

第一章 国际法导论

国际法导论是国际法体系中非常重要的一部分，它涉及国际法的概念、历史发展、主体、渊源、基本原则、编纂及其与国内法的关系等重要的理论和原则，是学习国际法的必经之路。

案例 1 执行联合国职务时遭受伤害赔偿案

【案情】

1948 年，在巴勒斯坦发生的一系列暴力事件中，一些联合国官员、警戒人员和观察员受到不同程度的伤害。9 月 17 日，联合国瑞典籍调解专员伯纳多特伯爵和法籍首席观察员塞雷上校在耶路撒冷的以色列控制区内遭到暗杀。事件发生以后，联合国秘书长承担了对那些在联合国领取薪金或津贴的受害人支付适当赔偿的责任，同时将国家对联合国应付责任的问题提交联合国大会讨论。大会鉴于会员国在这一问题上存在意见分歧，遂于同年 12 月 3 日通过决议，请求国际法院就下述问题发表咨询意见：“一、如果联合国代表执行职务时，在涉及国家责任的情况下受到伤害，联合国作为一个组织是否有能力对应负责任的法律上的或事实上的政府提出国际请求，以便就 a. 联合国和 b. 受害人或经其授权的人员所受的损害取得应有的赔偿？二、如果对问题 b 的回答是肯定的，应如何协调联合国的行动与受害人国籍国所可能享有的此类权利之间的关系？”

1949 年 4 月 11 日，国际法院就本案发表了咨询意见。法院认为，要确定联合国是否具有提出国际请求的能力，首先必须确定《联合国宪章》是否赋予了联合国以其会员国必须予以尊重的权利，换言之，首先必须确定联合国是否具有国际人格。由于宪章对这一问题没有任何明确的规定，因此必须考虑宪章想要赋予联合国以哪

些特性。法院认为，联合国是国家集体活动逐渐增加的产物，为了实现其目的和宗旨，它必须要具备国际人格。从宪章的规定来看，它并不限于使联合国仅仅成为“协调各国行动”的中心，而是为它建立了机关，设定了具体任务，并规定了它和它的会员国之间的权利和义务关系。联合国和有关国家缔结条约和它在广泛领域内负有重要政治使命的事实也证明它和它的会员国具有明显不同的身份。鉴于联合国预期行使和享有且事实上正在行使和享有的职能和权利只能在它具有大部分国际人格和国际行为能力的基础上得到解释，法院得出结论，认为联合国是一个国际人格者。不过，按照法院的解释，这并不是说联合国是一个国家，或者说它与国家具有相同的法律人格和权利义务，也不是说它是一个不论何种意义的“超国家”。这甚至并不意味着它的所有权利和义务都是国际性的，只是说它是一个国际法主体，能够享有国际权利和负担国际义务，并有能力通过提起国际请求来维护它的权利。

在确定联合国具有国际人格之后，法院进一步讨论联合国的国际权利当中是否包括提出大会决议中所称的那种国际请求的权利的问题。法院认为，诸如联合国一类的实体的权利和义务取决于其组织文件所明示或默示规定的以及在实践中加以发展的其自身的宗旨和职能，而联合国的会员国已经赋予了它在履行职能所必要的情况下提出国际请求的能力。对于因违反其对联合国所负担的国际义务而对它造成损害的它的会员国，联合国无疑有提起国际请求的能力。这种损害包括对联合国本身的利益、它的行政机关、财产和受它保护的利益所造成的损害，即问题 a 中所称的损害。问题 b 是法院遇到的一个新的问题，这一问题不能从传统的外交保护的规则中得出答案，而只能根据国际法的原则并考虑宪章的规定来加以解决。法院认为，宪章并没有明确赋予联合国就该问题中所称“受害人或他所授权的人员”所受的损害提出赔偿请求的能力，然而根据国际法，必须认为联合国拥有为使它履行自身职责所必须默示赋予它的那些权力。为了实现自身的宗旨和履行自身的职能，联合国必

然要委派代表去局势动荡的地区执行重要任务。为了确保这些任务能够得以有效而独立地执行，为了对其代表提供有效的支持，为了保证这些代表以及联合国本身的独立性，联合国必须对其代表给予充分的和可以依靠的保护。因此，一旦损害发生，联合国应能要求责任国对其过错予以补救，特别应能就联合国代表因该国过错所可能遭受的损害自该国获得赔偿。不过，在因其代表遭受损害而请求赔偿时，联合国并不是在代其代表求偿，而是在维护自己享有的、确保有关国家遵守其对联合国所负担的义务的权利。法院指出，作为国际社会绝大多数成员的代表，联合国会员国有权依国际法创立一个具有客观的国际人格和国际求偿能力的实体（即联合国），因此，法院对问题一的上述见解同样适用于责任国属于非联合国会员国的情况。

关于在联合国对其代表的职能保护权与该代表的国籍国对他的外交保护权之间可能出现的问题，法院认为，任何法律规则都没有规定哪种权利当属优先，也没有规定在两者发生冲突时联合国或有关国家不得提出国际请求。在法院看来，联合国和有关国家应当从善意和常识出发来求得这一问题的解决，它们可以通过缔结一项一般性的条约或在某一特定案件发生时订立协定的方式来减少或消除彼此之间的冲突。法院最后指出，联合国对其代表的保护行动的依据并不是受害人的国籍，而是他作为联合国代表的身份。因此，即使责任国是受害人的国籍国，也不影响联合国的国际求偿能力。结果，法院分别以 15 票对 0 票和 11 票对 4 票对问题 a 和问题 b 作了肯定答复，并以 10 票对 5 票就问题二发表咨询意见如下：“联合国作为一个组织就其代表所受的损害提出赔偿请求时，它只能以对它自身所负担的义务遭到违反为根据；遵守这一规则通常会防止联合国的行动和代表国籍国可能享有的权利之间的冲突，并从而协调它们的请求；此外，必须考虑每一特定案件的情况，并由联合国和个别国家缔结一般性的或特殊性的协定来实现这一协调。”

法院的上述咨询意见发表之后，大会通过决议授权秘书长采取

必要步骤执行联合国的赔偿要求。秘书长要求以色列正式道歉，采取进一步措施逮捕凶手并赔偿 54 624 美元。以色列政府于 1950 年 6 月接受了这一要求。由于伯纳多特伯爵的家属没有提出赔偿要求，上述赔偿款项只作为对联合国本身所受损害的赔偿。

【评析】

本案主要涉及联合国的国际人格及其国际求偿能力、联合国代表的地位以及联合国的职能保护与国家的外交保护的关系等问题。

联合国能否向对它和它的代表造成损害的责任国提出赔偿要求，取决于联合国是否具有国际人格以及它是否具有提出国际请求的权利能力。《联合国宪章》第 104 条规定：“本组织于每一会员国之领土内，应享受于执行其职务及达成其宗旨所必需之法律行为能力。”1946 年《联合国特权和豁免公约》第 1 条也规定，“联合国具有法律人格”和“提起诉讼”的能力。然而，这种“行为能力”或“法律人格”的具体含义和内容并不明确，因此，联合国在某一具体场合下的具体权利有待于进一步的确定。

国际法院在其就本案发表的咨询意见中对联合国国际人格的基础、依据和含义进行了论证和阐述，在法院看来，联合国之所以具有国际人格，一是基于实现其目的和宗旨的需要，二是基于其组织文件（《联合国宪章》）为其规定的职能和权利，三是基于它在实践中履行这些职能和享有这些权利的客观事实。作为具有独立的国际人格的国际法主体，联合国能够以自己的名义享有国际权利和负担国际义务，其权利和义务的范围则取决于“其组织文件所明示或默示规定的以及在实践中加以发展的其自身的宗旨和职能”，而联合国针对有关会员国或非会员国的国际求偿的权利即属于一种默示赋予的权利。

第二次世界大战以后，包括联合国在内的政府间国际组织大量涌现并在国际领域内广泛开展活动，从而引发了这些国际组织的国际人格（即国际法主体资格）以及与此密切相关的其在国际法上的权利、义务和责任的问题。目前，政府间国际组织的国际人格及其

行为能力已经得到许多条约或条约草案、国际司法实践、各国政府和学者的广泛确认，国际法院就本案发表的咨询意见对此起到了重要的促进作用。

（班文战）

案例 2 在尼加拉瓜境内及针对尼加拉瓜的军事与准军事行动案

【案情】

20世纪80年代以来，美国出于反对尼加拉瓜奥尔特加政府的目的，不断对尼加拉瓜内政进行干涉，并支持该国反政府武装，反对尼加拉瓜政府的军事行动。1984年4月9日，尼加拉瓜就在尼加拉瓜境内及针对尼加拉瓜的军事和准军事活动中美国应承担责任的问題向国际法院对美国提起诉讼，要求法院判决并宣布，美国违反了它根据若干国际文件以及一般习惯国际法对尼加拉瓜承担的义务，并宣布美国有责任立即停止所有对尼加拉瓜使用武力、侵犯其主权领土完整或政治独立的行动，和对在尼加拉瓜从事反尼加拉瓜的军事与准军事活动的任何人的任何形式的支持。起诉书要求法院宣布美国有义务赔偿尼加拉瓜由于所说的违反行动对它造成的损害；并强烈要求法院指示临时措施。

尼加拉瓜确立国际法院对本案的管辖权的依据是尼加拉瓜与美国分别于1929年9月24日和1946年8月26日发表的接受国际法院强制管辖的声明。但是，就在尼加拉瓜向国际法院提起诉讼的3天之前，即1984年4月6日，美国政府通知联合国秘书长，称美国发表的接受国际法院强制管辖的声明在今后两年之内不适用于“美国与任何中美洲国家之间的争端，或由中美洲发生的事件引起或同中美洲发生的事件有关的争端。”因此，对于尼加拉瓜提出的起诉，美国认为国际法院没有管辖权。

对于美国反对国际法院对本案的管辖权和法院应否受理本案的先决问题，国际法院于1984年11月6日作出肯定判决。其主要理由是虽然美国于1984年4月6日作出的暂停接受国际法院对有关

中美洲案件的管辖权的通知说明该通知立即生效，但是，美国 1946 年发表的接受法院强制管辖的声明指出，该声明于终止声明的通知发出后 6 个月期满后失效。也就是说，美国政府接受法院管辖权的声明应该在 1984 年 4 月 6 日的通知发出 6 个月后，即 1984 年 10 月 6 日后终止，而不能像美国主张的那样于 1984 年 4 月 6 日开始终止，因此，法院对本案有管辖权。

法院的初步判决作出后，美国于 1985 年 1 月 18 日宣布退出此案的诉讼程序。法院决定，根据《国际法院规约》第 53 条有关当事国一方不出庭的规定，继续对此案的审理。1986 年 6 月 27 日，法院结束对此案实质问题阶段的审理，就此案的实质问题作出有利于尼加拉瓜的判决。

法院判决首先全面审查了此案涉及的事实与可适用的法律及其内容。

关于此案可适用的法律，法院认为，美国根据其 1946 年声明中的“多边条约”保留提出的初步反对主张不能阻止法院审理本案的实质问题，但对法院在此案中适用的法律产生了影响，即阻止法院适用包括《联合国宪章》和《美洲国家组织章程》在内的多边条约法。因此法院决定在审理此案时不适用《联合国宪章》等多边条约，转而依据《国际法院规约》第 38 条所规定的国际法的其他渊源，主要是国际习惯法作出判决。在此，法院驳斥了美国在初步审理阶段提出的下述观点：尼加拉瓜的指控涉及的法律原则已被“归入”联合国宪章等多边公约，有些则是随着这些公约的出现而产生的，因此法院不能根据尼加拉瓜的要求，依照一般国际法原则审理此案。法院指出，美国的说法是不对的。习惯法是与条约法并存的。即使与本案有关的一项条约法规范与习惯法规范具有完全相同的内容，法院也没有理由认为将习惯法规范并入条约法必然剥夺了习惯法规范独立的可适用性。

关于可适用于此案的习惯国际法的内容，法院认为应从两方面进行考查：一项习惯法规范是否存在于国家的法律确信之中；国家

的实践是否肯定了此项规范。通过这两方面因素的审查，法院认为下述原则或规则为可适用于本案的习惯国际法的内容：

1. 禁止使用武力原则。法院指出，关于此原则的“法律确认”可以从争端双方和其他国家对联合国大会的若干决议的态度中推断出来，此题为“关于国家间友好与合作关系的国际法原则宣言”的第 2625 (XXV) 号决议。国家对这些决议表示同意时即表达了将该原则视为独立于宪章之类的条约法规则之外的一项习惯国际法原则的法律确认。

习惯法中确立的禁止使用武力的一般规则允许若干例外，单独或集体的自卫权即是一例。对一场进攻的回击是否合法取决于该回击是否遵守了“必要”与“规模相称”的要求。

不论自卫是单独的，还是集体的，它只能为回击“武装进攻”而实施。法院认为，“武装进攻”应理解为不仅指一国正规武装部队越过国际边界的行动，也包括一国向另一国领土派遣武装团队，条件是此等行为由于其规模与后果，如果为正规武装部队所施即可视为武装进攻。在此，法院引述了联大第 3314 (XXIX) 号决议所附侵略定义作为习惯法在该问题上的表述。

法院并不认为“武装进攻”的概念包括对另一国叛乱分子以提供武装、后勤或其他援助为形式的帮助。此外，法院确认，在习惯国际法中，不论是一般性的，还是中美洲特有的，没有任何规则允许在缺乏武装进攻之受害国的援助请求时行使集体自卫。习惯法亦要求受害的国家应宣布它遭到了武装进攻。

2. 不干涉原则。不干涉原则涉及每一主权国家不受外来干预处理其事务的权利。各国关于该原则之存在的“法律确信”在许多场合表达出来，如美国与尼加拉瓜都参加了的许多国际组织和会议所通过的诸多决议与宣言。这些决议与宣言表明美国和尼加拉瓜承认该原则为普遍适用的习惯法原则。至于习惯法中该原则的内容，法院认为包括如下要素：所禁止的干涉针对的必须是各国根据国家主权原则有权自由决定的事项（如选择政治、经济、社会及文件制

度，决定对外政策）；干涉使用的是强制手段，尤其是使用武力，而不论是军事行动这种直接的干涉形式，还是支持在另一国家的颠覆破坏活动的间接形式的干涉。至于有关该原则的国家实践，法院指出，近年来曾发生若干外国支持一国内部反政府武装而干涉该国的实例。法院结论，那种认为习惯国际法中存在着一国支持另一国内反对势力的一般干涉权的观点没有得到各国实践的赞同；事实上，美国和尼加拉瓜亦均不赞成此观点。

3. 对非武装进攻行动的集体对抗措施的合法性问题。这里法院审查的问题是，若一国对另一国的行动违反了不干涉原则，第三国对该行为国采取等于干涉其内部事务的对抗措施是否合法。这类似于在遭到武装进攻的场合行使自卫权，但导致报复措施的行动没有武装进攻那么严重，不构成武装进攻。法院认为，根据现代国际法，国家不具有对非武装攻击行动实施所谓“集体”对抗措施的权利。

此外，法院还确认，国家主权原则、人道主义法和尼加拉瓜与美国 1956 年缔结的《友好通商航海条约》均为可适用于本案的法律的内容。

在阐明了可适用的法律原则之后，法院将此等法律原则适用于案件事实，以绝大多数赞成票的表决就下述几个问题作出判决：

1. 美国对尼加拉瓜非法使用武力并以武力相威胁。尼加拉瓜指控美国在其港口设置水雷，出动飞机袭击尼加拉瓜港口和石油设施，以及向尼加拉瓜反政府武装提供训练、武器装备和财政支持。

美国并不否认上述事实。但它一方面坚持说，美国政府没有直接参与上述活动；另一方面辩解说，上述活动是出于“集体自卫”，为了证明“自卫”，美国提出尼加拉瓜曾向萨尔瓦多境内反政府武装运送武器，并指责尼加拉瓜攻击洪都拉斯。

法院判决指出，根据调查，从事上述活动的人员是根据合同由美国政府雇佣的，所以美国政府对上述活动负有直接责任。法院根据禁止使用武力原则评价上述活动，认为它们构成对该原则的违

反，除非美国行使集体自卫权的抗辩能够成立。

为确认美国行使集体自卫权的抗辩能否成立，法院需审查国际法所要求的行使该权利的条件是否满足：

首先，需确认尼加拉瓜从事了对萨尔瓦多、洪都拉斯或哥斯达黎加的武装进攻，因为只有这种进攻才能证明集体自卫权的抗辩是合理的。关于萨尔瓦多，法院认为，根据习惯国际法，一国向另一国境内的反对力量提供武器不构成对该另一国的武装进攻；至于洪都拉斯和哥斯达黎加，法院指出，缺乏充分的资料表明尼加拉瓜越过边界进入这两国领土。由此，法院确认，不论所说的侵入边界或提供武器都不能构成行使集体自卫权的理由。

其次，需确认存在行使集体自卫权所要求的情势，即有关国家认为它们是尼加拉瓜武装进攻的受害者；这些国家要求美国提供帮助。法院认为，在这方面不存在肯定性的证据。

最后，需确认美国的行动符合自卫行动应是确实必要、行动规模应与攻击规模相称的原则。对此，法院的回答也是否定的。

因此，法院判定，美国的所谓自卫不能成立。美国的上述行动违反了禁止使用武力原则，构成了对尼加拉瓜非法使用武力和以武力相威胁。

2. 美国支持尼加拉瓜反政府武装是对尼加拉瓜内政的干涉。美国否认它支持尼加拉瓜反政府武装的目的是推翻尼加拉瓜合法政府。但它承认，其目的是迫使尼加拉瓜政府改变其内外政策。

法院指出，尽管美国政府的目的是不是要推翻尼加拉瓜政府，但美国支持的尼加拉瓜反政府武装的目的却是如此。如果一国政府出于对另一国政府施加压力的目的，支持、帮助该另一国境内目的在于推翻其政府的武装力量，此等支持、帮助行动无疑构成对该另一国内政的干涉，而不论该提供支持国具有何种政治动机。因此法院判定，美国以提供财政支持、训练、武器装备、情报、后勤支持的形式支持尼加拉瓜境内的反政府武装的军事及准军事活动，美国的行为明显构成了对不干涉内政原则的违反。

法院同时注意到，1984年10月，美国国会决定停止对尼加拉瓜反政府武装提供军事援助，而仅向后者提供“人道主义援助”。法院指出，人道主义援助不能视为非法的干涉；但如果提供“人道主义援助”要避免被谴责为对另一国内政的干涉，它就必须只能用于红十字运动所追求的目的，并且不加歧视地提供给冲突各方。

至于尼加拉瓜指控美国对它采取某些经济制裁行动是对它的间接干涉，法院认为在本案情况下，它不能将这种被指控的行为视为对习惯法不干涉原则的违反。

3. “集体对抗措施”的辩解不能为美国的干涉行动提供合法根据。美国辩解说，它对尼加拉瓜的行动属集体措施，因为尼加拉瓜向邻国运送武器干涉了邻国内政。

法院指出，它在可适用的法律部分已阐明，一国干涉另一国内政的行动不能产生第三国采取包括使用武力的集体对抗措施的权利。法院判定，即使指控尼加拉瓜的行动可以成立，此等行动也不能为作为第三国的美国采取的措施提供根据，尤其不能证明涉及使用武力的干涉为正当。

4. 美国对尼加拉瓜的行动违反了国家主权原则。法院判决，美国支持尼加拉瓜的反政府武装，直接攻击尼加拉瓜港口、石油设施等，在尼加拉瓜港口布设水雷，以及上述判决中认定的包括使用武力在内的干涉行动，不仅违反了禁止使用武力原则，亦违反了尊重国家领土主权原则。这些行动不能因所称尼加拉瓜在萨尔瓦多的活动证明是正当的；假定尼加拉瓜的活动确实存在，此等活动也不能赋予美国任何权利。

5. 美国违反了在武装冲突中应遵循的人道主义法原则。法院认为，适用于非国际性的武装冲突的1949年4个日内瓦公约的原则可适用于本案。虽然没有充分的证据可以将尼加拉瓜反政府武装实施的违反人道主义法的行为归咎于美国，视为美国的行为，但是根据上述四公约共有的第3条所宣示的人道主义法的一般原则，各国不仅自己有义务“遵守”公约，也有义务“确保”对公约的“遵

守”，而不得纵容鼓励违反公约的行为。法院判定，美国以编制，并向尼加拉瓜反政府武装发放一份题为“游击战中心理战”的小册子的行动，鼓励了尼加拉瓜反政府武装从事违反人道主义法一般原则的行为。

另外，法院还判定，美国在尼加拉瓜港口布雷，造成对第三国船舶人员的人身及船舶、财产的损害的行为违反了构成 1907 年海牙第 8 号公约基础的人道主义法原则。

6. 关于美国为其行动辩解的其他理由。法院判决还逐个审查并最终拒绝了美国为其行动辩解的其他理由。

关于所称尼加拉瓜政府违反了它对尼加拉瓜人民、美国及美洲国家组织所作的某些庄严承诺的抗辩，法院指出，它不能设想创造一项所谓“意识形态的干涉”的原则，即一国有权因为另一国奉行某种意识形态，或选择了某种政治制度而干涉后者。

关于指控尼加拉瓜违反人权的抗辩，法院指出，美国的使用武力不可能是监督或确保尊重人权的适宜方法。

美国还指责尼加拉瓜在国内实行军事化，并以此证明它对尼加拉瓜的行动为正当。对此，法院指出，在国际法上，除了有关国家以条约或其他形式接受的规则，不存在任何其他规则，除非它所接受的规则，一个主权国家的军事化水平不受限制，这是一项对所有国家都有效的规则。

法院判决宣布美国有义务立即停止并再不采取任何上述违反其国际义务的行为；并且有义务对上述行为给尼加拉瓜造成的损害作出赔偿。

最后，法院判决要求争端双方履行其国际义务，根据国际法，以和平手段解决它们之间的争端。

【评析】

本案涉及的主要国际法问题是国家在处理国际关系中应遵守的两项极为重要的国际法基本原则，即禁止使用武力原则（不侵犯原则）和不干涉内政原则。

现代国际法确定了一些基本的国际法原则，是各国必须遵守的，而其中禁止使用武力原则和不干涉内政原则就是国际法各项基本原则中的特别重要部分。它们都已得到各国的公认，形成了一般接受的国际习惯法规则。不仅被规定在《联合国宪章》中，而且规定在联合国大会的若干决议中，特别是“关于国家间友好关系与合作关系的国际法原则宣言”的 2625 (XXV) 号决议作了具体阐明。所以本案审判中，法院认定禁止使用武力原则和不干涉内政原则是习惯国际法，任何国家都应遵守，法院审判中当然可以适用。法院依据这两项公认的原则审判美国对尼加拉瓜的军事行动和军事威胁是否合法。

就美国主张它的行为属自卫而言，法院认为国际法上禁止使用武力原则并不包括禁止自卫，无论是单独的还是集体的自卫。即国际法承认自卫是合法的。但法院指出，自卫应遵守“必要”和“规模相称原则”。所谓“必要”应理解为，一国在遭到别国武装攻击的情况下，必需回击这种攻击。武装攻击既包括一国正规军队越过边界攻击他国的行为，也包括一国向另一国领土派遣武装团队的行动。法院对此引用了 1974 年联合国大会“关于侵略定义决议”的规定。“规模相称”应理解为一国自卫的规模与其遭到他国武装攻击的规模相称。法院经过调查美国对尼加拉瓜使用武力和武力威胁的事实后，认定美国的行为不属于自卫，并否定了它的其他辩解的合法性，而确认是对尼加拉瓜领土主权的侵犯，是违反禁止使用武力原则的。

法院在确认美国对尼加拉瓜的行为违犯禁止使用武力原则同时，还认为它的行为违反了不干涉内政原则。所谓内政是国家根据主权自由决定的事项（如选择政治、经济、社会及文化制度，决定对外政策等）。干涉是国家出于自己的私利而对别国内政采取的专横强制行为（包括武力的和非武力的，直接的和间接的方式），使其改变或保持某种情势。这种干涉行为是国际法所禁止的。法院还明确指出，不论是国家以采取集体强制措施，还是主张什么保护人

权，或其他辩解为理由，均不能提供干涉他国内政的合法根据。本案调查的事实证明，美国基于自身的目的，对尼加拉瓜政府施加压力，以提供财政支持、训练、武器、装备、情报、后勤支持等手段支持、帮助尼加拉瓜境内的反政府武装的军事及准军事活动，明显地构成了对不干涉内政原则的侵犯。

国际法院对本案的判决之重要性不仅表现它处理的是一个正在进行中的，涉及世界头号强国的，含有极大政治成分的争端，也不仅表现它在法院判案史上几乎是首次对最强大国家滥用武力侵犯他国主权、干涉他国内政的行为依据现代国际法原则做了近乎全面否定的裁决，更表现在法院的判案史上首次对现代国际法若干原则的阐明，尤其是对禁止使用武力原则和不干涉内政原则的系统阐述，对它们的遵守和实施具有重大意义。

（刘星红 梁淑英）

案例 3 1947 年 6 月 26 日联合国总部协定第 21 条仲裁义务的适用问题

【案情】

1974 年 11 月 22 日，联合国大会通过 3237 (XXIX) 号决议，邀请巴勒斯坦解放组织以观察员的身份参加联合国大会的会议和工作。该年，巴勒斯坦解放组织在纽约联合国总部区外设立了办事处。

1987 年 5 月，美国参议院提出一项法案，该法第 3 条规定该法生效后下述情况为非法：尽管其他法律条文有相反的规定，在美国管辖范围内，巴勒斯坦解放组织命令、指示或用该组织提供的资金建立和维持办事处、总部、馆舍或其他设施、机构。1987 年秋，参议院提交该法案作为修订 1988 年和 1989 年财政年度的外交关系授权法。如果该法案成为法，美国就要关闭巴勒斯坦解放组织在美的办事处。

1987 年 10 月 13 日，在巴勒斯坦解放组织提请联合国与东道国关系委员会注意此事后，联合国秘书长在致美国驻联合国常驻代

表的信中强调，该立法违反总部协定的义务。10月22日，秘书长的发言人发表声明说，总部协定第11条至第13条使美国承担条约义务，美国应允许代表团的人员进入和留在美国执行其公务的职能。美国驻联合国常驻代表当时曾说，“美国国务卿说过，关闭代表团将构成美国违反总部协定义务，美国政府强烈反对。”

1987年12月22日，美国总统签署了1988年~1989年财政年度外交关系授权法，反恐怖主义法作为组成该法的一部分，于90天后生效。1988年1月5日，美国驻联合国代表通知联合国秘书长，政府准备在该法生效前与国会磋商解决该问题。秘书长在回答该通知时说，他还没有得到美国的保证，该法不影响巴勒斯坦解放组织驻联合国观察员代表团的长期安排，他也不认为美国会完全尊重总部协定，在这种情况下联合国和美国在解释和适用总部协定问题上存在着争端，他援引了总部协定第21条所述的争端解决程序。美国认为美国仍在评估适用该立法会出现的情况，所以不能同意进行总部协定规定的争端解决程序。但是秘书长认为第21条的程序是联合国在这个问题上能寻求的惟一法律救济。

1988年3月2日，联合国大会通过两项决议。在第一项决议(42/229A)中，联大确认巴勒斯坦解放组织为执行观察员使命，应能够建立和保持馆舍和足够的设施。以不符合该项决议确认的方式实施反恐怖主义法将违反美国依总部协定应履行的国际法律义务。该协定第21条规定的解决争端的程序应开始实施。在第二项决议(42/229B)中，联合国大会请求国际法院就美国作为联合国和美国签订的总部协定的当事方是否有义务依该协定第21条的规定同意进行仲裁的问题发表咨询意见。

为此国际法院组织法庭，作出咨询意见。

国际法院要解决的问题是在美国和联合国之间是否存在着争端，如果存在争端，该争端是否关于总部协定的解释和适用的问题，并且该争端是否不能用谈判或其他双方同意的方式解决。

法庭认为争端是对一个法律点的意见分歧，或是法律观点或利

益的冲突，争端的存在是客观确定的问题，不取决于争端当事方的肯定或否定。在本案，联合国秘书长的观点是，当签署反恐怖主义法和没有对该法不适用于巴勒斯坦解放组织的观察员代表团作出充分的保证时，就存在着第 21 条意义内的争端。美国从未明示反驳这一观点，但是对巴勒斯坦代表团采取了措施，并表示无论协定的义务是什么它都要采取这些措施。

法院认为被谴责违反条约的一方不提出任何论据来证明它的行为在国际法上是正确的，这一事实还不能防止当事国的相反态度会产生有关该条约的解释或适用的争端。美国在 1988 年 1 月的磋商期间说，它还没有得出在美国和联合国之间存在争端的结论，因为有关的立法还未实施，所以仲裁时机还不成熟。美国在国内法院提起有关执行反恐怖主义法的诉讼后，美国以书面声明通知法院，它认为仲裁不合适或不适时。

法院认为不能允许考虑什么对优于第 21 条产生的义务会是合适的。况且实施仲裁程序的目的是为了解决联合国和东道国的争端而不用先求助于国内法院。法院也不能接受在国内法院作出判决前不采取关闭代表处的允诺防止了争端产生的论点。

在法院看来，反恐怖主义法的主要目的是关闭巴勒斯坦解放组织的观察员代表团办事处。美国司法部长认为他有义务采取措施关闭该办事处。联合国秘书长一直反对美国国会和政府所作的决定。法院认为联合国和美国的相反态度表明存在着争端，无论认为该争论可能是何日产生的。

在关于争端是否与总部协定的解释和适用有关的问题上，联合国提请法院注意，巴勒斯坦解放组织被邀请作为观察员参加联合国大会的会议和工作。所以该办事处是在总部协定第 11 条至第 13 条规定的范围内，巴勒斯坦解放组织应能够设立和保持其办事处的馆舍并有足够的功能性设施。美国国会和政府采取的措施如果适用于巴勒斯坦解放组织的办事处是不符合该协定的，采取这些措施引起了对总部协定的解释和适用的争端。

美国在通过反恐怖主义法后，原打算把该法与总部协定作和谐解释，但后来美国常驻联合国代表通知联合国秘书长，司法部长认为该法要求他关闭巴勒斯坦代表处，无论有何条约义务。联合国秘书长根据国际法优于国内法的原则反对司法部长的看法。因而在第一阶段，虽然双方的讨论与该协定有关，但美国对该条约的某些条款适用于巴勒斯坦解放组织代表处并无争执。在第二个阶段美国给予反恐怖主义法优于该协定的地位，该做法受到联合国秘书长的反对。

美国采取了一些反对巴勒斯坦解放组织代表处的措施，联合国秘书长认为那些做法是违反总部协定的，美国未争论这点，美国认为它不管应负什么协定义务都得采取这些措施。这两方的立场是不可调和的，因此法院认为双方之间存在着适用总部协定的争端。

关于该争端是否用其他方法不能解决的问题，法院注意到联合国秘书长不仅援引了争端解决程序而且指出必须先进行谈判，他提议从 1988 年 1 月 20 日开始谈判。实际上从 1 月 7 日已开始进行协商，一直进行到 2 月 10 日。3 月 2 日，美国代表在联大说，他的政府与联合国秘书处就适当解决这个问题进行定期和经常的接触。联合国秘书长认为，美国并未将这些接触和协商正式纳入第 21 条的范围，美国的立场是，在美国法院未对实施反恐怖主义法产生的情况作出评价前，不能进行第 21 条规定的争端解决程序。

法院考虑了美国的态度，认为秘书长已用尽他可能进行的谈判方法。联合国和美国也未考虑其他共同同意的解决方法。当前美国国内法院的诉讼不构成第 21 条意义上的共同同意的解决方法，因为美国国内法院诉讼的目的是为了实施其反恐怖主义法，而不是解决适用总部协定的争端。此外，联合国从未同意在国内法院解决争端。

法院得出结论，美国有义务遵守用仲裁解决争端的义务。法院认为回顾国际法优于国内法这一长期为司法判决所支持的国际法的基本原则即足矣。为此，法院一致作出如下意见：美国作为 1947

年 6 月 26 日联合国和美国缔结的关于联合国总部协定的一当事方，有义务依该协定第 21 条的规定，为解决其与联合国之间的争端进行仲裁。

【评析】

本案主要涉及国内法与国际法关系问题，国家不得以其国内法规定抵制国际义务，否则应承担国际责任。

本案的争端发生在一个国家与国际组织之间，主要问题是美国国内反恐怖主义法的实施将违反美国与联合国缔结的联合国总部协定规定的美国承担的义务。在本咨询意见中，法院再次重申国际法优于国内法是长期以来一直为司法判决所支持的国际法原则。缔约国“善意信守条约”是条约法的一项基本原则。美国不遵守这项原则，它就要承担国际责任。

此外，咨询意见中所述争端的存在是客观确定的问题，不取决于当事方的肯定或否定，从当事方对某一事务采取相反态度时起，双方之间就存在争端并对如何确定争端的存在也有一定的指导意义。

（凌岩）