



判決摘要

羅綺媚(申請人) 訴 香港特別行政區行政長官、食物及衛生局局長 及創新及科技局局長

高院憲法及行政訴訟 2022 年第 151 號

裁決 : 駁回司法覆核許可申請
聆訊日期 : 2022 年 3 月 30 日
判決日期 : 2022 年 3 月 30 日

背景

1. 申請人尋求司法覆核許可，以質疑下述決定(合稱“有關決定”)：
 - (1) 制定及生效的《預防及控制疾病(疫苗通行證)規例》(第 599L 章)(第 599L 章)有關“疫苗通行證”的規定；以及
 - (2) 行政長官及食物及衛生局局長(食衛局局長)宣布並決定實施“疫苗通行證”規定的場地，當中包括街市或市集、超級市場、商場及食肆。
2. 根據《預防及控制疾病條例》(第 599 章)(第 599 章)第 8 條制定的第 599L 章，為實施“疫苗通行證”訂立法律框架，賦權食衛局局長就任何處所發出“疫苗通行證”指示，以規定屬於某類別的人士除非已按指明方式接種疫苗，否則不得進入或身處任何指明處所。
3. 於 2022 年 2 月 8 日，行政長官會同行政會議通過下列根據第 599 章第 8 條的立法建議：
 - (1) 修訂《預防及控制疾病(規定及指示)(業務及處所)規例》(第 599F 章)(第 599F 章)，以加入宗教處所、理髮店或髮型屋、商場及百貨公司、街市或市集及超級市場為表列處所，使該等處所的營運須符合第 599F 章發出的指示內有關“安心出行”流動應用程式及“疫苗通行證”的相關要求；以及
 - (2) 制定第 599L 章，為實施“疫苗通行證”訂立法律框架，賦權食衛局局長就沒有遵守疫苗接種規定而進入指明處所的人士釐定法律責任，以進一步提高香港的疫苗接種率。
4. 於 2022 年 2 月 21 日，食衛局局長根據第 599L 章發出疫苗通行證指示(通行證指示)。根據通行證指示，“疫苗通行證”適用於 (a) 第 599F 章下的所有餐飲業務處所；(b) 第 599F 章下所有現行表列處所(酒店 / 賓館顧客無須持有“疫苗通行證”入住，但其員工須遵守疫苗接種規定)；以及 (c) 宗教場所、理髮店或髮型屋、商場及百貨公司、街市或市



集及超級市場。

5. 司法覆核許可申請於 2022 年 3 月 30 日在高浩文法官席前聆訊。

宣稱的覆核理由

6. 申請人宣稱的覆核理由可大致撮述如下：

- (1) “疫苗通行證”的規定限制她報考和應考地產代理牌照考試的權利，令她損失工作機會；
- (2) “疫苗通行證”的規定限制她進入街市、超級市場或餐廳，令她無法輕易獲得可負擔的食物及日常用品等；以及
- (3) “疫苗通行證”的規定限制她以無律師代表訴訟人的身分進入法庭。

律政司就法院裁定的摘要

(原訟法庭的判決全文載於

https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=143255&QS=%2B&TP=JU，中文譯本則載於附件)

7. 原訟法庭拒絕申請人的司法覆核許可申請(第 85 段)，主要原因如下：

- (1) **申請人未能識辨任何覆核理由**。法庭同意律政司陳詞，指申請人未有按照《高等法院規則》(第 4A 章) 第 53 號命令第 3(2)(a) 條中必須遵從的規定，就其司法覆核許可申請清楚述明相關理據。為申請人識辨覆核理由並非法庭的職責。基於這一原因，法庭已經有足夠的理由駁回本宗司法覆核的許可申請(第 48 至 54 段)。此外，雖然申請人把創新及科技局局長(創科局局長)指名為建議答辯人之一，但她未能識辨創科局局長曾參與的任何相關決定(第 84 段)；
- (2) **誤解事實**，具體而言：
 - (a) 地產代理監管局舉辦考試的場地並非第 599L 章或第 599F 章指明須實施“疫苗通行證”規定的指明處所。個別試場管理者為施加疫苗接種規定而採取的行政措施不屬於第 599L 章或第 599F 章的規管範圍，因此不適合在本司法覆核申請中處理(第 56 至 57 段)；以及
 - (b) 有關申請人無法以無律師代表訴訟人的身分進入法庭的申訴，實屬誤解(第 60 段)；



- (3) **限制進入室內街市及超級市場購買食物及日常用品僅構成不便。** 進入室內街市或超級市場並非基本權利。申請人可透過多種替代途徑取得食物、膳食及日常用品。再者，第 599L 章本身已訂明多種豁免情況，以照顧選擇不接種疫苗的市民的日常生活需要。法庭接納目前本港的公共衛生情況嚴峻，而第 599L 章大致符合社會利益，當中包括提高疫苗接種率的適切期望，以減少死亡或重症個案(第 58 及 59 段)；
- (4) **申請人宣稱依賴的各項基本權利是沒有根據和/或是並不恰當，特別是：**
- (a) 《人權法案》第八條下的遷徙往來自由及《人權法案》第十四條下保護私生活的權利並非絕對。如對該等權利施加限制是依法規定、合乎情理及有據可依，則沒有違反該等權利(第 62 段)；
- (b) 本申請不涉及《人權法案》第三條下的酷刑或不人道處遇。若說申請人因“疫苗通行證”的規定而使其人類尊嚴受損或使其遭受任何殘忍或不人道處遇，言不成理(第 67 段)；以及
- (c) 《經濟、社會與文化權利的國際公約》第十一條提及的適足糧食權，在香港並無法律效力，理由是該條款並無納入香港法律。再者，申請人無法合理論證“疫苗通行證”的規定剝奪她的適足糧食權，以致她無法在任何時候實際上及經濟上取得適足糧食或擁有購買食物的方式(第 68 段)；
- (5) **“疫苗通行證”的規定符合相稱驗證準則，原因在於：**
- (a) “疫苗通行證”的規定是依法規定(第 72 段)；
- (b) “疫苗通行證”的規定旨在達到保障公共衛生的合法目的，並與該合法目的有合理關聯(第 73 至 76 段)；
- (c) 在衡量 2019 冠狀病毒病的防疫措施是否合法時，法庭應給予政府廣泛的酌情決定空間。鑑於當前情況，第 599L 章或第 599F 章均非顯然缺乏合理基礎(第 77 段)；以及
- (d) “疫苗通行證”的規定在(1)獲得的社會利益，即至關重要的保障香港的公共衛生與(2)限制申請人的個人權利之間，取得合理平衡(第 78 至 79 段)。原訟法庭在達致結論前，已考慮以下相關因素：香港地小人多，人口流動非常頻繁；實施“疫苗通行證”規定的指明處所數目有限，該等指明處所涉及的活動亦非絕對必要；第 599L 章載有多種豁免情況以照顧市民的基本需要；第 599L 章並非恆常措施；以及法律並無規定香港市民必須接種疫苗以預防 2019 冠狀病毒病。



-
8. 原訟法庭駁回申請人的司法覆核許可申請。儘管法庭確認本申請缺乏理據，但認為此點並無推翻本案大致符合“公眾利益訴訟”的三項條件，即 (a) 申請人就對公眾有廣泛重要性的爭論點提起訴訟，以尋求法庭指導；(b) 司法裁決有助公眾正確理解所涉的法律；以及 (c) 申請人不會從案件結果獲取私人利益，故法庭不作出任何訟費命令。

律政司

民事法律科

2022年3月

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

[Chinese Translation — 中譯本]

HCAL 151/2022

[2022] HKCFI 688

香港特別行政區

高等法院

原訟法庭

憲法及行政訴訟 2022 年第 151 號

羅綺媚

申請人

對

香港特別行政區行政長官

第一建議答辯人

食物及衛生局局長

第二建議答辯人

創新及科技局局長

第三建議答辯人

主審法官： 高等法院原訟法庭法官高浩文

聆訊日期： 2022 年 3 月 30 日

判決書日期： 2022 年 3 月 30 日

判決書

A. 引言

1. 申請人並無接種 2019 冠狀病毒病疫苗。她就以下事項提出反對：與稱為「疫苗通行證」相關的決定、法例、規則，以及該通行證對像她一樣沒有接種疫苗的人造成的影響。

2. 或許人們大可以說，香港特區政府就 2019 冠狀病毒病(新冠病毒病)大流行所作的若干決定及公布似乎是：缺乏邏輯或常識、自相矛盾、不近人情、與本地個人及營商實況脫節、逐末忘本，因而對看似緊急的事情作出應對，反而沒有主動處理重要的事情，無視規劃貫徹長遠策略及應變計劃的需要、欠奉向公眾清晰傳達，甚至不時明顯違反用作支持其決定及公布的「科學」。

3. 但本案的具體重點在於備受抨擊的「疫苗通行證」規則。不管人們對此等規則的其他意見為何，本案唯一的相關問題是此等規則有否違反任何公法原則。

4. 本法律程序由日期為 2022 年 2 月 18 日的表格 86 展開。申請人於表格 86 中指名 (1) 香港特別行政區(「特區」)行政長官、(2) 食物及衛生局局長(「食衛局局長」)及 (3) 創新及科技局局長(「創科局局長」)為建議答辯人。

5. 申請人藉表格 86 申請司法覆核的許可，挑戰下述決定（統稱「該等決定」）：

(1) 《預防及控制疾病（疫苗通行證）規例》（《疫苗通行證規例》）（第 599L 章）的立法及實施；及

(2) 特區行政長官及食衛局局長根據法例第 599F 章，增加疫苗通行證適用場所（包括街市或市集、超級市場、商場及食肆等）而作出的公布及決定。

6. 申請人尋求的濟助包括：

(1) 頒令撤銷疫苗通行證，並將基本民生必需的主要場所從列表上移除；

(2) 頒佈臨時禁制令，限制行政長官、食衛局局長及香港政府或其代理人執行任何(強制或其他形式的)行動來實施該等決定，直至法庭頒佈本司法覆核聆訊的裁決為止。

7. 表格 86 內所列尋求濟助的理由如下（原文如此¹⁾）：

A) Requirement of Vaccines Pass and vaccination denied me my rights to apply for a property agent license exams and lost job opportunity. （疫苗通行證及疫苗

¹ 譯者的話：申請人提交的文件原文是英文，括號內乃中文翻譯，以便閱讀，下文作相同處理。

接種的規定，令本人喪失申請參加地產代理人牌照考試的權利，及失去工作機會。）

B) The Vaccines Pass ban on access to Wet Markets and Supermarkets has denied me easy access to affordable food and daily necessities. (疫苗通行證的禁令對濕貨街市及超級市場的進出限制，令本人不能輕易購入可負擔的食物及日用品。)

C) The Vaccines Pass Ban will prevent me from access to the Courts as unrepresented litigant. (疫苗通行證禁令會令本人無法以無律師代表訴訟人身份進出法院。)

D) The Vaccines Pass ban will prevent me from taking quick lunches in nearby restaurants near my workplace forcing me to travel home or to buy takeaway and force me to hunt for public places to eat while mindful that I will encounter great difficulties to find public places to sit down and eat because I will be denied entry to all public facilities. (疫苗通行證禁令會令本人無法在工作地點附近的食肆內進食簡便午餐，被逼要乘車回家吃飯或買外賣，然後又被逼要尋覓可以進食的公眾地方，同時又要注意，找個公眾場所坐下來吃飯會遇到極大困難，因所有公共設施，本人一律不得進入。)

E) Further and better Grounds will be provided when the application is granted. (更詳盡及更完備的理由將於申請獲批後提供。)

F) Application for Legal Aid has been made. The grounds for the Relief will be substantially modified or revised if the Legal Aid is granted. (已申請法援，如法援獲批，尋求濟助的理由會大幅修改或修訂。)

8. 申請人在日期同為 2022 年 2 月 18 日的誓章內，進一步提及法援申請一事。申請人呈述（原文如此）：

I have already applied for Legal Aid ... and awaiting approval. And as my application for Judicial Review is premised on extremely complicated legal concepts and processes and covers a wide scope of areas of great public interest to the millions of unvaccinated people of Hong Kong SAR, highly qualified lawyers will need to be engaged by me, but only upon approval by the Legal Aid Department of my application. I therefore petition to the court for more time to file further documents, and to wait for Legal Aid approval as well as time to seek highly qualified legal counsels to act for me thereafter. (本人已申請法援……正待審批。因本司法覆核申請建基於極複雜的法律概念及程序，涉及數以百萬計沒有接種疫苗的特區市民的廣泛重大公眾利益，本人需聘用具高資歷的律師，但須先獲得法援署批准本人的申請。本人因此請求法庭給予更多時間，以提交進一步文件存檔、等待法援審批及尋找具高資歷的律師於往後代表本人。)

9. 本席發出日期為 2022 年 2 月 21 日的指示時，留意到《疫苗通行證規例》於 2022 年 2 月 10 日開始實施。有關當局根據《疫苗通行證規例》宣佈，2022 年 2 月 24 日起，將擴大疫苗通行證的適用範圍，涵蓋更多處所。基於上述日期顯示本案某程度上有潛在逼切性，加上本席留意到申請人還未真正申請臨時濟助，而只是要求法庭給予一段頗長的時間讓她存檔進一步文件，本席遂要求建議答辯人於 2022 年 2 月 24 日下午 5 時或之前，就本申請提交初步回應書，亦批准申請人於 2022 年 2 月 28 日下午 5 時或之前，存檔對初步回應書的回覆。

10. 建議答辯人準時提交（由高級助理法律專員陳思奇先生草擬的）初步回應書存檔，但申請人要求延長存檔及

送達回覆書的期限。她要求延期的理由大體為 (a) 她看不懂初步回應書；(b) 她不懂如何預備回覆書；及 (c) 她正在申請法援，仍未收到結果。申請人要求延長的時間為「至少兩個月」。

11. 本席以日期為 2022 年 3 月 1 日的指示：(1) 寬延申請人存檔及送達就初步回應書的回覆（如有的話）的期限，至 2022 年 3 月 4 日下午 5 時；(2) 註明若申請人未能在該期限前提交回覆書，本席會以已有的材料繼續處理申請司法覆核的許可申請；及(3) 註明申請人如在該期限前提交回覆書存檔，本席會考慮發出的進一步指示。

12. 本席發出上述指示時，對建議答辯人於初步回應書中提出的要點表示了臨時看法，認為它們看來強而有力，即建議答辯人指出了申請人未能說明任何特定的覆核理由，以及申請人看來對事實有誤解。

13. 申請人藉日期為 2022 年 3 月 3 日的信件，繼續要求「至少兩個月」預備、存檔及送達對初步回應書的回覆。根據已有材料，本席不打算因批准再延期。明顯地，申請人擬提出的反對乃針對正在進行及運作的防疫措施，宜從速處理。

14. 不過由於申請人於表格 86 內表明，如司法覆核許可申請不能依據呈交的文件獲批，便要求進行口頭聆訊。

2022 年 3 月 8 日，本席要求申請人確認是否仍要求口頭聆訊，並為開庭聆訊作應變安排。

15. 申請人選擇口頭聆訊。聆訊原定於 2022 年 3 月 11 日進行，但申請人於 2022 年 3 月 9 日通知法庭，其同住兄弟的新冠病毒病測試呈陽性，而她為密切接觸者，須隔離 14 天。2022 年 3 月 9 日，本席撤銷聆訊，並再排期至今天，即 2022 年 3 月 30 日。

16. 2022 年 3 月 25 日，申請人存檔書面陳詞及對初步回應書的回覆，但同時亦以法援申請遭拒，已提出上訴，並將於 2022 年 6 月 30 日審理為由，要求押後聆訊。與上文提出的理由相比，本席認為不應因這個情況將聆訊押後數個月，遂運用酌情權，指示聆訊於 2022 年 3 月 30 日如期進行。

17. 因此今天聆訊以視像會議設施進行。申請人（使用在本法院大樓內為無律師代表訴訟人提供之視像會議設施）親自應訊，建議答辯人則由律政司署理高級政府律師黎欣然女士代表。

18. 以下為本席的裁決。

B. 背景

19. 新冠病毒病大流行的存在，眾所週知。它對全球包括香港特區的公共衛生，構成嚴重及（至少到最近）前所未有的挑戰。

20. 特區政府實行的抗疫政策與內地一致，卻與大部份其他國家或地區越走越遠，這也是廣為人知的。該政策稱為「清零」政策，後來轉變或改稱為「動態清零」政策——不過負責實行政策轉移的人不能清楚描述該政策，未能給予公眾信心，這顯示漂亮口號不能取代實際策略。

21. 有關情況似乎沒有多大爭議，至少到了約 2021 年中，特區政府實行的政策大抵正確，那就是集中清除或圍堵，以容許或「爭取」時間部署有效的疫苗接種。但自約 2021 年中始，多名具資格人士（公共衛生專家）及非醫護專業人士開始質疑「退場策略」明顯欠奉，尤其長者及高危人士的疫苗接種比率，明顯未能達到足夠高的水平；加上 Omicron 變異病毒株在全球各地出現，亦令人憂慮。這變異病毒株雖然普遍被視為比早前的變異病毒株較溫和，但很快被確認傳染性極高。

22. 正如建議答辯人確認，政府以往及現在均有責任加強疫情管控措施，以減少人命損失，避免公共醫療系統超出負荷，同時又不讓本地經濟受創。

23. 接種疫苗雖明顯並非可行長遠策略中唯一必要部份，卻是減少新冠病毒病擴散，尤其是預防重症的有效工具。建議答辯人指出，即使 Omicron 變異病毒株出現後，接種疫苗仍能有效預防或減低感染後留院及出現嚴重併發症的機會。

24. 另一方面，或許也可指出的是，唯有不將經檢測呈陽性的人士（即使其為無症狀或不論症狀如何輕微）自動留院，疫苗接種才能持續發揮減少留院人數的作用。醫院擠滿非真正的「病人」— 因他們並非亦無需接受治療 — 會影響到真正需要治療的人士（不限於治療新冠病毒病）。再者，由於公眾不斷接收的訊息為所有陽性個案均須即時留院，當經檢測呈陽性的人士數字飆升，繼而有大量人士受驚蜂湧至醫院要求即時留醫，也許就不足為奇 — 儘管這情況明顯是不能預見，或是沒有獲得充分重視。

25. 無論如何，政府從 2021 年 2 月底起，實行全港疫苗接種計劃。儘管如此，疫苗接種率並不理想。諷刺地，部份原因可能是香港特區相對成功地控制感染及死亡數字於甚低水平 — 儘管對社交活動有所限制 — 大部份居民仍過着相對正常的生活。也許只着眼於清除目前感染個案，並無明確策略應付未來，對疫情並無幫助；也許溝通欠佳引致「訊息混淆」，對疫情也無幫助；也許是虛假的安全感，令致未能解決公共衛生當務之急，就是先從高危人士開始接種疫苗。

26. 截至 2022 年 2 月 6 日，香港 12 歲或以上人士的疫苗接種比率（包括已接種至少一劑疫苗）雖已達 80%，這亦意味着這群人口當中仍有 20% — 即 1,300,000 人還未接種疫苗。未有接種疫苗人士當中，超過 760,000 人（超過 56%）為 60 歲或以上 — 根據世界各地及本地專家意見，該等人士如感染新冠病毒病，其死亡及誘發嚴重併發症的風險極高。高齡組別人士的疫苗接種率（包括已完全接種兩劑疫苗）則更低：70 至 79 歲，只有 50%；80 歲以上人士，只有 22%。

27. 2021 年 12 月底，香港特區經歷由 Omicron 變異病毒株引起並稱為「第五波」的疫情。

28. 政府為應付第五波疫情，制定一系列措施鞏固疫情管控能力，包括收緊「外防輸入」措施、加強接觸者追蹤、加緊污水監測、施加強制檢測要求、加強測試能力、收緊社交距離措施、還實施了家居檢疫和家居隔離。

29. 不過農曆新年假期後，新增感染個案暴升，顯示需要採取進一步行動；其中一步就是實施疫苗通行證，催谷疫苗接種比率。

C. 《疫苗通行證規例》及對相關規例的修訂

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

30. 《預防及控制疾病條例》（第 599 章）（《條例》）的詳題如下：

本條例旨在就以下目的訂定條文：控制及預防人類間的疾病；防止任何疾病、疾病的來源或污染傳入香港、在香港蔓延及從香港向外傳播；採取世界衛生組織公布的《國際衛生條例》的有關措施；以及就相關目的訂定條文。

31. 根據《條例》第 7 及 8 條，食衛局局長及行政長官會同行政會議可為貫徹《條例》的宗旨或目的而訂立規例。

32. 本質上，就本案而言，《條例》第 8 條准許行政長官會同行政會議在公共衛生緊急事態的情況下，為防止、應付或紓緩該公共衛生緊急事態的影響，及為保障公眾健康，訂立規例。在不局限該等權力的一般性的原則下，所訂立的規例可就行政長官會同行政會議覺得為規例的目的而言，屬需要或合宜的附帶及補充事宜而訂定條文。

33. 在上文所述的背景下，在 2022 年 2 月 8 日的會議上，行政會議建議及行政長官作出指令，其中包括應根據第 8 條制訂下列規例：

- (1) 《2022 年預防及控制疾病（規定及指示）（業務及處所）（修訂）規例》（《第 599F 章修訂規例》）以修訂現行的第 599F 章，加入宗教處所、

理髮店或髮型屋、[商場]及百貨公司、街市或市集和超級市場為表列處所，從而在根據第 599F 章發出的指示中，對他們施加有關「安心出行」及「疫苗通行證」的規定；以及

- (2) 《疫苗通行證規例》（第 599L 章），為實施「疫苗通行證」訂立法律框架，包括就沒有遵守疫苗接種規定而進入指明處所釐定責任，以進一步提高香港的疫苗接種率。

34. 第《599F 章修訂規例》及《疫苗通行證規例》於 2022 年 2 月 8 日在憲報刊登，並於 2022 年 2 月 16 日提交立法會省覽，進行先訂立後審議的程序。

35. 2022 年 2 月 21 日，食衛局局長發出《疫苗通行證指示》（2022 年第 268 號號外公告）（《指示》），訂明由 2022 年 2 月 24 日起，《疫苗通行證規例》適用於下列指明處所：

- (1) 餐飲業務處所；及
- (2) 第 599F 章下現行所有表列處所（惟酒店／賓館則只有其職員須遵守疫苗接種規定），以及
- (3) 宗教處所、理髮店或髮型屋、[商場]及百貨公司、街市或市集和超級市場 — 藉《第 599F 章修訂規例》納入為表列處所。

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

36. 《疫苗通行證規例》規定任何人必須按照指定時間表接種第一、第二和第三劑疫苗後，方可進入或身處指明處所。然而，未滿 12 歲的兒童在此階段獲豁免受《疫苗通行證規例》規限。

37. 在考慮《疫苗通行證規例》應涵蓋的處所時，政府考慮了多項因素，包括：(a)身處該處所的人數，(b)身處該處所的人之間的距離，(c)身處該處所的人於其內逗留為時長短，(d)於該處所內進行的活動，(e)該處所的空气流通情況等。此等因素可見於《疫苗通行證規例》第 3(3)條。

38. 這一點亦反映在其他條文上，以《疫苗通行證規例》第 3(2)條為例，此條訂明食衛局局長經考慮以下因素後，可就任何類別的處所發出疫苗通行證指示：(a)指明疾病於香港或世界上其他地方蔓延的程度及模式（不論屬一般或特定情況）；(b)接種疫苗對減低感染指明疾人士的健康風險所產生的效用及影響；及 (c)紓緩指明疾病對香港社交或經濟活動的影響的需要。

39. 從已識別的指明處所顯然可見，該等處所一般屬密封的室內環境，進入該等處所的人照理會逗留一段相當長的時間，並可能與該處的工作人員及／或正進行類似活動的其他人士有接觸。

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

40. 《疫苗通行證規例》第 5(1)條規定，就關於指明處所的疫苗通行證指示而言，任何人除非屬已按指明方式接種疫苗，否則不得進入或身處該處所。然而，第 5(2)及(3)條規定 — 只要該人已按要求提供個人資料、地址及聯絡方法 — 該規定便不適用於某些人士，包括（但不限於）以下人士：

- (1) 該人持有指明醫學豁免證明書（就此衛生署已發出指引，列明不適合接種疫苗的醫學原因）；
- (2) 該人進入有關指明處所的唯一目的是：(i) 在該處所下單購買外賣食物或飲料，或接收該等食物或飲料；(ii) 在該處所交付或領取物品；或 (iii) 在該處所進行必需的修理工作；
- (3) 該人進入有關指明處所的唯一目的，是接受在該處所內提供的疫苗接種、診治或指明檢測；
- (4) 該人通過有關指明處所的唯一目的，是接受在該處所以外的某地方提供的疫苗接種、診治或指明檢測；
- (5) 該人進入或通過有關指明處所的唯一目的，是接受必要的政府服務（包括令人得以遵守任何法律規定的任何政府服務），而該政府服務的提供地

點，在該指明處所或任何與該指明處所位於同一建築物的處所內；

(6) 該人僅為以下目的進入或通過有關指明處所：作為法律程序的一方或其代表出庭，參與任何法庭、法定審裁處、法定委員會或法定仲裁處進行的法律程序，而該法律程序的舉行地點，在該指明處所或任何與該指明處所位於同一建築物的處所內。

41. 第 5(2)(k)條亦規定：在第 20 條的規限下，如某人在有合法權限或合理辯解的情況下，在進入或身處指明處所時，雖並非已按指明方式接種疫苗，但可獲豁免。此例外情況背後的政策意向是，如某人的目的是往返其住所或往返其工作地點，則被視為有合理辯解。

D. 擬提出的挑戰具有理據嗎？

D.1 擬提出的挑戰及回應的概述

42. 本席已於上文列述申請人在其表格 86 指出她擬提出挑戰的理由。該等理由也許可形容是一些個人不便，而非關乎違反任何指明的公法責任的具體指稱。事實上，申請人在其誓章主要列出她「個人感到受屈」的原因。然而，申請人亦作出概括的陳述，指她尋求

to obtain an order of relief to stop the [Putative Respondents] from acting and continuing to act in excess of its powers to use the Vaccine Pass to ban and deny the unvaccinated their basic human rights as human beings and residents to access and utilize services and goods situated in many locations ... (獲取濟助命令，以制止 [建議答辯人]越權行事或繼續越權行事，即利用疫苗通行證禁止及拒絕未接種疫苗人士就獲得及使用位於多處的服務和貨品，擁有作為人類及居民的基本人權……)

43. 本席認為也可以說，即使於申請人為本聆訊逾期存檔的書面陳詞（見下文）、及在聆訊時作出的口頭陳詞中，均有部分集中講述她因疫苗通行證的規定而遭遇的不便。

44. 至於建議答辯人方面，陳先生和黎女士指出三項主要理據，稱法庭因而應拒絕批予申請司法覆核的許可。該三項理據如下：

- (1) 申請人未能在其表格 86 中識辨任何具體的覆核理由；
- (2) 法庭不應容許就申請人對事實的誤解而進行司法覆核的法律程序；以及
- (3) 申請人提出而宣稱用作挑戰的理由（如有），沒有可作合理爭辯的勝訴機會。

45. 本席可逐一考慮上述事宜，惟第二和第三點似乎有部分重疊。

46. 本席亦會處理申請人在書面陳詞和對初步回應書的回覆中所提出的要點。

47. 就此而言，本席會引用有關批予申請司法覆核的許可已確立的驗證準則。許可申請人必須展示擬用作挑戰的理由有可作合理爭辯之處，並有實際的勝訴機會。

D.2 未能提出任何覆核理由

48. 法庭確立已久，用以要求法庭撤銷行政權力的行使權的理由，如有充分理據支持，便應該能夠在幾個段落之內清晰及簡要地述明：見例如 *劉港榕 對 入境事務處處長* (1999) 2 HKCFAR 300 第 339 頁 H 至第 340 頁 H 等案例。

49. 然而，本席同意，本案申請人未能陳述任何恰當理由支持其對申請司法覆核的許可申請。這是違反了《高等法院規則》第 53 號命令第 3(2)(a)條規則中必須遵從的規定。正如一句老生常談的說話，法庭的角色並不是為申請人識辨任何覆核理由。

50. 就上述違反《高等法院規則》一事而言，申請人說唯有在她的法律援助申請獲批准的情況下，她才可提供更

詳細更完備的理由，而屆時該等理由將大幅修改或修訂她說過的話，此說法只會強調違反了有關規則——而且肯定不能避免違反有關規則或作為違反規則的辯解理由。即使申請人在其誓章中「自圓其說」，指其申請建基於極為複雜的法律概念及程序，並涵蓋廣泛而涉及重大公眾利益的範疇，需要聘用高資歷的律師，但亦不能作為上述違反有關規則的辯解理由。

51. 申請人作出該項陳述，加上屢次要求法庭給予「至少兩個月」以存檔更多文件，正正顯示她只能作出概括投訴——至少直至後來提交書面陳詞之時——她仍不能就對公法的挑戰提出任何具體理由。

52. 單憑這一點，法庭便足以拒絕這次為申請司法覆核而提出的許可申請。

53. 本席亦考慮到實況是，就請求批予建議的臨時濟助，申請人無法作出（而且並未真正作出）實際申請。在公法範疇內規管批予此等中期濟助的適用法律原則確立已久，就是申請人須確立有力的表面證據，以證明所抨擊的法律為無效。再者，當申請人未獲批予申請司法覆核的許可時，則只會在特殊情況下才有可能獲批予臨時濟助。由於本案申請人尚且不能指出恰當的理由，嘗試提出表面證據，以證明所抨擊的法律為無效，本席認為她似乎並未尋求建議的臨時濟助。

54. 相反，根據申請人逾期存檔的資料，她告訴法庭她想投訴，並希望在稍後適當時間自己能夠提出恰當的基礎來作出該項投訴。但這不是司法覆核存在的目的。

D.3 對事實的誤解及個別理由

55. 現在處理申請人的表格 86 內「理由」部分各個以字母標示的段落。

56. 在 A 段，申請人爭論稱，《疫苗通行證規例》及接種疫苗的規定令她喪失申請參加物業代理牌照考試的權利，並失去就業機會。她在誓章中解釋，這是基於她必須先接種疫苗，才可進入考試場地，她因此不能參加考試——雖然申請人說有關「規則」是其誓章的證物 1，但實際上該等「規則」並沒有附於誓章作為證物。

57. 無論如何，本席同意陳先生及黎女士所言，申請人希望獲取持牌物業代理資格的志向，並不能提升至基本法或《香港人權法案條例》中所指的基本人權。再者，申請人似乎是基於誤解而投訴。據建議答辯人所理解，地產代理監管局舉辦的考試，大多在職業訓練局管理的學校和處所舉行。該等處所並非通過《疫苗通行證規例》或第 599F 章而施加疫苗接種規定的指明處所。如考試處所的管理者施加疫苗接種規定，則是通過《疫苗通行證規例》及第 599F 章範

圍以外的決定而施行的行政措施，不屬於本申請的司法覆核所能處理的範圍。對於指某方採取的行政措施是由於《疫苗通行證規例》及／或第 599F 章而「立下壞榜樣」（正如申請人所說），本席認為此說法沒有可作合理爭辯之處。而且無論如何，此說法並不牽涉任何認可權利，亦不構成覆核理由。

58. 在 B 及 D 段，申請人投訴不能輕易從濕貨街市及超級市場購入可負擔的食物和日常用品；她在其誓章進一步解釋，這對她的日常生活造成重大不便，包括她被逼乘車回家、或購買外賣、或尋找公眾地方進食，這將造成重大困難。事實上，正如上文所述，申請人的投訴其實是關乎各種不便，而本席認為進入濕貨街市或超級市場不可形容為基本權利，這一點是無可爭辯的。當然，即使在《疫苗通行證規例》實施下，申請人仍可通過多種替代方法獲取食物、飯餐和日常用品。《疫苗通行證規例》本身亦包含範圍廣泛的豁免情況，以顧及選擇不接種疫苗的居民的日常需要。

59. 本席亦接納陳詞指香港現時的公共衛生情況嚴峻，《疫苗通行證規例》涉及廣泛社會利益，當中包括提高疫苗接種率的適切期望，以減少死亡或重症個案，從而保障公共衛生系統。

60. 在 C 段，申請人投訴《疫苗通行證規例》令她不能以無律師代表訴訟人身分進出法院，此說法完全錯

誤 — 她今早在高等法院大樓出席聆訊便清楚顯示了這一點。再者，本席已從《疫苗通行證規例》的規定中指出有關的特別豁免，此豁免適用於唯一目的是在指明處所作為法律程序的一方出庭，因而進出該處所的人。

61. E 及 F 段指出，如申請人獲批予法律援助，她將會提供更詳細更完備的理由，或是大幅修改或修訂現有理由，這一點對擬提出的挑戰沒有幫助。

E. 整體理據

62. 儘管有陳先生呈述的初步陳詞（為本席所接納），他和黎女士仍依據申請人有機會依賴或認為她會依賴的基本權利，恰當地討論申請人擬提出挑戰的理據。有關的基本權利是指《人權法案》第八條下的遷徙自由，以及《人權法案》第十四條下的私生活受保護的權利。然而，正如答辯方指出，這些權利均非絕對。倘若權利的限制是依法訂明，非任意而為，而且按照眾所週知的相稱性驗證準則的四個步驟，是有據可依的，則屬沒有違反有關權利：*Hysan Development Co Ltd v Town Planning Board* (2016) 19 HKCFAR 372 第 134 至 135 段。

63. 本席亦接納，覆核要達到的適當標準應該是「顯然缺乏合理基礎」，而非更為嚴格的「不超逾合理所需」：見 *Syed Agha Raza Shah 對 衛生署署長* [2020] HKCFI 770 第 9(3)

段；及 *Horsfield* 對 香港特別行政區行政長官 [2020] HKCFI 903 第 36(3)段等案例。

64. 根據申請人逾時遞交的書面資料，她現擬指出她聲言已被違反的「基本權利」，並指出為何疫苗通行證的規則顯然缺乏合理基礎。她說（強調部分為原文所有）：

Essentially, my rights are encapsulated in the Common Laws of Hong Kong with RIGHTS TO HUMAN DIGNITY and rights under the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) as well as my rights as resident of HKS to expect the HKS a government to exercise its powers under Cap 599, fairly, reasonably and proportionally. (本質上，本人的權利包含在香港普通法中，連同享有人格尊嚴的權利、及在《經濟、社會及文化權利國際公約》（《國際公約》）下本人的各種權利，而且本人作為香港特〔區〕居民，有權預期香港特〔區〕政府以公平、合理及相稱的方式，行使其根據香港法例第 599 章所具備的權力。)

65. 申請人呈述，本地案例法十分清晰，香港法院在決定本地案件時，會視包含在《國際公約》的權利具說服力，她並指其人格尊嚴遭踐踏。她說自己被視為「低等」，猶如染上致命傳染病的動物，以致不能踏足提供基本食品和必需品的濕貨街市和超級市場。申請人稱疫苗通行證的規例歧視她沒有接種疫苗，並貶低她，屬不人道待遇。她亦指疫苗通行證的規則嚴苛、任意而為，而且不合乎相稱性的驗證準則。

66. 申請人指她被視為「低等」，或者猶如「染上致命傳染病的動物」，這描述儘管色彩豐富，但不適合本案情況。疫苗通行證並非指任何沒有接種疫苗者為低等，或將他們當作已受感染對待。反之，疫苗通行證有雙重目的：(1) 促使及鼓勵沒有接種疫苗者把握機會接種疫苗（政府指明的主要目的），以及(2) 減少沒有接種疫苗者身處在合理情況下會被認為有利傳播新冠病毒的地方。疫苗通行證並非將申請人當作受感染，而是減少她可接觸感染者的地點，並推廣接種疫苗，疫苗相當可能減輕受感染帶來的影響。

67. 減輕感染可能帶來的影響不僅對個人有好處，也惠及社會整體，原因是可減少有限醫療資源承受的壓力。就申請人現時試圖倚賴《人權法案》第三條，指其人格尊嚴遭貶低、或遭受任何殘酷或不人道對待，此說法沒有可合理爭辯之處。

68. 申請人指疫苗通行證規則違反了她得到足夠食物的基本權利，這說法也無根據。她指取得足夠食物應不受限制，故倚賴《人權法案》第十一（一）條並不恰當。首先，由於《人權法案》第十一條沒有納入成為香港法律，在香港不具法律效力，因此不產生任何權利（雖然本席接納，或可在適當情況下參照該條，以確認其有關願望的部分）。第二，本席認為，指疫苗通行證使申請人（或其他沒有接種疫苗者）在實際行動及經濟上，失去可隨時得到足夠食物的途徑或購買食物的金錢，這說法沒有可合理爭辯之處。在此肯

定的是，沒有接種疫苗者並沒有被全面禁止取得食物及日用品。在地理上相對細小的地方，以香港為例，擁有四通八達的公共交通系統，而且有大量戶外市場和攤檔不受疫苗通行證規限，還有無數的網上商店，指不能用可負擔的價錢購入食物的說法是無法成立的。

69. 本席亦認同，正如黎女士提醒說，倘若是參照《國際公約》，則可留意《國際公約》第十二(二)(寅)條為更多傳染病接觸者訂定條文，註明締約國為求充分實現在身體和精神健康方面享有可達至的最高標準的權利，所採取之步驟，應包括為「預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病」所必要之措施。

70. 申請人亦呈述，指疫苗通行證（或按她的用字是“ban on the unvaccinated”「對沒有接種疫苗者的禁令」）不能符合相稱性的驗證準則。她稱疫苗通行證無視「來自其他國家的最新科學和報告」，即類似疫苗通行證的安排——及疫苗本身——針對最新變種病毒傳播的效用已不如前，而且其他曾經採用類似安排的國家已放棄使用。

71. 申請人亦指她沒有能力在日常用較相宜的價錢在濕貨街市買到（其他地方沒有的）食物，加上還有使用外賣服務或向網上商店訂貨的額外支出，從而強調她陳詞中所指，不同地區基層面對的現實情況、及香港各階層的社會經濟狀況，並未得到小心考量。本席已指出為何認為她力稱的

事實，不可合理地得到支持。然而，申請人說以上各點指出疫苗通行證規則顯然不合理 — 因此不符合相稱性的驗證準則。

72. 根據相稱性驗證準則的第一步，疫苗通行證的規定由法例訂明，見於《預防及控制疾病條例》及其附屬法例，包括第 599F 章及《疫苗通行證規例》。

73. 接着是第二步，本席認為有關規定顯然是追求保障公共衛生這個合法目的，並與達到此合法目的有合理關聯。若需要加以證明，看香港近期感染新冠病毒病後遭受不相稱的最壞影響的患者中，都是沒有接種疫苗的人，這正好反映鼓勵人們接種疫苗的真正價值。

74. 本席認為，指其他國家選擇不施加類似疫苗通行證規則，或是在推出後撤回的說法，對申請人的論證並無幫助。每個國家均因應各自的特有情況，處理本身的公共衛生狀況。雖然香港可以向海外借鑒（並大概應該如是），從其他國家的經驗中學習，但在應用任何學習所得時，應該配合及加上本身的特有情況。本席留意到，在為考慮疫苗通行證規則而製備的《立法會參考資料摘要》中，檢視了香港的情況和若干科學文獻。

75. 本席同樣認為，即使指出疫苗功效隨時間減退的觀點得到認同，亦無助申請人的論點。疫苗功效會隨時間減

退，並不代表接種疫苗完全沒有效用——必須緊記，申請人保留了她自己本人是否接種疫苗的選擇。

76. 此外，在《疫苗通行證規例》之內，可見此規例本身與達到保障公共衛生這合法目的之關聯，就是規例訂明（如上文已列明）食衛局局長可在顧及（a）指明疾病於香港或世界上其他地方蔓延的程度及模式（不論屬一般或特定情況），（b）接種疫苗對減低感染指明疾病的人的健康風險的效用及影響，及（c）紓緩指明疾病對香港社交或經濟活動的影響的需要後，就任何類別的處所發出疫苗通行證指示。

77. 至於檢視相稱性的第三和第四步，本席接納就評核新冠病毒病措施是否合法，應給予政府較大的酌情空間。本席認為，因應現時的情況，被抨擊的《疫苗通行證規例》或第 599F 章並非明顯沒有合理基礎。

78. 最後，本席認為被挑戰的措施在（1）對權利的限制或侵犯所帶來的社會利益（即保障尤為重要的香港公共衛生）、與（2）限制申請人的個人權利之間，已取得合理平衡。

79. 達致上述結論時，本席覺得以下為特別相關之處：

（1）香港地小人多，且人口密集，並高度城市化。

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

- (2) 在每天日常生活中，香港人的流動非常頻繁。
- (3) 被抨擊的法例對數目有限（即使為數不少）的指定處所施加規定，此等指定處所都是有相當“客流量”和人流，通常是室內，人與人之間有近距離接觸，並可合理地視為屬傳播新冠病毒病高風險的地方。
- (4) 該等指定處所涉及的相關活動及／或服務並非絕對必要，對於進行類似活動及／或得到類近服務，居民有很多可替代的選擇（即使費用並非每次相同）。
- (5) 《疫苗通行證規例》載有多種豁免情況，以照顧居民的根本需要，減少不獲豁免而引致的若干不便情況。
- (6) 《疫苗通行證規例》並非要成為恆常措施，且已訂明有效期至 2022 年 12 月 31 日屆滿。有關的臨時措施將定期檢討，並已訂明撤銷措施的權力。
- (7) 法例沒有規定香港居民必須接種對抗新冠病毒病的疫苗。是否接種疫苗，仍然完全由居民自行選擇。

80. 就上述最後一點而言，申請人在口頭聆訊中多次強調，她希望能夠自行選擇是否接種疫苗，尤其根據她本人

表達的意見，接種疫苗或疫苗通行證均無助控制疫情。不過，她明顯擁有上述選擇，而且可留意一點，她實際上已作出選擇（雖然她亦完全可以改變主意）。

81. 然而，情況應該很明顯（本席也加以考慮），《疫苗通行證規例》的部分目的可以理解為擴大對健康的保障，包括保障那些選擇不接種疫苗的居民 — 如同申請人本人。減少沒有接種疫苗者身處會引發高傳播率的地方，以及鼓勵未接種疫苗者接種疫苗，可視為適合香港的公共衛生目標，這是恰當的看法。如上文提及，沒有接種疫苗者（與已接種疫苗者比較）遭受極不相稱的影響，這一點反映在很多近期的事件中，申請人在聆訊中亦表示同意。同樣，對於有限的醫療資源及其他相關資源的影響，也反映了出來。在此情況下，本席覺得目前已取得合理平衡，這是清楚不過的。

82. 此外，有些人覺得在過去兩年間，他們已完全遵守政府種種要求和限制 — 其中包括克服個人猶豫或不情願的想法以接種疫苗 — 但卻要面對更多要求及更大限制，部分原因是為了保護那些選擇不通過接種疫苗來保護自己（及其他人）的人，已接種疫苗者因而感到及表現錯愕失措，實在是可以理解的。

83. 無論如何，申請人提出而藉以抨擊有關決定的覆核理由，皆不是可作合理爭辯而有任何勝訴機會的。《疫苗通行證規例》及對第 599F 章的重要修訂具理據支持，而且

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

就公法而言是相稱的，沒有任何其他依據可視之違反任何公法原則。

84. 本席在此補充，創科局局長被列名為第三建議答辯人，但申請人完全沒有指出有任何相關決定牽涉創科局局長。這是本申請缺乏理據的另一個原因。

F. 裁決

85. 基於上述原因，本席駁回申請人為申請司法覆核而提出的許可申請。

G. 訟費

86. 黎女士要求各建議答辯人獲付按彌償基準計算的訟費。她提出這要求是基於本申請不僅是思慮不週或欠缺理據，更甚者是雖然網上已有可取用的公開資料，但申請人卻不去查證，以致對事實有根本誤解。黎女士指申請人擬藉司法覆核提出挑戰，但完全沒有具體指出任何恰當的理由，證明她顯然思慮不週及欠缺理據。

87. 儘管申請欠缺理據，但各建議答辯人耗用了時間和訟費準備初步回應書，以在法庭邀請下提供協助一本席同意，他們是在緊迫情況下行事，本席認為當時的情況不得不抓緊時間。黎女士亦指出，一經知道法庭不會同意申請人重覆申請，要求押後處理她的司法覆核申請，以期取得法律援

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

助，希望可為她擬提出的司法覆核釐清恰當的法律基礎，答辯人方面隨即嘗試在最後一刻有效運用各種分散的資料。

88. 申請人要求法庭不要命令她支付訟費。她稱曾發信提出要求，但沒有收到回覆，於是提出本許可申請，以申請司法覆核。她說要訴諸法庭，因為政府不聽她的說話，不聽一眾沒有接種疫苗者的說話，也不聽香港普羅大眾的說話。此外，申請人指出，本法律程序將關乎合法公共利益的案件提出到法院席前，有助恰當理解涉案的法律。

89. 就行使本席對訟費的廣泛酌情權整體而言，本席認為適當的命令是不作出任何訟費命令。雖然以下「關乎公眾利益的訴訟」的三項準則或許在一般情況未必適用，但本案大體上符合適用的條件，即：(a) 訴訟人恰當地就對公眾具廣泛重要性的問題提出法律程序，向法庭尋求指引，有關訴訟因而使整體社會得益，對於良好公共行政管理所招致的訟費，具充分理由從公帑支付；(b) 有關的司法裁決有助恰當理解涉案法律；及(c) 訴訟人在訴訟結果中沒有私人得益。

90. 本席考慮了以下的因素，而即使在本案的情況：(1) 欠缺理據的一方不被命令向對方支付訟費的情況並不常見，因此亦須檢視各方的理據及行為，以考慮有關訴訟是否真正關乎具足夠公眾重要性的事宜，以及(2) 任何申請人若

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

不能達到獲得申請司法覆核許可的最低門檻，該申請人一般不能辯稱在法庭上討論其論點是或曾是為落實公眾利益。

91. 不過在本案中，本席已裁定本申請雖然欠缺理據，但旨在造福整體社會的新法例及規例因為本申請而成為焦點，後者的重要性不比前者遜色。在「疫苗通行證」設立後的較早階段，有司法決定幫助正確理解涉案法律，有利良好公共行政管理。本席亦考慮到申請人親自應訊，故不招致訟費。因此訟費方面，只有各建議答辯人因為協助法庭而招致的訟費，他們無須向申請人支付任何訟費。

92. 因此，正如以上所說，本席不作出關於訟費的命令，即各自負責己方訟費。

(高浩文)

高等法院原訟法庭法官

申請人無律師代表，親自應訊

各建議答辯人：由律政司署理高級政府律師黎欣然女士代表