



大会

Distr.: General
6 August 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

国际组织的责任

从各国政府收到的评论和意见

目录

节	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 从各国政府收到的评论和意见		3
A. 一般意见		3
墨西哥		3
波兰		4
B. 第1条草案 - 本条款草案的范围		4
墨西哥		4
C. 第2条草案 - 用语		4
墨西哥		5
D. 第3条草案 - 一般原则		5
墨西哥		6



E.	提到“组织的规则”	6
	墨西哥	6
	波兰	6
F.	“组织的规则”的定义	7
	墨西哥	7
	波兰	7
G.	维持和平部队的行为归于联合国或派遣国	7
	墨西哥	7
	波兰	8
H.	有关行为归属的惯例	8
	奥地利	8
	意大利	11

一. 引言

1. 国际法委员会在 2002 年的报告中¹ 请各国政府就国际组织责任的拟议研究范围 and 方向发表意见，并在 2003 年的报告第 27 段中征求各国政府的意见，特别是关于国际组织行为归属规则的三个问题。²

2. 其后，大会 2003 年 12 月 9 日通过题为“国际法委员会第五十五届会议工作报告”的第 58/77 号决议。大会在其中第 5 段邀请各国和国际组织提交它们与“国际组织的责任”专题相关的实践的资料，包括某一国际组织成员国可能被视为对该组织的行为负责的情事。2003 年 12 月 30 日，秘书处通过普通照会向各国政府转达了这一邀请。

3. 截至 2004 年 5 月 1 日，收到下列四个国家的书面评论（括号内为提交日期）：奥地利（2004 年 4 月 20 日）、意大利（2004 年 4 月 30 日）、墨西哥（2003 年 12 月 16 日）和波兰（2004 年 4 月 21 日）。下文第二节按专题列出这些评论。其他收到的评论将作为本报告增编印发。

二. 从各国政府收到的评论和意见

A. 一般意见

墨西哥

墨西哥代表团真诚感谢国际组织责任问题特别报告员乔治·加亚先生和工作组其他成员所做的出色工作。自开始执行任务以来，在一年多点的时间里我们已经取得一些极其令人满意的成果。

我们讨论的专题主要是国际法发展的反映。国家间合作已成为国际关系中最重要因素之一，如果不是关键因素。在此方面，国际组织在世界舞台上的作用日益重要。

日常生活中最普通的事情也涉及国际方面的问题。我们不再能够保持这样一种幻想，即我们能够从纯粹国家的角度有效对付环境威胁或打击有组织犯罪。各国已认识到，只有通过国际组织采取协调一致的共同行动，才能够对付这些威胁，

¹ 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 10 号》(A/57/10)。

² “(a) 关于把行为归属国际组织的一般规则是否应提到‘组织的规则’；

(b) 如果对 (a) 作出肯定回答，则在 1986 年《关于国家和国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》第 2 条第 1 款 (j) 项中对‘组织的规则’所下的定义是否适当；

(c) 维持和平部队的行为在多大程度上归于派遣国及在多大程度上归于联合国。”同上，《第五十八届会议，补编第 10 号》(A/58/10)。

同时加强各国人民的友谊和合作纽带。只有通过这种行动，我们才能够充分利用全球化带来的好处。

随着这一事态发展，国际组织的法律行为能力和实际行为能力得到加强，其必然结果是国际组织的行为（无论是作为还是不作为）产生国际责任的可能性也有所增加。毫无疑问，国际法委员会进行的工作满足了国际法的发展的真正需要。墨西哥承诺竭尽全力推动这项工作。

波兰

关于“国际组织的责任”这一专题，波兰共和国政府欢迎特别报告员打算在下份报告中阐述把行为归于国际组织这一复杂问题。

关于委员会报告³第三章就此提出的具体问题，波兰作出以下评论，尽管准确答复这些问题决非易事，因为我们不知道这些问题的真正背景，还因为我们没有收到委员会关于这些问题的最初意见。

B. 第 1 条草案 – 本条款草案的范围

委员会第五十五届会议暂时通过的第 1 条草案案文如下：

“第 1 条

“本条款草案的范围

“1. 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。”⁴

墨西哥

墨西哥代表团对第 1 条草案第一款的措辞感到满意，没有采用穷举式的清单，而是采用开放的形式，包含多种可能性。该条款的措辞不仅涵盖了其行为（作为或不作为）是国际不法行为的直接成因的国际组织的国际责任，而且涵盖了一组织因其他情况而应负的国际责任，该组织所属另一组织引起国际不法行为的行

C. 第 2 条草案 – 用语

委员会第五十五届会议暂时通过的第 2 条草案案文如下：

³ 《大会正式记录，第五十八届会议，补编第 10 号》(A/58/10)。

⁴ 同上，第 58 段。

“第 2 条

“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。”⁴

墨西哥

该条草案使我们想到加亚先生提出的有关条款草案的许多合理论点之一：客观性是根据国际法确定国际组织法律人格的基本标准。这体现在第 2 条草案中。在“能力”、“人格”和“责任”这些基本法律概念之间存在逻辑上的必然联系，因为这三个用语是根据权利和义务确定的。国际组织有能力采取法律行动（行使权力和履行合同义务），这使之能够作为国际法规定的法人（国际权利和义务的主体）承担（不履行义务的）国际责任。因此，对根据国际法取得法律人格的问题采取较宽松的观点比严格的假定更适合条款草案的目的，根据后者，只能依照组成文书的具体规定获得法律人格。⁵ 正如委员会报告指出，法律人格的决定因素是作为国际法主体的地位，即人格、行动能力和承担责任的能力等内涵。

因此，我们认为载于第 2 条草案中的国际组织定义适用于本条款草案。虽然“传统”国际组织只有成员国，但政府间因素已不再具决定性，在以编纂当前实践为目的的文书中不能忽视这一事实。国家是必要但不足以代表全部的要件，我们必须将此概念作为出发点。换言之，除国家之外，其他实体也可以是成员。

墨西哥代表团完全同意委员会的意见，即没有理由将许多“非传统”国际组织（如果我可以使用这一用语）排除在文书的适用范围之外。这一文书主要关切的是建立关于在除国家之外的主要国际法主体框架内实施的国际不法行为的责任制。

关于通过除条约外的其他手段建立国际组织的问题，出于上述理由，墨西哥代表团同意第 2 条草案的内容。我们认为，为了法律上的明确性，任何组织都应通过条约建立，因为条约是制订组织规则的最适当文书。然而，由于有些国际组织是以其他方式建立的，如依照更大组织的决议赋予的职权或通过国家会议建立，所以不应在国际不法行为责任制度中排除这些组织，因为它们和其他组织一样可能实施国际不法行为。我们深信，制订这些条款草案所遵循的一般办法是正确办法，即条款草案应适用于所有现有国际组织。

D. 第 3 条草案 - 一般原则

委员会第五十五届会议暂时通过的第 3 条草案案文如下：

⁵ 《大会正式记录，第五十八届会议，补编第 10 号》(A/58/10)，第 54 段，第 2 条，评注，第 (7) 至第 (9) 段。

“第 3 条

“一般原则

“1. 一国际组织的每一国际不法行为均引起该国际组织的国际责任。

“2. 在下述情况下，一国际组织有国际不法行为：

“(a) 依国际法，由作为或不作为构成的行为可归于该国际组织；而且

“(b) 该行为构成对该国际组织国际义务的违反。”⁴

墨西哥

第 3 条草案与第 2 条草案的内容似乎相互矛盾，因为前者似乎将适用范围限制于仅对特定组织的行为承担国际责任。但委员会的报告澄清了这一点，称第 3 条草案具有介绍性质，应将其规定理解为“并不妨碍可能存在这样一些情况，即一组织的国际责任可以由于一国或另一组织的行为而成立。”⁶

根据这项理解，我们对委员会报告中第 1、2 和 3 条草案表示满意，期望拟订关于本重要条款草案在对人和对事的适用方面的其他规则。

E. 提到“组织的规则”

墨西哥

在关于国家对国际不法行为的责任的条款中，确定行为归属国家的主要因素是国家机关的地位和行使公共职能，即由国家授权的行为。这两方面是根据有关国家国内法确定的。因此，应根据有关国际组织的内部法确定“依国际法，……作为或不作为……可归于该国际组织”的问题。

波兰

波兰共和国政府认为，在拟订关于行为归属国际组织问题的一般规则时，最好提到“组织的规则”。这可能便于就权限作出裁判，确定特定组织的责任领域。

鉴于国家国内法和国际组织规则之间有明显区别，不应根据两者的简单类推拟订关于行为归属国际组织的一般规则。

同时，波兰共和国政府认为，如此提到国际组织规则不应被理解为缩小国际组织责任的范围。

归属意味着一组织应对其不同机关/机构实施的具体国际不法行为负责。国际组织责任的一般规则是仅对其权力（职权）范围之内的行为负责。

⁶ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》(A/56/10)，第 54 段，第 3 条，评注，第 (1) 段。

这项规则具有重要意义。有关组织不对越权行为负责，这一观点似乎在国际法论著中占主导地位。可以二种方式解释越权这一概念：排除对在组织权限之外实施的的行为的责任；只对组织官员在其权限范围内实施的行为负责。

组织不同机关的权力分配依照上述组织的规则确定。由此出现一个问题：如果我们限制国际违法行为的归属，将其限于有关组织具体机关权限内的行为，我们是否也应接受有关组织不对其机关实施的下述行为负责的立场：组织的机关依组织规约确定的组织权限行事，但行为违反规约规定的权力分配？

F. “组织的规则”的定义

墨西哥

国际组织内部法首先包括建立有关组织的条约、宪章或依照国际法拟定的其他文书，如大会决议。其次包括根据此类组成文书制定的规则，包括组织的惯例。显而易见，我是指 1986 年《关于国家和国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》第 2 条第 1 款(j)项所界定的“组织的规则”。

波兰

鉴于上文 E 节中的答复，波兰共和国政府认为 1986 年《关于国家和国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》第 2 条第 1 款(j)项中的“组织的规则”定义适宜作为进一步审议的起点。

G. 维持和平部队的行为归于联合国或派遣国

墨西哥

应更充分研究维持和平部队的行为在多大程度上应归于派遣国或联合国的问题，但是我们能够作出一些初步评论。

墨西哥认为，关于国家对国际不法行为的责任的第 6 条在此方面有所帮助。该条规定“由另一国交由一国支配的机关，若为行使支配该机关的国家政府权力要素而行事，其行为依国际法应视为支配该机关的国家的行为”。⁷

该条款的关键因素是“支配”和“行使国家政府权力要素”。在关于国际组织责任的条款草案中，我们应遵循相同准则。虽然在后一情况中我们不能说“国家政府权力要素”，但我们完全可以认为这相当于联合国根据《联合国宪章》维持国际和平与安全的权力及安全理事会和大会在此方面的实践。

关于维持和平行动，所有行动都应根据《宪章》第七章进行，即以安全理事会或大会决议提出的任务规定为依据。这可作为行为归属的第一标准：确定国家派遣的部队的作为或不作为是否依据任务规定执行。如果作为或不作为在规范框

⁷ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》(A/56/10)，第 76 段。

架范围外实施（这种情况很容易发生），则作为或不作为不属于维持和平行动，因此将国家派遣的人员视为联合国维持和平部队会极成问题。

“支配”一词当然应以处于从属地位理解。如果一国向维持和平行动派遣人员，必须询问在多大程度上这些人员受联合国或本国或可能作为某一特派团协调员的另一国的军事当局的控制。这将是行为归属的另一标准。理清这些问题，必须参考安全理事会最近的实践。

总之，在下列情况下，作为一般规则，行为归属联合国：(a) 有关部队在联合国控制之下；(b) 作为或不作为，包括越权行为，在联合国任务规定框架内实施；(c) 行为的依据是部队地位或特派团地位协定。

我们知道，我们只是提出一些初步想法，可能只令人对辩论产生更多的怀疑。然而，我们对工作组成员和主席加亚先生及整个委员会的卓越法律能力有充分信心，坚信明年我们将找到解决这些问题和其他有关问题的佳法。

波兰

关于第三个问题，⁸ 波兰共和国政府采取的立场是，在委员会工作现阶段作出确切答复为时尚早。

最初，应说明成员国对组织行为的责任范围这个一般问题。此外，当前国际实践表明，不存在明确解决所提问题的任何一般（习惯）国际法规则。因此，国际法委员会似乎必须拟订一项规则，反映国际法的逐渐发展。必须非常谨慎地草拟该规则；初步看来，该规则基本上将为一项决疑规则。

此时，我们建议推后解决这一问题。根据初步理论分析，应将国际组织的责任限制在维持和平部队依照组织的具体决议并在组织的指挥下行动的情况。但如果武装部队代表派遣国行动和（或）受本国官员（指挥官）的直接控制，则不能绝对排除成员国的责任。

“维持和平”这一用语包括根据各种授权和任务规定开展的多样活动；部队派遣国通常与组织签订特别协定，阐明双方之间的基本关系，包括关于责任归属问题的规定。

因此，波兰共和国政府认为，委员会首先应认真研究联合国和其他国际组织关于此事项的现行实践。

H. 有关行为归属的实践

奥地利

奥地利常驻联合国代表团向秘书长致意。关于秘书处 2003 年 12 月 30 日的照会，谨就“国际组织的责任”问题提供下列对奥地利生效的现行条约规定：

⁸ 见上文脚注 2。

条约	条款	条文
《奥地利共和国和联合国关于联合国在维也纳的所在地的协定》，1995 年 11 月 29 日，维也纳	第二条，第 9 节	如果联合国已订立保险合同，投保赔偿非联合国官员的法人或自然人因使用联合国所在地而受的损害的责任险，任何要求联合国对此类损害承担赔偿责任的请求，可直接在奥地利法院对保险人提出。保险合同应有如此规定。
	第十五条，第 47 节	奥地利共和国除承担作为联合国成员的国际责任外，不因联合国所在地位于其境内而对联合国的作为或不作为，或对联合国官员在其职能范围内的作为或不作为承担任何国际责任。
《奥地利共和国和联合国工业发展组织关于联合国工业发展组织总部的协定》，1995 年 11 月 29 日，维也纳	第二条，第 9 节	如果工发组织已订立保险合同，投保赔偿非工发组织官员的法人或自然人因使用工发组织总部驻地而受的损害的责任险，任何要求工发组织对此类损害承担赔偿责任的请求，可直接在奥地利法院对保险人提出。保险合同应有如此规定。
	第十五条，第 47 节	奥地利共和国除承担作为工发组织成员的国际责任外，不因工发组织总部所在地位于其境内而对工发组织的作为或不作为，或对其官员在各自职能范围内的作为或不作为承担任何国际责任。
《奥地利共和国和国际原子能机构关于国际原子能机构总部的协定》，1957 年 12 月 11 日，维也纳	第十八条，第 46 节	奥地利共和国除承担作为原子能机构成员的国际责任外，不因原子能机构总部所在地位于其境内而对原子能机构的作为或不作为，或对其官员在各自职能范围内的作为或不作为承担任何国际责任。
《奥地利共和国和全面禁止核试验条约组织筹备委员会关于委员会所在地的协定》，1990 年 3 月 18 日，维也纳	第三条，第 9 节	如果委员会已订立保险合同，投保赔偿非委员会官员的法人或自然人因使用委员会所在地而受的损害的责任险，任何要求委员会对此类损害承担赔偿责任的请求，可直接在奥地利法院对保险人提出。保险合同应有如此规定。

	第十九条， 第 56 节	奥地利共和国除承担作为签署国的国际责任外，不因委员会所在地位于其境内而对委员会的作为或不作为，或对其官员在各自职能范围内的作为或不作为承担任何国际责任。
《构成联合国和奥地利共和国联邦政府之间关于联合国驻塞浦路斯维持和平部队奥地利特遣队服务协定的换函》，附件二，《联合国驻塞浦路斯部队条例》，1966 年 2 月 24 日	《条例》第 39 条	如果维持和平部队成员在服役期间死亡、受伤或生病，其所属军队的国家负责根据适用于该国军队的兵役法规支付福利金或补偿金。指挥官应负责有关去世部队成员遗体和个人财产的安排。
《奥地利共和国和国际原子能机构关于赛普斯多夫实验室的协定》，1982 年 3 月 1 日，维也纳	第六条	(1) 与核损害赔偿责任有关的问题均应按奥地利法律处理。 (2) 原子能机构应为核损害赔偿责任充分投保；保险还应规定，关于原子能机构的核损害赔偿责任的请求，可直接向保险人提出。奥地利法院对此类案件有管辖权。 (3) 在不影响原子能机构的核损害赔偿责任的情况下，奥地利共和国应承担关于核损害赔偿的担保（根据奥地利法律，“Burge und Zahler”）。
		(4) 如奥地利法院作出裁判，责令奥地利共和国政府按照第 3 款的规定支付款项，保险人未向奥地利共和国偿还的，奥地利共和国有权直接向原子能机构要求补偿。
《奥地利联邦政府和北大西洋公约组织关于北约和平执行部队过境的协定》，1995 年 12 月 14 日，布鲁塞尔	第 11 条	北约应有适当的保险，为北约人员和车辆通过奥地利期间对私人或任何财产造成的损害或伤害提供赔偿。关于私人或财产所受损害或伤害的索赔请求，应由奥地利政府当局向指定的北约代理人提出。

意大利

意大利法院在一些案件中处理了国际组织机关的认定问题。虽然这些案件涉及国际组织豁免问题，但可认为法官在解决这一问题时运用的原则也适用国际组织责任领域。在 *Cristiani 诉 Istituto italo-latino-americano 案*⁹ 中，最高法院裁定，在法律上，应区别拥有国际法律人格的国际组织机关和成员国机关，同时不能将这些机关与成员国联合机关等同起来。在 *Paradiso 诉 Istituto di Bari del Centro internazionale di alti studi agronomici mediterranei 案*¹⁰ 中，最高法院提到国际地中海高级农学研究中心的组成文书和依照该文书通过的协定，以便认定在巴里的地中海农学研究所是该组织的一个机关。

关于国际组织对意大利实施的不法行为的案件，可参考意大利和联合国就解决意大利国民对联合国驻刚果部队行动的求偿案所缔结的协定。¹¹ 该协定涉及代表意大利国民就联合国驻刚果部队行动造成的损害向联合国提出的赔偿要求。

1999 年，南斯拉夫联盟共和国就北大西洋公约组织(北约)领导的军事行动向国际法院起诉意大利和其它国家。这一关于使用武力合法性的案件尚在审理中。南斯拉夫国民还就北约空袭导致亲属死亡所遭受的损害向意大利法院起诉意大利政府首脑。原告声称，意大利应承担责任，因为除其他外，意大利作为北约成员参加筹划针对南斯拉夫联盟共和国的军事行动。最高法院以没有管辖权为由不予受理该求索案。¹²

意大利多次向国际组织设立的维持和平部队提供军事特遣队。在大多数情况下，意大利向其提供特遣队的维持和平部队是在联合国安全理事会倡议下设立的。但意大利也向在其它国际组织框架内行动的部队提供特遣队。在此方面，不妨指出意大利曾向多国部队和观察员提供一个海军特遣队，该组织是 1979 年 3 月 26 日《埃及和以色列和平条约议定书》所设的国际组织。¹³

一家私人公司(Senator Lines GmbH)曾向欧洲人权法院起诉意大利和欧洲共同体其它成员国，声称欧共体成员国对欧共体机构的行为承担个别和共同责任。

⁹ 最高法院，1985 年 11 月 23 日，第 5819 号，*Cristiani 诉 Istituto italo-latino-americano 案*(案文见 *Rivista di diritto internazionale*, 1986 年)。

¹⁰ 最高法院，1986 年 6 月 4 日，第 3733 号，*Paradiso 诉 Istituto di Bari del Centro internazionale di alti studi agronomici mediterranei 案*(案文见 *Rivista di diritto internazionale*, 1987 年)。

¹¹ 《构成联合国和意大利关于解决意大利国民对联合国驻刚果部队行动的求偿案的协定的换文》，1967 年 1 月 18 日(案文见联合国《条约汇编》，第 588 卷)。

¹² 最高法院，2002 年 6 月 5 日，第 8157 号，*Presidenza del Consiglio dei ministri 诉 Markovic e altri 案*(案文见 *Rivista di diritto internazionale*, 2002 年)。

¹³ 见“意大利和多国部队和观察员就意大利参加部队的换文”，1982 年 3 月 16 日(内容见 *Rivista di diritto internazionale*, 1982 年)。

意大利对此主张提出异议，除其它外，认为欧洲共同体具有自身的国际法人资格，其成员国不能对欧共体机构的行为承担责任。意大利认为，由于这些行为是各机关，如独立于成员国的欧共体初审法院和法院所采取的，因此情况更是如此。意大利提到法国书面意见中对这一点的阐述。欧洲人权法院在其 2004 年 3 月 10 日的裁判中宣告，不受理诉请书。¹⁴

¹⁴ 见 DSR Senator Lines GmbH 诉奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典和联合王国案中的意大利书面意见；欧洲人权法院大法庭关于请求的可受理性的裁判。