

立法会：律政司司长动议二读《2023 年法律执业者（修订）条例草案》  
致辞全文（只有中文）

\*\*\*\*\*

以下是律政司司长林定国资深大律师今日（三月二十二日）在立法会会议上动议二读《2023 年法律执业者（修订）条例草案》的致辞全文：

主席：

我谨动议二读《2023 年法律执业者（修订）条例草案》（《条例草案》）。

《条例草案》旨在修订《法律执业者条例》（第 159 章）及其附属条例，就海外律师在香港就涉及国家安全的案件（国安案件）获认许为大律师的事宜及相关事宜订定条文。

背景

根据现行《法律执业者条例》第 27（4）条，若某一个人没有在香港特区（香港特别行政区）全面执业的资格，但如法院认为该人是适合作为大律师的人，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该人为大律师。

但是，不具有在香港特区全面执业资格的海外律师在香港特区就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》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和香港特区维护国家安全委员会其后均支持修订《法律执业者条例》以体现释法精神。

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《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》，优化以专案方式认许海外律师参与国安案件的法律框架。

我以下就《条例草案》的重点内容作出简介。

### 《条例草案》的根本原则

《条例草案》的根本原则有三点：

（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关国家安全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。

### 《条例草案》条文的适用范围

就《条例草案》的适用范围，有两点必须强调及加以说明。

第一，《条例草案》相关条文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，该等条文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，《条例草案》相关条文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家安全而行使法定权力的司法覆核。

### 《条例草案》建议方案的实际流程

《条例草案》建议方案的实际流程可分为以下阶段。

第一个阶段是申请前甄别程序，《条例草案》订明，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，再由律政司司长将以上资料转介行政长官。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。

第二个阶段是申请人正式向法院提出专案认许申请，有以下情况可能出现。

首先，必须重申，由于《条例草案》的建议方案只适用于国安案件，如申请人及律政司司长均同意该案件不是国安案件，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。

我们相信，一般情况下，基于有关案件的性质、涉及的议题和有关的证据，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，《条例草案》订明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」，《条例草案》则订明，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。

不同于申请前的甄别程序，只需考虑有关申请是否有实际机会属于例外情况；在这第二个阶段，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。

《条例草案》订明，法院除非收到行政长官证明书认定申请人就有案案件以大律师身分执业或行事不涉及国家安全，或申请人就有案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《条例草案》的建议方案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家安全案件，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。

在此情况下，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。

#### 《条例草案》无损法治及人权

我们必须再三强调《条例草案》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《条例草案》下，就有案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」；并且准确落实上述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家安全事宜作判断的原则。国家安全，如同国防、外交，均属中央事权。香港特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区维护国家安全事务向中央人民政府负责。由行政长官把关，合法、合情、合理。修例建议亦没有增加《香港国安法》第四十七条已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，该权利仅是指，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，但不包括没有在香港有全面执业资格的海外律师。

大家必须紧记，事实上，大部分其他司法管辖区都没有相类的专案认许机制，更遑论容许采用专案认许方式批准没有该管辖区执业资格来自其他地方的律师参与国家安全案件。香港现行专案认许机制，相比之下，十分开放。特区政府理解及认同，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《条例草案》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。

谘询

自二月公开修例建议后，律政司已向立法会司法及法律事务委员会发出文件介绍该建议，并在三月十七日的事务委员会会议就修例建议与委员进行讨论，亦已谘询司法机构和两个法律专业团体的意见。

结语

我谨此陈辞，恳请议员支持《条例草案》。

多谢主席。

完

2023年3月22日（星期三）