

《联合国特权和豁免公约》 《专门机构特权和豁免公约》

奥古斯特·赖尼施
维也纳大学国际法教授

联合国成立之初，人们认为联合国需享有会员国国内法所规定的法人地位。这种国内法律人格是国际组织有效管理采购合同、购置财产和能够在国家法院追求私法权利等诸多实际需要的先决条件。《联合国宪章》对这些需要仅作了非常笼统的规定，第一百零四条规定“本组织于每一会员国之领土内，应享受于执行其职务及达成其宗旨所必需之法律行为能力。”

《宪章》在联合国应享特权和豁免问题上采用了类似的功能性概念。第一百零五条第一项规定，“本组织于每一会员国之领土内，应享受于达成其宗旨所必需之特权及豁免。”

这样，“功能性”人格和“功能性”豁免原则就在联合国的创建文件中牢固确立。但是，这些抽象规则需加以更为详细的解释，使其发挥作用，以帮助联合国官员和各国法官确定联合国应否被视为具有从事某种具体法律交易的能力或免受对其提起的某个具体诉讼。同样，联合国官员和派到联合国的会员国代表在何种程度上享有特权和豁免也不明确。《联合国宪章》起草者在第一百零五条第二项中再次采用了功能性概念，指出“联合国会员国之代表和本组织之职员，亦应同样享受于其独立行使关于本组织之职务所必需之特权及豁免。”

在《联合国宪章》通过之时，没有许多法律文书可以作为有意实现的目标的范本。1919年6月28日《国际联盟盟约》仅规定，其职员享有“外交”特权及豁免以及国际联盟（“国联”）财产不可侵犯。只是在随后在国联与东道国签署的协定即所谓的临时协定中才规定国联拥有国际人格和能力，“根据国际法规则，在未经其同意的情况下原则上不得在瑞士法院向国联提起诉讼。”（《瑞士联邦委员会关于国际联盟和国际劳工局人员外交豁免制度的文函》，国际联盟和瑞士政府于1926年9月18日订立，7《国际联盟公报》（1926），附件911a，1422）。因此，国际组织的特权和豁免基本上是一个未知领域。

有鉴于此，在联合国成立后不久即谈判通过了通常被称为“《总公约》”的《联合国特权和豁免公约》。依照《联合国宪章》第一百零五条第三项的规定，1946年2月13日联合国大会第一届会议在联合国筹备委员会草案的基础上通过了这项公约（第22 A(I)号决议）。《公约》于1946年9月17日生效，并于1946年12月14日交存秘书长。《公约》是后来联合国《条约汇编》公布的首批条约之一。

《总公约》阐述了联合国“功能性”人格和豁免的概念，并载有有关联合国官员和会员国代表所享特权和豁免的详细规定。《公约》条款文字极为精确，因此被认为在许多国家的法律制度中可直接适用或自动执行。这意味着，国家法院可以直接采用公约条款而不需要本国的立法机构将其国内法化。

《公约》第一条第一节规定，联合国的“功能性”人格为“法律人格”，并有下列具体的行为能力：“(一) 订立契约；(二) 取得和处分不动产和动产；(三) 提起诉讼。”这项规定阐明，联合国应该能够进行受私法支配的日常行为。

《公约》有关司法管辖豁免的核心规定载于第二条第二节，即“联合国，其财产和资产，不论位何处，也不论由何人持有，对于各种方式的法律程序应享有豁免，但联合国明示放弃豁免的特定情况，不在此限。惟需了解抛弃豁免不适用于任何强制执行措施。”联合国由此享有的“绝对”诉讼豁免在多数国家得到基本遵守，尽管一些国家法院试图对本组织最初设想的“功能性”豁免的范围加以限制。现实中，这种做法有时导致一些国家采用限制性国家豁免原则，不允许“商业”活动享有豁免。

《公约》第八条第二十九节要求联合国“应对下列争端提供适当的解决方式：(一)以联合国为一方的合同争端或其他私法性质的争端”，这使联合国事实上的“绝对”豁免有所减少。《公约》中要求在涉及本组织诉讼豁免时援用另一种争端解决方式的义务，可被视为对广载于各项主要人权文书的个人诉诸司法之权利的承认。

联合国订立的私法契约通常载有仲裁条款。在因维和行动或车辆事故而蒙受伤害的侵权案件中，联合国一般同意采用类似的争端解决方式。联合国内部职员之间的争端采用1949年成立的联合国行政法庭(大会1949年12月9日第351 A(IV)号决议)这一内部机制解决。2009年，对这一机制将进行重大改革，设立由联合国争议法庭和联合国上诉法庭组成的两级司法系统。

除诉讼豁免外，《总公约》还规定联合国房地和财产“不可侵犯”，基本含意为免受搜查、征用、没收或其他形式的执行、行政、司法或立法干涉。这一不可侵犯性也适用于联合国档案。

《总公约》赋予联合国最为重要的“特权”在财政方面。最重要的是，第二条第七节规定，联合国免纳一切直接税，联合国为公务用途而运进和运出的物品，免纳所有直接税以及关税，无限额。在间接税方面，《公约》仅规定，如为“公务用途而购置大宗财产”，有关国家应作出适当的行政安排退还税款。

《总公约》还载有本组织工作中三类重要人员的特权和豁免：(1) 会员国代表；(2) 联合国官员；以及(3) 联合国特派专家。会员国代表享有略作修改的外交特权和豁免，而联合国官员，即长期聘用的职员则享有“功能性”豁免。根据第五条第十八节第一款的定义，“功能性”豁免是指“以公务资格发表的口头或书面的言论及所实施的一切行为免于法律程序”。第五条第二十节强调，“给予官员特权和豁免是出于联合国的利益，而不是为个人私利”，秘书长如果认为联合国某官员享有的豁免“妨碍司法，而抛弃豁免并不损害联合国的利益，”即须放弃此官员的豁免。除管辖豁免外，联合国官员从联合国支取的薪金享有免税待遇，并享有其他一些财务、旅行和居住特权。只有秘书长、副秘书长和助理秘书长享有全面外交特权和豁免。

与联合国官员相对，联合国特派专家，如国际法委员会成员、特别报告员和联合国维持和平行动成员，履行临时和具体的任务。他们同样享有《总公约》第六条规定的某些功能上有限制的特权和豁免。

《总公约》对处理国际组织特权和豁免问题的随后各项条约的发展产生了重大影响。大会于1947年11月21日即通过了《专门机构特权和豁免公约》。这项公约于1948年12月2日生效，并适用于根据《宪章》第六十三条与联合国签署特别关系协定而与联合国相关的国际组织，如国际民用航空组织、世界卫生组织、粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织、国际货币基金组织、国际复兴开发银行等。所谓的《特别公约》的特权和豁免条款与《总公约》基本相似。

类似的特权和豁免条约有1949年《欧洲理事会特权和豁免总协定》和1949年《美洲国家组织特权和豁免协定》。众多“总部”或“所在地协定”也受到了《总公约》的影响。

参考资料

A. 法律文书

1919年6月28日《国际联盟盟约》(LEG 341.123 L434: 载有第六条修正案的文本，1924年8月13日生效，以及载有第十二、十三和第十五条修正案的文本，1924年9月26日生效)。

《瑞士联邦委员会关于国际联盟和国际劳工局外交豁免制度的文函》，国际联盟和瑞士政府1926年9月18日订立，7《国际联盟公约》(1926)，附件911a, 1422。

《美洲国家组织特权和豁免协定》，1949年5月15日于华盛顿，联合国，《条约汇编》，第1438卷，第79页。

《欧洲理事会特权和豁免总协定》，1949年9月2日于巴黎(ETS No. 2)，联合国，《条约汇编》，第250卷，第14页。

B. 文件

大会1946年2月13日第22 A(I)号决议(联合国特权和豁免)。

大会1949年12月9日第351 A(IV)号决议(设立联合国行政法庭)。

C. 学术论著

K. Ahluwalia, *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and Certain Other International Organizations*, The Hague, M. Nijhoff, 1964.

P. H. F. Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht, Boston and London, M. Nijhoff, 1994.

W. C. Jenks, *International Immunities*, London, Stevens & Sons, Ltd, 1961.

A. Reinisch, *International Organizations Before National Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.