

律政司司長在立法會司法及法律事務委員會會議就《法律執業者條例》修訂建議開場發言（只有中文）

\*\*\*\*\*

以下是律政司司長林定國資深大律師今日（三月十七日）在立法會司法及法律事務委員會會議就《法律執業者條例》（第 159 章）的修訂建議的開場發言：

主席、各位議員：

今日我會向各位介紹政府擬就《法律執業者條例》（第 159 章）提出的修訂建議。我會就在二月向委員會發出的文件和上周發出的補充資料文件作出口頭解說。

背景

首先讓我簡介是次修訂建議的背景。根據現行《法律執業者條例》第 27（4）條，即使某人沒有在香港特區（香港特別行政區）具有全面執業的資格，但如法院認為該人是適當作為大律師的人，且信納該人符合特定資格，而以專案方式認許該人為大律師亦符合香港公眾利益，則法院有權就任何一宗或多於一宗個別案件而認許或批准該人為大律師。

但是，不具有香港特區全面執業資格的海外律師在香港特區就涉及國家安全的案件（國安案件）以大律師身分執業或行事，可能構成國家安全風險。應行政長官的提請，在二〇二二年十二月三十日，全國人大常委會（全國人民代表大會常務委員會）就《香港國安法》（《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》）第十四條和第四十七條作出解釋（該解釋）。該解釋主要說明根據《香港國安法》第四十七條的規定，香港特區法院在審理危害國家安全犯罪案件中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問題發出的證明書，上述證明書對法院有約束力。再者，不具有香港特區全面執業資格的海外律師是否可以擔任危害國家安全犯罪案件的辯護人或者訴訟代理人的問題，屬於《香港國安法》第四十七條所規定的需要認定的問題，應當取得行政長官發出的證明書。

全國人大常委會法制工作委員會負責人就該解釋的記者答問中指出，在人大常委會審議有關議案時，有意見明確指出，適應實施《香港

國安法》和維護國家安全的新形勢新要求，香港特別行政區應當及時修改完善本地相關法律包括《法律執業者條例》等，充分運用本地法律解決《香港國安法》實施中遇到的有關法律問題；這一意見是有道理的，應當引起有關方面足夠重視。

香港特區維護國家安全委員會（國安委）在二〇二三年一月十一日舉行會議，討論落實該解釋及有關說明的事宜。國安委表示支持特區政府盡快就《法律執業者條例》提出修訂，適當處理在香港沒有全面執業資格的海外律師參與處理國安案件的問題。

香港特區負有維護國家安全的憲制責任，應當完善相關法律，防範有關風險。因此，為有效落實該解釋的精神、應對海外律師參與國安案件所帶來的潛在國家安全風險，以及履行特區政府在國家《憲法》、《基本法》及《香港國安法》下維護國家安全的責任，我們建議修訂《法律執業者條例》，優化和完善以專案方式認許海外律師參與國安案件的法律框架（該建議）。

#### 該建議的根本原則

該建議的根本原則有以下三大點：

（一）解決海外律師是否可以專案方式參與國安案件的問題，是採取逐案處理而非所謂「一刀切」的方式。

（二）以專案方式認許或容許海外律師參與國安案件屬於例外情況。

（三）例外情況是指，行政長官有充分理由相信申請人就有關國安案件以大律師身分執業或行事，不涉及國家安全或不會不利於國家安全。

#### 該建議的適用範圍

就該建議的適用範圍，有兩點必須強調及加以說明。

首先，該建議只適用於在立法修訂生效後將來擬就專案認許提出的申請。換而言之，該建議不適用於任何在立法修訂生效前已提出（包括已被法院處理）的申請。

第二點，該建議只適用於涉及國家安全的案件，而不適用於任何不

涉及國家安全的民商事、以至刑事案件。然而，涉及國家安全的案件不應亦不可局限於危害國家安全犯罪的刑事案件，這是考慮到某些不屬刑事性質的民事案件，也可能涉及國家安全，例如涉及挑戰行政機關因維護國安而行使法定權力的司法覆核。

該建議的實際流程

建議方案的實際流程可分為以下幾個階段。

第一個階段是申請前甄別程序，意思是在申請人就國安案件向原訟法庭提出專案認許申請前，必須向律政司司長提供理據及證據解釋其申請為何屬於例外情況。律政司司長將以上資料直接轉介行政長官。行政長官如認為該申請有「確實機會」屬於例外情況，可發出「准許進行申請通知書」，讓申請人可正式入稟法院提出辦理專案認許申請；相反，如行政長官拒絕發出「准許進行申請通知書」，即申請人不得向法院展開正式申請。

在這階段，行政長官只會根據申請人提供的資料，判斷是否有「確實機會」屬於例外情況，從而識別出明顯缺乏理據支持該申請屬例外情況的事宜（例如申請人根本沒有提供任何或只提供明顯不足的理據）。在此階段，行政長官不會對該申請是否屬例外情況作出一個終極的分析和決定。在此階段亦不會涉及大律師公會或法院。

我們理解有律師會的朋友關心申請前甄別程序是否符合成本效益。我必須指出，加入申請前甄別程序的目的，正正是為了防止新機制被濫用，排除一些毫無理據，以致會浪費法院、各方及行政長官的寶貴時間和資源的申請。

第二個階段是申請人正式向法院提出專案認許申請，有以下可能情況。

第一，我希望重申，由於建議只適用於涉及國家安全的案件，如申請人及律政司司長（作為專案認許程序的與訟一方）均同意案件不是國安案件，申請人當然無須依循上述申請前甄別程序。專案認許申請將可按現行程序及既定原則處理。

我們深信，一般情況下，基於有關案件的性質、涉及的議題和有關該議題的證據，不難分辨該案是否涉及國家安全。然而，不排除有可能

出現以下情況，即法院或律政司司長認為某宗案件屬於國安案件，但申請人未有依循上述的申請前甄別程序。在此情況下，法院須主動或應律政司司長的要求將有關事宜轉介行政長官，要求根據《香港國安法》第四十七條發出證明書，以決定案件是否屬於國安案件，而該決定對法院有約束力。如行政長官認定該案事實上涉及國安，則申請人必須先依循上述的申請前甄別程序，並取得行政長官發出的「准許進行申請通知書」，方可繼續法律程序。

對於沒有爭議或經行政長官認定該案涉及國安的申請，假如已取得行政長官發出的「准許進行申請通知書」，法院在收到申請後，便必須根據《香港國安法》第四十七條向行政長官提出並取得由其發出的證明書，以認定該申請是否屬於剛才我提及過的例外情況。行政長官須認定兩個關鍵問題：

（一）申請人就國安案件以大律師身分執業或行事是否涉及國家安全；及

（二）申請人就該案件以大律師身分執業或行事會否不利於國家安全。

不同於在申請前甄別程序，只需考慮有關申請是否有實際機會屬於例外情況；在這階段，行政長官將對所有他認為相關的因素作通盤考慮，並作出一個終極的分析和決定。

如行政長官認定申請人就國安案件以大律師身分執業或行事會不利於國家安全，則不得予以許可。換而言之，法院必須馬上駁回申請。故此，法院除非收到行政長官證明書認定申請人就有關案件以大律師身分執業或行事不涉及國家安全，或申請人就有關案件以大律師身分執業或行事不會不利於國家安全，否則不得認許申請人為該案件的大律師。

另一方面，即使行政長官認定該申請屬於例外情況，亦不意味該申請必被批准。在此情況下，法院將會按現行做法依據公眾利益的原則及相關考慮因素，判斷是否行使酌情權批准申請。

## 覆核機制

為了確保該建議能有效應對國安風險，我們認為有必要加入一個覆核機制。這是因為申請人在專案認許申請經批准就某宗案件獲認許為大律師後，可能情況有變，例如發現新證據或事宜顯示有關案件實為涉及

國安，或國安案件經法院專案認許後發現或出現新的或先前未被考慮的國家安全風險考慮因素。

在覆核機制下，我們建議如申請人已就某宗案件獲認許為大律師，而審理該案件的法院或律政司司長認為其後出現新的情況，認為有必要覆核先前發出的行政長官證明書，或有必要檢視有關案件是否本應視為國安案件，則法院必須主動或應律政司司長要求向行政長官提出並取得新行政長官證明書。

為了確保在覆核期間，一方面不會出現進一步的國安風險，而另一方面，為合理保障委聘該位海外大律師的當事人的權益；我們建議在覆核期間，有關該案法律程序須予暫時擱置，直至法院收到新的證明書，除非法院另作命令，考慮到因為要秉行公義，認為該案件應在無該有關申請人以大律師身分執業或行事的情況下仍然適合繼續進行。

該建議無損法治及人權

我們必須再三強調有關建議對法治、受《基本法》保障的法院獨立的司法權和終審權以至訴訟各方選擇法律代表和接受公平審訊的權利均沒有不利影響。

在該建議下，就有關案件是否涉及國家安全和該申請是否屬於例外情況，行政長官享有最終決定權，不能對他作的決定提起任何形式的訴訟，包括司法覆核。這點體現《香港國安法》第四十七條明文規定行政長官「證明書對法院有約束力」的精神；並且準確落實人大常委解釋中的第二段，該段重申「行政長官證明書對法院有約束力」。這也符合普通法下，基於國安事務的本質，應由行政機關而非法院對涉及國安事宜作判斷的大原則。國家安全，如同國防、外交，均屬中央事權。香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任，而作為特區之首，行政長官按國安法第十一條應當就香港特別行政區維護國家安全事務向中央人民政府負責。所以，由行政長官把關，合法、合情也合理。我們的建議亦沒有增加《香港國安法》第四十七條已經賦予行政長官的權力。

至於受《基本法》保障選擇法律代表的權利，並非絕對。法庭案例清楚說明，該權利僅指可以有權選擇在香港有全面執業資格的律師或大律師作為法律代表，但不包括在香港沒有全面執業資格的海外律師。香港現時有超過 100 名資深大律師及超過 1 500 位大律師，以及約 13 000 名事務律師，供當事人選擇。另一方面，海外律師亦當然也從來沒有任

何權利，要求香港法院一定批准他以專案方式在香港以大律師身分執業或行事。

大家必須緊記，事實上，大部分其他司法管轄區都沒有相類似的專案認許機制，更遑論准許採用專案認許方式容許沒有該司法管轄區執業資格來自其他地方的律師參與國安案件。香港現行專案認許機制，相比之下，已經十分開放。特區政府很理解及認同，這專案認許機制，對鞏固和促進香港作為國際法律服務及解決爭議中心，具有積極及正面意義。故此，在考慮上述建議時，是在必須履行維護國安憲制責任的大前提下，盡最大可能保持原有機制。

### 立法時間

最後，自二月公開建議後，已收到各方面不少不同意見，剛剛介紹的現行方案已考慮了該些意見。在聽取各位議員及其他持份者進一步意見後，政府會盡快向立法會正式提交該項立法建議的條例草案。

我現在誠意邀請各位議員對有關立法建議提出意見。謝謝主席和各位議員。

完

2023年3月17日（星期五）