

立法會參考資料摘要

《緊急情況規例條例》(第 241 章)

《禁止蒙面規例》

引言

附件

在 2019 年 10 月 4 日的會議上，行政會議**建議**，行政長官**指令**根據《緊急情況規例條例》(第 241 章)(下稱“《緊急條例》”)第 2(1) 條，訂立載於附件的《禁止蒙面規例》(下稱“《規例》”)，禁止在某些情況下使用蒙面物品，並將《規例》提交立法會。

理據

現時情況

2. 自 2019 年 6 月 9 日，香港有超過 400 宗由《逃犯條例》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。這些公眾活動每星期頻密地在香港不同地區進行，參與人數大多數以千百計。這些事故的暴力程度不斷升級，激進及暴力示威者連番衝擊警方封鎖線、堵塞道路、蓄意破壞公共設施及商店、在警署及多個地點縱火、破壞交通燈、以高功率激光筆、利器及磚塊等武器襲擊市民和警務人員、向警車及警署投擲汽油彈，以及癱瘓機場、港鐵系統及過海隧道等重要基礎設施的運作。這些行為嚴重破壞社會安寧，對公眾、旅客及當值警務人員的安全構成嚴重威脅，亦嚴重影響香港社會的正常運作。

3. 激進示威者不斷升級的非法和暴力行為不但令人髮指，更把香港推向十分危險的情況。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，並更有膽量繼續違法行為，並在某些情況下令暴力行為升級。他們通過社交媒體連繫，特點是動員迅速及手法多變。他們乘坐港鐵迅速由一個地方前往另一地方，並配備精良的防護裝備及攻擊性武器。他們的人數很多時較可動員到場的警務人員為多。這個情況已持續了約四個月，仍未有完結跡象。事實上，在 2019 年 10 月 1 日，示威者使用的暴力更加激進並波及多區和大量地方，他們大肆對人和財產投擲汽油彈、嚴重襲擊警務人員、警車及警署、大規模蓄意破壞港鐵車站和政府合署等。單單一天，警方需要發射六槍實彈，並

拘捕 269 人，123 人則送往醫院。目前，香港並未以法例禁止蒙面。由於蒙面示威者的暴力和違法行為造成的廣泛和迫在眉睫的公共危險，我們迫切需要考慮立法禁止蒙面，令警方能夠調查暴力和違法行為以及阻嚇有關的行為。為了恢復公共秩序，有必要禁止在公眾集結(無論該集結合法與否)使用蒙面物品，因為這樣可以有效減少暴力行為並協助警察的調查和司法工作。該禁令符合公共利益，對恢復社會安寧有莫大幫助，亦屬保障公共秩序及公共安全的合理措施。

立法建議

4. 我們審慎考慮了警方現有的權力及相關的法律，認為須迫切立法，以便讓警方更有效地處理激進示威者的進一步違法和暴力行為，以恢復治安，防止嚴重擾亂公共秩序的情況，並將違法分子拘捕，繩之於法。有關的建議乃基於過去數月處理示威的實際經驗，以及保障公共安全和秩序所需的規管工具，並同時充分考慮到即使在出現危害公共安全的情況下仍須顧及的基本權利。

5. 《緊急條例》第 2(1)條訂明，在行政長官會同行政會議認為屬危害公安的情況時，行政長官會同行政會議可訂立任何其認為合乎公眾利益的規例。我們建議按上述條文訂立《規例》，以禁止使用蒙面物品。我們是由於出現危害公安的情況，而非基於緊急理由引用《緊急條例》。在其他西方民主司法管轄區的恆常刑法中也可以找到與《規例》類似的法律¹。

6. 我們注意到幾乎所有參與暴力或非法行為的示威者，均佩戴面罩或以物件蒙臉以隱藏身分。我們建議這項禁止應適用於“非法集結”²（無論該集結是否暴動）³、“未經批准集結”⁴，以及警務處

¹ 加拿大、法國、瑞典、西班牙、丹麥、挪威、德國及奧地利等。

² 根據《公安條例》第 18 條，非法集結是指有 3 人或多於 3 人集結在一起，作出擾亂秩序的行為或作出帶有威嚇性、侮辱性或挑撥性的行為，意圖導致或相當可能導致任何人合理地害怕如此集結的人會破壞社會安寧，或害怕他們會藉以上的行為激使其他人破壞社會安寧。

³ 根據《公安條例》第 19 條，如任何參與憑藉第 18(1)條被定為非法集結的集結的人破壞社會安寧，該集結即屬暴動，而集結的人即屬集結暴動。

⁴ 根據《公安條例》第 17A 條，公眾集會或公眾遊行，在以下情況下，即屬未經批准集結—

(a) 該公眾集會或遊行在違反第 7 或 13 條的規定下進行(即該公眾集會或遊行須先通知警務處處長才可進行，但警務處處長並無接獲通知，或即使已獲通知但予以禁止或反對)；

處長已按《公安條例》接獲通知、而並無按《公安條例》禁止或反對的公眾集會及公眾遊行⁵。任何人違反有關規定，即屬犯罪，可處第 4 級罰款(25,000 元)及監禁 1 年。我們認為有必要對上述活動施加這項規管，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，部分暴力示威者更作出暴力行為，令正合法進行的公眾集會或公眾遊行可能迅速變成未經批准或非法的集結。

7. 我們認為需要為擬議罪行訂定以“合法權限”或“合理辯解”作為免責辯護。某人對使用蒙面物品有合理辯解的情況包括：該人因宗教理由或先前已存在的醫學或健康理由，而使用有關蒙面物品。合理辯解的其他例子包括該人從事一項專業或受僱工作，並在進行與該專業有關的活動時使用蒙面物品以保障自身安全。

8. 我們亦建議，如警務人員在任何公眾地方發現任何人使用蒙面物品，並合理地相信該蒙面物品相當可能阻止識辨身分，該名警務人員可截停該人，並要求該人除去有關蒙面物品，以核實其身分。任何人沒有遵從上述要求，即屬犯罪，可處第 3 級罰款(10,000 元)及監禁 6 個月。

9. 根據警方的行動經驗，鑑於公眾活動衍生的罪行數量龐大而且性質複雜，警方需要有更多時間搜集證據及進行調查。有見及此，我們建議對上文第 6 段及第 8 段的擬議罪行的檢控，應在自干犯該罪行當日起計的 12 個月內展開，而非按《裁判官條例》(第 227 章)第 26 條採用慣常的 6 個月時效。

-
- (b) 公眾聚集中有 3 名或多於 3 名的參與者或成員拒絕服從或故意忽略服從根據第 6 條作出或發出的命令(即為維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由所需，就所有公眾聚集的進行作出管制及指示而發出的命令)；或
 - (c) 公眾集會、公眾遊行或公眾聚集，或其他集會、遊行或公眾聚集中有 3 名或多於 3 名的參與者或成員，拒絕服從或故意忽略服從根據第 17(3) 條作出或發出的命令(即在任何公眾聚集相當可能會導致或引致破壞社會安寧時，為阻止該公眾聚集舉行、停止或解散該公眾聚集，或更改該公眾聚集的地點或所經路線而發出的命令)。

⁵ 根據《公安條例》第 7 條，舉行以下公眾集會須先通知警務處處長—

- (a) 超過 50 人的集會；
- (b) 在私人處所舉行而參加人數超過 500 人的集會；以及
- (c) 並非在任何註冊學校或註冊學院，或任何獲認可社團或學校批准的教育機構等地方舉行且經該學校等的管理層同意的公眾集會。

根據《公安條例》第 13 條，舉行以下公眾遊行須先通知警務處處長—

- (a) 在公路、大道或公園舉行的公眾遊行；
- (b) 超過 30 人的公眾遊行；以及
- (c) 不屬警務處處長藉憲報公告撤除的公眾遊行。

10. 《緊急條例》第 2(3)條訂明，“根據本條條文訂立的任何規例，須持續有效至行政長官會同行政會議藉命令廢除為止”。由於《規例》旨在處理現時危害公共安全的情況，因此當目前危害公共安全的情況減退至並無理據繼續實施《規例》的水平時，我們便會徵求行政長官會同行政會議批准廢除《規例》。

其他方案

11. 考慮到目前危害公共安全的迫切情況，除了根據《緊急條例》制訂《規例》外，並無其他及時的方案。

《規例》

12. 《規例》主要條文的效果如下：

- (a) 禁止在某些情況下使用相當可能阻止識辨身分的蒙面物品(第 3 條)，並為此訂定一項罪行，並為有合理辯解的人，訂定一項免責辯護(第 4 條)；
- (b) 賦權予警務人員，在某些情況下要求在公眾地方的人除去其蒙面物品，並將不遵從要求定為罪行(第 5 條)；以及
- (c) 規定就第 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(第 6 條)。

立法程序時間表

13. 立法程序時間表如下：

刊登憲報	2019 年 10 月 4 日
生效	2019 年 10 月 5 日
提交立法會	2019 年 10 月 16 日

建議的影響

14. 有關建議符合《基本法》，包括當中關於人權的條文。受《基本法》和《香港人權法案條例》(第 383 章)保障的基本權利並

不是絕對的，而是會受到獲許可的限制。我們已確保有關措施在保障公共秩序和安全以符合公眾利益，以及尊重香港居民的基本權利和自由這兩方面，達致謹慎的平衡。鑑於在近期公眾活動中激進示威者的非法及暴力行為不斷升級，我們信納現時所建議的措施，並無超出保障公共秩序和安全所需，而且與情況相稱。

15. 《規例》建議在某些情況下使用蒙面物品屬罪行。我們建議把禁止使用蒙面物品的範疇局限在那些可能對公共秩序和安全造成較大風險的集會及遊行，亦即：(i) 《公安條例》第 7(1)及 13(1)條所指的公眾集會或遊行(兩者的規模較“公眾聚集”為大)；以及(ii)《公安條例》第 18、19 及 17A(2)條所指的非法集結及未經批准集結。透過訂立“合理辯解”的免責辯護，我們已謀求在阻止激進示威者隱藏身分以肆意進行非法行為的需要，以及尊重因各種合法理由而蒙臉兩者之間取得平衡。這項建議不會剝奪市民享有《基本法》第二十七條及《香港人權法案》第十六及十七條所保障的言論自由及和平集會的實質權利，因為市民仍可在不使用相當可能阻止識別身分的蒙面物品的情況下自由參加合法集結。鑑於最近數月激進示威者所造成風險的性質、嚴重程度和廣泛程度，任何對此等權利(包括《香港人權法案》第十四條保障的私生活權利)的限制，亦屬與情況相稱。

16. 至於有關警方有權要求在公眾地方除去蒙面物品的建議，警務人員理應獲授權要求某人除去蒙面物品，以核實其身分，正如警務人員可根據不同條例獲授權要求某人出示身分證明文件⁶。該人只會在被截停時按要求除去蒙面物品一段短時間，當警務人員完成核實身分程序後，該人便可再戴上蒙面物品。此舉只會輕微侵擾該人受《香港人權法案》第十四條保障的私生活權利，實屬合理。鑑於根據現行法律，在該等情況下拒絕遵從有關要求，可構成抵抗或妨礙警務人員正當執行其職責的罪行⁷，所以把不遵從有關要求訂為罪行，亦屬一項相稱的措施。

公眾諮詢

17. 鑑於情況緊急，公眾諮詢並不可行。

⁶ 例如《入境條例》(第 115 章)第 17C 條、《警隊條例》(第 232 章)第 54 條、《公安條例》(第 245 章)第 49 條等。

⁷ 例如《侵害人身罪條例》(第 212 章)第 36(b)條、《警隊條例》(第 232 章)第 63 條以及《簡易程序治罪條例》(第 228 章)第 23 條(該條適用於所有公職人員)。

宣傳安排

18. 當局會於 2019 年 10 月 4 日召開記者會並發出新聞公報。我們會安排發言人回應傳媒和公眾查詢。

背景

19. 《緊急條例》授權行政長官會同行政會議在認為合乎公眾利益的情況下就緊急情況或危害公安的情況訂立規例。《緊急條例》自 1922 年訂立以來，曾訂立若干規例，尤其在 1950 年代。在 1967 年發生動亂期間，亦訂立了多條規例。

查詢

20. 如對本摘要有任何查詢，請與保安局聯絡（電話：2810 2327）。

保安局

2019 年 10 月

《禁止蒙面規例》

(由行政長官會同行政會議根據《緊急情況規例條例》(第 241 章)第 2 條訂立)

1. 生效日期

本規例自 2019 年 10 月 5 日起實施。

2. 釋義

在本規例中 ——

《公安條例》(Cap. 245)指《公安條例》(第 245 章)；

公眾地方 (public place)具有《公安條例》第 2(1)條所給予的涵義；

公眾集會 (public meeting)具有《公安條例》第 2(1)條所給予的涵義；

公眾遊行 (public procession)具有《公安條例》第 2(1)條所給予的涵義；

未經批准集結 (unauthorized assembly)的涵義與《公安條例》第 17A(2)條中該詞的涵義相同；

非法集結 (unlawful assembly)的涵義與《公安條例》第 18 條中該詞的涵義相同；

蒙面物品 (facial covering)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)；

警務人員 (police officer)具有《警隊條例》(第 232 章)第 3 條所給予的涵義。

3. 在某些情況下使用蒙面物品屬罪行

(1) 任何人不得在身處以下活動時，使用相當可能阻止識辨身分的蒙面物品 ——

- (a) 非法集結(不論該集結是否《公安條例》第 19 條所指的暴動)；
 - (b) 未經批准集結；
 - (c) 符合以下說明的公眾集會 ——
 - (i) 根據《公安條例》第 7(1)條進行；及
 - (ii) 不屬(a)或(b)段所指的集結；或
 - (d) 符合以下說明的公眾遊行 ——
 - (i) 根據《公安條例》第 13(1)條進行；及
 - (ii) 不屬(a)或(b)段所指的集結。
- (2) 任何人違反第(1)款，即屬犯罪，一經定罪，可處第 4 級罰款及監禁 1 年。

4. 第 3(2)條所訂罪行的免責辯護

- (1) 被控犯第 3(2)條所訂罪行的人，如確立在有關於指控罪行發生時，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。
- (2) 在以下情況下，有關的人須視為已確立該人對使用蒙面物品有合法權限或合理辯解 ——
 - (a) 有足夠證據帶出以下爭論點：該人有上述合法權限或合理辯解；及
 - (b) 控方沒有提出足以排除合理疑點的證據，證明並非如此。
- (3) 在不局限第(1)款所提述的合理辯解的範圍的原則下，在以下情況下，有關的人即屬有合理辯解 ——
 - (a) 該人當時身處有關集結、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，為了該人的人身安全，而使用有關蒙面物品；

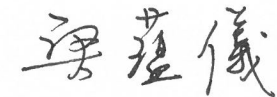
- (b) 該人當時身處有關集結、集會或遊行，並正在因宗教理由，而使用有關蒙面物品；或
- (c) 該人當時身處有關集結、集會或遊行，並正在因先前已存在的醫學或健康理由，而使用有關蒙面物品。

5. 有權要求於公眾地方除去蒙面物品

- (1) 如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分，則本條就該人而適用。
- (2) 上述警務人員可 ——
 - (a) 截停上述的人，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；及
 - (b) 如該人沒有遵從(a)段所指的要求——除去該蒙面物品。
- (3) 任何人沒有遵從第(2)(a)款所指的要求，即屬犯罪，一經定罪，可處第 3 級罰款及監禁 6 個月。

6. 罪行的檢控期限

就第 3(2)或 5(3)條所訂罪行而提出的檢控，只可在自干犯該罪行當日起計的 12 個月屆滿前展開。



行政會議秘書

行政會議廳

2019 年 10 月 4 日

註釋

本規例旨在 ——

- (a) 禁止在某些情況下使用相當可能阻止識辨身分的蒙面物品，並為此訂定一項罪行(第 3 條)(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(第 4 條))；
- (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(第 5 條)；及
- (c) 規定就第 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(第 6 條)。