《國家安全(立法條文)條例草案》：上訴反對取締的特殊程序

引言

本文件臚列政府當局就以下事宜的回應，即立法會秘書處所擬的背景資料（文件編號 CB(2)1378/02-03(03)）的附錄 I 中，第 A4 至 A8 和 C11 項，以及法案委員會在 2003 年 5 月 20 日會議席上所提出的數項問題。本文件亦處理有意見關注到，終審法院首席法官不應負責訂定一些可能在上訴階段受到法律挑戰的規則。

特殊程序

2. 根據建議在《社團條例》新訂的第 8E 條(載於條例草案第 15 條)，終審法院首席法官獲授權為上訴反對取締訂立規則。該條的規定包括－

"(3) 根據本條訂立的規則可訂定條文－

(a) 令法律程序可在上訴人沒有獲提供有關的取締的理由的全部細節的情況下進行；

(b) 令原訟法庭可在任何人(包括上訴人或他委任的任何法律代表)缺席的情況下進行法律程序；及

(c) 令原訟法庭可向上訴人提供一份在他缺席時獲取的證據的撮要。

(4) 凡根據本條訂立的規則令原訟法庭可在上訴人或他委任的任何法律代表缺席的情況下進行法律程序，該等規則須就以下事宜訂定條文－

(a) 委任一名法律執業者為上訴人的利益而行事的權力；及

(b) 該法律執業者的職能及責任。"

3. 香港現時並無有關規則，就這類特殊程序訂定條文，但英國及加拿大則有類似的程序。此外，我們強調，建議向法院提出上訴的渠道，是一項額外權利，而並非取代該組織在普通法下的權利。

I. 理據及先例

增加受取締組織的權利

4. 如果條例草案沿用普通法，受取締組織就無權向法院提出上訴，而只能以司法覆核方式反對取締。在這樣的法律程序中，法院不會全面覆核有關決定，但只會裁定有關決定是否合法。法院在作出裁定時，會受制於普通法原則，局限了法院能夠就國家安全的事宜及證據作出查究的程度。

5. 建議的上訴權利會令受取締組織處於更有利的位置。法院將須全面覆核行政機關所作的決定，此乃司法覆核程序所沒有的方式。法院必須能夠查閱所有涉及保安及敏感的文件或最低限度能夠查閱其中的基要文件，以決定"證據是否不足以"－

(1) 證明有關組織符合第 8A(2)(a)、(b)或(c)條；或

(2) 支持有合理理由相信，為國家安全利益的目的，該項取締是必要，以及與該目的是相稱的。

6. 法院會以司法覆核所不能做到的方式驗證是否有足夠證據。在司法覆核訴訟中，法院不能更改行政機關對事實論點作出的評估。法院只能信納例如有關推論是合理地作出的，或有關結論是決策者因應所得證據而理性地作出的。

7. 假設本港將制定的程序規則是基於英國先例，則上訴法庭有權－

(1) 收取一般不會為法院接納的證據；

(2) 要求證人經宣誓作證；及

(3) 要求任何在港人士出席其任何法律程序，回答任何問題或提交任何與上訴事項有關並由他保管或掌管的文件；

此外，上訴人和保安局局長均有權援引證據。

8. 透過上訴程序，法院將可審理"國家安全"方面的事宜，而法院必須就有關方面的事宜作出裁決。這與"國家安全"事宜一般不可由法院審理的普通法規則形成鮮明對比。單憑保安局局長已考慮及接納國家安全事宜作為其決定依據的證據(例如誓章)，很可能

不會令法院信納。法院可能會要求審閱關於保安的敏感文件，以評定有關證據是否充足。

特殊程序的理據

9. 若不制定特殊的法院程序，建議的上訴機制便不能達到其目的。在若干情況下，若不向有關組織及其法律代表披露屬高度敏感和機密性質的證據，則有可能無從令審理上訴的法院信納，為國家安全利益的目的，取締該本地組織是必要的。有關披露本身可能危害國家安全。

10. 舉例說，保安局局長可能基於某本地組織向已被內地以國家安全理由禁制的暴力分裂國家組織收取可觀的資金的理由，而取締該本地組織。局長作出取締的決定，可能基於－

(1) 特工就本地組織的活動經費所取得的證據；以及

(2) 內地保安官員就內地被禁制組織的活動和架構取得的證據。

11. 若向本地組織及其法律代表透露有特工的存在和其身分，以及就內地組織所蒐集到情報的程度，可能嚴重妨礙正就危害國家安全的活動進行的調查。

12. 不過，倘不向法院透露有關資料，法院可能不信納取締有關組織的決定有充分理由支持。在這種情況下，法院便須推翻該項取締的決定。因此，必須制定程序上的保障，確保有關國家安全問題的敏感機密資料，只會向法院披露，使法院得以履行其法定職能。

13. 雖然在上訴時，受取締組織不會獲准取閱有關機密文件，卻會由特別委任的法律執業者代表出庭。這項安排肯定對有關組織有利，相對於普通法下的做法亦有所改善。根據普通法，就行政決定提出的法律程序，訴訟人不會獲上述的法律執業者代表出庭，也沒有權取閱上述文件，因為公眾利益豁免權很有可能會適用。

外國先例

14. 類似建議第 8E(3)及(4)條所載的訂立規則的權力，可見於下列的英國法令－

(1) 《1997 年入境事務上訴特別委員會法令》(Special Immigration Appeals Commission Act 1997)；

(2) 《2000 年恐怖主義法令》(Terrorism Act 2000)；以及

(3) 《2000 年規管調查權力法令》(Regulation of Investigatory Powers Act 2000)。

《1998 年入境事務上訴特別委員會(程序)規則》(Special Immigration Appeal Commission (Procedure) Rules 1998)、《2001 年禁制組織上訴委員會(程序)規則》(Proscribed Organizations Appeal Commission (Procedure) Rules 2001), 以及《2000 年規管調查權力審裁處規則》(Regulation of Investigatory Powers Tribunal Rules 2000), 均載有相關規則。

15. 加拿大亦有類似的程序, 載於－

(1) 《入境及難民保障法令》(Immigration and Refugees Protection Act)；

(2) 《刑法典》(Criminal Code)；以及

(3) 《慈善機構註冊(保安資料)法令》(Charities Registration (Security Information) Act)。

16. 由此可見, 外國先例**不限於**與入境事務有關的案件, 特殊程序亦適用於與恐怖分子有關的上訴, 以及某些有關進行情報工作的法律程序。

17. 英國及加拿大採用特殊程序的理據, 同樣適用於根據建議的《社團條例》第 8A 條被取締的組織提出的上訴。有關理據載於上文第 9 至 13 段。

II. 普通法的規定

行政決定的補救

18. 建議的取締權力將會授予保安局局長, 因此, 行使該項權力將屬行政決定。雖然條例草案建議訂立可向法院提出上訴的權利, 但由法院聆訊某宗上訴, 並不會改變該宗上訴所針對的決定屬行政決定這個事實。

19. 在普通法中，並無就行政決定向法院提出上訴的權利。因此，在普通法原則下，只要不訂明任何上訴的權利，便可以避免上文第 9 至 13 段所提及的問題。

20. 凡提供上訴途徑，普通法容許制定特別程序，以進行上訴的聆訊。例如，英國入境上訴審裁處的規則以前曾訂明，上訴人沒有委聘法律代表的權利，並只會得到遞解離境的理由綱要。

21. 根據普通法，不論是否已提供上訴途徑，個別人士都可循司法覆核反對某項行政決定。上訴與司法覆核的分別如下。

> "司法覆核制度與上訴制度截然不同。進行上訴聆訊時，法院關注的是有關決定的優劣：這個決定正確嗎？針對一些行政行為或命令提出司法覆核時，法院關注的是其合法性：該行政行為或命令是否在獲授予的權限之內？上訴涉及的問題是："對，還是錯？"；覆核涉及的問題則是："合法，還是不合法？"
>
> [*Administrative Law*(行政法), Wade and Forsyth 著，第 8 版，第 33 頁]

22. 上訴與司法覆核申請在程序上亦有重要的分別，特別是後者沒有要求披露文件的一般權利。

訴訟人的權利

23. 訴訟人在普通法下所享有的下列權利，與本文所討論的事宜有關－

(1) 有權獲公開聆訊；

(2) 有權由律師代表；

(3) 受自然公正原則保障／有權獲得公平聆訊；

(4) 有權獲對方披露所持有的有關文件。

24. 民事和刑事案件都必須**公開聆訊**(*Scott v Scott* [1913] AC 417)，這是一項概括原則。但是，法庭本身有權在例外情況下，以非公開形式進行聆訊。

25. 在法庭席前進行的法律程序，訴訟人根據普通法有權由**律師代表**。但是，在審裁處席前進行的法律程序，是否有此項權利則

並不清晰，自然公正原則是否適用，也不明確。(Wade and Forsyth，同上第 913 頁)。

26. 由法院建立的自然公正原則，包括有獲得**公平聆訊**的權利和消除偏見的規則。自然公正的要求，取決於多個因素，其中包括案中情況、研訊性質、審裁處須遵行的規則及所處理的事項。

27. 獲得公平聆訊的權利包括"給予爭議中的各訴訟方公平機會糾正或反駁任何有損他們觀點的事情。"(見 Lord Loreburn 在 *Board of Education v Rice* [1911] AC 179 一案所述)。但是，最重要的，是對受影響人士實質上公平。

> "……把他在案中需要答辯的案由內容告訴他，而不披露確實的證據或資料來源，有時也可以充分達到這目的。基於自然公正而需要作出的披露，可能須因應披露對法令的目標所可能涉及的損害，衡量可予披露的程度。"(Wade and Forsyth，同上第 509 頁)。

28. 有關**披露**文件方面，一般的情況可總結如下－

(1) 在民事訴訟中，訴訟人有權獲另一方告知其正在或曾經管有、保管或控制的所有關於訴訟爭議事項的文件，並有權查閱該些文件。

(2) 在刑事訴訟中，檢控人員管有任何資料而察覺該些資料是與被告有罪或清白有關的證據，則須向辯方披露所有該些資料。

(3) 在針對公共機構的決定而提出的司法覆核申請中，申請人沒有一般權利要求透露公共機構所持有的文件。公共機構只會把一份誓章送交法庭存檔，述明為何反對有關申請，並可說明原因和提述有關證據。

保障公眾利益

29. 凡有關國家安全的事宜提交法院審理，上文所闡釋的原則會作出多方面的修改，以維護公眾利益。

(1) 法院如認為有需要以非公開形式(即公眾人士不得在場的情況下)進行整個或部分上訴聆訊以保障國家安全的話，則可以這形式進行聆訊。

(2) 在民事案件中，自然公正原則可予修改。

(3) 公眾利益豁免權可支持不披露某些證據。

30. 就**自然公正原則**而言，英國上訴法院在 *R v Home Secretary, ex parte Hosenball* [1977] 3 All ER 452 一案裁定－

> "國務大臣獲提供高度機密的資料，以就國家安全利益作出是否頒布遞解離境令的決定。由於國家安全所牽涉的公眾利益十分巨大，這些資料的來源和性質不應予以披露。據此，把該等資料保密的公眾利益要求，可能超過司法的公眾利益。"

結果，雖然內務大臣拒絕透露進一步細節，解釋為何他認為把 Mr Hosenball 遞解離境符合國家安全利益，但他此舉並無違反自然公正原則。

31. De Smith, Woolf and Jowell's *Principles of Judicial Review* 一書的作者，把上述原則概括如下(見第 365-6 頁)－

> "凡有人特別是因國家安全受到威脅的理由而被拒絕或限制享有在法律程序上公平的權利時，本地法院至今一直不願意根據普通法加以干預，檢視該理由是否屬有力的理據；法院更不願意不顧此等理由而堅持法律程序上的公平。"

32. **公眾利益豁免權**是由法院訂立的原則，用以處理兩種互相對立的公眾利益的情況：一方面要秉行公正，另一方面不應披露一些若然披露便會損害公眾利益的證據。在這方面，Wade and Forsyth 曾作出以下解釋(同上第 825 頁)－

> "以非公開形式聽取證據並不能解決問題，因為向有關訴訟方及其顧問作出披露，和向普羅大眾作出披露可能同樣危險。"

33. 在 1942 年判決的英國案例 *Duncan v Cammell Laird & Co. Ltd* [1942] AL 624，是關於披露資料會危害國家安全的例子。在該案中，有一艘潛艇在進行試航時沉沒，而在這事件中罹難人士的遺屬向該艘潛艇的建造商提起法律程序。英國上議院裁決建造商毋須披露某些文件，包括有關船身和機器的合約，以及拯救行動報告。戰後該潛艇裝有一種新型魚雷管一事被公開，但在 1942 年這種資料仍屬機密。

34. 法庭在引用公眾利益豁免權時需作出利益平衡，以決定保持機密的需要是否凌駕訴訟人取得或提出有關證據的利益。

普通法下的問題

35. 上文所述普通法的規定，不一定能為個人或公共機構帶來滿意的結果。就個人而言，無權進行上訴，以及使用司法覆核作為補救方法所受的限制，都可能表示該人不能有效地質疑基於國家安全為理由所作出的決定。在司法覆核的法律程序中，訴訟人－

(1) 無權知道決定理由的全部詳情；

(2) 無權要求披露決策者所持有的文件；及

(3) 可能因為公眾利益豁免權而被拒查閱有關資料。

36. 至於公共機構方面，它們可能遇到兩個問題。在民事訴訟中，如與訟的另一方尋求披露敏感資料，但卻不獲批予公眾利益豁免權，則有關機構便會面對絕對兩難的局面：披露證據，或放棄訴訟。

37. 在刑事訴訟方面，普通法原則可能會導致證據確鑿的檢控終止。根據英國的軍事情報局所述，該局相信是外國恐怖分子的人，有些是無法予以檢控的，因為提起這些檢控本身會危害國家安全(見 *A*、*X and Y v Home Secretary* [2002] EWCA Civ 1502 一案第 27 頁)。Lord Denning 在 *Hosenball* 一案中曾作出類似的評論："沒有人被捕，亦沒有提起檢控，原因是恐怕會洩露須予保密的資料。"

38. 透過立法，修改普通法原則的運作方式，可以克服一部份上述問題。不過，在基本人權獲得保障的司法管轄區(例如香港)，以任何立法方式解決問題，都必須符合這些保障。

39. 至於刑事案件方面，這問題可能無法克服，原因是－

(1) 在刑事檢控中被告抗辯所需的文件，很可能不會獲給予公眾利益豁免權；以及

(2) 由於受刑事控告的人享有《公民權利和政治權利國際公約》第十四條所賦予的權利，很可能不允許透過訂立特別程序來克服上述的兩難局面。

條例草案沒有建議為《基本法》第二十三條的刑事罪行的審訊訂立特別程序。建議的特別程序只適用於反對取締組織的上訴。

40. 至於該等上訴方面，我們認為建議的立法方案會克服普通法下的問題，同時又能符合人權方面的保障。

III. 建議中訂立規則權力的合法性

41. 就這方面而言，最相關的人權保障如下－

《公民權利和政治權利國際公約》第十四條第一款（受《基本法》第三十九條保障）

> "人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。法院得因民主社會之風化、公共秩序或國家安全關係，或於保護當事人私生活有此必要時，或因情形特殊公開審判勢必影響司法而在其認為絕對必要之限度內，禁止新聞界及公眾旁聽審判程序之全部或一部；…"

《基本法》第三十五條

> "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。"

42. 上述兩項條文都可能適用於建議的《社團條例》第 8A 條有關取締組織事宜。政府認為，建議的《社團條例》第 8E(3)及(4)條所載訂立規則的權力以及類似英國所訂立的規則，都符合上述保障。政府在得出這個看法時，曾參考有關加拿大及英國模式的案例，詳列於附件。

公平審訊

43. 根據歐洲法理學，凡訴訟對與訟一方的民事權利和責任或刑事控罪有決定性影響，則公平審訊的權利要求他在那些訴訟中享有程序上的公平。例如，他須享有合理的機會，向法院陳述案情；而在陳述時，他不應被置於相對與訟的另一方來說實質不利的情況。在民事案件方面，公平的原則要求在某些類別的案件中，直接受判決影響的人須出席並參與聆訊，在這些類別的案件中，與

訟人有權出席聆訊或上訴。根據《公民權利和政治權利國際公約》第十四條享有的權利，即聆訊時在場的權利，以及親自答辯或由其選擇的辯護人答辯的權利，只限於刑事控罪的判決。

44. 當局認為特殊程序對上訴人－

(1) 取得有關受取締及其原因的全部資料；

(2) 由律師代表；或

(3) 出席整個上訴聆訊

的能力所施加的任何限制，只是為保障中華人民共和國的安全最低限度的需要，不會剝奪上訴人享有公平審訊的權利。正如上文第 27 段所述，最重要的是確保受影響者享有**實質**公平，而這點有時可以在毋須披露確實證據或資料來源的情況下充分達到。

45. 尤其是－

(1) 法院會決定保安局局長可否拒絕向上訴人或其法律代表披露任何一項資料、理由或證據，以及在作出有關決定前，特別代訟人可代表上訴人作出申述；

(2) 如不涉及披露違背中華人民共和國安全利益的資料，保安局局長必須以可向上訴人展示的方式，提供一份未曾披露的材料的陳述書；有關做法以不涉及上述的披露的範圍為限；

(3) 法院只可在有必要確保資料不會在違反中華人民共和國安全利益的情況下披露時，才可在上訴人缺席及無法律代表的情況下，進行聆訊或任何部分的聆訊；

(4) 特別代訟人可藉下述方法代表上訴人的權益－

(a) 在上訴人及其法律代表不得在場的任何法律程序中，向法院作出陳詞；

(b) 在任何上述的法律程序中，盤問證人；

(c) 向法院作出書面陳詞。

公開聆訊

46. 《公民權利和政治權利國際公約》第十四條第一款載明："法院得因民主社會之……國家安全關係……，禁止新聞界及公眾旁聽審判程序之全部或一部……"。

47. 在涉及國家安全事宜的法律程序中，規定以非公開形式進行聆訊的情況並不罕見。例如，《官方機密條例》(第 521 章第 24 條)和《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第 575 章第 21 條)規定，法院為中華人民共和國或香港的安全利益，以及香港特區的安全、防務或對外事務的理由，可命令不許公眾旁聽任何法律程序。

48. 只要根據本條例草案將予訂立的規則容許法院以非公開形式進行上訴聆訊，法院便可確保只在第十四條第一款容許的情況下這樣做。有關規則不會如《2000 年英國調查權力審裁處規則》一樣，規定所有法律程序必須以非公開形式進行。

獨立無私的法定管轄法庭

49. 原訟法庭無疑是一個"獨立無私的法定管轄法庭"，符合《公民權利和政治權利國際公約》第十四條第一款的規定。在這項就取締而設的司法管制下，保安局局長可以在法庭的非公開聆訊上，就取締個別組織援引頗為詳細的理由；這是與有關情況所需屬相稱的一種管制。

選擇律師

50. 《基本法》第三十五條規定，香港居民"有權選擇律師……在法庭上為其代理和獲得司法補救"。建議中向法院提出上訴的權利明顯是一項司法補救。

51. 關於選擇律師，受取締組織將可繼續享有選擇其法律代表的權利，儘管法院可能不許上訴人所選擇的法律代表出席部分聆訊。不過，當局不認為第三十五條所賦予的是絕對的權利，即規定不得向法律代表隱瞞任何關鍵性資料，這般權利將抵觸公眾利益豁免權。

52. 此外，若提出上訴的組織及其法律代表不得出席聆訊，其權益亦會充分為有法定責任代表上訴人權益的特別代訟人所充分保障。

53. 歐洲法理學有關刑事案件中被告人享有親自答辯“或由其選擇的辯護人答辯”的權利顯示，國家可對被告人選擇律師的權利施加合理的限制。

IV. 訂立與上訴反對取締有關的規則的授權

54. 我們得悉大律師公會及個別評論者都關注，不應要求終審法院首席法官訂立這類規則，因為這些規則可能會在反對取締的上訴中，就法律上的論點被質疑。

55. 雖然英國的首席大法官在《入境事務上訴委員會法令》下，曾訂立類似的規則，而現時草案的有關建議亦是建基於這些規則，但我們同意大律師公會所指，終審法院首席法官的憲制地位，與英國的首席大法官不同。因此，我們認為應授權另外的機關當局，訂立有關規則。

56. 政府當局正考慮如何處理這些關注。其中一個可能選擇，是把現行建議的《社團條例》新的第 8E 條所授權終審法院首席法官訂立進行特殊上訴程序的條文，改為授權其他人士(譬如是行政長官會同行政會議)。

57. 在這替代的安排下，終審法院首席法官會繼續被賦權訂立有關上訴反對取締的程序事項的規則。但他不會就新的第 8E(3)條(在上訴人缺席的情況下進行法律程序)及第 8E(4)條(委任特別代訟人及其職責)訂立規則。這些規則將由政府當局的行政機關訂立，而有關規則會由立法會按一般安排審議。

58. 我們已諮詢司法機構，並已考慮其意見。司法機構對建議的替代安排並沒有提出反對。

59. 《社團條例》中新的第 8E(1)(d)條(證據的可接納與否)及第 8E(2)條所處理的事項，可在條例草案條文中規定。

保安局及律政司
二零零三年五月

[P(f)\LegCo\Bills-com\paper\200325-c.doc]

附件

特別上訴程序
加拿大及英國案例

加拿大的模式

1. 加拿大的模式最初見於加拿大《1976 年移民法令》(Canadian Immigration Act 1976)。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，則另有特殊程序進行審核。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不在場的情況下以非公開形式進行(即單方面申請)，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。

2. 加拿大也在下列法例中訂立了類似上文所述的特殊程序－

   (1) 根據《2001 年反恐怖主義法令》(Anti-Terrorism Act 2001)新增的《刑法典》(Criminal Code)條文，某個被列為涉及恐怖活動的組織向法官申請不再被列為這類組織；

   (2) 根據《慈善機構註冊(保安資料)法令》(Charities Registration (Security Information) Act)，聯邦法庭就政府發出證明書指稱某註冊慈善機構或擬申請成為註冊慈善機構的申請人為表列恐怖組織提供資源而進行的聆訊；及

   (3) 根據《私隱法令》(Privacy Act)而進行的聆訊，政府機構可以國家安全為理由豁免透露與申請人有關的資料。

   《1976 年移民法令》已為《2002 年入境及難民保障法令》所取代，後者載有特殊程序，為永久或非永久居民覆核保安證明書。

3. 有人根據《加拿大人權憲章》(Canadian Charter of Human Rights)對上述特殊程序提出若干質疑。概括而言，法院裁定－

(1) 覆核委員會根據《移民法令》採取的特殊程序，並沒有違反《加拿大人權憲章》第 7 條所保證的基本公義原則。最高法院認為，那些原則的範圍並不是固定不變，而是因應情況而改變的。個人獲得公平程序的利益，須與國家的利益，即有效保障國家安全、進行刑事情報的調查、以及保護警方資料來源的利益，取得平衡。

(2) 關於《私隱法令》因應國家安全而賦予的豁免，《私隱法令》授權以非公開形式或單方面進行聆訊，符合自然公正的原則。但要求把整個聆訊以非公開形式進行，則理據並不充分，違反了《人權憲章》。

原本的英國模式

4. 英國入境事務上訴審裁處(UK Immigration Appeal Tribunal)過往的規則訂明，上訴人無權尋求法律代表，而當局只會給予他有關被遞解離境的理由摘要。這個機制受到質疑，被指不符合《歐洲人權公約》的規定。

5. 在 *Chahal v UK* (1996)案中，歐洲人權法庭裁定英國政府違反《歐洲人權公約》第 5(4)條，原因是一名因國家安全或政治理由被扣押以待遞解離境的人不能提起法律程序，以要求法院裁決他被扣押是否合法。當時，基於上述理由被扣押的人，只可以向一個諮詢委員會作出申述，而該委員會的決定對內政大臣並沒有約束力。

6. 儘管歐洲人權法庭裁定這樣的程序違反《歐洲人權公約》，該法庭同意當涉及國家安全，無可避免地可能要使用機密資料，因此可能須制定特殊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。

現行的英國模式

7. 因應 *Chahal* 案的裁決，英國訂立《入境事務上訴特別委員會法令》(Special Immigration Appeals Commission Act)。這條法例旨在成立委員會、確立委員會在處理就國務大臣按若干“公眾利益條文”所作決定提出的上訴時具有的司法管轄權，以及賦予委員會就程序制定規則的權力(第 5 條)。委員會可同時考慮

事實和法律兩方面的論點，因為國務大臣在行使酌情權時亦需考慮兩者。這些權力容許訂立規則，規定訴訟程序不單可以非公開形式進行，還可在上訴人或其法律代表不在場的情況下進行，及無須給予上訴人裁決的全部詳細理據。這樣可以在不危及國家安全的情況下，讓法院取閱所有敏感資料。如上訴人不獲准出席聆訊，一名特別代訟人會出席聆訊以代表上訴人的權益(第 6 條)。當局已根據這些權力制定規則。

8. 上議院最近在 *Secretary of State for the Home Department v Rehman* [2001] 3WLR, at 877 一案曾考慮有關程序並表示認同。英國上訴法院一名法官曾這樣評論："以特別代訟人的程序處理這些事情，比本國以往制定的任何程序更為妥善"(參閱 *A, X and Y v Secretary of State for the Home Department* [2002] EWCA Civ 1502，第 89 段)。

9. 類似上文所述的特殊程序也可見於與禁制組織上訴委員會(Proscribed Organisations Appeal Commission)有關的條文(參閱《2000 年恐怖主義法令》(Terrorism Act 2000)及《2001 年禁制組織上訴委員會(程序)規則》(Proscribed Organisations Appeal Commission (Procedure) Rules 2001)。

10. 此外，《2000 年規管調查權力法令》(Regulation of Investigatory Power Act 2000)亦包含與現時的條例草案相若的制定規則權力。根據這法令成立的審裁處，負責處理針對若干指明政府機構所提出的聲稱為非法偵察的投訴。《2000 年規管調查權力審裁處規則》(Regulation of Investigatory Power Tribunal Rules 2000)的規定與上述其他規則不同之處，在於這些規則規定審裁處須秘密進行所有聆訊。不過，根據一項在 2003 年 1 月作出的決定，審裁處撤銷上述方面的規則，並決定審裁處可公開聆訊某些案件的若干部分、容許投訴人及其律師出席一些聆訊，以及就其決定給予理由。

#65535