

联合国 大会



UN LIBRARY.

NOV 25 1975

A COLLECTION

Distr.
GENERAL

A/10139(Part I)
2 September 1975

CHINESE

ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH/
SPANISH



第三十届会议
议程项目112*

外交庇护问题

秘书长的报告

目 录

	<u>页次</u>
导 言	3
一、各会员国按照大会第3321(XXIX)号决议执行部分第1段规定 提出的意见	5
阿富汗	5
阿根廷	6
澳大利亚	7
奥地利	16
巴 林	17
比利时	17
玻利维亚	18
加拿大	19
捷克斯洛伐克	20

* A/10150。

目录(续)

	<u>页次</u>
丹 麦	21
厄瓜多尔	22
法 国	23
伊拉克	25
牙买加	25
利比里亚	26
马达加斯加	27
挪 威	28
阿 曼	29
巴基斯坦	29
波 兰	30
新加坡	31
瑞 典	32
土耳其	33
乌拉圭	34

二、秘书长按照大会第 3321 (XXIX) 号决议执行部分第 2 段规定

编写的报告

[参看 A/10139
(Part II)]

导 言

1. 澳大利亚于一九七四年八月十六日来信 (A/9704)，请求在大会第二十九届会议议程上列入一个题为“外交庇护”的项目。根据总务委员会的建议，大会决定将这个项目列入议程并发交给第六委员会。

2. 一九七四年十二月十四日，在第六委员会审议这个项目之后^①，大会通过了第 3321 (XXIX) 号决议，全文如下：

“外交庇护问题

“大会，

“认识到已有许多国家给予外交庇护，而且，拉丁美洲已经缔结了数项有关这问题的公约，

“认为应该展开对外交庇护问题的人道及其他方面的初步研究，

“1. 请愿意对外交庇护问题表示意见的会员国在一九七五年六月三十日以前将其意见通知秘书长；

“2. 请秘书长编写一份特别考虑到下列事项的分析外交庇护问题的报告并在大会第三十届会议以前分送各会员国：

(a) 有关的国际协定全文；

(b) 法庭的有关判决；

(c) 政府间组织对本问题的审议情形；

(d) 从事国际法工作的非政府机构已进行的或正在进行的有关研究；

(e) 有资格的国际法学家的有关意见；

“3. 决定将标题为‘秘书长关于外交庇护问题的报告’的项目列入大会第三十届会议临时议程。”

① 参看大会正式记录，第二十九届会议，附件，议程项目 105，A/9913号文件。

3. 本报告系按照上文所载决议编制，全篇除导言外，还包括两个部分，第一部分载列各会员国按照执行部分第1段规定提出的意见，第二部分则为秘书长按照执行部分第2段规定提出的报告。

4. 本报告第一部分载列截至一九七五年九月二日为止从各国政府收到的意见。九月二日以后送达秘书处的意见，将以本报告增编印发。

5. 第二部分除一篇简史外，包括五章，与该决议执行部分第2段五个分段相应^②。关于(c)分段，提到的有国际联盟、联合国、美洲国家组织、欧洲理事会和亚非法律协商委员会的工作。最后两个组织证实它们从未处理过外交庇护这一问题。

6. 就(d)分段而言，有关一章已计及国际非政府机构的工作。

② 应该注意的是：澳大利亚代表团在第六委员会讨论这个项目期间，曾经提出了一个初步的决议草案（A/C.6/L.992），要求在本报告刊印各会员国有关外交庇护的法律和惯例的资料。澳大利亚代表在介绍第3321(XXIX)号决议所依据的决议草案（A/C.6/L.998）时说，为了反映各方在第六委员会讨论期间所表示的意见，特别是在第一五〇六次会议上所表示的意见，他的代表团已从文本中删去提到会员国法律和惯例的部分。

一、各会员国按照大会第3321(XXIX)号
决议执行部分第1段规定提出的意见

阿富汗

[原件：英文]

[一九七五年八月八日]

阿富汗共和国政府认为缔结一项关于外交庇护问题的国际文书是有实用的，因此，如果由联合国有关当局拟订一项此类文书的草案，并将其转送各会员国审议和提供意见，是合乎需要的。当然，阿富汗共和国政府对于这一文书草案，会仔细加以审议，并将它对于其中条款的意见递交有关机构。

阿根廷

〔原件：西班牙文〕

〔一九七五年八月二十五日〕

1. 外交庇护是久已确立的一种人道主义制度，其基本目的在保护个人，使在国家内部发生动乱时，不致遭受迫害。这一制度有助于人道主义国际法的发展和扩充。

2. 在拉丁美洲，外交庇护发展成为一种法律，有许多重要的国际文书都对之加以规定。如果世界其他地区的情况并非如此，那并不是由于庇护原则的适用并不需要或并不相干。

3. 大会第3321(XXIX)号决议规定进行的研究，可以帮助拟订普遍适用的规则，使所有国家对这个问题有一个可以共同接受的最低限度标准，并可帮助修订这个制度，使其适应当前的环境。

4. 阿根廷共和国是蒙得维的亚条约（一八八九年）的缔约国，以及有关外交庇护的哈瓦那公约（一九二八年）、蒙得维的亚公约（一九三三和一九三九年）和加拉加斯公约（一九五四年）的签字国。

5. 阿根廷共和国按照上述各项公约规定的路线，从宽实行外交庇护。

澳大利亚

〔原件：英文〕

（一九七五年六月二十七日）

1. 导 言

1. 这件关于外交庇护问题的意见书是澳大利亚政府为响应大会一九七四年十二月十四日第 3321 (XXIX) 号决议的邀请而提出的。事实上，这项决议本身就是由于澳大利亚倡议将外交庇护问题列入第二十九届会议议程而产生的。这一倡议的目的在于减少各国间对于这一与各国一直有关的概念所可适用的原则的争论。这些原则不确定，对国家间的友好关系以及国家间为解决人道方面各项问题所进行的合作，都会造成不良的后果。应当记得的是，这个决议是以惊人的票数通过的：110票赞成，零票反对，16票弃权。

2. 外交庇护

2. 外交庇护具有悠久历史^③。这一概念的永恒价值可以两个事件得到证明，

③ 在第六委员会一九七四年的辩论中，若干重要的发言都承认这点：以色列代表指出，人道主义色彩是古代希伯来人发展出来的关于“庇护城”概念和祭坛神圣不可侵犯的具有历史意义的宗教和法律理论的现代反映（A/C.6/SR.1506 第8页）。加纳代表同意以色列代表关于外交庇护制度的历史背景的说法，他说在加纳，人民在生命遭受危险的时候，通常都跑到教堂寻求庇护（A/C.6/SR.1510，第14页）。阿尔及利亚代表提到伊斯兰教在这一方面的传统（A/C.6/SR.1510，第19页）。巴西代表先后提到欧洲和拉丁美洲关于庇护的历史传统（A/C.6/SR.1505，第6—7页）。法国代表叙述古代庇护惯例在欧洲没落的经过，这种惯例同相信除了君主意志所定的法律之外还有更高的法律有关（A/C.6/SR.1510，第2页）。

这两个事件的发生相隔近四十年。在西班牙内战期间，差不多有一万人向马德里二十个外交使团请求并获得外交庇护。一般都承认，这样给予庇护，在人道主义方面是很重要的。但是，由于当时的西班牙政府不承认给予庇护的权利，所以很久都拒绝让避难者安全离境，使外交关系紧张到要把这一问题提交国际联盟行政院处理。一九七三年，智利也发生了类似的情况，约有八千人在圣地亚哥二十五个外交使团避难。由于许多有关国家并非或不能成为拉丁美洲国家间施行外交庇护公约的缔约国，致使情况非常混乱。

3. 问题：由国际法加以规定

3. 现在的问题是应由国际法规定外交庇护的问题。就拉丁美洲国家而言，这个问题在它们之间由美洲国家间的公约和惯例加以规定。至于其他国家，问题则在于确定在什么范围内和在什么条件下，可以给予庇护。关于这一问题的工作，一方面要查明现有的各种规则，另一方面要为今后规定可以接受的标准。

4. 这个问题也可以从另一方面来看：这个概念究竟应否让它保持现在的这种不确定状况，通过个别国家断断续续的行动，慢慢地任意发展呢？还是国际大家庭应该承认这方面的法律有缺陷，而慎重地加以改善呢？如果赞成第一项做法，很可能发生这样的情形：过分的疑虑和过度的谨慎，会导致拒绝给予外交庇护，以致使人遭受不必要的痛苦或丧失生命。此外，在一些非常急迫的情况，给予庇护的国家和领域国之间，由于对给予庇护的条件和给予庇护的后果缺乏协议，还有发生外交冲突的危险^④。另一方面，如果采行第二项办法，预计不久将来，这种难以令

④ 关于这一点，可以注意斯里兰卡代表于一九七四年在大会第六委员会中所提的意见。他说各国惯例大不相同，研究有关外交庇护的法律和惯例原则，可以帮助消除这一方面的混乱情况（A/C.6/SR.1508，英文本第7页）。同样

人满意的情况便可以消除或减少。

4. 人道主义的考虑

5. 澳大利亚政府要求讨论这一问题,完全是基于人道主义的考虑——这些考虑同法律的发展和适用很有关系。大会追求人道主义方面的目标,并非新奇之事,请看它除了关注民族自决,终止殖民主义,提倡人权,发展关于武装冲突的法律之外,还对政治庇护方面——外交庇护是政治庇护的一部分,正如领域庇护是另一部分一样——表示特别关切。^⑤

6. 在一九七四年大会第六委员会的辩论中(参看 A/C.6/SR.1504-1511),审查外交庇护问题,本质上具有人道主义目的这一点,已经获得普遍承认。许多国家对于这种承认是明白表示的;^⑥别的国家则采用暗示方式,表示于它们对外交庇护概念的明白支持,或表示于它们对提议的程序的接受。即使少数反对由大会

地,约旦代表指出,一些国家给予外交庇护,一些国家不给予外交庇护的情形对国家间的关系会发生不良的影响,因为任何采取这种行动的使团,都可能被认为怀有恶意或支持受庇护人的目标——因而使自己遭到他国或使团所在地国家的谴责(A/C.6/SR.1506,英文本第7页)。

⑤ 一九四九年国际法委员会第一届会议曾将庇护权列入选付编纂专题暂定一览表之内。一九五九年,大会认为需要将有关庇护权的原则和规则的适用办法予以标准化,因此请国际法委员会恢复编纂这一主题的工作。一九六七年,大会通过了一项领域庇护宣言(第2312(XXII)号决议)。一九七四年,大会将领域庇护公约草案发交给一个专家委员会审议,该委员会的报告将提送大会第三十届会议。

⑥ 除了拉丁美洲各国的发言之外,可参看阿尔及利亚、埃及、德意志联邦共和国加纳、伊拉克、马里、新西兰、尼日利亚、瑞典和泰国等国代表的发言。

再讨论这一题目的国家，它们的理由也只是认为这种讨论对那些可能得到庇护受惠的人不会有什么好处——澳大利亚认为这个理由是错误的。没有人否认外交庇护的人道主义作用^⑦。意识到这一事实——同时意识到一般都认识这一事实^⑧，澳大利亚认为它有理由请大会继续讨论这个问题。

7. 这一讨论必然要提到有些国家在第六委员会一九七四年辩论期间提出来的若干反对意见。

5 外交庇护与国家主权无关

8. 第一种反对意见是：给予外交庇护是减损领域国主权。可是，这种反对意见，对习惯国际法发展出来的每一规则和每一条约所作的承诺，都可以同样提出——因为事实上，每一项这种规则和承诺都牵涉到使国家原来不受任何限制的权力受到某种限制。^⑨ 真正的问题是：外交庇护这个特定概念是否对一个国家在其领土内的权力强加了不能接受的限制。这一问题必须从规则的内在价值方面来答复——要看这一规则的需要程度和它的内容而定。

9. 但是，回答某一规则是否限制国家主权的问题，并不是回答这一规则是否值得订立的问题。应该注意的是：拉丁美洲国家一向都强调它们主权的重要性，

⑦ 苏联代表在说明他的代表团所采取的谨慎态度时，承认在非常的情况，应以人道主义的考虑为主（A/C.6/SR.1509，英文本第3页）。

⑧ 这就是为什么不能以外交庇护问题到现在为止主要是与拉丁美洲区域有关的问题为理由来反对较广泛地审查外交庇护问题。保护人权是全世界都关心的事。

⑨ 乌拉圭代表在第六委员会一九七四年辩论中评论说，有人对外交庇护制度，表示疑虑，实在使人不解，因为这个制度所保证的各项权利，在世界人权宣言和联合国宪章中全部都受到承认和保障（A/C.6/SR.1506，英文本第3页）

但是它们认为接受外交庇护制度与国家主权并无冲突之处。这一点从两方面可以证明。一方面，至少有五个公约订有外交庇护的规定：一八八九、一九三三和一九三九年的蒙得维的亚公约，一九二八年的哈瓦那公约和一九五四年的加拉加斯公约。另一方面，拉丁美洲国家一再在大会上一致有力地主张外交庇护制度。

6. 外交馆舍的正当使用问题

10. 第二种反对意见认为给予庇护与外交使馆的地位和职务不合。在第六委员会一九七四年的辩论中，有人提到维也纳外交关系公约第四十一条的规定：“使馆馆舍不得充作与本公约……所规定的使馆职务不相符合的用途”；据说，给予庇护不在此种使用范围之内。

11. 这一点很难站得住。第一，“本公约所规定”的使馆职务，是“除其他事项外”的（第三条）。这一清单并非详尽无遗，而且故意订得无尽头^⑩。无论如何，决不可这样假定：给予外交庇护就不符合“促进派遣团与接受国间的友好关系”——第三条第一款（戊）项明白提到的一项职务。其次，应该注意上段所引规定中的其他字句，即“……或一般国际法的其他规则、或……特别协定……”这些补充字句的重要性，在于证实一点，即外交馆舍可充作的用途并不单单由维也纳公约加以规定而已。因此，这个问题又要回到前面在答复第一种反对意见时所提出的同一论点上，那就是，真正的问题在于究竟给予庇护应不应该认为是正当使用外交馆舍。这是一个要由国际社会决定的问题。在参加上述各公约的拉丁美洲国家来说，答案是肯定的。否定的答案必须提出更具体的理由；但是到现在为止，还没有人提出来。

^⑩ 为了这一理由，拉丁美洲国家才能够批准那件公约。但是，如乌拉圭代表在第六委员会一九七四年的辩论中指出的，维也纳公约并不排除合法行使外交庇护权（A/C.6/SR.1506，英文本第4页）。

7. 辩论本身不会发生相反的效果

12. 第三种反对意见认为：研讨和澄清外交庇护的概念，可能发生相反的效果。有人说，在个人的生命或自由遭受明确而紧迫的威胁的情况下，现在偶尔可能被容忍的某一惯例，将来可能被排除——如果试图将未经加以规定的惯例升级为既定法律的话。

13. 这种反对意见是难以令人信服的。真正的问题是：使领域国在没有特定条约规定之下默许某种外交庇护的因素，是否会使这一国家仅仅因为大会讨论这个问题就拒绝再默许这种庇护。如果有些国家，目前觉得可以准许或默许（不论那一种）庇护，可是在公开讨论这个问题之后，要改变态度的话，它们这样做并不是因为这一讨论，而是因为某些非法律性的其他理由。

14. 事实上，如果公开审查准许外交庇护所涉及各项因素，国家与国家之间的关系反而可能会有所改善。这在不能将给予外交庇护认为是一种不友好行为方面，尤其如此。给予外交庇护不是不友好的基本理由是，在惯例上，庇护是只有在例外和特殊的情况下才给予的，因此不在庇护国与领域国的正常关系范围之内。^①

8. 外交庇护的普遍好处

15. 主张审议和澄清外交庇护问题的实际论据，大部分都说明在上文对就这

① 在第六委员会一九七四年辩论期间，哥伦比亚代表说，在哥伦比亚独立存在的一百年间，在哥伦比亚境内给予的外交庇护，在五十次以上。这个惯例对哥伦比亚与拉丁美洲其他国家间的友好关系，并没有发生任何不良的影响（A/C.6/SR.1505，英文本第8页）。加纳代表说，到现在为止，还没有人提出具体的案例，足以说明拉丁美洲有滥用这种原则情事。就算有一些孤立的案例，也没有理由因此而谴责这项原则本身（A/C.6/SR.1510，英文本第15页）。

个议程项目提出的三种主要反对意见所作的答复中。但是，如果假定会员国的态度会受某种评价——外交庇护对它们可能成为领域国或可能成为庇护国发生何种影响的评价——的影响，那是不切实际的。

16. 如果这个问题从领域国的眼光来看，它在某种程度上，会受以下考虑的影响：在其本国领土之内，庇护可能如何使用。一个国家可能因一个人向外国大使馆请求庇护而感到窘迫，这是不难想象的情况。但是，实际上，给予庇护不是毫无条件的，这种危险因之大大减低。庇护国为了决定庇护的各项条件是否符合，对每一庇护案可能都会非常小心地加以评价。同时不能假定，因为庇护这一概念是可接受的，各国就会滥用庇护，甚至会轻率地给予庇护。不及这些标准的行为，会破坏整个外交庇护的概念，因为这一概念是以这样的假定为基础的：各国在给予庇护时，将抱谨慎小心的态度，并适当顾到国际舆论。给予外交庇护的另一实际限制，在于与庇护相关联的各种显见的实际困难。

17. 不要忘记，减少或消除滥用外交庇护的技术问题，也在本议程项目的讨论范围之内。

18. 从庇护国方面来说，不用说，虽然今天在政治方面，对给予庇护可能还看不到有什么特别好处，但是国际生活的某些方面可能变得很快，变得很彻底，到时对给予庇护的能力，可能会有一个完全不同的看法。

10. 外交庇护概念的实质内容

19. 本备忘录到现在为止所提出的评论都是假定：外交庇护是已经为习惯国际法所接受的一种制度（澳大利亚政府认为如此），或者——对于不同意这种看法的人来说——至少是得到各国容忍而近于具有习惯国际法地位的一种惯例。但是我们希望大会的辩论会表示出，对于这个概念的主要要素，大家意见一致。

20. 在这些要素中，第一个要素是给予庇护的权力是自由斟酌性的。一般都同意，一个国家如果认为给予庇护并不适当，它没有义务一定要给予庇护。但是虽然它在这一方面保有完全自由斟酌的权力，它依然须要注意有关道义上和人道主义方面的考虑。

21. 其次，必须辨明对什么人可给予庇护。这里所关心的，不仅是收容一个正在逃避失去法律控制、可能杀人行凶的暴众的人的问题。遇有这种情形，根本的正当作法，就是让他避难，一直到危险时期已经过去为止。

22. 确切些说，问题在于决定（暴众追逐的情况除外）哪一种个人可以请求外交庇护。很明显的，只有对那些因政治意见（包括对殖民主义和种族隔离的意见）、种族、宗教或国际关系而生命或自由受到威胁的人士才可以给予庇护——澳大利亚就认为应该这样。反之，对普通罪犯不可给予庇护。

23. 另一项基本的必要条件是：避难需要是紧急性的，庇护是避难人唯一可以求助的办法。

24. 在外交庇护方面，庇护国负有以下义务：将给予庇护情况通知领域国；确保受庇护人不在庇护处所从事不利于领域国的行为；一经领域国准予安全通行，即安排受庇护人离境。

25. 至于所犯罪行的性质以及庇护的需要是否“紧急”，初步的决定权属于庇护国。

26. 澳大利亚政府认为这些都是给予外交庇护的基本要素。它认为不难把这些要素订入一项宣言里，或者编入关于这一主题的法律里。事实上，拉丁美洲许多关于外交庇护的公约已经这样做^⑫。还可注意的是，例如辨明有权请求庇护

⑫ 澳大利亚政府同意加纳代表在第六委员会一九七四年的辩论中所表示的意见，即审查外交庇护问题并不象有些人想象那样困难，因为这个问题已经有许多材

的人的问题和承认给予庇护国具有评价庇护是否正当的单方面权力的问题，在讨论类似的领域庇护问题时，都已获得广泛协议。最后，澳大利亚政府促请注意国际法协会编订的外交庇护公约草案里对这个题目所采取的全面的、建设性的处理态度。^⑬

11. 本倡议的目标

27. 第六委员会有许多代表承认外交庇护这个问题值得作广泛的实体讨论。在决定这一讨论的目的时，有一件事是很清楚的：我们不应该说任何话，也不应该做任何事去削弱拉丁美洲国家所发展和施行的外交庇护制度。除此之外，澳大利亚政府希望对外交庇护问题能彻底加以审查，以期达成实体协议，开始这一主题的编纂工作。

料存在，特别是在拉丁美洲（A/C.6/SR.1507，英文本第16页）。土耳其代表也认为，初步审查这个问题的人道、法律和其他方面，特别可以表示对拉丁美洲外交庇护的优美传统有一个正确的认识。他说他本国在这一方面有一些经验（A/C.6/SR.1507，英文本第6页）。

⑬ 参看国际法协会《第五十五次会议的报告》，纽约，一九七二年，英文本第199-207页。该公约草案的实体规定转载在本报告第二部分第四章内。

奥地利

〔原件：英文〕

〔一九七五年六月三十日〕

奥地利共和国对于外交庇护问题特感兴趣，尤其是奥地利是一个具有人道主义传统，提供庇护的国家。奥地利充分地认识到，人道主义的重要考虑，是目前各方努力将这个问题提到联合国来的基础。但是，在讨论这一问题时，我们必须记得，外国使团的馆舍不能被认为是该有关外国的领土的一部分。更确切地说，这种馆舍主要是受接受国法律节制的。接受国的法律只不过是某些方面停止对这种馆舍执行而已。因此，在外交使馆或领事馆舍提供庇护的决定，与给予领域庇护不同，它构成对接受国主权的一种严重干涉。任何这种对别国主权的干涉，只有在特殊情形下才可认为正当：个人遭受紧迫的、严重的危险，或个人遭受国家迫害而迫害方式违反人权最低标准。

只有在这些情形下，才或许可以从国际法的人道原则中推论出某种习惯上的权利——虽然一般国际习惯法并无“外交庇护”制度的规定。因此，“编纂”外交庇护的法则，如果可能的话，也只有在这个限度之内编订而已。除此之外，国际法律规范只有通过政府间协定才可订立。订立一项外交庇护公约是有用的，因为公约可以明白规定外交庇护的界限和定义。这对滥用给予外交庇护权的情况，就比较容易加以反对。另一方面，我们必须记得，到现在为止，在特殊情况下为了人道理由而提供外交庇护的国家，都可以在这一大部分没有法律规则加以限制的领域内采取行动，除非有关国家间订有特殊条约。这一点，使给予庇护的国家和其他国民请求外交庇护的国家双方都可有很大的灵活性。如果订立一项国际公约，规定明确的法律界限，就会妨碍这种灵活性，结果反而会增加外交发生纠纷的危险。

巴 林

〔原件：英文〕

〔一九七五年七月二十三日〕

当一个人跑到驻在接受国的一个外国外交使团房舍请求庇护时，就发生外交庇护的问题。外国使团给与外交庇护牵涉到减损接受国主权的问题。外交庇护使罪犯脱离领域国家的管辖范围，因而对完全属于该国权力范围的事情构成一项干涉。没有既定的法律基础，国际法是不承认这种减损领土主权的做法的。

巴林并没有缔结任何有关外交庇护的国际协定。此外，法院或法庭对外交庇护问题并没有作出任何裁决。一般来说，巴林支持传统的意见，因此不赞成无条件地认可外交庇护。

比 利 时

〔原件：法文〕

〔一九七五年七月十一日〕

1. 比利时政府认为必须纯粹由人道主义的观点来考虑外交庇护的问题。

承认并且接受这个人道主义的基础一定能够更灵活地促进给予庇护的实体同在其领土给予庇护的国家之间的关系。

2. 虽然其为人道主义性质，外交庇护意味着给予外交庇护的国家减损另一国的主权。

只要在原则上证明庇护纯粹是人道主义性质，这种减损一国主权的做法，就绝不可认为是对国家内政的干涉。

外交庇护并不贬低对国家主权的敬意和尊重。

外交庇护亦不能被视为对国内形势形成一种价值上的判断。

3. 但是，比利时政府并不相信草拟一个规定外交庇护惯例有关原则的法律文书是有帮助的；因为这种文书可能使人道主义的动机和某些个人因素的解释，减到最低限度或者受到过分的抑制。

4. 比利时政府要强调指出，给予外交庇护是一种选择，但并不认为它是一种任何一个请求庇护的人都可以要求的权利。

在这个问题上，自由决定权应予维护。

5. 因此，比利时政府深信将外交庇护制度化可能会剥夺其灵活性，而灵活性可以使外交庇护顺利地进行，并且成为外交庇护的基石。

6. 比利时政府充分赞赏联合国秘书长在说明目前外交庇护所适用的程序方面所作的努力。

玻利维亚

〔原件：西班牙文〕

〔一九七五年四月八日〕

玻利维亚政府要祝贺澳大利亚代表团，因为该代表团去年向第六委员会提交的有关“外交庇护问题”的决议草案引起了使人感觉兴趣的讨论。在拉丁美洲世界外交庇护是一种历史悠久，法律渊源远古的制度。

第二十八届大会也曾要求第六委员会审议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草案。当时有一组拉丁美洲国家提出了一条维护外交庇护惯例的条文，该条文后来编入一个新的国际法律文件内。^④

当时在进行辩论的时候，有几个代表团表示反对。他们的意见得到了仔细的考虑和处理。但是，有一些代表团很可能仍然对任何可能产生新的冲突，而没有

④ 参看《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》第十二条（大会第 3166 (XXVIII) 决议）。

给予充分的补偿的一种显然是只限于地区性的传统持有反对意见。 但是不应该有这样的情形。 拉丁美洲国家在实行外交庇护权利方面有长久的、经过考验的经验，他们认为外交庇护是一种自然的行动，是一种牢固地以缔约国的相互诚意为基础的承诺，缔约国一向严格遵照为此目的所规定的规则来履行这一承诺。

外交庇护的做法在拉丁美洲有悠久的历史。 秘书长编制和分发的文件会填补很多属于国际大家庭的国家对这个人道主义制度所采取的态度方面的资料真空。

虽然外交庇护事实上是一种典型的美洲法律准则，但认为外交庇护与它们自己的法律制度不同的国家，由环境显示出，在内部发生动乱和冲突的非常时期，外交使团的治外法权原则也可以减轻内部斗争的冲突和挽救宝贵的生命——如果没有这一着，人们可能丧失生命——时，往往也采取外交庇护制度，并且提供了外交庇护。

由于上述理由，玻利维亚政府非常高兴地看到联合国大会在第 3321 (XXIX) 号决议中认为应该展开对外交庇护问题的人道及其它方面的初步研究，并且决定“将标题为‘秘书长关于外交庇护问题的报告’的项目列入大会第三十届会议临时议程”。 这个做法将大大地有助于断定问题的性质和确立问题的重要性，并且为更普遍地适用外交庇护铺平道路。

加拿大

〔原件：英文〕

〔一九七五年三月七日〕

加拿大认为近代国际法并不承认外交房舍有庇护的一般权利。 虽然有若干国家彼此承认外交庇护权，但这只是地区性的惯例，并非公认的，整个国际大家庭都承认的国家惯例准则，所以并非一般国际法所认可的惯例。

加拿大对所谓“外交庇护”的政策是依照一般公认的国际法原则。 因此，加拿大的外交房舍纯粹是为了人道的理由才给予保护。 加拿大只有在请求保护的个

人的生命、自由或身体受到暴力威胁，而地方当局无法或不愿意提供保护这种例外情况下才给予保护。这种保护是出于人道理由而给予的，它是单方面的行动。加拿大并不承认任何个人都有得到这种保护的权力。

由于尊重接受国的法律，不干涉该国的内政是派遣国外交代表的责任，所以加拿大只在明确限定的情况下才适用有关给予人道保护的规则。因此，加拿大外交使团只有在个人生命、自由或身体由于暴力或不安的情况而危在旦夕时，才出于人道的理由给予保护。加拿大当然认识到有时可能发生这样的情况：由于可能缺少一般公认的正义标准和社会秩序，以致个人，不管他是否为加拿大公民、受到人身伤害或失去生命或自由这种迫在眉睫的危险。在这些情况下，加拿大的房舍有时可以提供暂时的安全庇护所。

捷克斯洛伐克

〔原件：英文〕

〔一九七五年八月十八日〕

捷克斯洛伐克社会主义共和国认为有需要向那些因为本身的进步观点和活动，因参加民族解放斗争等在国内受迫害的人士提供一切的援助。因此，捷克斯洛伐克社会主义共和国的基本法律——一九六〇年宪法明文规定捷克斯洛伐克社会主义共和国在其领土上对因维护劳动人民利益、参加民族解放斗争、科学和艺术创作工作或维护和平活动而遭迫害的外国公民给予庇护的权利。

但是象很多其他国家一样，捷克斯洛伐克社会主义共和国并不承认外交庇护的制度。这个立场是根据国际法律理论上的一般公认意见：外交庇护，包括外交使团房舍向在接受国受迫害的人士提供的庇护，并没有得到承认，除非两个或两个以上的国家之间缔订的协定中有所规定。捷克斯洛伐克没有缔结任何这种协定。

捷克斯洛伐克社会主义共和国是维也纳外交关系公约的缔约国。根据该公约

给予庇护并非外交使团的权利或义务，而且这样做很容易引起国家之间的关系恶化；而外交使团是应该设法加强和促进国家之间的关系的。

根据上述的立场，捷克斯洛伐克充分了解庇护制度的人道方面，但与此同时，捷克斯洛伐克又认为被称为外交庇护的问题，是一个引起很大争论的问题。因此，捷克斯洛伐克主管当局认为继续在联合国的范畴内研究外交庇护这个问题是没有多大用处的。

丹麦

{ 原件：英文 }

{ 一九七五年七月二十一日 }

外交庇护的定义通常是：“一个大使馆向为了逃避地方当局的管辖权而请求在其位于外国的房舍庇护的人士提供庇护的过程（这一庇护可能为时甚久）。”

这个独特的概念起于拉丁美洲国家间的地区性惯例。一般国际法并不承认这种惯例为其组成部分（参看一九五〇年十一月二十日国际法院的裁决国际法院一九五〇年汇报，第282页以下）。

丹麦政府赞同这个意见，但是还是愿意不顾这个一般性的规则，接受这样的观点：对于一个身体受到迫在眉睫的暴力威胁的人，可以根据人道的考虑，给予暂时的保护。

鉴于上述的一般意见，丹麦政府不赞成就这个问题缔结一项公约，因为给予外交庇护必须依据的评价，其性质不宜于使这些评价在一项公约中正式化。

厄瓜多尔

(原件：西班牙文)

(一九七五年四月十日)

厄瓜多尔和其他拉丁美洲国家一道，支持将外交庇护的项目列入大会第三十届会议临时议程，因为它相信应该就外交庇护的原则缔结一项普遍性的国际协定。

虽然外交庇护的制度在拉丁美洲是众所周知的，但是怎样可以将其范围扩大普及，是很值得研究的问题。因此，厄瓜多尔的意见可以总结如下：

外交庇护在拉丁美洲有悠久的历史，厄瓜多尔一向对其全力支持，并一贯支持一项原则，即遵守各条约、公约规定的明确规则，同时兼顾到通常的惯例。此外，厄瓜多尔已同其他国家缔结了各种的双边协定。

由联合国主持缔结的任何多边公约，免不了必然要考虑到拉丁美洲的先例。厄瓜多尔认为一项普遍性的公约应该包括拉丁美洲的理论和实践已显示出为使外交庇护受到遵守和发生效力而有必要的那些原则。

因此厄瓜多尔认为这项公约必须规定下列的原则：

- (a) 给予庇护应该完全是为了保护由于政治原因或政治罪名而被追捕的人；
- (b) 各国给予或拒绝给予外交庇护的权利；
- (c) 由庇护国决定犯罪的性质或迫害的动机；
- (d) 获得庇护的人不得从事扰乱治安或干涉领域国或庇护国内政的活动；
- (e) 给予庇护不以互惠为条件；
- (f) 宣告庇护国毋需使获得庇护的人定居于其国土内；
- (g) 由庇护国决定请求庇护的紧急性。

除了上述指出的各点外，还应考虑到一九五四年加拉加斯公约所载的其他补充规定；该公约已在拉丁美洲世界生效。

法国

〔原件：法文〕

〔一九七五年八月二十八日〕

法兰西共和国政府对外交庇护问题提出以下的意见：

1. 法国政府非常同情引起澳大利亚代表团在第二十九届大会提出外交庇护问题的人道考虑。 法国政府了解到澳大利亚代表团这样做完全是出于探讨新途径的愿望；这些新途径有时可以帮助挽救受到威胁的人命。

当法国政府认为这类研究有可能达到期望的目标时，它总是愿意合作的。但是法国政府认为这次的情形并非如此。 提议的研究面临各种困难，以致法国政府很遗憾它不能宣布赞成这个研究。

2. 首先应该指出的是，外交庇护和领土庇护不一样，它并不是国际法的一种制度。 而且，关于这个主题，也没有一般公认的习惯法。

外交庇护基本上是拉丁美洲的惯例，其在该地区的发展及被列入一连串的公约内，主要是由于法律以外的因素，诸如南美洲大陆国家之间的睦邻关系，它们的政治利益和共同的法律制度及传统等。

在诸如欧洲的世界其他地区，这种惯例并没有得到承认，至少存在于拉丁美洲的那种惯例并没有得到承认。 这种惯例所根据的是外交房舍享有治外法权的概念——这一理论现在已被放弃；此外，这种惯例一开始就在研究法律问题的作者之间及国家之间引起了争论。

3. 给予外交庇护和给予领土庇护不同，它被认为没有习惯国际法的规则为根据，原因是这两种行为之间存在着基本的不同点。

在本国领土内给予庇护的国家，是在国际法承认属于其所有的权限范围内，行使其主权权利之一。 只有该国才能决定是否给予庇护，即使它的决定可能受到对其具有拘束力的协定所定某些条件的限制。 这种决定绝不损害别国主权。

反之，外交庇护的情形是，被庇护者是在要寻找他的国家的领土内。在除了国际法规定的特权和豁免权之外，应适用居住国法律的地方给予庇护，构成使该国主权受到重大减损的行为，因为这种做法的结果，使到某一罪犯得以逃避该国法律的管辖。因此，在一个不同意其主权受到这种减损的国家的领土内，不可能给予外交庇护。

此外，有关国家可能认为给予庇护的决定是对其内政的干涉；这种干涉与外交使团的地位和职责不合。

4. 应该另外指出的是，如果罔顾有关领域国主权原则和不干涉国家内政原则的反对意见，力图在联合国制定有关外交庇护的规则，一定会碰到很大的困难，结果可能适得其反。

关于这方面，首先必须要注意的一点是，第二十九届大会时的讨论显示，外交庇护这个概念很引起争论。有些国家虽然在法律观点上否认外交庇护权的存在，但在特殊的情况下，它们的使馆会向求救的人士提供庇护。别的国家认为这种纯粹为了人道目的而暂时给予的庇护，纯然是一种外交庇护。

此外，各国的做法非常不一致。有的国家就它们本身而论根本不承认外交庇护，而且也不实行外交庇护；有的国家虽然不承认外交庇护，但如果居住国同意，为了人道目的也例外地实行外交庇护；有的国家、象很多的拉丁美洲国家则赞同并且实行外交庇护。

给予外交庇护的情况也极不一致。由于外交庇护的特殊性质，所以无法指明标准的情况和制定一般性的规则。如果规定给予外交庇护的有关原则的话，则规定以外的任何情况当然受到排斥。然而，人们怎么可以普遍地预测到可能出现的各种情况呢？

还有，一些国家会依照它们的特殊问题，希望在某种情况下，不要给予庇护。这样就很难就一份载明这些例外情况的清单达成协议，而且显而易见地，这样的一份清单会歪曲现在实行外交庇护的国家对外交庇护的概念。

最后，在外交庇护与其传统和历史演进情况不一致的地区实行外交庇护，必然会在国家之间引起很多的争执。

鉴于上述各点，法国政府认为不宜于在联合国继续研究外交庇护的问题；而且无论怎样也不可能用普遍性条约的形式就该问题制定有关规则。否则，唯一的结果是产生一些目前不赞同外交庇护做法的国家无法接受、但却较某些国家所能接受者为弱的解决办法。

此外，法国和其他国家一样认为对该问题制定严格的规则可能与第 3321 (XXIX) 号决议各提案国对人道的关怀背道而驰。

法国政府认为，为了解决所关怀的人道问题，与其设法将外交庇护的做法制度化，倒不如继续进行促进对人权的尊重的各种努力。

伊拉克

〔原件：英文〕

〔一九七五年七月十六日〕

伊拉克共和国政府认为国际法对外交庇护没有一般性的规则。外交庇护可以视为一种只得到世界某些地方尤其是拉丁美洲承认的特殊安排。伊拉克认为外交庇护应服从国家主权并按照每一事件的情况予以考虑。

牙买加

〔原件：英文〕

〔一九七五年八月十二日〕

…牙买加政府支持：给予外交庇护应以广泛的人道理由为基础。

…牙买加政府进一步认为：必须清楚地区别外交庇护制度同领土庇护制度；外交庇护只应用于保护由于政治活动而正受迫害的人士，而不应用于收容普通的罪犯；领域国如果没有让受庇护者安全离开该国的相应义务，外交庇护制度是不会发生效

力的；外交庇护要注意领域国的完整和主权才能成功，因此，只有在紧急和特殊的情况下才应给予外交庇护。

利比里亚

〔原件：英文〕

〔一九七五年七月二十一日〕

1. 外交使团应有权给予外交庇护。如果某一避难者获准在大使馆停留，领域国所应采取的正确程序是向有关的国家提出这件事，而不是强行进入大使馆房舍。

2. 外交庇护权应对犯政治罪的人行使，并根据人道理由，对因种族、宗教、国籍、属于某个社会集团或政治信仰受到迫在眉睫的人身迫害的危险而逃避的人行使。犯普通罪行的人无权取得外交庇护。

马达加斯加

〔原件：法文〕

〔一九七五年五月二十六日〕

在国际用语中，“庇护”一词总含有“保护”的概念，并具有两种形式：一种是“国内或领土庇护”，这种庇护，如其字面上的意义所示，是在有关国家的实际领土内给予外侨的；另一种是“国外庇护”，是在本国领土以外的地方、例如外交使馆或领事馆房舍内给予的（外交庇护应属于这一种）。可是，在国际公法上，在有关“庇护权”的讨论中，显然只有两种问题产生，即一个国家对于在它的领土内寻求庇护的个人有不受限制的收容权利，和受迫害人有在外国取得庇护的权利。这两种权利中，第一种基本上是出于人道主义或其他考虑，对于这些考虑，被请求国有按照自己意愿予以接受或拒绝的充分自由，除非有特别的双边协定存在。至于第二种，现行实证国际法并无任何明文规定可据以否认一国有驱逐它曾给予庇护的人离开其领土或在他要求庇护时拒绝给予庇护的权利——虽然不引渡政治犯的原则现已成为条约的一个常见条款，因为即使宣告引渡的话，从事件本身的性质来看要求引渡关系人的国家是不会提出什么抗议的。

可是，国际上仍然有一种支持个人天生有权接受庇护的趋势。在这方面，可以参看《世界人权宣言》第十四条的规定：“人人有权在其他国家寻求和享受庇护以避免迫害”，但非政治性的罪行或违背联合国的宗旨和原则的行为除外。但是个人仍然常常由于各种和一个国家的国家安全和防护的重要考虑有关的理由而被拒绝入境、被递解或驱逐出境，但考虑到一个国家在其领土内收容和它有良好的外交关系的另一个国家的敌对分子所可能遭遇到的政治问题，这种国家安全和防护上的考虑是完全正当的。

还应注意的是，给予庇护的国家因给予庇护而负有下述义务：让受庇护者住在其领土内，保证他们能自由拥有及使用他们的财产，并且禁止查询他们的姓名和地

址以及传递关系人可能拥有的文件，即使具有政治性质的文件亦然。此外，除了所有这些义务之外，这个国家还有责任执行某些关于居留的条件，并维持对受庇护者的行为的监视。

提出上述这一点，是为了使大家对于外交庇护问题本身能有比较清楚的了解，这种外交庇护，如上所述，只是国外庇护的一种形式。

挪威

〔原件：英文〕

〔一九七五年七月十一日〕

外交庇护的概念在世界上随着地区的不同而不同。但是，根据世界上大部分地区似乎都普遍接受的意见——拉丁美洲是主要的例外——看来，外交庇护本身没有被承认为一种特别的法律制度。挪威政府也持这种看法。在挪威政府看来，外交使团房舍的不可侵犯性，在原则上不应用来保护某些人士，以致妨碍接受国行使其管辖权。

但是，在某些特殊情况下，人道的考虑和保护基本人权的需要，可能最为重要。挪威政府认为，在特定的情况下，不尽可能保护一个人的生命或使他免受残酷的待遇或刑罚，是不近人情和令人反感的。因此，基于人道的理由，外交使团在这种特殊情况下在其房舍内对某些人士提供保护，应当视为是正当的。

但是，挪威政府认为，对于围绕这种明显的人道义务的情况，无需加以编纂。看来眼前并不需要在一个人道的考虑而不是严格的法律考虑决定有关国家的行动的领域内制定一个国际法律文书。但在外交庇护制度被承认为一种法律制度的地区内，情况却不一样，在这种地区内，基于这一理由，在区域性公约或其他国际文书内订立关于这一主题的法律规则，可能是适当的和合乎需要的。

阿曼

〔原件：英文〕

〔一九七五年四月十六日〕

阿曼政府在现阶段没有什么评论或意见要提出；在阿曼，并没有关于这一〔外交庇护〕问题的法律；到目前为止，也没有任何个人向阿曼要求外交庇护的事例。

巴基斯坦

〔原件：英文〕

〔一九七五年六月十日〕

1. 巴基斯坦政府赞赏地注意到，外交庇护问题的研究已经开始。尊重人权和基本自由是巴基斯坦政府施政的基础。我们欢迎旨在提高人类福利和尊严的一切努力，反对企图加深他们由于政治、文化、种族、人种或宗教的差异而遭受的痛苦的各种作为。

2. 但是，巴基斯坦政府注意到，无限制地给予外交庇护的权利，会产生情况不稳定的影响，它建议对这个问题进行审慎的探讨。除了拉丁美洲之外，在其他各洲，外交庇护的给予只偶尔发生，而且不大受到鼓励。因此，外交庇护至今仍然无法在国际法上取得一个适当的地位。可以说，外交庇护的问题基本上是一个“拟议法”的问题。

3. 巴基斯坦政府经过深思熟虑后，认为将来关于这一主题的研究，应以下列三项原则为基础：

(a) 对由于政治、种族和宗教理由受到迫害而生命即将发生危险的人，可以给予外交庇护。这种给予庇护的权利不应扩大以适用于自由受到危害的情况。

(b) 不应通过把要求庇护的人移至庇护国领土的作法，将外交庇护变为领土庇护。

(c) 在能够得到或保证能够得到正常法律程序保证的情况下，应将寻求庇护的人移交给罪行发生地国当局。

波兰

〔原件：英文〕

〔一九七五年六月九日〕

波兰政府认为，外交庇护是一种典型的区域性制度，在拉丁美洲区域以外的国家，通常都不予采用。

外交庇护可以看作是限制领域国主权的一种制度，因此可能被视为对该国内政的干涉。

因此，波兰政府相信，这种制度和外交法和领事法的一般公认原则是不相容的，特别是和关于外交关系的维也纳公约第四十一条第一款以及关于领事关系的维也纳公约第五十五条第二款的规定是不相容的。

由于上述理由，波兰政府认为，不应在联合国内研究这一主题，特别是因为还有许多其他远较优先的问题仍待解决。

新加坡

(原件：英文)

(一九七五年六月二十六日)

新加坡政府趁此机会向澳大利亚政府表示感谢，感谢它将外交庇护的问题向联合国大会提出。澳大利亚政府作出这个倡议，完全是出于人道的考虑。新加坡政府也赞同这种考虑。虽然对政治难民给予外交庇护的惯例由来已久，但这一惯例的合法化是在拉丁美洲形成和扎根的。这一大陆接受这种制度，已缓和了政治骚乱和政府更替频繁对某些拉丁美洲国家的影响。这种制度是在满足拉丁美洲国家的明显需要中发展起来的。非常明显，在世界其他地区推广这种制度，必须配合当地的具体政治情况。在东南亚的许多地区，若干国家的政府正遭遇其本国社会中意见不同的人的武装造反。基于这个理由，和根据东南亚的其他实际政治情况看来，这一地区的条件似乎不适于接受外交庇护制度。

新加坡是东南亚国家中国内没有造反问题的少数国家之一。但是，它所在的地区中，许多国家都遇到了这种问题。如果新加坡政府向其邻国的造反者提供外交庇护，它和这些邻国之间的关系就会发生问题。新加坡政府还认为，外交庇护制度不应适用于这些造反者和其他拿起武器或采取其他违宪手段以达成其目标的反国家份子。

基于上述理由，新加坡政府因此认为，东南亚目前的政治情况不适于接受外交庇护制度。

瑞 典

{ 原件：英文 }

{ 一九七五年六月二十五日 }

外交庇护的概念在世界上随着地区的不同而不同。但是，根据世界上大部分地区似乎都普遍接受的意见——拉丁美洲是主要的例外——看来，外交庇护本身没有被承认为一种特别的法律制度。这也是瑞典普遍接受的想法。在瑞典政府看来，外交使团房舍的不可侵犯性，在原则上不应用来保护某些人士，以致妨碍接受国行使其管辖权。

但是，在某些特殊情况下，人道的考虑和保护基本人权的需要，可能最为重要。瑞典政府认为，在特定的情况下，不尽可能保护一个人的生命或使他免受残酷的待遇或刑罚，是不近人情和令人反感的。因此，基于人道的理由，外交使团在这种特殊情况下在其房舍内对某些人士提供保护，应当视为是正当的。

但是，瑞典政府认为，对于围绕这种明显的人道义务的情况，无须加以编纂。看来眼前并不须要在一个人道的考虑而不是严格的法律考虑决定有关国家的行动的领域内制定一个国际法律文书。但在外交庇护制度被承认为一种法律制度的地区内，情况却不一样，在这种地区内，基于这一理由，在区域性公约或其他国际文书内订立关于这一主题的法律规则，可能是适当的和合乎需要的。

土耳其

(原件：英文)

(一九七五年七月十一月)

1. 作为一个国家的外交使团在另一个国家提供的庇护的一种形式，外交庇护构成了另一种形式的政治庇护，和领土庇护不同。换句话说，政治庇护往往可以表现为外交庇护。

2. 领土庇护和外交庇护并不是两种可以互相补充的程序，而是两种不同形式的政治庇护。领土庇护的惯例在国际社会上获得普遍和广泛的接受，但外交庇护的惯例却有限制而且是区域性的。

3. 土耳其政府在外交庇护方面虽然只有很少经验，但却非常重视外交庇护的人道方面，只要这种外交庇护是在非常特殊的情况下才提供的。关于外交庇护的原则和规则的编纂和拟订工作，应由国际法委员会负责。事实上，关于庇护权的规则的编纂问题，早在该委员会第一届会议时就列入其暂定议程内，同时，大会第1400(XIV)号决议也承认了国际法委员会在编纂关于庇护权的原则和规则方面的权限。

4. 无论选定由那一个机构进行，编纂外交庇护的原则和规则的工作都应当特别注意下列几点：

(a) 外交庇护不在外交使团的职权范围之内，因为这会影响外交使团的主要任务；

(b) 经宣判犯非政治性罪行的人无权获得外交庇护；

(c) 考虑到外交庇护的特殊性质，外交庇护的适用应限于非常少数情况和非常少数的几种人；

(d) 对于事件的性质和给予外交庇护的最后决定权，应归于其外交使团用作庇护所政府。

乌拉圭

〔原件：西班牙文〕

〔一九七五年八月二十六日〕

起初具有宗教性质的庇护权，终于发展成为一种以使节豁免权为基础的概念。格罗休斯从自然法的观点来考虑国际法，以治外法权的原则作为庇护权的根据。这种概念在现代已被摒弃，庇护权和外交人员的豁免权发生了联系，并扩大至适用于和外交人员有直接或间接关系的每一件事。

在赞同庇护权的作者中，庇护权被认为是“一种以国际保护个人基本权利为基础的人道主义制度”。

虽然外交庇护还没有得到国际法的认可，领土庇护权已被承认为一种基本人权。

根据乌拉圭的学说，“庇护并不是个人的基本实体权利，而是个人在司法手段不能用来有效地保护他的权利和自由时的一种基本补救权利”。

庇护权的性质

(1) 在某些作者看来，大使馆享有给予庇护的权利——这是一种基于政治考虑的主要观点——和根据当时情况作出决定的自由。

(2) 另外一些作者认为，给予庇护是一种义务；当一个被迫害的人士具备必要的条件时，不能把他拒于门外。这是基于人道主义的考虑。一个外交官若拒绝给予庇护将会违反国际法的基本精神。

乌拉圭的立场始终是：基于人权的理由——这些人权不允许有任何基于种族、性别、宗教或见解的歧视，给予庇护是一种义务。乌拉圭认为，庇护权不能由外交官任意决定。

确定罪行的性质

(1) 由领域国确定：这种观点是不能接受的，因为这样做不符合这一制度应当保护因政治理由而受到迫害的人士的目的。

(2) 由给予庇护的国家和领域国互相协议确定：对于这种观点也有若干保留，因为看来双方未必能够取得协议。

(3) 由给予庇护的国家确定：这是一八八九年的蒙得维的亚条约、一九三三年的蒙得维的亚公约和一九五四年的加拉加斯公约所设想的解决办法——虽然没有明文规定。

乌拉圭在对加拉加斯公约第二条和第二十条提出保留时，曾表示这样的意见：“人人不分性别、国籍、见解和宗教，都享有庇护权”；“单方面确定罪行的性质，是执行外交庇护权的最好保证”。因此，乌拉圭没有接受旨在修改这一程序的任何提议。它还对第十五条作出了一项保留。

引渡和恐怖主义

“恐怖主义”一词是在一九三一年布鲁塞尔统一刑法会议上第一次使用的。

当时一般都同意，对于这种罪行应适用引渡政治犯的原则，因为犯罪者所用的手段抵销了推动他们的假定的政治动机。人们对于国际上从宽处理政治罪行表示了关切。

一九五九年，美洲法学家理事会第四届会议在确定政治罪行的定义时，把“残暴行为和野蛮行为以及一般而言超过攻击和防卫的法定限度的任何种类的暴行”都排除在外。

一九三七年的《防止和惩治恐怖主义公约》第八条确认了下述论点：恐怖行为绝不应视为政治罪行。

一九七〇年四月，美洲国家组织常设理事会发表了一项声明，一致谴责恐怖主义。当时乌拉圭作出了倡议，要求把对这种犯罪活动采取政治行动的问题列入大会议程。可以记得，该组织的大会当时委托美洲法学委员会编制关于可能在国际关系上产生反响的绑架、勒索和人身攻击行为的美洲文书草案。

一般来说，我们认为恐怖主义罪行不应得到外交庇护的保护，同时，拒绝庇护恐怖主义者并厉行限制他们的过境，应视为集体打击恐怖主义行动的一个步骤。

日内瓦公约将“恐怖行为”一词的定义，定为“直接反对一个国家，而其目的和性质是在个别人士、个人团体或公众中制造恐怖的犯罪行为”。

恐怖活动在现代确已增加不少；作为一种“通过行动的宣传”，它构成了凭借暴力强迫他人接受某种政治或社会信仰的一种手段。

在希门尼斯·德阿苏亚看来，恐怖主义并不象政治罪行那样构成一个犯罪的和社会的类型：政治罪行的特征在于其渐进性质。

恐怖主义看来具有“隔代遗传”的特点，就象普通罪行一样。这种罪行或一系列罪行的特点是，由于“恐怖主义者”通常使用的破坏手段，它们通常都会引起惊恐状态。恐怖主义者并不都是同一类的人；其特点不是在于利他主义的动机，而

是在于所使用的具有高度破坏性的手段和引起公众惊恐的直接目的。

根据国际刑法，恐怖主义者是可以引渡的。这种罪犯所用的方法，完全破坏了政治罪行所具有的利他主义性质，而且毫不顾道德和明确规定的人道主义原则。

伊鲁雷塔·戈耶纳认为，“政治罪行不应包括那些超越防卫和攻击的限度并违反整个文明世界的良知的残暴罪行……显然，那些残酷无情地蔑视人类尊严的人们……那些犯了野蛮行为的人们，绝不许逃脱惩罚……，因为这些行为本身就是普通犯罪行为的最恶劣的形式之一……，这导致下述结论：恐怖主义者，由于采用可能使没有卷入政治斗争的无辜人士受到严重损害的手段之恶劣行径，犯了国际法规定下的一种罪行，应剥夺其引渡方面的权利”。

爱德华多·希门尼斯·德阿雷查加主张：(1) 恐怖主义应受到比构成各个个别行为的普通罪行为重的刑罚；(2) 应预先一般规定，在任何情况下都不应拒绝引渡恐怖主义者。

这两个办法都值得推荐，因为这种罪行的有组织的和有系统的触犯表现出一种残忍性和冷血性。一般道德原则也禁止对实际上犯了危害人类罪行的人给予由庇护而来的外交保护。

乌拉圭的刑事立法没有明显地提到恐怖主义。但关于反国家活动、同时保护美洲国家利益的第10,279号法令，在关于惩治颠覆团体的一章中，间接地提到这种性质的罪行。这一章规定了对违反宪法制度或旨在挑起冲突或煽动种族仇恨的团体的惩处。

弗朗西斯科·梅尔科拉博士说过：“恐怖主义者企图以一种阴险的、猝不及防的和不分青红皂白的手段，通过恐吓、挑起惊慌和恐怖，在任何地方和对任何人放火、劫掠和杀害，来制造有利于其计划的国内混乱。这种人违背了人类一切互相同情、爱护和尊重的标准，他为了某种狂热的或理想主义的理由，从不错过任何一个使用暴力的机会，使灾难接连不断地发生；这种人必须视为危险人物，无论他的庇护场所是在什么地方。这种人只要处于政治斗争、经济斗争或阶级斗争的类似

环境下，甚或出于个人的动机，都会再犯同样的罪行，因为他象天生的罪犯一样，不但没有是非感，而且对社会成员因他人权利和互相共处而必须接受的各种约束也全无知觉。”

我国曾经在许多场合支持上述看法。举例来说，我国在美洲国家组织的代表曾支持通过一九七一年二月二日美洲国家组织关于防止和惩治具有伤害罪形式并具有国际影响的恐怖主义行为和有关勒索的公约。在联合国，乌拉圭代表团曾向大会第二十六届会议（一九七一年）提出一个关于防止和惩处侵害有权享受国际法特别保护的人员的罪行的公约草案（A/C.6/L.822）。这个草案，在根据国际法委员会提出的意见作了若干改动之后，已获得联合国大会第二十八届会议（一九七三年）通过。

同样地，按照一九七二年同意大利共和国和美利坚合众国签订的关于引渡和刑事事项上合作的条约的规定，凡目的在于危害一国国家元首、政府首长、部长——国务卿或根据国际法国家应予特别保护的任何其他人员的生命、身体或个人自由的行为，都不包括在可适用政治庇护——犯罪者由此可以从领土庇护制度中得到保护——的罪行范围之内。

我们在对影响航空安全的罪行方面的结论当然也是一样的。我国目前正在加入下述三个公约：一九六三年在东京签订的《飞机上犯有罪行及某种其他行为问题公约》，一九七〇年十二月十六日在海牙签订的《制止非法劫持飞机公约》和一九七一年九月二十三日在蒙特利尔签订的《关于制止非法破坏民用航空安全的行为的公约》。

结论

虽然我们认为，将来关于庇护和引渡的公约中，都必须提到恐怖主义——因为不这样做就等于有意忽视一个每天都在影响着我们的实际情况——但是我们觉得，这样做的时候，不应订下一些空洞的和危险的定义，以便保持由给予庇护的国家确定罪行的性质这一原则的完整。

外交庇护制度已经纳入美洲国际法的范畴，乌拉圭协助了并积极参与了这项工作。因此，这一制度当然受到我们的注意和尊重，同时，我们决心协同致力于它的进一步发展和推广到世界其他地区。

但是，这一制度的显著的人道主义起因，同目前正在世界许多地区、包括若干最发达国家内发生的现代颠覆运动的各种做法毫不一样。因此，乌拉圭政府认为，这一崇高制度的保护不能扩大到适用于那些在现在必须明白称为超国家的规模上从事暴力行为和犯罪的人们，因为今天已可以看到，这些颠覆运动的分子的行动，不限于企图通过暴力来推翻他们自己的国家的现有制度，而是参与一种超越确定边界、旨在凭借暴力改变各有关国家的政治结构的密谋。这不仅不符合这一制度的固有目的——这种目的是保护行动具有特殊性质并在自己国家内发生的个人——而且还具有破坏各国人民自决原则的超国家密谋的性质。

应当补充的是，即使处理这个问题的传统方法，也必然考虑到以下的事实：颠覆活动罪犯通常就是一个恐怖主义者，同时，一个颠覆组织，在定义上，就是一个推行恐怖主义的组织。如果加上超国家性质，乌拉圭政府相信，有太多理由足以证明下述结论是正确的：这些人无权也不应有权从一种为完全不同的目的和目标建立的制度中获得利益。