律政司司长在立法会司法及法律事务委员会会议就《法律执业者条例》修订建议开场发言（只有中文）

以下是律政司司长林定国资深大律师今日（三月十七日）在立法会司法及法律事务委员会会议就《法律执业者条例》（第 159 章）的修订建议的开场发言：

主席、各位议员：

今日我会向各位介绍政府拟就《法律执业者条例》（第 159 章）提出的修订建议。我会就在二月向委员会发出的文件和上周发出的补充资料文件作出口头解说。

背景

首先让我简介是次修订建议的背景。根据现行《法律执业者条例》第 27（4）条，即使某人没有在香港特区（香港特别行政区）具有全面执业的资格，但如法院认为该人是适当作为大律师的人，且信纳该人符合特定资格，而以专案方式认许该人为大律师亦符合香港公众利益，则法院有权就任何一宗或多于一宗个别案件而认许或批准该人为大律师。

但是，不具有香港特区全面执业资格的海外律师在香港特区就涉及国家安全的案件（国安案件）以大律师身分执业或行事，可能构成国家安全风险。应行政长官的提请，在二〇二二年十二月三十日，全国人大常委会（全国人民代表大会常务委员会）就《香港国安法》（《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》）第十四条和第四十七条作出解释（该解释）。该解释主要说明根据《香港国安法》第四十七条的规定，香港特区法院在审理危害国家安全犯罪案件中遇有涉及有关行为是否涉及国家安全或者有关证据材料是否涉及国家秘密的认定问题，应当向行政长官提出并取得行政长官就该等问题发出的证明书，上述证明书对法院有约束力。再者，不具有香港特区全面执业资格的海外律师是否可以担任危害国家安全犯罪案件的辩护人或者诉讼代理人的问题，属于《香港国安法》第四十七条所规定的需要认定的问题，应当取得行政长官发出的证明书。

全国人大常委会法制工作委员会负责人就该解释的记者答问中指出，在人大常委会审议有关议案时，有意见明确指出，适应实施《香港

国安法》和维护国家安全的新形势新要求，香港特别行政区应当及时修改完善本地相关法律包括《法律执业者条例》等，充分运用本地法律解决《香港国安法》实施中遇到的有关法律问题；这一意见是有道理的，应当引起有关方面足够重视。

香港特区维护国家安全委员会（国安委）在二〇二三年一月十一日举行会议，讨论落实该解释及有关说明的事宜。国安委表示支持特区政府尽快就《法律执业者条例》提出修订，适当处理在香港没有全面执业资格的海外律师参与处理国安案件的问题。

香港特区负有维护国家安全的宪制责任，应当完善相关法律，防范有关风险。因此，为有效落实该解释的精神、应对海外律师参与国安案件所带来的潜在国家安全风险，以及履行特区政府在国家《宪法》、《基本法》及《香港国安法》下维护国家安全的责任，我们建议修订《法律执业者条例》，优化和完善以专案方式认许海外律师参与国安案件的法律框架（该建议）。

该建议的根本原则

该建议的根本原则有以下三大点：

（一）解决海外律师是否可以专案方式参与国安案件的问题，是采取逐案处理而非所谓「一刀切」的方式。

（二）以专案方式认许或容许海外律师参与国安案件属于例外情况。

（三）例外情况是指，行政长官有充分理由相信申请人就有国安案件以大律师身分执业或行事，不涉及国家安全或不会不利于国家安全。

该建议的适用范围

就该建议的适用范围，有两点必须强调及加以说明。

首先，该建议只适用于在立法修订生效后将来拟就专案认许提出的申请。换言之，该建议不适用于任何在立法修订生效前已提出（包括已被法院处理）的申请。

第二点，该建议只适用于涉及国家安全的案件，而不适用于任何不

涉及国家安全的民商事、以至刑事案件。然而，涉及国家安全的案件不应亦不可局限于危害国家安全犯罪的刑事案件，这是考虑到某些不属刑事性质的民事案件，也可能涉及国家安全，例如涉及挑战行政机关因维护国安而行使法定权力的司法覆核。

该建议的实际流程

建议方案的实际流程可分为以下几个阶段。

第一个阶段是申请前甄别程序，意思是在申请人就国安案件向原讼法庭提出专案认许申请前，必须向律政司司长提供理据及证据解释其申请为何属于例外情况。律政司司长将以上资料直接转介行政长官。行政长官如认为该申请有「确实机会」属于例外情况，可发出「准许进行申请通知书」，让申请人可正式入禀法院提出办理专案认许申请；相反，如行政长官拒绝发出「准许进行申请通知书」，即申请人不得向法院展开正式申请。

在这阶段，行政长官只会根据申请人提供的资料，判断是否有「确实机会」属于例外情况，从而识别出明显缺乏理据支持该申请属例外情况的事宜（例如申请人根本没有提供任何或只提供明显不足的理据）。在此阶段，行政长官不会对该申请是否属例外情况作出一个终极的分析和决定。在此阶段亦不会涉及大律师公会或法院。

我们理解有律师会的朋友关心申请前甄别程序是否符合成本效益。我必须指出，加入申请前甄别程序的目的，正正是为了防止新机制被滥用，排除一些毫无理据，以致会浪费法院、各方及行政长官的宝贵时间和资源的申请。

第二个阶段是申请人正式向法院提出专案认许申请，有以下可能情况。

第一，我希望重申，由于建议只适用于涉及国家安全的案件，如申请人及律政司司长（作为专案认许程序的与讼一方）均同意案件不是国安案件，申请人当然无须依循上述申请前甄别程序。专案认许申请将可按现行程序及既定原则处理。

我们深信，一般情况下，基于有关案件的性质、涉及的议题和有关该议题的证据，不难分辨该案是否涉及国家安全。然而，不排除有可能

出现以下情况，即法院或律政司司长认为某宗案件属于国安案件，但申请人未有依循上述的申请前甄别程序。在此情况下，法院须主动或应律政司司长的要求将有关事宜转介行政长官，要求根据《香港国安法》第四十七条发出证明书，以决定案件是否属于国安案件，而该决定对法院有约束力。如行政长官认定该案事实上涉及国安，则申请人必须先依循上述的申请前甄别程序，并取得行政长官发出的「准许进行申请通知书」，方可继续法律程序。

对于没有争议或经行政长官认定该案涉及国安的申请，假如已取得行政长官发出的「准许进行申请通知书」，法院在收到申请后，便必须根据《香港国安法》第四十七条向行政长官提出并取得由其发出的证明书，以认定该申请是否属于刚才我提及过的例外情况。行政长官须认定两个关键问题：

（一）申请人就国安案件以大律师身分执业或行事是否涉及国家安全；及

（二）申请人就该案件以大律师身分执业或行事会否不利于国家安全。

不同于在申请前甄别程序，只需考虑有关申请是否有实际机会属于例外情况；在这阶段，行政长官将对所有他认为相关的因素作通盘考虑，并作出一个终极的分析和决定。

如行政长官认定申请人就国安案件以大律师身分执业或行事会不利于国家安全，则不得予以许可。换言之，法院必须马上驳回申请。故此，法院除非收到行政长官证明书认定申请人就有关案件以大律师身分执业或行事不涉及国家安全，或申请人就有关案件以大律师身分执业或行事不会不利于国家安全，否则不得认许申请人为该案件的大律师。

另一方面，即使行政长官认定该申请属于例外情况，亦不意味该申请必被批准。在此情况下，法院将会按现行做法依据公众利益的原则及相关考虑因素，判断是否行使酌情权批准申请。

覆核机制

为了确保该建议能有效应对国安风险，我们认为有必要加入一个覆核机制。这是因为申请人在专案认许申请经批准就某宗案件获认许为大律师后，可能情况有变，例如发现新证据或事宜显示有关案件实为涉及

国安，或国安案件经法院专案认许后发现或出现新的或先前未被考虑的国家安全风险考虑因素。

在覆核机制下，我们建议如申请人已就某宗案件获认许为大律师，而审理该案件的法院或律政司司长认为其后出现新的情况，认为有必要覆核先前发出的行政长官证明书，或有必要检视有关案件是否本应视为国安案件，则法院必须主动或应律政司司长要求向行政长官提出并取得新行政长官证明书。

为了确保在覆核期间，一方面不会出现进一步的国安风险，而另一方面，为合理保障委聘该位海外大律师的当事人的权益；我们建议在覆核期间，有关该案法律程序须予暂时搁置，直至法院收到新的证明书，除非法院另作命令，考虑到因为要秉行公义，认为该案件应在无该有关申请人以大律师身分执业或行事的情况下仍然适合继续进行。

该建议无损法治及人权

我们必须再三强调有关建议对法治、受《基本法》保障的法院独立的司法权和终审权以至诉讼各方选择法律代表和接受公平审讯的权利均没有不利影响。

在该建议下，就有关案件是否涉及国家安全和该申请是否属于例外情况，行政长官享有最终决定权，不能对他作的决定提起任何形式的诉讼，包括司法覆核。这点体现《香港国安法》第四十七条明文规定行政长官「证明书对法院有约束力」的精神；并且准确落实人大常委解释中的第二段，该段重申「行政长官证明书对法院有约束力」。这也符合普通法下，基于国安事务的本质，应由行政机关而非法院对涉及国安事宜作判断的大原则。国家安全，如同国防、外交，均属中央事权。香港特别行政区负有维护国家安全的宪制责任，而作为特区之首，行政长官按国安法第十一条应当就香港特别行政区维护国家安全事务向中央人民政府负责。所以，由行政长官把关，合法、合情也合理。我们的建议亦没有增加《香港国安法》第四十七条已经赋予行政长官的权力。

至于受《基本法》保障选择法律代表的权利，并非绝对。法庭案例清楚说明，该权利仅指可以有权选择在香港有全面执业资格的律师或大律师作为法律代表，但不包括在香港没有全面执业资格的海外律师。香港现时有超过 100 名资深大律师及超过 1 500 位大律师，以及约 13 000 名事务律师，供当事人选择。另一方面，海外律师亦当然也从来没有任

何权利，要求香港法院一定批准他以专案方式在香港以大律师身分执业或行事。

大家必须紧记，事实上，大部分其他司法管辖区都没有相类似的专案认许机制，更遑论准许采用专案认许方式容许没有该司法管辖区执业资格来自其他地方的律师参与国安案件。香港现行专案认许机制，相比之下，已经十分开放。特区政府很理解及认同，这专案认许机制，对巩固和促进香港作为国际法律服务及解决争议中心，具有积极及正面意义。故此，在考虑上述建议时，是在必须履行维护国安宪制责任的大前提下，尽最大可能保持原有机制。

立法时间

最后，自二月公开建议后，已收到各方面不少不同意见，刚刚介绍的现行方案已考虑了该些意见。在听取各位议员及其他持份者进一步意见后，政府会尽快向立法会正式提交该项立法建议的条例草案。

我现在诚意邀请各位议员对有关立法建议提出意见。谢谢主席和各位议员。

完

2023年3月17日（星期五）