

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)522/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB1/BC/10/98/2

《國際組織(特權及豁免權)條例草案》委員會

會議紀要

日 期 : 1999年3月22日(星期一)
時 間 : 下午4時30分
地 點 : 立法會大樓會議室B

出席委員 : 涂謹申議員(主席)
何秀蘭議員
李卓人議員
程介南議員

缺席委員 : 劉漢銓議員

出席公職人員 : 副行政署長
余志穩先生

助理行政署長
廖李可期女士

高級助理法律草擬專員
鄭劍峰先生

高級政府律師(國際法律)
潘英光先生

列席秘書 : 總主任(1)2
梁小琴女士

列席職員 : 助理法律顧問6
顧建華先生

高級主任(1)3
余麗琼小姐

I. 選舉主席

經程介南議員提名及何秀蘭議員附議，涂謹申議員當選為法案委員會主席。

II. 與政府當局會晤

(立法會參考資料摘要(檔號：CSO/ADM CR 1/2071/98)、立法會LS 97/98-99及CB(1)1027/98-99(02)號文件)

2. 主席詢問中央人民政府對條例草案的立場為何。副行政署長表示，其實中央人民政府認為條例草案是不必要的，因為有兩條按《基本法》公布後已在香港實施的全國性法律(即《中華人民共和國領事特權與豁免條例》及《中華人民共和國外交特權與豁免條例》)，已落實國際協議賦予國際組織在香港的特權及豁免權的有關條文。然而，政府當局認為全國性法律所採用的方法並不適合香港，因為香港是一個普通法司法管轄區。根據內地的法律制度，條約不需通過立法程序即可生效。與其他普通法司法管轄區一樣，由香港簽訂的國際協議，或由中央人民政府將其適用於香港的國際協議而產生的國際權利和義務，在香港並不自動具有法律的效力，而須通過法例，把此等國際協議從國際法律層面轉化為本地法律層面的規定。條例草案旨在提供一個法律架構，使行政長官會同行政會議有權作出命令，使授予國際組織的特權及豁免權在香港具有法律效力。中央人民政府並不反對政府當局提交條例草案。

3. 關於承擔條約義務一事，副行政署長證實，在回歸前，政府當局在這方面從未遇過任何問題，因為英國亦為一個普通法司法管轄區。若任何英國為締約一方的國際協議適用於香港時，香港便把有關的英國法例予以適應化修改，或藉提交本地法例，使該等協議在香港具有法律的效力。不過，在回歸後，由於香港仍然是一個普通法司法管轄區，而內地則是大陸法司法管轄區，情況便有所不同。因此，實有必要藉條例草案填補兩個不同法律制度的差距。他向委員保證，條例草案的草擬方式與性質相若的現行法例的草擬方式大致相同。

4. 李卓人議員對政府當局的解釋並不信服。他指出，根據現行《國際組織及外交特權條例》訂立的命令為附屬法例，須經立法會以不否決或不提出修訂的議決程序通過。然而，條例草案明文規定，《釋義及通則條例》第34條不適用於根據條例草案訂立的命令，所以無須經由立法會審議。副行政署長解釋，中國有國際義務，確保香港遵守中央人民政府在香港實施的國際協議。若立法會在此等協議轉化為市級法律時修訂協議的條文，中國便無法履行其國際義務。此外，由於把特權及豁免權賦予國際組織是外交事務，屬中國主權的管轄範疇，政府當局認為《釋義及通則條例》第34條並不適用於根據條例草案訂立的命令。

5. 在提及條例草案第2條有關“國際協議”的定義時，主席同意立法會可能不宜審議由中央人民政府在香港實施的國際協議所訂立的命令。然而，至於香港身為締約一方的國際協議，例如《相互法律協議》，立法會應有權審議根據該等協議訂立的命令。副行政署長表示，《基本法》第十三條雖列明香港可依照《基本法》自行處理有關的對外事務，但該條文不適用於賦予國際組織特權及豁免權一事上，因為這是外交事務事宜。高級政府律師(國際法律)補充，即使香港獲授權賦予某些國際組織特權及豁免權，有關國際協議亦須由中國核准方可生效。訂立條例草案第2(a)條的目的，是讓條文具有彈性，以便把此等協議包括在內。至於《相互法律協議》，高級政府律師(國際法律)強調，《相互法律協議》的性質與外交特權及豁免權的性質不同。此外，《基本法》第九十六條已就簽訂《相互法律協議》事宜作出規定，該條文列明在中央人民政府協助或授權下，香港可與外國就司法互助關係作出適當安排。

6. 關於落實國際協議一事，副行政署長表示，若干協議一俟獲得追認，便具有法律效力。然而，其他重要協議則須就其實施交換外交文件。中國與國際清算銀行就該銀行在香港設立地區辦事處而達成的東道國協定(該協定)便是一個典型的例子(該協定在會議席上提交委員參閱)。雙方簽訂主體協定後，香港亦與該銀行就在本港落實該協定中關乎該銀行的特權與豁免權的有關條文簽訂備忘錄。

7. 至於該備忘錄是否須由立法會審議，副行政署長回答時表示，由於該兩條全國性法律已落實該備忘錄，因此，該備忘錄無須由立法會審議。況且，該備忘錄只列出實施該協定中有關特權及豁免權的行政安排。主席認為，該備忘錄是由香港簽訂的協議，卻須憑藉該兩條全國性法律生效，而無須經過把此等國際協議從國際法律層面轉化為市級法律層面，實在令人感到混亂。此舉亦有違本條例草案的目的，即透過提交本地法例，使某些國際組織獲授予的特權及豁免權生效。他要求政府當局就此事提供書面解釋。

(會後補註：政府當局的回應已隨立法會CB(1)383/99-00號文件分發予各委員。)

8. 主席亦質疑政府當局假定立法會會修訂有關落實國際協議的理據。副行政署長重申，中國有國際義務，確保香港遵守由中央人民政府在香港實施的國際協議。若立法會在此等協議轉化為市級法律時修訂協議的條文，中國便無法履行其國際義務。然而，主席指出，若行政長官認為不能接納該等修訂，可拒絕簽署該附屬法例。副行政署長澄清，附屬法例無須獲得行政長官批署亦可生效。但主席指出，若全國人民代表大會常務委員會認為有關的附屬法例與《基本法》有所抵觸，可發還該附屬法例以便進行修訂。副行政署長回應時表示，在過渡期間，同時出現兩條互相矛盾的法例，將會引起混淆。

9. 程介南議員察悉香港既無權對中國作為締約一方所簽訂的國際協議作出修訂，而《基本法》第一百五十三條亦已制定使國際協議適用於香港的方法，他質疑是否仍有需要提出條例草案。副行政署長回答時表示，若此等國際協議不轉化為市級法律，政府當局及市民將難於知悉究竟哪些國際協議在香港具有法律效力。主席認為，這只是編輯上的問題，只要把有關協議納入《香港法例》，一如把《基本法》及《中華人民共和國憲法》納入《香港法例》的情況一樣，問題便可獲得解決。他對程議員的意見表示贊同，並指出若條例草案可劃定某些國際組織與香港有關方面在該等協議中的法律關係；或條例草案可澄清國際協議條文在適用於香港時的意義，才會顯得條例草案是必要的。副行政署長解釋，鑑於詮釋國際協議有關條文所涉及的工作量不少，兩且工作相當複雜，政府當局不可能把每項國際協議轉化為本地法例。因此，條例草案採用的方案，是把一項協議依附於一項命令，而該項命令會列明該協議中不適用於香港的條文，如有需要，更把該協議的各項條款加以解釋。鑑於此等命令具有法律效力，主席堅持該等命令須由立法會審議。副行政署長認為無此必要，因為此等命令根本不容修訂。

10. 主席認為，即使此等命令根本不容修訂，仍有需要由立法會加以討論，因為透過討論，可使議員加深瞭解授予有關國際組織的特權與豁免權所涵蓋範疇及其對市民的影響。他對政府當局不信任立法會表示失望。他指出，根據現時的建議，行政長官會同行政會議所訂立的命令，亦有可能抵觸由中央人民政府在香港實施的國際協議的條文。副行政署長表示，《基本法》第四十八(八)條規定，行政長官須執行中央人民政府發出的指令；而中央人民政府可指令行政長官修訂該等不符合協議條文的命令。然而，《基本法》並沒有廢除立法會所作決定的機制。

11. 主席認為，在回歸後，立法會審議賦予國際組織特權及豁免權的有關法例的權利受到剝削，是一項大倒退。副行政署長澄清，在回歸前，並非所有賦予國際組織特權及豁免權的法例均須由立法會審議。若賦予國際組織的特權及豁免權與根據《國際組織及外交特權條例》所規定者不符，香港便會藉直接公布的方式，採用英國的有關法例。主席堅持該等法例須經由立法會審議。他表示，若獲得通過的任何法例抵觸《基本法》，全國人民代表大會常務委員會可根據《基本法》第一百六十條的條文予以廢除。李卓人議員問及中國會否在簽訂適用於香港的國際協議前諮詢香港，副行政署長回應時證實會進行諮詢工作。但他強調，授予國際組織特權及豁免權屬外交事務，是中國作為主權國所獨力承擔的責任。

12. 關於落實條例草案一事，副行政署長表示，當行政長官會同行政會議根據條例草案就某個國際組織作出命令時，根據《國際組織及外交特權條例》就同一國際組織所作的命令(如有的話)即被廢除。當這些命令全部被廢除後，有關廢除該條例中就國際組織作出規定的條文便會開始生效。在該條例中就外交特權及豁免權作出規定的條文將予以保留。李卓人議員問及廢除《國際組織及外交特權條例》附表的

理據。副行政署長解釋，廢除附表1是要讓政府當局具有更大靈活性，在符合其國際義務的情況下，授予某一國際組織特權及豁免權。廢除附表2及附表3是因為該等附表主要關乎英聯邦秘書處的特權及豁免權。在回歸後，此等附表已屬過時。

13. 李卓人議員擔心，條例草案獲得制定成為法例後，因國際組織所享有的特權及豁免權而感到受屈的人士將不能再尋求法律申訴。他認為若中央人民政府並不堅持條例草案是有必要的話，政府當局應考慮撤回條例草案，使民權與外交特權與豁免權之間的衝突可繼續交由法庭處理。副行政署長表示，根據律政司的指示，該兩條全國性法律已使有關國際組織的特權及豁免權生效，任何人士擬挑戰此等特權及豁免權，將不會獲得成功；因此，實有必要提出條例草案，以免出現針對此等國際組織的不必要的訴訟。

14. 在提及該協定時，李議員察悉並關注到，國際清算銀行作為僱主，會獲免除遵守有關保障僱員的法例，例如《僱傭條例》。他問及當局有何措施保障本地僱員的權益。副行政署長表示，賦予國際組織特權及豁免權的目的，是協助此等組織在東道國履行其職責。因此，若干私人權利及責任難免有所削弱。他強調此問題並非僅在香港發生。至於免除遵守有關僱傭法例一事，副行政署長澄清，該協定第十二條規定，獲免除遵守此等法例的條文不適用於任何代表處以當地僱員身分聘請的人員。此外，本地僱員可要求國際清算銀行在僱用合約中放棄其特權及豁免權，使日後的糾紛可由本地法例處理。何秀蘭議員察悉國際清算銀行獲授予的特權及豁免權與《國際組織及外交特權條例》附表1所列明的特權及豁免權並不完全相同。她要求政府當局提供一個比較表，列明兩者不同之處。政府當局答應何議員的要求。

(會後補註：政府當局的回應已隨立法會CB(1)383/99-00號文件分發予各委員。)

15. 何秀蘭議員及主席認為，由於行政長官會同行政會議可根據條例草案第3(1)(b)條，訂定他們認為需要的條文，但現時對行政長官會同行政會議此一權力卻沒有適當的監察與制衡，他們對此深表關注。副行政署長澄清，條例草案第3(1)(b)條的適用範圍，只限於為施行或適用於該等國際協議中與特權及豁免權相關的所需條文，例如對某一協議中某些條款作出詮釋。任何在該範圍以外的條文，將會被視為超越權限。何秀蘭議員詢問政府當局有否就這方面的問題諮詢香港大律師公會及香港律師會。副行政署長表示，由於賦予特權及豁免權一事與外交事務有關，政府當局並不認為有需要進行諮詢。

16. 在回應何議員就條例草案第4條所提出的問題時，副行政署長證實，關於根據《基本法》第十九條第三段取得的證明文件及根據該條例草案第4(1)條取得的證明書，若遇到因該兩種證明文件之間的事實問題所引起的衝突或不一致的情況，須以《基本法》第十九條第三段取得的證明文件為準。

17. 委員普遍表示對條例草案有所保留。他們認為政府當局應進一步解釋因何需提交條例草案。他們並認為當局應解釋因何選擇提交條例草案，而非修訂《國際組織及外交特權條例》及該兩條法例的差別為何。與此同時，委員要求秘書致函香港大律師公會及香港律師會，徵詢他們對條例草案(其中包括條例草案第3(1)(b)條)的意見。

(會後補註：該等函件已於1999年3月23日發出。政府當局的回應已隨立法會CB(1)383/99-00號文件分發予各委員。)

III. 其他事項

18. 下次會議的日期將在收到有關參考文件後再行決定。

(會後補註：應政府當局要求及經主席同意，條例草案的審議工作將會暫停，以便讓《提供市政服務(重組)條例草案》委員會展開工作。)

19. 議事完畢，會議於下午6時30分結束。

立法會秘書處
1999年12月3日