

法律政策專員區義國

沒有“秘密審訊”

與一些人所指稱的相反，實施《基本法》第二十三條的條例草案當中並沒有任何關於“秘密審訊”的規定。在建議的新法例下，任何刑事檢控都須符合正常審訊程序。此外，任何人如被控以當中一項危害國家安全的嚴重罪行，均有權利選擇由陪審團審訊。

2. 只有在遭禁制的本地組織提出上訴的情況下，才會出現採用條例草案所載的特別法庭程序的可能性。禁制某個組織並不涉及刑事審訊。這是由保安局局長作出的行政決定，有如很多其他的行政決定，例如撤銷進行某類活動的牌照。這項行政決定不會直接引致任何刑事懲處，例如罰款或監禁，但意味着該組織的活動必須終止。

3. 很多行政決定都可向特別審裁處提出上訴，例如行政上訴委員會。在若干情況下，針對法律觀點提出的上訴可以向法院提出。《實施基本法第二十三條諮詢文件》建議，如果某本地組織被禁制，有關法律的論點可向法院提出上訴，而有關事實的論點亦可向一個獨立的審裁處提出上訴。文件清楚列明：“鑑於上訴可能涉及敏感的資料或情報，因此，上訴程序的規則在確保程序公平的同時，還須保護機密資料和資料來源免遭披露”。作出披露後如會令激進分裂組織內告密者的身分暴露甚或令人得悉告密者的存在，並危及人命安全，便是這類敏感資料的一個例子。

4. 有人對特別上訴審裁處可能不如法院般獨立表示疑慮，政府作出回應，並建議任何針對禁制的上訴，都應向法院提出，但仍須保護機密資料和資料來源免遭披露。怎樣才可做到這點而又不損害上訴的公平性呢？

5. 在一宗 1996 年的案件中，歐洲人權法庭處理了這個問題。當時，錫克教分離主義領袖 Mr. Karamjit Singh Chahal 質疑英國政府作出的若干決定。Mr. Chahal 在英國內政大臣裁定他對國家安全造成威脅後，自 1990 年 8 月起便被扣押以待遞解離境。

6. 歐洲人權法庭判他根據《歐洲人權公約》提出的部分申訴得直，包括他不獲給予機會由法庭裁決他被扣押是否合法的申訴。當時，Mr. Chahal 只能向一個諮詢委員會就其扣押事宜作出申述，而該委員會的決定對內政大臣並沒有約束力。

7. 儘管裁定這樣的程序違反《歐洲人權公約》，歐洲人權法庭同意當國家安全受到威脅，無可避免地可能要使用機密資料時，可能須制定特別程序保護有關的機密資料。該法庭認為加拿大為這類案件制定的司法管制程序可取。

8. 加拿大的模式見於加拿大的《移民法令》(Canadian Immigration Act)。該法令處理入境及移居到加拿大的事宜，並規定把可能從事間諜、恐怖活動或可能對國家安全構成危險的人驅逐出境。某人若非加拿大公民或永久性居民，並根據保安報告獲“證明”為被排除人士的話，則可透過上訴程序進行上訴。一名資深法官會以非公開形式審核保安情報報告，至於從外國政府取得的機密證據，則另有特別程序進行審核。另一條文規定，在某些情況下，可覆核根據上述證明書發出的遣送離境令。有關條文訂明聆訊會在申請人缺席的情況下以非公開形式進行，而申請人的聆訊權利，是建基於一份非公開形式下提出的證據撮要。

9. 在法庭對 *Chahal* 一案作出裁決和評論後，英國進行立法，就有關法例所提供的程序保障有欠妥之處作出補救，並成立了入境事務上訴特別委員會，覆檢某些入境決定。法務大臣獲授權訂立規則，以 -

- (a) 制定條文，就上訴人針對有關決定所提出的上訴，容許委員會在上訴人沒有獲給予有關決定的所有詳細理據的情況下，進行法律程序；
- (b) 制定條文，容許委員會在任何涉案人(包括上訴人及由其委任的任何法律代表)缺席的情況下展開法律程序；
- (c) 就委任特別代訟人的職能制定條文，讓該特別代訟人在委員會進行的法律程序中，在上訴人及其任何法律代表缺席的情況下代表上訴人的權益；以及
- (d) 制定條文，容許委員會把上訴人缺席時獲取的證據的撮要交予上訴人。

10. 1998年，英國政府根據上述權力制定規則。2000年，英國上訴法院作出以下評論 -

“制定規則的權力，能在涉及國家安全的個案中，讓法務大臣作出令人最滿意的安排，以實際方法處理因平衡個人權利和把國家安全資料保密的需要之間無可避免地引起的緊張局面。”

去年10月，英國上訴法院一位成員表示：“特別代訟人程序是處理此問題的較佳方法，比本國以往制定的任何程序更為可取”。

11. 類似上述的制定規則的權力亦見於《2000年英國恐怖活動法令》。根據該法令，政府如相信某組織涉及恐怖活動，則可禁制該組織。遭禁制的組織可向禁制組織上訴委員會提出上訴。法令訂明法務大臣可為該委員會制定與上述類同的特別規則。

12. 《基本法》第二十三條的條例草案採用同類的方法，規定終審法院首席法官可(但不一定要)訂立類似英國制定的規則。倘若訂立任何這類規則，必須經立法會審批。因此，條例草案本身並沒有對上訴聆訊的方式作出任何限制。即使訂立了任何這類限制，立法會亦可予以修訂或廢除。

13. 所建議的訂立規則權力引起一些批評。有評論者指出英國和加拿大的先例是關於入境決定的，並不適用於公民或永久性居民。禁制組織的上訴則會影響被禁本地組織的所有會員，無論他們是否香港永久性區民。上述兩種情況明顯並非相同，但事實上兩者都提出同樣的問題：怎樣才能令上訴機制符合人權法下對程序保障，又能把保安資料保密？英國和加拿大的模式，提供了一個可行的辦法。

14. 更重要的是，外國的先例並不限於入境案件。英國就有關被禁制恐怖組織提出上訴的訂立規則權力，顯然與目前的建議直接相關。

15. 然而，建議的訂立規則權力，性質特殊，在往後處理條例草案時有需要全面探討有關的影響。政府會致力確保，憲法所賦予的公平聆訊權利會完全得到保障。同時，我們亦必須確保國家安全不會因披露高度機密的情報資料而受到危害。

2003年2月