



大会

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.654/Add.1
6 July 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

国际法委员会
第五十六届会议
2004年5月3日至6月4日和
7月5日至8月6日，日内瓦

国际法委员会第五十六届会议
工作报告草稿

报告员：佩德罗·科米萨里奥·阿丰索先生

第五章

国际组织的责任

增编

C.2 条款草案案文及其评注

把行为归于国际组织

(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第一种情况，第二种情况是同一行为构成对该国际组织国

际义务的违背。¹ 下列第 4 至第 7 条载述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。² 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，关于把行为归于一国际组织的规则也与之相关。

(3) 正如关于国家对国际不法行为的责任的第 4 条至第 11 条，³ 目前的第 4 条至第 7 条案文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。对某些法律文书来说，也是这样。例如，《联合国海洋法公约》附件四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，就在第 6 条中审议责任归属问题：

“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。”⁴

不一定有把行为归于有责任的缔约国的含义。

(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的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，在把一些力量链接到联合国的一连串命令的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管理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示了这个很难引起争议的观点，其措词如下：

¹ 大会正式纪录，第五十八届会议，补编第 10 号(A/58/10), p. 45。

² 同上，第 1 条评注第(1)段, p. 45。

³ 大会正式纪录，第五十六届会议，补编第 10 号(A/56/10), pp. 80-122。

⁴ 联合国条约汇编，第 1833 卷，p. 397, 见 p. 580。

“联合国特遣部队不归联合国指挥，本组织历来拒绝承担为这些部队的事故提出的索赔的赔偿责任。”⁵

(6) 目前案文第4至第7条考虑了国家责任条款草案第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条和第10条中所处理的问题。⁶ 后面的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：行为所归予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，⁷ 任何上述问题在这方面成为有关的可能性看来过于淡薄，不能保证特定条款的存在。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的方式对该组织适用适用于国家的相关规则。

(7) 把行为归于国际组织的问题的一些实践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务的行为，依国际法应视为该组织的行为，不管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”一词包括该组织行事时所借助的官员和其他人或实体。

(3) 为确定该组织的机关和代理人的职能，应适用该组织的规则。

⁵ 未发表的 1998 年 6 月 25 日信件。

⁶ 大会正式纪录，第五十六届会议，补编第 10 号(A/56/10)，pp. 109-110.

⁷ 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“秘书长取得有关国际组织的协助，在科索沃建立国际民事存在，以便提供临时管理当局[...]”。

4. 为本条款草案的目的，“该组织的规则”具体是指：组成文书；该组织按照这些文书通过的决定、决议和其他文件；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，⁸ 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，⁹ 确定归属很难依赖有关国家国内法中特定术语的使用。在同国际组织有关的相应的法律系统方面，可以作类似的论证。

(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，¹⁰ 国际法院在审议代理联合国行事的人的地位时，只认定联合国的一个机关赋予某一个人职务的事实。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。国际法院在其关于联合国公务中所受损害赔偿案咨询意见中指出，大会所处理的问题涉及联合国的一个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，不管是否向他支付薪酬，也不管是否予以长期雇用一简而言之，就是该组织通过其发挥作用的任何人。”¹¹

法院在随后关于《联合国特权和豁免公约》第六条第 22 节的适用的咨询意见中指出：

“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。”¹²

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”。¹³

⁸ 大会正式纪录，第五十六届会议，补编第 10 号(A/56/10)，p. 84.

⁹ 同上，p. 90.

¹⁰ 联合国宪章第 7 条提到“主要机关”和“附属机关”。后一用语也出现在宪章第 22 条和第 30 条中。

¹¹ 《1949 年国际法院案例汇编》，p. 174, 见 p. 177.

¹² 1989 年国际法院案例汇编，p. 177, 见 p. 194, 第 48 段。

¹³ 同上，p. 194, 第 47 段。

(3) 最近，法院在论述“关于人权委员会特别报告员享有法律程序豁免的争议”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以其官员身份行事的代理人所实施的行为而造成的损害的赔偿问题。”¹⁴

法院还在同一项咨询意见中扼要谈到行为的归属问题，它指出如果：

“[...]因联合国或以其官员身份行事的代理人所实施的行为而造成的损害，可要求联合国对由此产生的损害负责。”¹⁵

因此，法院认为，联合国的行为除包括其主要机关和附属机关的行为外，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(不论是否如此界定)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。”¹⁶

(5) 机关和代理人之间的区别看来与为了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。当人员或实体按照该组织的规则被定性为机关时，无疑这些人员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 段中的定义是以联合国公务中所受伤害赔偿案咨询性意见中的上列字句为依据的。¹⁷ 正如法院接着指出的，与一个人员被视为代理人有关的不是该人作为官员的特性，而是“[该组织]通过该人员行事”的事实。

¹⁴ 1999 年国际法院案例汇编，p. 62，见 p. 88，第 66 段。

¹⁵ 同上，pp. 88-89，第 66 段。

¹⁶ 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.” Doc. VPB 61.75，发表在瑞士联邦的网站上。

¹⁷ 上文，注 11。

(6) 为了确定行为归属的目的，人员或实体的法律性质也不是确定的。机关和代理人不一定是自然人。他们可以是该组织借以行事的法人或其他实体。因此，第 2 款指明：“代理人”一词包括“包括该组织由其代为行事的官员和其他人或实体”。

(7) 第 1 款中提到这样的事实：机关或代理人“履行该机关或代理人的职务”是为了指明，当该机关或代理人行使被赋予的职能时，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他们。第 6 条载述越权行为的归属。

(8) 根据关于国家责任的第 4 条第 1 款，在把一个机关的作为归属一个国家时，“不论该机关行使立法、行政、司法职能，还是任何其他职能，不论在国家组织中具有何种地位，也不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”。¹⁸ 后一种特别说明也许不能适用于国际组织。其他要素可予以保留，但可用更简洁的措词加以概括。另外，鉴于虽然可要求所有国家履行上述的全部职能，但在这方面，各组织的情况可能差别很大。因此，第 1 款只说明“不管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个机关或代理人。通常这是按照指 3 款中所指明的“组织的规则”办理的。第 3 款的措词是为了考虑到，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 年关于国家和国际组织间或国际组织相互间的条约法公约的维也纳公约》中所载同一术语的定义。¹⁹ 除了在体裁上作了微小的改动以外，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“该组织采取的其他行动”。这一增添是为了更加全面地包括国际组织所通过的多种条例。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、决议和其他文件都是有

¹⁸ 大会正式纪录，第五十六届会议，补编第 10 号(A/56/10), p. 84 和相关评注第 6-7 段，pp. 85-88.

¹⁹ A/CONF.129/15. 第 2 条第 1 款(j)规定“‘本组织的规则’具体指根据它们和本组织的惯例通过的组成文书、决定和决议”。.

关的，不管它们被视为有没有拘束力。提到的后面几项文书都使用复数，始终与示范条款的措词方式一致，²⁰ 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”有一个特点，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个机构有必要取得发展两者之间达到了平衡。国际法院在联合国公务中所受伤害赔偿案咨询意见中所说：

“国家具有国际法所确认的全部国际权利和义务，但象本组织这样的
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
及在实践中所演变而成的宗旨和职能。”²¹

(12) 关于国家责任的第 5 条涉及“行使政府权力要素的个人或实体的行为”。²² 这个术语通常对于国际组织来说并不适当。人们可能必须用不同的方式来表示某一个实体和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，以便使相应于关于国家责任的第 5 条所设想到的那种情况中包括人或实体的情况，却是多余的。“代理人”一词在第 2 款中具有广泛的含义，适足地适用于上述的人或实体。

(13) 对于关于国家责任的第 8 条中所指的人或人群，可以得出同样的结论。²³ 这项规定涉及实际上按照一国或一国际组织的指示或在其指挥或控制下行事的人或人群，根据第 2 款中所下的定义，必须把他们视为代理人。如同上面所指出的，第 8 条在例外情况下，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 4 条第 2 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 条和第 6 条中，并且明确地保留着同样的含义。同样，“组织的规则”虽然在第 6 条和第 7 条中没有被提到，在一定程度上也与该项规定有关(见第 6 条评注第 2 和第 5 段和第 7 条评注第 5 段)。草案的另外一些条文可以指“代理人”或“组织的规则”。这种情况将使得在一读

²⁰ 上文注 19.

²¹ 1949 年国际法院案例汇编，p. 174 见 p. 180.

²² 大会正式纪录，第五十六届会议，补编第 10 号(A/56/10)，p. 92.

²³ 同上，p. 103.

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,²⁴ 只需要在必要时改变措词方式。

第 5 条

一国或一国际组织将由另一国际组织支配的 机关或代理人的行为

一国的机关或一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后一国际组织的行为, 只要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, 该机关可能全部接受该组织调派。在这种情况下, 该机关的行为将明确地只归于该接受组织。当一国际组织的机关或代理人全部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 条中所载述的一般规则。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在若干程度上作为借出组织的机关或代理人行事。例如, 在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发生这种情况, 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。²⁵ 在这种情况下, 便发生了是否应该把借出机关或代理人的特定行为归于接受组织或借出国或组织的问题。

(2) 借出国或组织可以就将一机关或代理人交由后一组织调遣事宜与接受组织缔结一项协定。这项协定可以规定哪一国或组织应该对该机关或组织的行为负责。例如, 根据与联合国的一个会员国交由联合国调遣的军事特遣队有关的特遣协定范本, 联合国被视为对第三方负有责任, 但在“政府提供人员的严重疏忽或故意过失

²⁴ 大会正式纪录, 第五十八届会议, 补编第 10 号(A/58/10), p. 38.

²⁵ 通常在联合国与派遣国缔结的协定中明文规定这一点。见秘书长的报告(A/49/691), 第 6 段。

以致[造成]损失、损坏、死亡或伤害”等情况下有权向派遣国提出追偿。²⁶ 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受组织之间的关系，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受组织的标准，是以关于对交由接受组织调遣的机关或代理人的具体行为行使实际控制的第 5 条为依据。关于国家责任的第 6 条²⁷ 采取了类似的着手方式，不过采取了不同的措词方式。根据后一条文，决定性的标准是“该机关为行使支配该机关的国家政府权力要素而行事”。但是，关于国家责任的第 6 条的评注解释说：关于行为归于接受国的问题，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”²⁸ 总之，第 6 条的措词不能在这里予以复制，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针对人或人群的行为，尤其是非正规军的行为是否归于国家这一问题的讨论中进行的。²⁹ 在一机关或代理人交由一国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(派遣国或组织或接受组织)的问题。

(5) 联合国原则上认为它对维持和平部队的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：

“作为联合国的一个附属机关，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。”³⁰

²⁶ 《派遣协定范本》第 9 条(A/50/995, 附件; A/51/967, 附件)。

²⁷ 大会正式纪录，第五十六届会议，补编第 10 号(A/56/10), p. 95.

²⁸ 第 6 条评注第 2 段，同上，p. 95.

²⁹ 同上，pp. 103-109.

³⁰ 2004 年 2 月 3 日联合国法律顾问给编纂司司长的未发表的信。

这项声明总结了联合国关于联合国在刚果的行动(联刚行动),³¹ 联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)³² 和后来的维持和平部队的做法。³³

(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。³⁴ 这可能对行为的归属具有影响。例如, 联合国法律事务厅在遵守 1973 年《濒危野生动植物国际贸易公约》所规定义务方面采取了下列方针:³⁵

“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。”³⁶

把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。

³¹ 见联合国与比利时(联合国条约汇编, 第 535 卷, p.191), 希腊(同上, 第 565 卷, p.3), 意大利(同上, 第 588 卷, p.197), 卢森堡(同上, 第 585 卷, p.147)和瑞士(同上, 第 564 卷, p.193)等国缔结的赔偿协定。

³² 联合国法律年鉴(1980), pp. 184-185.

³³ 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, p. 4.

³⁴ 见上文, 第(1)段和注 25.

³⁵ 联合国条约汇编, 第 993 卷, p. 243.

³⁶ 联合国法律年鉴(1994), p. 450.

(7) 正如若干学者历来所认为的那样，³⁷ 当一机关或代理人交由一国际组织调遣时，在既定情况下与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索行动部队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对若干国家的特遣队没有有效的控制权，这些特遣队在执行部队指挥部的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，虽然其后果对联索行动的任务及其人员的安全具有重大的影响。”³⁸

(8) 联合国秘书长认为，“有效控制的程度”这一标准对联合行动最为关键：

³⁷ J.-P. Ritter, “国际组织方面的外交保护”，法国国际法年鉴，第 8 卷(1962)，p. 427 见 p. 442；R. Simmonds, 联合国军事行动引起的法律问题(The Hague: Nijhoff, 1968)，p. 229；B. Amrallah, “联合国对联合国维持和平部队所进行的活动的国际责任”，埃及国际法评论，第 32 卷(1976)，p. 57 见 pp. 62-63 和 73-79；E. Butkiewicz, “政府间组织国际责任的前提”，波兰国际法年鉴，第 11 卷(1981-1982)，p. 117 见 pp. 123-125 和 134-135；M. Perez Gonzalez, “国际组织和责任法”，国际公法综合评论，第 99 卷(1988)，p. 63 和 p. 83；M. Hirsch, 国际组织对第三方的责任(Dordrecht/London: Nijhoff, 1995)，pp. 64-67；C.F. Amerasinghe, 国际组织组建法原则(Cambridge: Cambridge University Press, 1996)，pp. 241-143；P. Klein, 国际组织在国内法律秩序和人权中的责任(Bruxelles: Bruylant/Editions de l'Université de Bruxelles, 1998)，pp. 379-380；I. Scobbie, “国际组织和国际关系” in R.J. Dupuy (ed.)，国际组织手册，2nd ed. (Dordrecht/Boston/London: Nijhoff, 1998)，p. 891；C. Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten* (Berlin: Duncker & Humblot, 2001)，p. 51；J.-M. Sorel, “联合国在维持和平行动中的责任”，国际法论坛，第 3 卷(2001)，p. 127 见 p. 129. 一些作者提到“有效控制”，另一些作者提到“行动控制”。后一观念了被用于 M. Bothe, *Streitkräfte internationaler Organisationen* (Köln/Berlin: Heymanns Verlag, 1968)，p. 87. 着重指出难于在行动和组织控制之间划定一条界线的论点载于：L. Condorelli, “联合国部队章程和国际人道主义法”，国际法回顾，第 78 卷(1995)，p. 881 见 pp. 887-888. 国际法协会的国际组织责任问题委员会就“实际控制(行动指挥和控制)”提议的案文。国际法协会 2002 年 4 月 2-6 日在新德里举行的第七十届会议报告(2002)，p. 797.

³⁸ S/1994/653, 第 243-244 段，p. 45.

“联合国对联合国部队的与作战有关的活动负有国际责任的前提是，假设有关行动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部队提供国与联合国之间合作方式的安排所赋予的行动指挥和控制权。在联合国与部队提供国之间没有正式安排的情形下，则根据双方在行动中所行使的有效控制的程度个别确定责任。”³⁹

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各自涉及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。如救灾单位，对此联合国秘书长写到：

“如果救灾单位本身由联合国设立，该单位就是联合国的附属机关。此类救灾单位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[...]”⁴⁰

(10) 对一国际组织将其机关交由另一国际组织支配这一较少见的情况，也可以得出类似的结论。泛美卫生会议提供了一个事例，由于世界卫生组织(卫生组织)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”。⁴¹ 世界卫生组织的法律顾问指出：

“根据那一安排，泛美卫生组织及其工作人员的行为可以牵涉到世界卫生组织的责任。”⁴²

³⁹ A/51/389, 第 17-18 段, p. 6。

⁴⁰ 联合国法律年鉴(1971), p. 187。

⁴¹ 1949 年 5 月 24 日协定第 2 条, 载于 <http://intranet.who.int>。

⁴² 卫生组织法律顾问于 2003 年 12 月 19 日给联合国法律顾问的未发表的信件。

第 6 条

逾越权限或违背指示

一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，只要该组织对该行为行使有效控制。

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。⁴³ 它也可能在该组织的权限范围之内，但是过度使用了代理机关或代理人的权力。虽然其措词方式只提到第二个情况，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，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，将制约这个问题，不管一个机关或代理人是否有采取某些行为的权限。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，它才是有关的。此外，在这方面，组织的规则通常具有关键作用。

(3) 第 6 条的措词方式密切地依循着关于国家责任的第 7 条的措词方式。⁴⁴ 其案文的主要不同是由于这样的事实所致：后一条文考虑到关于国家责任的第 4 条和第 5 条的措词方式，从而审议了授权行使政府权力要素的“一国的机关或人或实体的”越权行为，而目前的条文只需要同第 4 条同第 4 条一致就行了，因此比较单纯地提到“一国际组织的一个机关或一个代理人”。

⁴³ 正如国际法院在关于一国在武装冲突中使用核武器的合法性咨询意见中所说的：

“[...]同国家不一样，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 年国际法院案例汇编，p. 66 见 p. 78 (第 25 段)。

⁴⁴ 大会正式纪录，第五十六届会议，补编第 10 号(A/56/10)，p.99。

(4) 关于国家责任的第 7 条和目前条文的关键要素都是以“以该身份”行事的机关这一必要条件。这种措词方式是为了表示，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。正如在关于国家责任的第 7 条评注中所说的，案文“表明所指行为只包括据称或显然执行其正式职能的机关的作为和不作为，而不包括恰巧是国家机关或代理人的个人的私人作为或不作为”。⁴⁵

(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，不使所归属的行为只限于有效的行为。

(6) 国际法院在关于联合国某些费用的咨询意见中接受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，它表示：

“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。”⁴⁶

国际法院认为联合国可能须承担其某一机关的越权行为所产生的费用，这反映了相对于不法行为而言似乎更为强有力的政策考虑，因为拒绝行为归属可能使第三方无从采取任何矫正措施，除非将行为归于某国或另一组织。

(7) 将机关行为和官员行为与受权履行组织部分职能的人员的行为相区分，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。⁴⁷ 国际法院似乎认为，组织也应该对并非担任官员的人的越权行为承担责任。该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的咨询意见中指出：

⁴⁵ 第 7 条评注第(8)段，同上，p. 102。

⁴⁶ 1962 年国际法院案例汇编，p. 168。

⁴⁷ 国际法协会国际组织责任问题委员会提议以下规则：

“根据国际法，如果某一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)。”

国际法协会于 2002 年 4 月 2-6 日在新德里举行的第七十届会议报告。(2002)，p. 797。

“[...]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。”⁴⁸ 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 条中所述规则也在国际货币基金组织总法律顾问的下列声明中得到支持：

“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。”⁴⁹

(9) 国际组织的实践证实：当行为与机关或代理人的官方职能有关时，一机关或代理人的越权行为可归于组织。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在值勤时间外行为所涉索赔问题的备忘录中所采取的立场的依据：

“联合国对维持和平部队成员在值勤时间外的行为的政策是，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责任。[……]我们认为确定是否处于‘在值勤时间外’的状态的首要因素是事件发生时维持和平使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呢，还是穿着平民服装，也不是事件是发生在行动区域内呢，还是发生在行动区域外。[……]就联合国的法律和财务责任而言，维持和平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，确定维持和平使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每一案例的特定因素，同时考虑到部队司令或参谋长的意见。”⁵⁰

⁴⁸ 1999 年国际法院案例汇编，p. 62 见 p. 89 (第 66 段)。

⁴⁹ 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。

⁵⁰ 联合国法律年鉴(1986 年)，第 300 页。

一国特遣队中某一成员“在值勤时间外”的行为不归于本组织，⁵¹ 但“在值勤时间内”的行为则可归于本组织，尽管我们不得不考虑任何越权行为与授予此人的职能之间有何种关系。”⁵²

第 7 条

被一国际组织承认并当作自身行为的行为

按照前述各条文草案不能归于一国际组织的行为，在并且只在该国际组织将此行为承认并当作自身行为的情况下，依国际法应视为该国际组织的行为。

评 注

(1) 第 7 条涉及一国际组织将按照前述条文不归于该组织的行为“承认和当作”其自身行为的情况。因此，行为的归属取决于该组织对某一行为的态度。“在并且只在”的提法反映它所承认和当作其自身行为的只是该行为为一部分的情况。

(2) 第 7 条反映关于国家责任的第 11 条的内容，措词方式相同，但所指的是一个国家而不是一个国际组织。正如第 11 条评注中所解释的，当行为“可能未经确定归属”时，可以根据承认和当作自身行为予以确定。⁵³ 换言之，目前考虑的归属标准即使在未经确定无法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，承认和当作其自身行为所涉及的是否行为归属或责任归属，可能并不明确。例如，在欧洲共同体发表的下列声明中，这一点并不完全确定。在欧洲共同体关于某些计算机设备关税分类一案中，欧共体向世贸组织小组提出的口头诉状宣称：

⁵¹ 1979 年 5 月 10 日，海法地方法院在一项判决中认为联黎部队一成员的行为显然是“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。联合国法律年鉴(1979 年)，第 20 页。

⁵² 大会正式纪录，第五十六届会议，补编第 10 号(A/56/10)，p. 118。

⁵³ 第 11 条评注第(1)段，同上，p. 119。

“准备对关税减让方面的所有措施承担全部国际责任，不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。”⁵⁴

(4) 一个更明显的案例是前南斯拉夫问题国际刑事法庭第二审判分庭的一项裁决。在检察官诉 Dragan Nikolic 一案中，该分庭审议了将被告被捕归责稳定部队的问题。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”，然后，提及第 57 条，并指出，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”。⁵⁵ 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，只要这些条款可有助于确定正在处理的问题”。⁵⁶ 因此，分庭广泛引用第 11 条及有关评注。⁵⁷ 然后分庭补充说：

“审判分庭认为，双方采用的关于‘确认’‘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，稳定部队已经将个人所采取的行为“确认并当作为其自身的行为。”⁵⁸

审判分庭的结论是，稳定部队的行为不“等于将这些违法行为‘当作或确认为本身的行为’”。⁵⁹

(5) 似乎没有任何政策上的理由足以妨碍对国际组织适用以承认和当作自身行为的方式确定行为归属的标准。在鉴别哪个机关或代理人有能力承认某一行为和将其当作自身的行为时，有可能产生这个问题。虽然很不可能有特定的规则，组织的规则也制约着这个问题。

-- -- -- -- --

⁵⁴ 未经发表的文件。

⁵⁵ “分庭对质疑管辖权之行使的辩护动议所作的裁定” 2002 年 10 月 9 日，案例编号 IT-94-2-PT，第 60 段。

⁵⁶ 同上，第 61 段。

⁵⁷ 同上，第 62-63 段。

⁵⁸ 同上，第 64 段。