

人大釋法釐清權責 彰顯「一國兩制」精神

（律政司司長林定國資深大律師）

（原文載於 2023 年 1 月 1 日《大公報》、《文匯報》及《星島日報》）

在 2022 年 12 月 30 日，全國人民代表大會常務委員會（全國人大常委會）依據《憲法》的第六十七（四）條及《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（《香港國安法》第六十五條賦予的權力，首次對《香港國安法》作出解釋。全國人大常委會行使立法解釋權，並非針對個別案件，亦沒有觸及香港法院的司法程序，絕對無損香港法院受基本法保障的獨立審判權和終審權。

是次釋法源自有關在香港沒有全面執業資格的海外律師是否可以按專案申請方式參與涉及國安案件所引起的爭議。全國人大常委會並沒有直接解決這爭議，而是通過解釋《香港國安法》的第十四及四十七條，提供清晰途徑讓香港特區自行解決有關爭議。

簡而言之，全國人大常委會指出，應否容許海外律師參與國安案件是屬於《香港國安法》第四十七條需要由行政長官認定的問題。根據該條款，法院在審理案件中，如遇有涉及有關行為是否涉及國家安全或者有關證據材料是否涉及國家秘密的認定問題，應當向行政長官提出並取得行政長官就該等發出的證明書，而證明書對法院有約束力。是次釋法並沒有增加行政長官在這方面的權力，只是澄清了該條款適用於處理有關海外律師的爭議。事實上，《基本法》的第十九條也有類似安排：如法院在審理案件中遇有涉及國防、外交等國家行為的事實問題，應取得行政長官就該等問題發出的證明文件，而該文件對法院有約束力。這證明書制度不單有堅實法律基礎，亦合情合理。國防、外交，以及國安問題均不屬於香港特區高度自治範圍下的管事。而事實上，基於國安事務的本質，行政機關遠比法院有能力作出合適的判斷。必須指出的是，行政長官發出的證明書只是向法院提供一項有約束力的證據，不是取代法院處理訴訟中的其他爭議，也不是代替法庭判案。

更重要的是，在釋法中，全國人大常委會進一步澄清了假如法院未有就上述問題取得行政長官的證明書，該如何處理。在此情況下，香港特別行政區維護國家安全委員會（香港國安委）應依據《香港國安法》第十四條作出判斷及決定。按《香港國安法》第

十二條，由行政長官作為主席的香港國安委承擔維護國家安全的主要責任。根據第十四條，香港國安委的職責包括制定香港特區維護國家安全政策以及推進特區維護國家安全的法律制度和執行機制建設等。該條文亦已明確說明香港國安委作出的決定不受司法覆核，是次釋法只是重申這規定及指出香港國安委的決定具有可執行的法律效力。即使在普通法下，法庭一般亦不會對涉及例如國防、外交和國安等特殊性質的行政決定作出覆核。理所當然，香港國安委所作的決定必定是《香港國安法》第十四條規範的職能的範圍內，第十四條沒有賦予香港國安委任何司法權或審判權。

由於法院沒有在有關案件中取得行政長官證明書，故此按照釋法，需要由香港國安委作出判斷及決定。香港國安委如何決定仍是未知之數，但有強烈意見認為應該修改《法律執業者條例》對海外律師參與涉及國安案件作出限制，最終會採取一刀切或以個別個案申請等其他方式處理，將由香港國安委開會討論後定斷。

無論香港國安委最終的決定是什麼，必須強調，是次釋法並沒有觸及《香港國安法》除第十四及四十七條以外的條文，或《基本法》的任何條文。《香港國安法》的第四條規定，特區政府應當尊重、保障、依法保護香港居民根據《基本法》和《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的有關規定享有的權利和自由。《基本法》第三十五條說明香港居民有權選擇律師，但這權利只是指有權選擇在香港有全面資格執業及願意接受委聘的律師；從來沒有必然權利要求沒有本地全面執業資格的海外律師以專案方式作為法律代表，按現時法律制度，必須在滿足嚴格條件下由法院酌情批出許可。再者，無論香港國安委依據釋法所作的決定為何，海外律師仍然可在民事案件以及不涉國家安全的刑事案件中，按現行機制申請專案許可代表當事人，沒有絲毫影響。

是次釋法具有重大及積極意義。除了明確及權威性地指出《香港國安法》第十四條及四十七條的適用範圍，以至處理海外律師參與國家安全案件問題的方向外，更為關鍵的是彰顯了中央支持香港特區自行承擔處理國安事務的基本方針，充分體現「一國兩制」精神。「一國兩制」的最高原則是維護國家主權、安全和發展利益，是次釋法讓特區政府能更有效落實及履行維護國家安全的憲制責任，促使「一國兩制」行穩致遠。

完