

维也纳外交关系公约

作者：艾琳·登扎

国际法教授

导言

主权国家几乎普遍加入《维也纳外交关系公约》、缔约国履约程度极高、《公约》对国际法律秩序产生了影响，从这三方面来看，该公约可以说是在联合国编纂和逐步发展国际法框架内起草的最成功的文书。该文书取得成功，不仅是因为国际法委员会准备工作做得出色，出席会议的国家代表具备谈判技巧，而且还因为外交法基本准则长期稳定，制裁不履约行为的对等原则产生了效力。

历史渊源

许多民族之间的相互往来都不希望以征服和被征服为基础，古代就有一种惯例：使节或调解人是不可侵犯的（两国交兵，不斩来使）。这最初是一种宗教顾虑，使节或密使能够安全通行以谈判停战条件或协定从而解决争端，如果此项规定不为人们接受，国际关系就不会和平，实质性问题也得不到裁定。例如，古希腊城邦和古印度的各邦规定使节个人不容侵犯，但在罗马帝国和后来的拜占庭兴起后，这项规则便不被人看重了，因为古罗马和拜占庭均以征服而不是共存为目的。文艺复兴和十六世纪各种激烈的宗教纷争不断，在这个时期，现代意义上的外交复兴了，主权统治者之间确定了一项惯例，即使怀疑对其被派遣国的主权有阴谋的大使也会得到特别保护和刑事管辖豁免待遇。到 1648 年举行威斯特伐利亚大会之际，各主权国家之间将常驻使节定为处理国际事务的正常方式，又过了一个世纪，细则诞生了，规定大使及其随行家属和工作人员享有民事和刑事诉讼豁免，其使馆馆舍不可侵犯，他们免交关税和各种赋税。早期的作者，如 Grotius（1625 年）、Bynkershoek（1721 年）和 Vattel（1758 年）详细介绍了这些国际习惯法。

第一份编纂外交法某一方面的国际文书，是 1815 年维也纳代表大会通过的《等级规则》，它简化了关于外交使团团长分类的复杂规则，并规定代表团团长的位次由到任时间决定。在此之前，位次——保障谒见最高统治者和直接接受礼节荣誉——引起了许多令人不快的争端。直到泛美联盟国家之间起草了 1928 年《哈瓦那公约》之后，国家之间才开始编纂关于外交代表豁免和特权的法律，但该公约的术语和规则都没有充分反映时下的做法。更有影响力的是哈佛国际法研究所于 1932 年起草的本公约草案。

在联合国框架内建立国际法委员会开辟了综合编纂之路，以确认根深蒂固——即使不是得到普遍遵守——的国际法规则。在一些领域，各国的惯例还存在着分歧——特别是初等职员的特权和豁免、身为东道国国民的外交官的地位以及外交人员管辖豁免的例外程度——因此任何公约中都包含一项“逐步发展”要素和法律编纂问题。

谈判历史

维也纳会议的筹备工作采用了标准的联合国国际法编纂程序——适用于已有丰富的国家惯例、先例和学说的领域。1952年，南斯拉夫建议应当给予这一专题以优先权，在第六（法律）委员会讨论之后，大会请国际法委员会着手编纂外交往来和豁免法律，作为优先任务来抓。委员会任命瑞典的 Sandström 先生担任特别报告员，其报告成为 1957 年委员会通过条文草案的基础。大会第六委员会就这些条文进行了辩论，并将其发送给联合国所有会员国或其专门机构，以征求意见。委员会考虑了 21 个国家政府提出的意见，并于 1958 年编写了修订的扩展条文，并通过大会核准的一项决定建议以这些条文作为形成一项公约的基础。81 个国家参加了 1961 年 3 月 2 日至 4 月 14 日在维也纳举行的会议，并于 4 月 18 日签署了《公约》。

会议及其拟订的公约之所以取得成功，首先归功于以下事实：200 多年来，对外交关系进行规范的核心规则一直保持稳定。尽管设立使馆和与其通讯的方法发生了巨大变化，但其基本职能，即代表派遣国并保护派遣国利益及其国民利益、与接受国谈判、观察和报告当地情况及事态发展的职能仍然没有改变。第二，由于建立外交关系和设立常驻代表团是经过双方同意的，所以每个国家既是派遣国，也是接受国。在某种意义上，其本国驻外代表属于人质，如果国家违反了外交豁免规则，基于对等原则，代表们可能遭受苦难，甚至因为可能对特权或议定书的细微限制而受到惩罚。在 1961 年维也纳会议上，对立的国家集团之间总体上没有根本的利益冲突。

利益对称性的一种例外情况是使馆与其派遣国之间的通讯问题——在维也纳会议上这一点是显而易见的——派遣国是否有权安装和使用无线发报机可能是当时最有争议的问题。从使节及其携带的外交信件不容侵犯而言，派遣国与其驻外代表团之间的自由通讯权利早就有了规定——这样，任何干扰都只能是暗中的，一经发现会遭到拒绝，但是，在 1961 年，只有拥有先进技术资源的国家才能使用发报机。其他国家表示关切，这些发报机可能用来传播针对当地的反对宣传，由于发报机都放在不可侵犯的馆舍里，超出了接受国的管制范围，可能导致侵犯《国际电信公约》。全体委员会会议不顾重要国家的意愿，通过了一项修正案，明确要求使用无线发报机不仅要征得接受国的同意，而且要“按照接受国的法律和国际规定做好使用安排”。但是，在全体会议上，达成了一项妥协，上文加引号的语句被撤回，因其内容暗示接受国具有检查权。

这一实例说明，1961 年维也纳会议的与会代表愿意找到折衷的解决办法，使得公约最后案文令随后决定批准该公约的国家政府和国家议会可以接受，而不是咬定数字方面的优势不放。在外交邮袋这一备受争议的事项上也采用了同样具有建设性的办法。按照以往的外交惯例，如果接受国怀疑某个外交邮袋中装有未经允许的官方文件和设备之外的材料，接受国可以审问信使，然后派遣国可以将可疑邮袋原封不动地寄回，或者在两国当局监督下接受检查。这种做法是否应当保留，在国际法委员会长期存在着争议，但委员会最终决定，尽管派遣国有义务仅为装载供官方使用的外交文件或物品而使用邮袋，但无论如何都不能将邮袋开拆或扣留。虽然在会议上提出了许多修正案和论点，但此项规定最终被写入《公约》第 27 条。

以前的国家惯例不统一的第三个问题是，给予代表团行政和技术人员——没有外交官衔的初等职员，如秘书、翻译和高级安保人员——的豁免和特权程度。在某些国家，给予这些人员的豁免和特权与外交官相同，而在另一些国家，给予他们的豁免仅限于其官方行为。国际法委员会在激烈争论之后建议，应当给予他们充分的外交豁免和特权，出席会议的某些国家赞同这种做法，而别的国家则表示关

切——特别关切的是充分的海关特权有可能被滥用。会议将初等职员的海关特权限制为第一次到任携带的物品；之后，在会议由于未能商定给予行政和技术人员的豁免而看起来彻底失败时，会议接受了联合王国的折衷意见：上述人员享有充分的刑事诉讼豁免，但履行公务之外所实施的行为不能享有民事和行政诉讼豁免。因此，如果他们在履行公务之外或者由于其他与其使团工作无关的事项发生了交通事故，他们可能受到起诉。

主要条款

《维也纳公约》为独立主权国家之间基于同意而建立、维护和终止外交关系提供了全面的框架。《公约》具体阐述了外交代表团的职能、关于任命、宣布以某种方式做出违法行为的外交官为不受欢迎的人以及代表团团长位次的正式规则。

《公约》还阐述了特别规则——特权和豁免，使得外交使团不必担心在当地法律执行过程中受到胁迫或干扰，也可以放心地与其派遣国政府进行通讯。《公约》提出了关于撤回使团的规定，这可能是由于经济或实际安全原因，或者是由于因滥用豁免权或派遣国与接受国之间关系严重恶化而导致的外交关系破裂。在任何一种情况下——或者如果还没有建立常驻代表团，《公约》均提供了一个框架，由第三国来保护每个派遣国在接受国的利益。

第 22 条重申使馆馆舍不得侵犯，接受国的执法官员无权进入使馆馆舍，并施加给接受国一项特殊责任，即保护馆舍免受侵入或损害，并防止一切扰乱使馆安宁或有损使馆尊严之情事。即使是针对滥用这种不可侵犯权或紧急情况而采取的应对行动，如果未经使馆馆长许可，也不得进入馆舍。第 24 条确保使馆档案及文件不受侵犯——即使档案和文件在使馆馆舍外——这样接受国就不能扣押或检查档案和文件或允许在诉讼程序中使用它们。

第 27 条保障使馆与其派遣国政府采用一切适当方法来保证自由通讯。即使怀疑滥用了该特权，装载此类通讯的外交邮袋也不得予以开拆或扣留。从外交使团的目的来看，保证信息和指示通讯，可能是一切豁免中最重要的。

第 29 条规定外交代表人身不受侵犯。第 31 条规定外交代表对民事及刑事管辖享有豁免——如果以前的国家惯例与此不同，则不能享有该不同的具体民事管辖豁免。管辖豁免——如同其他豁免和特权——可能由派遣国放弃，第 32 条具体规定了放弃规定。第 34 条阐述了给予外交代表的免税待遇以及与在接受国履行公务和日常生活无关的事项方面的具体例外规定。第 36 条规定外交代表在履行公务期间带入物品的免税规定。

第 37 条阐述了一套复杂的家属和初等职员待遇规定——正如上文所指出的，以前的惯例有所不同且难以商定一项折衷方案。第 38 条限制接受国国民和永久居民的所有特权和豁免，但其公务行为所享豁免不在限制之列。在许多国家，这两条规定大幅减少了更有可能破坏特权和豁免制度的人数，并且完全符合适用于整个公约的关于将豁免权适用于确保代表派遣国的外交使团有效履行职能之重要方面的基本原理。

《维也纳外交关系公约》的影响

《公约》成为现代国际关系的里程碑。尽管有一些国家需要执行本国立法，但《公约》仅在通过三年后就获得 22 个国家批准并得以生效，现在几乎世界上所有国家都加入了该公约。《公约》所形成的处理外交关系的制度非常统一，因为批准国在少数事项上提出的、在谈判期间一直存在争论的保留意见，在许多情况下要么被撤回，要么干脆从未适用。事实证明《公约》的基本原则经得起考验。早在 1980 年代就受到考验，当时有人警告《公约》给人以滥用之机——尤其是以下实例证明了这一点：在有人从利比亚驻伦敦使馆馆舍开枪打死一名女警后，联合王国断绝了与利比亚的外交关系，使团的所有成员在豁免保护下离开了英格兰。近年来对公约的攻击来自于学者，他们对于豁免权与诉诸司法之人权之间的冲突、或者国际刑法的违反者特别是酷刑实施者的豁免权有所担忧。但实际上，外交代表的豁免权显然没受多少影响，因为各方广泛认可《公约》的规则将豁免局限于有助于外交代表履行公务的重要方面。

公众关注的焦点已经转到外交代表易受恐怖袭击的问题上，其表现形式可能有绑架外交代表，索要赎金或要求释放囚犯——这是 1970 年代的一个严重问题，后来经各国政府开展集体努力才得到一定的控制，各国政府采取“一切适当的措施”来保护外交代表，这决不意味着屈服于敲诈。另外，恐怖主义可能涉及围攻或轰炸使馆——最恐怖的当属 1998 年美国驻肯尼亚和坦桑尼亚使馆的遭遇。大多数《公约》缔约国在这些袭击案件中都没有参与共谋，并竭尽全力提供保护——有时由较富裕的派遣国提供帮助。一个令人震惊的例外是，在刚上台不久的伊朗革命政府的默许下，美国驻德黑兰使馆的人质被拘押一年多。美国向国际法院提起对伊朗的诉讼，其起诉主要根据《维也纳外交关系公约》，包括《关于强制争端解决之任择议定书》，美国和伊朗都是这两项文书的缔约国。伊朗未在法庭上郑重地依据法律条款为自己的行为辩解，法院的《美国驻德黑兰外交和领事人员案判决书》（《国际法院判例汇编》（1980 年））对《公约》中的许多原则做了重要分析，极大地帮助美国赢得了国际社会的支持，并且在阿尔及利亚的调解下，最终使人质获得解救。最近，国际法院支持了乌干达在“刚果境内武装活动案”（刚果民主共和国诉乌干达）中提出的反诉（《国际法院判例汇编》（2005 年）），认定刚果士兵占领了乌干达驻金沙萨使馆馆舍，违反了《公约》第 29 条，威胁和虐待了馆舍中的工作人员。

在各国的国内法院中，有数百起案件适用了《维也纳公约》，因为法院经常援引的条款多数都涉及国家法院对民事或刑事诉讼是否具有管辖权、在国家诉讼程序中可以接受哪些证据等问题。其中的大多数案件涉及该公约的案文在下列问题上的含糊之处：民事管辖豁免例外的真正含义、“永久居民”一词的解释、保护使馆的银行账户免受强制执行程序，以及在保护使馆馆舍的尊严与允许有效行使关于集会和言论自由的人权之间达成平衡。与前一段中所述案件不同，这些案件没有违反《公约》的基本原则。

后来的管制豁免和特权条约广泛利用了《公约》。《公约》的条款成为起草 1963 年《维也纳领事关系公约》和 1969 年《纽约特别使团公约》的基点——后一项公约产生的结果令人遗憾，它没有充分考虑到常驻使团与大多数特别使团之间的差异，使得该公约赢得的支持非常有限。在决定给予许多国际组织的房舍、档案和高级官员何种待遇时，该公约也被用作参考。有时，《公约》被用作东道国协定的类似基础，以便对提供军事或民事援助的由国际组织或国家派遣的军事部队或文职人员特派团的地位做出规定。2004 年《联合国国家及其财产管辖豁免公约》中提及了《公约》条款，因为国家豁免与外交豁免的规则在本质上是密切交织的，虽然

其根源和法理有所不同。至于给予国家元首、政府首脑和外交部工作人员个人的待遇——尽管惯例有所不同，但人们认为《维也纳外交关系公约》中的规则形成了指导意见，而且也许还构成了最低标准。

参考资料

A. 法律文书

《外交代表等级规则》，维也纳大会，1815年3月19日，Martens, *Nouveau Recueil de Traités*, 1818年，第二卷，第449至第450页。

《关于外交官员的公约》，哈瓦那，1928年2月20日，国际联盟，《条约汇编》，第一百五十五卷，第261页。

《维也纳领事关系公约》，维也纳，1963年4月24日，联合国，《条约汇编》，第596卷，第261页。

《特别使团公约》，纽约，1969年12月8日，联合国，《条约汇编》，第1400卷，第231页。

《联合国国家及其财产管辖豁免公约》，纽约，2004年12月2日（A/59/508）。

B. 判例

国际法院，《美国驻德黑兰外交和领事人员案判决书》，《国际法院判例汇编》（1980年），第3页。

国际法院，《刚果境内武装活动案（刚果民主共和国诉乌干达）判决书》，《国际法院判例汇编》（2005年）。

C. 文件

《外交特权和豁免》，哈佛大学国际法研究所，美国国际法杂志，第26卷（1932年补编），第15页。

特别报告员 A. E. F. Sandström 先生的报告，外交往来和豁免，（A/CN.4/91（只有法文本），转载于《国际法委员会年鉴》（1955年）第二卷）。

各国政府对国际法委员会1957年第九届会议通过的外交往来和豁免条文草案的意见，外交往来和豁免，（A/CN.4/114和Add.1-6，转载于《国际法委员会年鉴》（1958年）第二卷）。

特别报告员 A. E. F. Sandström 先生的报告，订正条文草案，外交往来和豁免，（A/CN.4/116/Add.1和2，转载于《国际法委员会年鉴》（1958年）第二卷）。

国际法委员会第十届会议的工作报告，1958年4月28日至7月4日，《大会正式记录，第十三届会议，补编第9号》（A/3859，转载于《国际法委员会年鉴》（1958年）第二卷，第三章）。

联合国外交往来和豁免会议，维也纳——1961年3月2日至4月14日，《正式记录，第一卷：全体会议和全体委员会会议简要记录》（A/CONF.20/14）。

联合国外交往来和豁免会议，维也纳——1961年3月2日至4月14日，《正式记录，第二卷：附件，维也纳外交关系公约、最后文件、任择议定书和决议》（A/CONF.20/14/Add.1）。

D. 学术论著

C. Barker, *The Protection of Diplomatic Personnel*, Ashgate, Aldershot, 2006.

J. Brown, “Diplomatic Immunity: State Practice under the Vienna Convention on Diplomatic Relations”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 37, 1988, p. 53.

E. Denza, *Diplomatic Law*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, 2008.

E. Denza, “Diplomatic Privileges and Immunity”, Chapter in Grant and Barker (eds.) *Harvard Research in International Law, Contemporary Analysis and Appraisal*, William S. Hein & Co, Buffalo, New York, 2007.

S. E. Nahlik, “Development of Diplomatic Law, Selected Problems”, *Recueil des Cours*, 1990, vol. 222, issue III, p. 187.

J. Salmon, *Manuel de Droit Diplomatique*, Bruylant, Bruxelles, 1994.

E. Satow (ed. Ivor Roberts), *Guide to Diplomatic Practice*, 6th ed, Oxford University Press, Oxford, September 2009.