

立法会五题：关于基本人权的司法覆核案件

以下是今日（一月十五日）在立法会会议上叶刘淑仪议员的提问和律政司司长林定国资深大律师的答覆：

问题：

《基本法》第三章订明了包括基本人权在内一系列香港居民享有的各项基本权利。另一方面，终审法院于二〇一六年就「希慎兴业有限公司及其他人诉城市规划委员会」一案，确立了衡量基本人权的四部曲相称原则测试，而终审法院于去年在「Nick Infinger 及李亦豪诉香港房屋委员会」两案中，再次确认上述测试。就此，政府可否告知本会：

（一）过去五年，就政府涉嫌过度限制基本人权而入禀法院的司法覆核案件宗数、当中政府胜诉和败诉的宗数及其所占百分比，以及政府所招致的法律费用为何（分项列出）；政府就该等败诉案件所需支付的讼费分别为何；及

（二）过去有否出现政府经考虑上述测试后认为胜算不高但仍坚持上诉的案件；如有，政府坚持上诉所考虑的因素为何；政府未来会如何要求有关官员就该等案件败诉问责？

答覆：

主席：

多谢叶刘淑仪议员的两个提问。

（一）律政司审视了相关的纪录，在剔除与免遣返声请有关的司法覆核案件后，总结出在过去五年入禀的司法覆核案件中，合共有 61 宗涉及申请人声称政府过度限制基本人权的案件（注一），按年分布如下：

年份	司法覆核案件宗数
2020	7
2021	14
2022	18
2023	10
2024	12

（注一）归类基于在原讼法庭可取得或其后由申请人送达的案件表格 86 的内

容，当中明确述及《基本法》或《香港人权法案》保障的人权。

在以上 61 宗案件中，有 14 宗，即 23% 尚等待原讼法庭的判决，有 42 宗，即 69% 的案件，属原讼法庭或上级法庭裁定政府胜诉或裁定政府没有对基本权利施加不相称或过度的限制，或申请人撤回其司法覆核申请的案件。有五宗，即 8% 案件属政府被法庭裁定因过度限制基本权利而败诉，或因政府妥协而和解的案件。

政府就上述案件所招致的法律费用，主要包括处理有关案件的律政司内的员工开支、代表政府一方的外聘大律师——如有的话的费用，及支付申请人讼费的开支。我们没有备存律政司的员工处理该等案件招致的法律费用。根据现有资料，政府需要在上述案件中向代表政府一方的外聘大律师支付的费用按年平均约为 3,890,000 元，而向申请人支付的讼费按年平均约为 119,000 元。

一般而言，政府在司法覆核案件获判胜诉时会获判讼费，这些讼费部分将由申请人支付，并不一定全数由公帑支付。当政府就个别案件获法庭判给讼费时，该讼费包括（i）律政司的员工开支，及（ii）外间法律服务的费用，例如外聘大律师的费用。在上述 61 宗案件中，政府合共获判讼费约为 4,150,000 元。至于以上提及的五宗结果不利于政府的案件中，政府需要向代表政府一方的外聘大律师支付的费用及向申请人支付的讼费合共约为 922,000 元。

（二）终审法院确立的「相称性测试」原则是一个相当复杂的法律概念，目的是判断不论是行政决定、政策还是法律条文对于人权自由施加的限制是否合理。相关评估涉及四个步骤：（i）施加限制的目的是什么？是否一个正当合理的目的；（ii）若然是的话，施加的限制是否与该目的有逻辑关连；（iii）施加的限制是否达致该目的之合符比例、不过度方法；以及（iv）施加的限制所带来的社会利益，是否与保护个人权利之间取得合理平衡。在个别案件如何适当运用「相称性测试」，经常出现极大争议，并非是非黑即白的简单法律问题。

每当面对涉及基本人权的司法覆核，律政司必先与相关政策局详细了解受覆核的决定、政策或法律条文的背景和目的等，经仔细研究法律后才向相关政策局提供法律意见；遇到重大议题时，政府亦会经常征询外聘独立本地或海外大律师的意见。

每一个诉讼的决定及策略，都是在相关政策局谘询律政司，并经考虑一篮子因素后所作出的决定。准确评估诉讼结果本身已是相当困难；更重要是，胜算只是其中一个，但不是唯一的考虑因素，特别是要顾及整体公众利益，例如假若司法覆核成功可能所带来的政治、社会、经济，以至对运用和分配有限及宝贵公共资源的深远影响等。

政府所作出的每一个决定、制定的每一项政策——包括经行政会议通过的政策、由政府提出经立法会通过的每一条法例，都是事先已经过十分审慎考虑，亦真诚相信是符合基本人权自由。故此，当遇到司法覆核时，作为一个负责任的政府，一般而言，有需要据理力争，让法庭、市民大众能清楚理解政府的立场。

当然，有一些个案较具挑战性，但仍有充分理由政府需要在法律程序上坚持到底。首先，就重大议题，必须通过上诉程序，才能取得一个对该争议具终局性和权威性的定断。更关键是，诉讼最重要除了是结果外，是判决的理由。即使假若法庭最终判政府败诉，极为重要是必须了解法庭的判决是基于什么原因；这对于政府的下一步工作十分重要，政府需要理解及厘清法庭为何认为某一决定、政策或法律条文不符合人权要求，才能重新作出决定、制定新政策或提出立法或修法建议，这是一个负责任政府必需做的事情，否则亦难以向社会大众、行政会议以及立法会作充分解说。

事实上，即使在过去一些涉及基本人权案件，法庭最终判政府败诉，但法庭亦从未批评政府滥用法律程序或表现不合理、浪费资源或时间。

在未来，政府在作出任何决定、制定任何政策、提出任何立法建议时，都必然会致力确保符合《基本法》保障的基本人权自由。

多谢主席。

完

2025年1月15日（星期三）