

《藥物倚賴者治療康復中心（發牌）條例草案》
對社會福利署署長的決定提出上訴

在二零零一年二月五日的法案委員會會議上，與會者討論到《藥物倚賴者治療康復中心（發牌）條例草案》（條例草案）第 24 條規定的上訴機制。草案第 24(3) 條訂明，遭根據第(1)款上訴反對的社會福利署署長（署長）所作的決定須自提出上訴之日起暫緩生效，直至該項上訴獲得解決、撤回或放棄為止，除非 —

(a) 署長認為該項決定若暫緩生效會違反公眾利益；及

(b) 該項決定的通知載有一項表明此意的陳述。

2. 委員對“公眾利益”一詞表示關注，恐怕“公眾利益”會被用作“藉口”，凌駕在上訴程序中署長的決定須暫緩生效的規定。

公眾利益

3. “公眾利益”所指的事宜不止於個別案件的實況，還包括社會大眾關注的事宜（Findlay v Secretary of State for the Home Department [1984] 3 All ER 801）。

4. 就條例草案的內容而言，在照顧藥物治療康復中心的營辦者及住客的利益之餘，也應保障公眾利益，因此署長必須考慮遭上訴反對的決定如暫緩生效，會否違反公眾利益。我們必須強調，署長並非不受限制地行使這些權力 — 如在某政府官員面前的證據及事實顯示該名官員得出的結論並不合理，則法院有權推翻該官員以指稱存在公眾利益為理由作出的決定。（Prudential Hotel (BVI) Ltd v AG MP No 3851 of 1995）。

5. 此外，值得注意的是，草案第 24(3)條的規定並非該條例草案獨有。《安老院條例》第 12(2)條也有一項與草案第 24(3)條相若的條文。第 459 章第 12(2)條規定，“凡有人根據第(1)款提出上訴，反對署長根據第 10 條所作的決定，該項決定即自提出上訴之日起暫緩生效，直至該上訴獲得解決、被撤回或放棄為止，但如署長認為該項決定若暫緩生效會違反公眾利益，並已在有關決定的通知中予以聲明，則該決定無須暫緩生效。”

6. 我們必須強調，我們預期需要引用草案第 24(3)條的機會即使不是微乎其微，亦不會多。雖然第 459 章已於 1996 年 6 月全面實施，而且註冊及領有豁免證明書的安老院的數目（681 所）遠多於須按照條例草案的規定申領牌照的藥物治療康復中心數目（約 40 所），但直到目前為止，署長從未收到任何根據第 12 條提出的上訴，也從未引用過第 459 章第 12(2)條。

7. 儘管如此，第 459 章第 12(2)條仍是必需的，同樣，我們亦有需要制訂草案第 24(3)條，以應付一些令署長有足夠理由引用這項權力的例外情況。舉例來說，如某所治療中心因管理失當而變成罪惡場所，以致對公眾，特別是附近的居民造成滋擾和危險，則在切實可行範圍內盡快撤銷這所中心的牌照，而非讓這項決定在上訴期間暫緩生效，會更符合公眾利益。要強調的是，署長根據這條款行使權力之前，必須肯定有足夠證據顯示情況如此。

8. 對於建議指明署長可引用草案第 24(3)條所賦予權力的情況，政府也曾加以研究。經審慎考慮後，政府認為這項建議既不切實際也不夠效力，因為法例應是全面而非視乎個別情況而定的。

法院發出的強制令

9. 香港高等法院的法官獲賦予超然（無限）的司法管轄權，有發出強制令的固有權力。在民事訴訟中申請強制令的一般做法，是先發出令狀，申請發出臨時強制令，直至就訴訟進行審訊為止，而在令狀中須申述永久強制令是濟助的一部分。而法院在有關訴訟的審訊終結時發出永久強制令，此舉很少會引起爭議，因為這是確立其個案的一方有權獲得的濟助項目之一。在 American Cyanamid v. Ethicon Ltd. [1975] AC 396 一案（此案是這方面的主要案例），上議院對發出臨時強制令的測試，是申請人須證明：

- (a) 有重大問題須要審訊，亦即他有合理的機會可能成功申請永久強制令；及
- (b) 衡量後認為發出強制令較為便利，亦即發出強制令對任何一方造成的損害，可透過判給損害賠償而得到足夠補償。

一般而言，如果不發出臨時強制令，會令或可令任何一方蒙受金錢賠償不能彌補的損失，則法院會發出臨時強制令。在有些情況下，法院會發出強制令，以維持現狀，直至有機會就訴訟進行全面審訊時考慮有關事項為止；換言之，其中一種考慮是不發出臨時強制令，可能會使任何最終判決不符實際需要。

10. 強制令申請可由訴訟任何一方單方面提出（無須通知另一方），又或涉及另一方（須發出通知）。單方面的申請只適用於最緊急的個案，即法院接納申請人趕不及向另一方發出通知，及／或發出通知等於事先向對方發出警告，使他得以在申請人獲發強制令之前作出有關行動。至於涉及另一方的申請，該另一方已獲通知，因而可就反對發出強制令提出申訴。由於藥物治療康復中心提供處所供服務對象入住，如要停辦／暫停運作，必須先行安排住客遷離中心和安置員工，因此，涉及另一方的強制令比較適用。

11. 就程序而言，申請強制令的一方須在由律師草擬的非宗教式誓詞中提出充分理由，並由知悉事實的一方作出宣誓。在民事訴訟中，法院通常會要求原告人就須繳付的損害賠償作出保證，而申請強制令的聆訊通常會在內庭進行，並由一方或雙方出席。就這條條例草案而言，上述程序需要較長時間，而且所需的專業知識超出社會福利署的範圍。在社會福利署署長需要引用草案第 24(3)條的特別情況下，申請強制令不是達到保障公眾利益這目的的有效方法。

12. 我們認為要求署長在他有意即時終止治療中心的運作時，他亦須向法院申請強制令，這項決定並不明智。因為即使證據確鑿，令署長有充分理由即時撤銷營辦者的牌照，也須委聘律師，耗費不少時間和資源，為申請強制令做準備工作。至於是否發出強制令，還須由法院酌情決定。再者，條例草案現有條文給予治療中心的營辦者最大的保障，因當他就署長的決定提出上訴後，署長的決定已自動暫緩生效。即使營辦者其後於上訴中敗訴，他營辦治療中心的行為亦不會被視作違反條例草案，因他在上訴期間自動享有這種權利。第 24(3)條只為切合一種微乎其微的可能性，即當公眾利益明顯凌駕於營辦者在提出上訴後可繼續經營中心這個自動享有的權利。

13. 事實上，如治療中心發現社會福利署署長引用草案第 24(3)條所依據的前提有誤，或是在程序上有不當之處，中心可隨時要求法院對署長的決定作司法覆核。在援引草案第 24(3)條期間，有關中心提出的上訴仍會繼續進行，並會由行政上訴委員會處理。

考慮因素

14. 在提出草案第 24(3)條時，首要的考慮因素是保障藥物倚賴者的福利，以及社會整體的利益。該條款讓署長可就上文第 7 段所述的緊急情況迅速作出回應，當確實有理由證明為了達致目標／切合情況而有需要時，署長才會在非常例外的情況下，引用該條款。因此，我們認為草案第 24(3)條實屬恰當，可為藥物治療康復中心的服務對象及社會大眾提供所需的保障。

保安局
二零零一年二月