

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1814/08-09號文件

檔 號：CB2/SS/12/08

2009年6月12日內務委員會會議文件

有關領事事宜的附屬法例小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報有關領事事宜的附屬法例小組委員會的商議工作。

小組委員會

2. 在2009年5月8日的內務委員會會議上，議員成立小組委員會，研究於2009年4月30日刊登憲報與領事事宜有關的9項附屬法例。該等附屬法例已於2009年5月6日提交立法會省覽。

3. 小組委員會由涂謹申議員擔任主席，曾與政府當局舉行兩次會議。小組委員會的委員名單載於**附錄**。

附屬法例

4. 小組委員會研究的9項附屬法例為 ——

- (a) 《領事關係(增補特權及豁免)(印度)令》(關於中華人民共和國(下稱"中國")與印度之間的領事條約)(第73號法律公告)；
- (b) 《領事館官員管理遺產條例(更改附表：印度)令》(關於中國與印度之間的領事條約)(第74號法律公告)；
- (c) 《領事協定(第3條的適用範圍)(印度)令》(關於中國與印度之間的領事條約)(第75號法律公告)；
- (d) 《領事關係(增補特權及豁免)(意大利)令》(關於中國與意大利之間的領事協定)(第76號法律公告)；

- (e) 《領事館官員管理遺產條例(更改附表：新西蘭)令》(關於中國與新西蘭之間的領事協定)(第77號法律公告)；
- (f) 《領事協定(第3條的適用範圍)(新西蘭)令》(關於中國與新西蘭之間的領事協定)(第78號法律公告)；
- (g) 《領事關係(增補特權及豁免)(俄羅斯)令》(關於中國與俄羅斯聯邦之間的領事條約)(第79號法律公告)；
- (h) 《領事館官員管理遺產條例(更改附表：俄羅斯)令》(關於中國與俄羅斯聯邦之間的領事條約)(第80號法律公告)；及
- (i) 《領事協定(第3條的適用範圍)(俄羅斯)令》(關於中國與俄羅斯聯邦之間的領事條約)(第81號法律公告)。

5. 該9項附屬法例的審議期限已藉立法會決議，由2009年6月3日延展至2009年6月24日。上述命令將於2009年7月17日開始實施。

背景

授予領事特權及豁免權的基本原則

6. 政府當局解釋，領事關係是主權國之間在雙方同意的基礎上建立的關係，旨在保護有關國家及國民的權利和利益，促進彼此友好關係並加強合作。

7. 授予領館人員特權及豁免權，用意不在於讓個人受惠，而在於確保領館人員代表派遣國有效執行職務。領館的主要職務如下——

- (a) 在接受國內保護派遣國及其國民的利益；
- (b) 增進派遣國與接受國間的商業、經濟、文化及科學關係的發展；及
- (c) 對派遣國國民給予各種所需協助。

有關領事特權及豁免權的國際公約及雙邊領事協定

8. 《維也納領事關係公約》(下稱"《維也納公約》")是一項多邊國際公約，把關於領事關係的國際法、設立和維持領館所涉

及的事宜，以及領事特權和豁免權，編纂為成文法則。《維也納公約》訂明的特權及豁免權的主要類別包括 ——

- (a) 領館館舍、檔案及文件不受侵犯；
- (b) 領事官員人身不受侵犯(干犯嚴重罪行者除外)；
- (c) 領事官員及領館僱員對其為執行領事職務而作出的行為免受管轄；
- (d) 豁免就執行領事職務所涉事項的作證義務；及
- (e) 免稅、免納關稅及免受查驗、免除個人勞務及捐獻。

9. 按照普通法的慣例，《維也納公約》內影響私人權利和責任或須對現行法例作出例外規定的條文，已透過《領事關係條例》(第557章)在香港特別行政區(下稱"香港特區")法例內具體訂明。該條例於2000年通過成為法例，提供了一個靈活的法律架構，利便在香港特區實施領事特權及豁免權。

10. 《維也納公約》第七十三條訂明，該公約並不禁止各國間另訂國際協定以確認、補充、延伸、或擴展該公約的各項規定。中國已與9個國家簽訂雙邊領事協定，該等協定均適用於香港特區。按照普通法的慣例，適用於香港特區的雙邊協定條文如影響私人權利和責任，或要求香港特區的現行法例作出例外規定，亦應藉本地立法予以鞏固，明確而具體地列出該等雙邊協定的有關條文。

小組委員會的商議過程

11. 小組委員會察悉，與授予加拿大領館增補領事職務有關的命令於2003年11月制定，而旨在令中國與英國、美國、澳大利亞及越南所簽訂的雙邊協定產生法律效力，並授予該等國家的領館及人員增補特權及豁免權及／或有關管理在香港特區的遺產的增補職務的各項命令，已於2005年7月生效。應委員的要求，政府當局提供了《維也納公約》所訂特權及豁免權與上文第4段所列各項命令內載述的增補領事特權及豁免權的比較，以方便小組委員會進行審議。

授予領館及人員增補特權及豁免(第73、76及79號法律公告)

12. 第73、76及79號法律公告內的命令載列授予印度、意大利及俄羅斯聯邦的領館的增補特權及豁免。該等增補特權及豁免的例子如下 ——

- (a) 就印度而言，非經領館館長或其指定人員同意，在任何情況下，不得進入領館館舍。此外，有關不得侵犯的規定延伸至涵蓋領館某些人員的住宅；
- (b) 就印度而言，領館和領事官員的交通工具免受搜查、扣留或執行措施；
- (c) 有關人身不受侵犯的規定延伸至涵蓋領館某些人員及其家屬；
- (d) 就印度及俄羅斯而言，有關領事官員及領館僱員獲豁免作證義務的規定，延伸至涵蓋其家屬；
- (e) 就印度而言，領館館舍和領館的設備、財產和交通工具免予任何形式的徵用；
- (f) 就印度及俄羅斯而言，領館成員或其家庭成員死亡時，死者的動產的遺產稅和一切其他有關的捐稅全獲免除；及
- (g) 專用於公務目的而擁有、租賃或以其他合法方式佔有的領館設備和領館交通工具，以及這些財產的獲得、佔有或維修的一切捐稅全獲免除。

整體事宜

13. 委員就不同程度特權及豁免的授予，詢問領館人員的分類及"領館成員"的定義。他們進一步詢問，特權及豁免的範圍是否涵蓋屬於接受國國民及永久居民的領館人員。

14. 政府當局表示，按照《維也納公約》所界定，領館人員有3類，即享有最多特權及豁免的領事官員、領館行政技術人員和領館服務人員。"領館成員"一詞指領事官員、領館行政技術人員和領館服務人員。根據《中國／印度領事條約》及《中國／俄羅斯領事條約》，屬於接受國國民或永久居民的領館行政技術人員或領館服務人員，不得享有有關公約所訂的特權及豁免，但如他們就其執行職務所涉及事項作證，或根據派遣國的法律有權拒絕提供證詞，則屬例外。

領事成員的住宅不受侵犯

15. 由於《中國／印度領事條約》把領館館舍不受侵犯延伸至領事成員的住宅，委員詢問該等領館人員的人數。政府當局表示，

香港的印度駐港總領事館約有40名領館人員。為執行中國向駐港的領館人員授予的特權及豁免，香港特區政府要求各領館館長(包括印度駐港總領事館)在其領事官員到任時，向禮賓處提供領事官員的個人資料，以便記錄在案。

交通工具

16. 《中國／印度領事條約》第二十八(二)條規定，領館和領事官員的交通工具免受搜查、扣留或執行措施。委員認為，"領館和領事官員的交通工具"一語過於含糊及籠統，在應用及執行上可能會有不同詮釋。他們要求政府當局澄清其涵義及涵蓋範圍，並向香港特區政府的執法部門提供清晰指引，以便實施該條文。

17. 政府當局表示，因應國際慣例，"領館和領事官員的交通工具"指有關領館／領事官員合法佔有的交通工具。交通工具可由有關領館／領事官員擁有或租賃。政府當局亦表示，在該條約首次在本港生效時，有關的政策局及部門已獲告知香港的印度駐港總領事館及其人員獲授予的特權及豁免。雖然如此，因應一名議員的意見，政府當局會再次提醒執法機關上文所載有關該條約第二十八(二)條的詮釋。

人身不受侵犯及管轄豁免

18. 在把授予領館人員的人身不受侵犯及管轄豁免延伸至其家庭成員方面，委員要求澄清"家庭成員"的定義，以及偶爾訪港的家庭成員及其同行人員例如護衛(如有的話)，會否享有如此授予的特權及豁免。

19. 政府當局表示，根據《中國／印度領事條約》及《中國／俄羅斯領事條約》，“家庭成員”一詞指由領館成員扶養並與其構成同一戶口的配偶、子女和父母。有關條約亦規定，領館成員的家庭成員自進入接受國國境之時起享有特權和豁免，而這適用於短暫逗留的家庭成員。政府當局進一步表示，特權和豁免是否適用於有關領館人員，將以領館館長所整理及提供的名單為依據。

20. 委員察悉，根據《中國／印度領事條約》第三十四(三)條，領館行政技術人員和領館服務人員不得予以逮捕或拘留，但遇犯嚴重罪行的情形，不在此列，而根據第三十五(二)條，該等人員執行領事職務時的行為不受接受國的刑事、民事和行政管轄。他們詢問"嚴重罪行"的定義，並關注到憑藉該兩項條文，干犯嚴重罪行的領館人員如就執行領事職務作出有關行為，不得予以檢控。

21. 政府當局表示，根據《領事關係條例》(第557章)第3(2)條，"嚴重罪行"須解釋為如屬首次定罪則可處高達5年監禁期或可處更重刑罰的罪行。政府當局進一步表示，根據《中國／印度領

事條約》第九條，領館官員須執行派遣國授權而不為接受國法律規章所禁止或不為接受國所反對的職務等。根據第三十五(二)條向領館人員授予的豁免應適用於該條約所訂的領事職務。

22. 委員察悉，根據《中國／印度領事條約》第三十五(三)(二)條，對於第三者就車輛在接受國內造成損失而提出的民事訴訟及因此而須支付補償的法律責任，領館人員不會獲得豁免。然而，他們關注到由於領館人員享有多種特權及豁免權，要追討有關領館人員須負責的補償，即使並非不可能，亦或會甚為困難。

23. 政府當局表示，《中國／印度領事條約》第四十六條及《維也納公約》第五十五條均規定，在不妨礙領事特權與豁免之情形下，凡享有此項特權與豁免之人員均負有尊重接受國法律規章的義務。遇有《中國／印度領事條約》第三十五(三)(二)條所訂明第三者就車禍提出民事申索的情況，有關人員必須按照法律支付補償。

24. 《中國／俄羅斯領事條約》第三十三條訂明，接受國應給予領事官員應有的尊重，採取適當措施防止領事官員的人身自由和尊嚴受到侵犯。關於該條文，一名委員表示不滿政府當局曾數次採取過度的措施(如作出不必要的街道閉封和交通改道措施)來阻擋示威者，因為他們的叫喊和標語被視為會侵犯訪港國家領袖的尊嚴。該委員要求政府當局以書面確實表明在何種情況下會採取第三十三條所述的措施。

25. 政府當局表示，《中國／俄羅斯領事條約》第三十三條中的"尊嚴"一詞，應結合該條文的整體上下文理解。一般而言，《中國／俄羅斯領事條約》第三十三條要求接受國採取適當措施，包括防止領事官員受到任何人實施的直接強迫性行為。政府當局又表示，"尊嚴"並非一個嶄新的概念，該詞語也用於《維也納公約》的不同部分，包括該公約第三十一(三)條(領館館舍不得侵犯)及第四十條(對領事官員之保護)。

領館檔案不受侵犯

26. 委員提及《中國／俄羅斯領事條約》第二十九條，並詢問某人接獲的領事公文會否屬於領館檔案不受侵犯的保障範圍；他們又要求政府當局澄清領館檔案的擁有權誰屬。政府當局回應時表示，《中國／俄羅斯領事條約》第二十九條有關領館檔案不受侵犯的規定只適用於領館的檔案。

授予領館及其人員有關管理遺產的增補職務(第74、75、77、78、80及81號法律公告)

27. 該6項命令載列在有關雙邊協定中訂明印度、新西蘭及俄羅斯聯邦3國領事官員可以履行的關乎管理遺產的增補職務。具體而言，該等國家的領事官員獲賦權 ——

- (a) 保護及保存有關國家的已故國民在香港特區內的遺產；
- (b) 維護有關國家國民就某死者在香港特區遺留的財產所享有的權利的利益；及
- (c) 接受有關國家國民因他人死亡而有權獲得的在香港特區內的款項或財產，以便轉交予該等國民。

28. 第74、77及80號法律公告是根據《領事館官員管理遺產條例》(第191章)作出的命令，旨在把印度、新西蘭和俄羅斯聯邦加入第191章的附表。第75、78及81號法律公告則是根據《領事協定條例》(第267章)作出的命令，指示第267章第3條適用於上述3國。

29. 委員察悉，政府當局修改了草擬方式，按照有關方式，第74、77及80號法律公告是由行政長官而非由政務司司長作出，這似乎與第191章第3條的規定不符，而上述法律公告的現行形式亦偏離了根據第191章發布同類命令(如上次發布的2005年第53及56號法律公告)的形式。他們要求政府當局澄清修改有關方式會否影響該等命令的法律效力。

30. 政府當局回應時解釋，根據第191章第3條，行政長官可藉憲報公布由政務司司長簽署的命令，更改第191章的附表。該賦權機制涉及兩個步驟：由行政長官作出更改附表的命令，以及由政務司司長發出有關該命令的公告。在2005年第53及56號法律公告中，上述賦權機制的兩個步驟以同一項文書完成。若以兩項文書執行第191章第3條所規定的賦權機制，會是更佳的草擬方式，故此，2009年第74、77及80號法律公告是行政長官為更改第191章的附表而作出的命令，而有關該等命令的公告則由政務司司長在第2595、2596及2597號政府公告中發出。政府當局進一步表示，建議的方式對2005年第53及56號法律公告的法律效力並無影響。

31. 委員對政府當局的建議大致上並無強烈意見或異議。小組委員會的法律顧問認為，雖然第3條可作不同的詮釋，但應不會影響該等法律公告的效力。小組委員會於2009年6月5日舉行會議後，一名委員亦對政府當局最近的做法提出了她的意見。按照該

名委員的理解，行政長官是獲第191章第3條賦權作出命令，而有關的命令須刊登憲報。行政長官可授權政務司司長發出公告，但該項授權並非強制性質。該條文基本上規定需要一項文書，文書表面須載明行政長官已作出命令，而文書可由行政長官或政務司司長簽署。換言之，每項法律公告均屬有效，無需再作任何政府公告。政府當局已察悉委員的意見。

32. 至於第191章第3條的中文本，委員察悉該文本與英文本並不一致，而應委員的要求，政府當局承諾會修改相關文本。

建議

33. 小組委員會支持該9項附屬法例。

徵詢意見

34. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

議會事務部2
立法會秘書處
2009年6月11日

附錄

有關領事事宜的附屬法例小組委員會

委員名單

主席 涂謹申議員

委員 吳靄儀議員

劉江華議員, JP

梁美芬議員

(合共 : 4位議員)

秘書 方慧浣女士

法律顧問 譚淑芳女士

日期 2009年5月22日