



国际法委员会

第五十七届会议

2005年5月2日至6月3日和

7月4日至8月5日，日内瓦

关于国际组织的责任的第三次报告**

特别报告员乔治·加亚

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	2
二. 国际组织违背国际义务	5-24	2
第 8 条 违背国际义务行为的发生		9
第 9 条 对一国际组织为有效的国际义务		9
第 10 条 违背义务行为在时间上的延续		9
第 11 条 一复合行为违背义务		9
三. 一国际组织与一国或另一组织的行为有关的责任	25-44	9
第 12 条 援助或协助实施一国际不法行为		17
第 13 条 指挥和控制一国际不法行为的实施		17
第 14 条 胁迫一国或另一国际组织		17
第 15 条 以上各条款的效力		18
第 16 条 向成员国和成员国际组织提出的决定、建议和授权		18

* 由于技术原因重新印发。

** 特别报告员感谢 Stefano Dorigo (比萨大学, 博士候选人)、Paolo Palchetti (Macerata 大学, 副教授) 和 Mark Toufayan (纽约大学, 法学硕士候选人) 对撰写本报告所提供的帮助。



一. 引言

1. 国际法委员会于 2003 年暂时通过关于“国际组织的责任”专题的第一至三条条款草案，2004 年暂时通过第四至七条条款草案。后面这几条是关于将行为归于国际组织。¹ 我重申我在前一报告² 中的提议，委员会应参考各国和各国际组织的评论意见，在一读结束前再次审议所通过的条款草案。

2. 我第二次报告³ 指出，委员会于 2002 年届会提出其建议后，联合国法律顾问便向国际组织提出要求；于是有若干国际组织提出评论意见和资料。这些资料现在收集在 A/CN.4/545 号文件中。可惜的是，大会 2003 年 12 月 9 日第 58/77 号决议第 5 段“邀请各国和国际组织提交它们与‘国际组织的责任’专题相关的实践的资料”后，几乎没有增加资料。

3. 国际组织非常多，但是可得的实例的资料很少，使得委员会的任务很难进行。委员会如果开始讨论，可能只是谈谈理论。但是，这个专题绝不是没有实际意义。然而等待并不能解决这个问题。如果委员会工作有进展，应当能够鼓励各国和各国际组织提出其他意见，并通报有关的实例。同时，各国和各国际组织就委员会所提各问题⁴ 的反馈意见虽然很简短，仍是有用的指导。

4. 和以前两个报告一样，本报告遵循关于国家对国际不法行为的责任各条款⁵ 的一般格式。审议的事项是第一部分第三章和第四章中条款所审查的关于国家的事项。因此，在第二次报告处理了关于将行为归于国际组织的问题之后，本报告首先讨论国际组织违背国际义务的发生，其次讨论国际组织关于一个国家或另一个组织行为的责任。

二. 国际组织违背国际义务

5. 在违背国际义务一章中关于国家对国际不法行为的责任的四条款⁶ 是分别关于违背国际义务行为的发生、该行为必须是在该义务有效的期间发生、违背行为有有时间上的延续、违背行为为一复合行为。四条都是一般性，显示明确适用于

¹ 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》(A/59/10)，第五章，C 节，第 71 段。

² A/CN.4/541，第 1 段。

³ 同上，第 2 段。

⁴ 关于本报告主题的问题，见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》(A/59/10)，第二章，B 节，第 25 段。

⁵ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》和更正 (A/56/10 和 Add. 1)，第四章，E. 1 节，第 76 段。

⁶ 同上，第 12 至 15 条。

任何国际法主体违背国际义务的原则。例如，第 13 条“一国的行为不构成对一国际义务的违背，除非该行为是在该义务对该国有约束力的时期发生”。该条指出对国家适用的规则可以写为对国家以外任何国际法主体违背国际义务的类似条款。因此，该条款如果把“国家”一词换为“国际组织”，可以同样地正确。同样的道理可以推及其他三条。

6. 委员会没有理由在关于国家违背国际义务责任的四条所指问题上对国际组织采取不同的原则。这也适用于这些条款内的文字用语，所以各条用语应当相同，只是称国家的时候改为称国际组织。

7. 以上结论并非意味着，关于国际组织的违背国际义务方面，无论是不是宜于增加新的条款草案，都不必审议其他问题。这些问题可能是针对国际组织，也可能与国际组织特别有关。

8. 如第 3 条条款草案所称，一个国际组织的不法行为可能是行为或不行为。显然，当一个国际组织按照规定应当采取某种正面行动而拒绝采取的时候，不行为就是违法。如果采取行动意为必须在该组织政治机构中达到某一多数，则遵守这类义务可能对国际组织实际上有困难。货币基金组织的总法律顾问在给委员会秘书的信中提出他的关切：

“将‘不行为’与‘行为’并列当作是可触发该组织的责任，也可能导致在处理国家责任时不一定适用的一些问题。此类不行为可能起源于援引该组织的组成文件所规定的该组织的决策程序。如果此类不行为是因一个组织的成员国依法行使其权力的结果，该组织应否须对此项不行为承担责任？”⁷

9. 然而，由于政治决策程序而产生的遵守困难，不仅是国际组织专有的问题。不仅如此，类似的困难也可能因所必须遵循的是一种不行为而产生。无论如何，如果假定国际组织不能够负起采取正面行动的义务，是很奇怪的：确实有许多国际组织缔结的条约规定着那种义务。⁸

10. 国际组织很可能已经根据一般国际法规则负有同类的义务。可以举联合国未能防止卢旺达的种族灭绝事件为例。⁹ 假定一般国际法像《防止及惩治灭绝种族

⁷ 见 A/CN.4/545，第二章，D 节。

⁸ A. Conze, *Die völkerrechtliche Haftung der Europäischen Gemeinschaft* (Baden-Baden: Nomos, 1987), p. 56, 强调有这种可能：欧洲共同体的一项不法行为可能是一项不行为。

⁹ 联合国在 1994 年卢旺达发生灭绝种族事件期间所采取的行动的独立调查委员会报告 (S/1999/1257, 附文) 第三.5 节指出，联合国机构未能对卢旺达的种族灭绝采取因应措施。关于斯雷布雷尼察陷落事件的一项类似的评价，见秘书长根据大会第 53/35 号决议提出的报告 (A/54/549)，第十一节。

罪公约》¹⁰ 那样，规定国家和其他实体防止种族灭绝，并且联合国有能力防止种族灭绝，则没有采取行动就构成违背国际义务。决策过程的困难不能够使联合国免责。

11. 还有一个问题必须提出：欧洲共同体或欧洲联盟这类组织被赋予权力，有权同非成员国的国家签订条约，而条约的执行则交由成员国的政府。

12. 根据欧洲联盟：

“欧洲共同体和其他可能类似的组织的特殊情况可在条款草案中以下列方法加以容纳：可利用行为归予的特别规则，将会员国的机构的行为归予该组织，可利用责任的特别规则，将责任归予该组织，即使会员国的机构是违反该组织承担的一项义务的主要行为者，或者可为欧洲共同体之类的组织制定特别例外或但书。”¹¹

这一观点已经得到世界贸易组织的一个小组认可。小组的《欧洲共同体——保护农产品和食品的商标和地理标识》说：

“接受欧洲共同体对于当于它独特的国内宪政制度的解释，即：共同体的法律一般不是由共同体的权力机构执行，而是依赖它的成员国的权力机构执行；在这种情况下，成员国权力机构‘作为事实上的共同体机构而行为，而共同体根据世界贸易组织法和一般国际法将为这些机构负责。’”¹²

如果从这同一观点引申，成员国的行为势必归于共同体，即使从一般归予的规则不是这样引申，因为不能说成员国为该目的把它们的一个机构交由共同体支配。¹³ 成员国一般是自由决定，按照它们选择的方式通过仍在国家控制下的国家机构予以执行。

13. 还有他种方法去考虑以成员国执行它们所属的组织所签条约的问题。这些方法不涉及责任归于谁的问题，而是引起关于所违背的义务的内容。第一，该组织可能有义务采取必要步骤确保成员国的某种行为。在这种情况下，成员国的行为本身根据条约并非不法；只是一种该组织遵守其义务或者没有遵守其义务的问

¹⁰ 联合国《条约汇编》，第 78 卷，（英文）第 277 页。

¹¹ A/C.6/59/SR.21, 第 18 段。同样的意见见 P. J. Kuijper 和 E. Paasivirta, “Further Exploring International Responsibility: The European Community and the ILC’s Project on Responsibility of International Organizations”, *International Organizations Law Review* (国际组织法评论), vol.1 (2004), P.111 at P.127 页。WT/DS174。

¹² 控诉是美国提出的。

¹³ 关于执行欧洲共同体签订的条约，P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens* (Bruxelles: Bruylant/Éditions de l’Université de Bruxelles, 1998), p.385, 说，在实践中，一般很难责成国家的权力机构作为共同体的代理人而行为。

题。¹⁴ 成员国的行为可能是违背一种不同的义务。例如在国家间关系中关于国家责任条款的评注说：

“一国的国际义务可能要求它防止另一国采取若干行为，至少要防止受到这种行为可能产生的损害。因此在科孚海峡案中，产生责任的根据是：阿尔巴尼亚未能事先向联合王国通报阿尔巴尼亚水面有第三国布置的水雷。阿尔巴尼亚在这种情况下中的责任是原始责任，而不是从任何其他国家行为的不法性衍生出来的。”¹⁵

组织的情况可能和阿尔巴尼亚的情况类似。

14. 第二种可能的解释是，国际组织的义务是为达成某种结果，不论是哪一个实体为此目的采取必要的行动。例如，欧洲共同体可能有义务取得一种可能由成员国去获得的成果；根据组织的规则，成员国甚至可能是唯一有执行能力的实体。这一可能性由欧洲法院在《议会诉理事会》案中承认。该案是关于欧洲共同体和它的成员国为一方，同若干非成员国国家为另一方所签订的一项建立合作的条约。欧洲法院判定：

“在协定没有明确的另行规定情况下，共同体及其成员国作为非加太国家（非洲、加勒比和太平洋国家）的伙伴共同对后者负责履行因所作承诺而产生的每一义务。包括金融援助的义务。”¹⁶

关于欧洲共同体单独同非成员国签订的协定，共同体承担在所审议的这类义务的理由是：虽然根据这类协定成员国并不对非成员国具有义务，它们有责任确保遵守共同体的法律。法院法官在《Demirel》案中写道：

“为确保遵守共同体机构签订的协定中的承诺，成员国在共同体体系内履行共同体的义务，因为共同体承担了执行协定的责任。”¹⁷

¹⁴ 当一个组织签订的条约依赖其成员国予以执行的时候，一种意见认为，把责任归于组织不一定是根据把国家机构的行为归于组织，可以参见 C. Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten* (Berlin: Duncker & Humboldt, 2001), p. 255.

¹⁵ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》和更正 (A/56/10 和 Corr. 1)，第四章，第 E. 2 节，第 4 段。

¹⁶ 1994 年 3 月 2 日的裁决，《欧洲法院判例》(1994)，C-316-91 号案。(英文) 第 I-625 页，见第 I-660-661 页 (recital 29)。C. Tomuschat 认为，“即使是复合协定，接受协定通常使每一个缔约方成为对全部协定内容具有全部权利和义务的成员。共同体及其成员国因此共同负责执行复合协定。”见“Liability for Mixed Agreements”，载 D. O’Keeffe 和 H. G. Schermers (编) *Mixed Agreement* (Deventer: Kluwer, 1983)，P. 125 at P. 130 页。

¹⁷ 1987 年 9 月 30 日的裁决，《欧洲法院判例》(1987)，第 3719 页，见第. 3751 页 (recital 29)。

15. 看来不必要在被认为国家责任条款所必要的之外，在条款草案内具体列出可能有哪些类上述各段所指的义务。显然，国家往往有义务监督个人或其他实体的行为。国家也可能有义务确保达到某一结果。《议会诉理事会》案的判决书¹⁶把欧洲共同体及其成员国两者都考虑在内。违背应当取得某种结果的义务，看来是意味着允许一般原则（第3条条款草案）可能有例外；一般原则称，一项国际不法行为引起一个组织的国际责任。但是一般原则并非不可例外的规则。条款草案中没有以专条处理应当取得某种结果的义务还有另一个理由：因为这种情况实际上只涉及极少数国际组织：即欧洲共同体这类组织；欧洲共同体要求成员国必须履行组织对非成员国承诺的义务，所以在这种情况下，通过组织的规则便可能确保遵守现行组织义务。

16. 本条款草案只考虑国际法对国际组织要求的违背义务。虽然这些义务明显地可能包括成员国和代理人的义务，¹⁸但是根据组织的规则的义务是否属于国际法，可能会引起置疑。

17. 为了明确关于行为归于谁的一般规则的目的，第4条草案对“组织的规则”下了定义。关于该条的评注说，鉴于该定义也与其他条款相关，所以在一读的稍后阶段，应当将该定义移到关于“用语”的第2条草案，¹⁹鉴于第4条草案的特殊目的，所以不必要在那一阶段讨论是否必须将组织的规则视为国际法的一部分。如果不认为是，组织的规则根据国际法仍然无论如何是相关的，因为关于行为归属的一般原则已经这样提到。

18. 组织的规则的法律性质是有争议的问题。一个意见认为，这些规则是国际法的一部分，因为它们是根据条约或属于国际法范畴的另一个文书而产生。²⁰这个意见见于法国和俄罗斯联邦在大会第六委员会的发言。²¹世界知识产权组织的法律顾问持类似的意见：

¹⁸ 以下各国的发言曾经强调这一点：中国（A/C.6/59/SR.21，第41段）、比利时（A/C.6/59/SR.22，第74-75段）、古巴（A/C.6/59/SR.23，第25段）和墨西哥（同上，第27段）。

¹⁹ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第10号》（A/59/10），第87页，第14段。

²⁰ 认为“组织的规则”是国际法的一部分，这个理论特别是 M. Declewa (*Il diritto interno delle Unioni internazionali* (Padova: Cedam, 1962)) 和 G. Balladore Pallieri, “Le droit interne des organisations internationales”, *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, Vol. 127 (1969-II) p. 1) 所论证的。最近的主张见 P. Daillier 和 A. Pellet, *Droit international public*, 7th ed. (Paris: Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 2002), pp. 576-577。

²¹ 法国发言（A/C.6/59/SR.22，第11段）和俄罗斯发言（A/C.6/59/SR.23，第23段）。

“一个国际组织和它的成员国之间的关系，以及一个国际组织和它的代理人之间的关系，一般而言应当是更多地属于国际法的范畴，国际法的组成部分之一就是组织的规则。”²²

19. 有的作者持不同意见。虽然他们同意，组织的规则是国际法范畴的文件所产生，但是他们主张，组织的内部制度类似一个国家的国内法，应当和国际法分开。²³ 因此结论是，本条款草案应当不涵盖根据组织的规则的违背义务。虽然在第六委员会的讨论没有具体认可这一意见，但是有一些代表建议的意思是，这些条款草案不应当考虑一个组织对它的代理人的违背义务，²⁴ 而一个建议称，不应当考虑对组织成员国的违背义务。²⁵ 不过，这些建议可能目的只是限制条款草案的范围，因为它们看来仍然涵盖国际组织根据组织的规则以外的规则对它的代理人和成员国的义务：例如，根据关于人权的一般国际法规则的义务。

20. 初看，第二个意见可能从国际法院的解释中得到支持，国际法院就《关于世界卫生组织和埃及之间 1951 年 3 月 25 日协定的解释》提出意见说：

“国际组织受国际法管制，因此，也受国际法一般规则、各组织自己的章程、或其参加的国际协定所规定其的任何义务的管制。”²⁶

然而，虽然法院除了它的组成文件外，没有同时举出组织的规则，但是注意的重点还不是其中任何规则。当法院审理安全理事会决议的时候，例如在《关于因洛克比空难案件引起的 1971 年〈蒙特利尔公约〉的解释与适用问题案》，决议规定的义务被认为优先于条约规定的义务，至少是含义为与国际法规定的义务同样

²² 未公布的信，2005 年 1 月 19 日给联合国法律顾问。

²³ 为这个意见辩护的作者有：L. Focsaneanu, “Le droit interne de l’Organisation des Nations Unies”, *Annuaire français de droit international*, vol.3 (1957), p. 314; P. Cahier, “Le droit interne des organisations internationales”, *Revue générale de droit international public*, vol. 67(1963), p. 563, 和 J. A. Barberis, “Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale”, *Recueil des cours de l’Académie de droit international de La Haye*, vol. 179 (1933-I), P. 145 at P. 222-225 页。R. Bernhardt 也主张国际法和国际组织的内部法有别，见 “Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen”, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, vol. 12 (1973), p. 7.

²⁴ 奥地利 (A/C.6/59/SR.22, 第 22 段)、比利时 (同上, 第 73 段) 和希腊 (A/C.6/59/SR.23, 第 42 段) 的发言。

²⁵ 新加坡发言 (A/C.6/59/SR.22, 第 56 段)。

²⁶ 《1980 年国际法院报告书》，(英文) 第 73 页，见第 89-90 页，第 73 段。

性质。²⁷ 因此，可以得到结论，根据国际法院，组织的规则是国际法的一部分，至少联合国的见解是如此。

21. 很可能，组织的规则的法律性质是视所涉的组织而定。因此，虽然大多数组织的有关规则仍然保持与一项国际文书中它们的始源相连，但是有些组织可能已经形成一种法系，与国际法截然不同。后一类组织可以举欧洲共同体为模范，欧洲法院在 1964 年《Costa 诉 E. N. E. L.》案中对这一法系说明如下：

“同普通国际条约对比，《欧洲经济共同体条约》创造了自己的法系，一旦《条约》生效，该法系就成为各成员国法系的一个组成部分，各国法院必须援引。成员国创造了无限期的共同体，有自己的机构，自己的组织人格，自己的法律能力和在国际上代表成员国的能力，以及更特别的是，因为能够限制成员国的主权或者把成员国的国家权力转移给共同体而拥有实际权力，因此就限制了它们本国的主权权利，虽然是在一定的领域内限制，并且因此创造了一套法律，对它们各国的国民和它们自己都有约束力。”²⁸

22. 如果采取这个观点，条款草案可以从这样一个前提出发，即：其范围包括根据组织的规则的违背义务，只要这些规则保持着国际法规则的性质。虽然说违背一种国际义务可能涉及组织的规则所规定的义务的提法，看来可能是多余，但是明确指出这种结果将达到某些有用的目的，因为组织的规则在任何组织的生命中具有最高的重要性。所以可以在关于违背义务的第一条条款草案再加一段。不过，这一段的用语应当有相当的伸缩性，以便容许有些组织可以例外，因为它们的组织的规则已经不再被视为国际法的一部分。

23. 组织的规则不论是否被视为国际法的一部分，可以就违背义务，包括是否发生违背义务的问题，设计具体的处理办法。在条款草案中必须列入关于特别规则的但书。但是，为了这个目的，一项包含所有方面的最后条款可能就足够了。

24. 根据以上的说明，应当以四条条款草案来审议违背国际义务问题。建议文本如下：

²⁷ 《1992 年国际法院报告书》，（英文）第 114 页，见第 126 页，第 42 段。该命令是这样援引安全理事会的决议：

“鉴于法院再在关于临时措施的审议阶段认为，显而易见，这一义务延伸到第 748 号（1992）决议内的决定；鉴于，根据《宪章》第一零三条，缔约国在该方面的义务优先于各国根据任何其他国际协定，包括蒙特利尔公约，所规定的义务”。

²⁸ 《欧洲法院判例》（1964 年），1964 年 7 月 15 日第 6/64 号案判决书，第 585 页。

第 8 条**违背国际义务行为的发生**

1. 一国际组织的行为如不符合一项国际义务对它的要求，即为违背该国际义务，而不论该义务的起源或特性为何。
2. 上款原则上也适用于组织的原则所规定的违背义务。

第 9 条**对一国际组织为有效的国际义务**

一国际组织的行为不构成对一国际义务的违背，除非该行为是在该义务对该国际组织有约束力的时期发生。

第 10 条**违背义务行为在时间上的延续**

1. 没有继续性的一个国际组织行为违背国际义务时，该行为发生的时刻即为违背义务行为发生的时刻，即使其影响继续存在。
2. 有继续性的一个国际组织行为违背国际义务时，该行为延续的时间为该行为延续、并且一直不遵守该国际义务的整个期间。
3. 一国际组织违背要求它防止某一特定事件之国际义务的行为，开始于该事件发生的时刻，该行为延续的时间为该事件延续、并且一直不遵守该义务的整个期间。

第 11 条**一复合行为违背义务**

1. 一个国际组织通过被一并定义为不法的一系列行为和不行为违背国际义务，发生于一行为或不行为发生的时刻，该行为或不行为连同其他的行为或不行为合并看待，足以构成不法行为。
2. 在上述情况下，该违背行为延续的时间，为自一系列行为和不行为中的第一个行为或不行为开始，直到该类行为或不行为一再重复发生并且一直不遵守该国国际义务的整个期间。

三. 一国际组织与一国或另一组织的行为有关的责任

25. 关于国家对国际不法行为的责任条款草案第一部分第四章设想了一国要对归于另一国的行为负责的某些情况。²⁹ 在那一章中，第 16 条至第 18 条考虑到“援

²⁹ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》和更正 (A/56/10 和 Corr. 1)，第四章，E.1 节，第 76 段。

助或协助”或“指挥和控制另一国实施一国际不法行为”的情况，或“胁迫另一国实施的行为在没有胁迫的情况下仍会是被胁迫国的国际不法行为”的情况。援助或协助、指挥和控制、或胁迫另一国的国家，其所负责任，是以知道该国际不法行为的情况为条件。负有责任的另一条件，是两国都受所违背的义务的约束。但对胁迫国没有规定这后一条件。

26. 尽管关于国家责任的条款没有明确设想国家援助或协助、或指挥和控制、或胁迫一国际组织实施一国际不法行为，但这些情况似乎类似于上述条款中提到的几种情况。³⁰ 即使第1条第2款称，本草案还适用于“一国对一国际组织的国际不法行为负有的国际责任”，³¹ 似乎也没有必要在草案中列入一条，扩展关于国家责任的第16条至18条的范围，以便涵盖被一国协助或援助、指挥和控制、或胁迫的实体不是另一国而是一国际组织的情况。利用关于国家责任的条款类推，这一扩展很容易做到。但对上述条款设想的情况是否也包括国家作为一国际组织成员国的情况，³² 最好是留待进一步分析去专门研究国家对其所属的组织的行为的国际责任。³³

27. 本条款草案需要审议的是一国际组织协助或援助、指挥和控制，或胁迫另一组织或国家实施一国际不法行为的情况。为国际责任的目的，没有理由对例如一国援助另一国实施一国际不法行为与一组织援助另一组织或一国实施一国际不法行为加以区分。³⁴ 一般来说，指挥和控制的情况以及胁迫的情况也是同样。这样说似乎是鼓励采用类似列入国家责任的条款的文本。正如关于违背国际义务问题的本报告前一节所指出，除了把负有国际责任的国家改为国际组织，没有什么理由改变已通过的关于国家责任条款的措辞。这同样适用于国家责任条款中的规定（第19条），即目前正在审议的本章“不妨碍实施有关行为的国家或任何其他国家根据这些条款的其他规定应该承担的国际责任”。此处必须再次将国家改为国际组织。

³⁰ P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, 前引书（见上文注13），第468-469页。

³¹ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第10号》(A/59/10)，第五章，C节，第71段。

³² 这将是关于国际组织的责任的第四次报告。

³³ 以下著作最近讨论了这一问题：M.C. Zwanenburg, *Accountability under International Humanitarian Law for United Nations and North Atlantic Treaty Organization Peace Support Operations* (Leiden diss., 2004), pp.102-103。

³⁴ 向国际法协会柏林会议（2004年）提交的题为“国际组织的责任”的报告包括如下论点：

“当一国际组织援助或协助一国或另一国际组织实施其国际不法行为时，也存在前一国际组织的国际不法行为。”

（《国际组织法杂志》，第1卷（2004年），（英文）p.221, at p.258）。

28. 关于国际组织在这种情况下的国际责任的实践很少。然而，人们不能认为完全不可能出现在某些情景下产生国际组织责任的情况类似于那些为国家设想的情况。例如，一国际组织要对通过财务支助或其他手段援助一国实施侵犯某些受影响个人人权的项目负责。³⁵ 假定驻科索沃部队是一个国际组织，在《使用武力的合法性（南斯拉夫诉法国）》一案中，法国政府的初步反对意见设想了一组织指挥和控制实施所谓的不法行为的事例，对驻科索沃部队，它认为说：

“北约组织负责‘指挥’驻科索沃部队，联合国负责‘控制’该部队。”³⁶

一个假设的胁迫例子，是一国际金融组织为一笔非常重要的贷款附加严格的条件，因而胁迫受援国违反对另一国或某些个人的义务。货币基金组织总法律顾问在给联合国法律事务厅的一封信中提到，

“据报道，货币基金组织在罗马尼亚一个工会组织提出的诉讼中被告，指控货币基金组织强行实施的经济政策使罗马尼亚人陷于贫困。”³⁷

29. 实践表明，有形形色色的案件提出国际组织对其成员行为的责任问题。这些案件似乎并不能恰好归入关于国家责任的第 16 条至第 18 条涵盖的三类情况的任何一类。

30. 当一国际组织有权作出对其成员国有约束力的决定时，成员国对这一决定的执行可导致不法行为。如果给予成员国酌处权，以便它们可以在不违反国际义务的情况下遵守决定，该组织可以不负有责任。³⁸ 这或许解释了为何在索马里进行

³⁵ I. F. I. Shihata, "Human Rights, Development and International Financial Institutions", *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 8 (1992-1993), p. 27, 审议了贷款的直接对象不是参与侵犯人权的项目的不同情况，他认为“向侵犯人权的国家提供贷款的协定本身并没有违背任何人权规则，或就此而言，宽容侵犯人权的行为”。

³⁶ 初步反对意见，第 33 页，第 45 段。以下作者也对北约组织和驻科索沃部队之间的关系持有类似观点，A. Pellet, "L'imputabilité d'éventuels actes illicites. Responsabilité de l'OTAN ou des États membres", in C. Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment* (The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2002). P. 193, at p. 199.

³⁷ A/CN.4/545, 第二章 I 节。该信的附件有关 2002 年 4 月“布加勒斯特上诉法院认为此案不在其管辖权内”。

³⁸ 这可以是一种“国际组织的请求没有要求但成员国已经参与实施的不法行为”的情况（俄罗斯联邦的发言，A/C.6/59/SR.23, 第 23 段）。法国的发言（A/C.6/59/SR.22, 第 13 段）提到“组织的请求给予国家多大的回旋余地”。国际法协会题为“国际组织的责任”的报告（见注 34, 第 261 页）包括以下意见：

“如一成员国在执行国际组织的合法措施的过程中违反了它必须履行的国际法规则，则该国对这一行为负有单独的责任。”

武器禁运期间检查吉布提的一条船所引发的一公司对货物装卸费用提出索赔时，维持和平行动部助理秘书长认为：

“执行安全理事会禁运措施的责任在于各会员国，因此，凡因各会员国为保证执行禁运措施而认为有必要采取的特别行动的费用，各会员国应负责承担。”³⁹

31. 如果授权的行为必然意味着实施不法行为，则存在不同的假设。在这一情况下，也将涉及到组织的责任。正如丹麦代表北欧五国在一次发言中所说：

“似乎必须找到一个点，由此可以说成员国几乎没有“变通余地”，以致要其单独对某一行为负责似乎是不合理的。”⁴⁰

是否存在组织的责任，似乎取决于该组织具有约束力的决定是否实际要求进行不法行为，还是会员国在执行这一决定时这一行为只是可以选择的方式之一。⁴¹

32. 对某一案件适用以上标准可能证明是困难的。在欧洲人权法院悬而未决的《Bosphorus 案》可以提供一说明。这一案件的缘起，是爱尔兰政府遵守欧洲共同体（欧共体）执行安全理事会一项决议的规定，扣押了一架飞机。爱尔兰政府认为，这仅仅是代理欧共体，间接地是代理联合国的行为，而申诉人则认为，

³⁹ 《联合国法律年鉴》（1995年），第464页，见第465页。这一搜查由美国和吉布提当局进行，结果没有发现任何违禁货物。

⁴⁰ A/C.6/59/SR.22，第66段。题为“国际组织的责任”的国际法协会报告（见注34，第261页）说：

“如一成员国在执行国际组织的合法措施的过程中违反了它必须履行的国际法规则，则该国对这一行为负有单独的责任。”

⁴¹ J. P. Ritter, “La protection diplomatique à l’égard d’une organisation internationale”, *Annuaire français de Droit international*, vol. 8 (1962), p. 427, at p. 441, 和 P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, 前引书（见上文注13），p. 386，认为，若成员国按照自己的指示和控制执行一组织的决定，则并不引发该组织的责任。D. Frank, *Verantwortlichkeit für die Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch internationale Organisationen* (Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1999), p. 275，注重成员国在执行一组织有约束力的决定时可能拥有的酌处权这一要素。T. Stein, “Kosovo and the International Community. The Attribution of Possible Internationally Wrongful Acts: Responsibility of NATO or of its Member States?”, in C. Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment* (The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2002), p. 181, at p. 184，还认为若一“组织指挥或‘命令’其成员执行该组织的决定，就判定实施这一行为的责任来说，关键的因素是留给成员酌处的程度”。从成员国责任的角度看这一问题，M. Hirsch, *The Responsibility of International Organizations towards Third Parties: Some Basic Principles* (Dordrecht/London: Nijhoff, 1995), p. 87, and F. Vacas Fernández, *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas* (Madrid: Dykinson, 2002), p. 120，也强调了酌处权这一标准。

被告国在履行其对欧共体的义务的方式上有某种人权酌处权因而有行为的自由，而且执行可包括赔偿等更约定俗成的措施。在关于能否受理这一申诉的决定中，欧洲法院推迟了对这一问题作出决定：

“当爱尔兰国宣称它有义务执行一项直接有效和具有强制性的欧共体规章时，法院必须考虑是否可以认为就公约第 1 条而言，受到指责的行为属于爱尔兰国家的管辖权。然而，法院认为它没有能够据以作出裁定的重要资料。”⁴²

33. 值得指出的是，在这一决定中，欧洲人权法院只设想免除有关国家的责任问题，没有涉及到国际组织的责任问题。这显然是由于该法院对《欧洲人权公约》缔约国以外的任何实体都没有属人管辖权。也是出于同样的原因，欧洲人权委员会在《M. & Co. 诉德国》⁴³ 一案中不能审议欧洲共同体的责任问题，欧洲人权法院在《Cantoni 诉法国》，⁴⁴ 《Matthews 诉联合王国》⁴⁵ 和《参议员 Lines 诉澳大利亚、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》案中也不能这样做。⁴⁶ 人权事务委员会同样宣布关于欧洲专利局的行为的一份来文不可受理，因为它，

“绝不能被认为是属于荷兰或《公民及政治权利国际盟约》及任择议定书任何其他缔约国的管辖权范围。”⁴⁷

国际民用航空组织(民航组织)理事会的关于飞机噪音标准的悬而未决的诉讼，提供了被指控的不法行为得到一国际组织授权，但该组织的责任不可能受到审查的

⁴² 关于可否受理第 45036/98 号申诉的决定，第四节，2001 年 9 月 13 日。对双方论点的总结来自决定的文本。关于认为《Bosphorus》一案主要涉及被告国执行共同体措施的方式，见 G. Cohen-Jonathan, “Cour européenne des droits de l’homme et droit international général (2000), *Annuaire français de Droit international*, vol.46 (2000), p.614, at p. 619-620.

⁴³ 1990 年 2 月 9 日的决定，第 13258/87 号申述，《决定和报告》，第 64 卷，第 138 页

⁴⁴ 1996 年 11 月 15 日的判决书，*Reports of Judgements and Decisions* (《判例和决定汇编》) (1996-V)，(英文)第 1614 页。该案有关控告法国一法规执行欧共体指令，违反法无明文不为罪的原则。该指令并未要求实施罚款。无论如何，法院认为并没有违背这一原则。

⁴⁵ 1999 年 2 月 18 日的判决书，《判例和决定汇编》(1999-I)，(英文)第 251 页。法院认为相关文书不是“欧共体的标准法令，而是欧共体法律秩序内部的一项条约”(第 266 页，第 33 段)。法院还认为((英文)第 265 页，第 32 段)“由于欧共体不是一个缔约国，所以法院不能质疑欧共体本身的法令。”

⁴⁶ 大分庭，2004 年 3 月 10 日的决定，未印发。

⁴⁷ Decision of 8 April 1987, Communication No. 217/1986, *H. v. d. P. v. Netherlands*, A/42/40, p.185, at p. 186, para. 3.2.

又一个例子。该理事会无权处理欧洲共同体的责任问题，尽管被索赔的成员国仅仅是执行了欧共体的规章。⁴⁸

34. 欧洲法院讨论了欧洲共同体对成员国行为的责任问题。然而，法院关于这一问题的决定就本报告的目的而言并不很重要，因为它只是按照欧共体的法律进行了分析，并只是试图把责任集中于一个实体：在该案例中，该实体被认为因使用酌处权而引起不法行为。因此，在《Krohn 诉 Commission》案中，欧洲法院认为：

“申述人为提出索赔要求而指控的不法行为，不应归于有义务遵守委员会指示的 Bundesanstalt，而应归于委员会本身。”⁴⁹

在初审法院对《Dorsch Consult 诉 Council and Commission》一案的判决中，对欧共体与联合国的关系，也采取了类似的做法。该法院说：

“归根结底，指称的损失不能归于第 2340/90 号规章，但如理事会实际上所认为，必须归于强制禁止与伊拉克进行贸易的联合国安全理事会第 661 (1990) 号决议。”⁵⁰

这一判决的唯一结果，是免除了欧洲共同体按照欧共体法律所负的赔偿责任。

35. 尽管在前几段提到的几个案例中，司法机构或其他机构均没有审查一国际组织对其要求成员国的行为的责任问题，但这一问题显然很重要，需要在此加以研究。一个可能的解决办法是视国际组织应负有责任，因为它指挥和控制一成员国实施不法行为。那么控制的概念将不得不扩大到包括“名义上的控制”。⁵¹ 而这不符合委员会在其关于国家责任的第 17 条的评注中的观点，其中把“指挥和控制”理解为实际控制。委员会当时说：

⁴⁸ 见 2000 年 11 月 15 日代表欧洲联盟成员国提出的“关于美国的答复的口头说明和评论”，A/CN.4/545，第 18 号附文。

⁴⁹ 1986 年 2 月 26 日的判决书，第 175/84 号案件，*European Court Reports* (《欧洲法院汇编》) (1986)，p. 753，at p. 768，第 23 段。M. Perez Gonzalez, “Les organisations internationales et le droit de la responsabilité”, *Revue générale de droit international public*, vol. 92 (1988)，p. 63，at p. 89，强调了欧洲法院的做法，是把责任分给欧洲共同体或一成员国，但不分给双方，即使有理由认为责任是共同的。

⁵⁰ 1998 年 4 月 28 日的判决书，案件 T-184/95，《欧洲法院汇编》，(1998-II)，(英文) p. 667，at p. 694，第 73 段。

⁵¹ 按照欧洲联盟的发言 (A/C.6/59/SR.21，第 19 段)，“从有效法律控制的角度考虑对欧洲共同体的具体情况较为适当。”关于在渔业方面，欧共体对成员国的海岸警卫队有“最后控制”这一观点，见 F. J. Carrera Hernández, *Política pesquera y responsabilidad internacional de la Comunidad europea* (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 1995)，p. 198。

“‘控制’一词是指对不法行为的实施进行支配的情况，而不仅仅是实行监督，更非仅是影响或关切。同样，‘指挥’一词的含义并不光是煽动或暗示，而是指实际指挥一项行动。”⁵²

可能会出现以下情况，即组织拥有通过其决定来约束成员国的权力时，同时还拥有确保这些决定得到执行的一些要素，于是名义上的控制实质上等于实际控制。然而，不能把这作为对成员国具有约束权力的所有组织的一个特性。

36. 尽管如此，由于一个基本的要素，令人难以接受以下的解决办法，即：一国际组织对其成员国因受到该组织决定的约束而实施的行为是否负有责任，取决于指挥和控制。按照关于国家责任的第 17 条，要求指挥和控制的组织和行为受到指挥和控制的组织和国家两者的行为都是不法的。对一组织利用其约束成员国的权力来规避一项国际义务的情况，这第二个条件排除了其责任。该组织可以通过要求不受义务约束的成员国实施该组织不能合法实施的某一行为，来做到这一点。正如澳大利亚代表团所说：

“不应允许一国际组织通过‘外包’其行动来逃避责任。”⁵³

这意味着，如果成员国事实上基于一国际组织具有约束力的决定，实施如由该组织直接实施为不法行为的某一行为，则国际组织应负有责任。能够要求成员国实施某种行为这一事实，即是以别种方式使该组织能够间接实现直接受到禁止的行为。

37. 当一组织为规避遵守一国际义务而使其成员国义务实施某一行为时，关于国家责任的第 17 条规定的在知道国际不法行为的情况下这样做的要求似乎就不相关了。

38. 适用于国际组织与其成员国关系的规定，对一国际组织有权约束作为其成员的另一组织的情况，显然也是有效的。

39. 到目前为止，只审议了具有约束力的决定。现在有必要讨论一下，如果一组织授权或建议一成员国或成员组织实施某一行为，是否也可以认为它负有责任。⁵⁴ 确实成员国并不受到对它的建议或授权的约束，因此成员国有不实施获得授权或建议的行为的自由。然而，可能仍存在应认为涉及到组织的责任的情况。

⁵² 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》和更正（A/56/10 和 Corr. 1），第 164 页。

⁵³ A/C.6/59/SR.22，第 24 段。

⁵⁴ 中国（A/C.6/59/SR.21，第 43 段）、新加坡（A/C.6/59/SR.22，第 58 段）、奥地利（同上，第 24 段）、白俄罗斯（同上，第 44 段）、西班牙（同上，第 50 段）、丹麦代表北欧五国（同上，第 66 段）、新西兰（A/C.6/59/SR.23，第 11 段）和墨西哥（同上，第 27 段）的发言支持这一观点，即一组织也可对仅仅按照授权的成员国行为负有责任。

40. 首先必须区分情况。组织可以给予一成员国授权，允许它追求自己的利益。例如，制裁委员会根据经安全理事会第 687 (1991)号决议修订的第 661 (1990)号决议，批准向伊拉克供应氟利昂。但这一供应被控构成出口国违反《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》的行为。⁵⁵ 显然，供应氟利昂只反映了出口国和伊拉克的利益，而不是该组织的利益。所以这不能涉及联合国的责任。

41. 如果给予授权或提出建议是为了实现该组织的利益，那么该组织就在一定程度上有参与。尽管成员国并无法律义务，但该组织期望从成员国那里得到某种积极的反应。响应该组织的建议或授权的成员国就是在追求该组织的利益。这并不是说，授权或建议的行为一律引发组织的责任。这将取决于建议或授权的行为的性质。只有在建议或授权的行为实际得到实施、而且该组织若直接实施这一行为则构成该组织违背一项义务的情况下，才有理由引发责任。成员国在实施要求或建议的行为时可能违背另一国际义务，这一点本身则与该组织的责任不相关。换言之，该组织的责任取决于它参与这一行为的程度。⁵⁶

42. 对 1996 年 11 月 11 日联合国秘书长给卢旺达总理的信中的下述声明，上述结论将增加一个小小的限定：

“就‘绿松石行动’而言，尽管该行动得到安全理事会的‘授权’，但该行动本身受到国家的指挥和控制，并不是一个联合国的行动。因此，联合国对可归于‘绿松石行动’的行为和不行为不负国际责任。”⁵⁷

此处的假定是授权的行为不涉及组织对国际义务的任何违反。同一限定将适用于秘书长在关于联合国维持和平行动经费筹措的报告中所说：

“联合国对于联合国部队与作战有关活动负有国际责任的前提是，假定所述行动完全在联合国的指挥和控制之下。如果《宪章》第七章授权的行动是在国家的指挥和控制之下进行，则部队活动的国际责任在于进行这项行动的国家。”⁵⁸

43. 国际组织强制实施某一行为的情况与组织授权或建议实施这一行为的情况不同。知识产权组织的法律顾问说：

⁵⁵ 《联合国法律年鉴》(1994 年)，(英文)第 500-501 页。

⁵⁶ 意大利(A/C.6/59/SR.21,第32段)、日本(同上,第57段)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(A/C.6/59/SR.22,第33段)、丹麦代表北欧五国(同上,第66段)和古巴(A/C.6/59/SR.23,第25段)的发言强调了实际情况的重要性。

⁵⁷ 未印发的信件。

⁵⁸ A/51/389,第17段。

“如果一成员国因遵守一国际组织的请求而实施的某一行为似乎既违背了该国的国际义务又违背了该组织的国际义务，则应视该组织负有国际法所指的责任。如果一国的不法行为仅是经该组织授权而不是请求，则该组织的责任程度应低得多。”⁵⁹

同样明确的是，如果协助实施一不法行为引发一组织的责任，那么协助的程度可能不同，这将对责任的程度具有影响。然而，既然责任的程度关乎到责任的内容而非责任的存在，那么这一问题应在本被告的较后阶段加以研究。

44. 上述考虑使人认为，除了与关于国家责任的第 16 至第 19 条相对应的四条外，应另起草一条草案，以便涵盖以下情况：一国际组织因请求成员国实施该组织被禁止直接实施的某一行为以规避一国际义务所涉及的责任。提出以下条款草案：

第 12 条 **援助或协助实施一国际不法行为**

援助或协助一国或另一国际组织实施该国或该国际组织的国际不法行为的国际组织应该对此种行为负国际责任，如果：

- (a) 该组织在知道该国际不法行为的情况下这样做，而且
- (b) 该行为若由该组织实施会构成国际不法行为。

第 13 条 **指挥和控制一国际不法行为的实施**

指挥和控制一国或另一国际组织实施该国或该一国际组织的国际不法行为的国际组织应该对该行为负国际责任，如果：

- (a) 该组织在知道该国际不法行为的情况下这样做；而且
- (b) 该行为若由该组织实施会构成国际不法行为。

第 14 条 **胁迫一国或另一国际组织**

胁迫一国或另一国际组织实施一行为的国际组织应该对该行为负国际责任，如果：

- (a) 在没有胁迫的情况下，该行为仍会是被胁迫国或国际组织的国际不法行为；而且

⁵⁹ 见上文注 22。中国（A/C.6/59/SR.21，第 43 段）和白俄罗斯（A/C.6/59/SR.22，第 44 段）的发言表达了类似的观点。

(b) 进行胁迫的国际组织在知道该胁迫行为的情况下这样做。

第 15 条

以上各条款的效力

第 12 条至第 14 条不妨碍实施有关行为的国家或国际组织的国际责任，或任何其他国家或国际组织的国际责任。

第 16 条

向成员国和成员国际组织提出的决定、建议和授权

1. 一国际组织应负有国际责任，如果：

(a) 该组织通过一项具有约束力的决定，使一成员国或成员国际组织实施若由该组织本身直接实施会构成国际不法行为的行为；而且

(b) 有关行为得到实施。

2. 一国际组织如授权一成员国或成员国际组织实施若由该组织本身直接实施会构成国际不法行为的行为，或建议实施该行为，则该组织应负有国际责任，但前提是：

(a) 该行为符合该组织的利益；而且

(b) 有关行为得到实施。

3. 如成员国或成员国际组织的行为没有违背其国际义务，因此没有引发国际责任，以上各款也适用。
