



判決摘要

陳基裘 訴 香港警務處(警方)；郭卓堅及梁頌恆 訴 保安局局長及警務處處長(處長)；楊子俊 訴 處長；陳恭信、魯湛思及吳康聯 訴 處長；香港記者協會(記協) 訴 處長及律政司司長

高院憲法及行政訴訟 2019 年第 1747、1753、2671、2703 及 2915 號；[2020] HKCFI 2882

裁決：駁回高院憲法及行政訴訟 2019 年第 1747 及 1753 號的司法覆核許可申請
高院憲法及行政訴訟 2019 年第 2671 號的司法覆核部分得直，以及高院憲法及行政訴訟 2019 年第 2703 及 2915 號的司法覆核得直

聆訊日期：2020 年 6 月 24 及 26 日
判決日期：2020 年 11 月 19 日

背景

1. 有關司法覆核申請質疑(1)在由已經撤回的《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例(修訂)條例草案》所觸發的公眾秩序活動中用以識別執行非秘密任務(即“踏浪者行動”)(該行動)的警務人員的制度；以及(2)處理投訴警察的兩層機制是否符合《香港人權法案》(《人權法案》)第三條的規定和能否履行政府在該條下的積極義務。
2. 在該行動中，包括特別戰術小隊人員及防暴警察在內的警務人員獲派執勤。識別機制經過修訂後，特別戰術小隊人員最終須在頭盔背面展示“字母數字式代碼”(代碼)，而防暴警察(及軍裝部其他人員和便裝人員)也須顯明地展示印在藍色標準保安卡(藍卡)上的行動呼號(呼號)。
3. 高院憲法及行政訴訟 2019 年第 1747、2671 及 2703 號的申請人均投訴指自己在該行動期間遭受警方某些形式的虐待，但未能識別對方身分；高院憲法及行政訴訟 2019 年第 1753 號的申請人則沒有提出曾被警方施虐。至於記協在高院憲法及行政訴訟 2019 年第 2915 號中提出的質疑，建基於警方在該行動期間對記者及傳媒機構連串施虐的指稱。合併聆訊在 2020 年 6 月 24 及 26 日在周家明法官席前進行。

覆核理由

4. 全部五宗司法覆核的共同覆核理由儘管措詞有別，均指用以識別被投訴違反《人權法案》第三條的警務人員的現行制度違反或不符合《人權法



案》第三條及 / 或《公民權利和政治權利國際公約》第七條(《公約》第七條，其內容與《人權法案》第三條大致相同)賦予的免受酷刑或殘忍、不人道或侮辱的待遇或懲罰的權利。

5. 在高院憲法及行政訴訟 2019 年第 1747、1753 及 2671 號中，申請人提出一項額外覆核理由，指警方指示相關警務人員在該行動期間(及之後)不用或不須在制服上展示其獨一無二的警務處職員編號或職級的決定並不合法，因為該決定的前提誤解或誤用《警察通例》及 / 或《警隊條例》(第 232 章)及 / 或關乎警務人員衣著及儀容的普通法。而在高院憲法及行政訴訟 2019 年第 1749、1753、2671 及 2915 號¹中，申請人提出一項額外覆核理由，關乎政府沒有設立可有效調查關於警務人員施虐的投訴的獨立機制(現時由投訴警察課及獨立監察警方處理投訴委員會(監警會)負責)。

律政司就法院的裁定的摘要

(判決全文(只有英文版)載於

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

6. 首先，法庭強調司法覆核申請完全不適合用以解決有關基礎事實的重大爭議，亦不應作此用途；法庭只處理原則問題，而非處理申請人或個別記者是否事實上曾在某特定案件中遭受警方施虐。(第 16 段)
7. 法庭檢視軍裝人員(不包括特別戰術小隊人員)和便裝人員的徽章政策及特別戰術小隊的徽章政策後指出，有證據顯示在同一活動中，有多名警務人員佩戴相同的呼號或沒有適當展示藍卡(例如以物件遮蓋)，而特別戰術小隊的同隊人員在同時同地部署時，並沒有把獲編配的字母貼在頭盔上或只顯示該隊的呼號。(第 26 及 38 段)
8. 法庭接着討論《人權法案》第三條相關的法律原則，並重申《人權法案》第三條所保護的權利屬於絕對和不得減免履行，因此，即使在緊急情況下，無論情況如何嚴重，該條所載的權利仍須受政府尊重和法院保護(引用 *Ubamaka Edward Wilson 訴 保安局局長* (2012) 15 HKCFAR 743 案及《香港人權法案條例》第 5 條)。要訴諸《人權法案》第三條，有關行為必須達到“最起碼的嚴重程度”，一般涉及實際的身體傷害或嚴重的身體或精神痛苦；就《人權法案》第三條而言，羞辱或貶低他人至顯得不尊重或削弱其人類尊嚴，引起其恐懼、痛苦或自卑，以致該人在道德及體力上無法抵抗，也可視為侮辱。對於面對執法人員的人而言，任何並

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。



- 非因該人的行為而有絕對必要使用的武力均會削弱該人尊嚴，並且在原則上違反《人權法案》第三條所載的權利。該行為即使未達侮辱對待的最起碼嚴重程度的門檻，也屬違法。(第 66 至 68 段)
9. 法庭亦裁定，根據《公約》第七條，政府有程序上的責任須迅速及公正地調查任何懷疑違反該條的個案。上訴法庭在 *ZN 訴 律政司司長* [2018] 3 HKLRD 778 案的裁決(獲終審法院接納)中，裁定政府一旦察覺或理應察覺情況可疑，令人有可信理由懷疑有人違反或有真實及即時風險違反《人權法案》第四條，便有積極義務就此展開調查。法庭因此裁定同一做法沒有理由不應適用於《人權法案》第三條。政府有積極責任設立完善的制度以有效調查此等令人有可信理由懷疑有人違反《人權法案》第三條的個案。(第 69、73 至 75 及 92 段)
 10. 要確立令人有可信理由懷疑有人違反《人權法案》第三條，有一項“可爭辯的聲稱”便已足夠；而法庭在考慮申請人在高院憲法及行政訴訟 2019 年第 2671 號及 2703 號案和個別記者在高院憲法及行政訴訟 2019 年第 2915 號案所作出的具體投訴後，認為有多項可爭辯的聲稱指警務人員使用不必要或過分武力甚或施虐。該等聲稱如證明屬實，即構成違反《人權法案》第三條，致使政府須履行其積極調查責任。為履行該責任，有關調查必須在獨立於涉事各方的情況下進行，並能達致可識別和懲罰個別須負責人士的結果；此外還有迅速及合理地快速處理案件的要求。(第 76 至 79 段)
 11. 《人權法案》第三條衍生的調查責任旨在確保有效地落實禁止政府機構或團體(包括警務人員)施行《人權法案》第三條所指的處遇或懲罰；確保可就違反《人權法案》第三條的不當行為問責；以及透過有效的刑事法律和紀律規例阻嚇違反《人權法案》第三條的行為。(第 84 段)
 12. 尤其在調派蒙面的警務人員時，他們更有需要展示獨特的徽章，以確保受害人能夠就警方施虐作出有效投訴和向涉案人員採取法律行動。至於警方的陳詞指個別沒有遵照相關政策的情況並不構成制度性失誤，法庭認為就涉嫌違反《人權法案》第三條的個案作出調查的責任涵蓋制度或結構性責任，以及行動方面的責任，任何方面的失誤均足以構成違反調查責任，即使此責任不應詮釋為對當局施加無法承受或不相稱的負擔。(第 85 至 91 段)
 13. 為遵守《人權法案》第三條而作出調查時，應該讓受害人可以有效參與調查，以及應該令他們識別或至少提供合理方法識別涉及施虐的警務人員。受害人應有權合理地識別涉事的警務人員以展開民事訴訟或私人檢控。一項顯而易見的措施就是要求警務人員佩戴並顯明地展示警務處職員編號或標記。(第 93 至 94 段)
 14. 識別警務人員的制度不能只通過內部程序執行，否則受害人會完全或在很大程度上任由警方決定是否對就施虐負責的警務人員採取法律行動



或紀律處分。(第 95 段)

15. 法庭應用上述法律原則裁定有效的制度應至少能合理地致使涉事的警務人員被識別出。每名警務人員須有獨一無二的識別編號或標記(就如警務處職員編號)，以資識別身分，避免混淆；警務人員亦須佩戴並顯明地展示這些識別編號或標記，讓受害人和目擊證人有合理機會識別涉事的警務人員和提出有效投訴。被起底的顧慮並不凌駕於為調查涉嫌違反《人權法案》第三條的案件而維持適當制度的責任之上。(第 96 及 98 段)
16. 法庭繼而裁定：
 - (1) 識別機制不符合《人權法案》第三條要求的調查成效標準—(i)警務人員獲編配的呼號和代碼並非獨一無二；(ii)有證據顯示該等呼號和代碼的展示出現問題，而沒有證據顯示有足夠措施確保警務人員妥為展示該等呼號和代碼，以及對沒有妥為佩戴並展示該等呼號／代碼的警員採取行動。特別而言，在特別戰術小隊人員的頭盔背面展示代碼作為識別方法，成效不彰。(第 99 段)
 - (2) 處理投訴警察機制不符合《人權法案》第三條對獨立(包括制度／架構上獨立及實際上獨立)調查的要求—(i)投訴警察課在制度及實際上欠缺獨立性，而(ii)監警會本身沒有所需的調查權力，不能推翻投訴警察課的決定，也無權作出任何具約束力的裁定。(第 101 至 102 段)
17. 法庭不接納以《警察通例》及／或《警隊條例》被誤解或誤用為由質疑警務人員識別制度不合法。
18. 因此，法庭作出多項宣告，包括(第 123 至 124 段)：
 - (1) 處長未有設立並維持有效的制度以確保在該行動中每名獲調派執行非秘密任務的警務人員均佩戴並顯明地展示獨一無二的識別編號或標記，違反《人權法案》第三條；以及
 - (2) 依據《人權法案》第三條，政府有責任設立並維持能夠就關於警務人員因涉嫌施虐而違反《人權法案》第三條的投訴進行有效調查的獨立機制。現行由投訴警察課處理並由監警會監察的投訴機制不足以履行該義務。

律政司

民事法律科

2020 年 11 月