



判決摘要

陈基裘 诉 香港警务处(警方); 郭卓坚及梁颂恒 诉 保安局局长及警务处处长(处长); 杨子俊 诉 处长; 陈恭信、鲁湛思及吴康联 诉 处长;
香港记者协会(记协) 诉 处长及律政司司长

高院宪法及行政诉讼 2019 年第 1747、1753、2671、2703
及 2915 号; [2020] HKCFI 2882

裁决 : 驳回高院宪法及行政诉讼 2019 年第 1747 及 1753 号的司法复核许可申请
高院宪法及行政诉讼 2019 年第 2671 号的司法复核部分得直, 以及高院宪法及行政诉讼 2019 年第 2703 及 2915 号的司法复核得直

聆讯日期 : 2020 年 6 月 24 及 26 日

判决日期 : 2020 年 11 月 19 日

背景

1. 有关司法复核申请质疑(1)在由已经撤回的《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律协助法例(修订)条例草案》所触发的公众秩序活动中用以识别执行非秘密任务(即“踏浪者行动”)(该行动)的警务人员的制度; 以及(2)处理投诉警察的两层机制是否符合《香港人权法案》(《人权法案》)第三条的规定和能否履行政府在该条下的积极义务。
2. 在该行动中, 包括特别战术小队人员及防暴警察在内的警务人员获派执勤。识别机制经过修订后, 特别战术小队人员最终须在头盔背面展示“字母数字式代码”(代码), 而防暴警察(及军装部其他人员和便装人员)也须显明地展示印在蓝色标准保安卡(蓝卡)上的行动呼号(呼号)。
3. 高院宪法及行政诉讼 2019 年第 1747、2671 及 2703 号的申请人均投诉指自己在该行动期间遭受警方某些形式的虐待, 但未能识别对方身分; 高院宪法及行政诉讼 2019 年第 1753 号的申请人则没有提出曾被警方施虐。至于记协在高院宪法及行政诉讼 2019 年第 2915 号中提出的质疑, 建基于警方在该行动期间对记者及传媒机构连串施虐的指称。合并聆讯在 2020 年 6 月 24 及 26 日在周家明法官席前进行。

复核理由

4. 全部五宗司法复核的共同复核理由尽管措词有别, 均指用以识别被投诉违反《人权法案》第三条的警务人员的现行制度违反或不符合《人权法



案》第三条及 / 或《公民权利和政治权利国际公约》第七条(《公约》第七条，其内容与《人权法案》第三条大致相同)赋予的免受酷刑或残忍、不人道或侮辱的待遇或惩罚的权利。

5. 在高院宪法及行政诉讼 2019 年第 1747、1753 及 2671 号中，申请人提出一项额外复核理由，指警方指示相关警务人员在该行动期间(及之后)不用或不须在制服上展示其独一无二的警务处职员编号或职级的决定并不合法，因为该决定的前提误解或误用《警察通例》及 / 或《警队条例》(第 232 章)及 / 或关乎警务人员衣着及仪容的普通法。而在高院宪法及行政诉讼 2019 年第 1749、1753、2671 及 2915 号¹中，申请人提出一项额外复核理由，关乎政府没有设立可有效调查关于警务人员施虐的投诉的独立机制(现时由投诉警察课及独立监察警方处理投诉委员会(监警会)负责)。

律政司就法院的裁定的摘要

(判决全文(只有英文版)载于

https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=131964&QS=%2B&TP=JU)

6. 首先，法庭强调司法复核申请完全不适合用以解决有关基础事实的重大争议，亦不应作此用途；法庭只处理原则问题，而非处理申请人或个别记者是否事实上曾在某特定案件中遭受警方施虐。(第 16 段)
7. 法庭检视军装人员(不包括特别战术小队人员)和便装人员的徽章政策及特别战术小队的徽章政策后指出，有证据显示在同一活动中，有多名警务人员佩戴相同的呼号或没有适当展示蓝卡(例如以对象遮盖)，而特别战术小队的同队人员在同时同地部署时，并没有把获编配的字母贴在头盔上或只显示该队的呼号。(第 26 及 38 段)
8. 法庭接着讨论《人权法案》第三条相关的法律原则，并重申《人权法案》第三条所保护的属于绝对和不得减免履行，因此，即使在紧急情况下，无论情况如何严重，该条所载的权利仍须受政府尊重和法院保护(引用 *Ubamaka Edward Wilson 诉 保安局局长* (2012) 15 HKCFAR 743 案及《香港人权法案条例》第 5 条)。要诉诸《人权法案》第三条，有关行为必须达到“最起码的严重程度”，一般涉及实际的身体伤害或严重的身体或精神痛苦；就《人权法案》第三条而言，羞辱或贬低他人至显得不尊重或削弱其人类尊严，引起其恐惧、痛苦或自卑，以致该人在道德及体力上无法抵抗，也可视为侮辱。对于面对执法人员的人而言，任何并

¹ 在高院憲法及行政訴訟 2019 年第 2915 號中，關乎警方須利便而非阻礙合法新聞活動的責任及警方被指稱違反這項責任的另一覆核理由，將在另一判決中處理。



- 非因该人的行为而有绝对必要使用的武力均会削弱该人尊严，并且在原则上违反《人权法案》第三条所载的权利。该行为即使未达侮辱对待的最起码严重程度的门坎，也属违法。(第 66 至 68 段)
9. 法庭亦裁定，根据《公约》第七条，政府有程序上的责任须迅速及公正地调查任何怀疑违反该条的个案。上诉法庭在 *ZN 诉 律政司司长* [2018] 3 HKLRD 778 案的裁决(获终审法院接纳)中，裁定政府一旦察觉或理应察觉情况可疑，令人有可信理由怀疑有人违反或有真实及实时风险违反《人权法案》第四条，便有积极义务就此展开调查。法庭因此裁定同一做法没有理由不应适用于《人权法案》第三条。政府有积极责任设立完善的制度以有效调查此等令人有可信理由怀疑有人违反《人权法案》第三条的个案。(第 69、73 至 75 及 92 段)
 10. 要确立令人有可信理由怀疑有人违反《人权法案》第三条，有一项“可争辩的声称”便已足够；而法庭在考虑申请人在高院宪法及行政诉讼 2019 年第 2671 号及 2703 号案和个别记者在高院宪法及行政诉讼 2019 年第 2915 号案所作出的具体投诉后，认为有多项可争辩的声称指警务人员使用不必要或过分武力甚或施虐。该等声称如证明属实，即构成违反《人权法案》第三条，致使政府须履行其积极调查责任。为履行该责任，有关调查必须在独立于涉事各方的情况下进行，并能达致可识别和惩罚个别须负责人士的结果；此外还有迅速及合理地快速处理案件的要求。(第 76 至 79 段)
 11. 《人权法案》第三条衍生的调查责任旨在确保有效地落实禁止政府机构或团体(包括警务人员)施行《人权法案》第三条所指的处遇或惩罚；确保可就违反《人权法案》第三条的不当行为问责；以及透过有效的刑事法律和纪律规例阻吓违反《人权法案》第三条的行为。(第 84 段)
 12. 尤其在调派蒙面的警务人员时，他们更有需要展示独特的徽章，以确保受害人能够就警方施虐作出有效投诉和向涉案人员采取法律行动。至于警方的陈词指个别没有遵照相关政策的情况并不构成制度性失误，法庭认为就涉嫌违反《人权法案》第三条的个案作出调查的责任涵盖制度或结构性责任，以及行动方面的责任，任何方面的失误均足以构成违反调查责任，即使此责任不应诠释为对当局施加无法承受或不相称的负担。(第 85 至 91 段)
 13. 为遵守《人权法案》第三条而作出调查时，应该让受害人可以有效参与调查，以及应该令他们识别或至少提供合理方法识别涉及施虐的警务人员。受害人应有权合理地识别涉事的警务人员以展开民事诉讼或私人检控。一项显而易见的措施就是要求警务人员佩戴并显明地展示警务处职员编号或标记。(第 93 至 94 段)
 14. 识别警务人员的制度不能只通过内部程序执行，否则受害人会完全或在很大程度上任由警方决定是否对就施虐负责的警务人员采取法律行动



或纪律处分。(第 95 段)

15. 法庭应用上述法律原则裁定有效的制度应至少能合理地致使涉事的警务人员被识别出。每名警务人员须有独一无二的识别编号或标记(就如警务处职员编号),以资识别身分,避免混淆;警务人员亦须佩戴并显明地展示这些识别编号或标记,让受害人和目击证人有合理机会识别涉事的警务人员和提出有效投诉。被起底的顾虑并不凌驾于为调查涉嫌违反《人权法案》第三条的案件而维持适当制度的责任之上。(第 96 及 98 段)
16. 法庭继而裁定:
 - (1) 识别机制不符合《人权法案》第三条要求的调查成效标准—(i)警务人员获编配的呼号和代码并非独一无二; (ii)有证据显示该等呼号和代码的展示出现问题,而没有证据显示有足够措施确保警务人员妥为展示该等呼号和代码,以及对没有妥为佩戴并展示该等呼号/代码的警员采取行动。特别而言,在特别战术小队人员的头盔背面展示代码作为识别方法,成效不彰。(第 99 段)
 - (2) 处理投诉警察机制不符合《人权法案》第三条对独立(包括制度/架构上独立及实际上独立)调查的要求—(i)投诉警察课在制度及实际上欠缺独立性,而(ii)监警会本身没有所需的调查权力,不能推翻投诉警察课的决定,也无权作出任何具约束力的裁定。(第 101 至 102 段)
17. 法庭不接纳以《警察通例》及/或《警队条例》被误解或误用为由质疑警务人员识别制度不合法。
18. 因此,法庭作出多项宣告,包括(第 123 至 124 段):
 - (1) 处长未有设立并维持有效的制度以确保在该行动中每名获调派执行非秘密任务的警务人员均佩戴并显明地展示独一无二的识别编号或标记,违反《人权法案》第三条; 以及
 - (2) 依据《人权法案》第三条,政府有责任设立并维持能够就关于警务人员因涉嫌施虐而违反《人权法案》第三条的投诉进行有效调查的独立机制。现行由投诉警察课处理并由监警会监察的投诉机制不足以履行该义务。

律政司
民事法律科
2020 年 11 月