

案例摘要 (中文翻译)

黎智英 (Lai Chee Ying) 诉 律政司司长  
黎智英 (Lai Chee Ying) 诉 香港特区维护国家安全委员会及其他人

HCMP 253/2023 及 HCAL 566/2023 ;  
[2023] HKCFI 1382 ; [2023] 3 HKLRD 275 ; [2023] 4 HKC 392

( 高等法院原讼法庭 )

( 判案书英文本全文载于

[https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/ju/ju\\_frame.jsp?DIS=152663&currpage=T](https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/ju/ju_frame.jsp?DIS=152663&currpage=T))

主审法官：高等法院首席法官潘兆初

聆讯日期：2023 年 4 月 28 日

判案书日期：2023 年 5 月 19 日

**司法复核 – 不具有香港特区全面执业资格的海外律师在危害国家安全犯罪案件中担任诉讼代理人的专案认许 – 专案认许海外律师会否引发国家安全风险 – 全国人大常委会对《香港国安法》第十四条及第四十七条的解释 – 香港特区维护国家安全委员会 (「国安委」) 关于御用大律师 Owen 的决定 – 入境事务处处长决定执行国安委的决定 – 该两项决定是否超越《香港国安法》第十四条的权限**

**国安委 – 国安委的职责专属中央人民政府事权 – 国安委的决定不受司法复核 – 越权原则并不适用 – 国安委受中央人民政府监督及规管**

司法管辖权 – 《基本法》和《香港国安法》对香港特区法院司法管辖权的规定 – 香港特区法院是否对国安委在《香港国安法》第十二条及第十四条下的工作具有司法管辖权

全国人大常委会对《香港国安法》的解释 – 有关内地法律的专家报告获接纳 – 全国人大常委会对《香港国安法》的解释的效力实际上与其对《基本法》的解释相同 – 与《香港国安法》具有同等效力 – 自《香港国安法》生效当日起生效 – 香港特区法院有责任依循 – 全国人大常委会关于《香港国安法》第十四条及第四十七条的解释对有关御用大律师 Owen 专案认许申请的早前判决的效力

## 背景

1. 申请人在 HCCC 51/2022 ( 高院刑事案件 2022 年第 51 号 ) 中面对四项控罪，涉及一项串谋发布煽动刊物罪 ( 违反《刑事罪行条例》( 第 200 章 ) 第 10(1)(c)、第 159A 及第 159C 条 ) 及多项串谋勾结外国或者境外势力危害国家安全罪 ( 违反《香港国安法》第二十九条第一款第 ( 四 ) 项 )。
2. 2022 年 10 月 19 日，高等法院原讼法庭根据《法律执业者条例》( 第 159 章 ) 第 27(4) 条批准御用大律师 Timothy Wynn Owen (「Owen 先生」) 以专案认许方式在该案代表申请人<sup>1</sup>。律政司司长就此向上诉法庭提出的上诉于 2022 年 11 月 9 日被驳回<sup>2</sup>。司长其后申请许可，以上诉至终审法院，该申请首先于 2022 年 11 月 21 日被上诉法庭拒绝<sup>3</sup>，继于 2022 年 11 月 28 日被终审法院上诉委员会拒绝<sup>4</sup> ( 上述判决统称「有关的认许判决」)。

<sup>1</sup> [2022] HKCFI 3233 ; HCMP 1402/2022.

<sup>2</sup> [2022] HKCA 1689 ; CACV 425/2022; [2022] 5 HKLRD 726.

<sup>3</sup> [2022] HKCA 1751.

<sup>4</sup> [2022] HKCFA 23 ; FAMV 591/2022 ; (2022) 25 HKCFAR 288.

3. 与此同时，Owen 先生于 2022 年 11 月 11 日向入境事务处申请，要求批准他在其于另一本地案件中担任大律师的工作签证下兼任 HCCC 51/2022 案的工作。在入境事务处正在处理他的申请期间，香港大律师公会于 2022 年 11 月 22 日向他发出执业证书。

4. 终审法院上诉委员会于 2022 年 11 月 28 日作出决定后，行政长官向中央人民政府提交报告，建议提请全国人大常委会根据《香港国安法》第六十五条对《香港国安法》作出解释。全国人大常委会于 2022 年 12 月 30 日通过关于《香港国安法》第十四条和第四十七条的解释（「《解释》」）。2023 年 1 月 3 日，Owen 先生在不损权益的基础上撤回他要求获准兼任工作的申请。

5. 2023 年 2 月 17 日，申请人在 HCMP 253/2023 案中以原诉传票的形式展开法律程序（「原诉传票程序」），要求法院：

(a) 作出声明，宣告《解释》并不影响有关的三项认许判决；

(b) 或作出交替命令，由法庭根据《香港国安法》第四十七条向行政长官提出并取得行政长官就下述问题发出的证明书：(i) 就 Owen 先生已获认许为高等法院的大律师，可就 HCCC 51/2022 案向申请人提供法律意见或代表申请人，是否涉及国家安全；及 (ii) 任何其他不具有香港全面执业资格的海外律师，在 HCCC 51/2022 案中担任申请人的辩护人或诉讼代理人，是否涉及国家安全。（第 2 段）

6. 在原诉传票程序进行期间，入境事务处处长（「处长」）披露香港特区维护国家安全委员会（「国安委」）于 2023 年 1 月 11 日的会议上，在得悉法院并未就 Owen 先生在 HCCC 51/2022 案中的专案认许根据《香港国安法》第四十七条向行政长官提出或取得证明书后：

(a) 决定拟由 Owen 先生在 HCCC 51/2022 案中代表申请人一事涉及国

家安全，可能构成国家安全风险，并不利于国家安全（「国安委的决定」）；及

(b) 建议处长，若收到 Owen 先生有关拟由其代表申请人而提出要求获准兼任工作的新申请，应基于其上述判断而予以拒绝。

7. 处长于 2023 年 3 月 20 日在原诉传票程序中存档的非宗教式誓词中述明，若 Owen 先生就 HCCC 51/2022 案重新提出要求获准兼任工作的申请，入境事务处会根据《香港国安法》第十四条、《解释》第一段及适用的法律和政策妥为执行国安委的决定，意即处长会根据国安委的决定，拒绝任何重新提出要求获准兼任工作的申请（「处长的决定」）。

8. 2023 年 4 月 11 日，申请人在 HCAL 566/2023 案中提出司法复核许可申请（「司法复核程序」），要求法院作出声明，宣告国安委的决定及处长的决定超越《香港国安法》第十四条的权限，并要求法院作出移审令以撤销此两项决定。（第 3 段）

9. 律政司司长反对原诉传票程序的申请，理由包括此为学术性问题。国安委、处长和律政司司长（统称「建议诉讼方」）均反对司法复核程序的申请，原因是根据《香港国安法》第十四条，国安委的决定不受司法复核（或交替而言，国安委的决定及处长的决定并没有超越《香港国安法》第十四条的权限）。基于两案涉及的议题有相当部分重叠，故两项法律程序的聆讯一并进行。（第 2-4 段）

#### 法庭主要考虑的条文及争议点

- 《中华人民共和国宪法》第六十七条第（四）项
- 《中华人民共和国立法法》（《立法法》）第四十八条及第五十三条
- 《基本法》第二条、第十八条、第十九条、第四十三条、第八十三条及第

八十四条

- 《香港国安法》第二条、第三条、第十一条、第十二条、第十四条、第四十七条、第六十二条及第六十五条

10. 在两项法律程序中，法庭讨论：

- (a) 国安委的决定可否受司法复核（即司法管辖权的争论点），此讨论参照：
  - (i) 规定香港特区法院的司法管辖权的宪制准则；
  - (ii) 《香港国安法》对香港特区法院的司法管辖权的规定：法院是否对国安委在《香港国安法》第十四条下的工作具有司法管辖权；
  - (iii) 《香港国安法》第十四条是否受普通法的越权原则规限；
- (b) 国安委的决定及处长的决定是否超越《香港国安法》第十四条的权限；及
- (c) 《解释》是否影响有关的认许判决。

## 法庭的裁决摘要

### A. 司法复核程序

#### 司法管辖权的争论点：国安委的决定可否受司法复核

11. 这带出以下基本争论点：香港特区法院是否对国安委在《香港国安法》第十四条下的工作具有司法管辖权。此争论点必须在香港特区法院处理《香港国安法》下涉及国家安全的案件时行使职责的特定宪制背景下审视。（第 15 段）

#### *(a) 规定香港特区法院的司法管辖权的宪制准则*

12. 无论在什么法律制度下，法院均非享有不受限制的司法管辖权，其司法管辖权必然受限于特定法律制度下的宪法及相关法例的规定。法院必须接纳此等司法管辖权的限制，按其权限行事，作为其法律制度的宪制秩序之一。(第 16 段)

13. 香港特区法院的司法管辖权源自《基本法》。在宪制层面上，法院的司法管辖权及其管辖权限由《基本法》界定。按立法目的来解读《基本法》第二条，香港特区法院在特区获授予的高度自治范围内（亦只限于此范围内）享有独立的司法权。香港特区的高度自治范围划定了各级法院司法管辖权的界线，对于裁定此司法管辖权的争论点至关重要。(第 17-18 段)

14. 在香港特区的宪制秩序下，并以《基本法》第八十三条、第八十四条及第十八条作为一个互相连贯的整体来解读，香港特区法院的司法管辖权由《基本法》及香港特区的法律规定，包括载列于《基本法》附件三的《香港国安法》，换言之《香港国安法》可规定香港特区法院的司法管辖权。由于香港特区法院没有权力裁定《香港国安法》任何条文因与《基本法》或《香港人权法案》不符而违宪或无效（正如终审法院在 *香港特区诉黎智英* [2021] HKCFA 3 案第 37 及 42 段中判定），任何对法院司法管辖权予以规定的《香港国安法》条文，本身不受宪制上的挑战或司法复核。这就是香港特区划定法院对《香港国安法》下涉及国家安全案件的司法管辖权的宪制准则。(第 22-25 段)

**(b) 《香港国安法》对香港特区法院的司法管辖权的规定：法院是否对国安委在《香港国安法》第十四条下的工作具有司法管辖权**

15. 双方的主要争议点关乎《香港国安法》第十四条的实际效力。法庭认为，对于《香港国安法》第十四条，要以其存在的背景来理解，需要对《香港国安法》其他相关条文以一个互相连贯的整体来作更仔细的审视。(第 26-27 段)

(a) 《香港国安法》第二条指出《基本法》第一条及第十二条为香港特区

维护国家安全的根本性条款。这两项条文对维护国家的统一和领土完整是不可或缺的。它们订明香港特区的宪制秩序，同时强调香港特区在维护国家安全上的一般宪制责任。(第 28 段)

(b) 根据《香港国安法》第三条，中央人民政府在国家层面处理国家安全事务，而香港特区则在地方层面处理该等事务。中央人民政府和香港特区的不同角色，确保香港特区在维护国家安全的工作上，与中央人民政府并行一致。(第 31 段)

(c) 《香港国安法》第二章第一节列明香港特区在维护国家安全方面须履行的一般职责。根据《香港国安法》第十一条，行政长官为在香港特区维护国家安全事务的第一负责人，向中央人民政府负责；这是源于行政长官作为香港特区首长的宪制地位，他代表香港特区，并根据《基本法》第四十三条向中央人民政府负责。(第 32 段)

16. 《香港国安法》第十二条及第十四条应作为一个互相连贯的整体一并解读，国安委接受中央人民政府的直接监督及规管，同时其工作不受包括法院在内的任何机关干涉，有关条文又订明国安委的决定不受司法复核，立法原意十分清晰：(第 35-38 段)

(a) 国安委在《香港国安法》第十四条下的职责专属中央人民政府事权，而中央人民政府对有关香港特区的国家安全事务负有根本责任，因此监督国安委的权力保留为中央人民政府专有。

(b) 香港特区法院作为地方行政区域的法院，在此等事宜上并不获赋予任何角色或权力，原因是特区法院明显在宪制上不具备处理此等事宜的资格及能力。

(c) 有别于香港特区根据《香港国安法》第四十条对该法规定的犯罪案件

行使管辖权，国安委的职能是体制上法院职能范围以外的事宜。法院并无相关培训或专业知识供其在行使其司法职能时处理这些事宜。因此，第十四条将国安委的工作从法院藉司法复核形式进行监督的司法管辖权中摒除，实属合乎逻辑的做法。

(d) 因应国安委的工作性质，《香港国安法》第十四条禁止公开与其工作有关的信息。假如国安委的工作可受司法复核，则在法律程序过程中，这些信息便无可避免需要公开，有违保密规定之目的。

17. 依据其恰当的诠释，《香港国安法》并没有授予香港特区法院对国安委在第十四条下的工作行使司法职能的司法管辖权。《香港国安法》第十四条以清晰且绝对的用语禁止法院这样做。就法院在有关《香港国安法》的国家安全案件中的司法职能而言，这规定了法院司法管辖权的界线。(第 39 段)

**(c) 越权原则是否适用**

18. 申请人的代表律师辩称，《香港国安法》第十四条受限于以下普通法原则：假如被挑战的决定是某公共机构在其权力范围以外作出，则任何令法院失去监督该公共机构的司法管辖权的法律条文便不适用（「越权原则」）。法庭认为在本案中这样应用越权原则是完全错误的。根据香港特区的宪制性规范，对于国安委在《香港国安法》第十四条下的工作，法院从不获赋予任何司法管辖权，故第十四条令法院失去对国安委的监督管理权的问题根本并不存在。无论如何，基于《香港国安法》第六十二条，第十四条优先于上述「越权原则」，故该原则对国安委的工作及决定并不适用。(第 26 及 41 段)

19. 至于有说法指假如国安委不受香港特区法院的司法复核，便没有任何有效方式监督其工作，任何因其决定而感到受屈的人便无法追索或得到补偿，法庭认为这是无视在《香港国安法》第十二条下，国安委受中央人民政府直接监督及规管。至于申请人质疑中央人民政府对国安委的监督及规管是否有效，法

庭亦认为是完全没有根据及无理的，同样必须否定。(第 42-43 段)

20. 由于根据《香港国安法》第十四条，香港特区法院对国安委的工作没有司法管辖权，国安委的决定亦不受司法复核，故法庭拒绝申请人就这方面提出的许可申请。(第 44 段)

### 国安委的决定及处长的决定是否超越《香港国安法》第十四条的权限

#### (a) 国安委的决定

21. 虽然严格来说，法庭无需处理申请人指国安委的决定超越了《香港国安法》第十四条权限的论据，但法庭仍继续考虑他的申诉理据，从而消除对《解释》的任何误解。(第 45 段)

22. 法庭接纳著名法学家韩大元教授就相关内地法律所撰写的两份专家报告，以协助法庭正确理解《解释》。法庭接纳韩教授不受争议之证据，与本地相关案例一并考虑后，得出下述主张。(第 49-51 段)

(a) 除《香港国安法》第六十五条外，全国人大常委会根据《宪法》第六十七条第(四)项及《立法法》第四十八条亦拥有作出该《解释》的权力。由于有关争议涉及海外律师申请在 HCCC 51/2022 案中代表申请人，属《香港国安法》公布后出现的新情况，全国人大常委会可根据《立法法》第四十八条提到的两种情况的规定作出该《解释》。(第 52 段)

(b) 根据《立法法》第五十三条的规定，《解释》作为全国人大常委会对其制定的法律(即《香港国安法》)所作出的立法解释，与《香港国安法》具有同等效力，并于《香港国安法》生效当日生效。《解释》所申明的是自《香港国安法》生效以来已有的法律。(第 53 段)

(c) 就实质内容及实际目的而言，《解释》的效力实际上与全国人大常委会就《基本法》作出的解释相同。根据「一国两制」的方针，两制在一国之内并行，由全国人大常委会在内地制度中根据《宪法》及《香港国安法》的授权作出的《解释》，在香港特区有约束力，并且是特区制度的一部分。香港特区法院有责任依循。(第 54 段)

(d) 《解释》适用于由海外律师在 HCCC 51/2022 案中代表申请人的申请所涉争议。(第 55 段)

23. 《解释》是顾及香港特区法院没有根据《香港国安法》第四十七条就该问题(即不具有在香港特区全面执业资格的海外律师在危害国家安全犯罪案件中担任辩护人或诉讼代理人，是否可能引发国家安全风险的问题)向行政长官提出或取得证明书的特定情况而设的。在此情况下，国安委须按《香港国安法》第十四条就该问题作出相关判断及决定。该问题毫无疑问属国安委处理的事务的范围之内。(第 46 及 57 段)

24. 将《解释》应用到本案，在各有关的认许判决中，法院并没有就 Owen 先生在 HCCC 51/2022 案的专案认许向行政长官提出及取得《香港国安法》第四十七条证明书，因此国安委必须判断及决定，拟由 Owen 先生代表申请人是否可能引发国家安全风险。国安委的决定正是它执行此事的方式。按照对《解释》的诠释，该决定正正是在《香港国安法》第十四条规定的国安委权力范围内作出。(第 58 段)

25. 因此，申请人所指国安委的决定超越了《香港国安法》第十四条权限的申诉完全没有理据。(第 45 段)

**(b) 处长的决定**

26. 申请人没有提出任何分开或独立的理据争议处长的决定。无论如何，根据《解释》第一段规定，处长应当严格准确地执行国安委的决定。处长为此目的而作出有关的决定，是根据《香港国安法》合法地行使其权力，履行其维护国家安全的职责。在此情况下，法庭亦拒绝申请人就处长的决定所提出的司法复核许可申请。(第 59 段)

**(c) 结论**

27. 基于上述情况，法庭裁定，就国安委的决定及处长的决定而拟提出的司法复核，显然完全没有可争辩之处，所以驳回许可申请。(第 60 段)

**B. 原诉传票程序：《解释》是否影响有关的认许判决**

28. 尽管《解释》与《香港国安法》具有同等效力，并于 2020 年 6 月 30 日生效，但这并不会引致任何一个有关的认许判决失效，将其推翻或否决的后果，原因是《解释》的第三段明文规定了一个机制，用以处理法院没有提出或取得所需的《香港国安法》第四十七条证明书的现存情况。然而，《解释》对有关的认许判决的主体事宜适用，即在 HCCC 51/2022 案中拟由 Owen 先生代表申请人。因此，有关情况受《解释》、国安委的决定及处长的决定规范。当司法复核许可申请在司法复核程序中被拒绝，原诉传票程序亦因而成为了学术讨论。(第 61 段)

29. 总括而言，司法复核程序及原诉传票程序获法庭撤销。(第 62 段)