



司法裁決摘要

張德榮(“申請人”)訴 行政署長(“署長”)
高院憲法及行政訴訟 2014 年第 136 號；[2018] HKCFI 2557

裁決 : 司法覆核申請得直
聆訊日期 : 2017 年 9 月 6 日
判案 / 裁決日期 : 2018 年 11 月 19 日

背景

1. 添馬用地由政府總部、行政長官辦公室、立法會綜合大樓及添馬公園共同佔用，並以永久政府撥地形式撥予行政署長(“署長”)。
2. 政府總部有東西兩翼。政府總部東翼外有一前地(“前地”)，屬於政府總部的一部分，由署長負責管理。前地是用作政府總部的車輛上落客通道，以及政府總部和立法會綜合大樓職員和訪客的行人通道。
3. 政府總部和行政長官辦公室在 2011 年年底啓用後，署長推行一套機制，規定凡擬使用前地舉行公眾集會及遊行(下稱為“公眾秩序活動”)，必須提出申請(“該許可機制”)。根據該許可機制：
 - (a) 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，以供舉行公眾集會及遊行，但須先向署長提出申請並獲其批准。換言之，前地在所有平日及星期六並不開放予公眾舉行公眾秩序活動。
 - (b) 在星期日及公眾假期使用前地進行公眾秩序活動，不論所涉人數多寡，須先獲得署長批准。署長就此作出的批准後可隨時撤回，無須事先通知。
 - (c) 只有當署長就進出前地範圍內指定地點作出批准，該等地點才會在許可進出的時間內屬《公安條例》(第 245 章)所指的公眾地方。
4. 2014 年 9 月 17 日，本案申請人按照該許可機制提交申請，以期在 2014 年 9 月 19 日上午 9 時至下午 7 時在前地舉行公眾集會。由於建議的活動日期是平日，該申請在同日被拒絕(“該決定”)。
5. 在本司法覆核中，申請人質疑該許可機制和該決定是否合憲合法，理由是兩者違反包括《基本法》第二十七條和《香港人權法案》(“《人權法案》”)第十六及十七條所分別保障的發表自由及和平集會自由的權利，且兩者也不符合依法規定的要求，原因是署長在根據與物業管理有關的普通法下行使前地管理權所衍生的後果，既並非充分明確或可充分預測，也非足可預見。



爭議點

6. 本案的爭議點如下：
- (1) 該許可機制及該決定是否符合依法規定的要求(“依法規定的爭議點”)
 - (2) 該許可機制及該決定是否因對發表自由及和平集會自由權利的限制不符合相稱驗證準則，而違反《基本法》第二十七條及《人權法案》第十六和十七條，故屬違憲。(“相稱性的爭議點”)
 - (3) 該許可機制及該決定是否因按事實錯誤而作出，因此屬違法或不合理。(“不合法的爭議點”)

律政司就法院的裁定的摘要

(原訟法庭的判案書全文(只有英文版)載於 https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=118531&QS=%2B&TP=JU&ILAN=tc)

7. 法庭作出裁決時，援引終審法院在 *香港特別行政區訴方國珊* (2017) 20 HKCFAR 425 一案的判案書所訂立的原則。有關原則關乎當有人尋求在他人物業內行使發表、集會和示威自由的權利時，法院應如何評估及裁定對這些權利所施加的限制是否合憲合法(第 40 至 50 段)。
8. 扼要而言，第 7 段所指的原則為：
- (i) 凡有人尋求在任何類別的物業(不論是國有物業、政府物業、商用物業，還是私人住宅物業)行使發表自由和集會自由等權利，即觸及該等權利。
 - (ii) 政府認為身為業主便有權不受約束地選擇禁止或批准公眾進出有關物業，這屬原則上錯誤。
 - (iii) 應該只採用一個通用準則，即依法規定的要求和相稱驗證準則。
 - (iv) 就相稱驗證準則而言，由於發表自由和集會自由的權利延伸至示威者欲以何方式及在何處表達意見，因此須衡量“每次在有關地點的示威形式、規模及影響”(第 47 段)。
9. 法庭就“依法規定”的爭議點裁定，署長在行使普通法下的所有權權利時並按該許可機制的條款所施加的限制，符合“依法規定”的要求。任何人尋求進入及使用前地都可合理地明確知道，其在前地行使發表自由及集會自由的權利所涉界線和各種後果的風險。因此，法庭駁回這司法覆核的理由(第 65 段)。



10. 法院就相稱性的爭議點裁定，該許可機制因不符合相稱驗證準則而屬違憲(第 73 至 77 段)：
- (a) 署長未能證明，嚴格和全盤的限制(載於上文第 3 段)不超出達致確保政府總部正常運作不被干擾這合法目的所必要的限度。
 - (b) 該許可機制不容許以平日或星期六的申請為例外情況而給予任何酌情處理，亦即不考慮申請人有意在前地行使權利的方式，以及有關參與人士的數目。
 - (c) 有意抗議的人士可以使用其他方式在政府總部附近向政府請願，這一點並無減損在*前地*所施加的限制須符合相稱驗證標準的事實。
11. 至於不合法的爭議點，隨着終審法院對*方國珊*一案的裁決，關於前地究竟是私人抑或公眾地方的問題已無關宏旨。然而，法院認為，署長訂立該許可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，這是犯了法律上的錯誤。就這點而言，該許可機制已涉及不合法的元素，故屬違法(第 84 至 85 段)。

律政司

民事法律科

2018 年 11 月