

2023年2月27日

討論文件

立法會司法及法律事務委員會
《法律執業者條例》(第159章)的修訂建議

I. 目的

本文件旨在向委員簡介政府擬就《法律執業者條例》(第159章)(《條例》)提出立法修訂，以適當處理有關不具有香港特別行政區(香港特區)全面執業資格的海外律師參與涉及國家安全案件的事宜，以有效應對這類律師參與該等案件所帶來的潛在國家安全風險，貫徹中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會(全國人大常委會)於2022年12月30日就《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》)第十四條和第四十七條作出的解釋(該解釋)的精神。

II. 背景

(a) 《法律執業者條例》(第159章)第27(4)條

2. 即使某人沒有在香港特區全面執業的資格，但如法院認為該人是適當作為大律師的人，且信納該人(a)具有在香港特區以外地方取得從事某些工作的資格，而該等工作假若是在香港特區承辦，會與一名大律師作為高等法院或終審法

院的大律師的日常執業過程中所承辦的工作類似；以及(b)具有豐富的出庭訟辯的經驗，根據《條例》第 27(4)條，原訟法庭(法院)有權就任何一宗或多於一宗個別案件以專案——方式認許該人為大律師(見附件 A所載《條例》第 27 條)。

3. 法院在根據《條例》第 27(4)條酌情決定就任何一宗或多於一宗個別案件認許海外大律師時，必須符合公眾利益。法院已就決定個別案件所涉的公眾利益制訂指導原則。公眾利益涉及多方面，包括維持強大及獨立的本地大律師隊伍；香港特區市民有充分法律代表的需要及可委託其選擇的大律師的權利；秉行公正；以及本地法院把香港特區的法理學發展至獲國際認可及稱譽的需要。相關考慮因素包括：海外大律師出庭的法院等級；有關法律議題對香港特區的法理學的重要性；案件的複雜程度及難度；是否有適合的本地大律師；以及海外大律師的適合程度。¹

4. 在 2015 至 2022 年間，律政司每年接獲的專案認許申請² 數目如下：

年份	律政司接獲的 專案認許申請數目	案件性質*
2015	33	11 項刑事 / 22 項民事
2016	31	18 項刑事 / 13 項民事
2017	23	7 項刑事 / 16 項民事

¹ 見 *Perry QC* [2016] 2 HKLRD 647 案第 24 至 26 段。

² 根據《大律師(認許)規則》(第 159AA 章)第 2(5)條，在有人按《條例》第 27(4)條尋求認許為大律師時，須將一份有關動議通知書的副本以及每份附連於該動議通知書的文件的副本送達律政司司長。律政司司長會以公眾利益維護者身分，視乎情況就有關的專案認許申請向法院陳詞。

2018	27	6 項刑事 / 21 項民事
2019	19	5 項刑事 / 14 項民事
2020	15	4 項刑事 / 11 項民事
2021	7	1 項刑事 / 6 項民事
2022 [#]	18	6 項刑事 / 12 項民事

註：*民事案件包括司法覆核申請。

[#]截至 2022 年 12 月 22 日。

5. 自《香港國安法》實施以來，迄今只有一宗專案認許申請涉及國家安全案件。

(b) 該解釋及修訂《條例》第 27(4)條的需要

6. 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以大律師身分執業或行事時，可能構成國家安全風險。《香港國安法》第三條訂明，香港特區負有維護國家安全的憲制責任，而香港特區行政機關、立法機關、司法機關應當依據《香港國安法》和其他有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。我們必須迅速採取有效的行動應對這類海外律師參與涉及國家安全案件所帶來的潛在國家安全風險。

7. 2022 年 11 月 28 日，行政長官按中央人民政府(中央政府)根據《香港國安法》第十一條提出的要求，向中央政府提交報告，並在報告中建議提請全國人大常委會根據《香港國安法》第六十五條作出解釋，以釐清以下問題：“根據《香港國安法》的立法原意和目的，沒有本地全面執業資格的海

外律師或大律師可否以任何形式參與處理危害國家安全犯罪案件的工作？”。

8. 2022年12月30日，全國人大常委會根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第(四)項及《香港國安法》第六十五條的條文，就《香港國安法》第十四條和第四十七條作出解釋(中文全文及英文譯本載於附件 B，以供參閱)。

9. 按照該解釋第二條，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。按照該解釋第三條，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³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。

10. 全國人大常委會法制工作委員會的相關官員在2022年12月30日回應傳媒關於該解釋的提問時，表示《香港國安法》第七條⁴應當認真落實到位，並指在討論國務院議案時的過程中，有意見明確提出香港特區應當及時修改完善本地

³ 《香港國安法》第四十七條規定，“香港特別行政區法院在審理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。”

⁴ 《香港國安法》第七條訂明，香港特區應當盡早完成《基本法》規定的維護國家安全立法，完善相關法律。

的相關法律(包括《條例》)，充份運用本地法律解決《香港國安法》實施中遇到的有關法律問題。香港特區政府應當認真考慮有關意見。

11. 香港特區維護國家安全委員會(國安委)在 2023 年 1 月 11 日舉行會議，討論落實該解釋及有關說明的事宜。國安委表示支持香港特區政府盡快就《條例》提出修訂，適當處理沒有本地全面執業資格的海外律師參與處理涉及國家安全案件的問題。

12. 鑑於上文所述，為有效落實該解釋的精神、應對海外律師參與涉及國家安全案件所帶來的潛在國家安全風險，以及履行香港特區政府在《香港國安法》第三條和第七條下的責任，我們建議修訂《條例》，以優化以專案方式認許海外律師參與涉及國家安全案件的法律框架。

III. 立法建議的要點

13. 我們建議修訂《條例》第 27 條有關法院以專案方式認許大律師的權力。按照該解釋的指導性指引，擬議處理方式是運用《香港國安法》第四十七條的機制並凸顯法院及行政長官在這方面各自的角色，採取逐案處理的方式解決海外律師可否以專案方式參與涉及國家安全的案件的問題。

14. 按照這做法制訂的立法建議主要特點如下：

(a) 就任何涉及國家安全的案件而言，法院在作出任何關於以專案方式認許有關的人的命令之前，須根據《香港國安法》第四十七條，向行政長官提出並取得證明書(行政長官證明書)。這樣可體現該解釋第二條的精神，強調法院根據《香港國安法》第四十七條在審理案件時須承擔的責任。

(b) 行政長官會在行政長官證明書認定兩項事宜：

(A) 該人就該案件以大律師身分執業或行事是否涉及國家安全；以及

(B) 該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。

(c) 如法院收到行政長官證明書，而證明書認定有關的人就涉及國家安全的案件以大律師身分執業或行事涉及國家安全及會不利於國家安全，則法院不得就該案件認許該人為大律師。這樣可體現《香港國安法》第四十七條及該解釋第三條的精神。鑑於國家安全具有根本重要性及凌駕性，若某人就涉及國家安全的案件以大律師身分執業或行事會不利於國家安全，則認許該人為大律師屬原則上錯誤。因此，

法院在取得有上述效果的行政長官證明書後，不得認許該人為大律師。

- (d) 為免生疑問，建議訂明有關行政長官證明書的新要求適用於所有涉及國家安全的案件，不論案件屬民事、刑事或其他性質，包括(但不限於)與《香港國安法》所訂罪行或其他危害國家安全的罪行相關的案件，以及與根據《香港國安法》或其他法律為維護國家安全(或在與維護國家安全相關的情況下)而採取的措施相關的案件。

IV. 影響

15. 立法建議對法治、受《基本法》保障的法院獨立司法權以及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。刑事案件的被告人從來都沒有由海外大律師代表的權利⁵，因此，立法建議並無剝奪他們的任何合法權利。

16. 事實上，一般專案認許申請及涉及國家安全案件的專案認許申請均為數不多(見上文第 4 及 5 段)。

⁵ 香港特區居民有權選擇律師。有關選擇是指有權從可供選擇並且有資格在港執業的律師(而非沒有資格在港執業的海外律師)中挑選律師。因此，即使法庭須按立法建議於危害國家安全案件中撤銷專案認許申請，以致被告人不能委聘海外律師，也仍然符合《香港國安法》第四條和第五條有關尊重和保障被告人權利和自由的規定。

V. 諮詢工作

17. 政府正就立法建議的主要內容諮詢司法機構和兩個法律專業團體。

VI. 未來路向

18. 視乎委員的意見，政府計劃盡快在 2023 年第一或第二季向立法會提交該項立法建議的條例草案。

VII. 徵詢意見

19. 請委員備悉有關立法建議並提出意見。

律政司

2023 年 2 月

第 III 部

大律師

(格式變更——2012 年第 2 號編輯修訂紀錄)

27. 法院認許大律師的權力

- (1) 在不抵觸第 (2) 款的情況下，法院可按終審法院首席法官訂明的方式，認許法院認為是適當作為大律師並且符合以下規定的人為香港高等法院的大律師——
 - (a) 符合執委會所訂明的要求；
 - (b) 已在執委會所訂明的考試中考取合格；及
 - (c) 已繳付執委會所訂明的費用。
- (2) 除非法院信納某人符合以下規定，否則法院不得根據第 (1) 款認許該人——
 - (a) 該人並非獨自執業為律師，亦非以某間在香港執業的律師行的合夥人或受薪僱員的身分而執業為律師；及
 - (b) 該人符合以下任何一項要求——
 - (i) 在緊接認許申請的日期前的 3 個月內或更長的時間內一直居於香港；
 - (ii) 通常居於香港滿 7 年；
 - (iii) 在緊接認許申請的日期前的 10 年內至少有 7 年是每年至少有 180 天身在香港。
- (3) 如有關的人在根據第 (1) 款獲認許時是一名律師，則司法常務官須將該人的姓名從律師登記冊上刪除。
- (4) 即使某人並不全部符合第 (1) 及 (2)(b) 款指明的規定，但如法院認為該人是適當作為大律師的人，且信納該人——

- (a) 具有在香港以外地方取得從事某些工作的資格，而該等工作假若是在香港承辦，會與一名大律師作為高等法院或終審法院的大律師的日常執業過程中所承辦的工作類似；以及
- (b) 具有豐富的出庭訟辯的經驗，(由 2008 年第 178 號法律公告修訂)

則法院可根據本條就任何一宗或多於一宗個別案件而認許該人為大律師，並可對該人施加法院認為適合的限制及條件。

- (5) 法院在認許大律師時，可在內庭開庭。

(由 2000 年第 42 號第 7 條代替)

編輯附註：

與《2000 年法律執業者(修訂)條例》(2000 年第 42 號)第 7 條所作修訂相關的保留條文，請參閱該修訂條例第 17 條。

27A. (由 2000 年第 42 號第 8 條廢除)

28. 認許大律師的正式手續

除終審法院首席法官另有訂明者外，任何人除非已將文件證

全國人民代表大會常務委員會關於《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的解釋

(「電子版香港法例」(<https://www.elegislation.gov.hk>) 非正式文件參考編號 A406B)

**Interpretation by the Standing Committee of the National People's Congress of Article
14 and Article 47 of the Law of the People's Republic of China on Safeguarding National
Security in the Hong Kong Special Administrative Region**

(unofficial Instrument no. A406B in Hong Kong e-Legislation (<https://www.elegislation.gov.hk>))

版本日期 Version date 27.1.2023

現刊登以下解釋，以廣週知——

全國人民代表大會常務委員會關於《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的解釋

(2022年12月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第三十八次會議通過)

編輯附註：

本文件並無根據《法例發布條例》(第614章)編配章號。然而本文件在「電子版香港法例」(<https://www.elegislation.gov.hk>)中獲編配一個非正式的參考編號以作識別，並讓用戶可藉該非正式的參考編號進行搜尋。

第十三屆全國人民代表大會常務委員會第三十八次會議審議了《國務院關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉有關條款的議案》。國務院的議案是應香港特別行政區行政長官向中央人民政府提交的有關報告提出的。根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第四項和《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第六十五條的規定，全國人民代表大會常務委員會對《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規定的含義和適用作如下解釋：

This is an English translation of the original instrument in Chinese and is published for information—

Interpretation by the Standing Committee of the National People's Congress of Article 14 and Article 47 of the Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region

(Adopted at the 38th Session of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on 30 December 2022)

Editorial Note:

This instrument was not given a chapter number under the Legislation Publication Ordinance (Cap. 614). An unofficial reference number, however, is assigned to this instrument in Hong Kong e-Legislation (<https://www.elegislation.gov.hk>) for identification purposes. This also enables users to carry out a search by reference to the unofficial reference number.

At its 38th Session, the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress deliberated the State Council's Proposal Regarding the Request for an Interpretation of Relevant Articles of the Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region. The State Council's proposal was put forward in response to the relevant report submitted by the Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region (HKSAR) to the Central People's Government. In accordance with the provisions of Subparagraph (4) of Article 67 of the Constitution of the People's Republic of China and Article 65 of the Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region, the Standing Committee of the National People's Congress hereby gives the following interpretation on the meaning and application of the

一、根據《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第十四條的規定，香港特別行政區維護國家安全委員會承擔香港特別行政區維護國家安全的法定職責，有權對是否涉及國家安全問題作出判斷和決定，工作信息不予公開。香港特別行政區維護國家安全委員會作出的決定不受司法覆核，具有可執行的法律效力。香港特別行政區任何行政、立法、司法等機構和任何組織、個人均不得干涉香港特別行政區維護國家安全委員會的工作，均應當尊重並執行香港特別行政區維護國家安全委員會的決定。

二、根據《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第四十七條的規定，香港特別行政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。

三、香港特別行政區行政長官依據《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第十一條的規定於11月28日向中央人民政府提交的有關報告認為，不具有香港特別行政區全面執業資格的海外律師擔任危害國家安全犯罪案件的辯護人或者訴訟代理人可能引發國家安全風險。不具有香港特別行政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《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》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。如香港特別行政區法院沒有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，香港特別行政區維護國家安全委員會應當根據《中華人民共和國

provisions of Article 14 and Article 47 of the Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region:

1. In accordance with the provisions of Article 14 of the Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region, the Committee for Safeguarding National Security of the HKSAR assumes statutory duties and functions for safeguarding national security in the HKSAR and has the power to make judgements and decisions on the question whether national security is involved; and information relating to its work is not subject to disclosure. Decisions made by the Committee for Safeguarding National Security of the HKSAR are not amenable to judicial review and have enforceable legal effect. No institution, including the executive authorities, legislature and judiciary, organisation or individual in the HKSAR shall interfere with the work of the Committee for Safeguarding National Security of the HKSAR; they shall all respect and implement the decisions of the Committee for Safeguarding National Security of the HKSAR.

2. In accordance with the provisions of Article 47 of the Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region, the courts of the HKSAR shall request and obtain a certificate from the Chief Executive to certify whether an act involves national security or whether the relevant evidence involves State secrets when such questions arise in the adjudication of a case concerning an offence endangering national security. The certificate shall be binding on the courts.

3. The relevant report submitted by the Chief Executive of the HKSAR to the Central People's Government on 28 November in accordance with the provisions of Article 11 of the Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region is of the view that overseas lawyers not

香港特別行政區維護國家安全法》第十四條的規定履行法定職責，對該等情況和問題作出相關判斷和決定。

現予公告。

qualified to practise generally in the HKSAR may pose national security risks when serving as defence counsel or legal representatives in cases concerning an offence endangering national security. The question whether overseas lawyers not qualified to practise generally in the HKSAR may serve as defence counsel or legal representatives in cases concerning an offence endangering national security is a question that requires certification under Article 47 of the Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region, and a certificate from the Chief Executive shall be obtained. If the courts of the HKSAR have not requested or obtained a certificate on such question from the Chief Executive, the Committee for Safeguarding National Security of the HKSAR shall perform its statutory duties and functions in accordance with the provisions of Article 14 of the Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region to make relevant judgements and decisions on such situation and question.

This Interpretation is hereby announced.