

《深圳灣口岸港方口岸區條例草案》委員會
有關憲法及司法管轄權事宜的補充資料

本文件詳述政府當局對若干有關深圳灣口岸一地兩檢安排的憲法及司法管轄權事宜的意見。

香港特區的立法權限

2. 《基本法》並無條文明文禁止香港特區的立法機關制定有域外效力的法例。《基本法》第二條的其中一項規定，是授權香港特區依照《基本法》行使立法權。第十七條進一步規定香港特區享有立法權。第七十三條則賦權立法會根據《基本法》規定及依照法定程序制定法律。

3. 全國人民代表大會常務委員會（“人大常委會”）藉着於2006年10月31日作出的決定（“人大常委會決定”），授權香港特區自深圳灣口岸啟用之日起，對深圳灣口岸港方口岸區依照香港特區法律實施管轄。《條例草案》旨在依據人大常委會決定，尋求將香港法律的適用延展至深圳灣口岸港方口岸區。

4. 大律師公會在2006年2月11日提交政府當局的文件(LC Paper No. CB(2)1211/06-07(01)附件B)中，依據《Bennion on Statutory Interpretation》(4th ed)第102條，對成文法則的“範圍”及“適用”作出區分。兩者之中，“範圍”界定了該成文法則屬於法律的區域，而“適用”則涉及該成文法則實施時所關乎的人或事，這些人或事可以限於範圍的區域以內，亦可超出該區域。大律師公會指出，就香港特區而言，一條香港特區條例的範圍，係以香港特區的地理範圍作為參考。因此，大律師公會

懷疑現時根據《基本法》獲得賦權的香港特區立法會，是否有立法權限制定以香港特區行政分區以外地理位置作為預定範圍的條例(參閱大律師公會文件第 7 至 9 段)。

5. 大律師公會認為解決上述問題的方法是使中央作出授權，賦予香港特區立法會額外的立法權。以制定延展至經宣布的港方口岸區位置的法律(雖然該位置屬內地的一部分)。大律師公會寫道(第 10 段)：

“香港特區《基本法》第二十條規定，全國人民代表大會、全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府可向香港特區授予‘其他權力’。由於在現時情況可能須要給予的‘其他權力’是立法權，因此授予當局適宜是全國人民代表大會常務委員會。”

6. 大律師公會建議的上述解決方法當然與人大常委會為授權香港特區對深圳灣口岸港方口岸區實施管轄而採取的行動完全相同。該項授權自然及合乎邏輯的後果是香港特區獲授權制定合理所需的法律，以便將香港法律的適用延展至深圳灣口岸港方口岸區，使香港特區可依照獲授權力，對深圳灣口岸港方口岸區實施管轄。正如政府當局在較早前有關憲法及司法管轄權事宜的文件(LC Paper No. CB(2)1231/06-07(02))第 5 段中指出，香港特區根據《基本法》第二十條能夠取得和行使根據人大常委會決定所獲授予的權力。因此，憑藉人大常委會決定，香港特區毫無疑問具有完全的立法權限制定有關的條例草案，以實施該授權所規定的管轄安排。

7. 大律師公會在 2007 年 3 月 20 日的文件(第 5 段)中寫道：

“……人大常委會決定的首個施行段落並不含糊。對深圳灣口岸港方口岸區具有管轄權的是香港特區(連同其所有權力及政府權限(參閱香港特區《基本法》第二、十六、十七、十九條))。因此，香港特區可就深圳灣口岸港方口岸區行使根據香港特區《基本法》所獲授予的權力(包括立法權)。該管轄權須按照香港特區法律行使。上述情況的必然含意是香港特區可就深圳灣口岸港方口岸區訂立法律，包括制定預定範圍為深圳灣口岸港方口岸區的條例。”

8. 大律師公會在同一文件的第 6 段中指出，人大常委會對香港特區作出的上述額外權力的授予，在《基本法》第二十條中已有設想。

9. 政府當局同意大律師公會所表達的上述意見。

根據第二十條作出授權的程序及實質事宜

10. 有關中央在施行《基本法》第二十條將額外權力授予香港時所須遵從的程序，屬內地法律的事宜。這點與制定《基本法》情況近似。在《基本法》之下，全國人民代表大會對香港特區授予各種權力，以實施中華人民共和國關於香港的基本政策。

11. 依據第二十條，香港特區可從中央獲得的額外權力的範圍並無明文的限制。不過，該等額外權力當然必須符合《基本法》，以及不能剝奪香港特區受《基本法》所保護的權利。

將人大常委會決定列入《基本法》附件三的需要

12. 正如政府當局在較早前有關憲法及司法管轄權事宜的文件第 6 至 9 段中指出，人大常委會決定應視為內地法制中的“法律”。但這並不一定表示必須將其列入《基本法》附件三，才可適用於香港特區。

13. 第十八條第二款規定，全國性法律除列於《基本法》附件三者外，不在香港特區實施。凡列於《基本法》附件三之法律，由香港特區在當地公布或立法實施。第十八條第三款進一步就全國性法律列入附件三的程序及範圍作出規定。然而，《基本法》第十八條的上述條文，必須在參閱第二十條後加以解釋。第二十條是有關中央額外授權的具體條文，該條並無任何條文規定中央的額外授權須列入《基本法》附件三，以使其有效地在香港特區適用。事實上，不列入《基本法》附件三的做法可以下述理由作支持：

- (a) 人大常委會決定旨在實施《基本法》第二十條，對香港特區授予額外權力，使香港特區可對港方口岸區依照香港法律實施管轄；
- (b) 人大常委會決定的上述預定效力能否達致視乎：
 - (i) 人大常委會決定是否有效地作出；
 - (ii) 香港特區是否有權限取得所獲授予的額外權力；
- (c) 關於上文(b)(i)段，人大常委會決定是人大常委會依照《憲法》所賦予的權力而有效作出的，這點政府當局已在較早前有關憲法及司法管轄權事宜的文件第 4

段中加以討論；

- (d) 關於上文(b)(ii)段，香港特區根據第二十條有權限取得所獲授予的額外權力；
- (e) 此外，人大常委會決定作為一項授權文書，顯然以香港特區作為目標，並預定是在香港特區適用的。該決定並無條文指出其得以生效的條件是必須將其列入《基本法》附件三；
- (f) 因此，就人大常委會決定的有效實施而言，並無規定要將其列入《基本法》附件三。

14. 總括而言，憑藉《基本法》第二十條，香港特區具有完全的立法權限制定有關的條例草案，以實施人大常委會決定所規定的管轄安排。

保安局

2007年3月23日