人大釋法釐清權責 彰顯「一國兩制」精神

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。

林定國 資深大律師 律政司司長

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條及四十七條，提供清晰途徑讓香港特區自行解決有關爭議。

證明書制度有堅實法律基礎

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，如遇有涉及有關行爲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、外交等國家行爲的事實問題，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。

重申香港國安委權責

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，由行政長官作爲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，但有強烈意見認爲應該修改《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。

海外律師在非國安案代表當事人不受影響

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條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爲法律代表，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爲何，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，更爲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。

（文中小標題為編輯所加。）

人大釋法及時權威 妥善解決分歧

完善執行機制 穩固國安根基

蘇長荣 全國政協委員 立法會議員 香港島各界聯合會理事長

全國人大常委會首次對香港國安法有關條款作出解釋。全國人大常委會的法律解釋和香港國安法具有同等效力，具有最高權威性和法律效力，香港特區行政、立法、司法機關都必須遵從和落實，承擔起維護國家安全憲制責任。 特區政府應根據釋法精神，盡快修訂有關本地立法，排除不具有香港特區全面執業資格的海外律師代理國家安全案件。

全國人大常委會此次釋法，釐清了立法原意，進一步完善了特區維護國家安全的執行機制，符合香港社會的普遍期待，是確保香港國安法完整準確實施、確保國家安全得到有效維護的必要之舉，是落實二十大報告提出「落實特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制」的重要舉措，是依法治港的具體體現，正當、必要、 及時、合法。

釋法無損香港特區的司法體系和獨特地位。 此次釋法沒有針對法院判決，並非取代或否定香港特區法院行使司法審判權，不影響外國律師依法執業，體現了對特區獨立司法權、終審權和專案認許制度的維護，有利於完善香港的法律制度和執行機制，有助於推動香港法治健康發展。

通過釋法更能看到中央始終重視並維護香港法治，始終支持特區保留和發展普通法制度。香港各界更應看到此次釋法對香港社會發展帶來的積極影響。 人大釋法有效解決了香港國安法適用中的重大爭議，明確了香港國安法相關條款的立法原意和目的，妥善解決了有關香港國安法案件處理面臨的具體法律問題，對確保全面準確實施香港國安法具有重要現實意義。 人大釋法進一步完善了香港特區維護國家安全的執行機制，透過釋法規範了審理國安案件的司法程序，明確了香港國安委的職責和權力，有利於維護行政主導，支持行政長官依法履職，形成香港特區維護國家安全的長效執行機制，對促進香港法治的發展具有重大長遠意義。 賦權、賦能、賦責的制度性安排，體現了中央政府對特區的高度信任，體現了貫徹中央全面管治權與尊重特區高度自治權的高度統一，有利於維護行政主導，爲香港國安法完整準確實施提供了更爲堅實的制度保障。

本人和香港各界聯合會21萬會員同仁堅決擁護本次人大釋法，只有穩固國家安全根基，才能保持香港大局穩定，讓香港集中精力發展經濟、改善民生，維護良好營商環境，鞏固提升獨特優勢，實現更快更好的發展。

陳子遷 律師 香江聚賢法律專業人才委員會主任

全國人大常委會對香港國安法第十四條和第四十七條作出解釋。全國人大常委會的解釋指出，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。如香港特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，香港國安委應當根據香港國安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。

此次釋法及時必要、正當合法且具權威性，妥善解決了有關香港國安法案件的具體法律問題，闡明了有關條款的含義，明確解決有關問題的方式和路徑，不是針對個別案件，而是從根本上釐清了香港國安法的法律原則，適用於其他國安案件及國安事宜，一錘定音解決日後出現同樣爭議的處理方法。

當前香港社會對於沒有本地全面執業資格的海外律師能否參與國家安全案件，在此等情形下香港國安法如何適用等問題，產生了重大分歧。

此次釋法，就是因應香港國安法實施中遇到的實際問題而進行及時妥善解決，確保了香港國安法的有效實施，切實維護憲法和香港基本法確定的特別行政區憲制秩序，切實維護國家主權、安全、發展利益，完善了特區政府維護國家安全的執行機制。

全國人大常委會作出的法律解釋，進一步明確有關法律規定的具體含義和法律制定後出現新情況新問題時適用法律的依據，屬於立法解釋，屬於國家立法層面的制度規範。全國人大常委會並不直接處理具體司法案件，不同於司法機關在具體案件審理中作出的司法解釋。

全國人大常委會本次釋法，有利於釐清有關法律規定的含義和適用法律的依據，及時妥善解決香港國安法實施中遇到的重大爭議問題，不存在損害香港特別行政區高度自治權問題，更無損基本法賦予特區法院的獨立審判權及終審權，反而會帶來正面的、積極的效果，亦無針對任何具體司法判決，香港普通法制度的優勢繼續得到保留。

全國人大常委會就香港國安法第十四條及第四十七條的釋法精準到位，明確了香港特區維護國家安全委員會在維護國家安全問題上的法定職責和特殊地位，解決了香港國安法實施中遇到的有關問題，並提供了切實可行的解決方式和清晰指引，有助確保「一國兩制」能夠貫徹落實、行穩致遠。通過釋法，可妥善解決涉及國安法案件是否允許外國律師介入的問題，確保國安法得到全面準確貫徹實施，達到「完善特別行政區司法制度和法律體系」的目的，更有效地維護國家安全。

國家安全是每個國家的頭等大事，每一位公民皆有責任保護國家安全。期望特區政府根據這次人大釋法的解釋內容，積極考慮就《法律執業者條例》提出修訂，各行政、立法、司法機構及組織應當依法履行維護國家安全的職責和義務，有效維護國家安全和排除香港國安風險。是次釋法釐清了有關維護國家安全或者有關國家秘密的認定問題，令香港法院、香港特區行政長官和香港特區維護國家安全委員會各自履行和發揮法定職能。讓社會各界更集中精力推動經濟、改善民生，積極抓緊融入國家發展大局的機遇，香港未來前景更光明。

釋法維護國家安全 彰顯法治精神

楊莉珊 全國政協委員 九龍東區各界聯會常務副會長

全國人大常委會通過關於香港國安法的釋法草案，明確了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爲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， 包括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，應當根據香港國安法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，香港特區國安委應當根據香港國安法第14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。人大常委會法工委指出，今次釋法具法律效力，可以追溯至香港國安法施行之日。

這是全國人大常委會履行憲法和基本法賦予的憲制權力作出的法律解釋，具有充分的法理和法律依據，有效解決香港國安法適用中的重大爭議，進一步完善香港特區維護國家安全的執行機制，香港特區行政、立法、司法機關應遵從、落實。此次釋法有助於香港法院和各界更好地理解和執行香港國安法相關條文，有助於維護國家主權、安全和發展利益，有助於維護香港的繁榮穩定。

通過本次釋法，香港國安委、行政長官和香港法院在維護國家安全問題的法定權責得到充分釐清。全國人大常委會並不直接處理具體司法案件，不是取代香港法院行使司法審判權，也沒有影響海外律師在港依法執業。全國人大常委會本次釋法，有利於釐清有關法律規定的含義和適用法律的依據，及時妥善解決香港國安法實施中遇到的重大爭議問題；對香港居民依法正確行使選擇律師的權利，對香港特別行政區依法正確行使獨立的司法權和終審權，也將帶來正面的、積極的效果，不存在損害香港特別行政區高度自治權問題。

全國人大常委會就國安法相關問題釋法是應有之義，特區政府主動提請釋法並向中央報告維護國安工作也是高度負責的作爲，行政長官李家超提請全國人大常委會釋法，體現了李家超作爲特區政府第一責任人的擔當，有利於香港國安法在本港的完整準確實施，彰顯了法治精神。

國家安全乃頭等大事，是保持香港長期繁榮穩定、讓「一國兩制」行穩致遠的根本宗旨，釋法堵塞有關法規執行機制的漏洞，構建嚴密的維護國安屏障。相信經過本次釋法，香港司法機構將完整、全面、準確依法審理有關國安案件，切實履行維護國家安全的法定職責。

釋法完善維護國安法律機制

李鎮強 立法會議員 自由黨副主席

全國人大常委會根據憲法第六十七條及香港國安法第六十五條，對香港國安法第十四條及第四十七條條文作出具有憲制性的法律解釋，解釋絕對合憲合法、合情合理。

香港國安法訂明，最終解釋權在全國人大常委會。爲了確保香港國安法得到完整準確的貫徹實施，確保國家安全能得到有效維護，特首李家超早前向全國人大常委會提請釋法，釐清沒有本地全面執業資格的海外律師或大律師是否能參與香港國安法案件的訴訟。

全國人大常委會在釋法中表明，不具有本港全面執業資格的海外律師，是否可以擔任國安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，應當取得特首發出的證明書。若法院沒有向特首提出並取得特首就該等問題發出的證明書，特區國安委應當根據香港國安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。特區國安委決定不受司法覆核，具有可執行的法律效力。

筆者認爲，全國人大常委會的解釋，明確了相關條文的法律含義，並確立了相關原則。全國人大常委會明確了特區國安委的特殊地位和職能，將本港法院並未走完的法律程序，交由特區國安委決定並執行，此舉對進一步完善特區維護國家安全的法律制度和執行機制，有效維護國家安全有重大意義，確保香港國安法可以完整準確、不折不扣地實施，是實踐二十大報告提出「落實特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制」的重要舉措。

必須強調的是，是次釋法並無損基本法所賦予香港特區法院的獨立審判權及終審權，亦無針對任何具體司法判決。根據香港國安法第三條，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有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行爲和活動，釋法有助於香港特區法院在未來依法及公正地審理國家安全案件，更好地履行司法機關在維護國家安全方面的責任。

維護國家主權、安全和發展利益是「一國兩制」方針的最高原則。香港國安法頒布實施兩年多，對維護香港秩序和安全起了重要作用，不單撥亂反正，法治亦得到鞏固。香港從由亂到治走向由治及興的新階段，社會更安全穩定。

特首李家超表示，會積極考慮就《法律執業者條例》提出修訂，以強化維護國家安全制度保障。筆者作爲立法會議員，必定積極配合有關工作，切實履行有關的修例審議責任，將一如既往堅決維護國家主權、安全和發展利益，支持特區政府依法施政，確保「一國兩制」實踐行穩致遠。