



司法裁決摘要

潘蓮花替代徐慧敏 訴 食物環境衛生署署長(署長)及其他人；
洪瑞峰 訴 署長及其他人
民事上訴 2018 年第 489 及 2018 年第 490 號； [2019]HKCA 1425

裁決 : 答辯人(署長及其他人)上訴得直；駁回申請人(替代徐慧敏的潘蓮花和洪瑞峰)的交相上訴
聆訊日期 : 2019 年 11 月 12 及 13 日
判案 / 裁決日期 : 2019 年 12 月 16 日

背景

1. 申請人及其他法輪功學員一直在香港不同地點進行他們所稱的“靜態示威”，即在橫額、標語牌或宣傳板前聚集。他們從未根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章) (《條例》)第 104A(1)(b) 條得到食物環境衛生署署長准許，或根據管理計劃得到地政總署准許。第 104A(1)(b)條訂明，任何人須先得到署長的書面准許方可在署長管轄的任何政府土地上展示宣傳物品。根據第 104A(2)條，任何人未經准許而作出有關行為，即屬犯罪。2003 年 4 月，署長把根據第 104A(1)(b)條賦予他的職能和權力轉授予地政總署，而該轉授不排除他本人仍然可以行使或履行該等職能和權力。自此，當局推行管理計劃，以處理在公用道路指定展示點展示非商業宣傳物品的申請。食物環境衛生署(食環署)在 2013 年 4 月發出多封警告信，但法輪功沒有移走其展示物品。自 2013 年 4 月 12 日起，食環署多次根據第 104C 條執法，移走及沒收法輪功的物品(有關決定)，並根據第 104A(2)條作出檢控。
2. 2018 年 8 月 31 日，原訟法庭裁定司法復核申請得直，並命令撤銷各答辯人的有關決定。原訟法庭裁定，第 104A(1)(b)條對各申請人發表、集會和示威自由所施加的限制不足以符合“依法規定”的規定。至於對相稱性的質疑，原訟法庭並無作出裁決。(原訟法庭的判案書全文(只有英文版)載于 https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=117196&QS=%2B&TP=JU)
3. 答辯人上訴至上訴法庭。扼要而言，答辯人不服原訟法庭就“依法規定”這一點的裁決。申請人也就相稱性質疑提出交相上訴。上訴法庭在 2019 年 12 月 16 日頒下判決，裁定答辯人上訴得直，並駁回申請人的交相上訴。

爭議點

4. 本案的爭議點如下：



- (a) 《条例》第 104A(1)(b)条是否符合“依法规定”的验证准则(“依法规定的争议点”); 以及
- (b) 鉴于有关准则以内容审查为依据, 第 104A(1)(b)条是否符合相称性规定(“相称性的争议点”)。

律政司就法院的裁定的摘要

(判案书全文(只有英文版)载于 https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=126139&QS=%2B&TP=JU&ILAN=en)

依法规定的争议点

5. 根据“依法规定”的规定, 法律必须易于查阅并充分明确。本案在易于查阅方面并无争议, 重点在可预知性。(第 23 至 26 段)

可预知性及免受无理干预的保障

6. 该法定计划赋予署长酌情权。在法律清楚订明该酌情权的适用范围及行使方式, 并提供充分和有效的防止滥用保障的前提下, 有关条文本身没有违反“依法规定”的规定。(第 34 段)

以宏观审视“法律”

7. 法庭审视“法律”时, 会采用宏观角度, 不单斟酌所涉及的法例条文, 也会考虑普通法以至已公布的政策和指引:(第 37 段)
 - (a) 普通法是香港公认的法律根源之一, 有充裕的案例是经考虑普通法以就个别案件评估是否符合“依法规定”下的可预知性规定。(第 39 段)
 - (b) 此外, 法庭也会以宏观角度审视法律实际上如何施行, 包括透过司法复核监察司法的成效。(第 44 段)
 - (c) 只要已公布的规则或政策载有足够指引供界定行政酌情权的范围, 便能提供充分依据供在个别司法复核案件中得出明确的结果。(第 45 段)

精确程度

8. 第 104A(1)(b)条关乎适用于多种可变因素(包括公共空间、多类潜在使用者、展示或张贴海报和招贴的多种目的及位置)的法定权力。在此情况下, 法例条文无可避免地须使用概括措辞。(第 58 段)



酌情權範圍及行使方式的確定性

9. 酌情權範圍以參考根據素來公認的 *Padfield*¹ 原則所訂立的法定目的厘定，其行使方式須參照管理計劃的指引。(第 59 段)
10. 該法定目的訂定足夠指引，讓法庭妥為管制酌情權的使用，以防橫額或海報的展示(包括在慣性定期或持續的靜態示威中的展示)受到無理干預。(第 65 段)
11. 示威權利所受的干預有限。在評核對行使基本人權施加法定限制是否合憲時，限制的程度可以在考慮之列。在本案中，有關酌情權並不影響在流動式示威中使用橫額或海報。在行使示威權利時，在固定地點或場地進行靜態示威通常具有象徵意義，但本案情況有別。(第 66 段)
12. 內容審查只有為貫徹法定目的所必需時才可獲准許。因此，酌情權的寬廣度不能成為裁定有關酌情權並非依法規定的理由。(第 67 段)
13. 管理計劃是當局使用的主要監管方式(根據第 104A(1)(b)條授權地政總署署長)。同時，由於該法例本身的適用範圍不限於指定展示點，也沒有條文訂明資格準則，故當局必須有剩餘權力就管理計劃並不涵蓋的個案給予准許。然而，鑑於有關權力屬剩餘性質，預期當局在行使有關權力時，須妥為顧及管理計劃體現的政策考慮，並且為計劃並不涵蓋的申請作出必要的變通。(第 73 段)
14. 既然該管理計劃和“法律”(按照上述宏觀角度)已提供指引，而法院也可能就司法復核給予指引，當局按個別情況行使剩餘權力並非無理。

相稱性的爭議點

15. 申請人辯稱，第 104A 條對示威權和發表自由的限制並無制約，亦無指引說明決策者在決定應否給予批准時須考慮哪些因素。申請人聲稱決策者可任意施加申請條件，包括內容審查。(第 86 段)
16. 上訴法庭駁回這些論點，理由如下：
 - (a) 如示威人士長時間和慣性定期佔據某一地點，才須根據第 104A(1)(b)條取得准許。(第 87 段)
 - (b) 第二，酌情權不得任意行使：剩餘酌情權須依照管理計劃所載的法定權力和準則行使。(第 88 段)
17. 至於申請人爭辯指避免造成環境滋擾並非限制權利的合法目的，上訴法庭裁定，法定權力的目的不限於避免造成環境滋擾，也包括以管制手段促進屬於公共秩序範疇的公眾地方用得有序合宜。(第 91 至 92 段)

¹ 該原則指在公法中沒有不受約束的酌情權，而法定權力必須用作貫徹政策和立法目的，並按法律由法庭釐定。



18. 无论如何，就针对管理计划所载的内容审查准则而提出的相称性质疑无效，上诉法庭信纳有关准则不会衍生政治审查。(第 99 段)
19. 基于上述理由，上诉法庭驳回对相称性的质疑。

律政司
民事法律科
2019 年 12 月