

论滥用外交豁免的解决方法

黄 德 明

作 者 黄德明, 武汉大学法学院博士生, 武汉, 430072

关键词 外交豁免 滥用 解决方法

提 要 外交豁免旨在保护代表派遣国的使馆及其人员能够有效地履行职能, 而滥用外交豁免严重影响到国家间的正常交往, 急需得到解决。目前解决滥用外交豁免问题应依公约、一般国际法之其他规则和有关国家间有效之特别协议为准。

在国际关系中, 滥用外交豁免是一个普遍现象。各国驻外的外交人员甚多, 他们都享有外交豁免。仅美国就有 37000多名此类人员, 他们不受任何方式的逮捕或拘禁。在英国, 从 1974年到 1984年中期为止, 有 15000人次的外交人员及其家庭成员因享有外交豁免致使 546起严重犯罪无法追究责任。此类滥用外交豁免严重影响到正常的外交关系, 故而本文仅对此作一探讨, 以求得滥用外交豁免的解决方法。

一、有关外交豁免的公约条款

关于外交豁免问题, 联合国参与制定了《维也纳外交关系公约》(以下简称公约), 该公约已于 1964年 4月 24日生效, 但该公约并未采取国际法委员会原把外交豁免分为使馆馆舍和档案、与使馆工作有关、外交使节个人的豁免三个部分的做法, 而是按传统题目对待这一问题。这些题目中与滥用外交豁免有关的内容涉及到使馆馆舍、外交人员和外交邮袋。

使馆馆舍不得侵犯。非经使馆馆长许可, 地方当局不得进入, 即使使馆正发生犯罪或从使馆馆舍引起犯罪。使馆馆舍的不得侵犯及于使馆交通工具, 虽然对此可予以限制。例如, 一辆使馆汽车如造成交通严重阻塞而司机又不知去向, 可以把它拖走, 但不得因此事向有关使馆收费或进行罚款。使馆档案及文件无论何时何处, 均不得侵犯。

有关外交人员的豁免可适用公约中下述条款。第 29条规定其人身不得侵犯, 他不受任何方式的逮捕或拘禁; 接受国应采取一切适当步骤以防止其人生、自由或尊严受到任何侵犯。第 31条免除接受国对外交人员的刑事管辖; 倘若放弃管辖豁免, 外交代表方可受到接受国的审

判。依照第32条,只有派遣国能够放弃外交代表的豁免,且这种放弃概须明示。放弃诉讼程序上的管辖豁免,不得视为对判决执行的豁免亦默示放弃,后项放弃须另外为之。第41条要求享有外交豁免的外交代表尊重接受国法律规章,不干涉该国内政。此等义务以不妨碍外交豁免为前提,并且不得触犯外交代表。

外交邮袋不得侵犯,不得开拆或扣留。外交邮袋须附有可资识别之外部标记,以装载外交文件或公务用品为限。若有重大理由推定其中装有不在规定之列之物品,查验须有外交代表在场方得为之;如外交代表加以拒绝,外交邮袋可遣返至原发送地。

上述豁免之目的在于确保代表国家之使馆能有效执行职务而非给予个人以利益。但正是这些豁免使少数外交人员蔑视接受国法律,滥用外交豁免成为可能。

二、滥用外交豁免状况

滥用外交豁免可归为三类:将使馆充作与公约或一般国际法之其他规则或派遣国与接受国有效之特别协议所规定之使馆职务不相符合之用途;外交人员的犯罪;把外交邮袋用于装载外交文件或公务用品以外的非法物品的目的。诸如此类的滥用均与外交代表有关。

把使馆馆舍用于不相符合之用途严重违反当地法律,可构成对接受国内政的干涉。1973年巴基斯坦推断伊拉克大使馆运进大量军火用于援助巴国内反对派,巴安全部队突袭了伊使馆并发现了大量的武器。巴向伊提出强烈抗议,并宣布伊大使为不受欢迎的人。5年后伊驻巴黎使馆的一名外交人员在从使馆射杀一名在外面护送巴勒斯坦人的警察之后被驱逐出境。1984年利比亚驻伦敦人民办事处所发生的枪击事件导致两国外交关系的断绝。

外交人员及其家庭成员漠视接受国法律,滥用外交豁免较为普遍,更使有关国家感到棘手。享有外交豁免的外交人员违章停车的罚款,仅1984年在伦敦就有104,690起被取消。外交代表酒后开车,交通肇事时有发生,如1987年巴布亚新几内亚驻美大使阿比西尼托致人伤残,此事在美引起限制外交豁免之争。1982年巴西驻美大使的外孙故意枪伤他人导致受害者对巴西政府及其大使提起诉讼。虽然法院以外交豁免为由拒绝受理,但类似的严重案件给公众留下的印象极为深刻。

滥用外交邮袋包括把非法物品运进或运出接受国或第三国。其中走私毒品较为常见。1980年摩洛哥运至英国的外交邮袋无意裂开,露出价值50万英镑的大麻。走私常见的物品还有军火和珍贵艺术品。由于对外交邮袋的大小包装没有限制性规定,极少数外交人员甚至用之于绑架人质,如1964年埃及外交官在罗马机场用外交邮袋装载一名被绑架的以色列人。1984年两名危地马拉驻美使馆人员绑架萨尔瓦多前驻美大使的夫人以及1984年迪高事件。

在这些情况下,东道国只能通过正常的外交途径,依据公约的有关条款和一般国际法之其他规则解决问题。

三、公约规定的解决滥用外交豁免之方法

依据公约,接受国可采用三种方法

(一)与派遣国协商,要求后者放弃滥用者的外交豁免。一旦放弃豁免,东道国即可对该

外交人员行使诉讼管辖。例如危地马拉政府在前述其外交人员政治绑架案中放弃豁免，该二人受审后被驱逐出境。再如 1985 年赞比亚在其驻伦敦使馆一名外交人员涉嫌通过巴基斯坦外交邮袋往英国运入约 120 万英镑的海洛因案中同意放弃豁免。该方法之目的在于督促外交人员遵守当地法律，不干涉东道国内政，并以此作为其第一义务。

(二) 接受国可随时通知派遣国宣告其使馆馆长或其他外交职员为不受欢迎。这一宣告虽不需解释，但一般也要列出一些不受欢迎的理由，以免引起派遣国的报复性对等措施。故此，派遣国应斟酌考虑召回该员或终止其在使馆中之职务，不然东道国可将其驱逐出境。

(三) 滥用外交豁免，严重干涉接受国内政可导致两国外交关系的断绝。1980 年伊拉克声称发现叙利亚使馆内有数以吨计的军火武器，通过驱逐叙使馆全体人员而实际上与之断绝外交关系。此方法是公约中规定的最严厉的惩罚方法。如果东道国不知道究竟使馆中哪个人员应对犯罪负责，那么也可能采用这一方法，如利比亚驻英人民办事处事件。这种极端事件因不能辨认嫌疑犯，派遣国又不愿予以合作，导致不必要的外交后果。这种方法并不能妥善解决问题。但是，东道国舍此并无良策。断绝外交关系，影响是双向的，无辜的接受国亦要付出很大代价。若不采取这一办法，接受国犹有不甘，面对公众舆论也难以交待。

四、解决滥用外交豁免方法之评析

解决滥用外交豁免只能依公约。一般国际法之其他规则及有关国家间有效之特别协议为准。外交豁免目的在于保证代表派遣国的外交人员不受阻碍地执行职务，若无必要的豁免，此目的不能达到。外交代表若受东道国一般法律程序约束，听从接受国及其国民的干预，只能依接受国的意愿行事。其人身安全没有保证，就无法谈起独立执行外交职务。这在相互敌视的国家里尤其如此。这种职务需要说是外交豁免的基础。公约确认了这一原则，要求接受国给予使馆及其人员执行职务之充分便利，并强调这是一项义务，以保证最基本的外交职能。

英国下院外交委员会在关于利比亚人民办事处事件的报告中确认了上述义务，指出伦敦警察局未能有效阻止游行示威的发生也是悲剧产生的一个原因。同年夏天，警察驱散南非高级专员署门前的游行队伍，并逮捕拒绝离开的示威者。这是英国采取防范措施，以履行给予使馆及其人员充分便利的义务。早在 1937 年，美国通过法案，禁止在外国使馆周围 500 英尺内展示旗帜、标语或使用装置，以此恐吓、强迫或煽动公众憎恨任何外国政府或其官员，或在此距离内聚集或在警方命令离开后拒绝撤退，否则要受到法律制裁。美国法院在费恩泽尔诉巴里一案中再次确认了这一法令的效力。在不妨碍外交豁免的情况下，使馆、外交邮袋应充作严格规定的用途；外交人员有义务遵守接受国的法律，不得干涉其内政事务。

如今，公约已为国际社会绝大多数成员所接受。即使有一个国家卷入有关外交豁免的争端而该国又非公约当事国，此项争端完全可把公约作为一个可行的法律文件为基础来解决。由国家违反公约条款还是相当罕见的。有人认为，外交豁免使滥用者逃脱制裁，而公约又未对受害者的补偿作任何规定。其实，免除接受国的管辖基于下列考虑：外交职能的独立性；外交机密；由于两国间政治、文化和法律的差异，接受国视为犯罪的行为在派遣国不一定如此；审判的主观、不公正性；以及可能的敌对政治因素。外交代表不得因其免除接受国的诉讼管辖而免除其受派遣国的管辖。许多国家制定法律，规定对其外交人员滥用豁免视情节轻重给

予处分直至开除公职,构成犯罪的依法追究刑事责任。1922年《澳大利亚国家公务员法令》第七部分B项规定该法适用于驻国外的公务员。1987年3月,澳外交部宣布其驻印尼几名外交人员违反当地法律走私小轿车,依照1922年法令予以纪律处分。派遣国政府一般也会采取措施,对其外交人员滥用豁免的受害者给以赔偿,如阿比西尼托事件即以巴政府赔偿了结。

与此同时,许多国家把公约有关条款转化为国内法,要求外国外交人员遵守本国法律。1986年《中华人民共和国外交特权与豁免条例》第25条规定,享有外交特权与豁免的人员应当尊重中国的法律、法规;不得干涉中国的内政;不得将使馆馆舍和使馆人员寓所充作与使馆职务不相符合的用途。英、美、加、澳和新西兰的实践倾向于表明,用交通规则约束开车的外交人员并不构成接受国对其应给予使馆及其人员执行职务之充分便利这一义务的违反,更不构成侵犯外交人员的行动自由。美国务卿在1985年7月的照会中指出,警方要求驱车的外交人员接受酒精测试并不违反外交豁免。1986年4月,加拿大在一份通函中把违反交通规则分为两类,轻者可予以罚款,重者可吊销驾驶执照甚至可要求派遣国召回该外交人员。

公约本身只能是制约滥用外交豁免,而且并非都行之有效。例如对恐怖主义的外交人员问题就是如此。即使对滥用外交豁免的这些人员及其派遣国进行最严厉的惩罚也解决不了实质性问题。因此一些国家、学者提出了如下几种建议,以期最大限度地滥用外交豁免:

(一)在派遣国对滥用外交豁免的外交人员提起诉讼。由受害者直接在派遣国法院提起诉讼与现行国际法相行不悖,但以个人身份进行诉讼途径有限,并可能受到公众舆论及其他因素人为地阻挠。受害者获得补救的机会较少。

(二)设立赔偿受害者保险基金。该观点在美国颇为流行,1978年《外交关系法》要求外交代表对其交通工具投保,一旦出现交通事故,受害者直接向保险公司索赔;然而以国内法为基础解决滥用外交豁免问题,其可行性是值得怀疑的。

(三)对派遣国采取诸如封锁隔离的制裁措施。在滥用外交豁免非常严重的情况下,通过正常的交涉,竭尽公约及一般国际法之其他方法仍解决不了问题时,与之有利害关系的国家采取集体行为,对滥用豁免的国家进行经济文化制裁,隔断该国与国际社会的联系。英国在利比亚人民办事处事件后寻求过与欧洲其他国家一起隔离利比亚的可能性。该建议被认为同样适用于由国家支持的恐怖主义外交人员滥用豁免问题。有关国家对此持慎重态度,因为这以与滥用豁免的国家断绝外交关系为前提,较少考虑其他国家与该国的关系。实践证明,对一国进行封锁隔离不能取得预期效果。再者,违反国政治上的不稳定及其可能采取的恐怖活动不能构成免除其外交代表外交豁免的理由。对恐怖主义外交人员滥用豁免可以通过有关国家的合作和国际刑警组织的协助予以防范。

(四)重新解释、修改公约。公约绝大多数条款简洁精确,欲重新解释实属不易。一般认为仅有几个条款意义模糊,但英国则认为有10个类似条款。概括说,重新解释公约涉及两个内容。一是与第3条第2款、第22条第2款、第25条、第37条第1款和第38条第1款有关的外交豁免的限度。大陆法系在理论上向来区别外交代表以官方身份所做的行为与其他具有私人性质的行为,认为应给予前者充分的豁免;英美法系以前认为只要是向一国派遣的外交代表,其一切行为均享有完全的豁免,而现在也倾向于限制外交豁免。这种理论上的划分是允许的。但是,实践证明,人为地将外交豁免限制在所谓外交官适当履行职务所需的范围内并不明智。二是第27条第3款关于外交邮袋不得予以开拆或扣留的解释。有些国家认为该

款排除使用电子装置等方法查验邮袋，因为这实际构成对邮袋的开拆。也有些国家认为，公约意识到滥用外交邮袋的可能，故不排除可使用警犬、X光等设备所进行的正常途径的外部查验：这既具有查出邮袋中可能装载的毒品、军火及其他非法物品甚至人质又具有保守其中外交文件、公务用品秘密的优点。然而，即使通过正常的查验发现其中装有非法物品，接受国也无法处理；何况这种查验把每一外交人员置于怀疑的地步；若东道国有意使用该方法则会严重妨碍外交职能的行使。与习惯法相比，公约给予使馆的保护要多，而给予外交人员豁免却要少。在外交人员遭受暴力、绑架、恐怖活动等伤害危险日益增多的今天，增加外交豁免显得更为必要，而不能通过重新解释公约、限制外交豁免来达到解决滥用外交豁免的目的。

另外一个与重新解释公约有关的问题是接受国公民针对滥用豁免外交人员犯罪所实行的自卫的概念。其实，这一概念在此与其说是国际法上的还不如说是国内法上的一种概念。一般认为，滥用外交豁免并不构成违反《联合国宪章》第2条第4款规定的禁止使用武力或威胁，更不能成为第51条规定的可依之进行单独或集体自卫的借口。因此在此适用国际法上的自卫概念值得怀疑。正在受到滥用外交豁免人员的行为侵害的接受国公民，完全有权采取国内法上的自卫措施，但应以适当和适度为限。

修改公约的一项具体建议是修改第22和27条，授权国际法院解决滥用外交豁免问题。该建议存在法院的管辖权和判决的强制执行问题，很不现实。但是，考虑修改公约若干条款则是可行的。目前有些国家已向联合国秘书长、大会第六委员会建议修改公约。尽管协商的内容广泛复杂，谈判进程缓慢，但也取得一些进展。如1991年国际法委员会一读暂时通过《关于外交信使和没有外交信使护送的外交邮袋的地位的条款草案》，它具有两个显著特点：一是再次确认外交豁免的有关规则，倾向于增加外交豁免的内容，消除公约中有关条款的模糊性；二是强调派遣国及其有关代表对接受国应尽的义务，以限制滥用外交豁免。

上述各项建议均旨在解决滥用外交豁免问题。事实上，外交豁免及其滥用相互关联：只要存在外交豁免，就不可避免会出现滥用问题。欲根本消除滥用外交豁免，即不符合现实情况，理论上也站不住脚。所需解决的只是减少滥用的限度问题。各国新的实践有助于外交豁免规则的发展，但在形成惯例或通过国际社会各成员之间谈判取得妥协之前，解决该问题只能依公约。一般国际法之其他规则及有关国家间有效之特别协议为准。英国在利比亚人民办事处和迪高事件刚刚发生后就认为，在缺乏国际社会同意的情况下，通过重新解释或修改公约来解决滥用问题是错误的。因此，要建立与强化外交豁免的解决方法，必须强调国际关系事务的统一准则，同时还须强调外交人员应尽的义务及其本身所应有的道德素质，通过国内立法采取预防措施以及良好的外交关系能够把滥用外交豁免限制在最低限度。

(责任编辑 车 英)