

案例摘要 (中文翻譯)

黎智英 (Lai Chee Ying) 訴 律政司司長
黎智英 (Lai Chee Ying) 訴 香港特區維護國家安全委員會及其他人

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

(高等法院原訟法庭)

(判案書英文本全文載於

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

主審法官：高等法院首席法官潘兆初

聆訊日期：2023 年 4 月 28 日

判案書日期：2023 年 5 月 19 日

**司法覆核 – 不具有香港特區全面執業資格的海外律師在危害國家安全犯罪
案件中擔任訴訟代理人的專案認許 – 專案認許海外律師會否引發國家安全
風險 – 全國人大常委會對《香港國安法》第十四條及第四十七條的解釋 –
香港特區維護國家安全委員會 (「國安委」) 關於御用大律師 Owen 的決定
– 入境事務處處長決定執行國安委的決定 – 該兩項決定是否超越《香港國
安法》第十四條的權限**

**國安委 – 國安委的職責專屬中央人民政府事權 – 國安委的決定不受司法
覆核 – 越權原則並不適用 – 國安委受中央人民政府監督及規管**

司法管轄權 – 《基本法》和《香港國安法》對香港特區法院司法管轄權的規定 – 香港特區法院是否對國安委在《香港國安法》第十二條及第十四條下的工作具有司法管轄權

全國人大常委會對《香港國安法》的解釋 – 有關內地法律的專家報告獲接納 – 全國人大常委會對《香港國安法》的解釋的效力實際上與其對《基本法》的解釋相同 – 與《香港國安法》具有同等效力 – 自《香港國安法》生效當日起生效 – 香港特區法院有責任依循 – 全國人大常委會關於《香港國安法》第十四條及第四十七條的解釋對有關御用大律師 Owen 專案認許申請的早前判決的效力

背景

1. 申請人在 HCCC 51/2022 (高院刑事案件 2022 年第 51 號) 中面對四項控罪，涉及一項串謀發布煽動刊物罪 (違反《刑事罪行條例》(第 200 章) 第 10(1)(c)、第 159A 及第 159C 條) 及多項串謀勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪 (違反《香港國安法》第二十九條第一款第 (四) 項)。
2. 2022 年 10 月 19 日，高等法院原訟法庭根據《法律執業者條例》(第 159 章) 第 27(4) 條批准御用大律師 Timothy Wynn Owen (「Owen 先生」) 以專案認許方式在該案代表申請人¹。律政司司長就此向上訴法庭提出的上訴於 2022 年 11 月 9 日被駁回²。司長其後申請許可，以上訴至終審法院，該申請首先於 2022 年 11 月 21 日被上訴法庭拒絕³，繼而於 2022 年 11 月 28 日被終審法院上訴委員會拒絕⁴ (上述判決統稱「有關的認許判決」)。

¹ [2022] HKCFI 3233 ; HCMP 1402/2022.

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

³ [2022] HKCA 1751.

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

3. 與此同時，Owen 先生於 2022 年 11 月 11 日向入境事務處申請，要求批准他在其於另一本地案件中擔任大律師的工作簽證下兼任 HCCC 51/2022 案的工作。在入境事務處正在處理他的申請期間，香港大律師公會於 2022 年 11 月 22 日向他發出執業證書。

4. 終審法院上訴委員會於 2022 年 11 月 28 日作出決定後，行政長官向中央人民政府提交報告，建議提請全國人大常委會根據《香港國安法》第六十五條對《香港國安法》作出解釋。全國人大常委會於 2022 年 12 月 30 日通過關於《香港國安法》第十四條和第四十七條的解釋（「《解釋》」）。2023 年 1 月 3 日，Owen 先生在無損權益的基礎上撤回他要求獲准兼任工作的申請。

5. 2023 年 2 月 17 日，申請人在 HCMP 253/2023 案中以原訴傳票的形式展開法律程序（「原訴傳票程序」），要求法院：

(a) 作出聲明，宣告《解釋》並不影響有關的三項認許判決；

(b) 或作出交替命令，由法庭根據《香港國安法》第四十七條向行政長官提出並取得行政長官就下述問題發出的證明書：(i) 就 Owen 先生已獲認許為高等法院的大律師，可就 HCCC 51/2022 案向申請人提供法律意見或代表申請人，是否涉及國家安全；及 (ii) 任何其他不具有香港全面執業資格的海外律師，在 HCCC 51/2022 案中擔任申請人的辯護人或訴訟代理人，是否涉及國家安全。（第 2 段）

6. 在原訴傳票程序進行期間，入境事務處處長（「處長」）披露香港特區維護國家安全委員會（「國安委」）於 2023 年 1 月 11 日的會議上，在得悉法院並未就 Owen 先生在 HCCC 51/2022 案中的專案認許根據《香港國安法》第四十七條向行政長官提出或取得證明書後：

(a) 決定擬由 Owen 先生在 HCCC 51/2022 案中代表申請人一事涉及國

家安全，可能構成國家安全風險，並不利於國家安全（「國安委的決定」）；及

(b) 建議處長，若收到 Owen 先生有關擬由其代表申請人而提出要求獲准兼任工作的新申請，應基於其上述判斷而予以拒絕。

7. 處長於 2023 年 3 月 20 日在原訴傳票程序中存檔的非宗教式誓詞中述明，若 Owen 先生就 HCCC 51/2022 案重新提出要求獲准兼任工作的申請，入境事務處會根據《香港國安法》第十四條、《解釋》第一段及適用的法律和政策妥為執行國安委的決定，意即處長會根據國安委的決定，拒絕任何重新提出要求獲准兼任工作的申請（「處長的決定」）。

8. 2023 年 4 月 11 日，申請人在 HCAL 566/2023 案中提出司法覆核許可申請（「司法覆核程序」），要求法院作出聲明，宣告國安委的決定及處長的決定超越《香港國安法》第十四條的權限，並要求法院作出移審令以撤銷此兩項決定。（第 3 段）

9. 律政司司長反對原訴傳票程序的申請，理由包括此為學術性問題。國安委、處長和律政司司長（統稱「建議訴訟方」）均反對司法覆核程序的申請，原因是根據《香港國安法》第十四條，國安委的決定不受司法覆核（或交替而言，國安委的決定及處長的決定並沒有超越《香港國安法》第十四條的權限）。基於兩案涉及的議題有相當部分重疊，故兩項法律程序的聆訊一併進行。（第 2-4 段）

法庭主要考慮的條文及爭議點

- 《中華人民共和國憲法》第六十七條第（四）項
- 《中華人民共和國立法法》（《立法法》）第四十八條及第五十三條
- 《基本法》第二條、第十八條、第十九條、第四十三條、第八十三條及第

八十四條

- 《香港國安法》第二條、第三條、第十一條、第十二條、第十四條、第四十七條、第六十二條及第六十五條

10. 在兩項法律程序中，法庭討論：

- (a) 國安委的決定可否受司法覆核（即司法管轄權的爭論點），此討論參照：
 - (i) 規定香港特區法院的司法管轄權的憲制準則；
 - (ii) 《香港國安法》對香港特區法院的司法管轄權的規定：法院是否對國安委在《香港國安法》第十四條下的工作具有司法管轄權；
 - (iii) 《香港國安法》第十四條是否受普通法的越權原則規限；
- (b) 國安委的決定及處長的決定是否超越《香港國安法》第十四條的權限；及
- (c) 《解釋》是否影響有關的認許判決。

法庭的裁決摘要

A. 司法覆核程序

司法管轄權的爭論點：國安委的決定可否受司法覆核

11. 這帶出以下基本爭論點：香港特區法院是否對國安委在《香港國安法》第十四條下的工作具有司法管轄權。此爭論點必須在香港特區法院處理《香港國安法》下涉及國家安全的案件時行使職責的特定憲制背景下審視。（第 15 段）

(a) 規定香港特區法院的司法管轄權的憲制準則

12. 無論在甚麼法律制度下，法院均非享有不受限制的司法管轄權，其司法管轄權必然受限於特定法律制度下的憲法及相關法例的規定。法院必須接納此等司法管轄權的限制，按其權限行事，作為其法律制度的憲制秩序之一。(第 16 段)

13. 香港特區法院的司法管轄權源自《基本法》。在憲制層面上，法院的司法管轄權及其管轄權限由《基本法》界定。按立法目的來解讀《基本法》第二條，香港特區法院在特區獲授予的高度自治範圍內(亦只限於此範圍內)享有獨立的司法權。香港特區的高度自治範圍劃定了各級法院司法管轄權的界線，對於裁定此司法管轄權的爭論點至關重要。(第 17-18 段)

14. 在香港特區的憲制秩序下，並以《基本法》第八十三條、第八十四條及第十八條作為一個互相連貫的整體來解讀，香港特區法院的司法管轄權由《基本法》及香港特區的法律規定，包括載列於《基本法》附件三的《香港國安法》，換言之《香港國安法》可規定香港特區法院的司法管轄權。由於香港特區法院沒有權力裁定《香港國安法》任何條文因與《基本法》或《香港人權法案》不符而違憲或無效(正如終審法院在 *香港特區訴黎智英* [2021] HKCFA 3 案第 37 及 42 段中判定)，任何對法院司法管轄權予以規定的《香港國安法》條文，本身不受憲制上的挑戰或司法覆核。這就是香港特區劃定法院對《香港國安法》下涉及國家安全案件的司法管轄權的憲制準則。(第 22-25 段)

(b) 《香港國安法》對香港特區法院的司法管轄權的規定：法院是否對國安委在《香港國安法》第十四條下的工作具有司法管轄權

15. 雙方的主要爭議點關乎《香港國安法》第十四條的實際效力。法庭認為，對於《香港國安法》第十四條，要以其存在的背景來理解，需要對《香港國安法》其他相關條文以一個互相連貫的整體來作更仔細的審視。(第 26-27 段)

(a) 《香港國安法》第二條指出《基本法》第一條及第十二條為香港特區

維護國家安全的根本性條款。這兩項條文對維護國家的統一和領土完整是不可或缺的。它們訂明香港特區的憲制秩序，同時強調香港特區在維護國家安全上的一般憲制責任。(第 28 段)

(b) 根據《香港國安法》第三條，中央人民政府在國家層面處理國家安全事務，而香港特區則在地方層面處理該等事務。中央人民政府和香港特區的不同角色，確保香港特區在維護國家安全的工作上，與中央人民政府並行一致。(第 31 段)

(c) 《香港國安法》第二章第一節列明香港特區在維護國家安全方面須履行的一般職責。根據《香港國安法》第十一條，行政長官為在香港特區維護國家安全事務的第一負責人，向中央人民政府負責；這是源於行政長官作為香港特區首長的憲制地位，他代表香港特區，並根據《基本法》第四十三條向中央人民政府負責。(第 32 段)

16. 《香港國安法》第十二條及第十四條應作為一個互相連貫的整體一併解讀，國安委接受中央人民政府的直接監督及規管，同時其工作不受包括法院在內的任何機關干涉，有關條文又訂明國安委的決定不受司法覆核，立法原意十分清晰：(第 35-38 段)

(a) 國安委在《香港國安法》第十四條下的職責專屬中央人民政府事權，而中央人民政府對有關香港特區的國家安全事務負有根本責任，因此監督國安委的權力保留為中央人民政府專有。

(b) 香港特區法院作為地方行政區域的法院，在此等事宜上並不獲賦予任何角色或權力，原因是特區法院明顯在憲制上不具備處理此等事宜的資格及能力。

(c) 有別於香港特區根據《香港國安法》第四十條對該法規定的犯罪案件

行使管轄權，國安委的職能是體制上法院職能範圍以外的事宜。法院並無相關培訓或專業知識供其在行使其司法職能時處理這些事宜。因此，第十四條將國安委的工作從法院藉司法覆核形式進行監督的司法管轄權中摒除，實屬合乎邏輯的做法。

- (d) 因應國安委的工作性質，《香港國安法》第十四條禁止公開與其工作有關的信息。假如國安委的工作可受司法覆核，則在法律程序過程中，這些信息便無可避免需要公開，有違保密規定之目的。

17. 依據其恰當的詮釋，《香港國安法》並沒有授予香港特區法院對國安委在第十四條下的工作行使司法職能的司法管轄權。《香港國安法》第十四條以清晰且絕對的用語禁止法院這樣做。就法院在有關《香港國安法》的國家安全案件中的司法職能而言，這規定了法院司法管轄權的界線。(第 39 段)

(c) 越權原則是否適用

18. 申請人的代表律師辯稱，《香港國安法》第十四條受限於以下普通法原則：假如被挑戰的決定是某公共機構在其權力範圍以外作出，則任何令法院失去監督該公共機構的司法管轄權的法律條文便不適用（「越權原則」）。法庭認為在本案中這樣應用越權原則是完全錯誤的。根據香港特區的憲制性規範，對於國安委在《香港國安法》第十四條下的工作，法院從不獲賦予任何司法管轄權，故第十四條令法院失去對國安委的監督管轄權的問題根本並不存在。無論如何，基於《香港國安法》第六十二條，第十四條優先於上述「越權原則」，故該原則對國安委的工作及決定並不適用。(第 26 及 41 段)

19. 至於有說法指假如國安委不受香港特區法院的司法覆核，便沒有任何有效方式監督其工作，任何因其決定而感到受屈的人便無法追索或得到補償，法庭認為這是無視在《香港國安法》第十二條下，國安委受中央人民政府直接監督及規管。至於申請人質疑中央人民政府對國安委的監督及規管是否有效，法

庭亦認為是完全沒有根據及無理的，同樣必須否定。(第 42-43 段)

20. 由於根據《香港國安法》第十四條，香港特區法院對國安委的工作沒有司法管轄權，國安委的決定亦不受司法覆核，故法庭拒絕申請人就這方面提出的許可申請。(第 44 段)

國安委的決定及處長的決定是否超越《香港國安法》第十四條的權限

(a) 國安委的決定

21. 雖然嚴格來說，法庭無需處理申請人指國安委的決定超越了《香港國安法》第十四條權限的論據，但法庭仍繼續考慮他的申訴理據，從而消除對《解釋》的任何誤解。(第 45 段)

22. 法庭接納著名法學家韓大元教授就相關內地法律所撰寫的兩份專家報告，以協助法庭正確理解《解釋》。法庭接納韓教授不受爭議之證據，與本地相關案例一併考慮後，得出下述主張。(第 49-51 段)

(a) 除《香港國安法》第六十五條外，全國人大常委會根據《憲法》第六十七條第(四)項及《立法法》第四十八條亦擁有作出該《解釋》的權力。由於有關爭議涉及海外律師申請在 HCCC 51/2022 案中代表申請人，屬《香港國安法》公布後出現的新情況，全國人大常委會可根據《立法法》第四十八條提到的兩種情況的規定作出該《解釋》。(第 52 段)

(b) 根據《立法法》第五十三條的規定，《解釋》作為全國人大常委會對其制定的法律(即《香港國安法》)所作出的立法解釋，與《香港國安法》具有同等效力，並於《香港國安法》生效當日生效。《解釋》所申明的是自《香港國安法》生效以來已有的法律。(第 53 段)

(c) 就實質內容及實際目的而言，《解釋》的效力實際上與全國人大常委會就《基本法》作出的解釋相同。根據「一國兩制」的方針，兩制在一國之內並行，由全國人大常委會在內地制度中根據《憲法》及《香港國安法》的授權作出的《解釋》，在香港特區有約束力，並且是特區制度的一部分。香港特區法院有責任依循。(第 54 段)

(d) 《解釋》適用於由海外律師在 HCCC 51/2022 案中代表申請人的申請所涉爭議。(第 55 段)

23. 《解釋》是顧及香港特區法院沒有根據《香港國安法》第四十七條就該問題(即不具有在香港特區全面執業資格的海外律師在危害國家安全犯罪案件中擔任辯護人或訴訟代理人，是否可能引發國家安全風險的問題)向行政長官提出或取得證明書的特定情況而設的。在此情況下，國安委須按《香港國安法》第十四條就該問題作出相關判斷及決定。該問題毫無疑問屬國安委處理的事務的範圍之內。(第 46 及 57 段)

24. 將《解釋》應用到本案，在各有關的認許判決中，法院並沒有就 Owen 先生在 HCCC 51/2022 案的專案認許向行政長官提出及取得《香港國安法》第四十七條證明書，因此國安委必須判斷及決定，擬由 Owen 先生代表申請人是否可能引發國家安全風險。國安委的決定正是它執行此事的方式。按照對《解釋》的詮釋，該決定正正是在《香港國安法》第十四條規定的國安委權力範圍內作出。(第 58 段)

25. 因此，申請人所指國安委的決定超越了《香港國安法》第十四條權限的申訴完全沒有理據。(第 45 段)

(b) 處長的決定

26. 申請人沒有提出任何分開或獨立的理據爭議處長的決定。無論如何，根據《解釋》第一段規定，處長應當嚴格準確地執行國安委的決定。處長為此目的而作出有關的決定，是根據《香港國安法》合法地行使其權力，履行其維護國家安全的職責。在此情況下，法庭亦拒絕申請人就處長的決定所提出的司法覆核許可申請。(第 59 段)

(c) 結論

27. 基於上述情況，法庭裁定，就國安委的決定及處長的決定而擬提出的司法覆核，顯然完全沒有可爭辯之處，所以駁回許可申請。(第 60 段)

B. 原訴傳票程序：《解釋》是否影響有關的認許判決

28. 儘管《解釋》與《香港國安法》具有同等效力，並於 2020 年 6 月 30 日生效，但這並不會引致任何一個有關的認許判決失效、將其推翻或否決的後果，原因是《解釋》的第三段明文規定了一個機制，用以處理法院沒有提出或取得所需的《香港國安法》第四十七條證明書的現存情況。然而，《解釋》對有關的認許判決的主體事宜適用，即在 HCCC 51/2022 案中擬由 Owen 先生代表申請人。因此，有關情況受《解釋》、國安委的決定及處長的決定規範。當司法覆核許可申請在司法覆核程序中被拒絕，原訴傳票程序亦因而成為了學術討論。(第 61 段)

29. 總括而言，司法覆核程序及原訴傳票程序獲法庭撤銷。(第 62 段)