

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2702/98-99號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB2/SS/8/98

根據《入境條例》提出的決議案小組委員會 會議紀要

日期：1999年6月30日(星期三)
時間：上午10時45分
地點：立法會會議廳

出席議員：劉漢銓議員(主席)
朱幼麟議員
何世柱議員
何秀蘭議員
吳亮星議員
吳靄儀議員
涂謹申議員
許長青議員
陳鑑林議員
曾鈺成議員
楊孝華議員
蔡素玉議員

缺席議員：何俊仁議員
周梁淑怡議員
張永森議員
劉健儀議員
劉慧卿議員

列席官員：保安局局長
葉劉淑儀女士

保安局副局長
湯顯明先生

保安局助理局長
陳帥夫先生

民事法律專員
溫法德先生

副法律草擬專員
毛錫強先生

入境事務處助理處長
黎棟國先生

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

助理秘書長2
林鄭寶玲女士

高級主任(2)5
林培生先生

經辦人／部門

I. 選舉主席

劉漢銓議員獲選為小組委員會主席。

II. 逾期參加小組委員會

2. 議員察悉，秘書處在限期過後才收到陳鑑林議員擬參加小組委員會的回條。他們同意根據《內務守則》第23(b)條接納陳鑑林議員在限期過後加入小組委員會。

III. 與政府當局舉行會議

(立法會 CB(2)2442/98-99(02)、CB(2)2442/98-99(03)、CB(3)1829/98-99、LS238/98-99及CB(2)2474/98-99號文件)

3. 吳靄儀議員作出利益聲明，表明她是有關入境事務處處長對聲稱根據《基本法》第二十四條第二款第(三)項為香港特別行政區(下稱“香港特區”)永久性居民的17名逾期居留內地人士執行遣送離境令的案件所涉逾期居留人士的法律代表之一。

4. 保安局局長應主席所請，向議員講述擬議決議案。該決議案旨在——

- (a) 落實終審法院就非婚生子女的裁決；
- (b) 在終審法院作出判決及全國人民代表大會常務委員會(下稱“人大常委會”)作出解釋後，消除任何對《入境條例》(第115章)文本內有關哪類人士享有居留權的疑慮；及
- (c) 糾正《入境條例》附表1採用“居留權”一詞的無心之失。

5. 保安局局長解釋，在人大常委會作出解釋後，政府當局會對《入境條例》、《入境條例》附表1及《入境規例》表格12作出修訂，並會公布居留權證明書(下稱“居權證”)的申請程序。雖然最好的做法是同時作出一切所需的立法修訂，但如此將會涉及較冗長的過程，未必可在今個立法會期內完成。因此，當局先提出最急切的修訂，即提交該決議案，然後在下個立法會期盡快向立法會提交修訂法案。

6. 入境事務處助理處長表示，在修訂附表1後，本地法例便會有清楚明確的條文，據以決定某人可否根據《基本法》第二十四條第二款第(三)項享有居留權。在1987年7月1日之前在香港出生的人，會符合第2(a)(i)段的規定。如某人在1987年7月1日當日或之後出生，便須審核其父母的身份。自《1981年英國國籍法令》於1983年1月1日生效後，入境事務處在處理出生登記事宜時，已開始核實在港出生人士的父母的身份。核實父母的身份應不成問題。

7. 涂謹申議員詢問為何不在附表1第2(a)段採用《基本法》第二十四條第二款第(一)項的措辭。保安局局長回應時表示，現時已出現就現有措辭提出的訴訟。第2(a)

段的現行條文旨在確保非法入境、雙程證持有人或在香港臨時居留的人所生的子女不能享有居留權，否則便會在人口管制方面出現嚴重問題。涂謹申議員對擬議第2(a)段可能有縮窄《基本法》第二十四條第二款第(一)項涵蓋範圍的效果表示關注。保安局局長就此表示，就在1987年7月1日之前出生的人士而言，擬議第2(a)段比現行條文為寬鬆。法律顧問回應涂議員時證實，終審法院並無對附表1第2(a)段提出任何意見。

公布居留權證明書申請程序的憲報公告

8. 關於保安局局長將於1999年7月14日立法會會議席上發表的發言稿中提到入境事務處處長會在1999年7月16日發出新的憲報公告，公布居權證的申請程序一事，吳靄儀議員要求政府當局向議員提交有關憲報公告的文本。她補充，政府當局應考慮應否以附屬法例而非一般公告形式刊登該憲報公告。

9. 涂謹申議員引述陳兆愷法官對劉港榕訴入境事務處處長一案所作的判決時表示，有關憲報公告的法律效力曾受一位法官質疑。他建議政府當局考慮以附屬法例形式訂立有關程序，以免日後有人對該憲報公告的法律依據提出質疑。依他之見，政府當局正在規避立法會對該程序進行審議。他亦對有否必要急於通過該決議案表示懷疑。鑑於附表1與《入境條例》其他部分有關，他建議押後至8月才動議該決議案，以便決議案可連同對《入境條例》作出的其他立法修訂及申請居權證的程序一併審議。

10. 保安局局長解釋，該憲報公告只會載列行政程序。在制定《入境條例》的相關條文時，當局察覺到有時或需修改該等行政程序，故決定由入境事務處處長藉憲報公告公布有關程序。她補充，此項安排在過去約兩年以來一直行之有效，並無任何問題。她強調，入境事務處處長獲賦權公布居權證的申請程序。自終審法院於1999年1月29日宣判以來，一直未有訂立任何申請居權證的程序。在人大常委會作出解釋後，現時已可制訂詳細的程序，而當局與內地公安局仍在商議各項程序細則。她希望有關程序可盡快公布。

11. 民事法律專員表示，該決議案旨在修訂附表1，該附表關乎任何人擁有香港特區永久性居民身份及居留權的實質權利。該決議案會使可能提出申請的人士清楚無疑地知道在終審法院宣判及人大常委會作出解釋後，他們是否符合有關的資格規定。因此，政府當局認為，

附表1的文本應盡速反映終審法院的判決及人大常委會的解釋。至於有關程序應否以附屬法例形式訂立的問題，則應連同《入境條例》一併考慮。立法會可在政府當局提交修訂法案時對此事加以考慮。他補充，《入境條例》第2AB(2)(a)條規定，居權證的申請須按入境事務處處長以憲報公告指定的方式提出。

12. 民事法律專員回應吳靄儀議員時表示，雖然並無強制規定須在憲報刊登有關程序之前修訂附表1，但如《入境條例》的文本並未準確列明有關規定，便會令可能提出申請的人士感到混淆。

13. 入境事務處助理處長回應議員時表示，擬議程序將與1999年1月29日之前所訂的程序相若。簡言之，該程序將涉及在內地委任公安部出入境管理局為入境事務處處長的代理機構，以接受居權證的申請。在出入境管理局核實申請人與其父母的關係後，入境事務處便會評估其是否合資格根據《基本法》第二十四條第二款第(三)項享有居留權。申請人如獲確定符合資格，便會獲發居權證。

14. 副法律草擬專員表示，在香港特區法例中有不少賦權政府當局藉憲報公告公布行政程序的例子。如在某條法例中亦列明行政程序，便會不必要地令該法例變得複雜。

15. 吳靄儀議員表示，由於整個審核過程涉及《入境條例》的其他部分，只公布居權證的申請程序，實不能把整個過程交代清楚。有關的憲報公告須連同表格12一併研究。副法律草擬專員回應時表示，表格12只是居權證的訂明表格。對表格12作出修訂，並不是對附表1作出修訂的先決條件。既然現行附表1的各項條文並不反映實際情況，加上在附表1第2(a)及2(c)段採用“居留權”一詞所犯的技術性錯誤可能對誰人有權提出申請造成影響，故有必要修訂附表1。

16. 涂謹申議員要求政府當局在1999年7月14日之前提交有關的憲報公告擬本。吳靄儀議員補充，政府當局把公告擬本提交議員之前，不應在憲報刊登有關公告。

政府當局

17. 保安局局長同意提交一份文件，解釋居權證的申請程序。不過，她感到關注的是，提交愈多討論文件，便可能導致舉行愈多會議，以致通過該決議案的程序受到耽延。她補充，在1999年1月29日之前實施的程序在過去

兩年來一直並無問題。該憲報公告與對附表1所作的修訂無關。由於政府仍與內地當局商討詳細的程序，她未能承諾在1999年7月14日之前提交有關的憲報公告擬本。不過，磋商一旦完成，她會考慮把有關的憲報公告擬本送交議員。她重申，附表1及該憲報公告為兩項不同事宜。入境事務處處長獲賦權可隨時在憲報刊登行政程序。然而，政府當局認為，在對附表1作出的修訂獲通過後才發出憲報公告，是較為適當的做法。她補充，如通過該決議案的程序受到耽延，便會有更多申請人須輪候更長時間，從而引致更多訴訟。

18. 吳靄儀議員表示，她雖然知悉政府當局獲賦權在憲報刊登有關程序，但認為政府當局在憲制上應就有關的行政程序諮詢立法會。

19. 何世柱議員認為，該決議案及有關憲報公告為兩項不同事宜。他雖然希望政府當局會在1999年7月16日之前提交有關的憲報公告擬本，但認為不應為研究該憲報公告而耽延對附表1作出修訂。陳鑑林議員贊同該意見。他認為不必把該憲報公告連同附表1一併研究。他補充，民主建港聯盟支持該決議案。許長青議員支持分開研究附表1及該憲報公告。他表示，雖然政府當局有權在憲報刊登該公告，但他希望當局可在1999年7月16日之前向議員提交公告擬本。

20. 法律顧問回應陳鑑林議員時表示，法律並無規定行政程序在憲報刊登的時間須與有關附屬法例開始實施的時間完全一致。涂謹申議員表示，政府當局在此方面的做法並不一致。在研究《1999年火器及彈藥(修訂)條例草案》時，政府當局曾要求有關法案委員會同時研究須予訂立的擬議附屬法例。

21. 何秀蘭議員認為居權證的申請程序相當重要，因此應由議員詳加研究。她認為，政府當局是藉在憲報刊登公告的方式，規避立法會對有關程序進行審議。她補充，根據《地產代理條例》(第511章)，所有表格均屬附屬法例。她認為根據《入境條例》所訂的各款表格亦應定為附屬法例。

須在內地提出居權證申請的規定

22. 吳靄儀議員表示，《入境條例》並無規定須在內地提出居權證的申請。該條例只訂明居留權的申請須按入境事務處處長以憲報公告指明的方式提出。民事法律專員回應時表示，終審法院首席法官在1999年1月29日的判決中表示，除單程證規定外，有關計劃還要求聲稱人須向入境事務處處長申領居權證，這是合憲的做法。該計劃訂明申請人在申請居權證或就入境事務處處長拒絕發出居權證而提出上訴時必須留在內地，如此規定亦屬合憲。

23. 吳靄儀議員認為，政府當局是利用行政安排來限制一項基本權利。人大常委會的解釋並無清楚述明單程證與居權證掛鈎的關係。保安局局長回應時表示，有關解釋清楚表明，各省、自治區、直轄市的人，包括香港永久性居民在內地所生的中國籍子女，均須依照國家法律、行政法規的規定，向其所在地區的有關機關申請辦理批准手續，方能進入香港特區。合資格人士申請單程證，亦會視為同時申請居權證。

24. 保安局局長表示，人大常委會的解釋已就規定居權證須附貼於單程證上的法律依據作出闡釋。民事法律專員補充，依終審法院之見，中國其他地區的人(其中包括《基本法》第二十二條第四款所述來港定居的人)並不包括獲《基本法》賦予居留權的香港特區永久性居民。終審法院據此表示，居權證須附貼於單程證上的規定違憲。在人大常委會作出解釋後，該規定必須視為合憲。該規定來自《入境條例》，並不是《基本法》一部分。人大常委會的解釋已證實，《入境條例》有關條文有此規定，既不抵觸《基本法》，亦沒有違憲。

25. 涂謹申議員詢問如某人沒有遵照有關的申請程序，是否違反香港法例或內地法律。民事法律專員回應時表示，如並無尋求批准，便屬違反《基本法》。《基本法》並無制訂罪行條文，因此，根據《基本法》，該人沒有犯任何罪行。然而，該人可能犯了內地法律所訂罪行。終審法院的判決表示，內地法律有關內地居民須有出境許可才能來港的規定現時貫徹執行，將來亦然。然而，除《入境條例》所載的相關規定外，《基本法》第二十二條第四款並無訂明任何罰則。涂謹申議員表示，他關注的是政府當局對行使《基本法》第二十四條所訂權利施加了額外規定。他詢問如某人違反了《基本法》第二十二條第四款，他是否亦會喪失《基本法》第二十四條第二款第(三)項所賦予的權利。民事法律專員就此表

示，任何人如違反《入境條例》，便犯了《入境條例》所訂罪行。他根據《基本法》第二十四條獲賦予的身份則不受影響，但該身份必須依法核實。沒有遵照所訂的程序，可能會令身份審核程序受到耽延，反之若循適當途徑申請核實，有關身份可能早已獲得核實。吳靄儀議員要求民事法律專員以書面載述政府當局的回覆。

26. 涂謹申議員指出《基本法》第二十二條第四款未有提及擁有居留權的人。保安局局長回應時表示，《基本法》第二十二條第四款的條文適用於內地所有類別人士。

法律事務部就該決議案提交的報告

27. 法律顧問向議員講述於會議席上提交的法律事務部報告。他扼要提出下列各點 ——

- (a) 根據該決議案，附表1第1(2)(a)及(b)段會予以廢除及取代，但第1(2)(c)段則不會作任何修訂。然而，有關解釋的措辭或會意味，有關父母須具有親生父母的身份；
- (b) 第2(a)段提述兩個交替條件，即其父親或母親在其出生時或其後任何時間不是已在香港“定居”，便是“已享有香港居留權”。如在某些情況下“居留權”並不適用，則“定居”便屬相關條件。因此，以糾正無心之失為理由修訂第2(a)段，理據並不成立；及
- (c) 擬議第2(a)(i)段並無提及“定居”此項元素，實質上會擴闊現行條文的範圍，因此改變了有關政策。

28. 法律顧問補充，雖然第2(a)段旨在實施《基本法》第二十四條第二款第(一)項，但與第2(a)段相比，《基本法》第二十四條第二款第(一)項的規定則廣闊得多。然而，根據香港特區籌備委員會關於實施《基本法》第二十四條第二款的意見，《基本法》第二十四條第二款第(一)項規定的在香港出生的中國公民，是指父母雙方或一方合法定居在香港期間所生的子女，不包括非法入境、逾期居留或在香港臨時居留的人在�香港期間所生的子女。

29. 在主席的邀請下，政府當局就法律事務部報告中所提各點作出初步回應。保安局局長表示，由於政府

當局會就原訟法庭對一宗涉及領養子女問題的案件所作判決提出上訴，故並無對第1(2)(c)段提出修訂。

30. 副法律草擬專員表示，“居留權”一詞在1987年7月1日才在《入境條例》中出現。附表1如沒有對1987年7月1日該日期作出提述，便會有欠清晰。

31. 關於擬議第2(a)(i)段並無提及“定居”此項元素一事，入境事務處助理處長表示，父母任何一方如通常在香港居住，而在香港居留期間不受《入境條例》任何限制，便屬在香港“定居”。有些情況可能是，父母均享有居留權，但並非通常在香港居住，而母親在香港臨時居留期間誕下子女。有關係文的草擬方式旨在確保此類子女在該種情況下享有居留權。

32. 民事法律專員解釋，由於“居留權”一詞在1987年7月1日才在《入境條例》中出現，擬議第2(a)段便引入一項時間提述。在1987年7月1日之前，入境權是根據《入境條例》及《1981年英國國籍法令》決定的。該法令於1983年1月1日開始實施。於1983年1月1日，之前在香港出生的任何人均為英國屬土公民，並享有香港入境權。在此背景下，當局建議不對在1987年7月1日之前出生的人的父母訂立任何規定。至於符合第2(c)段規定的人，其父母的身份亦須根據第2(a)段加以核實。然而，在1987年7月1日之後出生的人現時不大可能育有子女。他補充，就出生日期而言，第2(a)(ii)段所建議的規定將適用於在香港以外出生，並根據第2(a)段申請居留權的人。

33. 涂謹申議員表示，在香港出生的人如在出生時父母是難民，其身份便可能成疑。民事法律專員回應時表示，在擬議第2(a)段引入時間提述，目的便是解決此問題。

政府當局 34. 議員要求政府當局就法律事務部報告中所提各點提交書面回覆。

對附表1作出修訂的法律依據

政府當局 35. 吳靄儀議員要求政府當局提交文件，解釋對附表1作出修訂的法律依據。她認為居權證的申請程序涉及政策事宜，立法會有權對該等事宜發表意見。

政府當局 36. 涂謹申議員建議政府當局提交文件，闡述人大常委會所作解釋的第1段。

IV. 日後會議的日期

37. 議員同意於1999年7月3日上午9時及1999年7月6日下午4時30分再舉行會議，繼續討論該決議案。他們察悉，就修訂該決議案作出預告的限期為1999年7月7日。

38. 會議於下午12時50分結束。

立法會秘書處
1999年8月16日