

# 「人大釋法」無損特區司法審判權



名家縱論  
陳弘毅

關於英國御用大律師Tim Owen可否參與黎智英案的庭審和辯護，行政長官在2022年11月28日向中央提交報告，建議提請全國人大常委會解釋香港國安法，以處理「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」的問題。對此，全國人大常委會作出了回應，在12月30日頒布了關於香港國安法第十四條和第四十七條的解釋。

## 未否定法庭具體案件判決

這次釋法並沒有正面回答行政長官提出的問題，釋法內容中沒有說到海外律師或大律師可否參與處理國安法的案件。釋法對有關問題的處理是程序性為主的，同時劃分有關職權，由特區自行解決此問題。

就是指出，根據國安法的立法原意，行政長官是可以根據國安法第四十七條就此問題，應法院的要求發出證明書的，因為海外律師參與國安法的訴訟，可能涉及國家安全問題。另外，釋法又表明，在行政長官沒有發出上述證明書的情況下，根據國安法第十四條，特區的國家安全委員會的權力範圍也包括對於這個問題的處理。

大家關注的是這次「人大釋法」對於特區的司法權和司法獨立的影響。我認為這次釋法已經特意對有關問題作出較溫和方式的處理，尤其是避免直接否定特區法院授予Tim Owen大律師在黎智英案開審時的出庭權或執業資格的決定。該決定是根據香港《法律執業者條例》第二十七（四）條作出的，該條規定，即使一位海外大律師沒有在香港的執業資格，香港法院可在其認為適當的情況下，授予該大律師在個別案件的執業資格。

那麼國安委在此事上可如何跟進？正如行政長官在這次「人大釋法」後指出，

特區政府會考慮是否需要修改《法律執業者條例》；國安委可在對海外律師參與國安法案件訴訟的問題作出通盤考慮後，建議對《法律執業者條例》的有關條文作若干修改，例如加設新的規定，表明上述關於法院授予海外大律師在個別案件的執業資格的規定不適用於國安法案件。

必須指出，這次「人大釋法」並沒有賦予國安委任何超越特區政府行政機關根據原有法律享有的法定權力範圍之外的新的權力。例如，如國安委認為《法律執業者條例》應作修改，它只可作出修改建議，修改案最後是否通過，仍須由立法會決定。此外，國安委也無權否定、改變或撤銷法院在Tim Owen參與黎智英案的訴訟問題上已經作出的裁決。

另一方面，值得注意的是，法院在這方面的決定乃根據《法律執業者條例》第二十七（四）條作出的，該條只授權法院賦予海外大律師在個別案件的執業資格，至於被賦予執業資格的海外大律師能否取

得工作簽證來港，這不屬於有關法院判決的範圍。根據現有法律，特區政府完全有權自行處理有關來港的簽證的申請；在這方面，國安委也可就這類入境簽證問題訂出相關政策。

## 無增加國安委新的權力

如果黎智英案在2023年9月開審時，《法律執業者條例》已經作出修改，例如明文規定海外大律師不能參與國安法案件的訴訟，那麼Tim Owen大律師便不能憑藉法院先前的裁決，在黎智英案開審時出庭擔任他的辯護大律師。因為在這個時候，Tim Owen是否享有出庭權，是由案件開審時適用的法律來決定的，法院先前基於舊的、已被廢除的法律規定而作出的授予他在此案的執業權的決定，將隨着此決定背後的法律基礎的修改或廢除而失效。

有人擔心這次「人大釋法」擴大了行政長官根據第四十七條享有的權力以及國安委員根據第十四條享有的權力，或可能

對於司法權構成威脅，我認為無需過慮。這次釋法處理的只是海外律師參與國安法案件的訴訟的問題，釋法表明行政長官可根據第四十七條、國安委可根據第十四條處理此問題。至於這兩條就其他事項的處理上賦予行政長官和國安委的權力，則完全沒有被這次釋法影響或擴充。

如果日後在國安法案件的審理過程中，特區政府認為有需要就某可能涉及國家安全的行為或可能涉及國家秘密的證據材料的認定問題提請行政長官發出證明書，她可向法院作此建議，然後由法院根據第四十七條決定是否提請行政長官簽發有關證明書。如果在是否應提請的問題上政府和法院有不同意見，則政府須權衡輕重，以決定是否有進一步的決定，以處理該案件涉及的第四十七條的解釋和適用的問題。

（原題為：「人大釋法」與海外律師）  
香港大學法律學院鄭陳蘭如基金憲法學講座教授、全國人大常委會香港基本法委員會委員

# 人大解釋國安法的重要憲制意義



議事論事  
林順潮

2022年12月30日，十三屆全國人大常委會第三十八次會議表決通過《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》。此次是香港特區成立以來，全國人大常委會第六次就特區相關法律進行釋法，也是第一次解釋基本法之外的一部在特區生效的全國性法律。釋法的意義不僅在於其明確了香港國安委的法定職責、工作權限、所決定的法律效力，以及國安委與特區行政、立法、司法等機構的關係，還為特區今後處理類似問題奠定了良好的制度基礎。

此次釋法是基於行政長官報告的建議而作出的，全國人大常委會最終依法作出解釋，再次確定了行政長官和特區政府有權在履行其憲制責任時，就新問題、新情況提請全國人大常委會進行釋法的正當性。

## 首次就國安法進行釋法

預防可能影響國家安全的事件的發生是行政長官的職責之一。香港國安法第十一條明確指出，「香港特別行政區行政長官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」。黎智英涉嫌干犯「串謀勾結外國或者境外勢力危害國家安全」罪，對於黎智英提出聘請非香港執業的外國大律師替其辯護，因案件本身的特殊性，可能與國安法第六十三條列明「擔任辯護人或者訴訟代理人的律師應當保守在執業活動中知悉的國家秘密、商業秘密和個人隱私」的法律要求相衝突。就黎智英是否可以聘請非香港執業的外國大律師替其辯護的問題，行政長官李家超向中央政府提交報告，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，這是行政長官履行其職責的表現，符合香港國安法的要求。而香港特區成立以來，也有前任行政長官曾於1999年和2005年兩度提請人大常委會釋法的先例。

本次人大常委會對相關問題作出解釋，再次肯定了行政長官和特區政府在其認為必要時有權為更好履行其憲制責任時提請全國人大常委會釋法，也確定了行政長官可以通過向中央政府提交相關報告的方式，建議由中央政府提請全國人大常委會釋法。

回顧特區歷史，在此次釋法前一直未出現全國人大常委會就列入基本法附件三的法律作出立法解釋的情形，1999年第一次「人大釋法」是解釋基本法第二十二條第四款和第二十四條第二款第（三）項；2004年第二次釋法是解釋基本法附件一第七條和附件二第三條；2005年第三次釋法是解釋基本法第五十三條第二款；2011年第四次釋法是解釋基本法第十三條第一款和第十九條；2016年第五次釋法是解釋基本法第一百零四條。

香港國安法第六十五條列明「本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。」另一方面，今次釋法是人大常委會首次對列入基本法附件三的全國性法律在香港的實施所作出的解釋，表明人大常委會不僅可以對基本法作出解釋，也可以就其他列入基本法附件三的法律作出解釋。為今後特區政府在執行香港國安法或其他全國性法律的時候遇到重大新問題時提供了一條清晰的解決路徑。

此次「人大釋法」的一大特點，是全國人大常委會在其立法解釋中明確了引發釋法的相關問題，即海外律師可否代理國安案件訴訟案件，可以在香港國安法的框架之內自行解決，於是通過釋法明確相關條文的含義，並要求香港法

院和特區政府在處理相關問題時根據香港國安法第四十七條的行政長官證明書機制決定，或者依據第十四條由國安委決定。

## 憲制層面鞏固特區法治

行政長官李家超依據香港國安法第十一條的規定於去年11月28日向中央政府提交的有關報告認為，沒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，這是香港國安法實施中遇到的新問題。而全國人大常委會認為香港國安法的相關規定（即第十四條和第四十七條）是解決有關問題的法定方式和路徑，於是只在釋法中指明相關的解決路徑，認為決定權在行政長官和國安委，釋法不就特區法院具體判決作出決定。

這彰顯全國人大常委會在使用其作為最高國家權力機關常設機關的法律解釋權時的謹慎與嚴謹，人大常委會並未就法律內容進行進一步擴充或者增加，沒有像一些攻擊言論所聲稱的「對國安法進行不必要的擴大解釋或者『僭建』」，而是在充分尊重立法原意和法律內容基礎上，釐清了解決相關問題應該依據的條文。這亦表明全國人大常委會的釋法不但非肆意動搖香港的法治的根基，而是在憲制層面鞏固強化本港的法治核心價值。

此次釋法確定了行政長官和特區政府在捍衛「一國兩制」、履行其憲制責任時可以提請全國人大常委會釋法的正當性，確定了人大常委會對列入基本法附件三的全國性法律的解釋權，彰顯了人大常委會解釋法律的原則性和合法性，是「一國兩制」框架下國家和特區兩個法律體系在制度上如何銜接的良好展示，為特區的法治良好發展、香港由治及興樹立良好先例。

全國人大代表、立法會議員

# 釋法和通關 保持香港繁榮穩定的重要事件



慧言真語  
王惠貞

在維港跨年倒數活動的璀璨煙火和萬眾歡呼聲中，香港辭別跌宕起伏的2022年，迎來充滿希望的2023年。過去一年，香港經歷了三件大事——抗疫、行政長官選舉、回歸25周年。我們經歷了第五波疫情的嚴峻考驗，迎來了香港回歸祖國25周年，國家主席習近平親臨香港視察，新一屆特區政府走馬上任，抓經濟、促民生，一切都在往好的方向發展。這一年，可以說是香港實現重大轉折的重要年份，是香港由治及興的啟程之年。

剛剛過去的2022年末，有兩件事引人矚目。一是12月27日，國家衛健委宣布，從2023年1月8日起，新冠病毒感染由「乙類甲管」調整為「乙類乙管」，取消入境內地全員核酸檢測和集中隔離。這是國家新冠肺炎疫情防控政策的重大調整，意味着香港居民心心念念三年的免隔離通關即將實現，市民們終於可以回內地老家訪親探友了，內地的朋友也可以來香港玩了！

二是12月30日，全國人大常委會表決通過了關於香港國安法第十四條和第四十七條的解釋，進一步明確了這兩條法律規定的含義，明確了香港國安法實施中遇到的新情況新問題應當適用的法律依據。這次釋法釐清了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，進一步完善了香港特區維護國家安全的執行機制。筆者完全支持此次釋法。

為何「人大釋法」如此重要？從以往的實踐來看，香港回歸以來歷次「人大釋法」，不僅解決了因理解基本法相關條文產生爭議而引發的社會分歧和動盪，更有效維護了憲法和基本法確立的特區憲制秩序，為香港經濟社會發展創造了穩定的法治環境。這次對香港國安法的解釋也是如此。此次釋法有效解決了香港國安法適用中的重大爭議，對於確保全面準確實施香港國安法具有重要現實

意義。只有牢固國家安全根基，才能保持香港政治社會大局穩定，為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，為實現更快更好發展創造條件。

「人大釋法」和兩地通關，這兩件事看似無關，實際上對於香港保持繁榮穩定都很重要。良好的法治環境是香港的獨特優勢，是確保香港長治久安的「護身符」。「人大釋法」從國家層面解決了香港特區層面難以解決的法律問題，解疑釋惑、息紛止爭，釋法是特區法律制度的重要組成部分，也給香港維護國家安全安裝了一道「安全閥」、「防盜門」。

至於兩地通關，對於香港經濟社會發展的重要性不言而喻。隨着兩地恢復正常通關，香港經濟有望復甦，重現活力，融入國家發展大局步伐加快，2023年香港必將迎來後疫情時代經濟發展新局面。

日前，民建聯公布2022年漢字評選結果，「通」字當選為香港年度漢字，可謂眾望所歸。「通」寓意暢通、通關、無阻礙。香港具有「背靠祖國、聯通世界」的優勢，我們共同期盼，香港盡快恢復與內地、與海外暢通無阻的交往聯繫。同時，也期盼新的一年香港政通人和、興旺發達！

習近平主席在會見赴京述職的行政長官李家超時說，「在新時代新征程上，香港將大有可為，風光無限！」習主席在2023年新年賀詞中又深情說到，「今年我去了香港，看到香港將由治及興十分欣慰。堅定不移落實好『一國兩制』，香港、澳門必將長期繁榮穩定。」

人們也高興地看到，行政長官李家超帶領的特區政府管治團隊上任半年來，思路清晰、行動有力，治理成效有目共睹。筆者堅信，新的一年裏，有中央政府的大力支持，有香港各界人士的團結奮鬥，香港必定能夠開創新局面、實現新飛躍、展現新氣象。

全國政協提案委員會副主任、香港九龍社團聯合會會長

# 釋法彰顯中央對「一國兩制」的堅守



議論風生  
葉建明

十三屆全國人大常委會第三十八次會議去年12月30日表決通過《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》。

人大常委會的解釋釐清了香港國安法立法原意，有效解決了香港國安法適用中的重大爭議，進一步完善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，是落實中共二十大報告提出「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，也是依法治港的具體體現。

此次人大常委會就香港國安法進行解釋，體現了中央堅持全面管治權和保障特區高度自治權相統一的決心，彰顯了中央對「一國兩制」的堅守。

中央對香港擁有全面管治權是中央與香港特別行政區關係的顯著特徵，其憲制基礎來自於憲法和香港基本法。而香港國安法的制定，是中央對香港全面管治權行使的一個具體體現，表明中央政府對香港特區有關國家安全事務負有根本責任。全國人大常委會作為最高國家權力機關的常設機關和香港國安法的專屬解釋機關，依據憲法、立法法和香港國安法，對香港國安法作出解釋，具有充分的法理基礎和法律依據。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。

雖然此次釋法源於有關在香港沒有全面執業資格的海外律師是否可以「專案認許」方式參與涉及國安案件所引起的爭議，但是全國人大常委會並沒有直接針對具體個案和法院的判決，而是通過解釋香港國安法第十四條及第四十七條，提供清晰路徑讓香港特區自行解決有關爭議，明確賦

權給行政長官及國安委，由行政長官考慮所有因素，根據掌握到的事實和資料，來判斷行為是否涉及國家安全。這既充分體現了中央遵守法治原則，就法論法、實事求是的精神和「依法治國」的原則，也體現了中央希望完善香港的法律制度和執行機制，推動香港法治健康發展的良苦用心。

此次釋法還表明，中央重視並維護香港特區法治，維護特區獨立的司法權、終審權和「專案認許」制度，支持特區保留和發展普通法制度的初心不變。

全國人大常委會解釋釐清香港國安法的立法原意，進一步明確相關條文的法律含義以及待明確的具體問題，但並不是取代或否定香港特區法院行使司法審判權。同時，釋法只針對香港國安法，並不包括刑事、民事的案件，不影響外籍律師依法執業，也不影響香港居民依法正確行使選擇律師的權利。畢竟在香港司法案件中，國安案件只佔極小比例。作為國際大都會，香港是全球最開放、最自由的經濟體，是連接中國與世界的重要橋樑，法律服務和

司法實踐非常豐富，海外律師參與特區一般民事、刑事法律服務空間依然十分廣闊。

國家主席習近平去年「七一」重要講話指出，中央政府完全支持香港長期保持獨特地位和優勢，「保持普通法制度」。此次釋法再次證明中央樂見不同國籍的普通法系海外律師在符合香港法律規定的條件下，參與特區法律服務，為特區普通法制度發展作出貢獻。

## 履行釋法賦予特區的責任

此次釋法還強化了特區行政主導。釋法規範了審理國安案件的司法程序，強化了香港國安委承擔維護國家安全的主要責任，強調行政長官與香港國安委有權根據法律賦予的權力和責任處理相關問題，表明中央政府對特區高度信任，支持行政長官依法履職，期待形成香港特區維護國家安全的長效執行機制。

全國人大常委會法工委負責人就人大常委會釋法答記者問時提出，香港國安法第三條第三款明確規定：「香港特別行政

區行政機關、立法機關、司法機關應當依據本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。」這是香港特別行政區在維護國家安全方面履行憲制責任的必然要求，香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關都應當在行使各自職權中切實履行維護國家安全的法定職責。

人大常委會釋法息疑止爭。接下來，將是特區層面履行「人大釋法」所賦予的責任。包括就「在香港沒有全面執業資格的海外律師參與國家安全案件」是否涉及國家安全的問題以及應當採取何種政策作出判斷和決定，考慮就《法律執業者條例》提出修訂，完善本地相關法律，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等，以及之後就基本法第二十三條立法的問題。期待全港市民的支持——為了國家安全、香港安全，為了香港的繁榮穩定，和由治及興的美好明天。

全國政協委員、香港島各界聯合會常務副理事長