司法裁決摘要

張德榮(“申請人”) 訴 行政署長(“署長”)
民事上訴 2018 年第 577 號；[2020] HKCA 124

裁決 ：**署長上訴得直；申請人交相上訴被駁回**
聆訊日期 ：**2019 年 8 月 14 至 15 日**
判案 / 裁決日期 ：**2020 年 2 月 14 日**

背景

1. 東翼前地(“**前地**”)屬於政府總部的一部分，是政府總部車輛上落客的通道，以及政府總部和立法會綜合大樓職員和訪客的行人通道，由署長負責管理。2011 年，署長推行一套許可機制(“**該機制**”)。根據該機制，前地只在星期日及公眾假期上午 10 時至下午 6 時 30 分向公眾開放，供舉行公眾集會及遊行，但事前須向署長提出申請並獲其批准。

2. 申請人是香港永久性居民，他申請許可在 2014 年 9 月 19 日上午 9 時至下午 7 時使用前地舉行公眾集會。由於建議的活動日期為平日，故署長拒絕其申請(“**該決定**”)。申請人提出司法覆核，質疑該機制是否合憲合法(所持的具體理由是其違反根據《基本法》第二十七條和《香港人權法案》(“**《人權法案》**”)第十六及十七條可享有的發表自由及集會自由的權利)。

3. 原訟法庭裁定司法覆核得直，宣布該機制違憲並撤銷該決定，其裁定如下：

   (a) 該機制符合依法規定的要求。

   (b) 該機制不符合相稱性驗證標準，牴觸《基本法》第二十七條及《人權法案》第十六和十七條，屬於違憲。

   (c) 署長訂立該機制乃基於他作為土地擁有人原則上可排除任何人進入該處行使發表自由和集會自由的權利，此舉犯了法律錯誤。

4. 署長向上訴法庭提出上訴，申請人也尋求以其他理由確認下級法庭的判決、更改有關判決或提出交相上訴。

爭議點

5. 上訴法庭在本案審理的主要爭議點如下：

   (a) 該機制是否依法規定(“**依法規定的爭議點**”)；

   (b) 該機制是否涉及不合法的元素，即原因為事實錯誤或法律錯誤

(“**不合法的爭議點**”)；

(c) 該機制是否相稱(“**相稱性的爭議點**”)。

律政司就法院的裁定的摘要

(判案書全文(只有英文版)載於 https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=126906&QS=%28CACV%7C577%2F2018%29&TP=JU)

6. 上訴法庭在 2020 年 2 月 14 日頒下判決，裁定署長上訴得直，並：

(a) 確認該機制符合依法規定的要求；

(b) 推翻該機制因法律錯誤而涉及不合法元素的裁定，維持原訟法庭指並無事實錯誤的裁定；以及

(c) 推翻有關相稱性的裁定，裁定該機制實屬相稱。

依法規定的爭議點

7. 某項限制若：(a)依據適當法律權限施加；(b)易於查閱；以及(c)以充分明確和清晰的方式制定，並具有充分的保障措施免被濫用，以保護個人使其權利不受無理干預，就屬於依法規定的限制(第 47 至 50 段)。易於查閱一點在本案內並無爭議，焦點在其餘兩個爭議點。(第 53 段)

8. 關於適當法律權限的爭議點，上訴法庭裁定，政府就前地的擁有權及其身為佔用人的責任，構成適當法律權限以實施該機制，故該機制無需進一步的法定支持。這項準則已然符合。(第 52 段)

9. 關於充分明確的爭議點，上訴法庭參考執行該機制的行政指引所載條款後裁定，證據顯示有充分措施保障行使發表自由和集會自由的權利免受無理干預。這項準則也已符合，因此該機制屬於依法規定。(第 54 至 57 段)

不合法的爭議點

10. 該機制可以涉及不合法的元素，原因為事實錯誤或法律錯誤或上述兩項錯誤。

11. 關於事實錯誤，上訴法庭裁定，證據顯示申請人並無依據指署長基於政府就前地的擁有權而管理前地實屬錯誤。反之，上訴法庭裁定，署長訂立該機制的法律權限源自其擁有權。(第 58 至 61 段)

12. 至於法律上的錯誤，上訴法庭裁定，終審法院在*香港特別行政區 訴 方國珊* (2017) 20 HKCFAR 425 一案的判決中不曾說過政府的物業擁有權

並不相關。再者，署長代表政府作為政府總部的管理人，有責任確保在前地進行的活動不會妨礙政府總部事務的運作，也不會影響該處訪客或職員的安全和保安事宜。(第 62、64 段)

13. 因此，署長基於政府作為土地擁有人可就公眾使用前地訂立條件，並非法律錯誤。然而，該等條件須通過相稱性分析，這點下文會加以闡釋(第 62、63 至 65 段)。

相稱性的爭議點

14. 上訴法庭裁定，就前地而言，本案並不涉及任何對立的憲制性權利(第 93 段)。鑑於*方國珊*一案的判決，《基本法》第六條及第一百零五條保障的財產權並不包括政府物業(第 79 至 85 段)。本案亦未有觸及《基本法》第二十九條所指其他房產不受侵犯的權利，因該條只適用於作為公務員和政府官員工作地方的政府總部，而非前地(第 87、91 至 92 段)。

15. 鑑於*方國珊*一案的判決，上訴法庭裁定適用的審查準則是“不超出為達致合法目的所必要的限度”。上訴法庭應用四個步驟的相稱性分析，裁定該機制符合步驟 1、2 及 4：

步驟 1： 執行該機制有合法目的(第 103 至 106 段、第 111 段)；

步驟 2： 該機制與合法目的有合理關聯(第 112 至 115 段)；以及

步驟 4： 在該侵害措施的社會利益與保障權利受侵蝕之間，已取得合理平衡(第 139 至 141 段)。

16. 法庭席前的主要爭議點是步驟 3 —— 該機制是否不超出為達致合法目的所必要的限度。上訴法庭裁定，在評估該機制的相稱性時，應同時考慮在政府總部或其鄰近範圍示威和請願之外的其他途徑。法庭在評估限制的程度，以及權衡限制與政府總部在工作日的運作可能造成干擾的風險後，裁定該機制不超出為達致合法目的所必要的限度。(第 119、124、138 段)

律政司
民事法律科

2020 年 2 月