蒙面規例》的情況，公民黨相信其所限制市民自由的程度是不合理的。

《基本法》第二十七條訂明：「香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由。」特區政府近期集中「止暴制亂」的言行及警方的嚴厲執法顯示，他們並無意維護市民依法享有的此等權利和自由。在《禁止蒙面規例》通過前的香港法例中，並不禁止市民匿名行使《基本法》第二十七條所保障的權利和自由。特區政府訂立《禁止蒙面規例》，禁絕市民匿名參與任何公眾集會及遊行，是蠶食香港市民所享有的公民權利的重大一步。在此項規例生效期間，有不少市民因不願意披露身份，而避免通過參與公眾集會及遊行的方式表達意見。在香港社會上，部份僱主（例如國泰航空及許多中國內地企業）有打壓持特定政見的僱員的內部政策，導致有些市民對於在公眾集會及遊行中公開身份卻步。政府通過禁蒙面法，加深寒蟬效應，達至消滅反對聲音的效果，意圖極為可恥。

在「相稱性原則」中，還有合理關連（**rational connection**）的考慮。政府在宣布訂立《禁止蒙面規例》時，明確指出「阻嚇激進違法行為」是立法目的之一。¹¹ 然而，禁蒙面法立法是否能夠實際達到上述目的是存有疑問的，作出暴力行為的示威者大多數仍會繼續蒙面——如果他們成功逃脫警方追捕，則他們仍然匿名；如果他們不能逃脫追捕，那不論他們在行動時有否蒙面，身份也會曝光。實際上，令他們暴露身份的關鍵是他們是否被捕，而非蒙面是否成罪。如上一部份所述，《禁止蒙面規例》只會讓警方有多一個騷擾市民的藉口，或者讓政府有多一項罪名控告已經被捕的示威者，達至加刑的效果；至於能否有效阻嚇暴力示威，其實是未必。

¹⁰ 經濟日報：《質疑警員未有展示編號 法官擬合併記協及另 3 案明年審理》<https://bit.ly/33jf1Cn>

¹¹ 政府新聞網：《政府宣布訂立禁蒙面法》<https://bit.ly/36xVjoH>

架空立法機關通過惡法

行政長官會同行政會議史無前例，引用《緊急情況規例條例》通過《緊急蒙面規例》，繞過立法會的正常審議程序，令人擔憂這將會變成香港行政凌駕立法的新常態。

《禁止蒙面規例》獲行政長官會同行政會議通過時，立法會尚未復會，但這並非動用緊急權力繞過立法機關的合理辯解。根據《基本法》第七十二（五）條及《香港特別行政區立法會議事規則》（“《議事規則》”）第 15 條，行政長官可要求立法會在休會期間召開特別會議，只須立法會主席作出安排。而根據《議事規則》第 54(4)條，一項法案可無經內務委員會成立法案委員會審議，在一次立法會會議之內完成首讀、二讀及三讀程序。假如《禁止蒙面規例》是經過上述相對較為正常的立法程序通過，民選議員將有機會把關，確保這項規例可合理、合憲地執行。政府動用緊急權力通過這項規例，禁絕立法會行使《基本法》第七十三條所賦予的立法權，等同製造憲制危機，動搖香港民主政制的根基。

簡而言之，動用緊急權力根本是不必要及不合比例。更令人憂慮的是，政府今次動用緊急權力之後，難保不會食髓知味，往後借此先例，強行通過更多限制市民依法享有之自由的惡法。如此下去，政府權力將可無限擴張，在香港實施極權統治。

有倡議訂立《禁止蒙面規例》的建制派立法會議員指，外國包括一些民主國家也有訂立禁蒙面法的例子，因此全力支持政府立法¹²，但這種說法犯了不當類比謬誤。第一，民主國家的禁蒙面法是由民主選出的立法機關訂立，而非由無民意認受的政府借緊急權力通過。第二，香港警權並無有效制約，禁蒙面法在沒有民主的香港註定是惡法。這些議員本身是立法機關的民選代表，縱容政府侵蝕立法權而不覺恥辱，實在荒謬透頂。

公民黨的訴求

綜上所述，公民黨重申反對《禁止蒙面規例》的立場，並要求特區政府

1. 立即廢除《禁止蒙面規例》；
2. 承諾不會再引用《緊急規例條例》訂立任何其他惡法，限制香港人的法定權利；及
3. 徹底落實民眾提出的五大訴求。

由於行政長官林鄭月娥帶領下的特區政府屢屢作出政治及施政上的失誤，已造成社會撕裂。特區政府以嚴苛手段打壓示威者，更令許多香港家庭飽受親屬被捕乃至受拘押、配偶骨肉分離之痛。而動用緊急權力通過限制市民法定權利的惡法，製造憲制危機，是芸芸失誤之中，令香港陷入萬劫不復的一著。顯然，特區政府並未吸收數個月前強推又稱「送中惡法」的《2019 年逃犯及刑

¹² 星島日報：《建制派成立「禁蒙面法推動組」》 <https://bit.ly/2JNkdqI>



事事宜相互法律協助法例（修訂）條例草案》的時候，引起廣泛民憤的教訓，反為濫用緊急權力通過一項更過份的惡法，香港人才發覺原來低處未算低。公民黨強烈要求特區政府認真聆聽民意，維護憲制，讓香港重回正軌。

— 完 —

公民黨
2019 年 11 月