



## 国际法委员会

### 第六十三届会议

日内瓦，2001年4月26日至6月3日  
和7月4日至8月12日

## 国际组织的责任

### 收到的国际组织的意见和看法

## 目录

	页次
一. 导言 .....	6
二. 收到的国际组织的意见和看法 .....	7
A. 一般性意见 .....	7
欧洲理事会 .....	7
欧洲联盟委员会 .....	7
国际劳工组织 .....	8
国际货币基金组织 .....	9
禁核试组织、民航组织、劳工组织、海事组织、移民组织、电信联盟、 教科文组织、世旅组织、卫生组织、知识产权组织、气象组织、世贸组 织联合提交的意见 .....	9
北大西洋公约组织(北约) .....	10
经济合作与发展组织 .....	11
国际统一私法协会 .....	12



世界银行 .....	12
B. 对条款草案的具体意见 .....	13
1. 第 1 条草案-本条款草案的范围 .....	13
欧洲委员会 .....	13
国际劳工组织 .....	13
全面禁止核试验条约组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、 国际劳工组织、国际海事组织、国际移民组织、国际电信联盟、联合 国教育、科学及文化组织、世界旅游组织、世界卫生组织、世界知识 产权组织、世界气象组织和世界贸易组织联合提交的意见 .....	14
2. 第 2 条草案-用语 .....	15
欧洲联盟委员会 .....	15
国际劳工组织 .....	15
全面禁止核试验条约组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、 国际劳工组织、国际海事组织、国际移民组织、国际电信联盟、联合 国教育、科学及文化组织、世界旅游组织、世界卫生组织、世界知识 产权组织、世界气象组织和世界贸易组织联合提交的意见 .....	16
欧洲安全与合作组织 .....	16
世界银行 .....	16
3. 第 4 条草案-国际组织的国际不法行为的要素 .....	17
欧洲联盟委员会 .....	17
国际劳工组织 .....	18
4. 第 5 条草案-将行为归于一国际组织的一般规则 .....	19
经济合作与发展组织 .....	19
世界银行 .....	19
5. 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 ...	19
欧洲联盟委员会 .....	19
国际劳工组织 .....	20
6. 第 7 条草案-逾越权限或违背指示 .....	21

	全面禁止核试验条约组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、 国际劳工组织、国际海事组织、国际移民组织、国际电信联盟、联合 国教育、科学及文化组织、世界旅游组织、世界卫生组织、世界知识 产权组织、世界气象组织和世界贸易组织联合提交的意见.....	21
7.	第 8 条草案-被一国际组织承认并当作自身行为的行为.....	21
	欧洲联盟委员会.....	21
8.	第 9 条草案-违反国际义务行为的发生.....	21
	欧洲联盟委员会.....	21
	世界银行.....	22
9.	第四章的介绍性评注.....	22
	欧洲联盟委员会.....	22
10.	第 13 条草案-援助或协助实施一国际不法行为.....	23
	欧洲联盟委员会.....	23
	国际劳工组织.....	24
	世界银行.....	24
11.	第 14 条草案-指挥和控制一国际不法行为的实施.....	24
	世界银行.....	24
12.	第 16 条草案-给成员国和国际组织的决定、授权和建议.....	25
	欧洲联盟委员会.....	25
	国际劳工组织.....	25
	经济合作与发展组织.....	25
13.	第 30 条草案-赔偿.....	25
	国际劳工组织.....	25
	全面禁止核试验条约组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、 国际劳工组织、国际海事组织、国际移民组织、国际电信联盟、联合 国教育、科学及文化组织、世界旅游组织、世界卫生组织、世界知识 产权组织、世界气象组织和世界贸易组织联合提交的意见.....	26
14.	第 31 条草案-组织规则的无关性.....	26
	欧洲委员会.....	26

	欧洲联盟委员会.....
	国际劳工组织.....
15.	第 35 条草案-补偿.....
	国际劳工组织.....
16.	第 36 条草案-道歉.....
	国际劳工组织.....
17.	第 39 条草案-确保有效履行赔偿义务.....
	欧洲联盟委员会.....
	国际劳工组织.....
	全面禁止核试验条约组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、 国际劳工组织、国际海事组织、国际移民组织、国际电信联盟、联合 国教育、科学及文化组织、世界旅游组织、世界卫生组织、世界知识 产权组织、世界气象组织和世界贸易组织联合提交的意见.....
18.	第 42 条草案-受害国或国际组织援引责任.....
	欧洲联盟委员会.....
	欧洲安全与合作组织.....
19.	第 44 条草案-求偿要求的可受理性.....
	欧洲安全与合作组织.....
20.	第 47 条草案-数个责任国或国际组织.....
	欧洲联盟委员会.....
21.	第 50 条草案-反措施的目的和限制.....
	欧洲联盟委员会.....
	欧洲安全与合作组织.....
22.	第 51 条草案-国际组织成员采取的反措施.....
	欧洲联盟委员会.....
23.	第五部分-一般性评论.....
	国际劳工组织.....
24.	第 60 条草案-寻求避免遵守义务的会员国的责任.....

	欧洲联盟委员会.....	
25.	第 61 条草案-国际组织的会员国对该国际组织不法行为的责任.....	
	欧洲联盟委员会.....	
26.	第 63 条草案-特别法.....	
	欧洲联盟委员会.....	
	国际劳工组织.....	
	国际货币基金组织.....	
	全面禁止核试验条约组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、 国际劳工组织、国际海事组织、国际移民组织、国际电信联盟、联合 国教育、科学及文化组织、世界旅游组织、世界卫生组织、世界知识 产权组织、世界气象组织和世界贸易组织联合提交的意见.....	
	北太平洋公约组织.....	
	经济合作与发展组织.....	
	欧洲安全与合作组织.....	
	世界银行.....	
三.	从各国际组织收到的意见和看法的附文清单.....	

## 一. 引言

1. 国际法委员会在第六十一届会议(2009年)上,在一读后通过了关于国际组织的责任的条款草案(A/64/10,第50段)。委员会在报告第48段中决定根据委员会章程第16至21条,请秘书长将条款草案转交给各国政府和国际组织,<sup>1</sup>征求意见和看法,并要求把这些意见和看法在2011年1月1日前提交给秘书长。主管法律事务副秘书长兼法律顾问2010年1月13日致函51个国际组织和实体,提请它们注意对关于国际组织责任的条款草案进行的一读,并按国际法委员会的要求请它们发表意见。

2. 截至2011年2月11日,已经收到21个实体的书面意见(括号内为提交日期):欧洲理事会(2011年1月24日);全面禁止核试验条约组织(禁核试组织)(2011年1月11日联合提交);<sup>2</sup>欧洲联盟委员会(2010年12月22日);国际民用航空组织(民航组织)(2011年1月11日联合提交);国际劳工组织(劳工组织)(2011年1月11日联合提交和2011年1月20日单独提交);国际货币基金组织(货币基金组织)(2011年1月5日);国际海事组织(海事组织)(2011年1月11日联合提交);国际移民组织(移民组织)(2011年1月11日联合提交);国际电信联盟(电信联盟)(2011年1月11日联合提交);北大西洋公约组织(北约)(2010年12月20日);经济和发展组织(经合发组织)(2010年12月23日);欧洲安全与合作组织(欧安组织)(2010年12月20日);联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)(2011年1月11日联合提交);国际统一私法协会(私法协)(2010年12月19日);世界旅游组织(世旅组织)(2011年1月11日联合提交);世界卫生组织(卫生组织)(2011年1月11日联合提交);世界知识产权组织(知识产权组织)(2011年1月11日联合提交);世界气象组织(气象组织)(2011年1月11日联合提交);世界银行(2010年12月29日);和世界贸易组织(世贸组织)(2011年1月11日联合提交)。下文按专题列出这些意见,首先是一般性意见,然后是对具体条款草案的意见。亚洲开发银行(亚行)在2011年1月12日提交的意见中表示它支持世界银行2010年12月29日的意见。

<sup>1</sup> 收到的各国政府的评注见A/CN.4/636号文件。

<sup>2</sup> 秘书处收到了以下国际组织2011年1月11日联合提交的意见:禁核试组织、民航组织、劳工组织、海事组织、移民组织、电信联盟、教科文组织、世旅组织、卫生组织、知识产权组织、气象组织和世贸组织。

## 二. 收到的国际组织的意见和看法

### A. 一般性意见

#### 欧洲理事会

1. 在涉及本组织责任的国际法规定的不法行为方面，欧洲理事会迄今没有具体的实践。在这种情况下，不可能根据违反国际义务行为的相关情况来发表意见，且发表的意见也是理论性的。此外，欧洲理事会在管理权方面从来没有遇到过问题。
2. 欧洲理事会欣见该条款草案吸取了关于国家对国际不法行为的责任的条款草案的精神，认为这样做是一个明智的着手点。
3. 欧洲理事会期望国际法委员会今后讨论条款草案，从而能够进一步探讨条款草案对不同国际组织的适用性，同时考虑到这些组织各自的特性和不同国际组织的相关法律体系的特点：组建条约、总部协议和一般国际法。

#### 欧洲联盟委员会

1. 在以前的意见中一直得到强调的一个主要一般性意见是条款草案要为欧洲联盟的特性留出足够的空间。当今的多边公约大都允许欧洲联盟同各国一起，成为缔约方。欧洲联盟之所以对国际条约惯例和条约法产生重大影响是由于它作为一个区域(经济)一体化组织所拥有的特性。欧洲联盟成员国在一系列事项上已经把权限和决策权移交给欧洲联盟，<sup>3</sup> 欧洲联盟由此以自己的名义自行参与国际事务。欧洲联盟缔结的大量国际条约是欧洲联盟法的一部分。这些协定不仅对欧洲联盟的机构有约束力，而且对其成员国也有约束力。此外，与传统的国际组织不同，欧洲联盟在很大程度上通过成员国和成员国当局采取行动和履行它的国际义务，而不一定通过自己的“机构”或“代理人”。因此，传统国际组织与欧洲联盟等组织有很大差异，欧洲联盟是一个区域(经济)一体化组织，有重要的以法律为依据的外交关系权，而这种权力往往随着时间的迁移而演变。
2. 由于它经常被允许同各国一起加入多边条约，因此欧洲联盟作为一个区域(经济)一体化组织，对条约法和有关实践产生重大影响。但是，现有的有关国际组织责任的条款草案目前对上述情况作出的体现非常有限。这一问题值得关注，因为欧洲联盟受有关国际组织责任的条款草案的影响可能最大。没有其他国际组织是这种情况。欧洲联盟目前仍然不认为条款草案和对草案发表的意见充分体现了国际组织的多样性。若干条款的草案似乎不妥，甚至不适用于像欧洲联盟这样的区域组织，即便考虑到有关意见目前提及的一些微小差异也是如此。此外，一

<sup>3</sup> 由于《里斯本条约》于2009年12月1日生效，欧盟采取统筹政策的领域进一步扩大（共同外交和安全政策除外）；见《欧洲联盟运作条约》第2至6条开列的欧洲联盟权限类别和领域。

些意见表明，没有什么相关的实践来支持所提出的条文。因此现在的问题是，国际法委员会是否有充分的依据来提出有关的条款。

3. 考虑到这些意见，欧洲联盟委员会认为国际法委员会应进一步考虑它在二读后通过现有的条款草案是否得当，是不是需要进一步开展讨论和工作。

### 国际劳工组织

1. 条款草案过度依赖关于各国对国际不法行为的责任的条款。由于国家和国际组织作为国际法的主体有很大的差异，因此在责任问题上，没有理由要它们享受同等待遇。国家行使一般管辖权，国际组织则按其组建文书明确或暗中赋予它们的职责，行使特定的管辖权。

2. 与各国不同，国际组织必然是在几个国家领土上行动。因此，许多国际组织的组建文书中都有一个关于国际组织在成员国内的法人资格和法律能力的条款。例如，《劳工组织章程》第三十九条；《国际货币基金组织协定条款》第2节第9条；《国际移民组织章程》第9章第27条；2005年《国际橄榄油和食用橄榄协定》第5条；《欧洲专利公约》第5条等。

3. 必须对国际组织犯下的违反国际法的国际不法行为和被各国法律视为不法的行为进行区分。虽然劳工组织明确表明条款草案不涵盖后一种行为（对第1条草案的评注的第(3)段），有关文件引用的例子仍然模棱两可。特别报告员赞成国际组织承担国际责任的一个主要理由是国际法院在关于人权委员会特别报告员享有法律程序豁免的争议的咨询意见中指出，<sup>4</sup> 联合国可能要对“此种行为”造成的损害承担责任。<sup>5</sup> 不应忘记，“此种行为”是指被两家商业公司认为是有损声誉的讲话，因为这类讲话通常违反国家法律。由于这些讲话是联合国或其代理人以公务身份发表的，因此享受诉讼豁免，但国际组织可能要为其承担责任的“有关行为”仍然是违反各国法律的行为，而不是国际不法行为。

4. 当国际组织在国家法律体系内行事时，包括当它们不遵守商业合同，或维和人员开车违规，即有违法行为时，这些违法行为不是国际不法行为。它们只是法律诉讼豁免所涵盖的违反国家法律行为。如果解除这一豁免，国际组织就要接受国内法院的管辖。因此，这些例子不能直接作为审议国际法委员会正在讨论的有关议题的依据，而只能用于支持以下一般原则：国际组织可能要根据国家法律认定的不法行为造成的损害承担责任。因此，劳工组织促请国际法委员会审查有关评注援引的例子，例如对第二部分第二章的一般性意见第(5)段所引用的索马里车祸，或对第35条草案的评注所引用的导致联合国进行赔偿的情况（见A/64/10，第51段）。

<sup>4</sup> 1999年国际法委员会报告，第62页。

<sup>5</sup> 同上，第88和89页，第66段。

## 国际货币基金组织

1. 国际货币基金组织主要关注的是方法问题和委员会在起草条款草案时对关于国家对国际不法行为的责任条款的依赖。我们认为有关方法有误有两个理由。

2. 首先，国家组织和国际组织有重大区别。与国家不同，国际组织不拥有一般的权限。<sup>6</sup> 一个组织的法律权限受其组建文书的束缚，而组建文书与据其通过条例和决定，构成了相关的特别法。应通过评估一国际组织是否根据这一法律框架行事，是否以其他方式违反了国际法的强制性规范或它接受的另一项义务，来确定它对针对其成员采取的行动的责任。现行条款草案错误地提出一个组织要对其成员承担责任，即便是该组织遵守了它的组建文书、强制性规范和它具体接受的其他义务。这种方法不符合特别法优先于一般法的原则。

3. 第二，条款草案的许多条款本身无法普遍适用。不同国际组织的法律框架有重大差异，很难制定适用于所有这些组织的原则。各国拥有相同的属性，而国际组织则有不同的宗旨、任务和权力。条款草案未能顾及这些差异，因此有一些至少对一些国际组织(例如，国际金融机构)来说似乎相关性不大的条款。我们对草案列入这些条款是否得当有疑问。

4. 条款草案的许多特性似乎超出了在国际组织责任问题上为人们普遍接受的范围。我们确认，国际法委员会章程第 1 条第款规定，“国际法委员会以促进国际法的逐步发展和编撰为宗旨”。虽然委员会没有在条款草案在何种程度上是编撰或逐步发展国际法的问题上提供指导，但大多数条款显然是试图发展国际法。<sup>7</sup> 评注应明确表明这一点。

## 禁核试组织、民航组织、劳工组织、海事组织、移民组织、电信联盟、教科文组织、世旅组织、卫生组织、知识产权组织、气象组织、世贸组织联合提交的意见

1. 我们的主要关注是：条款草案过于依赖关于国家对国际不法行为的责任的条款；条款草案的范围不确定，特别是在国家对国际组织的责任方面；特别法原则与“组织规则”的作用间的相互影响不明确；似乎没有充分考虑到现有的国际组织类别不同，有非常不一样的结构、职能和任务；对国际组织赔偿义务的特殊情况的注意不够的情况；就国际组织的代理人或机构的越权行为提出的解决办法。

<sup>6</sup> 国际法院在关于核武器的咨询意见中指出，“与国家不同，国际组织不拥有一般的权限，但遵循‘特别原则’，即拥有建立这些组织的国家所赋予的权力，这种权力因这些国家要求它们促进的共同利益而受到限制。”国家在武装冲突中使用核武器的合法性，咨询意见，1996 年国际法委员会报告，第 66 页，见第 78 页，第 25 段。

<sup>7</sup> 以条款草案第 16 条第 2 款为例，该款规定，国际组织哪怕只是批准获建议成员国采取如果是国际组织所为就是国际不法行为的行为，就可为此承担责任。

2. 对国际法委员会采用的方法感到关注主要是因为有两种看法：首先，条款草案所依循的实践非常有限，主要来自很少的几个国际组织；其次，在根据国际法承担责任、特别是在补偿问题上，与国家相比，对国际组织的特殊情况的考虑有限。这些问题源于国际法委员会采用的方法，因为保留了关于国家对国际不法行为的责任的条款，将其作为关于国际组织责任的条款的出发点，即便两者的情况极为不同，产生基本上是不同的法律问题。国际组织和国家有不同的法律人格，委员会的做法有可能引发实际问题，因为国际组织的特性只得到了有限的考虑。特别是，国际组织不一定在国家领土内行事，委员会应更多地考虑到它们通过特殊性原则来完成其任务的情况。

3. 国际法委员会应该采用更加实际可行的做法，只重点关注那些可以为所有国际组织制订通用规则的领域：这些领域已经有可供制订这些规则的实践，并有根据国际组织的活动和实践编撰和逐步发展国际法的实际需要。

4. 如果最终要以国际公约的形式通过条款草案，至少还可以考虑提供一个与1947年《专门机构特权和豁免公约》规定的机制相同的机制，因为该机制先把标准条款和附件提交给有关国际组织批准，然后再让会员国认可。此外，该公约还采用了交存保留要得到有关机构的同意的做法。维护国际组织利益的一个更为明确的方案是，国际组织可以成为阐述国际组织的责任并为其规定义务的国际公约的缔约方，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》就是这样做的。

#### 北大西洋公约组织(北约)

1. 北约希望表示关注的是，条款草案和相关评注有时似乎没有充分考虑到一个组织的特殊情况，即由于该组织从事的活动或其他因素，成员国实际上拥有所有决策权，参与组织的日常管理和运作。

2. 以下意见涉及本组织的结构、决策程序和索偿问题上的做法。北约是条款草案第2(a)条所述的国际组织，因此是国际法的主体。它拥有国际法律人格和缔结条约的权力。

3. 北大西洋理事会是北约的主要政策和决策机构。理事会由北约所有成员国的代表组成，全年举行会议。理事会最通常举行派驻在北约总部的常驻代表级别的会议，但正常情况下每年也举行两次外交或国防部长级会议，有时也举行国家元首和政府首脑级会议。理事会同样拥有决策权限和权力，它的决定按举行会议的级别，具有同等地位和效力。

4. 北约的决定在成员国代表进行讨论和磋商后，以协商一致方式做出。不进行表决，也没有多数决定。北约的所有成员国都有在理事会发表意见的同等权利，在所有国家都愿参加协商一致意见以示支持后，方做出决定。因此，决定表达了有关主权国家的集体意愿，因为是以共同同意的方式做出的，并得到所有国家的

支持。每个成员国对其决定承担全部责任，并要采取必要措施，确保它拥有必要的国内立法和其他授权来执行理事会在它参加和支持的情况下通过的决定。北约始终沿用以协商一致方式做出决定的原则，表明决定是成员国做出的，每个成员国都参与或有充分机会参加决策的每个阶段。北约的每个级别都采用这一原则；所有成员国都可以以平等身份参加，而且实际上也参加北约内部的所有委员会和其他附属机构。

5. 关于北约的特派团，每一个北约或北约主导的行动，都需要由北大西洋理事会来规定任务。要由参加北大西洋理事会的各国根据自己的授权来对北约主导的行动做出决定，但是，在实践中，理事会的决定通常是根据联合国安全理事会的相关决议或根据要求北约参与或提供支持的某一国家或一些国家的要求做出的。每一个任务规定都表明行动的宗旨和目标。北约国家在理事会商定某一特派团确切组成情况，要求北约军事部门提供军事需求的信息，以便成功地完成任务。在理事会决定启动北约主导的行动后，北约军事部门制订行动计划，计划必须得到理事会批准；这一行动计划除其他外，列有交战规则(包括使用武力的规定)、管辖权和索偿。理事会的任务规定和军事行动计划通常都明确重申，各国打算在全面遵守包括国际人道主义法在内的相关国际公法和酌情遵守国际人权法的原则和准则的情况下，开展行动。

6. 关于在北约行动或其他活动中可能出现的合同索偿问题，应指出，所有北约是合同一方的合同都有一个标准的仲裁条款。合同关系中出现的争端如果没有友好地获得解决，就可以根据这一规定提交仲裁。

7. 最后要指出的是，但可能与法律责任没有最直接关系的是，北约的解决索偿程序。1951年6月19日在伦敦签订的《北大西洋公约缔约国关于其部队地位的协定》第八条规定了适用于北约成员国之间出现的所有索偿的程序。该协定的条款在作必要的更改后，通过1995年6月19日在布鲁塞尔签订的《北大西洋条约缔约国与参加和平伙伴关系的其他国家之间的协定》，适用于所有参加和平伙伴关系计划的国家。

8. 如果与既不是北约成员也没有参加和平伙伴关系计划的国家一起采取行动，北约同有关国家签订的地位协定或类似的协定中通常有索偿规定，涵盖参加行动的非北约国家以及北约成员国。

9. 北约的索偿规定和程序已经由北约及其成员国成功执行了大约六十年之久，同北约伙伴一起执行的时间虽然短一些，但也有很长时间了，为国际社会其他类似关系提供了一个典范。

### **经济合作与发展组织**

1. 关于国家对国际不法行为的责任的条款可能并不总是适用于国际组织，因此不应是关于国际组织的责任的条款的依据。事实上，虽然国际组织拥有国际法律

人格，但与国家不同的是，它们不拥有一般权限，并因其组建文书所述任务规定的范围而受到限制。因此，我们也认为，委员会应在其评注中说明，在何种程度上可以或不可以认为条款草案根据实际做法对现有法律进行了编撰。

2. 现有的条款草案没有提出强制执行的机制，也没有提出负责对条款进行解释的实体。为了对各国际组织拥有这种一般权限，委员会会参加一个国际机关或国内法庭吗？如货币基金组织所述，<sup>8</sup> 两种做法都不符合一些国际组织的组建文书，因为它们诸如解决争端的一些问题上明确提出了解释或执行机制。

### 国际统一私法协会

1. 私法协的宗旨是审查如何统一和协调各国和各类国家的私法，逐步为有关各国采用私法统一规则做准备。为此，私法协准备起草法律和公约以便制订统一的国内法律；起草协议，协助在私法领域促进国际关系；跟踪在这些领域中的任何领域同其他机构一起执行的项目，并视需要同这些机构保持联系；安排会议和出版它认为值得广泛传播的文献。私法协还担任它主持通过的一些文书的交存机构，并开展一系列宣传和技术援助活动。

2. 除了由本身的机构对纯属机构或财务性质的事项(批准预算、摊派缴款和委派代理人)做决定外，私法协不做对其成员有约束力的决定。它主持通过的文书只对那些接受、批准或加入的国家有约束力。此外，私法协没有加入其他任何组织，也没有其他组织加入私法协。

3. 我们认真审阅了条款草案并得出结论认为，私法协的活动不会导致草案要对责任做出规定的行为或不作为。

### 世界银行

1. 委员会关于国际组织责任的工作组在第一份报告中明确指出，本草案和早先关于国家责任的草案所采用的“责任”一词，只是指“国际不法行为在国际法中的后果”(见 A/CN.4/L.622, 第4段)。由此而见，条款草案是次要规则，委员会不是要界定国际义务的内容，因为违反国际义务是要承担责任的。事实上，这些义务的内容要由主要规则，而不次要规则，来界定。此外，鉴于各个国际组织在规定国际组织的国际义务的法律依据来源方面的情况不同，因此委员会实际上无法制订出顾及国际组织根据主要规则承担义务的责任规则。

2. 为避免委员会的条款草案和所附评注成为援引想象中的国际组织主要义务的借口的风险，委员会不妨考虑在对一般原则(第一章)的评注中明确声明，条款草案或所附评注中所有提到主要义务的地方，均为例举，不是委员会对这些主要义务的认定，因为就草案而言，认定工作不是由委员会来进行。

<sup>8</sup> 见货币基金组织，一般性意见，A/CN.4/545。

3. 虽然对条款草案的许多条款提出的评注对缺乏实践提出了明确的告诫(因而采用“同样的”、“类似”和“似乎”的说法),但委员会最好考虑在其评注中说明它认为条款草案在何种程度上是在编撰现有的法律,并在确为编撰现有法律时,提出相关的实际实践。

## B. 对条款草案的具体意见

### 第一部分

#### 导言

#### 1. 第 1 条草案

##### 本条款草案的范围

##### 欧洲委员会

欧洲委员会也希望国际法委员会进一步审议第 1 条草案所述条款草案(对国际法所述的不法行为的国际责任)的适用范围与经常提及管理权的有关意见之间的关联。

##### 国际劳工组织

1. 第 1 条草案规定,条款草案“适用于”国际组织的国际责任。这一提法产生的问题是:准备适用条款草案的法律依据是什么。如果准备提出一项新国际条约,那么,第一个问题是:邀请谁来谈判并最终缔结该条约。这项条约是仅由国际组织缔结,还是仅各国缔结,或是两者皆有?如果条款草案仅由各国批准,那么就必须全面解决现有组建文书和新条约之间关系的问题。如果条款草案作为条约法“适用于”国际组织,那么这些组织而不仅仅是各国都接受这些条款约束,似乎更为妥当。在这种情况下,就会产生一个新的法律义务:国际组织需要获得其最高机构的同意,而这些机构通常是由大多数(如果说不是全部)成员国组成的。此时,国际组织至少应可以全面参与此类条约的制订工作,而且其意见在国际法委员会的审议中应更有份量。国际组织参与 1947 年《专门机构特权和豁免公约》的制订和执行工作的方式可提供一些启发,国际组织接受 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》约束的方式或许更可提供启发。

2. 如果条款草案是要编撰现有的习惯法,那么草案既要依循一般惯例,也要依循法律确信。从国际法委员会引述的例子来看,很难找到一般惯例。此外,各国际组织发表的意见不仅表明没有法律确信,而且还表明它们显然不认为,除了一套非常狭义的国际法可确认为绝对法的规范外,该领域中有任何习惯法。因此,条款草案似乎并不是在编撰现有的习惯法,而只有通过一项有国际组织的重大参与的国际条约,条款草案才能变成具有法律约束力的规范。

3. 如国际法院在关于对 1951 年 3 月 25 日世界卫生组织和埃及之间协定的解释的咨询意见所述，即便条款草案仅须经联合国大会认可，它也必须按照“国际法一般规则、[各组织的]组织法或[各组织]参加的国际协定”来制订。<sup>9</sup>

4. 此外，看到实际执行关于国家对国际不法行为的责任的条款产生哪些后果后，再进行有关国际组织的责任的辩论，可能稳妥一些。国际法委员会通过这些条款 9 年之后，联合国大会仍在对其进行审议，没有人要求谈判缔结一项国际条约。

#### 全面禁止核试验条约组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、国际海事组织、国际移民组织、国际电信联盟、联合国教育、科学及文化组织、世界旅游组织、世界卫生组织、世界知识产权组织、世界气象组织和世界贸易组织联合提交的意见

1. 我们对于条款草案的范围也有一些同样的关切。特别是，我们难以理解，为什么在某些关于国家相对国际组织责任要承担的责任问题上，国际法委员会列入了一些相关条款，却将另外一些条款排除在外。考虑到国际组织的明确法律人格，国际法委员会要么恪守交它审议的有关议题名称，使议题仅限于“国际组织的责任”；要么就采用更为灵活的办法，在条款草案中列入与国际组织有关的国家责任的各个方面(包括国家责任相对于国际组织责任)。

2. 令人遗憾的是，条款草案没有始终采用其中的一种做法：一方面，在对第 1 条草案的评注的第(10)段中，委员会解释说：“本条款并没有解决关于一国可能要对一个国际组织承担国际责任的问题……”(另见第 18 条草案)。但是，另一方面，若干条款确实明确或暗中谈到这些问题(特别是第 1(2)、第 32(2)、第 39、第 49 条和第 57 至 61 条草案)。

3. 国际法委员会应当采用第二种做法，阐述与国家与国际组织相关的责任的各个方面。与委员会前面对第 1 条草案的评注中的说法相反，关于国家责任的条款似乎并没有有效涵盖所有涉及国家与国际组织相关的责任的问题。如果是这样的话，委员会应在条款草案中，而不是仅仅在评注中，正式做出声明。但是我们不确定情况确实如此，我们认为，应始终采用上述条款草案中的做法，以便明确全面阐述国际法所规定的国家责任与国际组织责任之间的相互影响。如果条款草案按此处的建议阐述国家责任相对国际组织责任的问题，我们敦促委员会和特别报告员适当考虑到国际组织成员国和非成员国的不同立场。

<sup>9</sup> 《国际法院案例汇编》，1980 年，第 73 页，见第 89 和 90 页，第 37 段。

## 2. 第 2 条草案

### 用语

#### 欧洲联盟委员会

欧洲联盟委员会注意到，第 2 条草案(c)项提到“代理人”这一用语，但没有提出定义。国际法委员会不妨重新审查该用语的定义，或许可以把它同第 5 条草案结合起来，因为第 5 条草案对“机关”或“代理人”行为责任的归属提出了一般性规则。

#### 国际劳工组织

1. 国际法委员会在第 2 条草案中提出的“国际组织”定义增加了现有定义的内容，即组织成员可以是“其他实体”。新增的内容似乎没有对定义第一部分已经覆盖的内容做出重大增添，因为后者似乎已经涵盖很广，列入国家以外其他实体可能拥有的不同成员。成员的不同似乎没有对国际组织责任问题产生任何影响。劳工组织注意到，一个组织已经建议删除这一案文。<sup>10</sup> 但是，劳工组织完全支持不采用“政府间组织”的表达方式，因为它认为这一表达方式没有确切反映出成员国在劳工组织中的代表权由三方构成。

2. 劳工组织先前的意见(见A/CN.4/568/Add.1)已对“代理人”这用语的定义宽泛提出了一定保留。委员会仅采用了国际法院对这一用语的定义的最后一部分。这样，“该组织的机关委托”<sup>11</sup>等重要限定成分被取消了，使得该组织外部的实体可以自行认定该组织是否通过个人或实体、而不是该组织的官员采取行动的。这样做无视有关组织的规则，在双方达成协议明确排除代理人关系的情况下，这种认定甚至可能违反这些规则。据我们所知，现有的国际组织惯例和代理法的一般原则中并没有条款草案提出的对“代理人”的这种理解，它会使各组织行事方式发生重大改变，使它们行为过于谨慎，不利于完成任务。例如，“代理人”一词不应涵盖公司或非政府组织等签订合同协助一些机构开展工作的外部合作者(咨询人)或分包签约人。劳工组织签订的合同系统地列入了一个劳工组织不对外部合作者或服务提供商的行为提供赔偿的条款。

3. 委员会还不妨注意在组织中以本国国民身份履行临时职能的各国代表的情况，例如：会议和机关的主席；各个机关、例如国际法委员会的成员，或行政法庭和国际刑事法庭的法官。这些人是否都应被视为可能致使有关组织承担责任的代理人？

<sup>10</sup> A/CN.4/556，第 5 段(国际刑事警察组织的评注)。

<sup>11</sup> 对执行联合国职务时所受伤害的赔偿案，咨询意见，国际法院案例汇编，1949 年，第 174 和 177 页。

4. 劳工组织在其 2006 年的意见(A/CN.4/568/Add.1)中提出了私营公司等“实体”的问题。鉴于国际组织中公私伙伴关系日益成为大势所趋，对“代理人”做出的这种宽泛定义可能对这种新趋势的进一步发展产生深远的不良影响。

**全面禁止核试验条约组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、国际海事组织、国际移民组织、国际电信联盟、联合国教育、科学及文化组织、世界旅游组织、世界卫生组织、世界知识产权组织、世界气象组织和世界贸易组织联合提交的意见**

我们不确定第 2 条草案(b)项界定的“组织规则”<sup>12</sup>的定义要在条款草案起什么作用。我们尤其难以理解的是，鉴于第 31 条草案提到组织规则的无关性的原则，为何强调组织规则。

### 欧洲安全与合作组织

在对第 2 条草案的评注的第(4)段中，委员会似乎认为，欧安组织虽然不是依据条约建立的，但也符合第 2 条草案(a)项中界定的国际组织的两个标准。目前，欧安组织参加国并没有就欧安组织应满足下列两个条件中任何一个取得共识：欧安组织是否拥有自己的法律人格，欧安组织的组建文件(首先是《赫尔辛基最后文件》和《新欧洲巴黎宪章》)是否受国际法的管辖。目前欧安组织的审议和决策机构正在讨论这些问题，欧安组织秘书处准备向国际法委员会通报这些审议的进展或最后结果。

### 世界银行

条款草案中没有“机关”的定义，但在第 2 条草案(c)项下有“代理人”的定义。可改进现有案文。特别是：

- 由于委员会仍未界定“机关”这一用语，“代理人”的定义是否也包括机关？一方面，委员会在若干条款的草案中采用了“机关或代理人”的表述方式(从而明确区分这两个用语)，促使人们对这一问题作出否定的答复；另一方面，由于委员会表示，“机关和代理人之间的区别看来与把行为归于一国际组织的目的无关”，<sup>13</sup>人们可能会对同一问题作出肯定的答复。为避免对这一点出现误解，我们认为，委员会最好在条款草案中提及组织原则，并类比关于国家对国际不法行为的责任的条款中的该用语的定义，以此提出“机关”的定义。<sup>14</sup>

<sup>12</sup> 几位顾问对“组织规则”的定义表示关切，认为该定义不完整，并提出第 2 条草案应确定组织规则的层次，或至少在评注中予以强调。

<sup>13</sup> 见对第 5 条草案的评注第(5)段。

<sup>14</sup> 第 4(2)条(国家机关的行为)。

- 对于“代理人”的定义，我们知道，“包括”这个用语比“是指”更好，因为它也消除了行为归属不应受到不当限制的顾虑。但是，为明确无误起见，我们明确希望同时在界定“代理人”和“机关”的定义时，采用“指”，而不是“包括”。

## 第二部分

### 一国际组织的国际不法行为

#### 第一章

##### 一般原则

### 3. 第 4 条草案

#### 一国际组织的国际不法行为的要素

##### 欧洲联盟委员会

1. 欧洲联盟委员会注意到国际法委员会决定不在草案中列入相当于关于国家对国际不法行为的责任的条款第 3 条的条款（“把一国的行为定性为国际不法行为”）。不在关于国际组织责任的草案中列入同等条款的原因已在对第 4 条草案、特别是对第(4)和第(5)款的评注中列出。对于关于国家对国际不法行为的责任的条款的第 3 条的第二句，这些评注指出，一个国际组织的内部规则不能与国际法有很大的差别。但是，虽然这一意见或许符合传统国际组织的情况，却似乎并不符合欧洲联盟的情况。在欧洲联盟中，包括在欧盟的司法实践中，一般的解释是，欧盟的内部法则独立于国际法。

2. 欧洲联盟法院已经在具有里程碑意义的“Van Gend en Loos 诉 Nederlandse Administratie der Belastingen”一案中提出，《欧洲经济共同体条约》确立的新法律秩序与普通国际法不同：

“（……）共同体构成一种新的国际法法律秩序，为此各国在有限的领域内限制了它们的主权权利，受这种法律秩序约束的不仅是成员国，而且还有其国民。共同体法独立于各成员国的立法，因此它不仅规定了个人的义务，也打算赋予个人权利，而这些权利成为其法律遗产的一部分。之所以有这些权利，不仅是因为它们是《条约》明确赋予的，而且也是因为《条约》以明确界定的方式规定了个人、成员国和共同体机构的义务。”<sup>15</sup>

3. 最近，在欧洲联盟委员会起诉爱尔兰侵权的涉及 1982 年《联合国海洋法公约》的“MOX 工厂案”中，欧洲联盟法院强调：

<sup>15</sup> 第 26/62 号案，*Van Gend and Loos 诉 Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] 《欧洲法院报告》，第 1 页。

“……国际条约不能影响《条约》所界定的责任的分配，因此也不能影响共同体法律系统的自主性，法院确保该法律系统得到遵守。”<sup>16</sup>

此外，在2008年9月3日对Kadi和Al Barakaat上诉所做的判决中，欧洲联盟法院引述包括保护基本权利在内的欧洲联盟法律的普遍原则，判定即便是《联合国宪章》，也不能优先于欧洲联盟创建条约中规定的根本规则（欧洲联盟的基本法律）。<sup>17</sup>

4. 因此，欧盟与其成员国之间的关系便不受国际法原则管辖，而是受作为法律直接来源的欧洲法管辖。如果欧盟成员国之间或与第三国缔结的国际协定触及欧洲联盟法律管辖的事宜，那么这可能对欧洲联盟法律与这些协定之间的潜在冲突产生影响。<sup>18</sup> 例如，按照欧盟法，“条约必须遵守”这一国际法律原则适用于与非欧洲联盟成员国达成的国际协定，但未必适用于欧洲联盟成员国之间缔结的协定，因为欧洲联盟法享有优先。

5. 无疑，有一些国际组织比欧洲联盟更容易受国际法的“影响”，对这些更加传统的国际组织来说，第4条草案第4款和第5款中的评注或许有相关性，欧洲联盟对此并无异议。但是，这些评注应明确说明它们不适用于欧洲联盟。

#### 国际劳工组织

第4条草案规定，不作为也可能构成国际不法行为。在这一点上，国家和国际组织之间的区别似乎很重要。虽然国家采取行动的决定要由自身的机关做出，因此可以在不作为时据此认为它要承担责任，但国际组织的情况则不同的。国际组织的行政机关在接到一个由国家组成的理事机构下达的任务后采取行动。没有成员国的意愿，组织自己无法采取行动，而成员国能否做出决定取决于能否达成妥协，因为达成妥协并非易事。联合国是否应当为安全理事会未能履行为其指定的关于国际和平与安全的职能承担责任？从何为采取行动的适当决定的角度来看，对国际组织做出的大多数甚至全部决定而言，不作为都是一个不恰当的概念；因此，第58条草案妨碍认定组织的责任。此外，如果理事机关已经做出采取行动的决定，据说是执行机关不作为，那么此举违反了组织的内部规则，有关事宜受特别法管辖（第63条草案）。

<sup>16</sup> C-459/03 号案，委员会诉爱尔兰 (MOX 工厂案)，2006 年 5 月 30 日裁决，[2006] ECR p. 1-4635，第 123 段。

<sup>17</sup> C-402/05P 号案和 C-4 15/05P, *Hassin Abadullah Kadi 和 Al Barakaat International Foundation* 诉欧洲联盟理事会和欧洲共同体委员会，[2008]《欧洲法院报告》，第 1-6351 页，第 308 段。

<sup>18</sup> 见《欧洲联盟运行条约》第 351(2) 条。

## 第二章

### 国际组织行为的归属

#### 4. 第 5 条草案

##### 将行为归于一国际组织的一般规则

##### 经济合作与发展组织

第 5 条草案依循归属的一个职能标准，即官员以组织“代理人”的身份行事。我们认为，这种标准应有连贯性，与国际货币基金以往提交的意见保持一致，<sup>19</sup> 即用这一标准来确定经合组织官员的行为是否是以官方身份进行的属于经合组织豁免权范围的行为。事实上，尊重一个组织在其组建文书或关于豁免权的协议中规定的豁免权，是该组织完成使命所必需的，因为这使该组织不卷入在可能对其国际义务有不同看法的国家法院中提起的诉讼。但是，条款草案及目前编写的所附评注可被解释为优先于组织的组建文书或豁免权协议。

##### 世界银行

1. 第 5 条草案列有行为的归属的一般规则，其第 1 款规定，机关或代理人“履行该机关或代理人的职务的行为，应视为该组织的行为”。这一表述是否暗示职能是唯一的归属标准？如果是这样，人们或许会问，实践中是否还需要有其他判断归属的依据，即：该代理人不仅事实上履行了组织的职能，而且是按照指示行事，并在组织的控制之下。

2. 第 5 条草案第 2 款将“该组织的规则”的相关性限定于确定其机关和代理人的职能。然而，委员会在对条款草案的评注的其他地方承认，有关组织的规则“还可能影响到第二部分所述原则和规则的适用，例如有关归属的问题。”<sup>20</sup> 鉴于这一相关意见，委员会不妨再次讨论组织规则对归属行为的相关性，并据此修正第 5 条草案。

#### 5. 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

##### 欧洲联盟委员会

1. 所提出的主要规定是一个“有效控制”标准，而这一标准最终基于事实控制，并遵循关于国家对国际不法行为的责任的条款的同等条款。欧洲联盟委员会注意到，对这一条款草案的评注基本上集中关注联合国的做法以及欧洲人权法院的判

<sup>19</sup> 见货币基金组织，对行为归属规则的评论意见，A/CN.4/545；另见劳工组织，对逾越权限或违背指示文件的评论意见，A/CN.4/568/Add.1。

<sup>20</sup> 对第 31 条草案的评注第(4)段。

例法。正如这些评注所示，欧洲人权法院目前又作出若干项判决，确认了以前在 Behrami 和 Behrami 诉法国案、Saramati 诉法国、德国和挪威案中采纳的有争议的看法，特别报告员、国际法委员会和许多学者对判决有不同意见。

2. 尽管这些不同意见有其道理，但必须提出一个问题：国际惯例目前是否足够清楚？是否有可以确认的法律确信，让国际法委员会提出的标准(迄今为止欧洲人权法院仍未遵循该标准)可以列入当前的草案？无疑，这仍是国际法有争议的一个领域，对此，预期会不断有相关的判例法，不仅是自欧洲人权法院，而且来自国内法院，此外还会有大量的学术文章。

3. 提出第 6 条草案及其评注所述规则的部分理由可能是认为国际组织往往“逃避”对国际不法行为的责任。应指出，就欧洲联盟而言，根据创建条约的明文规定，欧洲联盟机构对彼此及欧洲联盟成员国的作为和不作为负全部责任。<sup>21</sup> 此外，根据与欧洲联盟缔结的国际协定中的明文规定，非欧洲联盟国家也可以向欧洲联盟法院就据称欧洲联盟违反协定的行为提起诉讼。这种协定也可规定非欧洲联盟缔约方可以参与初步裁定程序，这是欧洲联盟法院的主要活动之一。<sup>22</sup> 此外，欧洲联盟在若干争端解决机构(包括世贸组织争端解决机构和国际海洋法法庭)均有出庭资格，使非欧洲联盟国家得以提起针对欧洲联盟行为的诉讼。不仅如此，与其他国际组织不同，当欧洲联盟的行为受到私人当事方质疑时，只要在欧洲联盟法院进行审理，欧洲联盟就不援引管辖豁免权。<sup>23</sup> 任何自然人或法人(不论国籍或常住状况如何)均可就一项针对其本身的决定或直接令其忧虑的决定提起诉讼。<sup>24</sup>

### 国际劳工组织

第 6 条草案似乎没有考虑这一事实：国际公务员法中规定了两种国家官员归国际组织支配的模式。以前把这两种模式界定为“借用”和“借调”，明确区分了这些官员行为的责任级别，根据“借用”安排，他们不必为自己的行为负任何责任。劳工组织已经提交了对这一问题的意见，并恳请国际法委员会考虑到劳工组织 2006 年对第 5 条草案的意见(见 A/CN.4/568/Add.1)。

<sup>21</sup> 见《欧洲联盟运作条约》第 260、263 和 265 条。

<sup>22</sup> 例如，见欧洲联盟、瑞士和其他欧洲自由贸易区国家缔结的 2007 年关于民事和商业事项司法管辖和判决执行的《卢加诺公约》，公约第 1 条第 2 款规定，非欧盟国家可以通过案情说明或书面意见参与欧洲联盟成员国提交给欧洲法院的有关初步裁定程序的程序。

<sup>23</sup> 欧洲联盟在非欧盟国家受到质疑时援引管辖豁免权。援引豁免权的依据是职能原则，即涵盖履行欧盟正式职能和活动所需要的所有行为的豁免权。就共同外交和安全政策而言，欧盟缔结的部队地位协定中的某些特定条款论及外国法院的民事和刑事诉讼以及针对欧洲联盟的理赔程序的豁免权问题。

<sup>24</sup> 根据《欧洲联盟运行条约》第 263 条和第 265 条，欧洲联盟法院的管辖权包括裁定欧洲机构有法律效力的作为(或不作为)的合法性的专属管辖权。但是，对于按照共同外交和安全政策规定采取的行动，除一些有限的例外情况外，法院无管辖权；见《欧洲联盟运作条约》第 275 条。

## 6. 第 7 条草案

### 逾越权限或违背指示

全面禁止核试验条约组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、国际海事组织、国际移民组织、国际电信联盟、联合国教育、科学及文化组织、世界旅游组织、世界卫生组织、世界知识产权组织、世界气象组织和世界贸易组织联合提交的意见

关于国家对国际不法行为的责任的条款第 7 条草案中可适用于国家机关越权行为的规则不能自动套用到国际组织的代理人或机关上，因为国际组织只能在特殊性原则框架内承担责任。至少，要在归属越权行为和对那些诚意依靠采取逾越权限行动的代理人或机关的第三方进行保护之间，以及在特殊性原则与越权行事的代理人或机关逾越了国际组织的成员国委托该国际组织行使的任务授权和职能这一事实之间，更好地求取平衡。内部机制和规则应适当考虑到这一方面。例如，适用于国际组织及其代理人的特权和豁免权的规则和惯例，或许是对有关行为性质的一种制约。

## 7. 第 8 条草案

### 被一国际组织承认并当作自身行为的行为

#### 欧洲联盟委员会

第 8 条草案评注第 (3) 段提及欧洲共同体在世界贸易组织的一个案例(欧洲共同体——某些计算机设备关税分类)中的一项声明。援引这项声明所要支持的意见是，实践中有时并不明确区分承认行为归属或责任归属某国际组织。然而，在这个地方提及这项声明是不恰当的。在所述世界贸易组织案例中，欧洲联盟声称，准备对关税减让方面的所有措施承担全部国际责任，因为只有它有权限处理所涉问题，因此是唯一可以弥补可能的违反行为的实体，即唯一可以在世界贸易组织争端解决规则下可能进行赔偿的实体。

## 8. 第 9 条草案

### 违反国际义务行为的发生

#### 欧洲联盟委员会

1. 第 9 条草案第 2 款再次提出值得质疑的关于“国际组织规则”属于国际法范畴的一般推定。出于上文所述理由，<sup>25</sup> 欧洲联盟不接受其内部法是该范畴一部分的意见。欧洲联盟要求在评注中明确指出这一点。

<sup>25</sup> 见第 4 条草案下欧洲联盟委员会的评论。

2. 此外，第 9 条草案第 2 款所定的规则似与后面的条款草案不一致。比较第 9 条和第 31 条草案第一句，就可以明显发现不一致之处。后者规定，国际组织不得以其内部法（“其规则”）作为不遵守关于国际责任内容的条款草案的理由。因此，现行条款草案似乎是说，不应认为，国际组织的规则与确立组织责任的内容和其后确立补救方法有关，但确立有无违反行为则不然。这就是不一致，很多国际组织的组建文书好像都不支持这一点。

3. 此外，第 9 条草案评注第(9)段援引欧洲联盟法院 C-316/91 号案“议会诉委员会”，提出不论必须采取的行为将由一国际组织自己还是由一个或多个成员国采取，该组织都有义务取得某种结果，这是错误的。欧洲联盟委员会就此指出，所述的欧洲联盟法院案件涉及的不是“内”和“外”范围之间的界限，而是“混合协定”。这些协定涵盖的事项既属于欧洲联盟又属于欧洲联盟成员国的管辖权，因而是欧洲联盟和所有成员国一起缔结的，如欧洲经济共同体与非洲、加勒比和太平洋国家的第四项洛美协定。这种特定情况涉及欧洲联盟及其成员国与非欧洲联盟国家的“双边”合作，不论内部如何具体划定权限，所有条约义务都对欧洲联盟及其成员国有约束力。总之，C-316/91 号案并未阐明目前第 9 条草案所定的规则。

#### 世界银行

1. 根据第 9 条草案第 1 款，如果一国际组织的行为不符合一项国际义务对它的要求，该国际组织即违反了该项国际义务，“不论该项义务的起源和特性为何”。同一条草案第 2 款然后补充说，第 1 款的范围“也适用于违反该组织的规则可能确立的国际法义务的情况”。然而，第 9 条草案的评注第(5)段承认，组织规则的法律性质“在一定程度上会引起争议”，无论如何，“是否应将组织规则引起的所有义务都视为国际义务”并不是很清楚。为此，评注第(6)段明确阐明第 2 款“并不试图对这个问题表示明确的看法[而]只是试图指出：只要在组织规则引起的义务依国际法必须被视为一项义务，本条款所表述的原则即适用”。

2. 正因为我们同意委员会以谨慎的办法对待这一重要的问题，我们认为把第 2 款从第 9 条草案中删除能更好地反映评注做出的解释。事实上，第 1 款规定，违反就是违反，不论约束国际组织的义务的起源和特性为何；这就明确意味着，它也可能是起源于组织的规则。相反，保留第 2 款可能导致做出(委员会的评注明确予以否认的)没有确实根据的“任何违反组织的规则必然是违反国际义务”的结论。

#### 第四章

##### 一国际组织对一国或另一国际组织行为的责任

#### 9. 第四章的介绍性评注

##### 欧洲联盟委员会

1. 第(4)段中提到在提交国际法庭或其他机关的案件中，由于缺乏属人管辖权，还不曾审理过国际组织的国际责任问题。欧洲联盟委员会不确定，此条评注放在

这里是否十分恰当。还应指出，除一个案件外，提到的所有案件都涉及欧洲联盟及其成员国在欧洲人权法院的诉讼。在这方面应指出，被原欧洲联盟人权委员会驳回的案件不具备与欧洲人权法院判决相同的法律效力。此外，这些前欧洲联盟人权委员会的决定和欧洲人权法院的判决所反映的情况，似乎比草案第四章现行介绍性案文所述情况复杂微妙得多。对欧洲联盟作为一个组织提出的申诉，被判定因属人管辖权而不予受理(法国劳工民主联合会<sup>26</sup>)。然而，在涉及欧洲联盟行为的申诉是针对欧洲联盟一个或所有成员国而不是欧洲联盟本身提出时，前欧洲联盟人权委员会没有判定因属人管辖权而不予受理(Senator 航运公司；<sup>27</sup> Emesa 糖业公司<sup>28</sup>)。欧洲人权法院还判定，可以追究一个欧洲联盟成员国对欧洲联盟主要法律行为(Matthews<sup>29</sup>)和在国内实施欧洲联盟次要法律行为的责任，而不论欧洲联盟行为的性质为何以及成员国是否享有自由裁量权(Cantoni,<sup>30</sup> 博斯普鲁斯<sup>31</sup>)。

2. 还应指出，欧洲联盟正在按照《欧洲联盟条约》第 6 条第(2)款授权谈判加入《欧洲人权公约》。在欧洲联盟加入公约之后，只要应受处罚的作为或不作为本身可归咎于欧洲联盟，将欧洲联盟作为一个组织向欧洲人权法院提起的申诉就不再判定因属人管辖权而不予受理。

## 10. 第 13 条草案

### 援助或协助实施—国际不法行为

#### 欧洲联盟委员会

由于所用的援助或协助往往是经济方面的，最好把这条草案及其解释尽量限制在狭义范围，使其不成为不利于国际组织提供发展援助的因素。由于实施这一规则的门槛似乎很低(知道)，应按照国家对国际不法行为的责任条款的评注，在评注中添加一些限制性的语言(意图)。

<sup>26</sup> 欧洲人权委员会，第 8030177 号申诉，法国劳工民主联合会诉欧洲共同体及其成员国，1978 年。

<sup>27</sup> 欧洲人权法院，第 56672/00 号申诉，Senator 航运公司诉奥地利、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，2004 年 3 月 10 日判决。

<sup>28</sup> 欧洲人权法院，第 62023/00 号申诉，Emesa 糖业公司诉荷兰，2005 年 1 月 15 日判决。

<sup>29</sup> 欧洲人权法院，第 24833/94 号申诉，Matthews 诉联合王国，1999 年 2 月 18 日判决。

<sup>30</sup> 欧洲人权法院，第 45/1995/551/637 号申诉，Cantoni 诉法国，1996 年 11 月 15 日判决。

<sup>31</sup> 欧洲人权法院，第 450368/98 号申诉(博斯普鲁斯)，2005 年 6 月 30 日(大审法庭)。

## 国际劳工组织

(a) 项的措辞出自国家对国际不法行为的责任的条款，可能需要进一步明确，以确定“知道情况”这一表述是否是指组织知道犯下国际不法行为。

## 世界银行

1. 委员会的评注认为，将关于国家对国际不法行为的责任以及援助和协助实施国际不法行为的条款中的规定适用于国际组织“不会引起问题”，<sup>32</sup> 我们对这一点很有疑问。实际上，如果不严格限定适当的范围，这一条款令人担忧，可能产生危险的效应，打击向符合条件的借款人及受援人提供经济援助的国际金融机构的积极性。如果关于组织责任的第 13 条草案来源于关于国家责任的第 16 条草案，那么我们推论对 2001 年第 16 条的评注的第(4)段同样适用于第 13 条草案。

2. 委员会对国际组织的责任的条款草案的评注的脚注 58 中似乎有对我们推论的支持，其中谈到“在本条款的规定与国家责任条款的规定一致时，也可酌情参考早先通过的那些条款的评注”。即使在二读后这个脚注仍留在评注中(尤其是如果它从最后评注中消失)，我们还是请委员会考虑在对第 13 条草案的评注中明确指出，作为一项规则，提供财政援助的组织不承担援助将用于实施国际不法行为的的风险，国家对国际不法行为的责任的条款的评注明确做出了这样的规定。

## 11. 第 14 条草案

### 指挥和控制—国际不法行为的实施

#### 世界银行

1. 关于要求“知道”，我们希望在对本条草案和关于“援助和协助”的前一条草案的评注中明确指出，这是实际(而不是推定)的“知道”，事实上，委员会在关于国家对国际不法行为的责任的条款第 16 条的评注第(9)段中表明了这一点。

2. “指挥和控制”到底是什么？从国际金融机构和借款人或受援人之间的协议出发，实施项目或方案活动的指挥和控制权并没有真正交出，因为实施仍由借款人或受援人负责，国际金融机构最多只是进行监督。但监督既不是“控制”，也不是“指挥”。如国家对国际不法行为的责任的条款恰当指出，控制“是指掌控不法行为的实施，而不只是进行监督”。<sup>33</sup> 对第 14 条草案的评注明确说明了这一点，对准确理解案文并减少可能对这一规定的含义和效力产生的关切至关重要。

<sup>32</sup> 第 13 条草案评注。

<sup>33</sup> 第 17 条的评注第(7)段。

## 12. 第 16 条草案

### 给成员国和国际组织的决定、授权和建议

#### 欧洲联盟委员会

欧洲联盟在以前提交的意见(见 A/CN.4/568/Add.1)中提出,一国际组织单纯因为向一国或国际组织提出“建议”就要承担责任的提法似乎过了头。评注也没有援引提出这一规则的授权。此外,整个条款草案及其评注似乎借鉴欧洲人权法院对博斯普鲁斯案的判决做出的。应就此指出,如前所述,欧洲联盟目前正在谈判加入《欧洲人权公约》。

#### 国际劳工组织

除了决定和授权,草案第 16 条还提到建议。从其性质来讲,建议似乎是没有约束力的行为,因提出建议而实施国际不法行为,需要有一个中间行为,即国家或另一国际组织做出实施该行为的决定。因此,因果关系被中断了。

#### 经济合作与发展组织

如果一组织没有指挥或控制不法行为本身,那么成员国在执行该组织的决定或建议时实施的不法行为就不能归咎于该组织。因此,成员国只对其执行或不执行决定或建议的方式负责。可以理解的是,一组织不得通过某项决定或建议要求成员国违反后者的国际义务。换言之,如基金组织所述(见 A/CN.4/556,第二节 N 部分),一国际组织确定某一目标,而成员国决定以违反其国际义务的方式加以实现,既不造成国际组织违反这些义务,也不能将责任归咎于国际组织。

### 第三部分

#### 一国际组织的国际责任的内容

##### 第一章

##### 一般原则

## 13. 第 30 条草案

### 赔偿

#### 国际劳工组织

1. 为确定有无相关实践,国际法委员会和特别报告员具体引述了行政法庭的判例,用于支持有关国际组织可能因国际不法行为进行赔偿的说法,<sup>34</sup>但这些与关于国际组织在一般国际法下的责任的讨论无关。行政法庭是作为“组织规则”的一部分设立的,每个“母”组织给予它们不同的授权。例如,恢复一个官员的职

<sup>34</sup> 第五次报告, A/CN.4/583 和 Corr.1, 第 43 段。

务是行政法庭可以下令要求执行的一项措施，但并非所有行政法庭的章程都有这一措施。因此，劳工组织认为，这种实践与关于国际组织在一般国际法下的责任的讨论无关。另外，还应区分国际组织实施的国际不法行为(即违反国际法的行为)和国家法律规定的不法行为。

2. 特别报告员引述的例子可能存在的另一个问题是，欧洲联盟情况特殊。<sup>35</sup> 欧洲联盟等组织本身就是其他组织的成员，因此受到其他组织的司法或准司法机关的管辖，例举它们责任的例子并不一定能说明这种做法适用于所有其他“传统”的国际组织。国际法委员会可能需要重新研究致使委员会做出一些结论的例子，以确保它们只适用于这种狭隘的情况。

3. “充分赔偿”标准可能会引发的想法是，需要国际组织维持一个应急基金或持有巨额保险，以确保在出现这种赔偿责任时有偿付能力，或成员国有其他类机制以便在出现这种赔偿责任时分摊支付这些赔偿。国际组织原则上不营利，不能靠纳税制度为其行动筹资。它们必须依靠分配给它们的资金。如果要为可能的补偿等或有负债蓄积资金，它们就会削减用于完成原定任务的资金。国际法委员会如要让国际组织承担这种双重义务，就会引起实际上限制其今后行动的风险。如果进行补偿，“充分赔偿”的规定可能会导致有关国际组织的消亡。委员会可能需要考虑象对道歉问题一样，为补偿责任规定一些限制。

**全面禁止核试验条约组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、国际海事组织、国际移民组织、国际电信联盟、联合国教育、科学及文化组织、世界旅游组织、世界卫生组织、世界知识产权组织、世界气象组织和世界贸易组织联合提交的意见**

我们感到关切的是，委员会似乎没有充分重视国际组织在补偿义务方面的特殊情况。如果国际组织“有义务对国际不法行为所造成的损害提供充分赔偿”，考虑到国际组织一般自己不产生财政资源而依靠其成员的强制或自愿捐款，这可能导致其承担的风险过大。这可能是不现实的，因为如果一组织的国际不法行为造成重大损害，该组织可能没有足够的资金提供全额补偿，或者反过来说，支付补偿可能损害其活动和任务。

## 14. 第 31 条草案

### 组织规则的无关性

#### 欧洲委员会

第 31 条草案可能会引起某些犹豫，因为似乎很难让国际组织为其组织条约中按国际法规定为不法的条款负责任。本条草案第 1 款中“规则”这个词的含义需要进一步澄清。

<sup>35</sup> 第三次报告，A/CN.4/553 和 Corr. 1，第 12 段。

## 欧洲联盟委员会

如上文对第 9 条草案的评注所述，条款草案一方面说一个负责的国际组织不得以其内部法(“其规则”)作为不履行其义务的理由(第 31 条草案第 1 款)，另一方面说违反组织的内部法可能构成违反国际法行为(第 9 条草案第 1 款)，前后不一致。

## 国际劳工组织

不应象第 31 条草案一样把组织的规则与各国的内部规则作比较；委员会在该条中简单地类比了一国不得援引其国内法作为不履行其义务的理由的原则。“组织的规则”是国际法的一部分，还是一种特殊制度？这一点必须得到澄清。在第 31 条草案所述的情况中，我们可以看到同一层面规范的冲突，而不是国家责任案文证明合理的分层面的规范。人们甚至可以想像组建文书具有优先性。例如，如果一国际组织与一成员国定有有效的条约，但按其机关的决定不向该成员国提供技术援助，这是同一层面两个国际义务的冲突？还是出自该组织组建文书的义务应享有优先？该组织的规则是否可以排除违反另一项国际义务的行为的非法性并为不作赔偿提供充分的理由？还是这个责任纯粹属于客观性质，亦即即便是其理事机构要求该组织这样做，它也要对违反国际义务行为负责？条款草案第五章似乎没有恰当解决这个问题。

### 15. 第 35 条草案

#### 补偿

#### 国际劳工组织

[见上文对第 30 条草案的评论]

### 16. 第 36 条

#### 道歉

#### 国际劳工组织

道歉是国际组织赔偿的可能形式之一，在这方面国家的责任和国际组织的责任有差异。习惯国际法明确确立了关于在国际关系中谁代表国家的规则，但对国际组织却不明晰，特别是因为需要进行赔偿的国际不法行为可能起源于不同的机关。特别报告员(见 A/CN.4/583 和 Corr. 1, 第 50-52 段)和国际法委员会引述的例子表明，这方面存在混乱。虽然行政首长是一个组织的可见部分，但组建文书很少授权他们在此类事项上代表其组织。因此，第 36 条草案第 2 款最后部分应加入一个限定语，如“依照有关组织规则所定的”或提及“主管机关”。

## 17. 第 39 条

## 确保有效履行赔偿义务

## 欧洲联盟委员会

第 39 条草案的规则似乎主要是按照一个先例提出的，即锡业理事会案。就欧洲联盟而言，似乎没有必要在条款草案中加入这一普通规则。尽管如此，应指出，欧洲联盟有一个预算项目，提供应急储备金来应付意外情况。

## 国际劳工组织

关于赔偿的第 30 条草案的评注第(3)段明确指出，国际组织可能难以拥有一切必要手段来提供所要求的赔偿，特别是由于财政资源不足。由于有“这种不足并不能让有责任的组织免除国际法规定的责任所产生的法律后果”的解释，没有理会这一评注。虽然一般原则是可以接受的，但它在补偿方面的实际应用似乎有问题。在这方面，第 39 条草案作为一种新做法受到欢迎，但可能需要进一步予以加强。关于成员国必须根据组织的规则采取行动的规定似乎多余。

全面禁止核试验条约组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、国际海事组织、国际移民组织、国际电信联盟、联合国教育、科学及文化组织、世界旅游组织、世界卫生组织、世界知识产权组织、世界气象组织和世界贸易组织联合提交的意见

第 39 条草案是朝正确的方向迈出了一步，但步幅还不够大。由于条款草案基本上是国际法的逐步发展，可以利用这个特有的机会，申明成员国负有义务向组织提供足够的财政资源以履行责任。

## 第四部分

## 国际组织的国际责任的履行

## 第一章

## 援引国际组织的责任

## 18. 第 42 条草案

## 受害国或国际组织援引责任

## 欧洲联盟委员会

欧洲联盟在几个国际争端解决机构有出庭资格，非欧洲联盟国家可以对欧洲联盟提起诉讼(例如，世界贸易组织争端解决机构和国际海洋法法庭)。此外，非欧洲联盟国家可以根据与欧洲联盟缔结的国际协定的明确条款，让欧洲联盟法院审理所指称的欧洲联盟违反协定的行为。此外，如上所述，在欧洲联盟加入《欧

洲人权公约》之时，非欧洲联盟国家就能够根据《公约》的“国家间”条款起诉欧洲联盟。

#### 欧洲安全与合作组织

(b)款第(二)项中的短语“所有其他国家和国际组织的地位”中的连词“和”应替换为“或”。

### 19. 第 44 条草案

#### 求偿要求的可受理性

#### 欧洲安全与合作组织

可考虑在第 44 条草案中增加下列内容(最好是放在第 2 款前):提及一个国际组织依据“代理人”标准(第 2(c)条草案)对另一国际组织或国家提出的求偿要求的职能性质。

### 20. 第 47 条草案

#### 数个责任国或国际组织

#### 欧洲联盟委员会

关于第 47 条，提及上文就第 9 条草案评注第(9)段发表的意见。此处正确地以欧洲联盟法院第 C-316/91 号议会诉理事会案作为“混合”协定的例子，进行讨论。在混合协定中，在欧洲联盟方面，欧洲联盟及其成员国都是当事方。还值得一提的是，尽管欧洲联盟及其所有成员国均为世界贸易组织成员，但大多数争端是完全直接针对欧洲联盟的，并仅对欧洲联盟强制执行。

## 第二章

### 反措施

### 21. 第 50 条草案

#### 反措施的目的和限制

#### 欧洲联盟委员会

关于第(4)段中的评注，应当指出，世界贸易组织根据《解决争端的谅解书》第 21 条和 22 条采用一个特定的“反措施”制度。就这些反措施是经过条约批准而言，可以说它们并不是一般国际法规定的反措施的真实例子。

#### 欧洲安全与合作组织

欧洲安全与合作组织认为国际组织可以采取或可对国际组织采取反措施，但必须将这些反措施与一个组织可能根据其内部规则对其成员实行的制裁区别开

来。条款草案的相关规定(第 21 条和第 50-56 条草案)仅适用于前一类行动。但是,针对不履行对其他国际组织或国家的义务的一些特定反措施可能最终会影响第三方,例如,由两个或更多的国际组织和国家联合执行的方案的受益者,而联合执行方案的情况在欧洲安全与合作组织内很常见。在这种情况下,作为针对合作伙伴的一个反措施,停止此类项目的执行(停止为其提供资金),也可能会影响项目执行工作所在国或项目的最终受益人。尽管条款草案论及反措施可能对所针对实体产生的影响(见第 53 条草案),但论及反措施对并非其所针对实体的影响也是有助益。可在有关评注中做出具体解释,涵盖此问题。

## 22. 第 51 条草案

### 国际组织成员采取的反措施

#### 欧洲联盟委员会

第 51 条草案(a)款再次提出上文所述的问题,即根据国际法,一个组织的内部法享有何种地位。这一条草案不太可能适用于欧洲联盟,而可以提出欧洲联盟及其成员国相互根据国际法采取反措施的假设。评注第(6)段论及的欧洲联盟法院的判例法在一定程度上证明了这一点,该判例法正确地指出,欧洲联盟内有司法补救办法似乎排除了欧洲联盟成员国对欧洲联盟采取反措施的可能性。

### 第五部分

#### 一国对一国际组织的行为的责任

## 23. 一般性评论

### 国际劳工组织

1. 国际劳工组织已在 2006 年的评注中对似为国家和国际组织的共同责任表示保留(见A/CN.4/568/Add.1)。在确定联合国是否有权提出国际求偿要求时,国际法院最先考虑的是联合国在某些方面超脱于其成员的看法。很难调和这一看法和国际法委员会的以下看法:“该组织拥有独特法律人格并不排除将某一行为同时归于该组织和它的一个或多个甚至所有成员的可能性”。<sup>36</sup> 除非该组织自己授权其成员(通过成员国)代表其采取行动,例如,在国际组织无法接受国际义务时(例如,见 1993 年 3 月 19 日的欧洲法院第 2/91 号意见),或在条约规定了共同责任时,似乎没有明确的理由要求成员国对组织机构作出的决定负责,尤其在这些决定可能(而且通常是)由(多数)票作出时。

2. 援助和协助(第 57 条草案)、甚至指挥和控制(第 58 条草案)、更不用说胁迫(第 59 条草案)等概念似乎否认国际组织的独特法律人格。在国际法委员会的评

<sup>36</sup> 第 2 条草案评注第 10 款。

注中找不到穿透“组织面纱”的理由，与关于国家对国际不法行为的责任的相应条款保持平行似乎无助于对根据一个组织的相关规则参与决策的情形和条款草案所设想的各种情形进行区分。在这种情况下，需要进一步阐明“成员的数目”和“参与的性质”所产生的影响。

3. 这样看来，在出现第 57 至 59 条草案预想的情况时，区分成员和非成员——或各国至少在每种情况下以何种身份行事——可能很重要。成员国既在国际组织内行动，又与国际组织有外在法律关系。一个国际组织与其成员国之间的多层关系似乎没有得到充分考虑。例如，成员国不仅通过对经常预算的捐款(这种情况越来越少)，而且还通过自愿捐款，包括预算或预算外的捐款，在财务上促进各组织的活动。这种关系内的责任既是根据国内通过规则的特别法，也是根据一般条约法，来确定的。

## 24. 第 60 条草案

### 寻求避免遵守义务的会员国的责任

#### 欧洲联盟委员会

提及上文就第 16 条草案提出的评注。与以前的版本相比，对本条草案的措词作出的改进似乎受到欢迎。关于“意图”问题，“寻求避免”遵守的概念并不需要确立是否有意图，即便可从评注第(7)段所述的情形推断出这一意图。

## 25. 第 61 条草案

### 国际组织的会员国对该国际组织不法行为的责任

#### 欧洲联盟委员会

1. 欧洲联盟委员会认为，第 61 条草案(a)款应改为：“(a)它已按照该组织的规则接受对该行为的责任。”

2. 第 61 条草案第 1 款(b)项所提及的“依赖”概念是否是一个可行概念似乎令人怀疑。评注第(9)段总体上似乎并不支持这一规则。该评注的依据似乎是“威斯特兰直升飞机公司”这单一仲裁裁决，该项裁决可以支持这一规则，但裁决似乎是在相当特殊的情况下作出的。

3. 总体来说，第 61 条草案提出的主要问题是国际组织对国际法的“渗透性”问题。条款草案和评注的现行案文似乎向第三国暗示，边界究竟在哪里在法律上有不确定性。

## 第六部分

### 一般规定

#### 26. 第 63 条草案

##### 特别法

##### 欧洲联盟委员会

1. 有充分的理由假设欧洲联盟作为国际组织，不象其他更传统的国际组织。欧洲联盟有许多特色，可以归纳如下：

- 欧洲联盟成员国已在一系列事项上把管辖权(因而决策权)移交给欧洲联盟。成员国的管辖权和欧洲联盟的管辖权之间的总体划分，有待按照创建条约和欧洲联盟法院判例法规定的规则不断发展。
- 在许多情况下，欧洲联盟能够以自己的名义在国际上采取行动。它可以成为一个国际组织的成员，只要后者的章程规则允许；它可以代表欧洲联盟与非欧洲联盟国家和非欧洲联盟实体签署双边条约；它可以以自己的名义和代表自己加入多边协定；它可以代表自己参与国际法律诉讼。在欧洲联盟由于没有“接收方”的资格(特别是在国际条约/组织不允许国家以外的国际法律主体成为缔约方时)而无法在国际上行使管辖权时，欧洲联盟可能不得不继续使用通过其成员国采取行动这一工具。但是，在这种情况下，欧盟成员国不代表自己采取行动，而是代表欧洲联盟为维护欧洲联盟的利益采取行动。
- 欧洲联盟由于权力的移交而拥有的特殊性质对欧洲联盟成员国在国际上自由行动有影响；欧洲联盟在很大程度上是通过其成员国采取行动的，而不是象传统国际组织那样仅通过自己的“机构”和“机关”采取行动。
- 根据欧洲联盟的内部规则，欧洲联盟成员国及其当局有义务执行欧洲联盟通过的有约束力的决定和政策。<sup>37</sup> 在欧洲联盟成员国事实上只是在执行该国际组织的一项具有约束力的规则时，就需要有特别的归属和责任规则。换言之，欧洲联盟对各成员国实行规范控制，然后这些成员国在执行欧洲联盟法律时担任联盟的代理人，而不是以自己的名义行动。
- 在属于欧洲联盟管辖的领域中，只有欧洲联盟可以取消源于欧洲联盟规则或惯例的违反国际法的行为：各成员国可能没有能力这样做。

<sup>37</sup> 见《欧洲联盟条约》第 4(3) 条，第 2 和 3 款：“成员国必须采取任何适当措施，或为一般措施，或为特别措施，以履行条约产生的义务或源于联盟行动或机构的义务。成员国必须协助完成联盟的任务，不采取任何破坏实现联盟目标的措施”。

- 欧洲联盟成员国在一系列事项上把权力移交给欧洲联盟意味着，欧洲联盟可以在国际上采取行动：(a) 以自己的名义采取行动，把成员国排除在外；(b) 通过成员国采取行动；(c) 有时在成员国保留对有关事项的管辖权且欧洲联盟也有管辖权(过渡或永久性质的)时，与成员国一起采取行动。
- 欧洲联盟的创建条约和欧洲联盟最高法院-欧洲联盟法院的判例规定了有关权力移交的规则。欧洲联盟司法部门的解释是，欧洲联盟作为一个组织与其成员国之间的关系所要依循的这套欧洲联盟内部规则，较多是章程性质的，而不可称为国际法。欧洲联盟法院在一系列案件中认为，国际法只有在欧洲联盟规定的条件下才能渗透欧洲联盟内部固有的秩序；并认为没有任何国际条约能破坏欧洲联盟与其成员国之间固有的权力划分。

2. 虽然欧洲联盟目前可能是唯一具有上述所有特殊内部和外部特点的此类组织，但其他区域组织迟早可以提出同样的声称。即便考虑到有关评注，现有的条款草案也没有充分体现欧洲联盟等各类区域(经济)一体化组织的情况，因而就此而言，草案明确允许提出并非所有条款都可适用于区域(经济)一体化组织(“特别法”)的假设，似乎尤为重要。

### 国际劳工组织

1. 这是条款草案的一个关键条款，国际法委员会不妨考虑让它在总体结构中占据更突出的地位。为逐步编撰国际法做出的尝试不应应对现行法律产生不利影响。各国在众多国际组织中的行为表现往往不同。事实上，各组织的规则很少是完全相同的，这可能表明，各国并不一定希望有一套适用于所有国际组织的统一规则。因此，即便有第 63 条草案的解释，制订统一适用于国际组织责任的规则的工作也非常复杂。

2. 尽管那种认为关于国家对国际不法行为的责任的条款可能会更好地处理非成员国的责任问题的观点可能有些价值，但应根据每个组织的内部法律制度，分析成员国与组织之间的关系(包括第 61 和 62 条草案所述情形)，组织的内部法律制度由组建文书建立，并由内部规则和惯例进一步发展。这些规则即为特别法，在由内部规则处理的问题上，成员国与国际组织之间的关系不应受国际法通则的约束。因此，必须广泛理解第 63 条草案的范围，不仅是因为它涉及确定一个国际组织的责任，而且是因为根据特别法优先于普通法的原则，在这两种法同时存在时，它优先于任何关于责任的一般国际法规则。由此看来，国际法委员会也不妨重温第 9 条草案第 2 款。国际劳工组织已在其 2006 年的意见中对这一条款发表了广泛意见(见 A/CN.4/568/Add.1)。

## 国际货币基金组织

虽然我们对第 63 条被列入草案以及该条承认特别法的根本重要性感到鼓舞，但我们认为，需要进一步阐明这一条款的范围和它可在多大程度上限定其他条款。应重新起草该条款及相关的评注，以便如上所述，明确指出国际组织对向其成员采取行动的责任将参照组织的组建文书、据其通过的规则和决定，以及国际法的强制性规范和组织自愿承担的其他义务来确定。阐明第 63 条草案的范围和影响至关重要，因为国际法委员会开始对条款草案进行二读，我们大力鼓励委员会借此机会这么做。

## 全面禁止核试验条约组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、国际海事组织、国际移民组织、国际电信联盟、联合国教育、科学及文化组织、世界旅游组织、世界卫生组织、世界知识产权组织、世界气象组织和世界贸易组织联合提交的意见

特别法原则与条款草案专门述及的“组织规则”的作用之间的相互影响模糊不清。我们可以同意由一个单一文本涵盖国际组织所有责任问题。但是，如果是这样，应特别注重特殊性原则——这是区分国际组织法律人格和国家法律人格的主要因素之一。因此，我们建议，在条款草案的导言性条款中列入一个明确条款，说明国际组织的责任由特殊性原则界定。我们感到关切的是，如果条款草案走与关于国家对国际不法行为的责任的条款相同的路，完全为各国政府、司法机构和其他解释者利用，那么它对这些条款的严重依赖可能会导致它在实践中无法执行，或从国际法为其规定的责任的角度来看，使国际组织越来越等同于国家，长期后果难以预测。

## 北大西洋公约组织

关于“国际法特别规则，包括适用于国际组织同其成员之间关系的组织规则”这一短语，可以指出，指导本组织运作的基本内部规则“协商一致决策规则”，既不见于建立北大西洋公约组织的条约，也不见于任何正式的规则，而是本组织实践的结果。

## 经济合作与发展组织

1. 国际组织的组建文书及内部规则和程序是这些组织的主要义务的来源，其责任源于此，并应据此摊派其责任。第 63 条草案是一个重要条款。事实上，如果责任的条件、内容或执行依循“国际法特别规则，包括适用于国际组织同其成员之间关系的组织规则”，那么就不应适用关于国际组织的责任的条款草案。我们赞成以下观点：应主要根据一个国际组织的组建文书、内部规则和程序来确定其行为和责任机制的合法性。

2. 只有在有明显违反国际组织的组建文书、内部规则和程序的行为时，或在根据这些文书、规则和程序有违反强制性规范的行为时，才能对一个国际组织的责任提出质疑。

3. 国际法委员会在二读时应重新审议条款草案及其相关评注，以便人们不再怀疑特别法具有压倒性中心地位，并不再怀疑关于国际组织的责任的一般规则的剩余性质。这一论点得到以下事实的支持：特别法的目的就是要取代一般规则，除非所涉及的事项受强制性规范约束。

4. 在适用特别法原则的过程中，我们支持国际组织发挥作用，确立某些用语的内部定义。我们特别注意到，条款草案中没有“机关”这一用语的定义。然而，由于有各种各样的国际组织，我们不主张确定一个通用的定义，而是认为，每个国际组织的内部规则在界定该组织的“机关”方面起指导作用。

### 欧洲安全与合作组织

由于国际组织不具有一般管辖权，因而根据特殊性原则开展工作，因此必须承认一个事实，即在有些情况下，各组织的具体规则将取代条款草案规定的一般规则。因此，建议国际法委员会考虑可否将相关的第 63 条草案(特别法)列入条款草案第一部分(导言)，作为新的第 3 条草案。除了有一般国际法强制性规范外，特别法规则对于解决根据一般国际法或有关国际组织的内部法对国际组织的行为做出是否为“不法行为”的定性可能有冲突的问题很重要。

### 世界银行

1. 如果只考虑到(a) 布雷顿森林机构(国际货币基金组织和国际复兴开发银行)并不是所有国家都可以参加的，而且在任何情况下，国际金融机构一般都在成员国开展活动的事实；(b) 国际金融机构的全面“组织规则”；以及(c) 其财务协议对违反主要义务产生的后果做出的详细规定，那么很显然，就国际金融机构的运作而言，诉诸特别法以外的关于责任的规则的情况相当非常罕见(如果有这种情况的话)。

2. 条款草案在关于特别法的第 63 条草案中列入了可能是其关键条款的内容。虽然第 63 条草案目前的措词肯定可以改善，但正如其他国际组织的意见所示，该条在条款草案内的关键作用是无可争议的。据此，我们斗胆积极鼓励委员会，在着手进行二读之前，再次审议条款草案和相关评注，以便人们不再怀疑特别法具有压倒性中心地位，并不再怀疑关于国际组织的责任的一般规则的剩余性质。

3. 委员会在第 63 条草案评注的第(6)段中表示，有关草案的用意是“为了不必在前面的许多条文后添加诸如‘在不影响特别规则的情形下’”的但书(着重号是后加的)。除了保留绝对法的强制性规范的作用外，为什么提及前面的“许多”

条文，而不是提及所有条文？换句话说，除了那些关于绝对法的条款草案外，哪些关于一般规则的其他条款草案不受到特别法的限制？我们难以想出任何条款。

4. 第4条草案评注的第(5)段提到“说组织的内部法始终压倒组织根据国际法已经对成员国承担的义务，是有问题的。”同样的，组织的内部法一般是特别法最重要的组成部分(如果不是全部的话)，特别法不会压倒除绝对法产生的义务外的所有其他国际义务吗？我们想不出任何构成例外的决定性的(而不是强制性的)规范，恰恰因为在任何一个不受强制性规范约束的问题上，一般义务会被特别法限制和取代，这正是特别法的目的。因此，我们鼓励委员会重新考虑上述句子，要么删除该句子，要么通过保留特别法的压倒性作用来对这句话做出限定。

5. 我们鼓励委员会在二读时确保，在整个案文中，在使用“国际法”这一表述(条款草案中没有对此下定义)时，有一个统一的含义，而且也要适当考虑到任何适用的特别法。例如，目前关于国际不法行为的要素的第4条草案的(a)款中“依国际法”的表述与关于将国际组织的一个机关或代理人的行为视为组织的行为的第5条草案第1款中的“依国际法”是否意思完全相同？而且，如果是的话，那么这两条草案中的“国际法”是否既包括了一般国际法，也包括任何适用的特别法？

### 三. 从各国际组织收到的意见和看法的附文清单<sup>38</sup>

#### 欧洲委员会

题为“法院在国际组织行为方面的管辖权”的欧洲人权法院相关判例法摘要

#### 北大西洋公约组织

1951年6月19日在伦敦签署的北大西洋公约缔约国关于其部队地位的协议的第八条

<sup>38</sup> 从各国际组织收到的评论和意见的附文清单由法律事务厅编纂司存档。