

联合国特权和豁免公约

联合国国际组织会议于 1945 年 4 月 25 日至 6 月 26 日在旧金山举行(见《联合国宪章》程序史),第四委员会(司法组织)第 2 技术委员会(法律问题)报告员在会上表示,“仍有可能向全体会员国提交一项”关于联合国组织特权和豁免的“一般公约”(第 933 号文件(英文,限发),IV/2/42(2),第 2 页)。

筹备委员会执行委员会(启动临时安排筹备本组织工作的旧金山会议所设)在其最后报告中建议,筹备委员会将最后报告所附特权和豁免研究报告提交未来的大会审议(PC/EX/113/Rev.1,第三部分,第五章,第 69 页;及附录,同上)。筹备委员会将报告的这一部分提交第 5 委员会(法律委员会),并指示委员会“审议执行委员会报告第五章以及各国代表团就第五章所涉事项提出的提议或修正并向筹备委员会提交报告”(见执行秘书关于筹备委员会第二次会议工作安排的备忘录,PC/EX/138/Rev.1,第 17 页)。

第 5 委员会于 1945 年 11 月 27 日举行第一次会议(见简要记录,PE/LEG/8)。1945 年 11 月 30 日,加拿大代表团向第 5 委员会提交了一项关于联合国、会员国代表和联合国官员豁免、便利和特权的决议草案。决议草案建议大会第一届会议通过一项关于这一问题的公约并“提交会员国批准”(PC/LEG/17,第 2 页)。决议草案载有一份题为“联合国、会员国代表和联合国官员豁免、便利和特权的临时和暂行公约草案”的文本,指出公约的目的是“确定《宪章》第一零五条第 1 和第 2 款的适用细节,以确保有效履行本组织所负职能并避免给会员国缴纳本组织会费增加财政负担”(PC/LEG/17,第 2 和 3 页)。

1945 年 12 月 2 日,秘书处结合第 5 委员会有关特权和豁免专题的审议,印发了旧金山会议第四/2 委员会报告员的上述报告,供各国代表团参考(PC/LEG/22,第 1 和 3 页)。

1945 年 11 月 29 日,第 5 委员会成立特权和豁免小组委员会(见第 5 委员会第三次会议简要记录:PC/LEG/10 和 PC/LEG/16)。1945 年 12 月 8 日,小组委员会印发了一项建议草案供筹备委员会通过以及一项关于特权和豁免的公约草案(PC/LEG/34,第 1 和 3 页,另见第 5 委员会小组委员会的报告,PC/LEG/33 和 Rev.1,委员会第九次会议简要记录,PC/LEG/40)。根据建议草案第 2 段,筹备委员会应建议大会“向联合国会员国提出一项公约,以确定宪章第一零五条第 1 和第 2 款的适用细节,并根据宪章第一零四和第一零五条的规定通过所附特权和豁免公约草案”。1945 年 12 月 10 日,小组委员会主席向第 5 委员会提交了小组委员会工作报告,随后进行了一般讨论(见第 5 委员会第七次会议简要记录,PC/LEG/35)。建议草案在经中国代表团(PC/LEG/36)和委员会成员所提建议的修正后,于 1945 年 12 月 11 日由第 5 委员会通过(见第 5 委员会第八次会议简要记录,PC/LEG/37),并作为 PC/LEG/38 号文件分发。1945 年 12 月 13 日,小组委员会主席对公约草案提出了新增段落(PC/LEG/39)。第 5 委员会于 1945 年 12 月 14 日和 15 日对公约草案进行了讨论(见第 5 委员会第九和第十次会议简要记录,PC/LEG/40 和 PC/LEG/41)。委员会一致通过了公约草案,但许多代表团就不同条款作出保留,委员会就此于 1945 年 12 月 15 日结束工作(见 PC/LEG/41)。在同次会议上,委员会在通过南斯拉夫有关删除某些内容以确保大会仅把公约视为工作文件的提议后印发了关于特权和豁免的建议(PC/LEG/42 和 Corr.1)。

建议印发后,筹备委员会在 1945 年 12 月 23 日的报告中建议大会第一届会议“提出建议,以确定《宪章》第一零五条第 1 和第 2 款的适用细节,或向联合国会员国提出多项公约”并将“所附关于特权和豁免的研究报

告和所附关于特权和豁免的公约草案”转交“大会审议”(PC/20, 第七章, 第 2 和 3 段)。

大会第一届会议决定将筹备委员会报告第七章报告提交第 6(法律)委员会审议(见大会第 16 次全体会议逐字记录, 1946 年 1 月 19 日)。第六委员会在大会第一届会议的第一部分对这一事项进行了讨论。1946 年 1 月 24 日, 委员会主席提议任命一个特权和豁免小组委员会(见第六委员会第六次会议简要记录, 第 14 和 15 页)。委员会经过简短讨论商定, 小组委员会应负责就应否通过关于特权和豁免的公约草案或关于这一专题的一系列建议提出建议(同上, 第 15 页)。小组委员会在其第一次报告(A/C.6/17)中建议大会向联合国会员国提出一项将由小组委员会起草的关于特权和豁免的公约; 1949 年 1 月 28 日, 第六委员会一致通过了这项建议(见第七次会议简要记录, A/C.6/19, 第 16 页)。小组委员会就此提出了一项关于联合国特权和豁免的公约(见小组委员会第二次报告, 第六委员会简要记录, 附件 3a, A/C.6/31, 第 45 页), 第六委员会在略作修改后建议大会通过(见《联合国特权和豁免建议和公约草案》, A/C.6/28, 及第六委员会第 11 次会议简要记录, A/C.6/37, 第 26 至 28 页; 另见所载决定, 同上, 第 28 页)。

1949 年 2 月 13 日, 大会通过第 22(I)A 号决议, 核准《联合国特权和豁免公约》, 并建议联合国各会员国加入公约。公约于 1946 年 9 月 17 日生效。

专门机构特权和豁免公约

如上文所述, 关于拟订一项联合国特权和豁免公约的问题及相关问题在联合国筹备委员会第 5 委员会(法律委员会)的框架内进行了审议。

1945 年 12 月 23 日, 根据第 5 委员会的建议(PC/LEG/38, 第 2 页, 第 5 段), 联合国筹备委员会建议大会“对专门机构在其各自的组织法中规定的特权和豁免进行审议”, 并且如有必要“应展开谈判根据联合国最终通过的任何”关于特权和豁免的“公约进行统一”(PC/20, 第七章, 第 1 节, 第 60 页, 第 5 段)。委员会除其他外指出, 联合国的特权和豁免或应成为专门机构根据妥善履行各自职能的要求所应享特权和豁免的最大范围(同上)。

大会在核准 1946 年 2 月 13 日《联合国特权和豁免公约》的当天, 还根据联合国特权和豁免小组委员会提出(见 A/C.6/31)和第六委员会 1946 年 2 月 8 日通过的(见 A/C.6/34 和 A/C.6/38)通过了题为“联合国与各专门机关所享特权及豁免之一统”的第 22(ID)号决议。大会在决议中表示“联合国与各专门机关所享之特权及豁免应于尽可能范围内使之统一, 颇属有利”, 并认为“联合国之特权及豁免应一般范围最广者, 于此范围内, 各专门机关应享有其善达成其各该任务所需之特权及豁免”。决议就此指示秘书长“以联合国所通过之[特权及豁免]一般公约及上文考虑各点为依据, 而进行磋商对于各专门机关现在享有之特权及豁免各规定重加考虑”。

1947 年 3 月 6 日和 7 日, 秘书长在成功湖举行的两次初步会议上就联合国秘书处起草的一项单一公约草案与各专门机构的代表进行协商(秘书长的报告, “联合国和专门机构特权和豁免的统一”, A/339, 第 279 页)。磋商认为, 通过这样的单一公约将大大促进联合国和专门机构特权和豁免统一问题的解决(A/339, 第 278 和 279 页)。这项公约将统一适用于各专门机构, 规定了这些组织要求的一般特权和豁免, 并同时保留各机构具体职能可能需要的专门特权。随后, 国际劳工组织(劳工组织)、国际民用航空组织(民航组织)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)对联合国秘书处起草的公约草案提出了意见和建议(A/339, 第 280 页)。

1949年7月23日，专门机构代表第二次会议在成功湖举行，会议根据大会收到和通过以及随1949年8月20日印发的秘书长报告提交大会的意见和建议(A/339, 第281页)，对公约草案进行了修订。秘书长在其报告中指出，专门机构赞成召开各自机构全体成员国会议，会议将邀请专门机构以协商身份参加，使其能够提出有益的意见和建议。会议将讨论并通过公约，并建议联合国各会员国以及不是联合国会员国的专门机构成员国加入(A/339, 第279和280页)。公约通过所循程序将由大会决定(A/339, 第280页)。

1947年9月23日，大会第二届会议决定将联合国和专门机构的特权和豁免统一问题提交第六委员会审议(见大会第91次全体会议逐字记录, A/392, 第302页；另见A/392, 第11页和A/C.6/134, 第1页)。1947年9月24日，第六委员会将这一问题提交由阿根廷、联合王国、美利坚合众国和南斯拉夫代表组成的小组委员会审议(见A/C.6/134, 第1页和A/C.6/136, 第1页)。

1947年9月29日，第六委员会特权和豁免问题小组委员会向第六委员会提交一份临时报告(A/C.6/148)，表示小组委员会一致认为应起草一项适用各专门机构的单一公约。临时报告指出，公约“完全生效后，应被视为是对专门机构特权和豁免的完整表述，但专门机构与东道国订立的专门协定除外”(A/C.6/148, 第2页)。小组委员会建议大会通过载有经确定的标准特权和豁免的公约第一部分，同时建议大会起草、对各专门机构标准条款进行修改的各种附件“只能作为建议，并应在专门机构大会进行的讨论中明确解决”(A/C.6/148, 第3页)。1947年10月2日，第六委员会未经讨论核准了小组委员会的临时报告(见A/C.6/148, 第23页)。

此后，1947年11月15日，小组委员会向第六委员会提出了交大会核准的公约草案(A/C.6/191, 第1页)。虽然在某些情况下给予的特权范围比联合国小，但却是依照《联合国特权和豁免公约》所载特权而订(A/C.6/191, 第5段, 第3页)。公约草案并载有9项附件，这些附件对与联合国相统一的专门机构的一般规定进行了修订(A/C.6/191, 第5段, 第3页和第13段, 第6页)，这些专门机构为国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际民用航空组织(民航组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、国际货币基金组织(基金组织)、国际复兴开发银行(世界银行)、世界卫生组织(世卫组织)、万国邮政联盟(万国邮联)和国际电信联盟(国际电联)；附件并规定经济及社会理事会可根据标准条款向随后与联合国相统一的机构提出附件草案(A/C.6/191, 第8段, 第4页)。小组委员会建议公约在有关专门机构根据各自组织程序通过相关附件最后文本并在联合国秘书长收到后对各专门机构适用(A/C.6/191, 第6和7段, 第3页)。小组委员会并建议第六委员会通过三项决议草案(A/C.6/191)。1947年11月20日，第六委员会审议了小组委员会的报告(A/C.6/191和A/C.6/191/Corr.1)，并在简短讨论后通过了报告。

1947年11月21日，大会审议了第六委员会的报告(A/503)，通过第179(II)号决议核准了《专门机构特权和豁免公约》，并提交各专门机构接受以及联合国各会员国和一个或多个专门机构的所有其他成员国加入。这项公约于1948年12月2日生效。