

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)679/12-13(04)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處為2013年5月28日舉行的會議 擬備的背景資料簡介

提請解釋《基本法》的程序

目的

此文件概述議員以往就提請解釋《基本法》的程序進行的討論。

背景

2. 《基本法》第一百五十八條規定，《基本法》的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會(下稱"人大常委會")。該權力亦源自《中華人民共和國憲法》第六十七條第(四)項，授權人大常委會解釋法律。自1997年香港回歸以來，人大常委會曾四度解釋《基本法》的條文。首三次由香港特別行政區(下稱"香港特區")行政長官提出或由人大常委會自行提出，以行使《基本法》第一百五十八條第一款¹所訂的權力，而第四次卻是由終審法院根據《基本法》第一百五十八條第三款²提出。

人大常委會的4次釋法

1999年對居留權問題的釋法

3. 由於終審法院於1999年1月29日就香港居留權問題所作的裁

¹ 《基本法》第一百五十八條第一款訂明，《基本法》的解釋權屬於人大常委會。

² 《基本法》第一百五十八條第三款訂明，香港特區法院在審理案件時對《基本法》的其他條款也可解釋。但如法院需要對關於中央人民政府管理的事務或中央和香港特區關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由終審法院提請人大常委會對有關條款作出解釋。

決³，部分人憂慮會有大量內地人湧入香港。香港特區政府認為終審法院對《基本法》有關條文的詮釋與立法原意不符。

4. 1999年5月18日，行政長官向國務院提交報告，說明在執行《基本法》時所遇到的問題，並請求國務院協助特區政府提請人大常委會解釋《基本法》第二十二條第四款⁴及第二十四條第二款第(三)項⁵的立法原意。政務司司長及律政司司長於同日舉行的內務委員會特別會議上，向委員解釋提請人大常委會釋法的有關情況。

5. 1999年6月26日，人大常委會頒布其解釋，表明在香港以外所生的子女，如其父母其中一人於該名子女出生時已取得永久居民身份，該名子女才有資格獲得居留權。此外，該等有資格獲得居留權的人士須向內地有關當局辦理所需批准手續，方能進入香港。

2004年就普選問題的釋法

6. 2004年1月7日，行政長官在《施政報告》中宣布成立由政務司司長領導的政制發展專責小組(下稱"專責小組")。專責小組受委託就《基本法》中有關政制發展的原則及法律程序問題作深入研究、就此諮詢中央有關部門，並聽取社會對有關問題的意見。專責小組於2004年3月30日發表有關政制發展的《第一號報告》。在2004年3月31日政制事務委員會的特別會議上，政務司司長向委員簡介《第一號報告》及專責小組於2004年3月30日與人大常委會代表會面的情況。

7. 2004年3月26日，中央正式告知香港特區政府，人大常委會會於2004年4月2日至4月6日的會議上研究《基本法》附件一第七條⁶及附件二第三條⁷的解釋。

³ 終審法院裁定，擁有香港居留權人士所生子女，不論其父母在他們出生時是否永久居民，他們均享有居留權。

⁴ 根據《基本法》第二十二條第四款，"中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續，其中進入香港特別行政區定居的人數由中央人民政府主管部門徵求香港特別行政區政府的意見後確定"。

⁵ 《基本法》第二十四條第二款第(三)項將永久居民身份及居留權賦予中國公民在香港特區成立以前或以後在香港以外所生的中國籍子女，而在該子女出生時，該中國公民是(a)在香港特區成立以前或以後在香港出生的中國公民，或(b)在香港特區成立以前或以後通常居住於香港連續7年或以上的中國公民。

⁶ 根據《基本法》附件一第七條，"2007年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。"

⁷ 根據《基本法》附件二第三條，"2007年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需對本附件的規定進行修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。"

8. 2004年4月6日，人大常委會就《基本法》附件一第七條及附件二第三條作出解釋，當中註明，關於行政長官的產生辦法及立法會的產生辦法(下稱"兩個產生辦法")是否需要修改，行政長官應向人大常委會提出報告，由人大常委會根據香港特區的實際情況及循序漸進的原則確定。

9. 2004年4月15日，專責小組發表《第二號報告》，建議行政長官向人大常委會提交報告，建議修改"兩個產生辦法"，並提請人大常委會就此予以確定。行政長官於同日向人大常委會提交報告。在2004年4月16日政制事務委員會的特別會議上，政務司司長向委員簡介行政長官的報告及專責小組的《第二號報告》。人大常委會審議了行政長官的報告，於2004年4月26日作出決定，2007年香港行政長官選舉不會實行普選，而在2008年香港的立法會選舉，亦非採用全部議員由普選產生的辦法。

2005年就新行政長官的任期的釋法

10. 董建華先生於2005年3月10日向中央人民政府辭去行政長官一職。在2005年3月12日，署理行政長官舉行記者會，宣布董先生的請辭已獲批准。署理行政長官亦宣布將於2005年7月10日進行選舉，選出新的行政長官。

11. 在2005年4月6日的立法會會議上，政務司司長發表了有關新行政長官任期的聲明。政務司司長告知議員，香港特區政府決定向國務院呈交報告，建議國務院提請人大常委會在2005年4月底舉行的會議上就有關新行政長官的任期對《基本法》第五十三條⁸作出解釋。上述報告於同日呈交國務院。《行政長官選舉(修訂)(行政長官的任期)條例草案》⁹亦於該日提交立法會。

12. 在2005年4月27日，人大常委會對《基本法》第五十三條第二款作出解釋。按照有關解釋，根據《基本法》第五十三條第二款選出的新行政長官，其任期為原任行政長官任期的餘下部分。立法會於2005年5月25日通過《行政長官選舉(修訂)(行政長官的任期)條例草案》。

2011年就國家豁免問題的釋法

13. 2011年6月8日，終審法院就 *剛果民主共和國及其他人訴*

⁸ 《基本法》第五十三條訂明，行政長官缺位時，應在6個月內依《基本法》第四十五條的規定產生新的行政長官。

⁹ 條例草案的目的是在《行政長官選舉條例》(第569章)中加入新訂第3(1A)條，規定凡行政長官職位出缺，填補該空缺的行政長官的任期為原任行政長官任期的餘下部分。

*FG Hemisphere Associates LLC*一案(下稱"剛果(金)案")作出臨時判決(下稱"6月判決")時，以多數決定根據《基本法》第一百五十八條第三款的規定，提請人大常委會解釋《基本法》第十三條第一款¹⁰和第十九條¹¹所涉及有關國家豁免事宜的4個問題。終審法院認為，上述4個問題須由律政司司長透過外交部駐香港特別行政區特派員公署，提請人大常委會解答，而訴訟任何一方可在法院宣告6月判決後7天內，就上述程序提交書面意見。

14. 按終審法院的上述判決，律政司司長以剛果(金)案的介入人身份，向終審法院提交書面陳述，表明如終審法院致函人大常委會，律政司司長可隨時提供協助，循香港特區政府向內地國家機關轉呈官方文件的慣常和適當途徑，把終審法院根據《基本法》第一百五十八條第三款向人大常委會作出司法提請的函件轉呈人大常委會。律政司司長並在陳述表明，他在協助終審法院提請釋法的過程中，只擔當官方通訊的橋樑，把根據《基本法》第一百五十八條第三款提請解釋有關條文的函件，經適當途徑轉呈人大常委會解釋。

15. 提請釋法的函件及相關文件於2011年6月30日送交律政司司長，隨後於2011年7月5日交給國務院港澳事務辦公室，以轉呈人大常委會。訴訟各方並不反對有關安排。

16. 2011年8月26日，委員長會議應終審法院的請求，提請人大常委會審議釋法草案，人大常委會根據該議案頒布了《人大常委會關於〈基本法〉第十三條第一款和第十九條的解釋》(下稱"《解釋》")。

17. 律政司司長於2011年8月30日透過司法常務官把《解釋》文本轉交終審法院。終審法院接獲《解釋》後，再轉交訴訟各方，並着手根據《解釋》考慮判決。

18. 2011年9月8日，終審法院就剛果(金)案作出終局判決。終審法院認為6月判決與《解釋》一致，遂相應地宣布該判決為終局判決。2011年9月16日，當局在憲報刊登《解釋》，編號2011年第136號法律公告。雖然終審法院認為就剛果(金)案來說適宜以上述方式把提請釋法函件轉呈人大常委會，終審法院在日後案件仍可採用法院認為適合的不同程序，呈交函件。

¹⁰ 《基本法》第13條第一款訂明，中央人民政府負責管理與香港特別行政區有關的外交事務。

¹¹ 《基本法》第19條訂明，香港特別行政區享有獨立的司法權和終審權。香港特別行政區法院除繼續保持香港原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對香港特別行政區所有的案件均有審判權。香港特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。

立法會的商議工作及議員的關注事項

19. 議員曾於多個場合討論人大常委會的上述4次釋法，包括在司法及法律事務委員會、政制事務委員會、民政事務委員會、《行政長官選舉(修訂)(行政長官的任期)條例草案》委員會、內務委員會及立法會的會議上。下文各段載列議員所提出的主要意見。

行政長官提請人大常委會解釋《基本法》的法律依據

20. 部分議員認為，政府沒有依循正確程序提請人大常委會釋法。他們指出，《基本法》第一百五十八條第三款僅訂明香港特區法院可提請人大常委會釋法，但《基本法》第一百五十八條並無條文規定可由行政長官提請釋法。

21. 政府當局指出，根據《基本法》第四十八條第二款，行政長官負責執行《基本法》。此等憲制權力及職能向行政長官委以職責，如他在行使該等權力及職能的過程中遇到困難，須向中央人民政府作出報告。

22. 政府當局進一步指出，人大常委會不是單在法院提請時才可解釋《基本法》。在劉港榕訴入境事務處處長一案¹²中，終審法院指出，《基本法》第一百五十八條第一款賦予人大常委會解釋《基本法》的權力是"一般性的，是沒有任何限制的"。

保證日後不再提請人大常委會釋法

23. 在2000年4月18日舉行的司法及法律事務委員會會議上，有委員要求政府作出明確承諾，保證不會再提請人大常委會釋法，以期恢復市民對香港法律制度的信心。

24. 政府當局回應，由於無人能預知未來，政府不可能確保不會再度提請人大常委會解釋《基本法》的某些條文。政府只可聲明在非常例外的情況下，並且基於公眾利益而別無他法時，政府才會尋求釋法。

¹² 劉港榕訴入境事務處處長一案是終審法院於1999年審理的一宗居留權案件，亦是首宗終審法院須在應用《基本法》時考慮人大常委會所作解釋的案件。劉港榕及案中另外16名原訟人為香港永久居民在內地所生的子女，並據此聲稱享有居留權。入境事務處處長以他們持雙程證來港為由，向他們發出遣送離境令。該17名內地人反對將他們遣送離境的命令，所持理據是根據終審法院的解釋，他們均有資格獲得居留權。他們在原訟法庭向入境事務處處長提出起訴，以期撤銷有關的遣送離境令。原訟法庭於1999年3月30日裁定入境事務處處長勝訴。原訟人遂向上訴法庭提出上訴。在人大常委會於1999年6月26日對《基本法》第二十二條第四款及第二十四條第二款第(三)項作出解釋之前，上訴法庭於1999年6月11日推翻原訟法庭的裁決。入境事務處處長其後就上訴法庭的決定向終審法院提出上訴。終審法院裁定，劉港榕及其他16名原訟人無權獲得香港居留權，同時亦裁定人大常委會無須待法院要求才可行使解釋權。

人大常委會釋法對法律程序的影響

25. 部分議員質疑，既然終審法院已就居留權一案作出判決，政府再尋求人大常委會釋法是否恰當。他們認為，行政長官在終審法院作出判決後決定尋求人大常委會釋法，等同有意推翻終審法院的判決，而此舉會損害終審法院的終審權。

26. 政府當局回應，有關政府在終審法院席前的法律程序中敗訴後，試圖透過提請人大常委會釋法以推翻終審法院的判決，此說法實屬誤解。人大常委會於1999年6月作出的釋法，並未推翻終審法院在1999年1月就居留權一案所作的判決。儘管有人大常委會的釋法，終審法院裁定若干人勝訴的結果不會改變。香港法院只在審理日後案件時，才受人大常委會的解釋所約束。

27. 政府當局重申，行政長官只會在極其特殊的情況下，才會提請人大常委會釋法。行政長官亦不會每次政府在終審法院敗訴，便提請國務院要求人大常委會釋法。鑒於釋法會帶來不理想的副作用，政府當局同意只有在別無他法時才尋求釋法。

司法獨立及法治

28. 有議員關注到，行政長官提請國務院尋求人大常委會解釋《基本法》，會影響本港的司法獨立及法治。根據《基本法》第一百五十八條第二款，人大常委會授權香港特區法院在審理案件時對《基本法》關於香港特區自治範圍內的條款自行解釋。此外，根據在香港實行的普通法，法院具有解釋法律的權力。

29. 政府當局表示，人大常委會解釋《基本法》的權力屬香港憲法制度的一部分。該權力源自《中華人民共和國憲法》第六十七條第(四)項及《基本法》第一百五十八條第一款。《基本法》第一百五十八條第一款所賦予的解釋權是全面及不受限制的，其行使並不受《基本法》第一百五十八條第二款和第三款約束或限制。因此，人大常委會行使解釋《基本法》的權力，沒有亦不會有損香港的司法獨立或法治。

30. 政府當局進一步表示，終審法院的終審權與屬於人大常委會的最終解釋權有別。終審權屬香港法院所有，因此所有案件應在香港審結。中央亦授權香港法院自行解釋《基本法》，但這無損人大常委會作出解釋的權力。《基本法》第一百五十八條第一款賦予人大常委會的解釋權並不受《基本法》第一百五十八條第二款和第三款約束或限制。有鑒於此，人大常委會所作的任何解釋均不會削弱終審法院的地位。這只會反映《基本法》所明確規定終審法院及人大常委會分別擔當的角色。

香港既沒有最終解釋權，因此亦無所謂該權力被剝奪的問題。

尋求釋法而不是修改《基本法》

31. 部分議員認為在處理居留權案件及行政長官的任期時，根據《基本法》第一百五十九條修改《基本法》較尋求人大常委會釋法為佳。

32. 政府當局強調有需要提請人大常委會釋法，因為要處理急須解決的居留權案件及進行第二屆行政長官選舉以填補空缺。根據《基本法》第一百五十九條，在向全國人民代表大會(下稱"全國人大")提出修改《基本法》的議案前，須經香港特區的全國人大代表三分之二多數、立法會全體議員三分之二多數和行政長官同意。此外，全國人大會議每年只會舉行一次。相反，尋求人大常委會釋法無須事先取得同意，而人大常委會會議每兩個月舉行一次。因此，如果政府當局決定提請人大常委會釋法，並不需要等候太久。

33. 政府當局又表示，憲制文件不應輕言修改。在政府當局考慮提出法案以修訂《基本法》前，需要一段時間觀察《基本法》如何運作。如認為絕對有此必要，政府當局會着手草擬法案以便進行修訂。

34. 部分議員認為，在2004年所作的釋法，就修改行政長官及立法會的產生辦法列出了兩項額外條件¹³，而該兩項條件是原來《基本法》的附件中所無，故2004年的釋法實際上可視為對《基本法》的修訂。

恰當的法律程序

35. 政府於1999年就居留權案件及於2005年就行政長官的任期提請人大常委會釋法前，均並未諮詢公眾，部分委員對此表示不滿。

36. 關於1999年對居留權案件的釋法，政府當局表示已把19冊有關居留權問題的公眾意見書，連同行政長官報告一併提交國務院。而關於2005年對行政長官的任期的釋法，署理行政長官亦已把社會各界對新行政長官任期的意見一併提交。

設立規管行政長官提請人大常委會解釋《基本法》的正式機制

37. 司法及法律事務委員會部分委員同意香港大律師公會所提出的關注，認為提請人大常委會釋法的程序應更具透明度，包括應事先徵詢公眾的意見。對於行政長官日後應如何及何時提請人大常委會解釋《基本法》，委員意見紛紜。有鑒於此，委員要求政府當局設立規管行政長

¹³ 詳情請參閱第8段。

官尋求解釋《基本法》的正式機制。

38. 政府當局表示，社會上有意見認為，就提請人大常委會釋法設立正式機制及程序，可能會把提出此類要求合理化。政府當局指出，在人大常委會過往每次解釋《基本法》時，立法會及其有關委員會均在釋法前後進行討論。政府當局進一步表示，鑒於所涉及的事宜相當複雜，政府當局在決定未來路向前，必須審慎考慮有關要求。

最新發展

39. 政府當局將於2013年5月28日向事務委員會簡介提請人大常委會解釋《基本法》的程序。

相關文件

40. **附錄**載有相關文件一覽表，該等文件可於立法會網頁 (<http://www.legco.gov.hk>)取覽。

立法會秘書處
議會事務部4
2013年5月24日

**提請解釋《基本法》的程序
相關文件一覽表**

委員會	會議日期	文件
內務委員會	1999年5月8日	會議議程 會議紀要
	1999年5月10日	逐字紀錄本
	1999年5月18日	逐字紀錄本
	1999年5月19日	逐字紀錄本
立法會	1999年5月19日	會議過程正式紀錄 第34至61頁(議案)
	1999年5月26日	會議過程正式紀錄 第33至51頁(議案)
	1999年6月2日	楊森議員就"政府提請全國人大常委會解釋《基本法》條文的立法原意和目的"提出口頭質詢的會議過程正式紀錄
政制事務委員會	1999年6月3日	會議議程 會議紀要
	1999年6月12日	逐字紀錄本
	1999年6月15日	逐字紀錄本
	1999年6月25日	會議議程 會議紀要
立法會	2000年3月8日	劉慧卿議員就"公布香港特別行政區基本法委員會的意見"提出書面質詢的會議過程正式紀錄

委員會	會議日期	文件
司法及法律事務委員會	2000年4月18日	會議議程 會議紀要
	2000年6月20日	會議議程 會議紀要 CB(2)2359/99-00(04)號文件
政制事務委員會	2004年3月31日	會議議程 會議紀要
	2004年4月16日	會議議程 會議紀要
立法會	2004年4月22日	會議過程正式紀錄 第127至223頁(議案)
	2004年5月5日	會議過程正式紀錄 第133至211頁(議案)
	2004年5月19日	會議過程正式紀錄 第161至274頁(議案)
	2004年6月2日	李柱銘議員就"全國人民代表大會常務委員會關於《基本法》的解釋及2007年行政長官和2008年立法會產生辦法有關問題的決定"提出書面質詢的會議過程正式紀錄
政制事務委員會	2005年3月21日	會議議程 會議紀要
立法會	2005年4月6日	會議過程正式紀錄 第103至292頁(議案)
《行政長官選舉(修訂)(行政長官的任期)條例草案》委員會	2005年4月21日	會議議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
立法會	2005年5月4日	馮檢基議員就"可能存在不同理解的《基本法》條文"提出書面質詢的會議過程正式紀錄
	2005年5月11日	會議過程正式紀錄 第140至217頁(議案)
民政事務委員會	2006年3月10日	會議議程 會議紀要
司法及法律事務 委員會	2012年2月27日	會議議程 會議紀要
	2012年5月28日	會議議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部4
2013年5月24日