

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)890/17-18 號文件

檔 號：CB1/SS/8/17

內務委員會文件

《國際組織(特權及豁免權)(新開發銀行)令》小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《國際組織(特權及豁免權)(新開發銀行)令》小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

2. 據立法會參考資料摘要(檔號：B&M/2/1/12C)所述，新開發銀行是一家多邊發展銀行，以為金磚國家¹及其他新興經濟體和發展中國家的基礎設施建設和可持續發展項目籌措資金而動員資源為創立目的，作為現有多邊和區域金融機構的補充，促進全球增長與發展。該行總部設於中國上海，並在 2016 年 2 月開始營運。

3. 附於《關於成立新開發銀行的協議》("《協議》")的《關於新開發銀行的協定》("《協定》")第 28 至 34 條和第 36 條訂明新開發銀行及其人員的地位、豁免權、特權和免稅權，使該行能夠實現其宗旨和執行其職能。

4. 《協定》第 35 條明確規定，新開發銀行所有成員須在各自境內把這些規定付諸實施。中國作為新開發銀行成員，有責任把相關規定在其境內實施。

5. 根據《基本法》第十三條，中央人民政府("中央政府")負責管理與香港特別行政區("香港特區")有關的外交事務。授予

¹ 金磚國家包括中國、巴西、俄羅斯、印度及南非。

國際組織特權和豁免權，屬外交事務範圍。經諮詢香港特別行政區政府("特區政府")後，《協議》自 2017 年 8 月起在香港特區實施。

6. 《國際組織(特權及豁免權)(新開發銀行)令》("《命令》")由行政長官會同行政會議根據《國際組織(特權及豁免權)條例》(第 558 章)("《條例》")第 3 條作出。該命令宣布，載於《協定》的若干條文(即第 28 至 33 條和第 36 條及第 34 條的部分條文)在香港具有法律效力。《命令》將自 2018 年 6 月 1 日起實施。

《命令》

7. 《命令》的主要條文如下——

- (a) 第 3 條宣布《命令》的附表所指明的《協定》條文在香港特區具有法律效力；及
- (b) 附表載述《協定》在香港特區具有法律效力的條文，即——
 - (i) 第 28 條——關於新開發銀行在各成員國境內享有相關地位、豁免權、免稅權和特權，以實現該行宗旨及執行其所負職能；
 - (ii) 第 29 條——關於新開發銀行的法人資格的條文；
 - (iii) 第 30 至 32 條——關於新開發銀行享有相關司法程序豁免權，以及在財產和資產、檔案和文件，以及公務通訊等方面享有特權和豁免權的條文；
 - (iv) 第 33 條——關於新開發銀行人員以公務身份作出的作為享有相關法律程序豁免權，以及在入境限制及其他方面享有特權和豁免權的條文；
 - (v) 第 34 條——關於新開發銀行及其人員享有免稅權的條文；及

- (vi) 第 36 條——關於新開發銀行可放棄豁免權、特權和免稅權的條文。

小組委員會

8. 在 2018 年 4 月 13 日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，研究《命令》。梁繼昌議員獲選為小組委員會主席。小組委員會曾與政府當局舉行一次會議，以審議《命令》。小組委員會的委員名單載於**附錄**。

小組委員會的商議工作

9. 小組委員會普遍支持《命令》。在進行商議工作期間，小組委員會研究了多項事宜，包括獲授予特權及豁免權的國際組織在香港設立代表辦事處的程序、香港無須徵求中央政府批准而可自行向國際組織授予特權及豁免權的機制(如有的話)、放棄特權及豁免權，以及《命令》所載條文的詮釋。小組委員會的商議工作載於下文各段。

國際組織在香港設立代表辦事處

10. 鑒於在已根據《條例》獲授予特權及豁免權的 12 個國際組織之中，部分組織並沒有在香港設立辦事處，部分委員(包括陳振英議員及楊岳橋議員)問及任何該等國際組織在香港設立辦事處的程序。

11. 政府當局表示，特區政府將須與擬在香港設立辦事處的國際組織磋商其辦事處的相關具體要求，而該國際組織須與中央政府簽訂東道國協議，藉以向該國際組織及其人員授予特權及豁免權。為使上述協議就該國際組織及其人員所訂的特權及豁免權在香港具有法律效力，必須以根據《條例》訂立命令的方式制定本地法例。

授予特權及豁免權的權力

12. 委員察悉，根據《基本法》第一百五十一條，香港可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域，與世界各國、各地區及國際組織訂立某些國際協議。部分委員(包括胡志偉議員)詢問，現時是否設有任何機制，讓香港可自行在該等協議中授予該等國際組織特權及豁免權(舉例而言，如相關

國際組織擬在香港設立區域辦事處)，而無須徵求中央政府批准；若無此項機制，相關的法律理據為何。

13. 政府當局表示，授予國際組織特權和豁免權並不屬於《基本法》第一百五十一條內的範圍，而是屬於中央政府按《基本法》第十三條負責管理與香港特區有關的外交事務範疇。特區政府依據《基本法》第一百五十一條與國際組織簽訂協議時，並沒有權單獨地授予該國際組織特權和豁免權。特區政府必須得到中央政府的授權才可授予一個國際組織特權和豁免權(包括擬在香港設立區域辦事處的國際組織)，不論特區政府是否有關成立該國際組織的協議其中之一簽署方。

放棄特權及豁免權

14. 楊岳橋議員察悉，根據《命令》附表所載的《協定》第 36 條，新開發銀行的董事會可放棄新開發銀行獲授予的任何豁免權、特權及免稅權。他詢問，行使放棄特權及豁免權的方式為何。

15. 政府當局表示，新開發銀行的人員以公務身份執行職務時，可享有獲授予的特權及豁免權。根據《協定》第 36 條，新開發銀行可在某些情況下(包括特權及豁免權遭其人員濫用)，放棄授予其人員的特權及豁免權。一般而言，新開發銀行會主動行使放棄特權及豁免權的權利。如須放棄特權及豁免權，新開發銀行會通知特區政府及按適當情況通知中央政府，而特區政府會以書面方式與新開發銀行確認該行放棄特權及豁免權一事。此外，如特區政府知悉新開發銀行的人員濫用任何特權或豁免權，特區政府可在與新開發銀行妥為核實並確認有關的濫用情況後，向新開發銀行提出該行會否放棄有關的特權或豁免權。

條文的詮釋

16. 何君堯議員詢問，《命令》為何沒有就"公務通訊"(《命令》附表所載的《協定》第 32 條)和"高級職員"及"普通職員"(《命令》附表所載的《協定》第 33 條)等用語提供定義；而沒有定義會否導致詮釋方面的問題或引起爭議。

17. 政府當局表示，《協議》及《協定》均沒有明文訂明何議員所提述的用語的定義。鑒於《命令》旨在使《協定》中關乎地位、特權及豁免權的若干條文在香港具有法律效力，因此《命令》的附表僅載列該等條文。

18. 政府當局進一步表示，《協定》第 45 條訂明，任何成員與新開發銀行之間或新開發銀行任何成員之間如對《協議》條文的詮釋有任何疑問，應交由董事會決定。一旦出現訴訟，法庭會整體考慮《協議》及《協定》，作為詮釋《命令》的附表所載條文的語境。一般而言，法院會以與國際協議本身一致的方式來詮釋實施該國際協議的本地法例。關於"高級職員"及"普通職員"這兩個用語，政府當局表示，相關國際組織的慣常做法是向特區政府提供一份名單，列明將分類為"高級職員"或"普通職員"的人員及其職級，因此不會出現不明確的問題。

草擬方面的事宜

19. 小組委員會的法律顧問指出，《國際組織(特權及豁免權)(歐洲復興開發銀行)令》(第 558L 章)所載條文與《命令》的條文類似，但《命令》的草擬方式與之不同：《命令》第 2、3(3)及(4)條的英文文本並沒有提述 "Agreement on the New Development Bank" (《關於成立新開發銀行的協議》)、"New Development Bank" (新開發銀行)、"member" (成員)及 "local nationals" (當地國民)這些用語的中文翻譯。法律事務部曾向政府當局查詢採用不同的草擬方式的原因。

20. 政府當局回應時解釋，律政司近期作出檢視後，採納了新的草擬方式。據政府當局所述，《協議》的正本以英文簽訂，並沒有正式中文文本或正式中文名稱。為協助中文讀者識別《協議》，並了解《協定》相關條文的內容，《命令》的中文文本載有《協議》的非正式中文名稱及《協定》相關條文的中文譯本。《命令》第 2、3(3)及(4)條的英文文本中對 "Agreement" (《協議》)及其他述語的定義載有正式英文名稱及該等述語的英文版本，足以準確界定《協議》和《協定》的相關述語，因此無須再在英文文本中加入中文譯名及述語的中文翻譯。據政府當局所述，日後的法例將以新的方式草擬。基於政府當局的上述解釋，法律事務部認為《命令》所採用的新草擬方式不會引起詮釋方面的問題。

建議

21. 小組委員會已完成《命令》的審議工作，將不會就《命令》提出修訂。何君堯議員已代表小組委員會主席在 2018 年 4 月 27 日的內務委員會會議上口頭匯報小組委員會的商議工作。

徵詢意見

22. 謹請議員察悉小組委員會的上述商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 1
2018年5月2日

《國際組織(特權及豁免權)(新開發銀行)令》小組委員會

委員名單

主席 梁繼昌議員

委員 黃定光議員, GBS, JP
胡志偉議員, MH
姚思榮議員, BBS
張華峰議員, SBS, JP
楊岳橋議員
何君堯議員, JP
陳振英議員

(總數：8名委員)

秘書 羅英偉先生

法律顧問 鄭喬丰女士