联合国 A

大会

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.622
6 June 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

国际法委员会
第五十四届会议
2002年4月29日至6月7日和
2002年7月22日至8月16日，日内瓦

国际组织的责任问题工作组

工作组的报告

国际组织的责任：研究的范围和方向

一、导　言

1. 在委员会决定将“国际组织的责任”这一专题列入委员会的工作方案后，委员会在2002年5月8日举行的第2717次会议上成立了一个国际组织的责任问题工作组。在这次会议上，委员会决定任命特别报告员乔治·加亚先生为工作组主席。工作组由以下人士组成：G. 加亚先生(主席)、(特别报告员)；J.C. 巴埃纳·苏亚雷斯先生、I. 布朗利先生、E. 坎迪地奥蒂先生、R. 达乌迪先生、P. 埃斯卡拉梅亚女士、S. 丰巴先生、M. 坎托先生、J.L. 卡特卡先生、M. 科斯肯涅米先生、W. 曼斯菲尔德先生、B.E. 辛马先生、P. 托姆卡先生、C. 山田先生和V. 库兹内佐夫先生(当然成员)。

GE. 02-61901 (C)　260602　030702

2. 工作组分别于 2002 年 5 月 16 日和 29 日以及 6 月 5 日举行了三次会议。

3. 本报告是为了便利委员会按照在本届会议第二期会议全体会议上审议“国际组织的责任”专题。尽管在研究该专题的过程中可能必须要对一些选择作审查，但如果能对专题的范围以及研究的总方向提出一些初步说明将会对特别报告员编写供今后各届会议讨论的报告提供有用的指导。

二、专题的范围：(a) 责任概念

4. 委员会在“对其国家国际不法行为的责任”[以下称国家责任]条款中以“责任”一词指国际不法行为在国际法中的后果。应该假定，新专题中的“责任”的意义至少包含同样的概念。因此，这项研究应该包含国际组织对其不法行为的责任。其范围也应合理地包括国家责任条款中所搁置的有关事项：例如，关于第 57 条的评注第(4)段所说的“国际组织为行为者，而国家因参与该组织的行为或由于为该组织成员而被认为负有责任的情况。”[1]

5. 国家责任条款打算只确立一般国际法规则，搁置“由国际法特别规则规定”的“国际不法行为存在的条件”和关于“一国国际责任的内容或履行”的问题(第 55 条)。对国际组织采取类似的办法似乎也合理。这种选择不排除这样一种可能性，即可以从“特别规则”和各自的执行惯例中获得制定一般规则的某些指点。同样，国际法一般规则也可适用于解释组织的“特别规则”。

6. 国际组织的责任既可以对成员国，也可以对非成员国产生。如果是非普遍性国际组织，则更加有可能对非成员国产生责任。如果是成员国，国际组织及其成员国之间存在着很多不同的关系，如果在国际组织不履行对它的成员国的义务或者成员国不履行对组织的义务的情况下将许多特别规则(大多涉及有关的“组织规则”)适用于这个问题，则可能会使一般规则在这方面的意义受到限制。但是，国际不法行为的责任问题不应仅仅是由于这些问题在国际组织与它的成员国之间产生而被排除在对这个专题的研究之外。

7. 国际组织的责任问题常常与这些组织在国际法下的赔偿责任(liability)问题连在一起，如空间物体造成的损害问题，因为根据 1972 年《外空物体所造成损害

---

[1] 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》(A/56/10)，第 316 页。

之国际责任公约》第二十二(3)条，或许还可根据一般国际法的一条平行规则或通过适用一般法律原则，国际组织得对此承担赔偿责任。责任和赔偿责任常常是交织在一起的，因为损害的造成，一部分是由于合法行为，一部分是由于违反防止的义务或者其他义务。但是，委员会另外做了一个国际赔偿责任的专题，目前在审查中，因此在委员会就该项研究的工作得出结果之前，暂时似乎最好推迟审议国际组织的赔偿责任问题，不要在国际组织的责任范围内审议这类问题。

三、(b) 国际组织的概念

8. 在联合国的主持下通过的一些公约将国际组织一词的意义限定在政府间组织之内，意指国家通过条约或者(在特殊情况下，如欧安组织)未通过条约建立的组织。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(1)(i)条说，“‘国际组织’系指政府间组织”。这一概念无疑包含了可能会产生国际法下的责任问题的大多数实体。应该假定，国际法赋予这些国际组织以法人资格，因为如若不然，它们的行为便会归属于它们的成员，就不会产生一组织在国际法中的责任问题。

9. 以上对国际组织所下的定义适用于性质相当不同的实体。成员资格、职能、议事方式以及可供它们使用的手段有很大的差别，因此在责任问题上指望能适用于所有政府间组织的一般规则，也许是不合理的，特别是在国家可能因其参加的组织所从事的活动而招致的责任问题方面。也许必须要为不同类别的国际组织拟订具体的规则。

10. 有些国际组织，如世界旅游组织的成员除了国家外还有非国家行为者。研究也可以包括对这类组织引起的责任问题。对非国家成员的责任问题不必直接作研究，但若影响到成员国的责任，则可予以考虑。

11. 如果这项研究还要包括国家根据国内法(如某一国家的法律)建立的组织以及非政府组织，该专题的范围就会大得多，因此，似乎最好是搁置(至少暂时搁置)涉及这类组织的责任问题。

四、国际组织的责任专题与国家责任条款之间的关系

12. 国际组织的责任条款草案必须在形式上独立于国家责任条款的案文。但不一定因此就不能在新案文中一般性地提及在国家责任方面通过的规则，并为不能通过如此提及而得到充分处理的问题编纂具体的规定或者不对其中有些问题持任何成见。这种做法的优势在于提供了编纂较简短而又突出具体问题的案文的机会。但是在这样做时，我们可能会低估该专题的一些具体方面，特别是在国际组织方面很少实践经验的一些情况。国家责任条款中反映了对国家的习惯国际法规则方面的一些事项，对于国际组织来说只能留待逐渐发展。不管选择何种起草方式，都必须要非常谨慎地考虑该专题的具体方面。

13. 这种情况不能完全与条约法方面所发生的情况相比拟，在这方面，早在委员会完成国际组织方面的工作之前，关于国家间条约的编纂公约就已通过并生效；此外，1986 年维也纳会议达成的结论说，关于国际组织条约的规则在大多数方面与《1969 年公约》的规则相一致。因此而产生的结果是，《1986 年公约》原文照搬该公约的许多规定。这无法避免地受到了批评，说这种做法没有必要：通常只需指出，适用于国家的条款被认为也适用于国际组织。在责任方面发生了不同的情况。联大建议各国注意关于国家的条款，但推迟对今后就这些条款采取的行动作出决定。可以说，国际组织的责任所特有的问题比条约方面的要多。因此，至少在目前，就责任而言起草一项综合性案文比起条约法来说更加有理由。

14. 鉴于委员会 2001 年完成的漫长的工作结果的质量以及使委员会的成果在某种程度上保持一致的必要性，因此必须要不断考虑国家责任条款。不管在国际组织方面的类似解决办法是否有理，它们应该被看作是一种启发。如果能确切地弄清国际组织的特点以及国家责任条款的发展情况，就能表明是否可以对该专题的一部分充分地参照适用于国家的规则。如果委员会在国际组织的责任方面所从事的初步工作研讨了确实具体的事项，必须重新起草部分案文的可能性总是会减到最低限度的。

五、归属问题

15. 实践中在国际组织的责任方面考虑最多的一个问题涉及将不法行为归于某一组织或者它的成员国或其中一些成员国；可以想象，在某些情况下可以同时归因于某一组织和它的成员国。对国家责任条款第 57 条的评注指出，“[……]第 57 条并未将一国对自己行为负责任的问题排除在本条款之外，即根据第一部分第二章，它应负责任之行为而不是国际组织的机关的行为”。[2] 但是，如第 4 条所示，这段引述的评注并不意味着一个国家机关的行为不一定归于国家。评注提到了一种例外情况，即“如果是一国家派官员到一国际组织去以该组织的机关或官员的名义行事，他们的行为要由该组织而不是派出国负责，从而不属于本条款的范围”。[3]

16. 一个国家机关“被借”到一个国际组织的情况并不是引起国家机关的行为是否应归于该国或该组织的问题的唯一情况。我们还可能要考虑国家机关的行为由国际组织授权或者发生在组织的专属管辖范围内的领域的情况。例如，《联合国海洋法公约》附件九在第五条第 1 款中说，一个组织及其成员国在参加《公约》时必须发表“一项声明，指明关于本公约所规定的何种事项的权限已由其为本公约缔约国的成员国转移给该组织”；第六条第 1 款规定，“根据本附件第五条具有权限的缔约各方对不履行义务或任何其他违反本公约的行为，应负责任”。显然，对这些问题的研究，必须要比在撰写关于国家责任的第 57 条的评注时所作的研究更加深入。

六、成员国对归于国际组织的行为的责任问题

17. 国家对它们是成员的国际组织的活动是否得负责的问题，也许是正在审议的这项专题中最有争议的问题。由于它有一部分与归属问题相关，因此最好是紧接着处理这个问题。在成员国的责任方面，有一些情况与国家责任条款第一部分第四章相类似。该章涉及国家间的关系，只考虑一国援助或协助、指挥和控

---

[2] 同上，第 317 页。

[3] 同上，第 316 页。

制、或者胁迫另一国实施国际不法行为的情况。在更多的情况下可以要成员国承担责任。如已经指出的那样，由于国际组织的结构和职能不同，对目前审议中的问题可能要采取不同的解决办法。

18. 如果成员国必须对它们所加入的国际组织也应负责的国际不法行为负责，就必须要询问是否存在连带责任或者个别责任，或者成员国的责任是否只是从属性的。

19. 在实践方面产生的一个尽管有限但可能必须要予以审议的一个问题涉及：在一个国际组织不履行义务但该组织后来已解散的情况下的成员国的责任。另一方面，国际组织之间的继承问题引起了若干似乎不属于国际组织责任专题范围的问题，可予搁置。

七、对国际组织产生责任的其他问题

20. 国家责任条款为涉及对国际组织产生责任的其余部分的结构提供了一种模式。因此我们必须要依次审议关于违反国际义务的问题、关于一个组织对另一组织或国家的行为的责任的问题以及关于解除行为不法性的情况，包括将放弃作为一种同意的形式的问题。

21. 如果我们认为，一个国家机关的行为，即使是由国际组织授权的，也归于该国，那么该国际组织在这种情况下是否应承担责任的问题必须要与一个组织援助或协助、指挥和控制或者胁迫一个国家实施国际不法行为的情况结合在一起审议。

八、国际责任的内容和履行问题

22. 国家责任条款的第二和第三部分只涉及一国对另一国的责任的内容和在国家间关系中履行责任的问题。第 33 条第 2 款说，第二部分“不妨碍任何人或者国家以外的实体由于一国的国际责任可能直接取得的任何权利”。虽然第 33 条的评注没有具体提到国际组织，但显而易见，它们可以被看作是一国应对之承担责任的国家以外的实体。

23. 将研究范围扩大到国际组织国际不法行为的法律后果问题，似乎是合乎逻辑的。这就是国家责任条款中所谓的“国际责任的内容”。如果新的条款草案依循国家责任条款第二部分的格局，就没有必要具体说明与应负责任之组织的义务相对应的权利是否属于一国、另一组织或个人或者国家或组织以外的实体。

24. 由于新的专题涉及国际组织的责任，因此它不包括有关国际组织可能向国家提出的权利要求的问题。但是，由于它包括了国际组织可能对其他组织提出的权利要求，因此，对国家提出的权利要求方面的有些问题只需以类比方式予以包括。一个组织的责任的履行，如果也包括组织提出的权利要求，则会产生一些具体问题。例如，有人可能会提出这样一个问题，即一组织是否有权在违反对整个国际社会的义务情况下援引责任，或者某些组织是否可以采取反措施。在后一种情况下，我们还必须考虑到组织及其成员国在采取反措施中各自的作用。如以前所指出的那样，解决这些问题，将在组织可能向国家提出的权利要求方面产生影响。我们还必须要考虑谁有权代表组织援引责任的问题。鉴于上述有些问题的复杂性，因此在本阶段明智的做法也许是，暂时不去解决这项研究是否应当包括涉及国际组织责任之履行的事项问题，如果应当，则是否应只考虑国家的权利要求，还是也应考虑国际组织的权利要求。

九、争端的解决

25. 国家责任条款没有包括争端解决方面的规定，这似乎表明在国际组织的责任方面也应作出类似的选择。如果联大在今后决定争取通过关于国家责任的公约，则必须要审查这个问题。但是，由于国际组织在责任条款草案在形式上是独立的，因此只对后一个专题采取公约的途径，是不可能的，但也并非无法想象。此外，有一个论点支持在国际组织的责任方面考虑争端的解决，原因是人们普遍认为必须要改进解决这些争端的办法。在本阶段最好暂缓讨论是否应起草争端解决规定的问题，不管是否妨碍到它们的列入。

十、应予考虑的惯例

26. 成员国对国际组织的行为承担附属责任方面几个最著名的案例涉及组织与私人当事方缔结的商业合同。产生的问题主要根据国内法或一般法律原则予以审议。这种案件提出了性质截然不同于国际法下的责任的问题：例如，可适用的法律问题、是否存在执行国际组织组织法的立法问题或者组织的豁免权问题。因此没有理由将国际组织责任问题的研究范围扩大到包括没有在国际法中产生的责任问题。但是，有关的司法判决或仲裁裁决确实为研究国际法下的责任提供了一些令人感兴趣的要素。例如，Oliver 爵士和 Templeman 爵士在 1989 年上议院对《J.H.Rayner 有限公司诉贸易部案》的判决中提出的意见(81《国际法报告》670)，对成员国在国际法中的责任问题作了一些附带的评述；此外，在国内法方面形成的论点是可用于进行类比的一些有用的内容。应该从后一种角度去考虑关于商业合同的司法判决和仲裁裁决。

十一、工作组的建议

27. 鉴于务必获得至今为止尚未出版的材料，工作组建议秘书处与国际组织洽商，以收集有关的材料，侧重探讨行为的归属问题和国际组织成员国对归于该组织之行为的责任问题。

-- -- -- -- --