



国际法委员会

第六十一届会议

2009年5月4日至6月5日和7月6日
至8月7日，日内瓦

国际组织的责任

从各国际组织收到的评论和意见

目录

	页次
一. 导言	2
二. 从国际组织收到的评论和意见	2
A. 一般性意见	2
B. 援引国际组织的责任——一般性意见	3
C. 第 46 条草案——一受害国或国际组织援引责任	4
D. 第 48 条草案——索偿的可受理性	5
E. 第 49 条草案——援引责任权利的丧失	5
F. 第 50 条草案——数个受害国或国际组织	6
G. 第 51 条草案——数个责任国或国际组织	6
H. 第 52 条草案——受害国以外的国家或受害国际组织以外的国际组织援引责任	7
I. 反措施	8



一. 引言

1. 国际法委员会第五十五届会议请秘书处每年将委员会报告中关于“国际组织的责任”这一专题的部分发给国际组织，以征求意见。¹ 根据这一请求，邀请一些选定的国际组织就委员会 2003、2004、2005、2006、2007 和 2008 年报告相关部分提交评论。² 最近，委员会就其 2008 年报告³ 第七章以及该报告第 29 和 30 段所述特别关心的问题⁴ 征求评论。

2. 截至 2009 年 3 月 15 日，收到下列五个国际组织的书面评论(括号中为提交日期)：国际海事组织(海事组织)(2009 年 1 月 15 日)；国际货币基金组织(2009 年 2 月 27 日)；禁止化学武器组织(2009 年 1 月 13 日)；联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)(2009 年 1 月 12 日)；世界卫生组织(世卫组织)(2009 年 2 月 4 日)。这些评论载于下文第二节，按专题分列。国际原子能机构在 2009 年 1 月 6 日提交的信函中指出目前没有任何评论要提出。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

国际货币基金组织

我们注意到特别报告员的建议，在完成一读之前，应当参照从各国和国际组织收到的所有评论，对委员会暂时通过的条款草案案文进行审查。应当忆及我们以往的评论⁵ 以及若干其他国际组织的相似评论，认为审议国际组织的国际责任时，一个中心问题就是国际组织与国家不同，不具有一般管辖权。因此，正如委员会在其暂时通过的两项条款草案中认识到，不能要求国际组织在其任务规定之

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 截至 2008 年 4 月 15 日收到的国际组织书面评论载于 A/CN.4/545、A/CN.4/556、A/CN.4/568 和 Add.1、A/CN.4/582 和 A/CN.4/593 和 Add.1 号文件。

³ 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 10 号》(A/63/10)。

⁴ 2008 年报告第 29 和 30 段案文如下：

29. 委员会欢迎各国政府和国际组织就关于援引国际组织责任的第 46 至 53 条草案提出评论和意见。

30. 委员会还欢迎结合第七章所载的有关这些问题的讨论，就针对国际组织的反措施方面的问题提出评论。

⁵ 见 A/CN.4/545、A/CN.4/556 和 A/CN.4/582 号文件。

外采取行动。⁶ 我们认为，这一见解应当纳入若干其他条款草案，而特别报告员关于在一读结束之前进行审查的建议正是这样做的好机会。我们还认为，既然国际组织的任务规定是由国际协定建立，因此，这些组织明确符合此类条约的行为应通常被认为符合国际法。

我们希望委员会能够就这一建议采取后续行动，组织召开一次国际组织法律顾问会议，具体讨论这些评论以及其他评论提出的各项问题，⁷ 我们将很高兴参加这样一次会议。

世界卫生组织

首先，我们祝贺委员会和特别报告员仅用了六年时间就几乎完成了条款草案的一读。与此同时，委员会邀请若干国际组织的法律顾问参加委员会的讨论，讨论内容涉及国际组织的责任的一整套条款草案，并讨论委员会和特别报告员到目前为止所采取的工作方法，对此我们也表示欢迎。正如国际组织在本项目期间所作的若干评论所显示，国际组织关心的是要确保有关国际组织责任的法律编纂能充分体现这些组织作为国际法主体的特点，而且对于这些组织充分、顺利履行其各自法定职能不能形成妨害。这一关切之所以特别具有相关意义，是因为委员会采取的做法是以有关国家对国际不法行为的责任的条款草案为范本，而有关国际组织的责任诸多方面的做法十分缺乏，或根本不存在，有关这一领域的法律与有关国家责任的法律相比，其地位尚未确定下来。

B. 援引国际组织的责任——一般性意见

国际海事组织

我们高兴地注意到国际法委员会审议了特别报告员加亚先生关于国际组织的责任这一专题的第六次报告，并暂时通过了八个条款草案，从而就这一专题取得了实质性进展。我们祝贺委员会取得的成就，并特别赞扬加亚先生所做的工作。

我们想做一般性简要评论如下。

我们看到，这些条款草案的措辞是参照了有关国家责任的相关条款，做了必要的修改，并辅之以诸如欧洲联盟等国际组织的观点和做法。

我们认为，有关国家责任的既定规则在类似情况下可以适用于国际组织的责任。不过，欧洲联盟是一个区域性经济一体化组织，其成员某些事项的专属管辖

⁶ 《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 10 号》(A/62/10)，第 219 页(对第 45 条草案第 4 款的评论)和《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 10 号》(A/63/10)，第 294 和 298 段(第 52 条草案第 3 款及其评论第 10 段)。

⁷ 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 10 号》(A/63/10)，第 257 页。

权已经移交给该联盟，在性质上与诸如国际海事组织等联合国专门机构完全不同。因此，适用于欧洲联盟的原则未必适用于海事组织。

海事组织是联合国的一个常规机构，其任务是履行其章程规定的某些职能，服务于其成员国和海运业的共同利益。但组织是否能够采取行动主要取决于其章程、本组织主持制定的条约及非条约文书的适用以及本组织理事机构所作决定。本组织理事机构还负责严格监督本组织的各项活动。

在目前阶段，我们尚不清楚条款草案如何适用于海事组织所开展的各项活动，也不清楚这些条款草案与《维也纳条约法公约》以及《专门机构特权和豁免公约》之间的关系。同时也很难设想出可以引起本组织可能适用条款草案的情形。

因此，我们支持关于召开一次委员会与国际组织法律顾问会议的建议，以便对条款草案引起的各种问题进行具体讨论，包括反措施问题。

禁止化学武器组织

我们认为，报告第三章 B 和第七章所涉范围甚广，包括国际组织的国际责任所引起的众多问题，这些问题在有关国家对国际不法行为的责任的条款中以类似方式得到处理(见大会 56/83 号决议，附件)。关于第 46 条至第 53 条草案，我们注意到，这些条款草案是以有关国家责任的相关条款为范本，在此基础上做了一些调整。我们认为，这些调整是适当的。

世界卫生组织

关于第 46 条至第 53 条草案，其中大多数并不引起特别问题，因为这些条款草案重复了有关国家责任的相关条款，在所涉问题方面，国家和国际组织之间似乎没有必要特别区分。与此同时，这些条款中有些在适用国际组织方面可能存在实际困难。

C. 第 46 条草案——一受害国或国际组织援引责任

3. 委员会第六十届会议暂时通过的第 46 条草案案文如下：

第 46 条

一受害国或国际组织援引责任

一国或一国际组织有权作为受害国或受害国际组织援引另一国际组织的责任，如果被违反的义务是：

(a) 单独地对该国或前一国际组织承担的义务；

(b) 对包括该国或前一国际组织在内的若干国家或国际组织或对整个国际社会承担的义务，而且对该义务的违反：

(一) 特别影响到该国或该国际组织；或

(二) 具有如此性质以致就继续履行该义务而言，会根本改变对其承担该义务的所有其他国家和国际组织的地位。⁸

联合国教育、科学及文化组织

第 46 条 (b) 设想的情形是对若干国家或国际组织或对国际社会承担的义务的违反。在这方面，教科文组织认为，第 46 条 (b) (二) 规定的对义务的违反应当是“具有如此性质以致会改变所有其他国家或国际组织的地位”，而不是“所有其他国家和国际组织”。

D. 第 48 条草案——索偿的可受理性

4. 委员会第六十届会议暂时通过的第 48 条草案案文如下：

第 48 条

求偿要求的可受理性

1. 如果求偿要求的提出不符合应适用的国籍规则，受害国不得援引国际组织的责任。

2. 如果用尽当地救济的规则适用于一项求偿要求，那么在未用尽一国际组织提供的任何可利用的有效救济时，受害国或国际组织不得援引该组织的责任。⁹

禁止化学武器组织

我们注意到委员会决定就索偿国籍问题不纳入与关于国家责任的第 44 条规定相似的条款。在分析该问题时，委员会不妨考虑没有这一规则的实际后果。当一个国家的个人因一个国际组织违反国际法的行为而遭受损害，而该国无法通过正常渠道获得赔偿时，这一规则具有特别重要的意义。我们认为这一问题不仅涉及司法机关的管辖权或索偿的可受理性，而且是适用情况下援引责任的一般条件。

E. 第 49 条草案——援引责任权利的丧失

5. 委员会第六十届会议暂时通过的第 49 条草案案文如下：

第 49 条

援引责任权利的丧失

在下列情况下不得援引一国际组织的责任：

⁸ 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 10 号》(A/63/10)，第 164 段。

⁹ 同上。

(a) 受害国或国际组织已有效地放弃求偿要求；

(b) 受害国或国际组织基于其行为应被视为已有效地默认其要求失效。¹⁰

世界卫生组织

很难确定第 49 条规定的国际组织以有效方式放弃索偿或做出默许，因为按照一个组织的相关规则确定其各机构管辖权的归属可能很复杂。我们注意到对该条款的评注认识到了这些困难。

F. 第 50 条草案——数个受害国或国际组织

6. 委员会第六十届会议暂时通过的第 50 条草案案文如下：

第 50 条

数个受害国或国际组织

在数个国家或国际组织由于一个国际组织的同一国际不法行为而受害的情况下，每一受害国或国际组织可分别援引该国际组织对该国际不法行为的责任。¹¹

联合国教育、科学及文化组织

教科文组织注意到国际法委员会的评注和本条款的措辞似乎矛盾。事实上，委员会在评注中明确说明该条款是设想以下情况：(a) 有数个受害国；(b) 有数个受害国际组织；(c) 有一个或多个受害国和一个或多个受害组织。但是，就其目前措辞看，第 50 条并未预见有一个或多个受害国和一个或多个受害组织的情形。因此，教科文组织认为如果本条款设想后一种情况，句子第一部分的措辞就应改为“如果数个国家和(或)国际组织”。但如果意图是设想仅有数个受害国或数个受害组织的情况，则应修改 C 部分的评注，以排除第三种可能情况。

G. 第 51 条草案——数个责任国或国际组织

7. 委员会第六十届会议暂时通过的第 51 条草案案文如下：

第 51 条

数个责任国或国际组织

1. 在一个国际组织和一个或更多国家或其他组织对同一国际不法行为负有责任的情况下，可援引每个国家或国际组织涉及该行为的责任。

2. 只有在援引主要责任未导致赔偿的情况下，方可援引如第 29 条草案所述的次要责任。

¹⁰ 同上。

¹¹ 同上。

3. 第 1 和第 2 款：

(a) 不允许任何受害国或国际组织获得多于其所受损失的赔偿；

(b) 不妨碍提供赔偿的国家或国际组织对其他责任国或国际组织可能拥有的任何追索权利。¹²

联合国教育、科学及文化组织

国际法委员会认为，本条款设想一个国际组织与一个或多个其他实体——可以是国际组织也可以是国家——共同对一种不法行为负责的情况。教科文组织认为，尽管第 51 条第 1 款中的“其他”一词可以指“国际”组织，但更可取的做法是明确说明这些“其他组织”一定是国际性的。

H. 第 52 条草案——受害国以外的国家或受害国际组织以外的国际组织援引责任

8. 委员会第六十届会议暂时通过的第 52 条草案案文如下：

第 52 条

受害国以外的国家或受害国际组织以外的国际组织援引责任

1. 受害国或国际组织以外的国家或国际组织有权按照第 4 款援引另一国际组织的责任，条件是被违背的义务是针对包括援引责任的国家或组织在内的国家或国际组织集团承担的、并是为保护该集团的集体利益而确立的。

2. 受害国以外的国家有权按照第 4 款援引国际组织的责任，条件是被违背的义务是对整个国际社会承担的。

3. 不属于受害国际组织的国际组织有权按照第 4 款援引另一国际组织的责任，条件是被违背的义务是对整个国际社会承担的，而且保护该义务所基于的国际社会利益是援引责任的国际组织担负的一部分职责。

4. 有权按照第 1 至第 3 款援引责任的国家或国际组织可要求责任国际组织：

(a) 按照第 33 条草案的规定，停止国际不法行为，并提供不重犯的承诺和保证；并且

(b) 按照第二部分的规定履行向受害国或国际组织或被违背之义务的受益人提供赔偿的义务。

5. 受害国或国际组织按照第 47 条、第 48 条第 2 款和第 49 条草案援引责任的条件同样适用于有权按照第 1 款至第 4 款规定援引责任的国家或国际组织。¹³

¹² 同上。

世界卫生组织

我们认为，第 52 条草案对国际组织的适用性也存在类似的实际和概念上的困难。比如，鉴于国际组织的地位是职责有限且各不相同的国际实体，很难确定对一个国际组织集团不加区分承担的义务，除非国际组织是同一条约的缔约方，以及一个国际组织违背了普遍适用于国际法任一主体的强制性规范，而后一种情况不太可能出现。因此，在这种情况下，援引自与国家责任相关、表面上似乎很容易转用到国际组织的规定，其结果很可能是适用性有问题或者没有多大实际意义。

I. 反措施

联合国教育、科学及文化组织

教科文组织决不反对纳入关于反措施的条款草案。但是，教科文组织将对国际法委员会第六十届会议报告中提出的各种问题做出回应。

教科文组织对关于反措施的目的和限制的第 52 条草案¹⁴没有特别反对意见。尤其是，教科文组织同意第 52 条草案第 4 款和第 5 款中所用的“只有在¹³不违背(……)组织的规则时”的措辞。教科文组织支持不仅提及组织的规则，考虑到国际组织的规则通常不特别规定反措施，还应提及国际组织的受害成员可能诉诸组织规则未明确许可的反措施。

关于第 55 条草案第 3 款(b)，¹⁵与采取反措施有关的条件，教科文组织同意提议将例外扩展到法院或法庭以外的机构待处理的争端，条件是该机构有能力做出对当事各方有约束力的决定。

关于第 57 条草案，¹⁶教科文组织同意重新起草该条款的提议，并认为为明确起见，不应在同一条款中涉及有关“合法措施”和“反措施”的规定。

世界卫生组织

关于反措施这一敏感专题，世界卫生组织同意委员会一些成员的观点，即在引入针对国际组织的反措施条款时需要特别谨慎。世卫组织原则上同意特别报告员的说法，即没有绝对理由应使违背国际义务的国际组织免于受害国或受害国际组织为使前者履行其义务而采取反措施。相反，剥夺因另一国际组织违背国际义

¹³ 同上。

¹⁴ 特别报告员提议的第 52 条草案案文见《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 10 号》(A/63/10)，第 141 段，脚注 567。

¹⁵ 特别报告员提议的第 55 条草案案文见《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 10 号》(A/63/10)，第 141 段，脚注 570。

¹⁶ 特别报告员提议的第 57 条草案案文见《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 10 号》(A/63/10)，第 142 段，脚注 572。

务而受到伤害的国际组织采取报复性措施以使前者履行其义务的可能性似乎是不合逻辑的。

即便如此，应注意到对于准普遍成员制国际组织，诸如联合国系统中的那些组织，各个成员国对其采取反措施的可能性受到这些组织的规则运行的严重限制，使之在很大程度上不可能，或者受特别法约束，因而不在于本条款草案的规定范围之内，除非是相关组织的规则不妨碍其成员国采取反措施。

关于国际组织对其他组织实际可以采取的反措施，世界卫生组织同意委员会一些成员的观点，即将其限制在拒绝履行现有条约关系下的合同义务。一般包括通过执行联合活动、资助其他组织的某些活动、在涉及共同利益的问题上提供资料和信息或咨询等方式在各方面与责任组织合作的义务。同时，虽然采取这些措施理论上是可能的，但应考虑到规定这些义务不是为了责任组织的利益，而是为了两个组织行使其各自的法定职责以为其成员国或民众带来福祉。鉴于其公共和职能性质，国际组织很难中止履行这类义务。

最后，条款草案中可能纳入的任何反措施规定应最大程度地减少被滥用的可能性，尤其考虑到从法律和政治角度讲，各个国家和国际组织的立场不同。实际上，不管是不是国际组织的成员，国家对国际组织采用作为反措施的措施比反之可能更容易。例如，一个捐助国政府可能因一个国际组织未履行其在捐助协定或项目协定下的一些义务而拒绝继续按照同一协定资助该组织的某些活动。这一措施会严重影响该组织继续开展公共性质和符合公共利益的活动的可能性。从法律和实际操作上讲，对一个组织而言，设想在数个国际组织章程规定的制裁，包括未缴摊款即丧失选举权外，对违背其资助某些活动的义务的援助国政府进行报复难度更大。相关组织通常是因为缺乏财政资源才中止活动；如果将这视为反措施，则劝导捐助方履行义务可能是无效的，并且会对这些活动受益人的利益产生不利影响。