

论国际组织豁免与主权豁免的关系

李 赞

摘 要:国际法上的豁免制度有三种,即国家豁免、外交豁免和国际组织豁免。可以将国家豁免和外交豁免视为主权豁免的两种不同形式。在一些司法实践和学者论述中,经常将国际组织豁免与主权豁免混为一谈。将外交豁免适用于国际组织的职员,或者将国家豁免的概念移用于国际组织,都会产生一系列的问题。国际组织豁免与主权豁免的差异主要表现在发展历史与成熟程度、理论依据、豁免的性质和目的等诸多方面。国际组织的实践和有关司法判例也越来越多地支持国际组织豁免与主权豁免相区分的观点。正确认识国际组织豁免与主权豁免的关系,有助于国际组织豁免制度的完善和相关法律编纂工作的重新开展。

关键词:国际组织豁免;主权豁免;联系;区别

目前,国际法上的豁免制度主要有三种,即国家豁免、外交豁免和国际组织豁免。国家豁免和外交豁免又可以归入主权豁免一类。^①从历史渊源来看,这三种豁免制度之间存在密切的关系。几个世纪以来形成的国际习惯法也表明,国际法上各种特权与豁免制度之间具有互动关系。外国君主个人享有管辖豁免,随之产生国家豁免和给予外交使节以特权与豁免的作法,进而产生国际组织的特权与豁免。^②

由于人们对上述豁免制度的联系与区别认识不足,容易导致混淆使用。很多国内法院在裁决有关涉及国际组织豁免的纠纷时,常常将国家豁免的理论类

比适用于国际组织豁免,从而作出错误的法律推理。另外,在国内的国际法和国际组织法教学中,教师和学生一般均对上述豁免制度的联系与区别不甚了了,甚至存在错误认识。鉴于此,本文将对国际组织豁免与国家豁免和外交豁免作详尽的比较,期待有助于帮助人们更好地理解国际组织豁免。

一、国际组织豁免与主权豁免的联系

国际组织豁免是在一般外交特权与豁免的基础上发展起来的。早期的一些国际组织大都直接适用外交特权与豁免的法律制度。^③直到今天,依然有不少国际组织,包括一些国际司法机构,直接适用外交

作者简介:李赞,法学博士,中国社会科学院国际法研究所研究人员(北京 100720)。

^① 需要简单说明的是,本文将国家豁免和外交豁免一起视为主权豁免的两种不同形式,在与国际组织豁免进行比较时,将前者作为一个整体来论述。基本理由如下。外交豁免与国家豁免产生于同一渊源,即派遣国或其君主的主权。尽管从严格意义上来讲,外交豁免远在国家豁免之前即已确立为国际法原则,但是,两者可以说基于共同的国际法基本原则,即与国家平等与尊严相联系的主权和独立。在实际案件中,外交豁免与国家豁免也是紧密交织在一起的。因此,有学者认为,从广义角度看,两者具有共同的历史渊源。从某种意义上说,外交使节的豁免可视为国家豁免的最初形态。驻外使团及其人员作为国家外交机关的有机组成部分,其特权与豁免在本质上可归属于国家有效履行职能。因此,从主体的角度可以将外交豁免包含于国家豁免之中。(参见龚刃韧《国家豁免问题的比较研究》,北京:北京大学出版社,1994年版,第5页。)本文正是在此意义上,将国家豁免与外交豁免作为与主权相关的,或由主权而产生的豁免,即主权豁免看待。

^② 黄德明著《现代外交特权与豁免问题研究》,武汉:武汉大学出版社2005年版,第257页。

^③ 最早授予国际组织以外交特权和豁免的,是根据1826年巴拿马会议签订的《应变和约》而设立的大西洋联合海军指挥委员会专门机构,规定给予该组织人员享有外交代表所享有的全部特权与豁免。(J. L. Kunz: Privileges and Immunities of International Organizations, American Journal of International Law, Vol. 41, 1947, p828.)第一个有美国参加的国际组织,即成立于1865年的SPARTEL角灯塔国际委员会(International Commission for the Cape Spartel Light)将直布罗陀海峡附近建设的一个灯塔置于国际机构的管理之下。规定该机构豁免于任何其他主权者的管辖。(详情可参见David J. Bederman: The Souls of International Organizations: Legal Personality and the Lighthouse at Cape Spartel, Virginia Journal of International Law, Vol. 36, 1996.)还有分别成立于1878年、1885年和1922年的多瑙河委员会、刚果河委员会与莱茵河中央委员会等。国际联盟也在其盟约第7条第4款规定“联盟之会员国代表及其办事人员当服务于联盟时应享有外交特权与豁免”。关于早期国际组织规定享有外交特权与豁免的论述,还可参见以下学者们的论述:(1) Lawrence Preuss: Diplomatic Privileges and Immunities of Agents Invested with Functions of an International Interest, American Journal of International Law, Vol. 25, 1931, pp696-697;(2) Jacques Secretan: The Independence Granted to Agents of the International Community in Their Relations with National Public Authorities, Britain Yearbook of International Law, 1935, pp60-62;(3) Sir Cecil J. B. Hurst: Diplomatic Immunities - Modern Developments, Britain Yearbook of International Law, 1929, pp6-8;(4) Charles H. Brower, II: International Immunities: Some Dissident Views on the Role of Municipal Courts, Virginia Journal of International Law, Vol. 41, pp10-11;(5) 孙林、张虹虹《国际组织的特权与豁免》,载《1982年中国国际法年刊》,北京:中国对外翻译出版公司1982年版,第170页。

特权与豁免制度。^① 还有一些国际组织,甚至在基本文件或者总部协定中规定其享有国家豁免或外交豁免。^② 《联合国特权与豁免公约》第 18 节(f)项和第 19 节与《联合国专门机构特权与豁免公约》第 19 节(e)项和第 21 节规定,联合国及其专门机构的高级职员,如秘书长、副秘书长、各专门机构的行政首长及其家属等享有外交特权与豁免。^③ 某些国内立法也将国际组织享有外交豁免或国家豁免的内容加以确认。^④ 由此导致在司法实践中,经常出现法院将国际组织豁免与国家豁免或外交豁免混为一谈的情况。^⑤ 此种情况的出现,一方面说明国际组织豁免与国际法上的其他豁免制度具有十分密切的关系,另一方面也说明,它们之间的关系与彼此间的界限可能十分模糊,很容易导致使用上的混淆甚至混乱。这无疑不利于国际组织豁免制度的建立与发展。

在上述国际组织、国家和司法机构的实践中,经

常将国际组织豁免与国际法上的其他豁免混淆看待的现象,既是认识模糊所导致的结果,也不能不说是出现这种混乱情况的原因。从根本上讲,出现上述混乱状态的原因应该是多方面的,大致有以下几种。一是由于国际组织在其前期发展的漫长阶段并不具有独立的法律人格,而被认为是各个成员国的集合体。于是,自然而然地容易将国家豁免或外交豁免扩大适用于国际组织及其职员。早期的很多关于国际组织豁免的案例也都建立在这样一个前提之上,即国际组织是国家行为的集合体,因此应被作为国家看待。^⑥ 另外一个原因,是由于将国际组织视为主权实体,故认为其也应适用国家豁免原则。国际组织作为国际法主体之一,是否具有主权还是很有疑问的。这取决于对主权实体的概念进行的分类。作为一种共识,大部分学者认为,国际组织是不具有主权的。但是,如果仅仅将所谓主权定义为具有与其他主体不同的独

① 早期的如 1899 年和 1907 年的海牙公约都规定常设仲裁法庭的仲裁员在履行职务时享受外交特权与豁免。(可参见(1) Sir Cecil J. B. Hurst: *Diplomatic Immunities - Modern Developments*, Britain Yearbook of International Law, 1929, pp6-8; (2) Charles H. Brower, II: *International Immunities: Some Dissident Views on the Role of Municipal Courts*, Virginia Journal of International Law, Vol. 41, p10, footnote 43.) 《国际海洋法法庭特权与豁免协定》第 13 条和第 14 条分别规定法庭的法官和官员在执行公务时都得享有外交特权、豁免和便利。《国际刑事法院罗马规约》第 48 条第 2 款规定,法官、检察官、副检察官、书记官长在执行本法院职务时,或在其涉及本法院的职务方面,应享受外交使团团长所享有的同样特权和豁免。其他一些国际司法机构也都有类似的规定。

② 在这方面比较突出的例子是,1961 年的《维也纳外交关系公约》和 1963 年的《维也纳领事关系公约》都是仅适用于国家之间的外交和领事关系的,并不适用于国际组织的豁免。但是这两个公约在很小的程度上可以成为国际组织豁免的历史性参考因素,甚至有时可以成为间接的法律渊源。在前南斯拉夫国际刑事法庭(ICTY) 与荷兰政府签订的东道国协定中,《维也纳外交关系公约》被明确作为法律渊源之一。该协定第 4 条规定,联合国特权与豁免公约与维也纳外交关系公约可以变通(mutatis mutandis) 适用于该法庭。第 29 条更进一步明确,本协定的规定与联合国特权与豁免公约和维也纳外交关系公约的规定是互为补充的。(UN Doc. S/1994/848, of July 1994. 亦可参见 A. S. Muller: *International Organizations and their Host States*, Kluwer Law International, 1995, p32.) 国际民用航空组织(ICAO) 与加拿大签订的东道国协定第 3 条规定,授予该组织以外国政府所享受的相同的诉讼与任何形式的管辖豁免。由于这里的规定将国际组织的豁免比拟于外国国家的豁免,以至于有学者认为“这不是一个很合适的条款”。(A. S. Muller: *International Organizations and their Host States*, Kluwer Law International, 1995, pp160-161.) 比荷卢集团(Benelux) 是另一个典型的例子。根据《比荷卢经济联盟条约》第 95 条第 1 款,授予该组织以“授予外国政府相同的豁免”。同样的豁免也授予了 1993 年欧洲安全与合作组织(OSCE) 秘书处及其民主制度与人权办公室(Office for Democratic Institutions and Human Rights)。(A. S. Muller: *International Organizations and their Host States*, Kluwer Law International, 1995, pp157-158.)

③ 关于联合国高级职员,如秘书长、副秘书长等享有外交特权与豁免的问题,可参见 Anthony J. Miller: *Privileges and Immunities of United Nations Officials*, International Organizations Law Review, 2007, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp223-229.

④ 例如:最早的有瑞士联邦政府于 1919 年 8 月 4 日宣布“(国际)联盟将享有与瑞士保持外交关系的国家所享有的同样的特权与豁免。”(August Reinsch: *International Organizations Before National Courts*, Cambridge University Press, 2000, p258, footnote 33.) 此后,还有英国 1944 年的《外交特权(扩大)法》(Diplomatic Privileges (Extension) Act) 将授予国家的相同范围的豁免也授予国际组织。(Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part One, 1977, p152.) 美国 1945 年的《国际组织豁免法》(IOIA) 规定授予政府间国际组织“外国政府所享有的同样的诉讼与任何司法程序的豁免”。(22 U. S. C. § 288a(b) .) 澳大利亚《国际组织(特权与豁免)法》附录第 1 部分规定国际组织高级官员的特权和豁免与外交人员的一致。马来西亚 1992 年的《国际组织(特权与豁免)法》第 2 附表第 4 条第一部分也规定国际组织高级官员享有与使团团长相同的特权与豁免。芬兰 1973 年的《国际会议和特别使团特权和豁免法》也有类似的规定。(参见《1992 年联合国法律年鉴》中文版,联合国纽约,1998 年,第 3-23 页。)

⑤ 有学者认为,国内法院并非都能完全接受国际组织的司法管辖豁免,经常将国际组织的司法管辖豁免与国家的豁免相比较,虽然有时候它们也能认识到有很大的不同,但在实际的案件判决中,还是经常使用“统治权行为”(acta iure imperii) 和“管理权行为”(acta iure gestionis) 等国家豁免上的概念来裁决案件。(A. S. Muller: *International Organizations and their Host States*, Kluwer Law International, 1995, p171.) 这样的案例很多,尤其以意大利法院的判决最为常见。在意大利 Giovanni Porru v. FAO 案中,一个具有意大利国籍的与粮农组织签订有短期工作合同的职员,在罗马法院劳工庭(Labour Section of a Roman court) 起诉,原因是其长期雇用关系被拒绝了,而这种长期雇用关系的获得将使其从粮农组织可以得到更高的社会福利。该法院对统治权行为与管理权行为作了区分,在此特定案件中,法院主张该国际组织享有豁免,因为该问题被认为是统治权行为。在意大利的其他案件中,法院也有类似的主张,作出类似的判决。如 FAO v. Istituto Nazionale di Previdenza per i Dirigenti di Aziende Industriali(INPDAl) (参见 A. S. Muller: *International Organizations and their Host States*, Kluwer Law International, 1995, pp171-173.) Galasso v. Istituto italo-latinoamericano(参见 August Reinsch: *International Organizations Before National Courts*, Cambridge University Press, 2000, pp194-195.)。荷兰法院在 AS V. Iran - United States Claims Tribunal 案中,也认为像美伊索赔法庭这样的国际组织,一般享有与国家相同的豁免,并据此作出裁决。(August Reinsch: *International Organizations Before National Courts*, Cambridge University Press, 2000, pp195-196.) 马来西亚法院在 Bank Bumiputra Malaysia Bhd v. International Tin Council and another 案中,法院认为,国际锡理事會参与商业交易,故其在任何情况下均不能主张主权豁免。(August Reinsch: *International Organizations Before National Courts*, Cambridge University Press, 2000, p195.)

⑥ August Reinsch: *International Organizations Before National Courts*, Cambridge University Press, 2000, p259.

立意志,那么,在此意义上将国际组织视为主权实体似乎才具有某种合理性。^①简而言之,将国际组织作为主权实体而享有主权豁免的观点还远未形成共识,不能将其作为国际组织应该享有国家豁免或外交豁免的依据。

将国际组织豁免与国际法上的其他豁免制度相混淆,会产生很多不良的后果。外交豁免适用于国际组织的职员,将产生无法预料的理论问题。^②一方面,如果将外交豁免适用于职员的作法扩展到该职员与其母国的关系,则会损害国际职员对其私人行为所应该承担的责任。亦即,国际职员由于享有外交豁免,则可能产生放纵其私人行为而导致对他人的损害却无需承担责任的后果。另一方面,传统外交法适用于国际组织职员,则可能使得国际职员将受到母国的影响,而损害其国际性。^③因为根据传统的外交法,外交豁免是不能授予本国国民的。

将国家豁免的概念移用于国际组织,也会产生一系列的问题。借用国家豁免的法律在某些案件中可能是便利的和有益的,^④但是,国际组织与国家毕竟是完全不同的两种实体。国际组织与国家的最大不同即是,国家拥有全部的国际权利与义务,而国际组

织拥有的权利和义务是由相关条约、职能需要所决定的,或由实践所拓展的。国际法院在1949年的联合国损害赔偿案中对此予以了确认。^⑤因而国际组织的国际权利与义务是不完全的。而且,除了极个别的例外,国际组织缺乏领土主权。^⑥与国家相比,国际组织在采取具有报复性质的自助措施时,其能力受到更多的限制。而这种能力在国际关系中对于实现国际权利是极为重要的。^⑦同时,国际组织必须执行国家依靠其自身力量所不能完成的任务。^⑧这就使得国际组织不得不努力成为一匹“又会跑,吃草又少”的神骏。与此同时,还得克服由于国家之间的集体行动所不可避免要带来的麻烦。因此,毫不奇怪,国际组织应该要求拥有与国家不同的豁免。那么,将国际组织豁免与各种国家豁免的形式进行类比的作法就很值得怀疑了。^⑨

二、国际组织豁免与主权豁免的差异

前面已经论述了国际组织豁免与外交豁免和国家豁免的紧密联系,以及这种紧密联系所可能导致的混淆甚至混乱状态,所以,如果直接将主权豁免的原则与国际组织豁免类比适用,一般被认为是不合适

① August Reinish: *International Organizations Before National Courts*, Cambridge University Press, 2000, p259.

② 相关观点有:(1)发现将外交特权与豁免适用于国际组织是很奇怪的,因为这导致国际组织豁免理论模糊不清。(Linda S. Frey & Marsha L. Frey: *The History of Diplomatic Immunity*, Ohio State University Press, 1999, p542.) (2)认为将外交特权与豁免适用于国际组织令人相当迷惑。(John Kerry King: *International Administrative Jurisdiction*, International Institute of Administrative Sciences, Brussels, 1952, p19.) (3) John Kerry King也得出了类似的结论。(John Kerry King: *The Privileges and Immunities of International Organizations*, Strandberg, Odense, 1949, pp26-27.) (4) Charles H. Brower亦曾对上述观点进行过总结。(参见 Charles H. Brower, II: *International Immunities: Some Dissident Views on the Role of Municipal Courts*, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 41, 2000, p16, footnote 81.)

③ Charles H. Brower, II: *International Immunities: Some Dissident Views on the Role of Municipal Courts*, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 41, 2000, p16.

④ 相关观点有:(1) Michael Singer主张可以在国家豁免与国际豁免之间进行比较和类比。(参见 Michael Singer: *Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns*, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 36, 1995, p57.) (2) C. F. Amerasinghe承认国际豁免不能总是与国家豁免来进行类比,但在某些情况下还是可以进行比较的。(参见 C. F. Amerasinghe: *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, 1996, p370.) (3) D. W. Bowett认为外交豁免与国际豁免可以进行类比,但同时认识到存在巨大的差异。(参见 D. W. Bowett: *The Law of International Institutions*, 4th ed., Stevens & Sons, 1982, p345.) (4) John Kerry King得出结论认为,授予国际职员以外交特权与豁免的这种作法被证明为并非是一种必然的和简易的解决之道。(参见 John Kerry King: *International Administrative Jurisdiction*, International Institute of Administrative Sciences, Brussels, 1952, p49.)

⑤ 参见1949年联合国赔偿案。Advisory Opinion on Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations of 11 April 1949, ICJ Reports, 1949.

⑥ 个别国际组织拥有领土主权的例外,包括:国际河流委员会对航运拥有有限的领土主权;国际联盟在1935年之前对萨尔地区拥有管辖权;联合国和国际原子能机构在其各自的总部所在地区拥有制定具有法律效力的规则的权力;联合国在柬埔寨过渡政府期间在该国境内拥有类似于政府的管辖权;联合国在科索沃独立前几乎完全以一个准政府的面目出现。

⑦ 国际组织不能有效地使用互助和报复的制裁措施。(C. Wilfred Jenks: *International Immunities*, Stevens & Sons and Oceana Publications, 1961, xxxvii.)

⑧ Peter H. F. Bekker: *The Legal Position of Intergovernmental Organizations, A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp47, 99-100;

⑨ 一方面,国际法院的司法实践拒绝作这样的类比。在具有里程碑意义的1949年联合国赔偿案中,国际法院解释道,联合国具有国际法律人格,但并非是个国家。另外,国际法院拒绝在联合国与其成员国之间进行比较。法院主张,联合国具有为其代表所受损害进行索赔的权利,但拒绝将国际组织与外交保护方面的国家实践进行类比。50年后,国际法院依然拒绝试图通过与国家进行类比的方式,建立国际组织的权利与义务。国家豁免的理论对国际豁免并不能提供太多的帮助。(Charles H. Brower, II: *International Immunities: Some Dissident Views on the Role of Municipal Courts*, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 41, 2000, p17 footnote 87.) 另一方面,不少学者也认为将国际组织豁免与国家豁免进行类比是不合适的。比如,有学者认为,有人在国家豁免与国际豁免之间经常进行不正确的比较。(A. S. Muller: *International Organizations and their Host States*, Kluwer Law International, 1995, p176.) 还有学者认为,国际组织与国家之间的根本性差异导致了无法将此二者进行类比。(Gordon H. Glenn, Mary M. Kearney, David J. Padilla: *Immunities of International Organizations*, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 22, 1982, p266.)

的。^① 通常情况下,大部分学者在研究和论述国家豁免问题时,往往将国际组织豁免排除在外,明确地或含蓄地表示国际组织豁免不在其讨论的范围之列。^② 这说明,人们意识到了国际组织豁免与国际法上的其他豁免不属于同一种类别。一直有不少人主张将国际组织豁免单独作为一个主题来加以研究,甚至进行国际法上的发展和编纂。^③

国际组织豁免与国际法上的其他豁免是有很大差异的。简要说来,其主要差异可总结如下。

(一) 发展历史与成熟程度不同

外交豁免经过了数百年的历史发展,目前已经大量地被制度化、成文化,是国际法上所有豁免制度中最为成熟、最为完善的。1961年的《维也纳外交关系公约》和1963年的《维也纳领事关系公约》是外交豁免法典化、制度化的标志。国家豁免虽不及外交豁免那么历史悠久,但2004年联合国大会通过的《国家及其财产管辖豁免公约》^④标志着国家豁免制度也迈出了制度化的重要一步,是其走向成熟的标志。而国际组织豁免,是随着晚近国际组织的发展和成熟而出现的一个相对较新的国际法问题。虽然国际组织豁免

问题作为“国家与国际组织关系”研究的一部分,停留在国际法委员会的工作日程上长达30多年之久,但1992年国际法委员会第44次会议决定暂时搁置对此问题的编纂工作。^⑤ 因此,国际组织豁免问题的编纂还是厥功未竟。随着国际组织在国际社会的重要性日益凸显,其活动范围和内容的日益拓展,国际组织豁免的编纂尚待注入更多努力。

(二) 理论依据各异

平等者之间无管辖权(*par in parem non habet jurisdictionem*)能够说明国家豁免与外交豁免的合理性。虽然认识到“治外法权”(exterritoriality)这种拟制所发挥的作用,但国际法委员会在其外交关系与豁免的条款草案^⑥的一般评论中指出,代表性说(representative theory)当补充职能理论(functional theory)之不足。治外法权说、职能必要说和代表性说可以被认为是外交豁免法中三个最重要的理论。^⑦ 国家豁免是建立在尊重另一个主权国家领土边界和承认严格的对等互惠的基础之上的。^⑧ 而国际组织既不拥有主权,也没有可以行使管辖权的领土,因而治外法权

^① August Reinisch: *International Organizations before National Courts*, Cambridge University Press, 2000, p20.

^② 比如(1) W. Schaumann 在论述国家豁免问题时明确排除对国际组织豁免作任何评论。(转引自 August Reinisch: *International Organizations before National Courts*, Cambridge University Press 2000, p20, footnote 95.) (2) 国际法委员会(ILC)在“国家及其财产管辖豁免”草案第1条就限定其适用的范围仅仅是“国家及其财产豁免于另一个国家的管辖”。(*Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, Part Two, 1991, p13.) (3) 虽然在国际法协会(International Law Association, ILA) 1994年布宜诺斯艾利斯会议上通过的国家豁免公约草案修订稿的第IX(A)(2)条中明确规定,“本公约对有关国际组织豁免的国际法规则不抱歧见”(ILA, Report of the 66th Conference, Buenos Aires, 1994, p28.)但在其解释报告中,国际法协会认为,该保留条款有必要体现国家豁免与国际组织豁免之间的基本差异。该协会甚至认为,国际组织的豁免规则是一个与国家豁免不同的自成体系的机制。(ILA, Report of the 66th Conference, Buenos Aires, 1994, p474.) (4) 国际法研究院(Institut de droit international, IDI)认为,国际组织司法管辖豁免的题目超出其研究范围了。(Rosalyn Higgins: *The Legal Consequence for Member States of the Non-Fulfillment by International Organizations of Their Obligations toward Third Parties - Provisional Report*, (1995, I), *Annuaire de l'Institut de Droit Internationale*, Vol. 66, p382.)

^③ 比如(1)在国际法协会国家豁免委员会1994年布宜诺斯艾利斯会议结束其工作后,该协会被建议得设立一个新的委员会以处理国际组织的司法管辖豁免问题。(ILA Newsletter, 1994, No. 3, 4.) (2) 有学者认为,随着联合国大会59/38号决议通过了《国家及其财产管辖豁免公约》这就使得国际法委员会有机会重新考虑是否需要继续展开对国际组织司法管辖豁免问题的研究,并且就国际组织司法管辖豁免的题目所应该包括的详细研究内容作了规划。(Giorgio Gaja: *Jurisdictional Immunity of International Organizations*, Report of the International Law Commission, 2006, pp455-458.)

^④ 国家豁免是国际法上一个比较古老的原则,但随着国家与外国自然人或法人之间跨国法律纠纷的大量增多,一国政府及其机构在另一国法院的地位,就成为国际法律关系中一个非常引人注目和争论较多的问题。为此,联合国大会于1977年12月19日通过第32/151号决议,其中建议国际法委员会着手研究国家及其财产管辖豁免的法律,以逐步发展与编纂这方面的规则。在国际法委员会和联合国各会员国的积极努力下,委员会先后于1988年和1991年通过了《国家及其财产管辖豁免条款草案》的一读和二读。随后,条款草案进入联合国法律委员会审议阶段,法律委员会先后进行了7次讨论,但一直难以就该草案取得实质性进展。2000年,第55届联大通过决议成立特设委员会,并先后举行三次会议讨论该条款草案。在2004年3月特委会举行的第三次会议上,各国终于就《联合国国家及其财产管辖豁免公约》(以下简称《公约》)草案达成一致,长达27年的公约起草工作基本完成。2004年12月2日,第59届联大通过了《公约》,并规定《公约》于2005年1月17日至2007年1月17日向各国开放签署。

^⑤ Giorgio Gaja: *Jurisdictional Immunity of International Organizations*, Report of the International Law Commission, 2006, p455. 亦可参见: Peter F. H. Bekker: *The Legal Position of Intergovernmental Organizations, A Functional Necessity Analysis of their Legal Status and Immunities*, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp9-35.

^⑥ *Yearbook of International Law Commission*, Vol. II, 1958, para. 53, pp94-95, U. N. Doc. A/3859.

^⑦ 可参见(1) J. L. Kunz: *Privileges and Immunities of International Organizations*, *American Journal of International Law*, Vol. 41, 1947, p837; (2) D. B. Michaels: *International Privileges and Immunities: A Case for a Universal Statute*, Martinus Nijhoff Publishers, 1971, p47.

^⑧ 可参见(1) Gordon H. Glenn, Mary M. Kearney, David J. Padilla: *Immunities of International Organizations*, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 22, 1982, p266; (2) D. B. Michaels: *International Privileges and Immunities: A Case for a Universal Statute*, Martinus Nijhoff Publishers, 1971, p27; (3) A. Ehrenfeld: *United Nations Immunity Distinguished From Sovereign Immunity*, *Proceedings of the American Society of International Law*, 1958, pp92-93.

说和代表性说是不能适用于国际组织的。国际组织豁免只能建立在职能必要^①的基础之上,以便使国际组织能够不受干扰地履行其所被授予的职能。^②

(三) 豁免的性质不同

国际组织豁免是属物理由(ratione materiae)的豁免,而外交豁免具有属物理由和属人理由(ratione personae)双重性质,后者因其具有代表性职能而扩及对外交人员个人的保护。当然,也有一个很重要的例外,即国际组织高级职员往往被授予完全的豁免,兼具属物理由和属人理由双重性质。如联合国秘书长和副秘书长被赋予外交豁免。^③其他一些国际组织的高级职员往往也被赋予外交豁免。^④虽然在联合国特权与豁免公约等法律文件中还残存着某些组织人员可以享有外交豁免的规定,但这仅仅只是一种补充性的(additional)豁免,并且严格限定在具有一定级别的人员范围内。^⑤

(四) 目的不同

国际组织豁免是为了确保国际组织免受国家的干涉而保持其履行职能的独立性。而外交豁免是为了防止派遣国政府的外交代表在驻在国从事活动时受到干涉。^⑥外交豁免使得国家的代表在驻在国不

受其领土管辖的拘束,而国际组织豁免使得国际组织不受任何成员国或第三国的管辖权的拘束,前提条件当然是成员国或第三国明确同意授予该国际组织以这样的特权与豁免。^⑦

(五) 其他差异

此外,国际组织豁免与国际法上的其他豁免制度的差异还体现在法律主体不同、^⑧权利的内容和范围不同、^⑨形成的法律关系不同^⑩等等。

三、司法实践对国际组织豁免与主权豁免差异性的确认

事实上,国际组织的实践和有关司法判例也支持上述国际组织豁免与国际法上其他豁免相区分的观点。在 Brodenbent et al v. Organization of American States 案中,联合国提供的法律意见认为,更准确地说,国际组织的司法管辖豁免是不同于国家的。其法律顾问表示,国际组织具有完全不同于国家的特点,因而豁免的要求和法律基础是完全不同于国家的。该顾问进一步向法庭澄清,认为政府间组织的豁免纯粹是职能性的,是保护它们免受任何政府干涉的独立履行职能的能力。^⑪

国际法院的司法实践也拒绝作这样的类比。在

① 目前,职能必要(Functional Necessity)成为了众所公认的国际组织豁免的主要理论依据。根据该理论,授予国际组织豁免,是为了便于其独立履行职能,以实现组织目的。而且,职能必要不仅具有理论上的价值,在实践中也成为有关司法机构裁决案件和相关实务部门作出决策的依据。(关于国际组织豁免的职能必要理论,可参见李赞《国际组织的司法管辖豁免:制约与平衡》,北京大学法学院博士学位论文,2010年6月,第51-107页。)

② 相关观点还可参见(1) Report of the International Law Commission on the work of its forty-first session, p377, GAOR Supp. (No. 10), U. N. Doc. A/44/10, 1989; (2) S. C. Ivraakis: Privileges and Immunities of the United Nations: Precedents and Present-Day Developments, Thesis, Cambridge (U. S. A.), 1954, p653; (3) Peter H. F. Bekker 在其著作中曾对此作过总结性的论述。(Peter H. F. Bekker: The Legal Position of Intergovernmental Organizations, A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p155.)

③ 《联合国特权与豁免公约》第5条第19节。

④ 联合国教科文组织等联合国专门机构中,享有外交豁免的范围从机关行政首长扩大到副职、特别助理或相当一级的职员。这些机构的高级职员一般享有外交使团成员所享有的特权与豁免。其他的如世界银行集团、国际货币基金组织等国际组织的某些职员,特别是某些常驻代表,被授予外交特权与豁免。(可参见孙林、张虹虹《国际组织的特权与豁免》,载《1982年中国国际法年刊》,北京:中国对外翻译出版公司1982年版,第180-181页。)

⑤ Anthony J. Miller: Privileges and Immunities of United Nations Officials, International Organizations Law Review, 2007, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p174.

⑥ D. B. Michaels: International Privileges and Immunities; A Case for a Universal Statute, Martinus Nijhoff Publishers, 1971, p25.

⑦ 相关观点可参见:(1) D. B. Michaels: International Privileges and Immunities; A Case for a Universal Statute, Martinus Nijhoff Publishers, 1971, xvi; (2) J. L. Kunz: Privileges and Immunities of International Organizations, American Journal of International Law, Vol. 41, 1947, p851.

⑧ 外交豁免的主体是国家,而国际组织豁免的主体是国家与国际组织。(参见孙林、张虹虹《国际组织的特权与豁免》,载《1982年中国国际法年刊》,北京:中国对外翻译出版公司1982年版,第175页。)

⑨ 一般来讲,与外交豁免相比,国际组织豁免的内容要稍窄一些。另外,国际组织豁免适用于每一会员国之领土内,联合国宪章的第105条对此有明确的规定。据此,联合国可以在总部以外的每一个会员国设立办公处所和拥有资产。这与外交豁免中双方只能在对方设立代表机构和拥有资产的情况是不同的。(参见孙林、张虹虹《国际组织的特权与豁免》,载《1982年中国国际法年刊》,北京:中国对外翻译出版公司1982年版,第176-177页。)

⑩ 在传统的外交关系中,是发生在派遣国与接受国之间的双边法律关系。而国家与国际组织的关系,则是国际组织、派遣国和东道国之间形成的三边法律关系。派遣国向国际组织派驻代表,却在东道国领土上活动,东道国接受派遣国的代表在其领土上活动,但并不向派遣国派驻代表。分解来看,这包括三方面的关系,即国际组织与东道国、国际组织与派遣国、东道国与派遣国之间的关系。(参见孙林、张虹虹《国际组织的特权与豁免》,载《1982年中国国际法年刊》,北京:中国对外翻译出版公司1982年版,第177-178页。)在一国与他国的外交关系中,所有的国家既是派遣国也是东道国。外交法经常被解释为是对等的。而国际组织则不同。大部分国家都是几个国际组织的成员国,同时也是派遣国,但东道国的数量是有限的,美国、瑞士和奥地利等国家是国际组织比较集中的东道国,那么在东道国与派遣国之间利益的不平衡就很明显。因此,需要通过国际条约协调这种平衡关系。1975年的与具有普遍性特征的国际组织关系中的国家代表维也纳公约(Vienna Convention on the Representative of States in Their Relations with International Organizations of a Universal Character)便是一个这样的产物。但该公约由于过于偏向派遣国,故很难获得广泛认同而无法生效。(参见 Jan Klabbbers: An Introduction to International Institutional Law, 2nd ed., Cambridge University Press, 2009, p139.)

⑪ 628 F 2nd 27, 1980 D. C. C. 8 January 1980. (转引自 A. S. Muller: International Organizations and their Host States, Kluwer Law International, 1995, p153, footnote 9.)

具有里程碑意义的 1949 年联合国赔偿案中,国际法院解释道,联合国具有国际法律人格,但并非是个国家。另外,国际法院拒绝在联合国与其成员国之间进行比较。法院主张,联合国具有为其代表所受损害进行索赔的权利,但拒绝将国际组织与外交保护方面的国家实践进行类比。^①

在世界卫生组织与埃及案(WHO v. Egypt Case)中,格罗斯法官(Judge A. Gross)在发表的意见中指出,国家的权力是不依赖于任何其他权力而存在的,在此意义上,国家是主权的。但是,联合国专门机构除了拥有其建立者——成员国为了使该组织能够完成其目的而授予的一定权利外,并不具有任何更多的权能。^②

在标准渣打银行与国际锡理事会案(Standard Chartered Bank v. International Tin Council and Others Case)中,本汉姆法官(Judge Bingham)拒绝在国家豁免与国际组织豁免之间进行类比。认为主权豁免理论并不能适用于国际锡理事会,因为主权国家仅仅是其成员国,而该组织的主权地位还具有很大的争议性和不确定性。^③

四、小结

如果说国际组织豁免完全不受主权豁免,即国家豁免和外交豁免的影响,那是历史虚无的表现。国际组织豁免是在主权豁免的基础上,随着国际组织的发展而形成的。事实上,从历史来看,国际组织豁免是由外交豁免扩大适用于非外交人员发展而来的。^④当国际组织发展到足够成熟的程度,从而具有了完全不同的性质之后,于是,一种不同于外交豁免的、独立的国际组织豁免制度便产生了。^⑤国际组织豁免是受到国际法上既存的豁免制度的启发而产生的,但随后又沿着自己的轨道前进,以满足相对晚近才出现的国际组织的特定要求。^⑥国际组织的职能必要是出自其自身的价值需求,而并非是建立在自动适应外交关系中职能要求的基础之上的。^⑦只有在正确认识国际组织豁免与国际法上其他豁免制度的联系和差异的基础上,才可能顺利地建立起一个自成体系的、独立的国际组织豁免法律制度。这样才能有助于司法实务界和法学教育界正确认识国际组织豁免理论,从而将其运用于各自的实践当中。同时,也才可能有助于推动联合国国际法委员会国际组织豁免法律制度编纂工作的重新开展。

(责任编辑 罗刚)

① Report of ICJ, 1949, p179.

② Report of ICJ, 1980, p103.

③ British Yearbook of International Law, Vol. 58, 1987, p402.

④ Charles H. Brower, II: International Immunities: Some Dissident Views on the Role of Municipal Courts, Virginia Journal of International Law, Vol. 41, 2000, p 8-20.

⑤ 相关观点可参见: (1) J. L. Kunz: Privileges and Immunities of International Organizations, American Journal of International Law, Vol. 41, 1947, p842; (2) A. El-Erian: First Report on Relations between States and International Organizations, para. 167, U. N. Doc. A/CN.4/161 and Add. 1, 1963; (3) Report of the International Law Commission on the work of its forty-first session, UN GAOR Supp. (No. 10) p377, para. 722, UN Doc. A/44/10, 1989.

⑥ H. F. Bekker: The Legal Position of Intergovernmental Organizations, A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p156. 持相同观点的学者还有 Jenks, 他在其著作中指出,国际豁免法不再是由那些大有疑问的、与外交豁免类比而产生的一般原则所构成的了。它已经变成了一个由公约、协定、规约和规则所规定的复杂的制度体系。(参见 C. Wilfred Jenks: International Immunities, Stevens & Sons and Oceana Publications, 1961, xxxv.)

⑦ C. Wilfred Jenks: International Immunities, Stevens & Sons and Oceana Publications, 1961, xxxvii.