

(由香港中文大學戴大為教授撰寫
並於2002年10月22日在南華早報刊登的文章)

誰來界定國家安全？

雖然政府保證不會剝奪法院審訊根據《基本法》第二十三條，以國家安全為理由取締某些組織的個案的權利，但此項保證的可靠程度有多大？

法律政策專員區義國先生保證，取締任何組織之舉絕非自動作出的安排。保安局局長必須首先確定某本地組織附屬於內地被禁制組織，而且必須“合理地相信”為了確保國家安全，實有必要禁制該香港組織。對有關決定更可提出上訴及申請司法覆核。

法院是否必然獲賦權覆核上述有關國家安全的聲稱的每一方面事宜？進行司法覆核的路途可說障礙重重。部分障礙可藉着措辭恰當的法規予以消除，但其他障礙則較難應付。我們需要的並不是政府就其善意所作出的保證，而是表面上不會容許政府削弱市民的自由或破壞法治的法例。

保安局局長基於其合理地相信而取締某組織的權力，可否提供上述保證？如她取締某組織而該組織提出上訴，法院將具有何種權力？法院能否裁定有關組織實際上是否威脅國家安全？抑或法院必須接納保安局局長認為的確存在該項威脅的合理相信？該合理相信屬保安局局長的主觀信念，還是法院可客觀覆核的概念？政府可否以披露有關證據會對國家安全構成威脅為理由，而不提供聲稱該組織會構成威脅的證據？政府會否辯稱法院無能力判斷是否對國家安全構成威脅？倘政府成功取締某組織，會否對根據有關《基本法》第二十三條的其他法例檢控其成員帶來其他影響？諮詢文件所載建議似乎未有解答上述問題。

馬來西亞最近發生的一宗個案，正好帶出上述問題。案中5名被告人仍根據《國家安全法》(Internal Security Act)被關在牢中。在該宗個案中，有關法例不僅容許政府當局取締涉案組織，更訂明政府可基於國家安全的理由在未經審訊下羈留任何人。雖然港府提出的建議並未容許當局羈留任何人，而只可取締任何組織，但兩地法例的共通之處，在於兩地均是基於一名官員合理地相信國家安全受到威脅，而作出有關羈留及取締的決定。

如要進行全面的司法覆核，有關法規的措辭必須清楚訂明，和合理地相信會對國家安全構成威脅有關的所有事實，均須提交法院覆核，並由法院自行判斷所述威脅是否客觀存在。當局應清楚規定，如政府無法證明有關的事實，取締某組織的決定即須被推翻。有利於中央政府或本港保安局局長所作決定的推定不應存在。

即使法定條文已作出清楚的規定，亦不表示司法覆核問題已全然解決。現時政府就不會試圖禁止進行司法覆核所作出的聲明，顯然對日後的政府不具約束力。由於此乃憲制規定，因此，上述建議的法定規定是否可以保障法院的權力，實屬未知之數。日後的保安局局長仍可提出有關的規定限制了其權力，因而違反《基本法》的質疑。

日後的政府亦可根據《基本法》第一百五十八條提請全國人民代表大會常務委員會(下稱“人大常委會”)，就法院因應上訴個案所採取的行動進行覆核。普通法規的任何條文均不能禁止當局採取此項憲制行動。鑒於居港權個案已確立政府作出上述提請的權利，如政府不信納法院所作出的裁決，將可直接提請人大常委會處理有關事宜。避免出現此兩種情況的唯一法定解決方法，是確保有關法規不會賦權保安局局長基於合理地相信任何組織會對安全構成威脅的理由，而取締有關的組織。

立法會有權審議建議中的每一條文。倘政府當局真正希望達到法律政策專員所聲稱的目的，應不會反對提交白紙條例草案作進一步的諮詢。有關建議看來陷阱處處，即使政府當局亦對此渾然不覺。