

立法會主席就 林健鋒議員擬提交的 《2012年入境(修訂)(第2號)條例草案》的裁決

背景

林健鋒議員於2012年4月25日向我遞交了他擬提交立法會的《2012年入境(修訂)(第2號)條例草案》(“條例草案”)。

2. 《議事規則》第51(3)條訂明，立法會主席如認為任何由立法會議員個別或聯名提出的法案涉及公共開支或政治體制或政府運作，該法案即不得提出。第51(4)條訂明，立法會主席如認為某法案涉及政府政策，則該法案必須得到行政長官的書面同意才可提交。

3. 為協助我考慮林議員的條例草案會否受《議事規則》第51(3)及(4)條所圈制，我邀請了政府當局就條例草案給予意見，並請林議員就政府當局的意見作出回應。

條例草案的目的

4. 根據條例草案的摘要說明，條例草案旨在“按照全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(《基本法》)第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項的解釋，修訂《入境條例》(第115章)，以恢復及落實《基本法》第二十四條第二款第(一)項的正確立法原意”。

5. 條例草案建議廢除現行《入境條例》附表1第(2)(a)段，該段訂明“在香港特別行政區成立以前或以後在香港出生的中國公民”，是香港特別行政區(“香港特區”)永久性居民，並代以新的第(2)(a)段，訂明“在香港出生的中國公民，而一(i)其出生日期在1987年7月1日以前；或(ii)其出生日期在1987年7月1日或該日以後，且在其出生時或其後任何時間，其父親或母親已在香港定居或已享有香港居留權”。

政府當局的意見

6. 政府當局認為，條例草案不涉及公共開支、政治體制或政府運作，但涉及政府政策。

7. 政府當局提出，《基本法》第二十四條第二款第(一)項訂明，在香港特區成立以前或以後在香港出生的中國公民是香港永久性居民，因而享有香港居留權。在終審法院就入境事務處處長訴莊豐源 [2001] 2 HKLRD 533案作出判決前，《入境條例》附表1第2(a)段訂明，“在香港出生的中國公民，而—(i)其出生日期在1987年7月1日之前；或(ii)其出生日期在1987年7月1日當日或之後，且在其出生之時或其後任何時間，其父或母已在香港定居或已享有香港居留權”，是香港永久性居民。

8. 政府當局指出，終審法院在莊豐源案中裁定，按普通法解釋《基本法》，在《基本法》第二十四條第二款第(一)項下，在香港特區成立以前或以後，在香港出生的中國公民，不論其父母的居留身份，均屬香港永久性居民。政府當局又指出，立法會於2002年通過決議，修訂《入境條例》附表1第2(a)段，以使之與終審法院的判決一致，而《入境條例》附表1第2(a)段的現行條文，反映政府執行終審法院在莊豐源案中對《基本法》的解釋的現行政策。就此，入境事務處按《入境條例》核實在香港出生的中國公民等的永久性居民身份。

9. 政府當局認為，條例草案一旦通過，實際上會把《入境條例》附表1第2(a)段還原至終審法院就莊豐源案判決前的情況，有違政府的現行政策。

10. 政府當局解釋，根據《基本法》第八十二條，香港特區的終審權屬於終審法院。終審法院在莊豐源案中的解釋自此成為香港法律。除非有進一步的法律發展，包括由終審法院或全國人民代表大會常務委員會(“人大常委會”)按《基本法》第一百五十八條，對《基本法》第二十四條第二款第(一)項作進一步解釋，或就人大常委會於1999年的解釋對《基本法》第二十四條第二款第(一)項的立法原意的法律效力作最終決定，終審法院在莊豐源案中的解釋仍然有效。政府當局提出，條例草案一旦通過，會違反按終審法院解釋的《基本法》第二十四條第二款第(一)項，並違反有關法律。政府當局認為，立法會有憲制責任按《基本法》及香港法律行事。

林健鋒議員就政府當局的意見所作的回應

11. 林健鋒議員認同其條例草案涉及政府政策。然而，林議員指出，政府當局的現行政策不但違反了《基本法》，亦無視全國人民代

表大會香港特別行政區籌備委員會於1996年陳述的意見(“1996年意見”),既無法律基礎,也無法律效力。林議員認為,由於現行政策已導致嚴重的社會問題,政府有責任檢討其政策,而新一屆政府應推行新政策以取代現行政策。在他提交的意見書中,林議員引述了基本法研究中心就政府當局對條例草案的意見的分析,以支持其回應。

我的意見

12. 根據立法機關法律顧問意見,按《入境條例》第2(1)條的釋義,“香港永久性居民”指屬於《入境條例》附表1內所指明的界別或種類的人,而《入境條例》第59A條訂明,立法會可藉決議修訂附表1。

13. 法律顧問表示,根據現行《入境條例》附表1第2(a)段,在香港特區成立以前或以後在香港出生的中國公民,是香港特區永久性居民。第2(a)段的現行條文是於終審法院就莊豐源案作出判決後,由保安局局長在2002年5月15日的立法會會議上藉動議議案提出,以取代先前的條文。終審法院在該案中曾考慮《基本法》第二十四條第二款第(一)項的含義,並裁定在人大常委會沒有就《基本法》第二十四條第二款第(一)項作出具約束力的解釋的情況下,法院無法基於1996年意見中的陳述而偏離該條文的清晰含義,以有關字句所不能包含的意思代之。關於《基本法》第二十四條第二款第(一)項的正確解釋,終審法院裁定,在香港特區成立以前或以後在香港出生的中國公民享有永久性居民身份,而若他們在香港特區成立後出生,不論其父母的身份,均享有永久性居民身份。法律顧問表示,《入境條例》附表1第2(a)段於2002年經修訂前的條文如下:

- “(a) 在香港出生的中國公民,而一
 - (i) 其出生日期在1987年7月1日之前;或
 - (ii) 其出生日期在1987年7月1日當日或之後,且在其出生之時或其後任何時間,其父或母已在香港定居或已享有香港居留權。”。

14. 在我以往裁決中所確立的原則是,為免一項法案受《議事規則》第51(4)條所箝制,該法案必須不會對政府政策,包括法例中所反映的政策造成實質影響。我接納政府當局提出的意見,即林健鋒議員的條例草案如獲立法會通過,實際上會把《入境條例》附表1第2(a)段還原至終審法院就莊豐源案判決前的情況,與《入境條例》附表1第2(a)段現有條文所反映的政府現行政策有抵觸。我認為林議員的條例草案對關乎香港居留權的政府政策造成實質影響。

15. 政府當局亦在其就林健鋒議員的條例草案所提出的意見最後一段中表明，“提出及通過違反按終審法院解釋的《基本法》的議員條例草案，違反有關法律”，並指出一點供我考慮，就是“立法會有憲制責任按《基本法》及香港法律行事”。我想清楚指出，根據《議事規則》第51(4)條，我要裁定的是林議員的條例草案是否涉及政府政策。至於政府當局有否理據認為條例草案一旦通過會抵觸有關法律，這並非我根據《議事規則》第51(4)條考慮條例草案的相關問題。

我的裁決

16. 我裁定林健鋒議員擬提交的條例草案涉及《議事規則》第51(4)條所指的政府政策。條例草案必須得到行政長官的書面同意才可提交。

立法會主席

(曾鈺成)

2012年7月12日