



东道国关系委员会

1997年3月21日

东道国关系委员会主席
给东道国关系委员会成员的信

谨附上联合国法律顾问关于纽约市外交车辆停放方案的法律意见。这是应1997年3月10日东道国关系委员会第181次会议的请求提出的。

此文件正由秘书处作为委员会正式文件分发。

尼科斯·阿加索克莱乌斯(签名)

附 件

纽约市外交车辆停放方案

1997年3月20日法律顾问的说明

一、 导言

1. 纽约市副市长兰迪·马斯特罗先生应美国代表团请求作为观察员出席了1997年3月10日东道国关系委员会第181次会议，向委员会介绍了纽约市外交车辆停放方案(下称“纽约市方案”或“该方案”)。随后该方案作为1997年3月14日委员会A/AC.154/305号文件分发。几乎所有委员会成员都参加了对该方案的审议，其后，委员会经协商一致请法律顾问就纽约市方案提出法律意见。

2. 美国代表团于1997年3月14日分发普通照会(No.HC-17-97)，提请各常驻代表团和秘书处注意该方案的具体组成部分。应东道国请求，该文件作为委员会1997年3月14日A/AC.154/306号文件分发。

3. 该方案拟适用于“D”、“A”和“C”系列联邦车牌的机动车辆(A/AC.154/305,第1段;A/AC.154/306,附件,(a)段)。“D”系列车牌发给各常驻联合国代表团的外交人员。“A”系列车牌发给联合国秘书处,包括数目有限、在东道国享有外交身份的联合国高级官员的车辆。

4. “C”系列车牌发给领事团,也属于该方案的管辖范围。然而,由于领事职位是双边确定的,与联合国无关,因此本法律意见未予讨论。

5. 该方案还指出(A/AC.154/305,第1段;A/AC.154/306,附件,(a)段),“S”系列车牌的车辆“仍需完全遵守纽约市车辆停放法规”,即该方案的实质规定对其不适用。这种车牌发给常驻代表团的非外交人员。

二、有关特权和豁免的国际法

6. 在美国,会员国常驻代表团及其人员的法律地位,联合国及其工作人员的法律地位,其特权、豁免、免除和便利的范围由《联合国宪章》第一百零四条和第一百零五条、1946年《联合国特权和豁免公约》(所谓“一般公约”¹)、1947年联合国与美国达成的《总部协定》²以及1961年《维也纳外交关系公约》³的变通适用规定的管辖,管辖的具体程度各不相同。

A. 《联合国宪章》

7. 根据《联合国宪章》第一百零五条第一项,“本组织于每一会员国之领土内,应享受于达成其宗旨所必需之特权及豁免。”此外,依照第一百零五条第二项,“联合国会员国之代表及本组织之职员,亦应同样享受于其独立行使关于本组织之职务所必须之特权及豁免。”依照《宪章》第一百零五条第三项,具体实施这些一般原则是通过1946年公约(美国于1970年成为该公约缔约国),就东道国的情况具体而言,还通过《总部协定》。

B. 1946年《联合国特权和豁免公约》

8. 1946年公约第四条规定了会员国代表的特权和豁免。除其他外,其以代表资格发表的口头或书面的言论及其一切行为,豁免各种法律程序(第十一节(甲)),有权享有“为外交使节所享有”的其他特权、豁免和便利(第十一节(庚))。

9. 按照1946年公约第二条,联合国,其财产、现金和资产,对于各种方式的法律程序应享有豁免(第二节)。此外,联合国的财产“应豁免搜查、征用、没收、征收和任何其他方式的干扰,不论是由于执行行为、行政行为、司法行为或立法行为”(第三节)。

10. 联合国所有官员除享有第五条第十八节规定的职能豁免和特权之外,秘书

长和各助理秘书长(现在的副秘书长和助理秘书长)享有“……依照国际法给予外交使节的特权、豁免、免除和便利”(第十九节)。

11. 按照1946年公约的最后条款,预期作为公约缔约国的会员国将根据其本国法律实施本公约的各项规定(第三十四节)。

C. 1947年《总部协定》

12. 《总部协定》第十五节规定:

“一、诸凡由一会员国指派为其常驻联合国之首席代表或以全权公使资格而为常任代表;

“二、经秘书长、美国政府与有关会员国同意之驻会所常任职员;

“……

“无论其居住会址区内外,应在美国境内,在遵照相等之条件与义务下,享有受命至美国之外交使节之同等特权与豁免。”

13. 1983年6月17日,法律顾问向东道国关系委员会提交一份说明,阐述联合国关于《美国外交使团法》第205节对派驻联合国代表团的适用的看法,该说明指出,“根据《总部协定》第五条第15节的规定,关于特权和豁免问题的一般国际法的有关条款,亦应适用于常驻联合国代表及其工作人员。”⁴

14. 最后,《总部协定》第二十七节要求该协定之解释应“依使联合国得在美国会所完全有效执行其职责,以完成其目的为主要宗旨。”

D. 1961年《维也纳外交关系公约》

15. 1961年《维也纳外交关系公约》更详细地编纂了当代关于外交特权和豁免的原则、规范和规则。美国是该公约的缔约国。

16. 法律顾问在上述说明中表示;“《维也纳公约》中所包含的外交特权和豁免的概念,除其他外,规定了接受国或东道国的权利和义务。”⁵我要对此补充说明,

根据这一概念,也确定了派遣国及其使团工作人员的权利和义务。同样,尽管联合国不是《维也纳公约》的缔约方,该公约规定的某些权利和义务也可变通适用于联合国。

17. 《维也纳公约》第41条第1款明确规定,“凡享有此项(外交)特权与豁免之人员,均负有尊重接受国法律规章之义务。”然而,公约指出这一义务应“不妨碍”外交人员的特权与豁免。

18. 按照《维也纳公约》第25条,接受国,此处为东道国,应给予外交使团执行职务的充分便利。国际法委员会关于外交往来与豁免的条款草案的报告反映了这一规定的立法史,其中显示,“接受国(使团能够令人满意地执行职务对其有利害关系)有义务提供一切必要的协助,有一般义务为此目的尽一切努力向使团提供一切便利。”⁶可以回顾,法律顾问在上述说明中的立场是,“《维也纳公约》中所包含的外交特权和豁免的概念……(预见到)除其他外,……有义务对外国外交使团执行其职务提供一切协助……。”⁷

19. 《维也纳公约》第22条第3款具体规定“使馆交通工具免受搜查、征用、扣押或强制执行。”这些豁免是不得侵犯权这一概念的内容。此外,根据该公约第30条第2款的规定,外交代表的财产享有不得侵犯权。后一规定的立法史显示,该公约起草者认为,“就动产而言……不得侵犯权主要是指外交人员私人寓所中的物品;但也包括其他财产,例如外交人员的汽车……。”⁸

20. 最重要的是,《维也纳公约》第31条第1款规定,外交代表应对东道国的刑事、民事和行政管辖享有豁免。虽然对刑事管辖享有完全豁免,对民事和行政管辖的豁免有一些例外情况,而这些例外情况与现在的分析无关。然而,应该指出,该公约规定,“外交代表无以证人身份作证之义务”(第31条第2款),“外交代表不得为执行之处分”(第31条第3款)。

三、纽约市该方案的好处和优点

21. 我认为,该拟议方案所载的某些新措施是根据外交使团的关切提出的。因此,在该方案实施前向外交使团成员开出的一切尚未结清的违章停车罚单(下文第33段所述的罚单除外)似乎不再追究。纽约市将承担起义务,确保每个代表团有两个车位,给常驻代表官邸配备一个车位(A/AC.154/305,第2段;A/AC.154/306,附件,(b)段)。纽约市警察局将设立一条电话“热线”,供各代表团报告未经许可的车辆在其外交车位停放的情况,这些未经许可的车辆将被拖走(A/AC.154/305第4段;A/AC.154/306,附件,(d)段)。纽约市财政局将每月向每个代表团提供一份用计算机编制的报告,内载向其外交车辆开出的所有停车罚单情况,并说明哪些罚单尚未结清(A/AC.154/305第6段;A/AC.154/306,附件,(f)段)。纽约市财政局将指定一名官员专门处理与外交使团有关的罚单事宜(A/AC.154/305第7段;A/AC.154/306,附件,(g)段)。最后,美国代表团将安排一系列情况介绍会,以阐明该方案以及各常驻代表团依此承担的责任(A/AC.154/305第12段;A/AC.154/306,附件,第4段)。

四、纽约市方案涉及法律问题的方面

A. 该方案中符合国际法的内容

22. 东道国联邦、各州和市政当局有权就外交车辆的使用、停放及有关事项制订法规。任何国家的此类法规,目的都是确保公共安全和人人不受歧视地公平停放车辆,尽量减少交通堵塞等问题。

23. 我经过深思熟虑后认为,根据《1946年公约》、《总部协定》和1961年维也纳公约》的有关规定,作为一个原则性问题,外交人员应当行为端正,抱有外交团历来表现出的友善,认真严格地遵守东道国的法规,包括关于机动车辆使用、停放及有关事项的法规。不遵守此类法规给整个外交使团和联合国本身造成不良影响。绝不能认为,有了外交特权、豁免和免除,就可以随意无视东道国的法规。外交使团遵

守公众必须遵守的各项交通法规,有助于宣传外交官作为守法个人的形象,宣传联合国本身作为一个以发展友好关系和尊重法律为一项宗旨的组织形象。

24. 公然违章停放车辆不符合有关法律文书的用意和联合国的上述宗旨。就外交团成员而言,这种行为是不可接受的,外交团绝大多数成员历来严格遵守当地法律。任何时候都不能认为,有了外交特权、豁免、免除和便利,就可以无视或违反东道国的法规。

25. 给违反适用的法规停放的外交车辆开罚单(A/AC.154/305第3段;A/AC.154/306,附件,(c)段),从国际法角度看,本身并没有什么不对,其目的是将违章行为告诉司机。但是,开这类罚单必须有正当理由,一视同仁,并完全符合各项法规。这方面的任何不当行为,都将损害这项制度的信誉,并使愿意严格遵守制度的人陷入困难、乃至无法接受的境地。

26. 此外,外交使团成员自愿缴付交通违法行为和违法停车罚金,不应视为放弃适用的各项协定规定的特权、豁免、免除和权利,而是履行遵守适用的法律义务。在多数国家,特别是在设有国际组织总部的城市,外交官例行缴付此类罚金是一种惯例。

27. 外交车辆因停放不当引起公害、严重妨碍或损害公共健康和安全,如因停放在消火栓旁而被拖走(A/AC.154/305第10段;A/AC.154/306,附件,(j)段),对保障健康和安全可能是必要的,本身并没有什么不对。实际上,将车辆拖至保管地点可能也是必要的,从法律角度而言也没有什么不对。但是,如下文第30段所说,被拖至保管地点的外交车辆,一经认领必须归还,不能以缴付罚金或费用为领回车辆的先决条件。

28. 以错开罚单为理由对停车罚单提出抗诉的拟议程序(A/AC.154/305第7段;A/AC.154/306,附件,(g)段),使有关人员和代表团可以在可能错开的罚单编入未结清罚单前非正式地处理这类罚单(A/AC.154/305第6段;A/AC.154/306,附件,(f)段)。特别是这项制度应当保护有关人员,使其无需作出不必要的付款。只要采用这类程

序时完全自愿,而且不造成任何强制执行的现象(见下文第30和第31段),应当认为在法律上没有什么不当,以类似方式进行的第二级审查也是如此。

B. 该方案中似乎不完全符合国际法的内容

29. 东道国关于外交机动车辆的使用、停放及有关事项的法规应符合其根据国际法律文书承担的义务。遗憾的是,该拟议方案的某些内容可能并不完全符合这类义务。

30. 例如,将拖至保管地点的车辆的车牌拆下、扣留外交车辆,直到满足某些要求为止,如缴付罚金和(或)拖车费或保管费(A/AC.154/305第5和第9段;A/AC.154/306,附件,(e)和(i)段),这似乎是强制措施,相当于行使管辖权,因此不符合《维也纳公约》第31条、《1946年公约》第四和第五条以及《总部协定》第五条。

31. 总的来说用撤销车牌、吊销注册证或其它有关法律文件的办法剥夺外交代表开车权利的措施(A/AC.154/305第10段;A/AC.154/306,附件,(j)段),等于行使东道国管辖权,因此违反《维也纳公约》第31条、《一般公约》第四和第五条以及《总部协定》第五条的有关规定。更重要的是,这些措施不符合东道国便利派驻联合国各代表团及其成员工作的义务。

32. 但是,东道国根据国际法不能采取该方案中提出的所有措施,这个事实不能造成一种印象,以为没有任何办法可以处理派驻国际组织的外交官不遵守当地法律的情况。

33. 最后,该方案中关于对1997年1月1日至方案开始实施期间因在消火栓旁停车而收到罚单的外交车辆作出特殊安排的规定(A/AC.154/305第10段;A/AC.154/306,附件,(j)段)显然含有追溯力。以追溯方式适用一项新制度,不符合一般法律原则。如上文第30和第31段所述,在任何情形下,在这些方面提出的措施似乎不符合国际法。

五、结论

34. 总的来说,纽约市该方案的内容显然在东道国就外交车辆的行驶和停放及有关事项制订法规的权力范围之内,从国际角度看似乎不能提出异议;该方案有的部分可能会减少各外交代表团目前在停放车辆和避免不正当罚单方面的困难,因此甚至应当受到欢迎。但是,如上文所指出,该方案的某些规定似乎不符合国际法。

注

¹ 联合国,《条约汇编》,第1卷,英文本第15页。

² 同上,第2卷,英文本第11页。

³ 同上,第500卷,英文本第95页。

⁴ 《大会正式记录,第三十八届会议,补编第26号》(A/38/26),附件一,第13段。

⁵ 同上。

⁶ 《国际法委员会年鉴,1958年》,第2卷,英文本第96页,对第23条“便利”的评论的第(2)段。

⁷ 前引书。

⁸ 《国际法委员会年鉴,1958年》,第2卷,英文本第98页,对第23条“寓所和财产的不可侵犯性”的评论的第(3)段。
