



公民黨就《廣深港高鐵(一地兩檢)條例草案》意見書

自 2010 年立法會財務委員會通過高鐵撥款，對於西九龍港深廣高鐵站的「一地兩檢」方案，當局一直不願意提供其法律基礎及實質安排，直至去年 7 月，政府才公布落實「一地兩檢」有關方案的安排，其顯然違反《基本法》。公民黨認為，政府當局無法解釋「一地兩檢」的憲制及法律基礎，亦迴避法律學者、議員和市民對有關法律基礎的質疑，拒絕公開相關資訊。在公布方案後，香港政府與廣東省簽署有關「一地兩檢」的合作安排，然後由全國人民代表大會常務委員會（下稱「人大常委會」）以決定形式批准已經簽訂的合作安排。香港政府在沒有進行公眾諮詢的前提下，便直接草擬《廣深港高鐵(一地兩檢)條例草案》（下稱「草案」）交由立法會審議，利用扭曲的議會制度強行通過涉及重大憲制及法律問題的草案，公眾無從提出異議，完全違反法律基礎及程序公義。

《決定》毫無疑問違反《基本法》

草案的弁言聲稱本地立法將以以下兩份文件作其法律基礎：(1) 香港政府與廣東省人民政府於 2017 年 11 月 18 日簽訂的《內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍站設立口岸實施「一地兩檢」的合作安排》（下稱「合作安排」）及 (2) 全國人民代表大會常務委員會於 2017 年 12 月 27 日通過的《關於批准〈內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍站設立口岸實施“一地兩檢”的合作安排〉的決定》（下稱「人大決定」）。公民黨認為，基於以下原因合作安排及人大決定均不能作為草案的立法基礎。

首先，《基本法》第 18(1)條給予香港人的保障是絕對的，條文清晰而沒有詮釋空間，亦明確指出：「全國性法律除列於本法附件三者外，不在香港特別行政區實施。」既然適用於西九龍高鐵站內地口岸區實行「一地兩檢」的法律並不列於附件三，亦不符合第 18(3)條可以列於附件三的內地法律的條件，即「...任何列入附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律」，內地法律無法在西九龍高鐵站實施。鑑於第 18 條清晰地給予香港特別行政區和香港人免於內地應用法律的保護，內地口岸區及位於香港邊界以內行駛的高鐵車廂毫無疑問亦在香港境內及香港司法管轄區以內，無論是以合作安排、人大決定或草案試圖將六

www.civicparty.hk

地址：香港北角屈臣道4-6號海景大廈B座2樓202室

Address : Unit 202, 2/F, Block B, Sea View Estate, 4-6 Watson Road, North Point, Hong Kong

電話 Tel : 2865 7111 傳真 Fax : 2865 2771 電郵 Email : contact@civicparty.hk

The Civic Party Limited (company number 1030722) is a company limited by guarantee incorporated under the laws of Hong Kong.
The address of the Registered Office is Unit 202, 2/F, Block B, Sea View Estate, 4-6 Watson Road, North Point, Hong Kong.



保留事項以外的所有內地法律適用於香港範圍內的內地口岸區，都不能將全國性法律、內地法律適用於香港境內，因此草案明顯違憲。

其次，草案試圖劃出位於香港境內的西九龍高鐵站地下二、三層約 10.5 萬平方米，稱為「內地口岸區」，並將有關範圍「視為處於香港以外並處於內地以內」，令內地司法管轄權適用於有關範圍，亦明顯違反《基本法》。《基本法》第 80 條訂明香港司法管轄區適用於香港境內，即「香港特別行政區各級法院是香港特別行政區的司法機關，行使香港特別行政區的審判權。」中華人民共和國國務院令（《基本法》文件十一）亦明確列出香港特別行政區區域界線，有關條文和文件非常清晰，並無例外，因此在任何情況下都無法修改或以本地立法形式修改香港的邊界及/或香港的司法管轄區使用範圍。

再者，人大常委會及香港政府指「一地兩檢」因不適用於全港及所有香港居民，所以並不違反《基本法》第 18 條，亦符合憲法測試 - 統稱「相稱驗證準則（proportionality test）」，即有關限制是否為了達致合法目的並與達致該目的有合理關聯、有否超逾為達致該目的所需者（或是否明顯欠缺合理基礎）、及是否已在整體利益與個人權利之間取得公正平衡（統稱「相稱驗證準則」）。公民黨認為基於以上兩個論點，這個解釋不能成立，並重申《基本法》給予香港特別行政區及香港市民不引用內地法律及內地司法管轄權的保護是絕對的。全國性法律、內地法及內地司法管轄權，除非符合《基本法》第 18 條的條件，否則不能在港實施，《基本法》作為訂明中央和香港特別行政區關係的憲制性法律，並沒有列明有任何例外情況。另外，政府亦未能提供任何案例或落實《基本法》前的任何文件支持「一地兩檢」可以通過相稱驗證準則，因此《基本法》之下根本不能實施「一地兩檢」。

政府一直解釋，「一地兩檢」以「三步走」形式進行，此舉充分體現香港特區享有高度自治權。但人大常委會批准《合作安排》以後，對「一地兩檢」安排的各項管轄權有詳細規範，同時已納入本地法案的內容，使立法會沒有空間討論或作出修改。公民黨認為，此舉如同由人大常委會直接為香港立法，嚴重損害「港人治港，高度自治」。人大常委會將「一地兩檢」包裝為「一國兩制」實踐中遇到的新情況，試圖將「一地兩檢」合法化。當公眾向政府和內地官員提出質疑，則以人大常委為中國憲制中的最高及最終權力機關，其決定不容挑戰

www.civicparty.hk

地址：香港北角屈臣道4-6號海景大廈B座2樓202室

Address : Unit 202, 2/F, Block B, Sea View Estate, 4-6 Watson Road, North Point, Hong Kong

電話 Tel : 2865 7111 傳真 Fax : 2865 2771 電郵 Email : contact@civicparty.hk

The Civic Party Limited (company number 1030722) is a company limited by guarantee incorporated under the laws of Hong Kong.
The address of the Registered Office is Unit 202, 2/F, Block B, Sea View Estate, 4-6 Watson Road, North Point, Hong Kong.

作為解釋，是不合法和無理據，只是試圖將人治凌駕法治合理化。

內地口岸區衍生的法律及行政問題

公民黨質疑，即使《草案》第 6(2) 條寫明「設立內地口岸區並不影響香港行政區域範圍」，但在實際執行上，內地口岸區已徹底地劃出香港行政區域範圍。《合作安排》第 3、4 及 7 條規限的保留事項是絕少數涉及高鐵營運的管理事宜，內地口岸區的司法管轄權將會是屬於內地政府的非保留事項。日後高鐵乘客即使仍身處香港，但不獲《基本法》第三章 - 居民的權利和義務及本地的《香港人權法案》(第 383 章) 保障。另外，《香港人權法案》的保障以《公民權利和政治權利國際公約》(下稱「公約」)作為基礎而訂明，並於回歸時由《基本法》第三十九條確認。就草案的「一地兩檢」安排，公約以及公約有關權利將不會在香港境內的有關地方實施。根據國際法，當公約的權利已經伸延至某一地方時，並沒有退出(denunciation)機制，因此草案的安排從根本上違反人權法。

草案同時衍生其他行政問題，例如香港鐵路公司有何法律基礎，根據《香港鐵路附例》以「過境限制區」形式管理「香港口岸區」和「內地口岸區」。這代表日後港鐵將有權決定誰可進入雙方的口岸區，而非由政府根據《公安條例》設立禁區管理，公眾亦無從得知港鐵根據甚麼準則作出批准，此安排欠缺透明度。另外，由港鐵管理本港與內地之間的行政和司法管轄邊界，亦沒有先例可循。

立法會不能通過違憲法案

《基本法》第 11 條確立法會不得通過違憲草案：「香港特別行政區立法機關制定的任何法律，均不得同本法相抵觸」；特區政府在未能提供理據確立草案中「一地兩檢」方案的合法性的情況下，應撤回草案。

2018 年 3 月
公民黨

www.civicparty.hk

地址：香港北角屈臣道4-6號海景大廈B座2樓202室

Address : Unit 202, 2/F, Block B, Sea View Estate, 4-6 Watson Road, North Point, Hong Kong

電話 Tel : 2865 7111 傳真 Fax : 2865 2771 電郵 Email : contact@civicparty.hk

The Civic Party Limited (company number 1030722) is a company limited by guarantee incorporated under the laws of Hong Kong.
The address of the Registered Office is Unit 202, 2/F, Block B, Sea View Estate, 4-6 Watson Road, North Point, Hong Kong.