



香港居民對行政部門向法院提起訴訟的權利

正當“司法覆核”一詞逐漸成為新聞報導的常見名詞，你對它的認識又有多深？你是否知道香港居民根據《基本法》有權對特區政府及政府官員提起訴訟？根據《基本法》第35(2)條香港居民有權對行政部門和行政人員的行為向法院提起訴訟。本文探討這項權利的範圍和香港居民行使這項權利的渠道。

《基本法》

《基本法》第35條規定：

“香港居民有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師及時保護自己的合法權益或在法庭上為其代理和獲得司法補救。

香港居民有權對行政部門和行政人員的行為向法院提起訴訟。”

第35(1)條保證香港居民有權向法院提起訴訟和獲得司法補救，第35(2)條則特別保證香港居民有權對行政部門和行政人員的行為向法院提起訴訟。¹

行政部門

第35條所提及的“行政部門”與《基本法》第4章所提及的“行政機關”不同。雖然兩者的英文用語均是“executive authorities”，但是“行政機關”包括香港特別行政區政府的政策局和部門，而“行政部門”則可解釋為除了政府的政策局和部門之外，還包括半官方的公共機構。

有沒有公法私法之分？

第35(2)條規定香港居民有權對行政部門提起訴訟。這項權利表面上並非取決於有關部門的權力的法律依據，即並非取決於有關部門是行使法定權力抑或是合約所議定的權利。這項權利亦非取決於有關部門是否履行公共職能。看來第35(2)條所賦予對行政部門提起訴訟的權利，均存在於公法和私法的範疇之內，從而確認任何人有權依據關於合約或復還財產的法律對政府提起訴訟。

法治與依法管治

法治的一項基本原則是無人可以凌駕於法律之上。政府官員跟普通公民一樣，有責任遵守法律。《基本法》第25條確認這項原則，規定所有香港居民在法律面前一律平等。第16條亦規定，香港特區必須依照《基本法》的規定處理香港特區的行政事務，而第64條則規定，香港特區政府必須遵守法律。因此，政府必須依法行事。假如它的行為偏離法律，便必須受到制裁。此外，法院應就政府的違法行為提供補救。

故此，假如警方扣留某居民，該居民可以提出質疑，要求有關官員解釋他們的行為的法律依據。若有關官員的行為違法，便須釋放該居民。根據同一道理，假如行政部門的行為超越它擁有的法律權力，法院可宣布該等行為無效。此外，權利遭侵害的居民可要求政府賠償。

¹ 對法院提起訴訟的權利是受到合理和適當的限制。舉例說，法院固有的司法管轄權賦予法院發出防止惡意的訴訟人濫用法院程序的命令。見 *Ng Yat Chi v. Max Share Ltd* [2005] 1 HKLRD 473，終審法院的判決。

在吳嘉玲訴入境事務處處長一案²，終審法院重申，法院有權審定行政部門的行為是否符合《基本法》。假如裁定有關行為不符合《基本法》，法院可判有關行為無效。法院行使這項權力的時候是履行它在《基本法》下的憲制角色，根據憲法監察政府的行政部門，確保它們依《基本法》行事。

犯民事過失的法律責任

根據《官方法律程序條例》(第300章)³，政府須如同沒有官方身分的人一般，就下列情況承擔民事法律責任：

- (a) 其受僱人或代理人做出侵權行為(即民事過失)；
- (b) 違反僱主對其受僱人或代理人的普通法責任；
- (c) 違反擁有、佔用、管有或控制財產時須負上的普通法責任；及
- (d) 沒有履行既約束政府亦約束不屬政府或政府人員的人的法定責任。

因此，假如政府部門沒有履行合理地謹慎行事的法律責任，導致申索人蒙受損失，該部門可被控疏忽。假如警務人員非法逮捕某人，隨之而持續拘留該人則會構成“非法拘禁”這項侵權行為(即未經法律授權而限制他人的人身自由)。

不過，政府的受僱人毋須就其下屬的作為負責，除非該等作為是由該名受僱人直接命令作出，因而成為他本人的作為，或者他的下屬的作為是執行他的命令所必需的。

公職人員濫用職權

與本文的課題有較大關連的是“公職人員濫用職權”這項侵權行為。這項侵權行為的要素如下：

- (a) 被告人擔任公職，包括公共機構或政府部門的職位；
- (b) 被告人運用權力時作出非法的作為或不作為；及



² [1999] 1 HKLRD 315，第337頁。

³ 關於“官方”一詞的解釋，見《釋義及通則條例》(第1章)，附表8。



- (c) 被告人作出作為或不作為時有所需的心理元素，即“有針對性的惡意”、“無針對性的惡意”或“罔顧後果而無針對性的惡意”。⁴

訂立這項侵權行為的理據，在於當局在以法治為基礎的法律制度下只可以為了公眾利益（而非其他別有用心和不恰當的目的）而運用行政權力。這項訴訟理據所保護的是個人不會因為公職人員蓄意濫權而受損的權利。受損的人亦可據此獲得賠償。

《香港人權法案條例》

如政府或公共主管當局的行為違反或可能違反《香港人權法案》（“人權法案”），受委屈的人可根據《香港人權法案條例》（第383章）第6條尋求補救。

此外，假如政府違反《個人資料(私隱)條例》（第486章）的規定（包括條例附表1所列出的保障資料原則），或作出現有三條反歧視條例（即《性別歧視條例》（第480章）、《殘疾歧視條例》（第487章）及《家庭崗位歧視條例》（第

527章））其中一條所訂明的違法歧視行為，當事人亦可就有關違法行為對政府提起訴訟。

人身保護令

任何人（無論是政府官員還是其他人）不得在沒有法律權限的情況下干預別人的自由。因此，假如：

- (a) 有人被羈押，但尚未被帶到裁判官席前讓裁判官考慮是否批准他保釋外出；
- (b) 有人被當局根據《精神健康條例》羈留；或
- (c) 有人因涉及關於遞解離境或引渡的法律程序而被當局根據《入境條例》羈留，

當事人可向高等法院法官申請人身保護令把他釋放。

人身保護令的作用是提供快捷便利的方法以決定羈押當事人的做法是否合法。該令狀要求接收令狀的人（例如警署的負責人或入境事務處處長）把令狀指明的人帶往法庭，並就羈押該人一事作出解釋。如羈押的理據不成立或不足，被羈押的人便有權獲得釋放。

⁴ “有針對性的惡意”涉及故意使原告人受損的行為，而原告人的身分已被識別或可予識別。“無針對性的惡意”所涉及的行為是有關官員在知道他的行為會超越他獲賦予的權力和相當可能會損害某人的情況下所做出的行為。主觀上罔顧後果亦足夠，這涉及有關官員存心對有關行為的合法性和預計會造成的傷害不聞不問。

司法覆核

為免履行公共職能的機構濫用權力損害公眾利益，當事人可要求法院覆核該等機構作出的決定。與上訴不同，司法覆核不會覆核有關申請所針對的決定的理據，它所關注的是作出該項決定的過程。換言之，司法覆核不容許法院為了就案件的正反論據得出自己的看法而檢視有關證據。

申請司法覆核的人必須在所涉事項中有足夠的利害關係，例如有關決定直接干預申請人的個人權利或公共權利，或對其財政狀況有不利的影響。

申請人原則上可以用有關的行政決定不合法、違反常理(不合理)、或程序上不恰當為理由申請司法覆核，使行政部門的決定受法院監督。關於行政法的原則的應用得視乎有關案情而定。法院必定會因應有關個案的性質和情況而審理案件。

不合法

有關決定如果：

- (a) 違反或超越有關部門獲授權作出該決定的條款或範圍；或
- (b) 是為了達致一個並非獲授權作出該決定擬達致的目的，

即屬不合法。

通過審查決定者有否超越他獲授權作出決定的權限，法院便可以體現法治精神，要求行政組織在獲授予的權力的範圍內行事。

不合理

雖然司法覆核沒有就某項決定的優劣提供上訴的權利，但是進行司法覆核的法庭會審視

證據以便審查有關決定是否合理。若有關部門的決定殊不合理而任何合理的部門均不會作出這樣的決定，有關決定便算作不合理。法院考慮的問題是決定者有否不當地運用他所依據的權力(有關權力通常賦予決定者廣泛的酌情決定權)。這項申請理據涵蓋：

- (a) 不真誠地或為了不當目的而作出的決定；
- (b) 決定者作出決定時沒有顧及相關的因素(或顧及不相關的因素)的決定；
- (c) 明顯不合乎邏輯或任意作出的(或沒有足夠的證據或理由支持的)決定；
- (d) 違反了規範官方權力的行使所適用的普通法或憲法原則的決定——這些原則包括“法律須明確”的原則(此原則要求實質的合理期望受保障)和關於平等的原則(此原則要求執行有關決定時保持一致)；及
- (e) 因對個人有影響並因而具有欺壓性質的決定。

假如案情涉及重要的人權，法院會以極嚴謹的態度審查有關決定的理據。干預人權程度愈大，支持決定的理據便要愈加充分，否則法院不會把有關決定裁定為合理。

程序不當

程序須公平公正這個概念植根於我們的法律制度。每當行政部門履行公共職能，法律會推論有關職能會公平公正地履行(明文另有規定除外)。舉例來說，視乎有關個案的背景而定，決定者可能有責任：

- (a) 把建議預先通知可能會直接受到影響的人；
- (b) 讓他們有機會就建議提出書面意見或發表評論；



- (c) 如有關指控對某些人不利，則可能要在聆訊前向他們提供指控的內容；及
- (d) 假如受影響的人有權出席聆訊，則可能要讓他有足夠的機會提出他的看法和傳召證人。

獲授予酌情決定權的公共機構若採取固定不變的政策而放棄運用該權力，便可能違反了程序須公平公正的原則。

再者，根據不得有偏見這項規則，決定者如果對有關程序的結果有金錢上或所有權方面的利害關係，他的決定可被視作無效。此外，決定者若因為與其中一方關係密切，或曾經表示會在有關事情上支持其中一方而在該件事情上有利害關係，便會喪失作出有關決定的資格。

合理期望

行政部門的行為包括政府就將來會做出的行為所作出的承諾及陳述，而有關承諾或陳述必須會令當事人合理地期望政府會將之實現。決定者若誘使可能受有關決定影響的人合理地期望會得到或保留某項利益，或可以在當局作出決定前得到聆訊，便會有合理的期望。除非有很特殊的情況令當局可以撤回它作出的清晰陳述，否則法律要求決定者不得令期望落空。

保障合理期望是法治原則的根本，即要求政府與公眾交往時符合有關規定，讓人可以預見有關規定如何應用，並有明確的規定。決定者若沒有顧及合理期望可能構成濫用權力。有關決定可基於決定者沒有考慮相關因素而被裁定無效。法院亦可以要求決定者在

行使酌情決定權時顧及有關的合理期望。

對獲授權的組織所訂立的法例及附例提出質疑⁵

所有人及機構均必須遵守法律這一項基本原則，這原則要求制定法律者本身也必須依法行事。因此，任何人可以下列理由對獲授權的組織所訂立的法例及附例提出質疑：

- (a) 有關組織獲授予的權力不包括制定有關的法例或附例；
- (b) 制定有關法例或附例時沒有遵循正確的程序；
- (c) 有關法例或附例與授予權力的主體法例不相符；
- (d) 有關法例或附例違反基本權利或一般法律；
- (e) 有關法例或附例因為有不明確的地方而不符合要求；或
- (f) 有關法例或附例不合理（例如法例或附例應用在不同類別時會出現偏袒及不公平的情況，或者獲授權制定法例者擬達致的目的是在授予權力的法例所表明的目的的範圍以外）。

司法覆核所提供的補救辦法

法院處理關於司法覆核的申請時可以發出履行責任令、移審令或禁令、強制令或發表聲明。當事人可以在申請中述明他要求的補救辦法包括上述各項辦法或只是上述辦法的其中一項。此外，申請人亦可以索取損害賠償。

- (a) 履行責任令是下令某官員、公共機構或下級審裁機構履行與他或它的職位或職務有關的公共責任的命令。
- (b) 禁令是防止公共機構或下級審裁機構

⁵ 關於對主體法例的質疑，見《基本法簡訊》，第6期，第2頁，《對法例進行的違憲審查》一文。

越權或違反法律或關於自然公正的規則的命令。

- (c) 移審令是撤銷由公共機構或下級審裁機構作出的決定的命令。通過推翻有問題的決定，移審令讓有關方面可以作出一個新的決定。
- (d) 強制令是要求某方必須作出或不得作出某種作為的命令。它可以針對某公共機構或官員發出，以制止可能會出現的或正在進行的違法作為。
- (e) 法院發表的聲明是法院就有沒有出現某種法律情況所發表的正式聲明，以說明各方的權利和他們在法律上的處境。

結語

香港居民向法院就行政部門的行為提起訴訟的權利植根於法治原則。這項權利突顯法院在制衡行政機關方面所扮演的憲制角色，從而確保行政部門依法行事，向它們的服務對象負責。

通過保障這項權利，法院可以維護法律的原則和規範、保障我們的權利和自由、制約酌情決定權的行使，並就政府的違法行為提供補救辦法。

