

关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约

作者：迈克尔·伍德爵士

剑桥大学劳特帕赫特国际法中心高级研究员

《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》（也称为《保护外交官公约》）是联合国大会于 1973 年 12 月 14 日通过的。这是联合国及其专门机构内谈判通过的一系列“部门”反恐怖主义公约之一。该公约借鉴了特权和豁免领域重要的编纂公约，其中包括关于外交和领事关系的各项维也纳公约。美洲国家组织在 1971 年 2 月就已通过一项关于该主题的公约。谈判缔结该公约是为了回应 1960 年代末开始发生的一连串绑架和杀害外交代表事件，例如杀害德意志联邦共和国驻危地马拉大使冯·施普雷蒂一案。通过该部门公约一般就是为了应对这类事件：如劫持飞机、破坏飞机、袭击航运船只等。

该公约是国际法委员会和联合国大会第六（法律）委员会密切合作仅在两年时间内拟订的。缔结该公约的倡议是国际法委员会提出的。委员会在 1971 年会议上根据美国成员理查德·卡尼的提议，决定，如果大会提出要求，委员会将拟订关于下列罪行的条款草案：谋杀、绑架以及袭击外交官和其他根据国际法有权受到特别保护的人。当年晚些时候，大会的确要求国际法委员会拟订这类条款。国际法委员会在 1972 年召开的下一届会议上迅速采取行动，没有采用通常的任命一名特别报告员的程序，而是由日本成员鹤冈千仞主持一个工作组。第六委员会在 1972 年晚些时候初步审议此事后，在 1973 年常会期间完成了政府间谈判阶段，其中许多工作是在第六委员会的起草委员会内完成的。这沿用了谈判缔结 1969 年《特别使团公约》的先例，并期望在此后一些情况下也将遵循这一程序，最近订立 2004 年的《联合国国家及其财产管辖豁免公约》的情形就是如此。

在民族解放运动的问题上出现了一个特别困难（其他反恐怖主义公约以及仍然等待缔结的一般性公约都面临这类困难）。最终找到的解决办法是在通过该公约的决议（第 3166（XXVIII）号决议）中列入一个段落，大会在该决议中认为，“条文绝对不可能损害各国人民依照联合国宪章的宗旨和原则和各国依联合国宪章建立友好关系及合作的国际法原则宣言，行使自决和独立的合法权利，向殖民主义、外人统治、外国占领、种族歧视和种族隔离进行斗争”。这被认为是可以接受的，因为这可以理解为不打算对公约所涵盖的犯罪规定任何例外，也不打算以任何方式限定公约缔约国承担的义务。与往常不同的是，大会决定该决议与公约一起印发。

该公约的案文紧紧沿袭 1970 年《海牙公约》和 1971 年《蒙特利尔公约》的模式。后两份公约都是在国际民用航空组织内草拟的。该公约和这两份公约一样，

都以“引渡或起诉”(aut dedere aut judicare)的原则为基础。国际法委员会目前(2008年)正在研究这一原则。事实上,1972年国际法委员会的条款草案与以前的条款相距甚远,而且第六委员会工作的趋势是使新公约的体系更接近《海牙公约》和《蒙特利尔公约》。此后的反恐怖主义公约也大致遵循这一模式。

该公约的核心规定要求,对于被控实施某些袭击外交官和其他“应受国际保护人员”的严重罪行的人,要么应该予以引渡,要么将其案件交付主管当局,以便提起诉讼(第7条)。各国必须确定在某些情况下对该公约第2条所列举罪行的管辖权(这类罪行根据普通刑法无论如何将是犯罪)(第3条)。公约规定各国开展合作以防止各种罪行,并交流情报(第4和第5条)。各国必须确保处于其领土范围内的嫌疑犯可以进行起诉或引渡(第6条)。公约做出规定以方便引渡,但如国内法规定有政治罪,则不取消政治罪例外情况(第8条)。(这是后来1977年《欧洲制止恐怖主义公约》的重要主题)。公约就相互协助做出了规定(第10条)。公约还载列一个仔细限定的庇护条款(第11条)。

“应受国际保护人员”是一个新词,在该公约背景以外没有特别的意义。公约的宗旨是涵盖按照国际法有权受特别保护以免其人身、自由和尊严受到任何攻击的人。这反映了《维也纳外交关系公约》第29条以及关于特权和豁免的其他公约的相应条款的用语。第1条中的定义明确涵盖国家元首、政府首脑和外交部长,从而重申了担任这三类职务者的特殊地位(参见《维也纳条约法公约》第7条、《特别使团公约》第21条)。

在国际法院审理的《关于刑事事项中的若干司法互助问题》(吉布提诉法国)案中,申诉人援引该公约支持其主张,即答辩人通过向吉布提国家元首和吉布提高级官员发布证人传票,违反了关于预防对这些人的人身、自由和尊严进行攻击的义务。不过国际法院指出,“1973年《公约》的目的是预防针对应受国际保护人员的严重犯罪,并确保对此类罪行的推定犯罪行为进行刑事起诉。因此,该公约不适用于针对刑事调查涉及的某些个人发布证人传票的具体的管辖豁免问题,国际法院在该案件中不能考虑这一主张。”(2008年6月4日判决,第159段。)

《公约》最后条款中有一些有趣之处。第13条中关于解决争端的规定允许各国提出保留,但这方面的一些保留在冷战结束后被撤回。第14条规定,该公约开放供“所有国家”参加。这是第一次偏离“维也纳模式”(该模式规定哪些国家有权成为有关公约的缔约国),同时大会通过一项谅解(适用于所有此类条约),即“秘书长在作为包含所有国家条款的公约保存人而行使其职能时,将遵循大会的做法,并于可取的情况下,在接收签字或批准书或加入书之前征求大会的意见”。

截至 2008 年 5 月 25 日,《应受国际保护人员公约》已经吸引了 168 个缔约国,因此(就参加情况而言)是非常成功的。相当多国家在过去几年中成为缔约国,这可能是在纽约世界贸易中心于 9 月 11 日受到恐怖袭击后在联合国大会鼓励下接受反恐怖主义公约的行动的一部分。该公约是国际社会应对恐怖主义的“执法”对策的一部分。恐怖主义在 1960 和 1970 年代是一个大祸害,但当时的反应尚未达到以后几十年的程度,即由安全理事会根据联合国宪章第七章采取行动,有时甚至采取“武装冲突”办法来打击恐怖主义(“全球反恐战争”)。和大多数反恐怖主义公约一样,该公约的象征意义大于实际意义。国际法院所审理案件的争论中有时提及该公约,国内法院也已适用该公约。1980 年,大会制定了报告程序,规定各国报告为加强对外交官及领事使团和代表以及驻国际组织的使团和代表及这类组织官员的保护、安保和安全而采取的措施(大会 1980 年 12 月 15 日第 35/168 号决议)。这些程序依然有效。对应受国际保护人员的袭击依然是一个祸害,其范围甚至已扩展到联合国工作人员(最悲惨的是联合国驻巴格达代表团于 2003 年 8 月 19 日遭到轰炸)。因此就潜力而言,该公约依然重要。

相关材料

A. 法律文书

《维也纳外交关系公约》,1961 年 4 月 14 日,维也纳,联合国,《条约汇编》,第 500 卷,第 95 页。

《维也纳领事关系公约》,1963 年 4 月 22 日,维也纳,联合国,《条约汇编》,第 596 卷,第 261 页。

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

《维也纳条约法公约》,1969 年 5 月 23 日,维也纳,联合国,《条约汇编》,第 1155 卷,第 331 页。

《关于制止非法劫持航空器的公约》,1970 年 12 月 16 日,海牙,联合国,《条约汇编》,第 860 卷,第 105 页。

《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》,1971 年 9 月 23 日,蒙特利尔,联合国,《条约汇编》,第 974 卷,第 177 页。

《欧洲制止恐怖主义公约》,1977 年 1 月 27 日,斯特拉斯堡,联合国,《条约汇编》,第 1137 卷,第 93 页。

B. 判例

国际法院,《关于刑事事项中的若干司法互助问题》(吉布提诉法国案),2008 年 6 月 4 日判决。

C. 文件

《1972年国际法委员会年鉴》，第二卷，第309页及以下各页[国际法委员会网站]

D. 著述

A. B. Green, “Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Diplomatic Agents and Other Internationally Protected Persons: An Analysis”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 14, 1973–1974, pp. 703–728[Heinonline]

M. C. Wood, “The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 23, 1974, pp. 791–817[and articles referred to at n 2][Heinonline]

F. Przetacznik, “Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons”, *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, vol. 52, 1974, pp. 208–247

A. D. Watts, *The International Law Commission, 1949–1998*, vol. I, Oxford, Oxford University Press, 1999

J. Craig Barker, *The Protection of Diplomatic Personnel*, Hampshire, Ashgate Publishing Limited, 2006

E. Denza, *Diplomatic law*, 3rd ed., Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 258–263
