



大会

Distr.: General
31 March 2008
Chinese
Original: English

国际法委员会

第六十届会议

2008年5月5日至6月6日和
7月7日至8月8日，日内瓦

国际组织的责任

从国际组织收到的评论和意见

目录

	页次
一. 导言	3
二. 从国际组织收到的评论和意见	3
A. 一般性意见	3
欧洲联盟委员会	3
国际海事组织	4
B. 国际组织的责任内容——一般性原则	4
欧洲联盟委员会	4
禁止化学武器组织	4
世界卫生组织	5
C. 损害的赔偿——一般性意见	5
欧洲联盟委员会	5
禁止化学武器组织	6
世界卫生组织	6



D.	第 43 条草案——确保有效履行赔偿义务	6
	欧洲联盟委员会	7
	国际海事组织	7
	禁止化学武器组织	7
	世界卫生组织	7
	世界贸易组织	8
E.	严重违背依一般国际法强制性规范承担的义务	8
	欧洲联盟委员会	8
F.	国际法委员会第五十九届会议报告第三章 D 节提出的具体问题	9
	1. 一国际组织在另一个组织违背了对整个国际社会承担的一项义务的情况下 援引有关责任	9
	欧洲联盟委员会	9
	禁止化学武器组织	9
	世界卫生组织	9
	世界贸易组织	9
	2. 国际组织诉诸反措施	10
	欧洲联盟委员会	10
	禁止化学武器组织	10
	世界卫生组织	11
	世界贸易组织	11

一. 导言

1. 国际法委员会第五十五届会议请秘书处每年将其报告与“国际组织的责任”专题相关的部分送请各国际组织作出评论。¹ 根据这项请求，选邀了若干国际组织对委员会 2003 年、2004 年、2005 年、2006 年和 2007 年的报告相关部分提出评论意见。² 最近，委员会征求了对其 2007 年报告³ 第八章以及该报告第 29 和 30 段⁴ 所述特别关心的问题的意见。

2. 截至 2008 年 3 月 18 日，共收到下列五个国际组织的评论（括号内为提交日期）：欧洲联盟委员会（2008 年 2 月 18 日）、国际海事组织（2007 年 12 月 14 日）、禁止化学武器组织（2008 年 1 月 11 日）、世界卫生组织（世卫组织）（2008 年 3 月 28 日）、世界贸易组织（2008 年 2 月 18 日）。这些评论载于下文第二节，按题目分列。收到的其他资料将作为本报告增编印发。

二. 从国际组织收到的评论和意见

A. 一般性意见

欧洲联盟委员会

同往年一样，欧洲联盟委员会考虑到国际组织种类繁多，欧洲联盟委员会本身就是例子，因此对把所有国际组织都归于该草案名下是否可行颇表关切。

¹ 《大会正式记录，第五十八届会议，补编第 10 号》(A/58/10)，第 52 段。

² 2007 年 5 月 1 日以前从国际组织收到的书面评论载于 A/CN.4/545、A/CN.4/556、A/CN.4/568 和 Add.1 及 A/CN.4/582 号文件。

³ 《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 10 号》(A/62/10)。

⁴ 2007 年报告第 29 和 30 段内容如下：

“29. 委员会欢迎各国政府和国际组织对第 31 至 45 条草案，特别是第 43 条草案提出评论和意见，第 43 条草案的内容是，责任国际组织的成员有义务按照该组织的规则采取一切适当措施，使该组织能够有效履行其赔偿义务。

30. 委员会还欢迎各国政府和国际组织就以下两个问题提出意见，这两个问题将在下一份报告中探讨：

(a) 关于国家对国际不法行为的责任的第 48 条规定，在一国违背对整个国际社会承担的义务情况下，各国有权要求责任国停止国际不法行为，履行向受害国或被违背义务之受益人提供赔偿的义务。如果一个国际组织违背了对整个国际社会承担的义务，所有其他组织或其中部分组织是否有权提出类似要求？

(b) 如果受害的国际组织准备采取反措施，在国家对国际不法行为的责任条款第 49 至 53 条所列的限制之外，是否还应规定其他限制？

国际海事组织

一般来说，尚不清楚条款草案如何适用于该组织从事的活动（制定条约和技术合作）。如没有具体情况表明可适用这些条款，就难以对涉及我们国际组织的问题提出更具体的评论意见。

B. 国际组织的责任内容——一般性原则

欧洲联盟委员会

欧洲联盟委员会完全赞同有关国际责任内容的一般性原则。同国家一样，国际组织也有义务停止不法行为，作出不再重复的适当保证，并全额赔偿国际不法行为造成的任何损害。欧洲联盟委员会的解决争端做法尤其证明，它承认对违反合同义务的行为所承担的国际责任。

例如，欧共体对世界贸易组织争端解决机构的决定例行作出答复，以便按照《解决争端谅解书》所载各项规则，使欧共体措施与其所涉协定产生的义务相一致。按照世界贸易组织要求调整国内立法后，欧洲共同体势必要求世界贸易组织伙伴停止对其适用报复性措施。应欧洲共同体申请，世界贸易组织的一个小组最近就“继续中止”案发表了两份报告，解释了对世界贸易组织所有成员具有约束力的相关规则。⁵

另外，欧共体同意《联合国海洋法公约》附件九关于“责任”的第六条，这表明欧共体接受全额赔偿的原则。不过，迄今未见有任何判例法解释该条款。智利在“箭鱼”案中针对欧洲共同体的一项申请目前被搁置到 2008 年 12 月 31 日。

禁止化学武器组织

条款草案关于国际组织责任的第 31 条至 45 条提及国际组织实施国际不法行为所产生的法律后果。

从条款草案案文来看，可以认为，实施国际不法行为的国际组织有三项主要义务：第一，虽然义务受到违背，但履行义务的责任不受影响；第二，国际组织必须停止实施该不法行为；第三，国际组织必须作出保证和承诺，不再重复这一行为。

关于条款草案第 33(b)条⁶和第 40 条，⁷ 为了作出不再重复的适当保障和承诺，可以要求该组织机构酌情提供具有说服力的证据，证明它承诺确保该国际

⁵ 小组 2007 年 12 月 21 日的报告，美国——《Continued Suspension of Obligations in the EC - Hormones Dispute》，WT/DS 320R，加拿大——《Continued Suspension of Obligations in the EC-Hormones Dispute》，WT/DS 321R。

⁶ 见《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 10 号》(A/62/10)，第 343 段。

⁷ 同上。

不法行为不再发生。这里可以提及拉格朗案，⁸ 国际法院在谈到一国不履行领事义务时指出，“道歉是不够的”。⁹ 法院认为，“如一国在本法院诉讼中一再提及目前为履行特定条约义务而从事大量活动，则此举即表示承诺将这方面的工作坚持到底。”¹⁰ 这种考虑应与目前讨论的关于国际组织和国家保证和承诺不再重复不法行为的情况有关。

世界卫生组织

关于条款草案第 35 条第 2 款，注意到一个组织的规则可对国际组织对其成员国和成员组织承担的责任产生影响。世界卫生组织同意这一表述；不过，除了运用组织的规则外，我们认为还有一项更普遍的原则，通过禁止反悔，规定组织成员一旦投票赞成授权或要求该组织从事某些活动的决定，就不得声称该组织根据此要求采取的行动违反其国际义务。

第 36 条草案评注指出，违反“有关雇用问题的国际法规则”¹¹ 的行为，就是国际组织对国家和其他组织以外的实体承担责任的一个例子。我们认为这项表述相当模糊，范围太大。如世界卫生组织上次报告和其他组织所述，我们无法同意把适用于一个组织的官员雇用问题的规则当作国际法规则。这一表述没有实例为证，也与组织法律制度内的这些规则的內部性质不符。

C. 损害的赔偿——一般性意见

欧洲联盟委员会

特别报告员在讨论关于赔偿问题的第 34 条草案时指出，常设国际法院在《霍茹夫工厂案》¹² 中阐明的全面赔偿的根本原则应同样适用于国际组织。他认为，豁免国际组织对其国际不法行为的后果需作出的赔偿将是荒唐的，这等于说，国际机构将有权无视国际法规定的义务（见 A/CN.4/583，第 22 段）。

虽然结果无疑是明显的，但是人们对确切的基本推理可能感到疑惑。看来，国际组织的违反义务行为也会产生赔偿责任，因为国际组织首先是作为国际法的主体被允许参加国际关系的。换言之，国际组织对其不法行为进行赔偿的义务与其按照国际法采取行动的能力相对应，亦即没有责任就没有权力。从这一角度来看，如果一类行为体（国家）的国际不法行为将面临比另一类行为体（国际组织）更加严厉的法律后果，那将的确是荒唐的。因此，赔偿义务的理由在于

⁸ 《拉格朗（德国诉美利坚合众国），2001 年 6 月 27 日判决，国际法院案例汇编（2001）》，第 512 至 514 页，第 123 至 125 段。

⁹ 同上，第 512 页，第 123 段。

¹⁰ 同上，第 512 至 513 页，第 124 段。

¹¹ 《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 10 号》（A/62/10），第 343 段，第 207 页。

¹² 《案件实质，常设国际法院，A 辑，1928 年，第 17 号》，第 47 页。

国际法作为旨在以非歧视方式对其主体的行为进行管理的法律制度所具有的性质和职能。

禁止化学武器组织

第 34 条至第 40 条涉及伤害赔偿。正如关于国家对国际不法行为责任条款（见大会第 56/83 号决议，附件）所规定，关于国际组织的责任的条款草案也确定了国际不法行为的三种赔偿形式，即恢复原状、补偿和抵偿。

条款草案案文考虑到了下列主张：实施有关违反行为的国际组织的首要责任是恢复违反之前的原状。但是，如果不能在物质上恢复原状或恢复原状不合比例，该组织必须提供道义或物质补偿。草案第 40 条(1)款指出，一国际不法行为的责任国际组织有义务抵偿该行为造成的损失，“如果这种损失不能以恢复原状或补偿的方式得到赔偿”。¹³ 从表面上看，条款草案规定的三种赔偿形式之间存在恢复原状、赔偿和抵偿的先后次序。因此，如果无法恢复原状，实施违反行为的组织应该予以赔偿，如果不能恢复原状，又不能赔偿，那么抵偿就将成为违反行为的法律后果。

世界卫生组织

第 34 条草案的评注指出，有时国际组织因不愿承认把自身的国际责任作为赔偿基础而作出特准赔偿。¹⁴ 这种说法一般说来可能是正确的，但应指出世界卫生组织作出赔偿是因为根据组织适用规章不存在赔偿的法律基础，但是感到出于人道主义或公平原因进行赔偿为适当之举。因此，这种赔付不是为规避责任而采取的理赔形式，而是与组织责任并无关联的自愿赔付。这方面的例子包括，为参加世卫组织协调开展的脊髓灰质炎活动的志愿者的伤亡提供的赔付。在这种情况下，世卫组织并不承担对这些伤亡进行赔偿的合同义务，赔付是出于人道主义原因。

D. 第 43 条草案——确保有效履行赔偿义务

3. 委员会第五十九届会议临时通过的第 43 条草案案文如下：

第 43 条

确保有效履行赔偿义务

责任国际组织成员必须按照有关组织规章采取一切适当措施，向该组织提供有效履行本章之下义务的手段。¹⁵

¹³ 见《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 10 号》(A/62/10) 第 343 段。

¹⁴ 同上，第 204 页。

¹⁵ 见《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 10 号》(A/62/10) 第 343 段。

欧洲联盟委员会

原则是可以接受的，语言似乎是令人满意的，但问题是这一新的条款草案的位置是否恰当。目前，第 43 条草案的位置是在关于损害赔偿问题的第二章的末尾。第二章的主要议题是赔偿的不同形式、利息和减轻的情节。但是，也可以把成员国的这项额外义务看作是第一章范围内的一项一般原则。如果采取这一观点，那么把第 43 条草案的案文放在作为第 34 条草案新的第 3 段的位置则更为恰当。由此产生的后果是，需对案文稍加修改：如果要把这项规定挪到第一章，就必须删除第 43 条草案提及的“本章”。

国际海事组织

拟议条款将把关于“国家对国际不法行为的责任”的条款草案的范围扩大到“国际组织的责任”。需要提出评论意见的（第 43 条草案）主要规定涉及“确保有效履行赔偿义务”[……]。我们的理解是，该条款在有关国际组织被认为违反了国际义务的案例中将具有效力（即，如果一组织的机关或代理的行为“不符合一项国际义务对它的要求”，该组织即违背了该项国际义务，“而不论该项义务的起源或特性为何”）。关于阈值问题，我们希望澄清：(a) 将采用何种程序来确定违反行为的发生；(b) 如何确定赔偿的额度/形式；以及(c) 这一情况与《专门机构特权和豁免公约》有何联系（关于第 39 条的评注在谈及 1960 年代刚果境内的活动时曾经提及，但没有对拟议条款作出解释）。

禁止化学武器组织

关于第 43 条草案，我们认为，在条款草案中规定成员国有义务采取一切适当措施使组织能够有效履行义务的做法虽然可取，但等同于国际法的逐渐发展。因此，考虑这种适当措施可能包含的内容也许也是有益的，在相关组织的组织法没有提及这一点的情况下特别如此。这种措施可以包括赋予相关组织在其认为必要之时要求成员国提供捐款的权利，以及明确提及成员国有义务在财政上予以合作，使组织能够对实施的不法行为进行适当赔偿。

世界卫生组织

世界卫生组织支持列入案文已经起草委员会核准的第 43 条草案。虽然在原则上国际组织的成员对该组织的行为不承担剩余责任，但在实践上国际组织可能在违反国际义务的行为进行赔偿时缺乏必要的财政资源。产生这种情况的主要原因是，国际组织采用成员摊款和一般指定用途的自愿捐款的方式来筹措经费。因此，一个提醒成员承诺帮助组织履行国际义务的解释性条款无疑是有益的。

世界贸易组织

关于第 43 条草案，在责任国际组织成员有义务根据组织规章采取一切适当措施使组织能够有效履行赔偿义务方面，我们收到了就委员会报告所载意见提出的下列评论：

我们倾向于支持草案的当前案文，而非第 510 号脚注中的拟议案文。¹⁶ 主要原因是，本组织具有“成员驱动”性质；据此，本组织总干事和秘书处在成员赋予的有限的执行权之外启动世界贸易组织行动的权力十分有限。我们认为，一种义务，比如向一国或另一国际组织作出财政赔偿的义务，将需得到我们成员的事先同意。在世界贸易组织实施不法行为时，一种对我们成员具有直接约束力的义务，将可能更好地确保对不法行为的后果采取赔偿行动。我们注意到评注的内容，特别是第 6 和第 7 项的内容，但我们也关切地注意到，如果组织内部规章中没有明示规定弥补不法行为后果的义务，就可援引第 43 条草案“按照组织规章”一语来限制成员的义务。

E. 严重违背依一般国际法强制性规范承担的义务

欧洲联盟委员会

[……]特别报告员指出，在国际组织的国际不法行为严重违背依一般国际法强制性规范承担的义务时，国际组织面临的后果应当与国家相同。出于上述同样原因（见第二.B 节），这一类推在理论上的确是站得住脚的。

在这方面的一个棘手问题是，条款草案是否应该特别强调，一个国际组织的会员国有义务制止该组织的违反行为。很难制定一项对一国际组织所有成员均同等适用的规则，因为只有参与一个特别机构的成员在该机构实施了被指称的不法行为的情况下方可采取适当的补救行动。因此，特别报告员完全有理由，不试图在条款草案中规定责任组织的成员应承担的具体义务（见 A/CN.4/583，第 58 段），而是将这一问题留给组织的有关规则处理。

最后，国际组织也（象国家一样）有义务不承认一项严重违反行为所造成的情形为合法（条款草案第 45 条第 2 款）。在这方面，特别报告员正确地提到欧共体及其成员国 1991 年发表的宣言。¹⁷ 应当指出，这是该国际组织及其成员（而不仅是其成员，特别报告员的提法有误（见 A/CN.4/583，第 64 段））就当时特定情况的一项联合声明。因此，该声明也构成作为一个国际组织的欧洲共同体的实践的一部分。

¹⁶ [见《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 10 号》(A/62/10)。脚注内容为：一些委员提出、讨论并支持了下列案文：“责任国际组织应按照其规章采取一切适当措施，确保其成员向该组织提供有效履行本章之下义务的手段”。]

¹⁷ 《国际法材料》，第 31 卷（1992），第 1486 至 1487 页。

F. 国际法委员会第五十九届会议报告第三章 D 节提出的具体问题

1. 一国际组织在另一个组织违背了对整个国际社会承担的一项义务的情况下援引有关责任

欧洲联盟委员会

在一国际组织违背了对整个国际社会承担的一项义务的情况下，其他组织应当在原则上，有权要求责任组织停止国际不法行为，并向受害人或被违背义务的受益人履行赔偿义务。

另见下文关于反措施的 F.2 节。

禁止化学武器组织

根据关于国家对国际不法行为的责任条款第 48 条，只有“受害国”可以要求停止国际不法行为，并要求承诺和保证不重复，以及履行赔偿义务。而受害国以外的国家则不能要求以恢复原状或补偿的形式进行赔偿。我们认为，国际组织的情况颇为不同，它们的地位比国家受到更多限制。对于国际组织而言，其援引违背对整个国际社会承担的义务的承担责任的能力，可能取决于相关组织的组织条例所规定的活动范围。因此，每一个“有关”国际组织均有权援引这一责任，并要求停止影响到它的组织条例所规定的任务授权的不法行为。关于索赔问题，有关组织只有在其可被认为是“受害方”的情况下方可要求恢复原状或者补偿。

另外，这个问题仅指其他国际组织援引一个国际组织的承担责任的能力问题。不过，与“其他国际组织”不同的国家不能援引一个国际组织的责任，似乎没有任何理由。

世界卫生组织

首先，难以想象一个国际组织在关于国家责任的第 48 条规定的范围内违背对整个国际社会所承担的义务。但是如果这种情况确实发生，则其他国际组织是否可以要求停止该行为、不重复和履行义务，这取决于有关组织的适用规则。与国家不同，国际组织是其成员建立的，为共同利益而履行其规则规定的若干职能的功能性实体。国际组织是否可以采取某些行动，即使是针对如第 48 条所设想的违背国际义务行为采取的行动，将取决于这些规则是否适用。当然这些规则也包括其主管理事机构的决定。世界卫生组织注意到，其他组织也就第 45 条草案发表了类似意见。

世界贸易组织

委员会 2007 年报告第 30(a) 段提出了一个问题，即如果一个国际组织违背了其对整个国际社会承担的一项义务（见上文第 1 段），其他组织或其他一些组织

是否有权要求停止国际不法行为，并赔偿受害国或被违背义务的受益人，对此我们简要评论如下：

虽然从法律上讲，在此情况下没有特定理由不将对国家适用的制度适用于国际组织，但是我们感到关切的是，与关于国家责任的第 48 条类似的条款可能对国际组织执行其任务以及它们在执行这些任务的过程中一旦违背国际法是否能够继续生存产生何种影响。多重索赔的风险的确存在，这可能会影响到这些国际组织在复杂法律环境中发起新行动的意愿，以免遭致大量法律索赔。而且，多重索赔可能挤占国际组织本应用于其原有任务的资源。

我们基本认为，由于国际组织的设立通常是为了促进共同目标，因此它们被视为负有责任的情况，或者它们可能面临索赔或反措施的情况，都应当比国家违背国际义务的情况受到更多限制。但是，由于目前的条款草案只是泛泛规定，要做到这一点可能不是很容易。

2. 国际组织诉诸反措施

欧洲联盟委员会

针对违背对整个国际社会承担的国际义务的行为采取反措施的权利，与国际法的分散执行的概念密切相关。由于缺乏中央机构，国际社会作为一个整体不能自行采取行动，而只有国际社会各成员，方可作为国际社会的利益代表国际社会针对违法人采取行动。在欧洲联盟委员会看来，这一权利在原则上属于国际社会所有成员，包括作为国际法主体的国际组织。但是同时，国际组织只是受其章程委托，实施特定职能，保护特定利益。在被违背义务所涉事项不属于该组织的权力和职能范围时，将没有令人信服的理由允许该组织采取分散的强制性行动。例如很难想象原在一个军事同盟违背可能对整个国际社会承诺的对国际人道主义法的一项根本保障时，让一个技术性运输组织制裁该军事同盟。因此，似乎应当将一个国际组织对另一个国际组织采取反措施的权利限制于前者有保护后者所违背义务的相关利益的法定职能的情况。

总之，欧洲联盟委员会认为：

[……] (b) 一个受害的国际组织若有意诉诸反措施，应当受到比关于国家对国际不法行为的责任的第 49 至 53 条所列限制更多的限制，即它只能在其拥有保护被违背的对整个国际社会承担的义务所涉利益的法定职能的情况下，方可诉诸反措施。

禁止化学武器组织

目前无评论。

世界卫生组织

在诉诸反措施的问题上，国际组织将在原则上与国家一样受到关于国家对国际不法行为的责任的第 49 至 53 条所述限制。尽管一般如此，某些规定似乎在实践中很少与国际组织有关，尤其是关于不受反措施影响的义务的第 50 条的规定。考虑到其特殊地位、任务性质及其监督机制，国际组织似乎不大可能会违背这些义务。

世界贸易组织

关于委员会 2007 年报告第 30(b)段所提出的有关反措施的问题（见上文第 1 段），我们只想指出，在一些情况下，国际组织本身无法采取反措施，而只能允许其成员采取这类反措施。在一些情况下，这种反措施可能违背成员根据国际组织规则所承担的义务，可能需要特别减损。即使根据某一特定条约的规定是允许的，反措施也可能违背其他国际义务，因此有可能使授权采取这种反措施的组织 and 实施这类反措施的国家产生赔偿责任。我们一般也认为，如果国际组织对其他国际组织采取反措施会挤占该组织本应用于其原有任务的资源，则不应让国际组织这么做。
