



大会

Distr.: General
14 February 2011
Chinese
Original: English/French/Spanish

国际法委员会

第六十三届会议

2011年4月26日至6月3日和
7月4日至8月12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

	页次
一. 导言	6
二. 从各国政府收到的评论和意见	6
A. 一般评论	6
奥地利	6
古巴	8
德国	8
葡萄牙	8
B. 对条款草案的具体评论	9
1. 第1条草案 – 本条款草案的范围	
德国	9



2. 第 2 条草案 - 用语	
奥地利.....	9
比利时.....	10
古巴.....	11
葡萄牙.....	11
3. 一般评论(第二部分——第一章)	
德国.....	11
4. 第 3 条草案 - 国际组织对其国际不法行为的责任	
古巴.....	12
5. 第 4 条草案 - 国际组织国际不法行为的要素	
古巴.....	12
6. 一般评论(第二部分——第二章)	
德国.....	12
7. 第 6 条草案 - 一国或一国际组织交由另一国际组织支配的机关或代理人的行为	
奥地利.....	13
比利时.....	13
德国.....	14
8. 第 8 条草案 - 被国际组织承认并当作自身行为的行为	
萨尔瓦多.....	14
9. 第 9 条草案 - 违反国际义务行为的存在	
葡萄牙.....	15
10. 一般评论(第二部分——第四章)	
古巴.....	15
11. 第 13 条草案 - 援助或协助实施国际不法行为	
古巴.....	16

12. 第 14 条草案 – 指挥和控制国际不法行为的实施	
比利时.....	16
古巴.....	16
13. 第 15 条草案 – 胁迫一国或另一国际组织	
德国.....	16
14. 第 16 条草案 – 针对成员国和成员国际组织的决定、授权和建议	
奥地利.....	17
比利时.....	18
德国.....	18
15. 第 19 条草案 – 同意	
奥地利.....	18
16. 第 20 条草案 – 自卫	
奥地利.....	19
17. 第 21 条草案 – 反措施	
奥地利.....	19
德国.....	20
葡萄牙.....	21
18. 第 24 条草案 – 必要性	
奥地利.....	21
古巴.....	22
德国.....	22
19. 第 39 条草案 – 确保有效履行赔偿义务	
奥地利.....	22
德国.....	24
葡萄牙.....	24

20. 第 42 条草案 - 受害国或国际组织援引责任	
奥地利.....	25
21. 第 44 条草案 - 索赔要求的可受理性	
奥地利.....	25
萨尔瓦多.....	26
22. 第 47 条草案 - 数个责任国或国际组织	
德国.....	27
23. 第 48 条草案 - 受害国或国际组织以外的国家或国际组织援引责任	
德国.....	27
24. 第 50 条草案 - 反措施的目的和限制	
奥地利.....	28
德国.....	28
25. 第 51 条草案 - 国际组织成员采取的反措施	
德国.....	28
26. 第 52 条草案 - 不受反措施影响的义务	
萨尔瓦多.....	29
27. 第 56 条草案 - 受害国或国际组织以外的实体采取措施	
古巴.....	31
28. 第 57 条草案 - 国家援助或协助国际组织实施国际不法行为	
比利时.....	31
29. 第 58 条草案 - 国家指挥和控制国际组织实施国际不法行为	
奥地利.....	32
30. 第 59 条草案 - 国家胁迫国际组织	
奥地利.....	32
31. 第 60 条草案 - 寻求避免遵守义务的成员国的责任	
奥地利.....	32

比利时	33
德国	33
32. 第 61 条草案 - 国际组织成员国对该组织国际不法行为的责任	
奥地利	34
德国	34
33. 第 63 条草案 - 特别法	
比利时	36
德国	36
34. 第 66 条草案 - 《联合国宪章》	
葡萄牙	36

一. 引言

1. 国际法委员会在 2009 年第六十一届会议上一读通过了国际组织的责任条款草案(A/64/10, 第 50 段), 并在其报告第 48 段中决定根据章程第 16 至 21 条, 请秘书长将条款草案转交各国政府和国际组织¹ 征求评论和意见, 还要求在 2011 年 1 月 1 日前将此类评论和意见提交秘书长。大会在第 64/114 号决议第 5 段中提醒各国政府注意向委员会提供对条款草案的评论和意见的重要性。秘书长于 2010 年 1 月 22 日向各国政府发出照会, 转递了条款草案。

2. 截至 2011 年 2 月 11 日, 已收到奥地利(2010 年 12 月 14 日)、比利时(2011 年 2 月 22 日)、古巴(2010 年 11 月 5 日)、萨尔瓦多(2010 年 11 月 3 日)、德国(2010 年 12 月 23 日)和葡萄牙(2010 年 1 月 28 日和 12 月 20 日)的书面答复。从这些国家政府收到的评论和意见将在第二节中按主题顺序转述, 先是一般评论, 然后是针对具体条款草案的评论。

二. 从各国政府收到的评论和意见

A. 一般评论

奥地利

[原件: 英文]

1. 奥地利一贯强调这一专题的复杂性, 认为需要深入分析国际组织与成员国之间的关系、国际组织与第三国或其他国际组织的关系以及国际组织的多样性, 包括权限范围。国际组织之间在这些领域差别很大, 只有予以重视, 才能解决国际组织对国际不法行为的责任在何种程度上可以用一种统一的规范制度来制约的问题。迄今为止的法理文献和实践在这些问题上存有分歧。

2. 造成这些差异的一个原因是, 国家创建国际组织出于不同目的, 国际组织与成员国之间的关系也因此有所不同。纯粹出于会议目的, 作为讨论场所成立的国际组织, 与旨在开展维持和平行动等活动的国际组织有着很大差别。在前一种情况中, 主要责任仍在于成员国, 而在后一种情况中, 国际组织本身要对可能引起责任问题的行为负责。

¹ 国际组织提出的评论, 见 A/CN.4/637 号文件。

3. 由于国家与国际组织之间在法律和政治性质以及程序上有所不同，拟订责任制度时需倍加小心。原则上讲，国家在国际舞台上独立的行为体，而国际组织的行为则由成员国控制。而且，国际组织的行为通常要对成员国负责。成员国还可以代表国际组织行事。因此，责任(也含赔偿责任)问题同国际组织与成员国之间的特定相互关系密切相关。忽视或解除这些特定关系，都有可能留下概念上的空白。

4. 此外，还可以在成员国、已与国际组织建立联系的第三国以及已明确拒绝建立这一联系的第三国的法律地位之间作出明确区分。与有关国家责任的法律相比，这一区分对有关国际组织的法律至关重要，因为国际组织的任务授权和能力有限，而且还存在承认国际组织后产生的法律效力的问题。

5. 另外，还需要区分国际组织对成员国的责任和国际组织对第三国的责任。这牵涉到国际组织的主观或客观人格问题。在关于执行联合国职务时所受伤害赔偿案的咨询意见中，国际法院从本组织的普世使命出发，推定联合国有权向非会员国提出索偿要求。² 现在的问题是，这一推定是否适用于不具普世性质的组织。本条款草案的评注中并没有透露，委员会是否认为所有国际组织都享有客观法律人格，任何组织都可以援引任何国家或其他组织的责任。

6. 此外，对于国际法规定的责任和任何其他法律制度规定的责任，似乎并没有一直作出清晰区分。评注中引述的案例有时牵涉到国内法律制度规定的责任或义务，例如锡理事会案的裁定。³ 从这些案件得出的论据能否适用于国际法规定的责任，必须作透彻研究，才能在本专题中作为参考。

7. 抛开这些需要特别考虑的根本性问题，将解读国家对国际不法行为的责任条款所载原则作为出发点似乎是合适的。通过这一办法可以逐一测试，对拥有完全法律人格的国家适用的规则，是否及如何适用于具有有限国际法律人格、而且功能或多或少直接出自成员国和非成员国意愿的组织。但随着这个专题的工作逐步推进，越来越多有关条款草案的建议对有关国家责任的原则是否适用于没有进一步作重大定性的组织提出了怀疑。值得注意的是，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》在通过20年后仍未生效，主要原因之一就是该公约涵盖的国际组织范围不明。

² 1949年国际法院案例汇编，第174页。

³ 1988年4月27日判决书，*MacLaine Watson & Co. Ltd. 诉贸工部*；*J. H. Rayner (Mincing Lane) Ltd. 诉贸工部*，载于国际法案例汇编，第80卷，第109页。

古巴

[原件：西班牙文]

1. 国际组织的责任条款草案首次提供了为逐渐发展确立理论性建议的成文规章，解释时将不可避免产生冲突。这些建议包括有关反措施概念及相关条件和限制的条款、严重违反国际法强制性规范、以及适用不同形式损害赔偿等。
2. 条款草案本身体现了为统一规范这一事项所作的重大努力。古巴还认为，考虑到这个问题的复杂性和革新性以及有关法律制度的种种不同意见，条款草案已经相当详尽。
3. 关于解决争端，古巴建议沿用 1996 年国家对国际不法行为的责任条款草案一读案中采用的解决程序。建立解释责任时的争端解决机制可以确保和平解决争端，对使用武力解决冲突情况下最终成为受害方的欠发达国家至为必要。

德国

[原件：英文]

德国认为一读通过的本条款草案基本令人满意。参照委员会在有关的国家责任领域已经采取的办法，本草案将有关国际组织责任的各种重要法律条款汇编成文。德国同意，考虑到国际组织相对于国家的独特性，采取与委员会处理国家责任专题时完全相同的办法是不可能的。因此，有必要拟订一些全新的条款，而其他条款也需要重新起草，才能适用于国际组织。由于国际组织提供的“一般”实践较少，权能受限而且千差万别，精确定义有关国际组织责任的法律似乎比确定有关国家责任的法律要难得多，本专题就变得更为复杂。加之又决定也同时处理国家对国际组织行为的责任，委员会条款草案的主题更增添了一层复杂性。

葡萄牙

[原件：英文]

1. 毫无疑问，总体而言，国家责任原则在援引责任方面适用于国际组织的责任。但是，本条款草案仍然过于紧跟国家责任条款，可能会因此造成委员会的工作偏离主要目标，即解决国际组织责任所产生的问题。继续这么做，甚至会造成解决方案的不连贯。因此，我们认为这种处理办法是没有必要和重复的，甚至会适得其反。
2. 相对于国家责任，葡萄牙仍然主张对国际组织责任所产生的具体问题采取更加突出重点的处理办法。分析应反映国家与国际组织之间存在的差别，而且与国家不同，国际组织的权限和权力以及与成员国的关系，在组织与组织之间有着很大差别。

B. 对条款草案的具体评论

第一部分

导言

1. 第 1 条草案 本条款草案的范围

德国

[原件：英文]

根据第 1 条草案评注第(1)段中的说明，本条款不处理与国家对国际组织可能负有的国际责任有关的问题，德国对此表示欢迎。这个问题的确属于国家责任范畴，所以并不适用目前摆在我们面前的条款，即使这些条款是在国家责任的基础上拟订也不能解决这个问题，因为这些条款只针对国家间关系。虽然如评注所言，在国家对国际组织负有责任的情形中，利用国家对国际不法行为的责任条款进行类推来弥补两套条款留下的空白是有可能的，但这个问题不属于本草案的范围。

2. 第 2 条草案 用语

奥地利

[原件：英文]

1. 奥地利支持委员会只针对政府间组织的处理办法，不论政府间组织是正式基于条约，还是基于共同意志的另一表述。试图超越这一点并将非政府组织包括在内，显然是不现实的。

2. 虽然第 2 条草案避免明确“界定”国际组织，但其中的“用语”仍会带来一些问题：

(a) 首先，了解一下根据国际条约创建但实际上相当初步的实体是否也应属于本条款草案的范围会很有意思，例如在人权和环境等领域为监测条约施行而设立的条约机构，或者秘书处。如果此类实体缔结总部协定但未予以遵行，谁应承担的责任？在大量相关实例中，可举在奥地利因斯布鲁克设立的《阿尔卑斯公约》常设秘书处为例。现在的普遍趋势是从实践的角度将它们视为国际组织。

(b) 其次，将“拥有自己国际法律人格”单独作为补充规定似乎成问题。“拥有国际法律人格”与其说是视为国际组织的前提条件，更像是成为国际组织的一个法律后果。学者们对这个问题有不同看法。但评注本身，特别是第 2 条草案评

注第(8)、(9)和(11)段引述的国际法院案例，似乎都支持国际组织拥有国际法律人格是成为此类组织的后果的观点。如果是这种情况，就不能将拥有国际法律人格这一修饰语用来限定属于这些条款草案适用范围的国际组织数目。这一点已在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》序言部分予以确认，其中提到“国际组织具有为执行其职务和实现其宗旨所必需的缔约能力”。基于这些原因，这一修饰语是多余的。

(c) 第三，奥地利作为多项国际公约的东道国，一直密切审视实践中的例子。欧洲安全与合作组织(欧安组织)的例子最为相关。委员会似乎承认欧安组织具有国际组织性质，因此是一个国际法律实体，但欧安组织内部就赋予其法律人格进行的谈判显示，该组织暂时还不是属于第2条草案适用范围的国际组织。不存在组织条约，不一定就意味着有另一项设立国际组织的“受国际法制约的文书”。欧安组织成员的反意见甚至认为不存在任何组成文书。此外，欧安组织的决议也不受国际法制约。我们认为，一个更相关的例子是1996年11月19日决议设立的全面禁止核试验条约组织筹备委员会，其国际法律人格没有争议。⁴

3. 第2条草案(c)分段将“代理人”一词界定为“该组织行事时所借助的”人，但这一措辞会让人怀疑在法律上是否可行。如果代理人的行为可归属国际组织，后者就是“借助此人”行事。换言之，“该组织行事时所借助的”这一表述确定了行为归属的法律后果或结果，但没有界定“代理人”一词。基于这个原因，(c)分段应一字不漏地将国际法院在关于执行联合国职务时所受损害赔偿案的咨询意见中给出的相关定义作为依据。因此，本条草案不如将国家对国际不法行为的责任条款第5条而非第4条作为依据。如此一来，这一定义就可以表述如下：

“国际组织的‘代理人’或‘机关’是指受该组织委托，履行或帮助履行该组织某项职能的人或实体，但以该代理人或机关在特定情况中以此种资格行事为条件。”

比利时

[原件：法文]

1. 比利时首先注意到，“代理人”一词的定义不够精确，可能最终会导致国际组织因为例如分包商的行为而承担责任的情况被过分扩大。
2. 比利时还注意到，“机关”的概念未作定义。
3. 比利时冒昧建议委员会，要么按照国家对国际不法行为的责任条款，特别是第5和第8条，重新表述这项规定，要么在本条草案评注中阐明并限定代理人的概念，要么将(c)分段修改如下：

⁴ 见1997年3月18日奥地利与全面禁止核试验条约组织筹备委员会之间的总部协定。

“‘代理人’一词包括该组织依照内部运行规则直接行事时所借助的官员和其他人或实体。”

古巴

[原件：西班牙文]

1. “国际组织”的定义不符合 1986 年 3 月 21 日《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》，也不符合国际法规则间保持一致的需要。1986 年维也纳公约规定了国际组织的政府间性质，而条款草案却通过列入本不应作为该定义组成部分的“其他实体”一词，将此类组织的范围扩大。
2. 古巴认为应维持 1986 年维也纳公约对国际组织的定义，以便在有关这个问题的国际法律文书之间保持更大的连贯和一致。

葡萄牙

[原件：英文]

关于“代理人”的定义，与通过的措辞相比，我们更喜欢特别报告员提议的措辞，因为它更加精确，而且还符合国际法院在 1949 年关于执行联合国职务时所受损害赔偿案的咨询意见中确定的判例。根据这一判例，“法院对‘代理人’一词作最广义的理解，也就是说，是指受该组织机关委托，履行或帮助履行该组织某项职能的任何人，不论其是否带薪官员，也不论其是否长期受雇”。⁵

第二部分

国际组织的国际不法行为

第一章

一般原则

3. 一般评论

德国

[原件：英文]

德国想要提醒委员会注意关于第二部分第一章的介绍性评注第(1)段中的一句，即“陈述一般原则，不妨碍存在一组织的国际责任可能因一国或另一组织的行为而确立的情况”。关于第二章的介绍性评注第(2)段也通过引述上面这句，强调“正如关于第一章的介绍性评注所言，不将行为归于一国际组织，在某些情况下也可能会引起该国际组织的责任。在这些情况下，行为可归于一国或另一国际

⁵ 1949 年国际法院案例汇编，第 177 页。

组织。在后一种情况中，关于将行为归于一国际组织的规则也是相关的”。在这方面，说明一下委员会已想到哪类情况或许会有帮助。委员会是否(只)想到国际组织明确表示(例如通过条约条款)承担此类责任的情况，还是有其他可以想象的情形，例如国际组织因为无法通过本条款草案归于它的行为而承担责任的情况？抛开国际组织同意并明确表达相反的规范性规则即特别法的情况不谈，德国认为，很难想象国际组织会因为不能归于它的行为而承担责任。

4. 第 3 条草案 国际组织对其国际不法行为的责任

古巴

[原件：西班牙文]

“损害”概念应作为界定国际组织国际不法行为时的一个基本要素，因为这个要素决定了赔偿义务、停止违约、以及向受害方保证不再重现。此外，第 33 条草案将“造成的损害”作为赔偿义务概念中的一个基本要素，这与国际组织国际不法行为的概念中没有“损害”要素不一致。

5. 第 4 条草案 国际组织国际不法行为的要素

古巴

[原件：西班牙文]

[见就第 3 条草案提出的评论]。

第二章 将行为归于国际组织

6. 一般评论

德国

[原件：英文]

德国想要强调委员会在关于第二章的介绍性评注第(5)段中列出的重要调研结果，根据这一结果，本条款草案虽未明确述及这一事项，但“暗示当安全理事会授权国家或国际组织在它们军事力量与联合国相联系的指挥系统之外采取必要措施时，不可将这些军事力量的行为归于联合国”。虽然这一反向调研结果严格来说并非解释本草案所必需，但德国欢迎委员会清晰说明，对于在依照安全理

事会授权采取军事措施而且军事力量是在它们与联合国相联系的指挥系统之外开展行动的情况下如何确定责任归属这个重要问题，如何在解读其拟订的条款草案时加以考虑。

7. 第 6 条草案

一国或一国际组织交由另一国际组织支配的机关或代理人的行为

奥地利

[原件：英文]

1. 与国家对国际不法行为的责任条款第 6 条相比，本第 6 条草案有一个不同的行为归属标准。在有关国家责任的第 6 条中，决定性标准是支配该机关的国家政府当局行使要素的情况。而在本第 6 条草案中，唯一决定性标准是对行为的有效控制。虽然控制要素是引起责任的基本原因，但还可以在控制标准中增加该组织行使职能的标准，以排除虽然行为归于国家但该组织事实行使某种控制的情况。增加这一标准的另一个理由是，国际性法院和法庭的做法不同，导致对控制也有不同的表述。在这方面，似可尝试将第 6 条与国家对国际不法行为的责任条款第 8 条合并。但即使在国家对国际不法行为的责任条款关于可将个人行为归于国家的第 8 条中，控制也不是唯一的标准，而是还有指示和指令等其他标准相伴随，这些词语在一定程度上阐明了“控制”一词的来历。

2. 此外，第 6 条草案仅针对国家机关或者另一国际组织的机关或代理人，个人并没有包括在内。然而，难道在一个组织有效控制下行事并行使该组织职能的个人的行为，不会给该组织带来责任吗？将以此方式行事的个人的情况排除在外的原因会是什么？举个例子，如果在维持和平行动过程中，为非政府组织服务的某个人在联合国有效控制下行事而且所做行为属于联合国职能范围，那么，此类行为当然可以归于联合国。在这类情况与国家机关以此方式行事的情况之间，很难看到有什么区别。委员会可考虑是否可将个人行为列入本条草案的范围。

比利时

[原件：法文]

比利时注意到，委员会在本条草案评注第 (9) 段中表示，欧洲人权法院在 Behrami 案中裁定适用“当局最终控制”标准而非委员会推崇的“有效控制”标准来确定一组织对一国或另一国际组织交由该组织支配的机关或代理人的行为的责任，委员会希望与这一裁定保持距离。比利时对此表示欢迎，但也冒昧建议委员会在评注中更加明确地指明不打算采用欧洲人权法院关于这个问题的推论。

德国

[原件：英文]

关于第 6 条草案评注第(9)段，其中提到欧洲人权法院大审判庭在 Behrami 和 Behrami 诉法国和 Saramati 诉法国、德国和挪威两个案件中的裁定，德国注意到，委员会在解释其为何将“有效控制”理解为对一国或一国际组织交由另一国际组织支配的机关或代理人的行为确定归属的决定性标准时，认为“在适用关于有效控制的标准时，‘行动’控制似乎比‘最终’控制更为重要，因为后者在有关行动中几乎不发挥作用”。

8. 第 8 条草案 被国际组织承认并当作自身行为的行为

萨尔瓦多

[原件：西班牙文]

1. 第 8 条草案与国家国际不法行为的责任条款第 11 条的措辞相同，规定可以将最初可能由于某种原因无法归于一国际组织的行为的责任归于该国际组织。行为无法归于一组织的情况有很大差别，既有已被该组织解雇的代理人实施的行为，也有完全不属于该组织管辖范围的不法行为。在这类草案中不可能作出涵盖每一种可能情形的详细规定。萨尔瓦多因此支持委员会的做法，即纳入一项一般规则，涵盖一组织可能会将行为归于自身的各种情况，但以这一行为不能通过普通渠道确定归属为条件。

2. 虽然确立一项一般规则是适当的，但萨尔瓦多还认为，评注相当简明，非常有助于理解法律规范，而且在解释这些规范发生冲突时特别有用，因此必须在评注中列出一种特别相关的情况，即事实行动。对于事实行动，萨尔瓦多指的是未获准以该组织名义行事的人，特别是由于已被停职或任命已终止而非法任职的人所完成的行动。

3. 萨尔瓦多注意到，本条款草案中唯一提到此类情形是在引述世界贸易组织(世贸组织)专家小组最近在欧洲共同体——保护农产品和食品的商标和地理标志争端中采取的立场之时，其中专家小组接受“欧洲共同体对其内部独特宪法性安排如何产生作出的解释，即共同体法律一般不通过共同体一级的当局执行，而是通过其成员国当局执行，成员国当局在这类情况中‘事实上是作为共同体的机关行事，而且依照世贸组织法律和一般国际法由共同体对此负责’”。⁶ 然而，这个例子不足以处理不是在本条款草案一般背景下出现，而是在特别法下出现的情

⁶ 见第 63 条草案的评注，第(4)段。

况。萨尔瓦多认为，委员会应审议这一可能性，因为本条款草案对这类情形没有作出清晰规定，而考虑到许多国际组织的复杂结构，这一情形又不能被遗漏。

第三章

违反国际义务

9. 第 9 条草案

违反国际义务行为的存在

葡萄牙

[原件：英文]

关于第 2 款，目前通过的措辞比前稿更加清晰。我们的理解是，一些“国际组织规则”，例如仅具程序或行政性质的内部规则，或者可能对该组织与国际法主体之间的关系形成制约的司法规则，不构成国际法。换言之，关于“该组织的规则是国际法组成部分”⁷的陈述过于模糊，与法律论文应有的准确性不符。

第四章

国际组织对一国或另一国际组织的行为的责任

10. 一般性评论

古巴

[原件：西班牙文]

1. 关于第 13、14 和 15 条草案中规定的国际组织因援助、协助或胁迫一国或另一国际组织而产生的责任范围，古巴注意到，这种责任受到有关逐渐发展的三项理论要求的限制：首先，该组织必须知晓受援国际组织的行为在什么情况下构成国际不法行为；其次，援助或协助必须以便利该行为的实施为目的，并且必须实际上便利了该行为的实施；第三，所实施的行为若由提供援助的国际组织自己实施，必须也构成不法行为。按照这样的要求，就很难追究国际组织在为国际不法行为的实施提供援助或者进行指挥或控制时的责任，而这种做法无疑会助长违反国际法行为的扩散。

2. 古巴认为，应提出一个逐渐发展的新规定，确定国家或国际组织参与国际不法行为的责任归属。这一新规定应含有这样一种推定，即认定任何国家或国际组织在协助另一国家或国际组织实施不法行为时，都是在知情的情况下这么做。

⁷ A/64/10，第 37 段。

11. 第 13 条草案 援助或协助实施国际不法行为

古巴

[原件：西班牙文]

1. 关于该行为若由提供援助或协助的国家或国际组织实施仍为不法行为的要求应当删除。古巴提议逐渐发展一项规则，确定各国和国际组织都有义务不为实施违反国际法的行为提供便利。

2. 古巴提议删除关于提供援助或协助的目的必须是便利实施不法行为而且该行为必须已实际实施的要求，或作为一种变通，以这样一种推定逆转举证责任，即认定任何实体如果协助另一实体实施不法行为并且知晓这种行为的目的是，那么，该实体就是为了使该不法行为得以实施才这么做。

12. 第 14 条草案 指挥和控制国际不法行为的实施

比利时

[原件：法文]

比利时支持委员会拟订的条款草案，特别是其中关于“指挥和控制”条件累积性的明确规定，这忠实地反映了国家对国际不法行为的责任条款第 8 条。但比利时也想提醒委员会注意，该条评注第 (2) 段似乎存在模糊之处，委员会引述从使用武力的合法性(南斯拉夫诉法国)案法国政府诉状中摘录的段落，会让人以为指挥和控制可由两个不同的国际组织行使。

古巴

[原件：西班牙文]

古巴建议逆转在以指挥或控制方式参与的情况中的举证责任，推定由行使全面控制、而非实地控制的实体承担责任和负责证明自己没有参与。

13. 第 15 条草案 胁迫一国或另一国际组织

德国

[原件：英文]

1. 德国欢迎委员会在第 15 条草案评注第 (2) 段中的调研结果，即“在国际组织与其成员国或成员国际组织的关系中，国际组织具有约束力的决定只有在例外情况下才会引起胁迫”。德国认为，该段随后部分恰当地认定，胁迫必须相当于将意

志强加给被胁迫国的行为。因此，就本条而言，具有约束力的决定本身并不构成胁迫。德国的理解是，这正是委员会在此处提到“例外情况”时想要表达的意思。不过，如果是这样，评注第(3)段就可能会引起误解，因此也许需要作进一步说明。

2. 第 16 条草案明确述及国际组织对其成员国作出具有约束力的决定的情况，值得一提的是，该条与第 15 条草案之间存在另一个重大差异。正如关于“指挥和控制”的第 14 条草案如其评注第(3)和第(4)段所言在此情况下可能也适用，第 16 条草案也列有一项要求，规定国家实施的行为必须对于国际组织也构成不法行为，而第 15 条草案中却未列有这一要求。第 15 条草案的侧重点只是被胁迫国(由于受胁迫)是否违反义务。如果第 14 和 16 条草案因此准确地确立了国际组织在通过具有约束力的决定时只需关注自身义务而无需顾及所有成员义务的原则，那么其结果必然是，具有约束力的决定本身不一定能根据第 15 条草案归类为“胁迫”。只有在具有约束力的决定附有威胁或使用武力等非法行动时，第 15 条草案才变得适用。虽然已可从委员会评注和现行条款草案结构中解读出这一理解，但仍需作进一步说明，以求在该条草案的适用领域中彻底排除任何误解。

14. 第 16 条草案 针对成员国和成员国际组织的决定、授权和建议

奥地利

[原件：英文]

1. 第 16 条草案第 2(b) 款的概念应重新审议。该款以其当前形式是否有助于说明成员国在组织授权或建议下实施不法行为的责任与该组织的关系，令人存疑。这是因为，成员国是否依赖组织授权或建议是一个相当模糊的概念。要使成员国的国际不法行为对授权或建议这种行为的国际组织产生责任，这种授权或建议与该成员国相关行为之间就必须有非常密切的关联。例如，可以通过使用“依照”或“按照”这样的表述方式确立这种关联。根据这一措辞，一个组织只有在成员国实施的不法行为是其授权或建议的直接后果时，才对上述不具约束力的行为负责。因此，任何不法行为如果本身不是执行有关授权或建议所必需，就不会引起该组织的责任。

2. 不过，问题是，国际组织是否以及在何种程度上仅仅因为建议和授权就要被追究责任，特别是相对于该国际组织具有约束力的决定而言。关于授权，仅仅是授权能不能就产生该国际组织的责任？因为在这种情况下，该国际组织要对并非由其实施的行为承担责任。国家对国际不法行为的责任条款没有规定煽动的责任，因此似可询问，为何国际组织要为就效果而言与煽动相同的建议承担责任。虽然奥地利并不排除这样一种责任，但认为最好就这种责任的理由和限制提供更多的信息。在这方面，评注可作进一步阐述。例如，如果国际组织建议成员国实施有悖于该组织所承担义务、而非该国所承担义务的行为，就可能会出现问

尽管违反国际法规则的行为并未发生，第 16 条草案第 2(b) 款的措辞仍会引起该组织的责任，因为仅凭建议并不能够实施这种违反。在这个问题上看来还要回答相当多的问题，才能作出最后决定。上述关于国家行为与组织建议之间关系的限定性条件，在这方面必然有所助益。

比利时

[原件：法文]

1. 比利时认为，该条第 1 款末尾所述关于国际组织如果自己实施国际不法行为将可避免承担国际义务的要求是一项过于严格的主观要求，而且会使相关规定非常难以适用。
2. 比利时因此提议删除“并使该组织避免承担国际义务”的表述。

德国

[原件：英文]

德国总体上欢迎订立一项如同第 16 条草案这样旨在阻止国际组织逃避责任的规定，但对该条措辞是否足够准确，存有相当大的疑虑。第 16 条草案第(1)和第 2(a) 款将国际组织“规避”国际责任的情形视为已引发该组织的责任，但“规避”一词定义不明，其确切含义仍难以把握。虽然德国理解和支持将规避行为解读为故意滥用组织权力以逃避责任，但第 16 条草案评注第(4)段规定：“国际组织不一定要有具体的规避意图。因此，当国际组织要求其成员实施某一行为时，就可以从这种情况中推断出该组织规避其某一项国际责任的事实”。将“规避”解读为需要有故意规避的“滥用”，绝不会使评注的第二句变得过时。即使认为要有“具体的规避意图”，也仍然完全可以允许、实际上也有必要以一个理性观察者的眼光，在充分考虑案情后对组织的行为作出判断，从而推断出这一意图。不过在这种情况下，对“规避”一词就要有更加明确的定义。

第五章

解除行为不法性的情形

15. 第 19 条草案

同意

奥地利

[原件：英文]

1. 有一个问题必须要问，国际组织同意另一组织实施某一特定行为，在什么时候会构成解除该行为不法性的情形。虽然根据国家对于国际不法行为的责任条款，

国家给予有效同意就是解除不法性的一种情形，但在涉及国际组织时，这个问题绝对没有这么明晰。首先，国际组织给予同意并非在所有方面都可以与国家给予同意进行比较，特别是考虑到国际组织与国家相比权力有限，而且如果组织的权利受到侵犯，其成员的权利也会受到影响。

2. 在这种情况下就出现了一些问题：如同大会决议这样不具约束力的决议所述的普遍性同意或授权，是否相当于国家对国际不法行为的责任条款中所指的同意？用“有效”一词对同意加以限定并没有解决这个问题，因为不清楚仅凭建议是否就已构成同意。但如果是这样的话，这种同意是否就真的优先于条约义务？一方面，可以作为理由的是，根据国家对国际不法行为的责任条款，不具约束力的决议不能构成具有解除不法性的法律效力的同意。另一方面，如果一项表达同意的决议具有法律约束性质，国际组织给予的这种同意就不仅可以构成解除不法性的一种情形，而且还可以构成国际法准则相互抵触的事项。因此，该条需要进一步说明同意的性质和后果。

16. 第 20 条草案

自卫

奥地利

[原件：英文]

第 20 条草案的当前措辞似乎不包括在相关国际任务授权中有法律依据的国际组织代表团的保卫。此外，还有两个问题尚未回答：首先，如果国际组织控制和(或)管理下的领土受到攻击，是否允许该组织(像国家一样)进行自卫？评注给出的似乎是一个肯定答案。其次，国际组织是否有正当理由保卫自己在东道国领土上的房地免遭东道国或另一个袭击东道国的国家的攻击？在这里，似乎还不清楚《联合国宪章》中体现的国际法原则是否使这样一种行动成为合理。由于国际组织通常都在东道国境内运作，这些问题至少要在评注中给予某种说明。

17. 第 21 条草案

反措施

奥地利

[原件：英文]

1. 委员会已经表示，“尽管现行条款考虑了国家或国际组织援引责任的问题，但援引国家责任的问题并未涉及。”⁸ 因此很清楚，与国际组织针对国家的反措施有关的问题不在现行条款范围之内。不过，第 21 条草案提到解除“国际组织违反对国家的国际义务的行为的不法性”，以此确认国际组织针对国家的反措施

⁸ 第四部分评注第(2)段。

是可以成立的。此外，由于特别报告员认为“反措施更可能由国际组织针对责任国实施”，⁹ 国际组织是否以及一般在何种程度上有资格对国家采取反措施的问题应在现行条款中进一步探讨。这无疑是关于国际组织援引责任的普通法的组成部分，而奥地利关切的是，如果对这一点置之不理，委员会就国际法中的责任问题开展的工作就仍将留有一大空白。

2. 第 21 条草案第 2 款似乎提到针对国际组织成员的反措施，无论这些成员是国家还是国际组织。奥地利支持这样一种看法，即对国际组织成员的处理不同于对第三方的处理，在涉及反措施时尤其如此。奥地利建议说明，“成员”这一限定词也关系到属于上述组织成员的国际组织。

德国

[原件：英文]

1. 德国认为，国际组织针对国家的反措施问题应排除在现行条款草案范围之外。这一看法是基于这样一种考虑，即欧盟虽有大量实践，但在国际组织与非成员国的关系方面仍有许多未决问题。另一方面，我们认为，国际组织与其成员之间的关系，就定义而言受该组织内部规则的制约。因此，一般而言，国际组织与其成员之间并没有反措施存在的空间。我们认为，这一点不仅在成员国针对国际组织采取反措施的问题上是如此，就国际组织针对其成员的反措施而言也特别有效。在这方面我们认为，国际组织根据内部规则针对其成员采取的措施应与反措施明确区分。更妥当的办法是将这些措施视为受一套具体规则制约的制裁。后者也适用于安全理事会施加的制裁。德国因此不赞同委员会现在采取的将反措施纳入条款草案的做法。

2. 如果无论如何都要纳入，根据前文所述，德国就认为有必要在该条草案及其评注中明确规定，国际组织针对其成员采取的反措施必须仍然只限于非常特殊的情况。正如上文所强调，一般情况下并没有这类措施存在的空间。因此，可以认为该条草案实际上是在第 2 款中准确地说明国际组织不得对责任成员采取反措施。不过，该条草案允许在同时满足两个条件的情况下出现例外，即反措施并非不符合该组织的规则，而且别无其他适当手段促使责任成员国(或责任国际组织)遵守义务。关于这一例外的第一个条件，德国认为必须在评注中清晰阐明，反措施必须被认为不符合该组织的规则，除非清晰指明该组织的内部规则(可能也包括制裁)并不是要专门制约该组织与其成员之间的关系。

3. 国与国之间的关系首先要受国际法一般规则的制约，只有专门商定或另行拟订的特别法可以优先适用。而与此不同的是，国际组织与其成员之间的关系是由后者的故意行为所创建。因此，要由一个组织的成员规定和精确界定它们与新建

⁹ A/CN.4/610, 第 62 段。

国际法律实体之间的关系，包括国际组织在某一成员违反对该组织的现行义务时可以求助的法律权力。在特别法的适用这一领域，我们认为，除非有相反的具体指明，否则根本就没有诉诸普通国际法的余地。这一点应在草案本身或相关评注中清晰阐述。

葡萄牙

[原件：英文]

1. 如果说反措施问题在涉及国家时存有争议，那么在涉及国际组织时就更成问题。就国际组织而言，反措施这一议题提出了非常复杂的问题，并可能导致某些悖论。此外，特别报告员一再使用基于欧洲共同体和世界贸易组织经验的例证，可能不太适合于测试现行条款草案。这只能说明此事缺乏实践，在制订适当、一般和抽象的法律解决方案方面也存在困难。
2. 在区分反措施和相似措施时也应小心。在对它们进行区分时，措施的来源、法律依据、性质和目的都必须考虑在内。例如，安全理事会的制裁就不能被视为反措施。此外，国际组织根据内部规则针对某一成员采取的措施，也不应被认为是反措施。

18. 第 24 条草案 必要性

奥地利

[原件：英文]

1. 国际组织的实践清晰显示，必要性原则至少在两个具体领域具有高度的实际意义：行动必要性原则被用于维持和平的特派任务中，而军事必要性原则被用于执行和平的特派任务(或维持和平特派任务之内的军事行动)中。这些原则既适用于国家，也适用于国际组织。
2. 奥地利同意，国际组织不应当可以像国家那样广泛援引必要性原则。可以想象，提及“整个国际社会的根本利益”的目的是提高解除一国际组织行为不法性的门槛。但在没有进一步限定的情况下，这种根本利益的概念却缺乏必要的明确性。而如果把必要性原则与该组织的任务规定相联系，这一问题就可以减轻。
3. 因此，奥地利倾向于认为，只有当有关行为构成了该组织完成其任务的唯一手段时，才可援引必要性原则。在此情况下，该组织只可对那些同意了该组织的任务规定或受到这种任务规定约束的(成员)国家援引必要性原则。显然可以论证说，在这两种情况下，行动合法性的法律基础都是任务规定本身。如果一国际组织面对第三国时可以依赖行动必要性原则，这的确可以接受，条件是该国际组织的任务是追求整个国际社会的根本利益。不管怎么说，还必须进一步考虑组成文书本身对不承认采取行动国际组织的那些第三国所产生的法律效力。

4. 北大西洋公约组织、联合国、美洲国家组织等的国际实践显示，国际组织将行动/军事必要性原则视为是一项首先以习惯法为基础的规则。

古巴

[原件：西班牙文]

古巴认为，该条草案应保持否定的表述方式。第 2 款现行措辞也应保留。不过，古巴认为需要解释“根本利益”是什么含义。虽然其中不应包括轻易使用武力或所谓的“保护责任”，但应包括对环境的保护和在社会紧急状态时对国家及其人口生存本身的维持。

德国

[原件：英文]

有很好的理由赞同只有在考虑到国际组织相对于国家的特殊性质的严格情况下才允许国际组织援引必要性。在此背景中，第 24 条草案第 1(a) 款中的限制本身是可以理解的，该段规定国际组织只有在一种情况下可以援引必要性，即这样做是“为了保障整个国际社会的根本利益免遭严重迫切危险，按照国际法，它有责任保护该根本利益而采取的唯一办法”。但是，这一条说过头了，因为各种国际组织各自的职能和权限并不一样。不是所有国际组织都关系到保护国际社会的根本利益，它们通常是要保护它们成员的正当和甚至可能是根本的利益。因此，最好是循第 24 条的评注第 (4) 段所提思路作出一条规定，允许一国际组织援引必要性，前提是这是该组织因职责要求而必须在严重和紧迫的危险面前保障其成员国根本利益的唯一手段。

第三部分 国际组织的国际责任的内容

第二章 赔偿损害

19. 第 39 条草案 确保有效履行赔偿义务

奥地利

[原件：英文]

1. 奥地利原则上支持这样一种看法，那就是拟订一项规定，确保成员国为其所属组织提供足够资源，使之有能力依照现行条款草案第三部分第二章的规定向受

害方作出赔偿。第 39 条草案显然是为此目的而设计，并试图弥合以下两方面之间的差异：一方面是要创设一项义务，由成员国集体为它们的组织提供手段，以有效赔偿因违反国际法的行为而受到伤害的各方；另一方面是要追求避免使成员国承担附属责任的利益。

2. 但是，国际实践似乎并不支持由成员国对它们所属组织的非法或越权行为承担财政后果的义务。¹⁰ 这样一种暗示成员应根据国际法承担责任以及因此“刺穿公司面纱”的义务令人难以接受。我们认为，像第 39 条草案这样一种规定，将冲淡编纂应有的法律效力。此外，这一规定也不符合条款草案体系，因为它只限于一责任国际组织的成员。如果条款草案最终将以国际公约的形式通过，第 39 条草案将引起另一个体制性问题：为了有效确立各成员向其组织提供足够财政手段以履行本章所规定义务的实际责任，就要求一种准普遍接受，或至少是该组织所有成员的接受。此外，第 39 条草案的现行措辞被置于关于国际组织的责任的条款草案的总体概念之外。根据其措辞（“必须采取”），第 39 条草案并未明晰确定成员国有法律义务为责任国际组织提供一切必要手段以履行第 30 条草案中为其界定的义务，即对国际不法行为造成的损害作出充分赔偿。

3. 另一方面，使一国际组织有能力在国际层面活动的成员国要接受该组织可能违反国际法的风险。这种风险不能留给受害方。因此，合理的做法是这种风险必须由成员集体承担，而赔偿责任仍全部由该组织承担。

4. 有鉴于此，奥地利倾向于支持第 39 条草案评注第(4)段中的提议，以明确指出责任国际组织有义务按照其规则采取一切适当措施确保其成员向它提供根据第 39 条草案有效进行充分赔偿的手段。支持这一提议的理由如下：

(a) 这一提议避免了第 39 条草案现行措辞中的上述差异和缺点；

(b) 这一提议存在的理由是要责任组织承诺以确保受害方满意的方式组织其预算。换言之，该组织将有义务在其经常预算(或与特别行动有关的特别账户)中作出妥善安排；

(c) 这一解决办法同时还使一组织的所有成员都承担义务，通过该组织的机构并依照其内部规则为它们国际组织非法活动或越权行为的财政后果提供弥补手段。因此，一国际组织逾越其法律框架的风险由使该国际组织有能力如此行事的各方承担，即由责任组织成员集体承担。这一提议支持对“本组织之经费”¹¹ 这一短语的全方位解释。

¹⁰ 《联合国某些经费(<宪章>第十七条第二项)，1962 年 7 月 20 日咨询意见，1962 年国际法院案例汇编》，第 151 页见第 162 页及以下和第 167 页：“[……]法院同意，为并非联合国宗旨的用途做出的支出，不能视为‘本组织的支出’）”。

¹¹ 《联合国宪章》第十七条。

5. 如果责任组织在作出赔偿支付之前被解散，根据这一提议就能用预算妥善清偿未结债务。

德国

[原件：英文]

1. 关于第 39 条草案及相关评注，德国非常赞同该条评注第(2)段中表达的见解，即当责任组织没有能力赔偿时，不应认为由此产生了其成员国对受害方的任何附属义务。德国绝不否认，一般而言，国际组织应有能力履行其义务，包括次级义务，例如与损害赔偿有关的义务。但是，关于一般国际法中是否有一条规则规定国际组织成员有法律责任采取一切适当措施向该组织提供有效履行其赔偿义务的手段这个问题，德国的明确看法是，并不存在这样一条规则。诚如第 39 条草案评注第(7)段所说，德国显然与委员会大多数委员的看法相同。因此，应当赞扬国际法委员会在当前条款草案内包括了对组织规则的明确提及，该草案评注第(6)段正确地指出，这是有关要求的(唯一)依据。

2. 不过，德国对于这一条的措辞有所担忧。目前的措辞——尽管评注的说法与此相反——可被误认为规定各国一般都有责任确保一国际组织的有效运作。这一条款草案毕竟认为成员都被“要求”这样做。而这一“要求”必须符合“组织的规则”的说法可能被误解为是规定了一个一般要求，而一国际组织的规则如果与此相反，则只需将这一要求更改或废除即可。德国对此的看法和对评注的解读是，这将明显是一个错误的结论。德国因此将欢迎在该条款草案的措辞之内作出澄清，重点说明一个事实，即“要求”将仅存在于规定之中和(或)一国际组织的规则之内。在此情况下，德国还要提醒委员会不要简单地假设国际组织的规则里一般都含有此类规定，因为评注第(6)段似乎就在为在此事项上沉默不语的那些规则作出此种假设。德国在此情况下认为，必须把重点放在实际协议和创始国(或其他国际行为体)所表达的意志方面。例如，除非一国际组织的规则里明确规定了供资责任，否则就不能简单牵强地把文件解读为给每一个成员规定了一项具体责任。

3. 德国还要强调这样一个事实，并将欢迎在委员会的评注中对此作出说明，那就是这里讨论的要求在任何情况下都仅仅是只关系到一国际组织及其成员之间内部关系的一种要求。就算这样一种要求被发现是存在的，第三方也不会因此受益。

葡萄牙

[原件：英文]

1. 国际法中没有任何依据要求在责任组织无力充分赔偿时由其成员共同承担对受害方的债务。另一方面，各成员也有义务根据国际组织的组成条约为其预算缴款，以承担该组织履行职责时发生的费用。执行一项赔偿令所产生的费用就是一例。

2. 第 39 条草案不能被解读为对各成员施加了看起来是一项直接的义务，要求它们额外缴款以支付其所属国际组织一项国际不法行为随后可能产生的费用。这不符合国际组织自主和独立的特点。国际组织的预算应当预见到这类费用，而其成员有责任确保该组织的预算做到这一点。重点应当是国际组织本身而非其成员。

3. 因此，如果将第 39 条草案解读为对一国际组织的成员施加了一项一般义务，要求它们提供手段，使该组织能够有效履行其义务，包括赔偿，那这一条草案就体现了一种均衡的解决办法。此外，即使仅仅是为了澄清目前的措辞，我们也支持特别报告员的建议，认为应在第 39 条草案中列入一个新的第 2 款。

第四部分

国际组织国际责任的履行

第一章

援引国际组织的责任

20. 第 42 条草案 受害国或国际组织援引责任

奥地利

[原件：英文]

奥地利明白，委员会的意向是现行草案条款只涉及国际组织的责任本身，不涉及国际组织可援引另一国际法主体的责任的条件。然而，有必要指出，如果国际组织援引国家责任的条件没有得到解决，责任制度就将继续存在漏洞。特别是，由于这种情况出现得相当频繁，例如国际法院在关于执行联合国职务时所受伤害赔偿案的咨询意见中所处理的情况，国际组织援引国家责任的问题很有可能不受任何规章制约，因为国家对国际不法行为的责任条款中也没有加以考虑。

21. 第 44 条草案 索赔要求的可受理性

奥地利

[原件：英文]

现行案文未解决国际组织能否以其遭受另一组织伤害官员的名义行使职能保护的问题。在此背景下出现的问题是，如果非法行为是针对国际组织官员，在何种先决条件下该国际组织可以对国家或另一国际组织提出索赔并采取反措施。

萨尔瓦多

[原件：西班牙文]

1. 该条措辞与国家对国际不法行为的责任条款第 44 条相同，旨在为允许受理对国际不法行为提出的索赔确立条件或一般要求。考虑到条款草案的一般性质，似可为国际索赔确立某些受理标准，以避免提出本可在不同领域较早解决的不必要的索赔。
2. 萨尔瓦多注意到，委员会在该条中选择了两个具体的受理标准：(a) 符合有关索赔国籍的适用规则；(b) 用尽当地救济措施。可以看出，第一个标准是指国籍规则，这将作为援引国际责任的一般条件。委员会本身已在国家对国际不法行为的责任条款中明确这一点，表示“索赔国籍规则不仅关系到管辖问题或司法机关是否受理索赔，而且还是在该规则可适用的情形中援引责任的一般条件”。¹²
3. 虽然如前所述，国际组织的责任条款草案第 44 条与国家对国际不法行为的责任对应条款的措辞相同，但其措辞和对应评注没有提到国籍规则可能出现例外。这令人担忧，而且实际上也已经受到一些法学理论家的批评。他们认为，这给条款草案造成了明显的内部矛盾，因为在适用国籍联系后，任何通过援引责任保护在国外受伤害个人权利的努力都将失效，即使其他场合已经承认，对违背强制性规范的援引必须优先于外交保护。
4. 换句话说，萨尔瓦多在此处担心的是保护人权观念，将符合国籍要求作为保护人权的条件似乎不妥，更何况强制法规则即国际法强制性规范，产生于最基本的人类普遍价值，遵守和适用这些规范乃是生命和社会生存的绝对必要条件。
5. 同样，列入用限制性词汇表述的符合国籍规则的要求，显然与条款草案第三章所载第 40 和 41 条草案发生矛盾，因为后者是依照一般国际法强制性规范对严重违反义务的行为进行制约。
6. 鉴于上述考虑，萨尔瓦多建议修改第 44 条草案第 1 款的措辞，确定与国籍问题相关的要求并不适用于所有情况。可在第 44 条草案第 2 款中插入“适当”一词，或是加入“当任何有关国籍的规则适用于索赔时”一句。这样就可以与其他条文，特别是有关国际法强制性规范的条文保持必要的内部一致。
7. 萨尔瓦多完全支持第 44 条草案第 2 款，因为即使将确定当地救济措施已经用尽作为一般受理要求，仍可以从其措辞和对应评注中推断，这个要求可有例外，而且不是在所有情况下都可执行。这意味着，如果没有可用的补救办法，或可用办法效果不佳，受害方将不必符合这个受理要求。

¹² 国际法委员会年鉴，2001 年，第二卷(第二部分)，第 77 段，第 44 条评注第(2)段(黑体后加)。

8. 这正是国际性法院遵循的趋势。在区域一级，《美洲人权公约》第 46 条规定，由美洲人权委员会受理请愿书或来文，以依照国际法公认原则已经争取并用尽国内法规定的补救办法为条件。不过，该条还确立了三种重要的例外情况，即：国内立法没有提供正当法律程序来保护据称已遭侵犯的权利；受害方被拒绝给予国内法律规定的补救办法或被阻止用尽补救办法；在按照上述补救办法作出最后判决时曾出现无正当理由的延误。此外，美洲人权法院也裁定，出于贫穷原因或者法律界普遍害怕担任投诉人代表而阻止用尽补救办法，¹³ 也属于受理要求的例外情况。

22. 第 47 条草案 数个责任国或国际组织

德国

[原件：英文]

德国对第 47 条草案第 2 款所述评估的有效性存有疑问。该条草案的评注第 (3) 段认定：“无论是主要责任还是次要责任，受害国或国际组织均未被要求实行克制，在其责任被援引的另一实体未能提供赔偿之前不向责任实体提出索赔。次要性并不意味着在处理求偿要求方面必须按照时间顺序进行”（黑体后加）。德国很难理解最后一句。这一句如何才能与第 47 条草案第 2 款“只有在援引主要责任尚未得到赔偿的情况下，方可援引……次要责任”的措辞相匹配？（黑体后加）。

23. 第 48 条草案 受害国或国际组织以外的国家或国际组织援引责任

德国

[原件：英文]

德国赞赏委员会在第 48 条草案第 3 款中采取的解决办法，即不是受害方的国际组织有权在被违反的义务是向整个国际社会承担，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所担负的职能的情况下，按照第 4 款援引另一国际组织的责任。有些国家赞成这一观点，有些国家则明显倾向于更普遍的权利。德国认为，委员会选择的办法要优于其他办法，因为尽管普遍义务对整个国际社会具有影响，但让所有国际组织，无论其成员赋予的职能如何均享有权利，似乎有些过分。毕竟，国际组织与国家不同，不具有普遍的法律能力，拥有的只是仅限于履行各自任务授权和目的的职能能力。

¹³ 用尽国内补救办法的例外情况，美洲人权法院，0C-11/90 号咨询意见，1990 年 8 月 10 日，(Ser. A) 第 (1990) 11 号，第 42 段。

第二章 反措施

24. 第 50 条草案 反措施的目的和限制

奥地利

[原件：英文]

1. 正如已就第 21 条草案发表的看法一样，奥地利认为，国际组织有权对国家采取反措施的条件应作进一步探讨。第 21 条草案涉及国际组织对国家的反措施，而第 50 条草案不涉及国际组织对国家的反措施，两者之间似有不一致之处。

2. 就反措施而言，成员国与非成员国之间的区别以及组织人格的范围是根本所在。我们认为，首先要对这些方面进行更详细的分析，才能得出任何结论。我们还认为，国际组织只有在反措施符合其成立文书的情况下，才可采取反措施。换言之，国际组织不能仅仅因为享有一定的国际法律人格，就可以采取反措施。相反，国际组织必须具备依照规则采取此类措施的能力。

德国

[原件：英文]

尽管我们对将反措施问题列入草案存有疑问(见关于第 21 条草案的评论)，但委员会能商定第 50 条草案第 4 款所载原则值得赞扬，根据这一原则，“反措施应尽可能限制其对责任国际组织行使其职能的影响”。从定义上看，反措施牵涉到受害国或国际组织不履行其对国际组织的某项义务，但有必要(另外也考虑到国际组织享有的只是有限能力)限制反措施的允许程度，防止其影响导致整个组织无法履行任务。第 54 条草案第 4 款有效地解决了这些关切。

25. 第 51 条草案 国际组织成员采取的反措施

德国

[原件：英文]

1. 如同我们对关于国际组织采取反措施的第 21 条草案发表的意见，我们对第 51 条草案也表示关切。德国认为，国际组织与其成员的关系，正如成员(国)与其组织的关系一样，完全由该组织内部规则制约。因此，一般情况下，成员国与国际组织之间没有采取反措施的余地。

2. 德国因此怀疑，委员会通过的该条草案是否可以说已经充分反映成员国与其组织在反措施方面的法律关系。确切而言，该条草案的措辞值得称赞，其中强调受害成员“不可对该组织采取反措施”。我们还认为，如同第 51 条草案(a)的处理办法，作为规则的例外情况，参照组织内部法律结构来确定是否存在可采取反措施的余地是可以接受的。德国与委员会看法可能不一致的地方是，如何处理组织规则对是否允许采取反措施未作规定的情况(可能占绝大多数)。对于这些情况，评注第(3)段表示“当组织规则没有明确或隐含地对国际组织与其成员之间关系中的反措施问题加以规定时，不能假定反措施在这些关系中被完全排除”(黑体后加)。因此，委员会倾向于允许(至少有限地允许)在组织规则保持沉默情况下采取反措施。德国对此认为，委员会不妨更加小心。成员与其组织之间的法律关系必须首先受该组织的规则制约，毕竟组织规则经过仔细推敲，也恰恰是为了这一任务而商定。如果是这种情况，就非常有理由提出认为，规则就是为了专门制约新成立组织与其成员之间的法律关系。我们认为，评注因此要作修改，至少应明示将(a)分段所述反措施并非不符合组织规则的例外情况解读为要求清晰指明，这些规则不是为了全面规范其主题事项，即成员国与组织之间的法律关系。如果规则(或至少在其准备资料)中未作此明示，那么，一切都有利于得出如下假定，即反措施必须被视为与按其规则设立并反映在规则中的该组织内部结构不一致。

26. 第 52 条草案 不受反措施影响的义务

萨尔瓦多

[原件：西班牙文]

1. 反措施的目的是促使对国际不法行为负责的国家或国际组织遵守义务。一般而言，法学理论和国际判例法都确认反措施的有效性，主要判例法是 1928 年 Naulilaa 案¹⁴ 和 1930 年 Lysne 案的仲裁，而到最近，国际法院在 1997 年加布奇科沃-大毛罗斯项目(匈牙利诉斯洛伐克)案的判决中也对反措施作了确认。¹⁵ 因此，虽然有关对国际组织采取反措施的实践很少，但萨尔瓦多认为，国际法委员会决定将反措施列入条款草案是正确的。

2. 虽然反措施一直受到强烈批评，但从客观角度看，必须承认反措施既有积极方面，也有消极方面。就积极方面而言，必须注意到，“反措施或‘自救’是任何类似国际制度这样缺乏强有力‘纵向’执行力的法律制度的必要组成部分……相反，国家和其他行为体有赖于反措施等其他机制的组合，来赢取尊重和履行这

¹⁴ 国际仲裁裁决汇编，第二卷，第 1011 页。

¹⁵ 加布奇科沃-大毛罗斯项目(匈牙利/斯洛伐克)，判决书，1997 年国际法院案例汇编，第 7 页。

些义务。”¹⁶ 这种措施是一种自我保护形式，因为必须作出反应的，是受影响的国家。

3. 不过，如前所述，使用反措施可能也有消极方面和缺陷，例如，滥用其性质或时限会严重影响一国居民，还很有可能引来报复，导致现有冲突加剧。单方面评估行为不法性的做法也值得怀疑，因为这样做很容易导致为采取反措施确定主观标准。

4. 对这些积极和消极方面的评价表明，排除在国际领域排除使用反措施是不可能的，为确保其监督和有效，必须设立明确的限制，以纠正缺点，避免滥用。

5. 为回应这一需要，第 50 条草案设想了一些不允许使用反措施的若干例外情况，其基本原因是，适用反措施会影响不可中止的义务，反措施在任何情况下都不得采取，即使作为强迫遵守这一义务的方式也不行。

6. 出于所有这些原因，萨尔瓦多承认必须将第 52 条草案全文包括在关于国际组织责任的条款草案中，以此给采取反措施的做法设定明确的限制，目前，这种做法远非一致，许多时候也过多。

7. 尽管已有上述评论，萨尔瓦多仍认为要详尽分析关于将“保护基本人权的义务”作为反措施限制性因素的第 52 条第 1(b) 款的范围，以使其更加有效地得到适用。

8. 有些学者与国际法委员会一样，¹⁷ 将其范围解读为牵涉到人权领域的一类权利，这类权利在任何情况下，即使在战争或公共紧急状态时，都不得减损。如前所述，存在公共紧急状态，并不意味着各国就可以违反国际人道主义法或国际人权法规定的法律义务，因为这类义务在任何时间任何地点，都具有约束力。

9. 在这方面可以注意到，许多普世和区域性人权条约都列举了不得减损的基本权利。例如，《公民及政治权利国际公约》第四条第 2 款规定，不得减损第六条(生命权)、第七条(禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚)、第八条(第 1 和第 2 款)(禁止奴隶制或奴役)、第十一条(因无力履行约定义务而被监禁)、第十五条(法无明文者不为罪)、第十六条(承认法律面前的人格)和第十八条(思想、良心和宗教自由)。同样，《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 2 条第 2 款规定：“任何特殊情况，不论为战争状态、战争威胁、国内政局动荡或任何其他公共紧急状态，均不得援引为施行酷刑的理由。”《欧洲保护人权与基本自由公约》第 15 条同样规定：“不得减损第 2 条 [生命权，除非由合法战争行为造成死亡]、第 3 条 [禁止酷刑]、第 4 条(第 1 款) [禁

¹⁶ David J Bederman, Symposium: “The ILC’s State Responsibility Articles: Counterintuiting Countermeasures”, 美国国际法学报, 第 96 卷, 2002 年, 第 818 页。

¹⁷ 见国家对国际不法行为的责任条款, 第 50 条评注, 第 (6) 段。

止奴隶制或奴役]和第 7 条[法无明文者不为罪]”。美洲系统建立了更长的清单，《美洲人权公约》第 27 条规定不得减损的权利包括政治权利、儿童权利、保护家庭的权利以及获得姓名和国籍的权利等。

10. 因此可以归结为，在所有情形中都必须尊重的最低权利并非千篇一律。这使得“基本人权”类别相当不精确，而这种不精确可能会给采取反措施带来自由酌处的空间。这一缺乏精确的情况表明“基本人权”一词被错用，再加上一般人权显然可以被排除，这不符合人权领域的最新进展，即人人都必须能够行使其尊严中固有的某些普遍和不可剥夺的权利或权力。用现任国际法院法官奥古斯托·坎萨多·特林达德的话说，承认人权的中心地位是“我们时代的新风气”，其前提是在任何情况下保护人身不受任何专断权力的侵害，以及对生活条件符合我们时代新精神的关注，根据这种新精神，在国际法人性化过程中，要更加直接地努力实现更高的共同目标 and 价值。在这些价值中，不宜列入允许采取反措施的国家或国际组织的私有利益。

11. 鉴于上述，萨尔瓦多提议将“基本人权”改为“人权”。这不仅有助于确认其基本特征以及迄今为止在这方面取得的进展，还有助于采用一个范围肯定带来较少问题的术语，因为这一术语涵盖各种区域性和普世人权文书中表达的更为广泛和单一的权利类别。

27 第 56 条草案 受害国或国际组织以外的实体采取措施

古巴

[原件：西班牙文]

现行表述应予删除，改为提及《联合国宪章》设想的集体安全体系的措辞。

第五部分 国家对国际组织行为的责任

28. 第 57 条草案 国家援助或协助国际组织实施国际不法行为

比利时

[原件：法文]

比利时支持委员会拟订的该条草案，但认为委员会在评注中只列举了极端情况，对于允许国家明确决定从何时起能够引发责任的原则，并未作出充分说明。比利时尤其建议委员会在有关第 57 条草案的评注中更加明确地阐述，成员国参加关于实施国际不法行为的决策为何不属于第 57 条草案的范围。

29. 第 58 条草案
国家指挥和控制国际组织实施国际不法行为

奥地利

[原件：英文]

就国家指挥和控制国际组织实施国际不法行为而言，两国之间的关系同国家与其所属国际组织之间的关系有着很大差别。这是否意味着，有权力阻止国际组织实施国际不法行为，例如通过事实上或法律上的否决权来阻止相关决定的国家如果没有阻止这一行为，就要为这一行为承担责任？此处也一样，国际组织的性质、职能、权力和内部决策规则，在说明国家与组织之间对不法行为所负国际责任的“分配”方面起到了决定性的作用。

30. 第 59 条草案
国家胁迫国际组织

奥地利

[原件：英文]

在适用国家责任法之前，应考虑到国际组织的具体性质。在几乎每个活动领域，国际组织都高度依赖成员国的合作意愿。成员国有可能拒绝缴纳预算摊款，还有可能撤回国家特遣队或否决任务授权的必要延期。这些都可以是广义上的胁迫。但所有这些情况是否都引发成员国的责任？国际实践并不支持这一观点。无论如何，由于国际组织与其成员之间存在多层相互关系，这些限定词和“胁迫”一词需要在法律文本中加以澄清。(b)分段中的修饰词“知道”，似乎不足以确立必要的联系，使国家对国际组织的行为负责。国家胁迫行为与国际组织的活动之间必须有直接的联系。

31. 第 60 条草案
寻求避免遵守义务的成员国的责任

奥地利

[原件：英文]

由于成员国对国际组织行为施加影响的法律效力已经在第 57 至 59 条草案中述及，该条草案提出了国家如何对其未施加影响的行为负责的问题。此外，关于通过国家投票赞成或反对某项决定而作出的多数表决决定何以未作分辨的基本问题(举手方式)，也可以在这方面加以处理。以举手方式投出反对票但遭多数否决的国家(如果有可能形成多数决定)，是否也要根据这些条款草案承担责任？还是说，这些条款只适用于个别成员国表决模式清晰可辨的情况？

比利时

[原件：法文]

1. 比利时认为该条所述基本原则值得遵循，但现行条文草案在以下方面不能令人满意：

- 未能恰当反映声称要反映的欧洲人权法院判例；
- 含有几乎不宜列入，可能会使该条草案非常难以适用的主观因素。

比利时因此提议，委员会要么对该条进行重新表述，要么在评注中进一步明确通过这一条文希望达到的目的。尤其是，委员会如果打算列入成员国不得通过所属国际组织逃避其国际义务的(首要)义务，就应当在条文或评注中更加明确地指出这一点。

2. 比利时还觉得，委员会是否应当进一步明确，第 60 条草案只适用于已经确定存在滥用权利、滥用独立于国际组织的法律人格或存有恶意的情况。

3. 最后，比利时支持委员会引述欧洲人权法院关于Bosphorus案的判例，¹⁸ 但对该条草案是否恰当反映这一判例表示怀疑。比利时还提醒委员会注意在Bosphorus案之后作出的若干判例裁定，其中确立了国家因国际组织内部程序存在缺陷而承担的责任。比利时认为，这些裁定远远超出了Bosphorus案判例的范围，破坏了成员国有限责任的原则。欧洲人权法院似乎已经意识到，仅以国家的成员身份或国家参与国际组织行为的决策或实施为由，就将国际组织的行为归于国家，会带来破坏性的后果。但比利时认为，委员会如能就这些问题表明立场，将会很有助益。

德国

[原件：英文]

1. 委员会将“滥用”因素纳入现行第 60 条草案值得赞扬，该条规定，国际组织成员国“若为寻求避免遵守自己的某项国际义务而利用该组织在该义务的事项方面所具有的职权，促使该组织实施若由该国实施即构成违反该义务的一项行为，即产生国际责任”（黑体后加）。德国认为阻止国家通过回避义务逃脱责任是一个正当目标，因此支持第 60 条草案所隐含的目的。不过，由于成员国与国际组织是互相独立的法律实体，拥有自己的国际人格并可能因此承担各自不同的义务，本身就必须加以区分，而第 60 条草案“无论该行为是否构成该组织的国际不法行为”都可以适用，必须确保国家不会只因为该组织从事该国自己可能不被允许从事的任务，就必须承担责任。例如，国家可能不会在国际事务中使用武力，

¹⁸ 第 60 条的评注，第(4)段。

但在和平遭到威胁时，可以通过安全理事会支持作出对另一国使用武力的决定。因此，必须将第 60 条草案的适用范围限制在国家“滥用”组织(作为盾牌)逃避自身责任的情况。现行草案在该条措词中认识到这一关切，对利用组织寻求避免遵守自身义务的国家作出了规定。

2. 因此，我们对该条款草案的评注表示担心，因为其中没有对何时可将国家视为已避免遵守国际义务提供恰当指导。评注第(2)段的解释与该条草案的措辞不一致，明确排除了关于国家要有具体规避意图的要求：

如同第 16 条评注所言，不要求存在具体的规避意图。提到国家“寻求避免遵守自身某项国际义务”，是为了排除当国际组织的行为若由国家实施则构成违反国际义务，必须被视为是推动有能力的国际组织实施某一行为的不经意结果而产生的国际责任。另一方面，现行条款并不仅指成员国可被视为滥用权利的情况。

我们认为，现行条款措辞对国家错用(或滥用)权力情形施加的限制，已因此通过评注予以解除。不过，很难理解国家如何可能“寻求避免遵守义务”而又无“具体的规避意图”。这一意图固然要通过提及具体情况才能得到证明，但这牵涉到一个不同的问题。评注排除了国家要有逃脱责任的具体意图的要求，但同时又依然无法对如何区分国家逃脱责任的情形与只是在组织内部恰当利用权力的情形提供任何指导。评注中列出的三个条件，即组织对国家的国际责任主要事项拥有职权，行为若由国家实施将违反义务，以及国家推动组织通过“明显联系”(评注第(7)段)行事，并不能解决上述问题。我们认为，必须将第 60 条草案限定为只适用于滥用的情形，即国家在组织内采取的行动，正是为了逃避现有法律义务。这种解释符合该条草案的措辞，但德国也因此对目前的评注表示质疑。

32. 第 61 条草案 国际组织成员国对该组织国际不法行为的责任

奥地利

[原件：英文]

很难理解仅因接受或导致依赖的行为如何就会产生“次要责任”，因为第 2 款所述“次要责任”在国际法中尤其是一个不寻常的概念，需要明确阐述这一责任与原始责任的关系。

德国

[原件：英文]

1. 第 61 条草案仍然符合委员会的系统做法，即积极查明国家可能招致国际责任的情况，而不是针对根据草案不产生国家责任的情况，陈述消极和残余的规则。

德国继续支持这种做法，但也非常欢迎委员会在评注第(2)段中表达的清晰立场，即“然而很清楚，这样一个结论必然包含在内，而且成员资格本身不会因此在该组织实施国际不法行为时给成员国带来国际责任”（黑体后加）。我们要明确强调这一结论，因为它确实非常重要。

2. 关于第 61 条草案第 1(a)款，其中述及成员国应在“它已接受该行为的责任”的情况下对国际组织的行为负责，我们要强调一下委员会评注中的重要段落。评注第(7)段提到拉尔夫·吉布林勋爵对国际锡理事会案的意见，他认为，接受责任可列入组织的“组建文书”。德国非常同意委员会所作的强调，即“只有成员国的接受在其与第三方的关系中产生法律效果时，成员国才对第三方负有国际责任。这一责任可能是成员国仅让自己对组织负责，或者作为内部事项同意提供必要的财政资源”（黑体后加）。第 61 条草案第 1(a)款所指的任何接受，必须是针对援引国家责任的一方提出。对此我们认为，必须特别小心地确定，国际组织的组成条约是否能真正被解读为向第三国授予《维也纳条约法公约》第 36 条所指权利的条约。根据我们的经验，确实可以说，通常不是这种情况；一个组织的创始国(或其他国际法主体)通常不愿意也让第三方援引该组织的组成文书。

3. 根据第 1(b)款的规定，在国家“已导致受害方认定它将承担责任”的情况下，成员国要对国际组织的行为负责，对此，德国提议在该款中至少增加一个限定词。毕竟，仅凭一国只是导致另一国认定它将承担责任，即有因果关系，并不足以让该国依照国际法承担责任。当然，除非这一依赖是根据实情在“合理”的基础上存在，否则并不会产生责任。因此，我们倾向于至少将这一款措辞如下：“它导致受害方合理地认定它将承担责任。”

4. 虽然该条草案处理的是一个敏感问题，但这种赔偿义务的法律依据，即使是在有合理依赖的情况下，我们也不十分清楚。委员会在这方面是否援引不容推翻原则？那么，该款将不得不提到有害依赖。因此，如果委员会能够更加详细地解释第 61 条草案第 1(b)款所依据的教条式结构，德国将表示欢迎。

5. 在为评估国家是否导致受害方认定它将承担责任而提出的相关“因素”中，第 61 条草案评注第(10)段提到“成员较少”。但我们认为，这一“因素”很成问题，因为它可能并不具备指示意义，更不可能引发合理依赖。在这方面，评注承认重要的是提及必须“从整体上考虑”的“所有相关因素”，并恰当地强调“显然不能事先推断，认为第三方应当能够依赖于成员国的责任”（第(10)段）。我们认为，关于成员资格本身不会带来责任的结论，加上国际组织拥有自己的国际法律人格这一事实，意味着评注的阐述还远远不够：不仅没有赔偿责任推定，甚至还有反对这类赔偿责任的推定。因此，第三方通常将不能依赖会员国的责任。德国认为最好是对评注作出相应改动，或者采用最容易避免混乱的处理办法，简简单单地在第 61 条草案评注中删除有关成员规模的引述。

第六部分 一般规定

33. 第 63 条草案 特别法

比利时

[原件：法文]

比利时对该条极其广大的范围感到震惊，该条可能会使条款草案全部失去意义。比利时认为，应当只阐述与组织所采取的“内部”具体规则有关的效果。更具体而言，第 63 条草案所载原则只可适用于涉及该组织外部责任的规则，与该组织对其成员的责任有关的规则不含在内。比利时因此冒昧建议委员会，要么删除该条，要么在该条案文及其评注中都明确限制其范围，例如，可将该条中“须服从国际法特别规则”一句改为“须服从适用于国际组织与其成员之间关系的该组织特别规则”。

德国

[原件：英文]

第 63 条草案评注第(1)段提到，有关国际责任的特别规则不仅可以补充，还可以全面取代现行草案所载的更具一般性的规则。如同我们在反措施方面已经提到(见第 21 条草案的评注)，德国相信，国际组织与其成员国之间的关系确实只受该组织内部规则制约。虽然一读通过的条款草案未能充分反映这一立场，但德国高兴地注意到，委员会留有逐一解释的余地，允许用国际组织规则(恰恰列在第 63 条作为特别法的一个可能来源)全面取代草案中的一般性规则。

34. 第 66 条草案 《联合国宪章》

葡萄牙

[原件：英文]

我们对是否应列入第 66 条草案表示怀疑。根据《联合国宪章》第四条，国际组织不能成为《宪章》缔约方。因此，国际组织相对于《宪章》的地位很难像国家的情况那样进行评估。尽管如此，列入一个条款以反映国家对国际不法行为的责任条款第 59 条的内容，仍然值得进一步审议。