

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1846/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/SE/1

立法會保安事務委員會 特別會議紀要

日期：2002年1月24日(星期四)
時間：上午8時30分
地點：立法會會議廳

出席委員：涂謹申議員(主席)
劉江華議員(副主席)
何俊仁議員
呂明華議員, JP
吳靄儀議員
周梁淑怡議員, JP
張文光議員
黃容根議員
葉國謙議員, JP
余若薇議員, SC, JP

缺席委員：黃宏發議員, JP
楊孝華議員, JP
劉漢銓議員, GBS, JP

出席公職人員：參與議程第I項的討論

保安局局長
葉劉淑儀女士, JP

保安局副局長
黃偉綸先生

保安局首席助理局長
蘇家碧女士

入境事務處處長
李少光先生, JP

入境事務處助理處長
麥桂忻先生

律政司副民事法律專員
吳能明先生

列席秘書 : 總主任(2)1
湯李燕屏女士

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生, JP

高級主任(2)5
林培生先生

經辦人／部門

I. 終審法院於2002年1月10日就有關香港特別行政區居留權的上訴個案作出的判決的有關事宜
(立法會CB(2)868/01-02(01)、CB(2)869/01-02(01)、CB(2)946/01-02(01)及CB(2)972/01-02(01)號文件)

保安局局長應主席所請，向委員簡介政府當局所提交文件的內容。她強調，聲稱擁有居留權而向終審法院上訴失敗的人，將不會獲得特赦而留在香港。她表示，作出任何特赦均只會誘使更多內地人士以非法途徑來港或在港逾期逗留，而且亦對已返回內地或正在內地輪候單程通行證(下稱“單程證”)的申請人有欠公平。她進一步表示，入境事務處處長(下稱“入境處處長”)會因應個別情況，僅在具有特殊的人道理由和值得同情的理由下才行使《入境條例》(第115章)所賦予的酌情權。她補充，終審法院於2002年1月10日就吳小彤及其他人士的個案、李淑芬個案和冼海珠及其他人士的個案作出判決(下稱“終審法院的判決”)後，她曾接獲不少市民來信，表示聲稱擁有居留權而上訴失敗的人應返回內地。

2. 保安局局長告知委員，截至2002年1月23日，有497名聲稱擁有居留權的人自願返回內地，其中有283人已返回內地。

3. 主席詢問，對於容許在香港有其他子女照顧的香港永久性居民的18歲以上子女申請單程證的建議，政府當局有何意見。

4. 保安局局長表示，經閱讀眾多聲稱擁有居留權而上訴失敗的人的來函後，可以發現 ——

- (a) 部分聲稱擁有居留權的人屬非婚生子女，而他們出生時其父母其中一人或父母兩人均為香港永久性居民。該等人士可擁有香港居留權，並有資格根據單程證計劃提出申請。政府當局會就此等人士所享有的資格向他們作出通知；
- (b) 部分年逾18歲而聲稱擁有居留權的人，其父母在香港並無其他子女。此等人士有資格根據單程證計劃申請來港照顧其年滿60歲或以上的父母；及
- (c) 部分年逾18歲而聲稱擁有居留權的人，由於他們出生時其父母兩人均非香港永久性居民，而且其父母在香港尚有其他子女，故並不符合根據單程證計劃提出申請的資格。

5. 關於上文第4(c)段所述的情況，保安局局長表示，政府當局願意向內地有關當局提出是否有可能在單程證計劃下設立另一渠道，讓此等人士申請單程證。保安局及入境事務處(下稱“入境處”)正就不同的可行安排作出研究，然後才向內地建議可行的安排。她強調，即使採納有關建議，內地當局仍需要時間訂定詳細的安排。內地當局亦可能需要修訂有關法律。因此，當局不保證可於2002年3月31日前獲得內地當局作出的正面回應。她亦強調，有關建議並非聲稱擁有居留權的人返回內地的交換條件。她補充，即使設立此一渠道，所獲分配的配額數目亦可能甚少。

6. 吳靄儀議員詢問政府當局會否在2002年3月31日後進行大規模的強迫遣返行動。保安局局長回應時表示，她不宜披露有關的行動資料。然而，如有需要進行遣返，當局會使用最低限度的武力。

7. 關於終審法院判決中要求入境處處長重新考慮的個案，吳靄儀議員詢問入境處處長是否只在具有特殊的人道和值得同情的理由下，才會就該等個案行使其酌情權。

8. 保安局局長回應時表示，入境處處長會聯同政府當局的法律顧問逐一審核該等個案。入境處處長補充，關於該等個案，他會按照終審法院的判決行使其酌情權。當局會仔細審核聲稱擁有居留權的人上訴失敗的有關個案，而他只會在具有特殊的人道和值得同情的理由時才行使其酌情權。

9. 吳靄儀議員對於最近有傳媒報道指入境處處長認為部分聲稱擁有居留權的人濫用法律援助一事表示關注。她詢問入境處處長何以作出上述評論。

10. 入境處處長澄清，他並無表示聲稱擁有居留權的人濫用法律援助。他只是表示部分該等人士濫用司法程序。儘管終審法院於1999年1月29日作出的判決中裁定，聲稱根據《基本法》第二十四(二)條第(三)項擁有居留權的人士，必須在香港以外地方透過申請居留權證明書提出其申索，但不少聲稱擁有居留權的人卻在身處香港時提出其申索。在某些極端的個案中，當局發現聲稱擁有居留權的人在持有有效的雙程通行證(下稱“雙程證”)抵港後不久，當局並未向其發出任何遣送離境令時便已提出司法覆核申請。

11. 吳靄儀議員表示，任何受屈的人均應有權向法院提出申訴。如入境處處長認為某些聲稱擁有居留權的人濫用司法程序，他應向法院而非在傳媒面前提出有關事宜。她指出，根據一般原則，法院就一宗試驗個案作出判決後，在日後處理相同性質的個案時會同時考慮有關的判決。然而，入境處處長所指的似乎是，並非居留權訴訟所涉一方的人將不會從有關判決受惠。

12. 入境處處長強調，他無意限制任何受屈的人向法院提出申訴的權利。他作出有關濫用司法程序的評論，是由於他發現部分聲稱擁有居留權的人在抵港後立即尋求司法覆核，而當局當時並未向其發出遣送離境令，而且亦未發生任何可作出司法覆核的事宜。

13. 主席建議司法及法律事務委員會可跟進終審法院的判決所帶來的影響，例如對司法程序及法律援助的影響，以及在有涉及大量當事人的相同事宜須交由法院作出裁決時，法院的個案管理工作所受到的影響。

14. 葉國謙議員希望在終審法院作出判決後，有關聲稱擁有居留權的問題將告一段落。他詢問聲稱擁有居留權的人如在特殊情況下(例如懷孕)不能返回內地，他們在寬限期屆滿後返回內地時會否受到懲罰。

15. 入境處處長回應時表示，由於寬限期的安排由內地當局公布，他不宜就此作出回應。他強調，只有在具有特殊的人道和值得同情的理由下，他才會根據《入境條例》行使其酌情權。他並不會純粹為了家庭團聚的目的而行使其酌情權。他補充，作為入境處處長，他必須執行法律，而不能鼓勵人們非法來港或逾期逗留。可獲其行使酌情權的個案並不多。

16. 入境處處長強調，寬限期的安排只適用於屬居留權訴訟所涉一方的聲稱擁有居留權人士，而不適用於其他非法入境者及逾期逗留者。

17. 葉國謙議員表示，部分單程證申請人在年幼時已提出申請，但其申請卻在他們年逾18歲後仍未獲得批准。因此，他們再無資格申請單程證。他詢問政府當局曾否與內地當局討論此問題。

18. 入境處處長回應時表示，一如上文第5段所述，政府當局現正就此問題作出研究，以期向內地當局提出有關事宜。保安局局長表示，有關方面已在1997年6月就單程證制度引入計分制，因為預期在《基本法》開始實施後，根據《基本法》擁有居留權的港人子女應在單程證制度下獲得優先處理。所有申請均按照新推行的計分制進行審核，在該制度下，部分人士如年幼兒童將獲得較高分數。當時，有不少申請人投訴該項更改有欠公允。她補充，對入境政策作出的任何更改，均難免會對部分人士構成不利。採用客觀審核準則的計分制在過去數年一直行之有效，並未有發生任何重大問題。

19. 余若薇議員詢問政府當局將如何處理性質上與終審法院判決所涉及的個案相若的個案。入境處處長回應時表示，根據普通法，終審法院的判決已屬香港法例的一部分。在處理性質上相若的個案時，即使作出聲稱的人並非終審法院判決所涉及個案的一方，政府當局仍須遵守有關判決行事。律政司副民事法律專員對此持相同意見。

20. 余若薇議員指出，政府當局曾表示會遵從終審法院於1999年1月29日作出的判決行事，但其後卻未有照做。她詢問當局如何能令聲稱擁有居留權的人相信，他們在寬限期內返回內地後將不會受到懲罰，尤其是寬限期的安排是由內地當局所公布。

21. 保安局局長強調，政府當局並無蓄意誤導聲稱擁有居留權的人。任何公布或承諾，均是政府當局在真正顧及當時的政策或決定後所作出。然而，政府的政策有時會出現改變。關於終審法院於1999年1月29日作出的判決，政府當局已盡力採取所需措施以執行有關判決。

22. 余若薇議員表示，政策上的改變不應影響之前作出的決定。保安局局長回應時表示，政府當局在終審法院於1999年1月29日作出判決後所發表的聲明只關乎一般的原則。在終審法院作出判決後，有不少聲稱擁有

居留權的人前往入境處提出有關居港權的申訴。入境處只告訴他們，政府當局必須研究如何根據法律執行有關判決，才能得知應如何處理其個案。

23. 至於如何能向聲稱擁有居留權的人保證，如他們在寬限期內返回內地將不會受到懲罰，保安局局長表示，有關寬限期的聲明是由內地當局於2002年1月10日以書面發出。如上訴失敗的聲稱擁有居留權人士在寬限期內返回內地後受到懲罰，政府當局願意向內地當局提出有關事宜。

24. 余若薇議員詢問香港永久性居民所領養的子女是否即使在內地無倚無靠，也會被當局遣返。她對於傳媒最近報道的一宗關於一對孿生姊妹的個案感到關注。在該宗個案中，當局只發出一個單程證，並要求該對姊妹的父母決定讓兩姊妹中哪一人持單程證來港。

25. 保安局局長表示，循合法途徑領養的子女，在內地將享有和親生子女相同的地位。18歲或以下的子女可根據單程證制度提出申請，以便來港與父母團聚。內地有關當局已於2002年1月10日宣布，合資格子女預計將可於一年內獲發單程證。因此，當局極力主張年齡接近18歲的聲稱擁有居留權人士返回內地，並在其年滿18歲而喪失此資格前申請單程證。

26. 至於在返回內地後無倚無靠的年幼兒童，保安局局長表示，政府當局打算尋求內地有關當局的協助，為該等兒童提供所需協助及照料。她補充，有若干領養子女在內地尚有親屬可以依靠。

27. 保安局局長表示，由於單程證制度下的配額不足，申請人難免只可獲編配有限的名額。她補充，隨着香港與內地之間的交通連接系統大幅改善，兩地人民如要互訪將非常方便。內地居民(包括已申請單程證的人士)每年可持雙程證來港兩次，每次最多可逗留3個月。她補充，由於以家庭團聚為目的提出申請的人數眾多，有關方面實有必要訂立採用客觀標準的計分制，以便審核該等申請。如有特殊的人道和值得同情的理由，入境處處長會考慮按照個別情況行使其酌情權。

28. 余若薇議員表示，除了考慮兒童在內地是否有其他親屬可以依靠外，政府當局亦須研究有關兒童與該等內地親屬有何關係。把領養子女交由內地某些機關照料，然後在一年後才向其發出單程證，殊非可取的安排。她質疑入境處處長為何不能一如處理談雅然個案般行使其酌情權。

29. 保安局局長回應時表示，談雅然個案與其他個案不同，她在很久之前已提出單程證申請。在終審法院就其上訴作出判決時，她已差不多可獲發單程證。她重申，入境處處長只會在具有特殊的值得同情和人道的理由下，才會按照個別情況行使其酌情權。她補充，請內地當局協助在內地無倚無靠的兒童，並不表示會由內地有關當局照料該等兒童。

30. 余若薇議員表示，就香港居留權申請作出的審核工作，多年來均根據單程證制度處理。她詢問香港長遠而言會否接管該等申請的審核工作。

31. 保安局局長回應時表示，單程證制度屬內地的制度，香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府不宜接管該制度的管理或運作。然而，香港政府過去曾就單程證制度提出不少意見，無論是在每日配額還是得分較高人士類別方面均然。她表示，多年前的每日配額原為50人，該配額其後在不同時間分別增至100人及150人。內地當局在80年代中期曾因應香港政府的要求，將每日配額減至75人。其後因預期在《基本法》開始實施後，擁有香港特區居留權的人士將可優先來港，每日配額的數目亦增至150人。

32. 保安局局長強調，更改每日配額數目的任何決定均必須審慎作出，因為此舉可能會對部分申請人不公平。她表示，與不少其他國家如澳洲、加拿大、英國及美國相比，香港的家庭團聚配額所佔的百分比已屬偏高。她進一步表示，長遠而言，當局或須因應香港的人口政策，對內地居民來港定居的入境政策作出檢討。然而，當局必須在經過詳細的研究及公眾諮詢後，才可對入境政策作出任何更改。她告知委員，政府當局對此事尚未有任何定見。

33. 劉江華議員表示，當局應讓公眾知悉濫用司法程序的現象，而有關的事務委員會亦應跟進此事。他進一步表示，雖然政府當局已一再重申不會對聲稱擁有居留權的人作出特赦，但部分組織仍促請政府當局向他們給予特赦。此舉只會為聲稱擁有居留權的人帶來虛假的期望。他認為對聲稱擁有居留權的人來說，返回內地並非世界末日，他們仍可申請持雙程證來港。此外，香港並非家庭團聚的唯一理想地點，居住於內地及香港的人如要進行互訪亦非常方便。他補充，如不遣返以非法途徑來港或逾期逗留的聲稱擁有居留權人士，入境制度將會受到損害。

34. 劉江華議員表示，政府當局應向聲稱擁有居留權的人傳遞明確的信息，以示有意建議內地當局在單程證制度下為年逾18歲的申請人設立另一申請渠道，以免引起任何誤解。

35. 保安局局長表示，她已強調有關建議並非聲稱擁有居留權的人返回內地的交換條件，亦不保證可於2002年3月31日前獲得內地方面作出正面回應。她亦已強調，即使設立建議中的渠道，所獲編配的配額數目相信亦不多。她補充，內地當局在試圖維持公平原則之餘，亦須在執法與人道考慮因素之間作出抉擇。

36. 劉江華議員詢問，政府當局能否與內地當局探討向內地居民簽發多次入境及逗留期限較長的雙程證的可能性。

37. 保安局局長回應時表示，根據現行的雙程證制度，雙程證持有人可每年來港兩次，每次最多逗留3個月。在特殊情況下，當局會考慮容許旅客延長其留港期限。然而，她會向內地當局轉達劉議員的建議。

38. 吳靄儀議員表示，雖然雙程證持有人可每年來港兩次，但處理雙程證申請需時。她詢問屬於《基本法》第二十四條範圍內的人士能否獲簽發有效期較長的雙程證。

39. 保安局局長表示，當局已於近年放寬對來港進修、營商或探親的內地人士簽發雙程證的安排。她補充，當局或會進一步放寬簽發雙程證的安排。

40. 入境處處長表示，政府當局現正與內地當局探討簽發多次入境雙程證的可能性。然而，有關此事的研究仍屬初步階段，不少問題(例如可能出現濫用情況)仍有待解決。

41. 劉江華議員表示，內地當局就合資格港人子女預計可於一年內獲發單程證一事所作的公布稍欠清晰。他詢問政府當局會否建議內地當局作出保證，表明18歲或以下的聲稱擁有居留權人士只要於寬限期內返回內地，並根據單程證制度提出申請，將可於2002年內獲發單程證。他表示，此舉或可鼓勵聲稱擁有居留權人士返回內地。

42. 保安局局長回應時表示，容許18歲或以下的聲稱擁有居留權人士在一年內或在2002年內來港，兩者的分別並不大。

43. 何俊仁議員不同意劉江華議員就給予聲稱擁有居留權人士特赦一事所提出的意見。他表示，要求給予特赦是合理的。此事在過去多年來的發展，已導致部分聲稱擁有居留權的人士獲給予居留權，而不少其他人士的聲稱卻被拒絕接受。他質疑入境處處長何以不能採取彈性處理方法，使有關問題能以較人道及和諧的方式獲得解決。他希望在寬限期過後，當局不會使用武力遣返聲稱擁有居留權的人。

44. 入境處處長回應時表示，在居留權訴訟中已提出公平的問題，而終審法院亦已就此發表其意見。因此，就此事重新進行辯論並無建設性。他表示，根據終審法院的判決，他不宜向所有敗訴的聲稱擁有居留權人士作出特赦。

45. 入境處處長進一步表示，他對不少聲稱擁有居留權人士的境況表示同情。然而，作為負責執行入境法例及管制的公職人員，他不應鼓勵人們以非法途徑來港或逾期逗留。他必須維持入境管制，並確保以公平方式執行入境政策。根據以上原則，他會在具有特殊的值得同情或人道理由的情況下行使其酌情權。他補充，入境處並非不近人情。在談雅然的個案中，入境處在知悉她已申請單程證多年後曾與內地當局進行溝通，要求當局及早向其發出單程證。

46. 保安局局長重申，當局不會向聲稱擁有居留權人士作出特赦。她表示，自全國人民代表大會常務委員會於1999年6月26日就《基本法》作出解釋以來，已有約4 000名聲稱擁有居留權人士返回內地。在此等人士當中，約有2 800人自願返回內地，有超過1 000人則被當局遣返。她補充，除了吳小彤及其他人士的個案、李淑芬個案和冼海珠及其他人士的個案所涉及的數千人外，另有約7 000名聲稱擁有居留權人士已申請司法覆核，當中有超過4 000人仍留在香港。因此，所涉及的聲稱擁有居留權人士數目實相當龐大。倘向上訴失敗的聲稱擁有居留權人士作出特赦，單程證制度下的計分制將變得毫無意義，對於根據單程證制度在內地輪候的大量申請人亦有欠公允。

47. 何俊仁議員表示，不少國家如澳洲、加拿大及美國均曾向非法入境者作出特赦。他相信此等國家肯定曾考慮保安局局長所提出的問題。他進一步表示，即使不作出特赦，入境處處長仍可以有相關個案具有特殊背景為理由，根據《入境條例》行使其酌情權。他希望有關事宜能以和平的方式獲得解決，而無需以武力遣返有關人士。

政府當局 48. 主席要求政府當局提交文件，從法律角度解釋入境處處長應按照何種原則根據《入境條例》行使其酌情權、在行使有關酌情權時是否容許作出彈性處理，以及就行使上述酌情權提供指引的有關先例。他亦要求法律顧問就有關事宜提供書面意見。

49. 副民事法律專員答允上述要求。他表示，關於第1段所述3宗上訴個案涉及的所有申請人的上訴，終審法院已就應作出的正式處理指示政府與申請人的代表律師共同商議，並擬備正式命令的草稿及呈交終審法院審批。他補充，過去有不少先例可就應如何行使入境處處長的酌情權提供指引。終審法院的判決並無更改此等先例所作出的指引。法院亦接納入境處處長應在特殊情況下行使其酌情權。吳靄儀議員表示，雖然終審法院的判決並無更改有關入境處處長行使酌情權的規則，但卻就行使上述酌情權提出了若干意見。她要求政府當局注意終審法院的意見。

50. 入境處處長表示，他只會在具有特殊的值得同情或人道理由的情況下，才會根據《入境條例》行使其酌情權，並會按照有關決定不會為許多性質相若的其他個案開創先例的原則行事。

51. 保安局局長表示，入境處處長在根據《入境條例》行使其酌情權方面必須保持一致，以確保對所有申請人公平。

52. 黃容根議員表示，漁農界不少人士均表示，香港特區政府容許上訴失敗的聲稱擁有居留權人士繼續留港至2002年3月31日，實在是過於寬大。關於入境處處長未能於2002年3月31日前決定應否行使酌情權的個案，他詢問有關的聲稱擁有居留權人士須否返回內地等候入境處處長的答覆。

53. 入境處處長回應時表示，所有向終審法院上訴失敗的聲稱擁有居留權人士，均應在2002年3月31日或之前返回內地。他強調，入境處會嚴格執行終審法院的判決及《入境條例》。在香港並無居留權並且不會獲其根據《入境條例》行使其酌情權的人士，均會在寬限期屆滿後被遣返內地。他表示，入境處將依法辦事。至於有關的訴訟或司法程序尚未結束的個案，入境處不會將所涉及的聲稱擁有居留權人士遣返，直至他們的個案審結為止。終審法院的判決開列了不少就擁有居留權的聲稱作出研究及裁決的基本法律原則。法院現正就如何處理餘下數千宗居留權個案與雙方律師進行商討。

54. 黃容根議員詢問一直就其個案進行司法程序的聲稱擁有居留權人士，是否無須返回內地。

55. 保安局局長回應時表示，終審法院的判決已開列就聲稱擁有居留權個案作出研究及裁決的大部分基本法律原則。雖然可能還會進行更多有關居留權的訴訟，但其爭論點極可能會集中於有關個案的事實而非基本原則之上，故其爭議性應遠較以往的個案輕微。關於其上訴仍有待法院處理的約7 000名聲稱擁有居留權人士，她相信終審法院於2002年1月10日作出判決後，法院將盡快處理該等個案。她有信心此問題將可獲得解決。

56. 吳靄儀議員表示，有人關注到當局一旦發出單程證，申請獲得批准的人士將須於短期內來港，並且會喪失內地居民的身份。保安局局長回應時表示，政府當局曾向內地當局提出此問題，並獲告知由於單程證持有人將來港長期定居，故有必要取消他們的內地居民身份。此舉將有助內地當局蒐集更多準確的人口資料，從而就提供政府服務作出更理想的規劃。

57. 主席查詢受終審法院判決影響的人士的統計數字為何。副民事法律專員回應時表示，當局尚未得出實際的數字，因為終審法院已指示政府與申請人的代表律師共同商議並擬備正式命令的草稿。吳靄儀議員表示，正式命令的草稿獲終審法院審批後，情況應較為明朗。她要求政府當局在得出有關的統計數字後，立即將之提交委員參閱。

政府當局

58. 周梁淑怡議員表示，自由黨認為當局不應只致力處理已尋求司法覆核的聲稱擁有居留權人士的問題，因為此舉對於正在內地輪候的其他合資格人士有欠公允。該黨亦認為香港永久性居民的年逾18歲子女應獲准申請單程證，因為《基本法》並沒有就居留權訂定任何年齡限制。

59. 主席表示，民主黨認為從法律角度而言，為所有上訴失敗的聲稱擁有居留權人士作出特赦並非恰當之舉。該黨亦認為當局應努力謀求在單程證制度下另設渠道，讓香港永久性居民的年逾18歲子女申請單程證。

60. 會議於上午10時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年5月7日