

第五章

国际组织的责任

A. 导言

61. 委员会2000年第五十二届会议决定将“国际组织的责任”专题列入委员会长期工作方案。²³⁸大会2000年12月12日第55/152号决议第8段表示注意到委员会在长期工作方案方面的这项决定，还注意到了委员会向大会提交的第五十二届会议工作报告所附的这项新专题的提纲。大会2001年12月12日第56/82号决议第8段请委员会开始进行“国际组织的责任”专题的工作。

62. 委员会在2002年第五十四届会议上决定将这项专题列入工作方案，并任命乔治·加亚先生担任该专题特别报告员。²³⁹在同届会议上，委员会设立了一个专题工作组。²⁴⁰该工作组在其报告²⁴¹中简要审议了这项专题的范围，这一新项目与委员会第五十三届会议通过的国家对国际不法行为的责任条款草案²⁴²的关系、归属问题、与成员国对归于国际组织的行为的有关的问题，以及与国际责任的内容、责任的履行和争端的解决有关的问题。在第五十四届会议结束之前，委员会通过了工作组的报告。²⁴³

63. 委员会2003年第五十五届会议收到特别报告员的第一次报告，²⁴⁴该报告提出了条款草案第1至第3条，内容涉及条款草案的范围、用语以

及一般原则。在同一届会议上，委员会审议了这些条款草案并将这些草案提交给了起草委员会。委员会在2003年7月16日举行的第2776次会议上审议并通过了起草委员会关于条款草案第1、第2和第3条的报告。

B. 本届会议审议本专题的情况

64. 委员会本届会议收到特别报告员的第二次报告(A/CN.4/541)。

65. 特别报告员的第二次报告述及将行为归于国际组织的问题，为此他提出了四项条款草案：第4条（将行为归于一国际组织的一般规则）、²⁴⁵第5条（一国或一国际组织交由另一国际组织支配的机关的行为）、²⁴⁶第6条（逾越权限或违背指示）²⁴⁷和第7条（经一国际组织确认并当作为本身行为的

²⁴⁵ 条款草案第4条案文如下：

“第4条 将行为归于一国际组织的一般规则

1. 一国际组织中的一个机关、其一名官员或受委托行使该组织部分职能的其他人的行为，依国际法应视为该组织的行为，不论该机关、官员或人在该组织结构中的地位如何。

2. 前一款所述的机关、官员和人是指根据该组织的规则如此定性的机关、官员和人。

3. 为了本条的目的，‘组织的规则’具体是指组成文书、按照这些组成文书通过的[决定和决议][组织的文件]和该组织[已确立的][普遍接受的]的惯例。”

²⁴⁶ 条款草案第5条案文如下：

“第5条 一国或一国际组织交由另一国际组织支配的机关的行为

一国的机关或一国际组织的机关被交由另一国际组织支配，以履行后一国际组织的一项职能，该机关的行为依国际法应视为后一国际组织的行为，只要该组织对该机关的行为行使有效控制。”

²⁴⁷ 条款草案第6条案文如下：

“第6条 逾越权限或违背指示

机关、官员或经授权行使组织部分职能的其他人，若以此种资格行事，即使逾越权限或违背指示，其行为仍应视为国际法所指的组织行为。”

²³⁸ 《2000年……年鉴》，第二卷（第二部分），第729段。

²³⁹ 《2002年……年鉴》，第二卷（第二部分），第461和第463段。

²⁴⁰ 同上，第462段。

²⁴¹ 同上，第465-488段。

²⁴² 见上文脚注4。

²⁴³ 《2002年……年鉴》，第二卷（第二部分），第464段。

²⁴⁴ 《2003年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/532号文件。

行为)。²⁴⁸ 这些条款相当于国家对国际不法行为的责任条款草案第一部分第二章。²⁴⁹ 那一章包含了与归属问题有关的八项条文, 但与国际组织有关的归属问题只需要四项条文草案。特别报告员指出, 虽然将行为归于国家方面的某些问题也相应地适用于将行为归于国际组织, 或有相似的适用, 但另一些问题只与国家有关, 只可在例外情况下适用于国际组织。

66. 特别报告员还指出, 应委员会建议,²⁵⁰ 秘书处将委员会提交大会的本届会议工作报告中的有关章节发给了各国际组织, 请它们提出意见并向委员会提供任何有关材料。大会2003年12月9日通过的第58/77号决议第5段也发出了类似请求。该决议还请各国提供关于其有关实践的资料。特别报告员说, 除个别答复值得注意外, 收到的答复相对于已经公布的材料而言, 没有增加多少新内容。他希望, 随着委员会继续讨论这项专题, 各国际组织及各国会提供进一步的资料, 以便使委员会的研究更贴近实际, 进而更加有用。

67. 委员会于2004年5月18日至25日举行的第2800至第2803次会议上审议了特别报告员的第二次报告。

68. 委员会于2004年5月25日举行的第2803次会议上将条款草案第4至第7条转交起草委员会。

69. 委员会于2004年6月4日举行的第2810次会议上审议并通过了起草委员会关于条款草案第4至第7条的报告(见下文C.1节)。

70. 委员会于2004年8月3日举行的第2826至第2827次会议上通过了上述条款草案的评注(见下文C.2节)。

C. 委员会迄今为止暂时通过的国际组织的责任条款草案案文

1. 条款草案案文

71. 委员会迄今为止暂时通过的国际组织的责任条款草案案文载录如下。

国际组织的责任

第1条²⁵¹ 本条款草案的范围

1. 本条款草案适用于一国际组织对国际法所指的一不法行为负有的国际责任。

2. 本条款草案还适用于一国对一国际组织的国际不法行为负有的国际责任。

第2条²⁵² 用语

为本条款草案的目的, “国际组织”一词是指根据条约或受国际法制约的其他文书建立的拥有自己的国际法律人格的组织。国际组织的成员除了国家以外, 还可包括其他实体。

第3条²⁵³ 一般原则

1. 一国际组织的每一国际不法行为引起该国际组织的国际责任。

2. 在下列情况下, 一国际组织有国际不法行为:

(a) 由作为或不作为构成的行为依国际法可归于该国际组织;

(b) 该行为构成对该国际组织国际义务的违反。

第4条²⁵⁴ 将行为归于国际组织的一般规则

1. 一国际组织的一个机关或代理人履行该机关或代理人职能的行为, 依国际法应视为该组织的行为, 不论该机关或代理人相对于该组织而言具有何种地位。

²⁴⁸ 条款草案第7条案文如下:

“第7条 经一国际组织确认并接受为本身行为的行为

按照前述各条款不归于国际组织的行为, 在并且只在该国际组织确认并接受为其本身行为的情况下, 依国际法视为该国际组织的行为。”

²⁴⁹ 《2001年……年鉴》, 第二卷(第二部分)和更正, 第30-31页。

²⁵⁰ 见《2002年……年鉴》, 第二卷(第二部分), 第464-488段和《2003年……年鉴》, 第二卷(第二部分), 第23页, 第52段。

²⁵¹ 本条的评注, 见《2003年……年鉴》, 第二卷(第二部分), 第四章, C.2节, 第24-25页, 第54段。

²⁵² 同上。

²⁵³ 同上。

²⁵⁴ 本条评注见下文C.2节。

2. 为第1款的目的,“代理人”一词包括替该组织行事的官员和其他人或实体。²⁵⁵

3. 为确定该组织的机关和代理人的职能,适用该组织的规则。

4. 为本条草案的目的,“该组织的规则”具体是指:该组织的组成文书、依组成文书通过的决定、决议和其他文件及该组织已确立的惯例。²⁵⁶

第5条²⁵⁷ 一国或一国际组织
交由另一国际组织支配的机关或代理人的行为

一国的机关或国际组织的机关或代理人在交由另一国际组织支配之后,其行为依国际法应视为后一国际组织的行为,如该组织对该行为行使有效控制。

第6条²⁵⁸ 逾越权限或违背指示

国际组织的机关或代理人若以此种资格行事,其行为依国际法应视为该国际组织的行为,即使该行为逾越了该机关或代理人的权限或违背了指示。

第7条²⁵⁹ 被国际组织承认并当作自身行为的行为

按照前述各条草案不能归于一国际组织的行为,在并且只在该组织承认此行为并当作自身行为的情况下,依国际法应视为该组织的行为。

2. 委员会第五十六届会议通过的条款草案案文及其评注

72. 委员会第五十六届会议通过的条款草案案文及其评注载录如下。

把行为归于国际组织²⁶⁰

(1) 本条款草案第3条第2款规定:依国际法把行为归于一国际组织是该国际组织出现国际不法行为的一种情况,另一种情况是同一行为构成对该国际组织依国际法所承担之义务的违背。随后第4至

²⁵⁵ 以后可以重新考虑第2款的位置,以期最终把所有术语的定义放在第2条。

²⁵⁶ 以后可以重新考虑第4款的位置,以期最终把所有术语的定义放在第2条。

²⁵⁷ 本条评注见下文C.2节。

²⁵⁸ 同上。

²⁵⁹ 同上。

²⁶⁰ 委员会或起草委员会尚未通过该标题。

第7条处理了把行为归于一国际组织的问题。正如第3条第2款中所述,行为是指作为和不作为。

(2) 正如第3条评注第(1)段中所说明的,在某些情况下,不把行为归于一国际组织,也会引起该国际组织的责任。²⁶¹ 在这些情况下,行为会归于一国或另一国际组织。在后一种情况下,把行为归于一国际组织的规则也与之相关。

(3) 与关于国家对国际不法行为的责任条款草案²⁶² 第4至第11条一样,本条款草案第4至第7条处理的是行为的归属,而不是责任的归属。实践通常把重点放在责任的归属,而不是行为的归属。对好几项法律文书来说,也是这样。例如,《联合国海洋法公约》附件九在要求各国际组织及其成员国就《公约》所涉及的事项申报其各自的权限以后,就在附件第6条中审议了责任归属问题:

依本附件第5条具有权限的缔约国对未能遵守义务或侵犯本《公约》的任何其他行为负有责任。

不一定暗含把行为归于有责任的缔约国的意思。

(4) 虽然在实践中不经常发生,还是不能排除行为的双重、甚或多重归属的情况。因此,把若干行为归于某一国际组织并不意味着不能把同一行为归于一国,反之,也不能排除在把行为归于一国以后又把同一行为归于一国际组织的情况。人们也可能设想把行为同时归于两个或两个以上国际组织的情况,例如,当这些组织设立了一个共同机关而通过这个机关采取行动的情况。

(5) 正如二读时对国家责任条款所做的,本条款只提供了正面的归属标准。因此,本条款不指向不能把行为归于该组织的情况。例如,条文中没有明言而只是暗指:安全理事会授权国家或国际组织在将这些部队与联合国联系一起的指挥链范围以外采取必要措施时,不能把国家或国际组织的军事力量的行为归于联合国。联合国维持和平行动部外地

²⁶¹ 《2003年……年鉴》,第二卷(第二部分),第四章,C.2节,第27页,第54段。

²⁶² 见上文脚注249。

行政和后勤司司长最近在给比利时常驻联合国代表的一封信中，就索马里发生的一起车祸引起的索赔表明了那个很少引起争议的观点，其措辞如下：

特遣队不归联合国指挥，本组织历来拒绝承担为这些部队事故提出的索赔的赔偿责任。²⁶³

(6) 本条款草案第4至第7条考虑了国家对国际不法行为的责任条款草案第4至第11条中与国家有关的大多数问题。但是，目前条款中没有任何案文适用于关于国家责任的第9和第10条中处理的问题。下文一些条文涉及官方当局不存在或不在场的情况下所进行的行为，并且分别提到叛乱运动或其他运动的行为。在国际组织方面，这些情况不可能发生，因为它们预先假定：行为所归于的实体行使着对领土的控制。虽然人们可能找到某一国际组织管理领土的一些事例，²⁶⁴ 但任何上述问题在这方面成为相关问题的可能性看来过于微小，没必要专门设立一项条款。但是，据理解，如果在国际组织方面仍然发生这种问题，人们就必须通过类比方式对该组织适用对国家适用的相关规则，即国家对国际不法行为的责任条款草案第9或第10条。

(7) 一些实践处理了把行为归于国际组织的问题，但是被用于处理民事责任问题，而不是国际不法行为的责任问题。但是，若说明或适用某项标准不是为了认定它只与审议中的特定问题有关，为了依国际法确定行为归属的目的，上述实践仍然有关。

第4条 将行为归于国际组织的一般规则

1. 一国际组织的一个机关或代理人履行该机关或代理人职能的行为，依国际法应视为该组织的行为，不论该机关或代理人相对于该组织而言具有何种地位。

2. 为第1款的目的，“代理人”一词包括替该组织行事的官员和其他人或实体。

²⁶³ 未发表的1998年6月25日的信件。

²⁶⁴ 例如，根据安全理事会1999年6月10日第1244(1999)号决议，其中授权“秘书长在有关国际组织的协作下，在科索沃设立国际民事存在，以便在科索沃建立一个临时行政当局……”。

3. 为确定该组织的机关和代理人的职能，适用该组织的规则。

4. 为本条款草案的目的，“该组织的规则”具体是指：该组织的组成文书、依组成文书通过的决定、决议和其他文件及该组织已确立的惯例。

评注

(1) 根据关于国家对国际不法行为的责任的第4条，²⁶⁵ 把行为归于一国基本上是以作为代理人或实体的“国家机关”的特性为前提的。但是，正如本评注所澄清的，²⁶⁶ 确定归属很难依赖有关国家国内法中特定术语的使用。在与国际组织有关的相应的法律系统方面，可以作类似论证。

(2) 值得注意的是，虽然《联合国宪章》的一些规定使用“机关”的术语，²⁶⁷ 国际法院在审议代理联合国行事的人的地位时，只认定联合国的机关赋予某一个人职务的事实是相关的。法院使用了“代理人”一词，并没有认定该人有或没有官方身份的事实。国际法院在关于损害赔偿案的咨询意见中指出，大会所处理的问题涉及联合国在一代理人受伤时提出索赔的能力，并且说：

法院非常宽泛地理解“代理人”一词，也就是说此人是该组织的一个机关委托履行或协助履行它的一项职能的任何人，无论是否向他支付薪酬，也无论是否予以长期雇用——简而言之，就是替该组织行事的任何人。²⁶⁸

法院在随后关于《联合国特权和豁免公约》第六条第二十二节的适用案的咨询意见中指出：

²⁶⁵ 《2001年……年鉴》，第二卷（第二部分）和更正，第30页。

²⁶⁶ 同上，第45-47页。

²⁶⁷ 《联合国宪章》第七条提到“主要机关”和“辅助机关”。后一用语也出现在《宪章》第二十二和第三十条中。

²⁶⁸ 对执行联合国职务时所受伤害的赔偿案（见上文脚注29），第177页。

在实践中,根据秘书长提供的资料,联合国需要将性质越来越不同的各种任务交给不具有联合国官员身份的人员。²⁶⁹

关于特权和豁免,法院还在同一项咨询意见中指出:

此事的实质不在于其行政职务,而在于其任务的性质。²⁷⁰

(3)最近,法院在关于人权委员会特别报告员享有法律程序豁免的争议案的咨询意见中指出:

享有法律程序豁免问题不同于对因联合国或其官员身份行事的代理人所实施的行为而造成的损害给予赔偿的问题。²⁷¹

法院还在同一项咨询意见中扼要谈到行为的归属问题,指出如果:

……因联合国或其官员身份行事的代理人所实施的行为而造成损害,可要求联合国对由此产生的损害负责。²⁷²

因此,法院认为,联合国的行为除包括其主要机关和辅助机关的行为外,还包括其“代理人”的作为或不作为。“代理人”这一用语不仅指联合国官员,而且指根据联合国的一个机关赋予的职能而为联合国行事的其他人员。

(4)国际法院有关联合国的评论可更广泛地适用于各国际组织,而大多数国际组织是通过其机关(无论是否如此界定)和受委托行使该组织职能的各种代理人行事的。正如瑞士联邦委员会在1996年10月30日的一项裁定中指出的那样:

一般来说,人们可以将国际组织各种级别和各种性质的机关及其代理人在行使职权时的作为和不作为归属该国际组织。²⁷³

(5)机关和代理人之间的区别看来与把行为归于一国际组织的目的无关。机关和代理人的行为都归于该组织。当人或实体按照该组织的规则被定性为机关时,无疑这些人或实体的行为原则上必须归于该组织。代理人的类别比较难于捉摸。因此,为了确定行为的归属,提供代理人的定义是有用的。第2款中的定义是以损害赔偿案咨询意见中的上述措辞为依据的。²⁷⁴正如法院接着指出的,与一个人被视为代理人有关的不是该人作为官员的特性,而是他/她“替[该组织]行事”的事实。²⁷⁵

(6)为了确定行为归属的目的,人或实体的法律性质也不是决定性的。机关和代理人不一定是自然人。他们可以是替该组织行事的法人或其他实体。因此,本条草案第2款指明:“‘代理人’一词包括‘包括替该组织行事的官员和其他人或实体’。”

(7)第1款中提到机关或代理人“履行该机关或代理人的职务”这一事实,是为了指明,当该机关或代理人履行被赋予的职能时,该行为归于该国际组织,当该机关或代理人以私人身份行事时,绝对不能把行为归于该组织。下文第6条载述了越权行为的归属问题。

(8)根据国家国际不法行为的责任条款草案第4条第1款,在把一机关的行为归属一国家时,“无论该机关行使立法、行政、司法职能,还是任何其他职能,无论在国家组织中具有何种地位,也无论它作为该国中央政府机关或一领土机关而具有何种特性”。²⁷⁶后一种特别说明也许不能适用于国

²⁶⁹ 《联合国特权和豁免公约》第六条第二十二节的适用案,咨询意见,《1989年国际法院汇编》,第177页,详见第194页,第48段。

²⁷⁰ 同上,第47段。

²⁷¹ 关于人权委员会特别报告员享有法律程序豁免的争议案,咨询意见,《1999年国际法院汇编》,第62页,详见第88页,第66段。

²⁷² 同上,第88-89页,第66段。

²⁷³ 英文本是从法文翻译过来的,法文原文是:“*En règle générale, sont imputables à une organisation internationale les actes et omissions de ses organes de tout rang et de toute nature et de ses agents dans l'exercice de leurs compétences.*” (VPB 61.75号文件,发表于瑞士联邦网站:www.vpb.admin.ch)。

²⁷⁴ 对执行联合国职务时所受伤害的赔偿案(见上文脚注29)。

²⁷⁵ 同上,第177页。

²⁷⁶ 《2001年……年鉴》,第二卷(第二部分)和更正,第30页。另见相关评注第(6)-(7)段(同上,第46-47页)。

际组织。其他要素可予以保留，但最好用更简洁的措辞加以概括，这也是因为虽然可要求所有国家履行上述的全部职能，但在这方面，各组织的情况差别很大。因此，第1款只说明“无论该机关或代理人相对于该组织而言具有何种地位。”

(9) 有关国际组织确定将何种职能委托给每一机关或代理人。通常这是按照第3款中所指明的“组织的规则”办理的。第3款所用措辞不让组织规则的适用成为唯一标准，是为了考虑到，在例外情况下，组织的机关或代理人的职能即使不能说是、也可以看成是根据该组织的规则赋予的。

(10) 第4款中“组织的规则”的定义在很大程度上从属于1986年《维也纳公约》中所载同一术语的定义。²⁷⁷除了在职裁上作了微小改动以外，第4款中的定义与编纂公约中所载的不一样，只因为它连同“决定”和“决议”提到“该组织……通过的其他文件”。这一增添是为了更加全面地涵盖国际组织所通过的多种文件。为了第4条的目的，只要根据该组织的组成文书赋予各机关或代理人职能，那些决定、决议和其他文件就都是有关的，无论它们被视为有否拘束力。后面几项文书在提到时都使用了复数，始终与示范条款的措辞方式一致，不过，某一组织可能的确拥有单一的组成文书。

(11) 第4款中所通过的“组织的规则”有一项重要特点，那就是它对惯例相当重视。这项定义似乎在组成文书所载列的、为成员国所正式接受的规则与有关组织作为一机构有必要取得发展两者之间达到了平衡。正如国际法院在损害赔偿案的咨询意见中所说：

国家具有国际法所确认的全部国际权利和义务，但像本组织这样的一个实体的权利和义务则必须取决于其组成文件所具体说明和暗示的、以及在实践中演变而成的宗旨和职能。²⁷⁸

(12) 国家对国际不法行为的责任条款草案第5条²⁷⁹涉及“行使政府权力要素的个人或实体的行为”。这个术语对于国际组织来说通常并不适当。人们可能必须用不同的方式来表示某一实体与某一国际组织之间可能有的联系。但是，在本条款中增添一项规定，以便纳入相应于国家对国际不法行为的责任条款草案第5条所设想的那种情况中的人或实体，却是多余的。“代理人”一词在第2款中具有广泛的含义，足可涵盖上述的人或实体。

(13) 对于国家对国际不法行为的责任条款草案第8条²⁸⁰中所指的人或人群，可以得出同样的结论。这项规定涉及实际上按照一国的指示或在其指挥或控制下行事的人或人群，如果换作是人或人群按照一国际组织的指示或在其指挥或控制下行事，根据条款草案第4条第2款中所下定义，必须把他们视为代理人。如同上文（本评注第9段）所指出的，在例外情况下，为了确定行为的归属，应该把人或实体视为受到委托行使该组织的职能，即使这并不是根据该组织的规则办理的。

(14) 第2和第4款载有一些定义，是为了第4条的目的而明文规定的，却具有更加广泛的含义。例如，“代理人”一词也出现于第5和第6条中，并且明确地保留着同样含义。同样，“组织的规则”虽然在第6和第7条中未被提及，但在一定程度上也与这些规定有关（见下文第6条评注第(2)和第(5)段及第7条评注第(5)段）。条款草案的另外一些条文可能会提到“代理人”或“组织的规则”。这种情况使得在一读的稍后阶段将目前第4条第2和第4款移到第2条（用语）显得更为可取，²⁸¹只需对措辞作出必要的更改即可。

第5条 一国或一国际组织

交由另一国际组织支配的机关或代理人的行为

一国的机关或国际组织的机关或代理人在交由另一国际组织支配之后，其行为依国际法应该视为

²⁷⁷ 第2条第1款(j)项规定“‘组织的规则’特别指该组织的组成文书、按照这些文书通过的决定和决议以及确立的惯例。”

²⁷⁸ 对执行联合国职务时所受伤害的赔偿案（见上文脚注29），第180页。

²⁷⁹ 《2001年……年鉴》，第二卷（第二部分）和更正，第30页。

²⁸⁰ 同上。

²⁸¹ 《2003年……年鉴》，第二卷（第二部分），第四章，C节，第23页。

后一国际组织的行为，如该组织对该行为行使有效控制。

评注

(1) 当一国机关交由一国际组织支配时，该机关可能完全接受该组织调派。在这种情况下，该机关的行为将明确地只归于该接收组织。当一国际组织的机关或代理人完全接受另一组织的调派时，可以适用同样的因果关系。在这种情况下，便可适用第4条中载述的一般规则。第5条处理不同的情况，被借调的机关或代理人仍然在一定程度上作为借出国的机关或作为借出组织的机关或代理人行事。例如，一国把军事特遣队交由联合国在维持和平行动中调派任务便属于这种情况，因为该国对其国家特遣队成员仍保留纪律权力和刑事管辖权。²⁸² 在这种情况下，会出现是否应该把借调机关或代理人的特定行为归于接收组织或借出国或借出组织的问题。

(2) 借出国或借出组织可以就将一机关或代理人交由另一组织调遣事宜与接收组织缔结一项协定。这项协定可以规定哪一国或组织应该对该机关或代理人的行为负责。例如，根据与联合国一会员国交由联合国调遣的军事特遣队有关的捐助协定范本，联合国被视为对第三方负有责任，但在“损失、损坏、死亡或伤害[是因为]政府提供的人员的严重疏忽或蓄意失职”等情况下，联合国有权向派遣国提出追偿。²⁸³ 该协定似乎只处理分担责任事宜，而不涉及行为的归属。总之，这种协定是非决定性的，因为它只制约派遣国或派遣组织与接收组织之间的关系，因此，无法剥夺第三方根据一般规则对责任国或责任组织所拥有的任何权利。

(3) 把行为归于派遣国或派遣组织或归于接收组织的标准，根据第5条，以对交由接收组织调遣的机关或代理人的具体行为的实际控制为依据。国家对国际不法行为的责任条款草案第6条采取了类似的处理方式，不过措辞有所不同。根据后一条

文，重要的是“机关……为行使支配国的政府权力要素而行事”。²⁸⁴ 但是，国家对国际不法行为的责任条款草案第6条的评注解说明：要把行为归于接收国，它必须是“根据其唯一的指挥和控制，而不是按照派遣国的指示”。²⁸⁵ 总之，不能在这里复制第6条的措辞，因为“行使政府权力要素”的提法对国际组织不合适。

(4) 对于国家来说，控制的存在历来主要是结合人或人群的行为，尤其是非正规军的行为是否可归于国家这一问题来讨论的。²⁸⁶ 在把一机关或代理人交由一国际组织调遣的情形下，控制起到不同的作用。它不涉及某一行为是否可归于一国或一国际组织的问题，而是可将行为归于哪一实体（派遣国或派遣组织或接收组织）的问题。

(5) 联合国认为原则上它对维持和平部队中国家特遣队的部署拥有唯一的控制。由于这项前提，联合国法律顾问说：

作为联合国的一个辅助机关，一支维持和平部队的行为，从原则上说，可归属本组织，如果实施此种行为违反了国际义务，就会引起本组织的国际责任及其赔偿责任。²⁸⁷

这项声明总结了联合国关于联合国刚果行动（联刚行动）、²⁸⁸ 联合国驻塞浦路斯维持和平部队（联塞部队）²⁸⁹ 和后来的维持和平部队的做法。²⁹⁰

²⁸⁴ 《2001年……年鉴》，第二卷（第二部分）和更正，第30页。

²⁸⁵ 第6条评注第(2)段（同上，第50页）。

²⁸⁶ 见国家对国际不法行为的责任条款草案第8条及其评注（同上，第54-56页）。

²⁸⁷ 2004年2月3日联合国法律顾问给编纂司长的未发表的信。

²⁸⁸ 见联合国与比利时（联合国，《条约汇编》，第535卷，第7779号，第191页）、希腊（同上，第565卷，第8230号，第3页）、意大利（同上，第588卷，第8525号，第197页）、卢森堡（同上，第585卷，第8487号，第147页）以及瑞士（同上，第564卷，第621号，第193页）等国缔结的赔偿协定。

²⁸⁹ 联合国，《1980年法律年鉴》[英]（出售品编号：E.83.V.1），第184-185页。

²⁹⁰ 见《秘书长关于联合国维持和平行动经费的筹措的报告》（A/51/389），第7-8段。

²⁸² 通常在联合国与派遣国缔结的协定中明文规定这一点。见秘书长关于联合国维持和平行动的指挥和控制的报告（A/49/681），第6段。

²⁸³ 《捐助协定范本》第9条（A/50/995，附件；A/51/967，附件）。

(6) 在目前情形下, 由于派遣国保留对纪律事项和刑事事务的控制, 涉及维和部队的实践特别重要。²⁹¹ 这可能对行为的归属会有影响。例如, 联合国法律事务厅在遵守1973年《濒危野生动植物种国际贸易公约》所规定义务方面采取了下列方针:

由于《公约》要求缔约国承担执行规定的责任, 还由于部队派遣国保留对其军事人员的刑事行为的管辖权, 执行《公约》规定的责任由作为《公约》缔约国的部队派遣国承担。²⁹²

将行为归于派遣国显然与该国对其国家特遣队保留一些权力从而在有关方面拥有控制权有关。

(7) 正如若干学者历来所认为的那样,²⁹³ 当一机关或代理人被交由一国际组织调遣时, 与特定行为归属有关的关键问题似乎是谁对有关行为具有有

效控制。例如, 在诸如为调查第二期联合国索马里行动(第二期联索行动)人员受到武装攻击事件而设立的调查委员会报告所述情况下, 就很难将部队的行为归于联合国:

第二期联索行动部队指挥官没有有效地控制若干国家的特遣队, 他们在执行部队指挥部命令之前不同程度地坚持征求其本国当局的命令。

在联合国的旗帜下和在联索行动任务范围内进行的许多大型行动完全不在联合国的指挥和控制之下, 即使对联索行动的任务及其人员的安全发生重大的影响。²⁹⁴

(8) 联合国秘书长认为, “有效控制的程度”这项标准对联合行动最为关键:

联合国对于联合国部队与作战有关活动负有国际责任的前提是, 所涉行动应完全在联合国的指挥和控制下。[……] 在联合行动中, 部队行为的国际责任在于根据确定提供部队的国家与联合国之间合作方式的安排赋予行动的指挥及控制。在联合国与部队提供国之间没有正式安排的情况下, 则根据双方在进行行动中所行使的有效控制程度个别确定责任。²⁹⁵

在涉及第二期联索行动和索马里快速反应部队等联合军事行动中所认定的论点应该也适用于维持和平行动, 只要能够在其彼此关系中辨别分别属于联合国和派遣国的有效控制区。虽然为了军事行动的效率, 联合国坚持要求对维持和平部队的唯一的指挥和控制, 这是可以理解的, 但在这个方面, 行为的归属也应该以实际标准为依据。

(9) 适用于维持和平部队的原则可延伸到交由联合国支配的其他国家机关, 如救灾股, 对此, 联合国秘书长写到:

在新德里举行的第七十届会议报告》, 伦敦, 2002年, 第797页)。

²⁹⁴ S/1994/653, 第243-244段。

²⁹⁵ A/51/389, 第17-18段。

²⁹¹ 见上文, 本条款草案评注第(1)段和脚注282。

²⁹² 联合国,《1994年法律年鉴》(出售品编号: E.00.V.8), 第450页。

²⁹³ 见 J. P. Ritter “有关国际组织的外交保护”, 《法国国际法年鉴》, 第8卷(1962年), 第427页及以下各页, 详见第442页; R. Simmonds, 《联合国刚果军事行动产生的法律问题》, 海牙, 马蒂努斯·奈霍夫出版社, 1968年, 第229页; B. Amrallah, “联合国对于联合国维和部队开展的活动所负的国际责任”, 《埃及国际法评论》, 第32卷(1976年), 第57页及以下各页, 详见第62-63页和第73-79页; E. Butkiewicz, “政府间组织的国际责任的前提条件”, 《波兰国际法年鉴》, 第11卷(1981-1982年), 第117页及以下各页, 详见第123-125页和第134-135页; M. Pérez González, “Les organisations internationales et le droit de la responsabilité”, 《国际公法综述》, 第92卷(1988年), 第63页及以下各页, 详见第83页; M. Hirsch, 《国际组织对第三方的责任》, 多德雷赫特, 马蒂努斯·奈霍夫出版社, 1995年, 第64-67页; C. F. Amerasinghe, 《国际组织的国际法原则》, 剑桥大学出版社, 1996年, 第241-243页; P. Klein, 《国际组织在国内法律秩序和国际法中的责任》, (布鲁塞尔, 布瑞朗出版社/法国大学出版社, 1998年), 第379-380页; I. Scobbie, “国际组织与国际关系”, 载于 R.-J. Dupuy (编辑), 《国际组织手册》, 第2版, 多德雷赫特, 马蒂努斯·奈霍夫出版社, 1998年, 第891页; C. Pitschas, 《欧洲共同体及其成员国的国际责任》, 柏林, 邓科尔和翰布洛出版社, 2001年, 第51页; 以及 J.-M. Sorel, “联合国在维和行动中的责任”, 《国际法论坛》, 第3卷, 第2期(2001年), 第127页及以下各页, 详见第129页; 一些作者提到“有效控制”, 另一些作者提到“行动控制”。Bothe 也使用了后一种观念(见 M. Bothe, 《国际组织的部队》, 科隆/柏林, 海曼出版社, 1968年, 第87页)。Condorelli 着重指出难于在行动控制与组织控制之间划定一条界线(L. Condorelli, “Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire”, 《国际法杂志》, 第78卷(1995年), 第881页及以下各页, 详见第887-888页)。国际法协会的国际组织问责问题委员会提议的草案提到了“实际控制(行动指挥和控制)”的标准(国际法协会,《2002年4月2日至6日

如果救灾股本身由联合国设立，该股就是联合国的辅助机关。此类救灾股的法律地位类似于例如联合国驻塞浦路斯部队（联塞部队）的法律地位。²⁹⁶

(10) 对一国际组织将其机关之一交由另一国际组织支配这一较少见的情况，也必然得出类似结论。泛美卫生会议提供了一个示例，由于世卫组织与泛美卫生组织之间的一项协定，该会议“在《世界卫生组织组织法》范围内，分别作为区域委员会和世界卫生组织西半球区域办事处”。²⁹⁷ 世卫组织的法律顾问指出：“根据那项安排，泛美卫生组织及其工作人员的行为可以牵涉到世卫组织的责任。”²⁹⁸

第6条 逾越权限或违背指示

国际组织的机关或代理人若以此种资格行事，其行为依国际法应视为该国际组织的行为，即使该行为逾越了该机关或代理人的权限或违背了指示。

评注

(1) 第6条载述国际组织的机关或代理人的越权行为。该行为可能超越该组织的权限。²⁹⁹ 它也可能在该组织的权限范围之内，但是超出了代理机关或代理人的授权。虽然其措辞方式只提到第二个情况，但第一个情况也是适用的，因为超过该组织权限的行为必然超过了该机关或代理人的权限。

(2) 第6条必须结合与行为归属有关的其他条文，尤其是第4条来解读。据理解，第4条规定，

²⁹⁶ 联合国，《1971年法律年鉴》（出售品编号：E.73.V.1），第187页。

²⁹⁷ 《世界卫生组织与泛美卫生组织的协定》第2条，1949年5月24日在华盛顿签署（联合国，《条约汇编》，第32卷，第178号，第387页，详见第388页）。

²⁹⁸ 世卫组织法律顾问2003年12月19日给联合国法律顾问的未发表的信件。

²⁹⁹ 正如国际法院在国家在武装冲突中使用核武器的合法性案的咨询意见中所说：“[……]与国家不一样，国际组织[……]不拥有一般的权限。国际组织受到‘特殊性原则’的制约，也就是说，是由创设它们的国家授予权力的，其限制是以共同的利益为基础发挥作用的，国家委托它们促进这种共同的利益。”（《1996年国际法院汇编》，第66页，详见第78页，第25段）。

机关和代理人是行使该组织职能的人和实体。除了例外情况（第4条评注第(9)段），该组织的规则按照第4条第4款的规定，将制约如下问题，即一机关或代理人是否有权采取某些行为。其含义是，只有当指示对机关或代理人具有约束力的时候，就行为归属的目的来说，它们才是有关的。此外，在这方面，组织的规则通常是决定性的。

(3) 第6条的措辞严格依循着国家对国际不法行为的责任条款草案第7条的措辞。其案文的主要不同是由于如下事实所致：后一条文考虑到关于国家责任的第4和第5条的措辞，从而审议了“国家机关或经授权行使政府权力要素的个人或实体的”³⁰⁰越权行为，而目前的条文只需要与第4条一致就行了，因此，只是提到了“国际组织的机关或代理人”。

(4) 国家对国际不法行为的责任条款草案第7条和目前条文中归属的关键要素都是机关或代理人“以此种资格”行事这项必要条件。这种措辞方式是为了表示，在越权行为和机关或代理人的职能之间，必需有密切的联系。正如国家责任条款草案第7条评注所说，案文“表明所指行为仅包括意图行使或明显行使其官方职能的机关的作为和不作为，而非恰巧属于国家机关或代理人的个人的私人作为或不作为”。³⁰¹

(5) 第6条只涉及行为归属，不影响越权行为是否有效或不符合该组织的规则的问题。即使该行为被视为无效，也可能引起该组织的责任。由于需要保护第三方，归属不能只限于有效的行为。

(6) 国际法院在联合国某些经费案的咨询意见中承认了将某一机关越权采取的行为归于某一国际组织的可能性，法院在咨询意见中表示：

如果确定所涉行为属联合国职能范围之内，但据称是由若干机关以不符合《宪章》所述职能分工的方式启动或实施的，这就涉及内部层面，涉及联合国的内部组织架构。如果这一行为是由一个不该实施该行

³⁰⁰ 《2001年……年鉴》，第二卷（第二部分）和更正，第30页。

³⁰¹ 第7条评注第(8)段（同上，第53页）。

为的机关所为，这对内部组织架构而言是违规行为，但这并不一定意味着所产生的费用不是联合国的费用。国内法和国际法均预期可能发生法人团体或政治团体因一代理人的越权而对第三方承担法律责任的情况。³⁰²

国际法院认为联合国须承担其某一机关的越权行为所产生的费用，这体现了涉及不法行为时似乎更为强有力的政策考虑因素。拒绝行为归属可能会使第三方无从获得任何救济，除非可将行为归于某国或另一组织。

(7) 将机关和官员的行为与其他代理人的行为相区分，这没有什么理由，因为这种区分对国际组织的实践意义有限。³⁰³ 国际法院似乎认为，组织也应该为官员以外的其他人的越权行为承担责任。法院在关于人权委员会特别报告员享有法律程序豁免的争议案的咨询意见中指出：

无需赘言，联合国所有代理人无论以何种官方身份行事，必须注意不逾越职能范围，他们应该谨慎行事，以免其行为导致对联合国的索赔。³⁰⁴

为何代理人（此处所涉及的是执行特派任务的专家）也应该注意避免逾越职能范围以免出现对组织的索赔，一个明显的理由是，该组织很有可能须为该代理人的行为承担责任。

(8) 第6条所述规则在基金组织总法律顾问的下列声明中也得到支持：

如果官员未遵守规则或玩忽职守，那么，即使他逾越了授予他的权限，也可将所涉行为归于组织，但一官员并非以官方身份行事的行为不可归于组织。³⁰⁵

(9) 国际组织的实践证实：当机关或代理人的越权行为与机关或代理人的官方职能有关时，该行为可归于组织。这似乎是联合国法律事务厅在一份有关维持和平部队成员值勤时间外行为所涉索赔问题的备忘录中所采取立场的依据：

联合国对维持和平部队成员在值勤时间外的行为政策是，本组织对此种行为所造成的死亡、伤害或损害不负任何法律或财务赔偿责任。[……] 我们认为确定是否处于“在值勤时间外”这种状况的首要因素是事件发生时维持和平特派团成员是否以非公务/非业务身份行事，而不是他/她在事件发生时是穿着军装还是平民服装，也不是事件是发生在行动区域内还是行动区域外。[……] 就联合国的法律和财务赔偿责任而言，维和部队中处于警戒状态的成员，如果他/她在指定的“警戒状态”期间以不属于履行公务的个人身份单独行事，则可能具有在值勤时间外的地位。[……] 我们要指出，每一案例的事实情况各不相同，因此，确定维持和平特派团成员是处于在值勤时间内的地位还是处于在值勤时间外的地位可能部分取决于案件的特定因素，同时要考虑部队指挥官或参谋长的意见。³⁰⁶

国家特遣队中某一成员“在值勤时间外”的行为不归于本组织，³⁰⁷ 但“在值勤时间内”的行为可归于本组织。届时，在出现越权行为的情况下，我们将不得不审查该行为与授予有关个人的职能之间是否有关系。

第7条 被国际组织承认并当作自身行为的行为

按照前述各条草案不能归于一国际组织的行为，在并且只在该组织承认此行为并当作自身行为的情况下，依国际法应视为该组织的行为。

评注

(1) 第7条涉及国际组织将按照前述条文不归于该组织的行为“承认并当作”其自身行为的情况。届时，行为的归属依据的是该组织对某一行为的态

³⁰² 联合国某些经费案（《宪章》第十七条第二项），1962年7月20日的咨询意见，《1962年国际法院汇编》，第151页，详见第168页。

³⁰³ 国际法协会国际组织问责问题委员会提议以下规则：“根据国际法，如果国际组织的机关或官员或代理人以官方身份行事，则其行为应该视为该组织的行为，即使这一行为逾越了所授权限或违背了指示（越权行为）”（国际法协会，《第七十届会议报告》（见上文脚注293），第797页）。

³⁰⁴ 关于人权委员会特别报告员享有法律程序豁免的争议案（见上文脚注271），第89页，第66段。

³⁰⁵ 国际货币基金组织总法律顾问2003年2月7日致国际法委员会秘书的未发表的信件。

³⁰⁶ 联合国，《1986年法律年鉴》（出售品编号：E.94.V.2），第300页。

³⁰⁷ 海法地方法院在1979年5月10日的一项判决中审议了黎黎部队一成员显然是“在值勤时间外”的行为，该成员参与将爆炸物运入以色列领土（见联合国，《1979年法律年鉴》（出售品编号：E.82.V.1），第205页）。

度。“在并且只在”的提法反映它所承认和当作其自身行为的可能只是该行为的一部分。

(2) 第7条反映了国家对国际不行行为的责任条款草案第11条³⁰⁸的内容，两者措辞方式相同，但后者指的是国家而不是国际组织。正如第11条评注所解释的，当行为“不可能归于国家”时，可以根据承认和当作自身行为予以确定。³⁰⁹换言之，目前考虑的归属标准即使在尚未确定是否可根据其他标准确定归属的情况下也可以适用。

(3) 在同时涉及国家和国际组织的若干实践情况中，承认所涉及的是行为归属还是责任归属可能并不明确。例如，在欧洲共同体某些计算机设备海关分类案中，在向世贸组织专家组提交的口头申诉中，代表欧洲共同体作出了下列声明，在声明中，这一点并不完全确定。欧洲共同体宣称，它“准备对关税减让方面的所有措施承担全部国际责任，无论遭到投诉的措施是在欧共体一级还是在成员国一级采取的”。³¹⁰

(4) 前南斯拉夫问题国际法庭第二审判分庭对尼科利奇案³¹¹的裁决明确述及归属问题。提出了将被告逮捕是否可归于稳定部队的问题。审判分庭首先指出，国际法委员会关于国家责任的条款“对国家没有约束力”，³¹²然后，分庭提及第57条，并

³⁰⁸ 《2001年……年鉴》，第二卷（第二部分）和更正，第30页。

³⁰⁹ 第11条评注第(1)段（同上，第60页）。

³¹⁰ 未经发表的文件。

³¹¹ 检察官诉德拉甘·尼科利奇案，案件编号：IT-94-2-PT，就辩护方对法庭行使管辖权提出质疑作出的裁决，2002年10月9日，前南斯拉夫问题国际法庭，《司法补编》，第37号。

³¹² 同上，第60段。

指出，这些条款“主要是针对国家责任而不是国际组织或者实体的责任”。³¹³不过，分庭认为，“纯粹作为一般性法律指导”，它将“采用条款草案规定的原则，只要它们有助于确定正在处理的问题”。³¹⁴因此，分庭广泛引用了第11条及有关评注。³¹⁵然后分庭补充说：

审判分庭认为，双方采用“承认”、“当作”、“认可”、“同意”、“批准”的标准，与国际法委员会采用的标准相同或者相似。因此，问题是，在假定事实的基础上，是否可以认为，稳定部队已经“承认”个人所采取的行为“并当作自身行为”。³¹⁶

审判分庭的结论是，稳定部队的行为不“等于‘承认’这些违法行为或将其‘当作自身行为’”。³¹⁷

(5) 似乎没有任何政策上的理由妨碍对国际组织适用以承认和当作自身行为为基础的归属标准。在国际组织是否有权承认和将行为当作自身行为的事项上，以及在哪个机关或代理人有权这样做方面，有可能出现问题。虽然不大可能有特定的规则，但组织的规则也制约着这个问题。

³¹³ 同上。

³¹⁴ 同上，第61段。

³¹⁵ 同上，第62-63段。

³¹⁶ 同上，第64段。

³¹⁷ 同上，第66段。该上诉基于其他理由被驳回。对有争议之处，上诉分庭只是指出，“发生作为私人的个人实施绑架行为时，不应拒绝行使司法管辖权，这些个人的行为，除非是受国家或者国际组织或其他实体的怂恿、确认或者纵容，本身并不一定侵犯国家主权”（检察官诉德拉甘·尼科利奇案，案件编号：IT-94-2-AR73，就关于逮捕合法性的中间上诉作出的裁决，2003年6月5日，前南斯拉夫问题国际法庭，《司法补编》，第42号，第26段）。