

國家行為

引言

本文件是應保安事務委員會和司法及法律事務委員會要求政府澄清下列問題而擬備的。

- (a) 中央機關根據國家法律以國家安全為理由取締一個內地組織，是否屬於《基本法》第十九條所指的國家行為；以及
- (b) 如屬國家行為的話，若然有人不服保安局局長禁制一個從屬於該內地組織的香港組織的決定而提出上訴，香港法院能否處理該上訴。

《基本法》第十九條

- 2. 《基本法》第十九條第三款規定－
“香港特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。香港特別行政區法院在審理案件中遇有涉及國防、外交等國家行為的事實問題，應取得行政長官就該等問題發出的證明文件，上述文件對法院有約束力。行政長官在發出證明文件前，須取得中央人民政府的證明書。”

建議的禁制機制

- 3. 實施基本法第二十三條諮詢文件建議－
 - (a) 保安局局長應獲授予酌情權，若其合理地相信在香港特區（以下簡稱“特區”）禁制某組織是維護國家安全、公共安全或公共秩序所必需的，便可禁制該組織；
 - (b) 保安局局長只可在符合三項先決條件的其中一項的情況下，方可行使有關酌情權；其中一項先決條件是該組織從屬於某個內地組織，而後者在內地已被中央機關根據國家法律以其危害國家安全為理由取締；
 - (c) 中央政府就某個內地組織已因其危害國家安全為理由在內地被禁制的正式知會，應可作為該內地組織已被如此禁制的事實的最終證明；

- (d) 保安局局長在行使有關任何特區組織的酌情權前，必須信納證明該特區組織是從屬於該已在內地被取締的組織的證據；
- (e) 保安局局長在行使在特區禁制某組織的酌情權前，必須合理地相信，禁制該特區組織，是維護國家安全、公共安全或公共秩序所必需的（“公共安全”及“公共秩序”的釋義，與根據《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的有關規定所作的釋義相同，而“國家安全”則指《社團條例》（第 151 章）所界定的“保衛國家的領土完整及獨立自主”）；以及
- (f) 保安局局長禁制某特區組織的決定受上訴程序的制約。事實的論點可向一個獨立的審裁處提出上訴，而法律的論點則可向法院提出上訴。

普通法所指的“國家行為”

4. 根據普通法，國家行為是指“官方在處理與另一國家或該國家的公民的關係中，在外交事宜方面行使皇室特權所作出的政策行為”¹。另外，亦有意見認為，國家行為是指“行政機關處理與另一國家的關係的政策行為，包括其與該另一國家的公民的關係，除非該等公民暫時向官方效忠，則作別論”²。根據 *Halsbury's Laws of England*，“一般而言，國家行為不適用於英國公民。”³

5. 典型的國家行為包括領土兼併及割讓、宣戰、宣布停戰、簽訂條約、派遣和接待外交人員，以及承認外國國家及政府。這些都是政府之間的行為，不得受法院質疑、管制或干預，法院必須接受而不得有異議。⁴

涉及國家行為的事實證書

6. 下文撮錄自 Professor Peter Wesley-Smith 的著作

¹ Halsbury's Laws of England(第四次再版)，第 18(2)冊，第 613 段。

² E.C.S. Wade, “Act of State in English Law: Its relations with International Law”(1934) 15 B.Y.I.L 98, 第 103 頁。

³ 見註 1，第 618 段。

⁴ 見註 1，第 614 段。

“政府間的國家行為通常會有官方以樞密院頒令或文告形式作出的聲明或陳述書，或者如有關的聲明或陳述書是為某項司法程序而作出的，則稱為“行政機關證書”。官方在這些文件上的陳述具決定性：即可以作出權威性的決定，例如，決定一個聲稱是外國政府的團體、或是君主或外交人員的人的地位；或是否存在戰爭狀況；或相對於英國領土範圍的外國邊界或誰是條約所載述的有關一方。倘在司法程序中須確定此等事項，法院通常會要求有關部門發出英國政府的陳述書。行政機關證書不受司法覆核所約束。這項原則的理據是國家不能就該等事項提出兩種意見，即司法機關和行政機關各執一詞。司法機關須遵從負責決定這些問題的行政機關的決定。”

這份具決定性的證書證明一項國家行為帶來的事實狀況，而發出證書本身也是一種國家行為。

禁制特區組織

7. 我們認為，“國家行為”這點與諮詢文件所建議的禁制機制無關，理由如下。

8. 首先，禁制某內地組織，是由中央機關行使國家法律所賦予的權力而作出的，因此對於中央機關就屬於內地司法管轄範圍內的事宜所作的決定，香港特區法院絕對沒有法律依據可予質疑。

9. 第二，如果諮詢文件所載的建議獲採納，根本沒有需要援引“國家行為”的原則（援引這個原則的法律結果是排除了法院的司法管轄權），因為中央政府就某個內地組織已在內地被中央機關因國家安全為理由而禁制的正式知會，已是該項禁制事實的最終證明。

10. 第三，中央機關因國家安全為理由而禁制某個內地組織的事實，只是保安局局長在決定應否禁制從屬於該內地組織的特區組織的其中一個考慮因素。正如上文第3段所述，保安局局長必須信納有關特區組織是從屬於該內地組織，並且必須合理地相信禁制該特區組織是維護國家安全、公共安全或公共秩序所必需的。保安局局長禁制某個特區組織的決定，與中央機關禁制某個內地

組織的決定，是兩個截然不同且獨立的決定，而保安局局長的決定，是可以透過司法覆核或建議的上訴機制，由特區法院予以覆核。因此，就保安局局長的該等決定而言，“國家行為”的原則並不適用。

11. 無論如何，如果特區法院被要求審理中央機關禁制某內地組織的決定（我們認為這是極不可能發生的），我們認為根據上文第 4 及 5 段所述的普通法原則，該決定不是“國家行為”。

律政司
2002 年 10 月

#57922 v1