

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。