



1998 年实质性会议

1998 年 7 月 6 日至 31 日, 纽约

议程项目 14(g)

社会和人权问题: 人权

人权委员会关于法官和律师独立性问题特别报告员的特权 and 豁免

秘书长的说明

1. 根据《联合国宪章》第一百零五条第三款的规定, 大会 1946 年 2 月 13 日第 22A(I)号决议通过了《联合国特权和豁免公约》。此后, 137 个会员国加入了公约, 公约的各项规定经援引已经纳入数百项关于联合国及其各机构总部和所在地的协定, 纳入本组织在世界几乎每个国家开展的行动之中。

2. 该公约特别是要保护各类人员, 其中包括“为联合国执行使命的专家”, 保护他们不受国家当局各种形式的干扰。公约第六条第二十二节(乙)款特别规定:

第二十二节:为联合国执行使命的专家(属于第五条范围的职员除外)在其执行使命期间, 包括为执行使命在旅途中所费的时间内, 应给予为独立执行其职务所必需的特权和豁免, 尤应给予下列特权和豁免:

“.....

“(乙) 其在执行使命期间发表的口头或书面的言论和他们所实施的行为豁免一切法律程序。此项法律程序的豁免虽在关系人不再受雇为联合国执行使命时仍应继续享有。”

3. 在 1989 年 12 月 14 日关于“《联合国特权和豁免公约》第六条第二十二节的适用性”(所谓“马齐鲁案件”)的咨询意见中, 国际法院认为, 人权委员会的防止

歧视及保护少数小组委员会特别报告员是一名属于公约第六条意义范围之内“执行使命的专家”。

4. 人权委员会 1994 年 3 月 4 日第 1994/41 号决议得到经济及社会理事会 1994 年 7 月 22 日第 1994/251 号决定的赞同, 任命帕拉姆·库马拉斯瓦米先生(马亚西亚一名法学家)为委员会关于法官和律师独立性问题特别报告员。他的任务除其他外, 包括就司法部门、律师和法庭官员的独立性问题提出的重要指控进行调查, 查明并记录对其独立性进行的攻击。库马拉斯瓦米先生就其执行的任务向委员会提交了四份报告: E/CN.4/1995/39、E/CN.4/1996/37、E/CN.4/1997/32 和 E/CN.4/1998/39。第三份报告有一节报告马亚西亚民事法庭对他正在进行诉讼程序, 在此报告之后, 委员会在 1997 年 4 月的第五十四届会议上将其任务期限又延长三年。

5. 1995 年 11 月, 特别报告员接受《国际商业诉讼》杂志的采访, 这是一份在大不列颠及北爱尔兰联合王国出版、但在马亚西亚也发行的杂志。在采访中他谈到了在马亚西亚法庭进行的某些诉讼。在一篇根据这次采访写出的文章发表之后, 马亚西亚的两家商业公司断定, 上述文章含有诬蔑性措词, “使他们陷入公共丑闻、厌恶和轻视之中”。每家公司都对他提起诉讼, 要求赔偿 3 000 万马亚西亚元(约 1 200 万美元), “包括对于诽谤的惩戒性损害赔偿”。

6. 法律顾问代表秘书长审查了采访的前因后果,以及该文章中产生争议的段落,随后确定,库马拉斯瓦米先生是因其关于法官和律师独立性问题特别报告员官方身份接受采访,该文章明确谈到他的联合国身份以及特别报告员调查有关司法部门独立性指控的联合国全球性任务,引用的段落就是涉及这些指控。1997年1月15日,法律顾问在给马亚西亚常驻联合国代表的普通照会中“请马亚西亚有关当局迅速通知马亚西亚法院,特别报告员”对于这一特定指控,“可以豁免于法律诉讼”。1997年1月20日,特别报告员请求吉隆坡高等法院(审理上诉该案件的法院)暂缓和(或)取消原告的传票,理由是案件所针对的言论是他在作为联合国关于法官和律师独立性问题特别报告员执行任务时讲述的。秘书长于1997年3月7日提出一份说明,证实“这一案件中作为原告指控根据的言论是由特别报告员在执行任务时说出”。秘书长“因此认为,库马拉斯瓦米先生对此可以免于法律诉讼”。特别报告员在提交上述申请时附上了这份说明。

7. 外交部长提议向审判法庭提交一份证明书草稿,而法律事务厅代表指出该草稿没有完全和充分地列出特别报告员的豁免权;但是,在与该代表讨论该草稿后,该外交部长于1997年3月12日仍然原文提交该证明书。特别是,该证明书的最后一句实际上请审判法庭自行酌情确定该豁免权是否适用,即说明这是“只针对他在执行任务期间口头和书面的言论以及所作的行为”(底线为本文件所加)的案件。尽管法律事务厅提出陈述,证明书仍然完全没有提及秘书长几天前提出的并同时提交法庭的说明,而在这方面说明书也没有指出,确定一名专家的言论或行为是否符合其任务,只能由秘书长作出这项决定,而这项决定不容置疑,法庭必须接受。尽管法律顾问一再提出要求,外交部长还是拒绝修改其证明书或按照联合国的要求作出补充。

8. 1997年6月28日,吉隆坡马来西亚高等法院主审法官认为她“无法裁定被告完全受到他所说的豁免权的保护”,这部分是因为她认为秘书长的说明只是一种缺乏说明价值和向法院无约束力的“意见”而已,而外交部长的证明书“似乎只不过是一种说明关于被告作为特别报告员的地位和任务的事实陈述,似乎尚须加以解释”。该法院命令将特别报告员的请求驳回并应支付诉讼费用,费用核定后由被告立即支付,可在14天内提出答辩。7月8日,上诉法庭驳回库马拉斯瓦米先生关于延期执行的请求。

9. 1997年6月30日和7月7日,法律顾问随即向马来西亚常驻代表提出几项普通照会,并与他及其副代表举行会议。在后来的照会上,法律顾问除其他外请马来西亚政府对目前的程序进行干预,以使任何进一步的辩护的负担,包括所引起的任何支出和核定费用,由政府承担;认定库马拉斯瓦米先生不须负责该诉讼引起的支出或核定由他支付的费用,并避免累积额外的支出和费用,避免在联合国与马来西亚政府对其豁免权事项作出最后解决之前再提出辩护,并支持一项关于在作出解决之前停止高等法院的诉讼的请求。法律顾问提及载于1946年《公约》第三十节内关于联合国与一个会员国对《公约》的解释和适用发生争议时如何解决的条款,并指出如果马来西亚政府决定不能或不愿意按照所述方式保护特别报告员并裁定他无辜,也许便可以认为联合国与马来西亚政府对这些条款的意义有争议。

10. 《公约》第三十节规定:

第三十节:“除经当事各方商定援用另一解决方式外,本公约的解释或适用上所发生的一切争议应提交国际法院。如联合国与一个会员国间发生争议,应依照宪章第九十六条及法院规约第六十五条请法院就所牵涉的任何法律问题发表咨询意见。当事各方应接受法院所发表的咨询意见为具有决定性效力。”

11. 7月10日,上文第5段内所述杂志文章内提及的一名律师正是根据访问中的同一节对该特别报告员又提起诉讼,要求赔偿金6000万马来西亚元(2400万美元)。7月11日,秘书长提出一份与1997年3月7日的说明一致的说明(见上文第6段),并送交马来西亚常驻代表一份内容基本上一样的普通照会,要求马来西亚政府将该说明正式提交马来西亚的主审法院。

12. 1997年10月23日和11月21日,两名新的原告对特别报告员提出第三和第四项诉讼,分别要求赔偿1亿马来西亚元(4000万美元)和6000万马来西亚元(2400万美元)。1997年10月27日和11月22日,秘书长提出了完全相同的关于特别报告员豁免权的证明书。

13. 1997年11月7日,秘书长通知马来西亚总理,联合国与马来西亚政府之间可能发生争议,是否可能在根据公约第三十节诉诸国际法院。但在1998年2月19日,马来西亚联邦法院拒绝库马拉斯瓦米先生请示上诉的申请,指出他既不是君主,也不是正式的外交官,只是“一名不领薪酬的兼职提供资料者”。

14. 秘书长于是任命加拿大的伊夫·福蒂埃先生为特使。福蒂埃先生于1998年2月26日和27日正式访问了吉隆坡,以便与马来西亚政府就向国际法院提交一份联合请求达成协议。马来西亚外交部在该次访问之后于1998年3月13日通知秘书长特使,马来西亚政府希望达成一项庭外解决办法。为达成此一解决办法,法律事务厅于1998年3月23日提出了此种解决办法的条件,并于1998年5月26日提出了解决协议草案。虽然马来西亚政府已将四项诉讼延期到1998年9月,但没有达成任何最终解决协议。在此期间,马来西亚政府坚持,为了谈判一项解决办法,福蒂埃先生必须返回吉隆坡。虽然福蒂埃先生宁可在双方一经达成初步协议后成行,但根据马来西亚总理关于福蒂埃先生尽早返回的要求,秘书长请特使尽早返回。

15. 福蒂埃先生于1998年7月25日至28日对吉隆坡进行了第二次正式访问,期间他得出结论,马来西亚政府不会参与解决这一事项,也不参与草拟一份向经济及社会理事会本届会议提出的联合请求。因此,秘书长特使建议将这一事项提交经社理事会,请国际法院提出咨询意见。联合国已尽一切努力来达成一项谈判解决办法或通过理事会向国际法院提交联合请求。在这方面,马来西亚政府承认,联合国有权将此事提交理事会,要求按照公约第三十节提出咨询意见,通知秘书长特使说联合国应着手这样做,并表示虽然它将向国际法院提交其本身的陈述,但它不反对通过理事会将此事提交国际法院。

16. 秘书长认为,最重要的是接受一项原则,即只能由他自己不容置疑地确定(下文第17段表明者除外)。本组织的一名工作人员或执行任务的一名专家是否以“公务资格”(若为官员时)或“在其执行任务期间”(若为执行任务的专家时)作出口头或书面言论或实施某一行为。除非他在这方面的确定不容置疑,否则将会由国家法院(某些言论或行为可能会由几个国家法院)确定一名官员或专家、或一名离职官员或专家是否在他的言论或行为方面享有豁免。在国家法院裁定联合国的特权和豁免必然会对官员和专家的独立性产生消极影响,因为他们将不得不随时担心,无论他们仍然在职或在离职之后,他们将在国家法院(不一定是在他们本国的法院,也不一定是民事或刑事法院)必须对他们以官员或专家身分发表的口头或书面言论或者作出的行为负责。

17. 虽然必须因此认为秘书长的决定不应在国家法院受到质疑,但它当然可以受到有关国家政府依照1946年

公约第三十节(已在上文第10段引述)提出质疑,在这种情况下,该事将由国际法院作出具有约束性力的裁定。

18. 应该指出,1946年公约第二十三节在专家方面(同样第二十节在官员方面)规定:

第二十三节:“特权和豁免并非为专家个人本身的私人利益而给予,而是为联合国的利益而给予。秘书长于认为任何专家的豁免有碍司法的进行而抛弃豁免并不损害联合国的利益时,有权利和责任抛弃该项豁免。”

因此,秘书长根据这几节规定的条件有权利也有义务放弃这种豁免,以防止专家(或官员)滥用豁免权。

19. 就这一案子而言,还应指出,秘书长曾收到人权委员会各工作组和联合国人权委员会咨询服务方案特别报告员/代表/专家和主席的来文。其中指出,“损害给予一名专家的豁免,是对联合国人权特别程序和机制整个制度和体制的攻击”。此外,1998年5月29日,人权委员会各工作组和咨询服务方案特别报告员/代表/专家和主席第五次会议通过一项声明,题为“对一名特别报告员的司法骚扰”,促请秘书长依照《公约》第三十节将此事提交国际法院。秘书长从国际人权和法律界代表收到的来信不计其数,绝大多数都主张将此事提交国际法院。

20. 最后,有必要指出,除非马来西亚政府愿意承担通过马来西亚法院的适当干预确保尊重特别报告员豁免权的责任、费用和支出,否则这笔不小的支出可能不得不由联合国自己承担,因为它认为,构成原告控告依据的话是报告员在执行任务时说的。

21. 鉴于联合国与马来西亚政府在《公约》的解释和适用问题产生了分歧,并鉴于双方无法商定另一种解决方式,应依照《公约》第三十节将这一分歧提交国际法院,并应依照《联合国宪章》第九十六条和《法院规约》第六十五条请求提出咨询意见如下:

“鉴于联合国与马来西亚政府对联合国人权委员会关于法官和律师独立性问题特别报告员帕拉姆·库马拉斯瓦米先生的一些言论是否应免于法律诉讼一事产生了争议:

“1. 仅就《联合国特权与豁免公约》第三十节而言,联合国秘书长是否有专属权力确定为联合国执行任务期间的言论是否在《公约》第二十二节乙项的含义之内?

“2. 依照《公约》第三十四节,一俟秘书长确定这些言论是在执行任务期间说的,并决定维持、或不放弃免于法律诉讼的权利,《公约》缔约国政府是否有义务在其国内法院中实施这项豁免,否则就承担对这些话提起的任何法律诉讼所引起的责任,并支付任何费用、支出和赔偿?”

“双方应同意国际法院的咨询意见是决定性的。在收到这项意见前,要求马来西亚政府确保中止在马来西亚法院对此事作出的一切判决和提起的一切诉讼”。
