判决摘要

张德荣(“申请人”)诉 通讯事务管理局及政府新闻处处长
民事上诉 2018 年第 570 号；[2021] HKCA 2003

裁决 ：驳回申请人的上诉
聆讯日期 ：2021 年 12 月 2 日
判决 / 裁决日期 ：2021 年 12 月 30 日

背景

1. 时任高等法院原讼法庭法官区庆祥(**法官**)驳回申请人的司法复核申请，申请人不服判决，向上诉法庭提出上诉，质疑分别由通讯事务管理局(**管理局**)及政府新闻处处长(**处长**)作出的决定，即广播一系列题为“2017，一定要得”的政府宣传短片 / 声带(**受质疑短片 / 声带**)。受质疑短片 / 声带旨在宣传并争取公众支持有关 2017 年行政长官产生办法的改革建议。

2. 根据香港的电视和电台广播法定制度，政府可要求电视或电台持牌人遵守标准牌照条件，免费广播政府提供的政府宣传短片 / 声带。符合下列三项准则(统称“**三项准则**”)任何一项的均属政府宣传短片 / 声带：

   (1) 有关讯息为公众利益而播放(准则一)；

   (2) 该讯息关乎公众关注范畴，例如健康、安全、社会福利、法律责任、可供运用的公共资源及影响交通或其他环境因素的改变(准则二)；或

   (3) 该讯息直接关乎政府政策或工作目标(准则三)。

3. 此外，电视或电台持牌人不得广播任何属政治性质的广告，但此禁令不适用于政府提供的材料(**豁免**)。

争议点

4. 本上诉的主要争议点如下：

   (1) 受质疑短片 / 声带是否政府宣传短片 / 声带(争议点 1)；

   (2) 即使受质疑短片 / 声带是政府宣传短片 / 声带，赋予上述豁免的相关条文(即《广播条例》(第 562 章)第 23(3)条及《电台业务守则—广告标准》(**《电台守则》**)第 5(b)(ii)段)是否已非法侵犯申请人以下权利而属违宪：

(a) 根据《基本法》第二十七条及《香港人权法案条例》(**《人权法案》**)第十六条享有的发表自由(争议点 2)；以及

(b) 根据《基本法》第二十五条及《人权法案》第二十二条享有的平等(争议点 3)。

律政司就法院的裁定的摘要

(原讼法庭的判决全文(只有英文版)载于 https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=141310&QS=%2B&TP=JU)

争议点 1：受质疑短片／声带是否政府宣传短片／声带

5. 上诉法庭裁定，受质疑短片／声带符合全部三项准则，属于政府宣传短片／声带。(第 31 至 45 段)

争议点 2：是否涉及申请人的发表自由；如是，是否侵犯该自由

6. 申请人主要援引 *Animal Defenders International v Secretary of State for Culture, Media & Sport* [2008] 1 AC 1312 案，辩称《基本法》第二十七条及《人权法案》第十六条明确保障的自由不仅是发表个人政见，也包括反向的自由，即不接收偏颇政治广告。上诉法庭认为申请人援引 *Animal Defenders* 案完全错误，并裁定《基本法》第二十七条及《人权法案》第十六条并不涵盖免受偏颇政治广告潜在损害的权利。就案情而言，本案不涉及申请人根据《基本法》第二十七条及《人权法案》第十六条享有的权利。(第 46 至 53 段)

7. 为完整起见，上诉法庭裁定，在任何情况下，在权衡(a)其他市民欲透过电视及电台接收政府资讯的权利，以及(b)事实上申请人转换电视机或收音机频道或把其关上便可轻易不接收不喜欢的广播内容这两点之后，根据相称验证准则，干扰申请人据称享有的不接收偏颇政治广告权利属明显有理可据。(第 54 至 55 段)

争议点 3：申请人的平等权利是否受到侵犯

8. 上诉法庭处理申请人提出的歧视挑战时，首先裁定有没有基于某个受禁理由以致待遇有别；只有在这点得到证明的情况下，才审视该差别待遇是否有理可据。为证明确有基于某个受禁理由以致待遇有别，投诉人必须确立(a)他与状况相若或相类人士的待遇有别，以及(b)待遇有别的原

因是基于受禁理由。为验证是否有理可据，法院采用四个步骤的相称验证准则[1]。(第 56 段)

9. 上诉法庭不接纳申请人陈词所述，政府和任何支持或反对政府的人或团体如就某壁垒分明的政治议题表达意见，均会处于相类情况。正如《基本法》第四十三、四十八和六十二条订明，政府具有制定并执行政策的独特宪制职权。要求电视及电台持牌人广播政府宣传短片／声带(属于获得豁免的政治广告)，对履行该职能至关重要。(第 57 至 58 段)

10. 此外，上诉法庭认为，政府制定政策和作出决定时须兼顾香港整体公众利益及社会各界不同及对立的利益，因此不宜把政府与他们作比较。此独特的宪制地位可见诸行政长官和政府在修订《基本法》附件一第七条行政长官产生办法的框架内担当的角色。因此，上诉法庭裁定申请人提出的歧视挑战不成立。(第 59 至 61 段)

11. 为完整起见，法庭裁定，上述豁免无论如何都符合相称验证准则。(第 63 段)

杂项

12. 最后，上诉法庭处理答辩人提出的其他杂项，并裁定：

(1) 法官可受理申请人提出的司法复核申请，即使该申请已变得学术性；

(2) 如有耽延，法官可行使酌情权延长期限并批予济助；以及

(3) 就案情所下的结论已令有关申请人资格的争议点流于学术性。(第 65 至 68 段)

13. 在此情况下，上诉法庭驳回上诉，并判答辩人可得上诉讼费(包括两名大律师的费用)，如双方未能就讼费数额达成协议，数额将由法庭评定。

律政司
民事法律科
2021 年 12 月 30 日

[1] *梁鎮罡 訴 公務員事務局局長* (2019) 22 HKCFAR 127 第[19]至[21]段。