

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)221/15-16號文件

檔 號：CB4/SS/21/14

2015年11月20日內務委員會會議文件

《領事關係(增補特權及豁免)(柬埔寨)令》及 《領事關係(增補特權及豁免)(菲律賓)令》小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《領事關係(增補特權及豁免)(柬埔寨)令》及《領事關係(增補特權及豁免)(菲律賓)令》小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

背景

授予特權及豁免的基本原則

2. 領事關係是主權國之間透過共同協商而建立，旨在保護有關國家及國民的權利和利益，促進彼此友好關係和加強合作。按照一般既定做法，接受國會授予派遣國的領館及其人員當地一般居民或旅客所不能享有的特權及豁免。這些特權及豁免的授予是對等的，意即接受國和派遣國的領館人員在其派駐的領館轄區內均享有相同程度的特權及豁免。

3. 授予領館人員特權及豁免，用意不在於惠及個人，而在於確保領館人員代表派遣國有效執行職務。領館的職務包括——

- (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項所需協助。

授予特權及豁免(例如領館館舍不受侵犯)，對確保有關領館及其人員能有效地執行領事職務是必要的，因此，也是主權國之間建立領事關係的部分條件。

《維也納領事關係公約》

4. 在1963年訂立的《維也納領事關係公約》(下稱"《維約》")是多邊國際公約，把有關領事關係和設立領館所涉及的事宜的國際法規則，以及領事特權及豁免，編纂為成文法則。《維約》第73條訂明，該公約並不禁止各國間另訂國際協定以確認、或補充、或推廣、或引伸該公約的各項規定。《維約》訂明的特權及豁免大致上包括——

- (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(嚴重罪行除外)；
- (c) 為執行領事職務而實施的行為獲豁免受管轄；
- (d) 豁免就執行領事職務所涉事項的作證義務；以及
- (e) 免稅、免納關稅及免受查驗、免除個人勞務及捐獻。

按照普通法慣例，《維約》內影響私人權利和義務或需要對現行法例作出例外規定的條文，已藉《領事關係條例》(第557章)具體列明在香港特別行政區(下稱"香港特區")的法律內。

雙邊領事協定

5. 中央人民政府(下稱"中央政府")迄今已令到13項與個別主權國簽訂的雙邊領事協定適用於香港特區(這些協定的一覽表載於**附錄I**)。中華人民共和國(下稱"中國")與柬埔寨王國和菲律賓共和國分別簽訂了適用於香港特區的雙邊領事協定。協定讓這兩個國家駐香港特區的領館及其人員享有增補特權和豁免。

附屬法例

6. 由行政長官會同行政會議根據《領事關係條例》第4(1)條訂立的《領事關係(增補特權及豁免)(柬埔寨)令》(下稱"《柬埔寨令》")及《領事關係(增補特權及豁免)(菲律賓)令》(下稱"《菲律賓令》")分別宣布，柬埔寨王國及菲律賓共和國的

領館或與其相關的人士或上述兩者所享有在各有關命令中指明的增補特權及豁免，在香港特區具有法律效力。

7. 該等增補特權及豁免包括 ——

- (a) 代理領館館長享有與領館館長應享有的權利、便利、特權及豁免；
- (b) 領館館舍及領事官員的住宅不受侵犯；
- (c) 領館檔案不受侵犯；
- (d) 領事官員及其家庭成員的人身不受侵犯；
- (e) 領館館舍和領館的設備、財產及交通工具免予徵用；
- (f) 除某些民事訴訟外，領事官員、領館行政技術人員和領館服務人員、以及其家庭成員免受司法及行政管轄；以及
- (g) 領館成員或其家庭成員死亡時，免除死者的動產的遺產稅及一切有關捐稅。

8. 該兩項命令於2015年9月25日刊憲，並於2015年10月14日提交立法會。

小組委員會

9. 在2015年10月9日舉行的內務委員會會議上，委員同意成立小組委員會，對該兩項命令詳加研究。

10. 小組委員會由涂謹申議員擔任主席，曾舉行一次會議。小組委員會的委員名單載於**附錄II**。為使小組委員會有更充裕時間擬備報告，主席曾於2015年11月4日的立法會會議上動議一項議案，將該兩項命令的審議期限延展至2015年12月2日的立法會會議。

小組委員會的商議工作

11. 小組委員會察悉，該兩項命令大致上是相同的，並商定在審議期間只提述《柬埔寨令》。

主要的增補特權和豁免

12. 委員察悉，政府當局應法律顧問的要求(立法會CB(4)78/15-16(01)號文件)，提供了關於就13個已經與中國簽訂雙邊領事協定(該等協定適用於香港特區)的海外國家而授予領館、或與該等領館相關的人或上述兩者的7項主要增補特權及豁免(即上文第7(a)至(g)段所述者)的一覽表(附錄III)，當中特別提及下述事宜——

- (a) 加拿大、澳洲、新西蘭及韓國：雙邊領事協定沒有授予上文第7(a)至(g)段所述的7項增補特權及豁免，因此在一覽表中並沒有相關標示。
- (b) 意大利：因只有與上文第7(a)至(g)段所述者大致相同的增補特權及豁免會包括在一覽表內，因此意大利在一覽表中並沒有相關標示。

領館檔案

13. 政府當局回應委員的關注時表示，《柬埔寨令》附表第三十條訂明，"領館檔案在任何時間和任何地點均不受侵犯"。該條中"領館檔案"一詞的定義已予擴大，以同時涵蓋存儲介質儲存的資料(《柬埔寨令》附表第一條第(十一)項)。據政府當局所述，根據《領事關係條例》作出的命令中有關"領館檔案"的定義是反映相關雙邊領事協定的相應條文，而部分該等協定是於電子設備普及使用之前已經簽訂的。

14. 委員要求政府當局提供資料，闡述香港特區政府對"領館檔案"一詞的立場及法律理解，即在使用電子設備變得普及前已生效的雙邊領事協定，領館檔案是否只是指實體文件或亦涵蓋以電子方式儲存的文件。

15. 政府當局解釋，在以電子方式儲存數據的時代之前起草的《維約》第一條第(十一)項訂明，稱"領館檔案"者，謂領館之一切文書、文件、函電、簿籍、膠片、膠帶及登記冊，以及明密電碼、紀錄卡片及供保護或保管此等文卷之用之任何器具。從國際法的角度而言，《維約》中的"領館檔案"的定義並非盡列，而且包括以電子方式儲存的文件。因此，在香港特區的領館，其領館檔案包括以電子方式儲存的文件。

領事官員的住宅不受侵犯

16. 委員察悉，《維約》僅訂明領館館舍不受侵犯，但在已經與中國簽訂雙邊領事協定的13個海外國家之中，有8個已將此項不受侵犯的特權及豁免擴大至領事官員的住宅。審議中的《柬埔寨令》已在附表第二十八條反映了此項經擴大的特權及豁免。

家庭成員人身不受侵犯

17. 委員又察悉，除了《維約》所訂明的領事官員的人身不受侵犯之外，7個海外國家已將人身不受侵犯的特權及豁免擴大至領事官員的家庭成員。根據《柬埔寨令》附表第四十一條，領事官員和領館行政技術人員的家庭成員，分別享有該領事官員和該領館行政技術人員所享有的特權與豁免。舉例來說，領事官員的家庭成員可享有《柬埔寨令》附表第三十四條所訂明之人身不受侵犯的特權及豁免，即不得對其予以拘留或逮捕，並應採取適當措施防止他們的人身自由和尊嚴受到侵犯。

18. 政府當局回應委員的查詢時表示，在相關雙邊領事協定對"家庭成員"沒有明確定義的情況下，從國際法的角度而言，"家庭成員"¹通常指與領館成員共同生活的配偶和未成年子女。根據既定做法，領館成員來港後，禮賓處會要求有關領館成員提交其本人及其家庭成員的身份證明文件副本，以確定他們的關係。

領事官員的管轄豁免及其職務範圍

19. 委員關注到，職務範圍的界線為何，特別是在領事官員參與商業活動的情況下。

20. 政府當局提述《中華人民共和國和柬埔寨王國領事條約》，並請委員注意列述一般領事職務的第九條。根據第四十六條第(四)項，"凡從派遣國派入接受國的領館成員除了執行職務外，不得在接受國內從事其他職業或商業活動"。因此，根據該條約，領館成員除本身職務外，不應從事任何商業活動。

¹ 根據《柬埔寨令》附表第一條第(八)項，"家庭成員"指與領館成員共同生活的配偶和未成年子女。《菲律賓令》並無就"家庭成員"一詞作出定義。

涉及管理在香港特區內的遺產的領事職務

21. 委員從有關的立法會參考資料摘要(檔號：SF(10) in PROT CR 6/1126/98)得悉，與柬埔寨及菲律賓分別簽訂的雙邊領事協定亦就下列的增補領事職務作出規定——

- (a) 保護及保存該兩國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；以及
- (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。

22. 政府當局在答覆委員的詢問時解釋，有關事宜涉及根據《領事館官員管理遺產條例》(第191章)及《領事協定條例》(第267章)作出關於管理在香港特區內的遺產的其他四項命令。

立法會廢除或修訂該兩項命令的權力

23. 有委員關注立法會廢除或修訂該兩項命令的權力及廢除該兩項命令的後果。政府當局引述領事事務附屬法例小組委員會的法律顧問在2003年10月13日舉行的會議上所表達的意見(立法會CB(2)215/03-04號文件)。法律顧問表示，"雖然立法會可根據香港法律第1章第34條的規定對該4項附屬法例按先訂立後審議的程序處理，但由於該等法例屬於香港特區的對外事務，立法會只能將該等法例廢除或對其措詞用字作有限度修改，而不能修訂其實質內容"。

24. 政府當局進一步解釋，該等雙邊領事協定已根據《基本法》第十八條頒布並適用於香港特區的全國性法律——《中華人民共和國領事特權與豁免條例》，在香港特區產生法律效力。因此，與柬埔寨及菲律賓分別簽訂的雙邊領事協定已在香港特區具法律效力。然而，根據普通法的既定做法，透過本地立法鞏固雙邊協定的有關條文是審慎的。

25. 關於行文修訂方面，小組委員會的法律顧問請委員注意《柬埔寨令》附表的以下情況——

- (a) 英文文本 Article 30(第三十條)的標題 "Inviolability of the consular archives and documents" 中的 "and

documents"("及文件")沒有出現在對應的中文文本("領館檔案不受侵犯")中；及

- (b) 英文文本 Article 35(1)(e)(第三十五條第一款第(五)項)中的 "official functions" 及 "professional" 的對應中文文本分別是 "職務" 及 "職業"，而在先前為其他海外國家作出的類似命令所採用的相應用詞分別是 "公務" 及 "專業"。

26. 委員察悉政府當局的解釋，《柬埔寨令》的附表跟從使用該條約的相關條文，並應與該條約第一條(第(二)項及第(九)項除外)，以及第四十二條、第四十四條及第四十五條的條文一併理解。此外，根據該條約第五十條，該條約以中文、柬埔寨文和英文寫成，三種文本均同等作準。透過跟從使用該條約的相關條文，本地立法必須參照相關雙邊領事協定的正式文本(如有的話)的確切字眼。

建議

27. 小組委員會不反對該兩項命令，亦不會提出任何修訂建議。

徵詢意見

28. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部4
2015年11月18日

中央人民政府與外國簽訂
涉及授予領館特權及豁免的雙邊協定一覽表

	適用於香港特區的日期
1. 中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於英國在中華人民共和國香港特別行政區設立總領事館藉互換照會而達成的協議	1997年7月1日
2. 中華人民共和國政府與美利堅合眾國政府關於在香港特別行政區保留美國總領事館的協定	1997年7月1日
3. 中華人民共和國政府和意大利共和國政府關於在香港特別行政區保留意大利總領事館藉互換照會而達成的協議	1997年7月1日
4. 中華人民共和國政府和加拿大政府領事協定	1999年3月11日
5. 中華人民共和國和越南社會主義共和國領事條約	2000年7月26日
6. 中華人民共和國和澳大利亞領事協定	2000年9月15日
7. 中華人民共和國政府和印度共和國政府就《中華人民共和國和印度共和國領事條約》有關問題藉互換照會而達成的協議	2001年7月28日
8. 中華人民共和國和俄羅斯聯邦領事條約	2003年10月23日
9. 中華人民共和國和新西蘭領事協定	2006年4月23日
10. 中華人民共和國和日本國領事協定	2010年2月16日
11. 中華人民共和國和柬埔寨王國領事條約	2011年1月12日
12. 中華人民共和國和菲律賓共和國領事協定	2013年7月13日
13. 中華人民共和國和大韓民國領事協定	2015年4月12日

《領事關係(增補特權及豁免)(柬埔寨)令》及
《領事關係(增補特權及豁免)(菲律賓)令》小組委員會

委員名單

主席	涂謹申議員
委員	郭榮鏗議員 單仲偕議員, SBS, JP (合共：3名委員)
秘書	游德珊女士
法律顧問	戴敬慈小姐

授予領館及與其相關的人士的
主要增補特權及豁免比較一覽表

增補 特權及豁免 國家 ⁽¹⁾	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
意大利 (1997年7月1日)							
英國 (1997年7月1日)		✓ ²		✓		✓	
美國 (1997年7月1日)		✓		✓		✓	
加拿大 (1999年3月11日)							
越南 (2000年7月26日)	✓	✓		✓		✓	
澳洲 (2000年9月15日)							
印度 (2001年7月28日)	✓	✓		✓	✓	✓	✓
俄羅斯聯邦 (2003年10月23日)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
新西蘭 (2006年4月23日)							
日本 (2010年2月16日)		✓	✓				
柬埔寨 (2011年1月12日)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
菲律賓 (2013年7月13日)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
韓國 (2015年4月12日)							

¹ ()：相關雙邊領事協定開始適用於香港特別行政區的日期

² ✓：增補特權及豁免與相關項目的描述大致相同

授予領館及與其相關的人士的 主要增補特權及豁免比較一覽表

上文所載列的增補特權及豁免是指³：

- (a) 代理領館館長享有與領館館長應享有的權利、便利、特權及豁免；
- (b) 領館館舍及領館官員的住宅不受侵犯；
- (c) 領館檔案不受侵犯；
- (d) 領事官員及其家庭成員的人身不受侵犯；
- (e) 領館館舍和領館的設備、財產及交通工具免予徵用；
- (f) 除某些民事訴訟外，領事官員、領館行政技術人員和領館服務人員、以及其家庭成員免受司法及行政管轄；及
- (g) 領館成員或其家庭成員死亡時，免除死者的動產的遺產稅及一切有關捐稅。

³ (a)至(g)項是立法會LS82/14-15號文件第6段所載的增補特權及豁免。