



国际法委员会

第五十八届会议

2006年5月1日至6月9日和7月11日至8月11日

关于国际组织的责任的第四次报告

特别报告员乔治·加亚

增编

目录

	段次	页次
三. 国家对国际组织行为的责任	53-74	2
A. 一般评论	53-57	2
B. 一国援助或协助、指挥和控制以及胁迫一国际组织实施国际不法行为 ..	58-63	3
C. 身为国际组织成员的国家利用该组织的另外法人身份	64-74	6



三. 国家对国际组织行为的责任

A. 一般评论

53. 根据现有条款草案第 1 条第 2 款：

“本条款草案也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。”⁷⁸

如有关的评注所说明，⁷⁹ 把这个主题纳入现有条款草案的范围内，目的是填补关于国家对国际不法行为负有责任的条款中故意留下的漏洞。后者条款第 57 条说，这些条款“不影响一国际组织依国际法承担的、或任何国家对一国际组织的行为的责任的任何问题”。⁸⁰

54. 可能影响到国家对国际组织行为负有的责任的一切问题不是都应该在这个范围内加以探讨。举例说，关于行为归属于国家的问题已经包含在国家责任的条款草案内。显然最好不要在此处重新考虑。因此，如果发生某一行为应否归属于一国或一个国际组织或两者的问题，现有条款只提供准则来解决该行为是否应归属于一个国际组织的问题，而国家责任的条款将评断同一行为是否应归属于一个国家。

55. 关于国家对国际不法行为负有责任的条款所建立的模式并没有提供一章，借以适当地包括国家对国际组织行为的责任问题。在现有草案中，应该设想为此目的增辟新的一章。把这一章置于草案的第一部分，其优点是把这些问题放在已经处理类似问题的同一部分中来讨论，这些类似问题涉及相反的情况，即国际组织对国家行为的责任。⁸¹ 如果采用这里建议的备选办法，第一部分现有的标题“国际组织的国际不法行为”可能必须修改，因为该部分增列了一些关于国家责任的规定。

56. 新的一章中所要考虑的问题，大多数涉及一个国际组织的不法行为可能引起国家责任的情况。但是，在某些情况下，该组织的行为并不一定非法。现有条款草案第四章中考虑的事项也可能发生这种情况，这一章中也包含一国或一国际组织胁迫另一个实体实施一种如非出于胁迫应为国际不法行为的情况。

57. 关于国家作为国际组织成员对该组织的不法行为是否负有任何责任的问题，对国家作出的结论可能也适用于国家以外可能也是该组织的成员的实体。在这方

⁷⁸ 《大会正式记录，第六委员会，补编第 10 号》(A/60/10)，第六章，C 节，第 205 段。

⁷⁹ 同上，《第五十八届会议，补编第 10 号》(A/58/10)，第四章，C 节，第 54 段。

⁸⁰ 同上，《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。

⁸¹ 同上，《第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，第六章，C 节，第 205 段。

面将来通过的条款草案如果也包括后一类成员在内，新的一章将扩大到国家对国际组织行为的责任问题之外。可能的做法是在各有关条款中提到“成员”，而不提到“国家；但是，现有草案不能同时也处理国家或国际组织以外其他实体的责任问题。只要国家以外国际组织其他成员本身也是国际组织，另一个备选办法可能是在新的一章的所有条款中只提到国家，并针对作为国际组织成员的其他国际组织起草一些具体、尽管相同的规定。继而可以把后一些规定纳入第四章中。该章现有的标题是“国际组织对一国或一国际组织行为的责任”，⁸² 范围够广，足以同时涵盖上述的规定。

B. 一国援助或协助、指挥和控制以及胁迫国际组织实施国际不法行为

58. 国家责任条款第一部分第四章⁸³ 只包括国家援助或协助另一国实施国际不法行为，或指挥和控制另一国实施此种行为，或胁迫另一国实施一种如非出于胁迫应为国际不法行为的情况。很难找出理由来排除国家对国际组织采取相同做法的可能性。同样，如果一方面一国协助另一国实施诸如非法使用武力等国际不法行为，另一方面一国协助一个国际组织实施同样行为，很难假定应该对两者适用不同的规则。⁸⁴

59. 据此类推，可以对一国协助一国际组织实施国际不法行为的情况适用一项规则，这项规则实质上与国家责任第四章中所表示的关于国家间关系的一项规则完全相同。对于该章中提到的所有其他情况来说，也是如此。但是，似乎最好在现有草案中载列一些特别设计的规则，以涵盖一国协助一国际组织实施国际不法行为的情况和国家责任第四章中所设想的各种情况。这个解决办法，虽然大体上重复，对明确性却有帮助。此外，如果草案载列一章说明国家对国际组织的行为负有责任，却没有提到一国援助或协助、或指挥和控制一国际组织实施国际不法行

⁸² 同上。

⁸³ 同上，《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。

⁸⁴ 有几个作者认为（有时候暗示）对于一国与另一国的关系和一国与一个国际组织的关系应适用同样的规则。B. Amrallah, “The International Responsibility of the United Nations for Activities Carried Out by U.N. Peace-Keeping Forces”, *Revue égyptienne de droit international*, vol. 32 (1976), 第 57 和 69 页，认为“对于联合国的不法行为——除了联合国有责任外——东道国可能负有国际责任，如果该国在上述不法行为中实施共谋行为，即教唆或便利实施此种行为”。P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, 注 15, 第 468 和 469 页，提到一国将自己的领土交给一个国际组织，允许该组织实施违背国际义务的行为的情况。P. Sands, in P. Sands and P. Klein (eds.), *Bowett's Law of International Institutions* (London: Sweet & Maxwell, 2001), p. 524, and D. Sarooshi, *International Organizations and the Exercise of Sovereign Powers*, 注 6, 第 63 和 104 页，考虑到一国援助或协助一个国际组织实施国际不法行为的情况。M. Hirsch, *The Responsibility of International Organizations toward Third Parties* (Dordrecht/Boston/London: Nijhoff, 1995), 第 175 页，提到“单独一个成员实际完全或几乎完全控制该组织的活动”的情况。

为的情况，则是怪事。也不容易使人了解有何理由把一国对一个组织施行胁迫的情况略去不提。

60. 委员会在其最近提交大会的报告中⁸⁵ 提出下列问题：现有草案中是否应该载列关于一国进行援助或协助、指挥和控制以及胁迫的规定。各国在第六委员会表示的意见绝大多数对这个问题提出肯定的答复。⁸⁶ 有些个国家不赞成载列这些问题的规定，但同意以一项“参阅条款”提到关于国家责任的相应规定，⁸⁷ 或建议载列一项但书，其中规定参阅评注。⁸⁸ 虽然国际刑事警察组织认为现有草案不是处理一国“援助或协助或指挥和控制一国际组织实施国际不法行为的情况”的“适当地方”⁸⁹ 欧洲联盟委员会也认为，“如果一国不是援助或协助另一国家、而是援助或协助一个国际组织实施国际不法行为，国家责任的现有规则当然可以比照适用”，⁹⁰ 禁止化学武器组织和世界卫生组织则表示赞成载列与国家责任条款中所载者类似的规定。⁹¹

61. 有人对国家责任第 16 至 18 条并对现有草案的类似规定提出某些一般性批评，这些规定考虑到一个国际组织所进行的援助或协助、指挥和控制以及胁迫。⁹² 姑且不论这项批评有无道理，国家责任条款和现有草案中已经载列的条款需要连贯一致，这就表示：在目前阶段，示范条款的措辞的修改程度应限于需要确定拟议的条款草案打算包括哪些情况。

62. 援助或协助，或指挥和控制以及胁迫一个国际组织的国家可能是也可能不是成员国。如果是成员国，这项行为不可能是单单按照该组织的有关规则参与该组织的决策进程。这种影响力可能做到援助或协助、指挥和控制，或者胁迫，但必须被该国作为与该组织分开的一个法律实体而加以利用。这并不是说，国家在一

⁸⁵ 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，第三章，A 节，第 26 段。

⁸⁶ 下列国家的发言：中国(A/C.6/60/SR.11, 第 52 段)、奥地利(同上，第 64 段)、大韩民国(同上，第 86 段)、意大利(A/C.6/60/SR.12, 第 4 段)、白俄罗斯(同上，第 49 至 50 段)、俄罗斯联邦(同上，第 71 段)、罗马尼亚(同上，第 77 段)、匈牙利(A/C.6/60/SR.13, 第 8 段)、丹麦同时代表芬兰、冰岛、挪威和瑞典(同上，第 20 段)、阿拉伯利比亚民众国(A/C.6/60/SR.19, 第 11 段)和阿尔及利亚(A/C.6/60/SR.20, 第 60 段)。

⁸⁷ 西班牙说，“载列一项参阅条款，确保比照适用在国家对国际不法行为责任的条款下已经确立的规则，也许就够了”(A/C.6/60/SR.13, 第 53 段)。

⁸⁸ 根据法国的发言，“一项但书附加一项评注，应该足够”(A/C.6/60/SR.11, 第 80 段)。以色列认为“也许应当在评注中约略提到[...]”(A/C.6/60/SR.16, 第 57 段)。

⁸⁹ 2006 年 1 月国际刑事警察组织总法律顾问给联合国法律顾问的信，尚未公布。

⁹⁰ 2006 年 2 月 3 日国际刑事警察组织总法律顾问给联合国法律顾问的信，尚未公布。

⁹¹ 2006 年 1 月 30 日禁止化学武器组织法律顾问给联合国法律顾问的信和 2 月 21 日世界卫生组织法律顾问给联合国法律顾问的信，尚未公布。

⁹² 以色列的发言(A/C.6/60/SR.16, 第 55 至 56 段)。这项批评是针对对应不应当“把援助或协助的情况中的国家责任只限于如果由该国实施将构成非法行为的情况”。

个机关或国际组织之内的举动不可能构成国际不法行为，也不是说，因为这是国家以成员身份行事，它就可以不必承担该组织的国际不法行为的责任。后一个问题将在本报告稍后地方讨论。⁹³

63. 就援助或协助，指挥和控制以及胁迫而言，鉴于没有理由将国家与国际组织的关系和国家之间的关系加以区分，将来起草的条款应该密切依循国家责任第 16 至 18 条。标题需要略为修改，以便有别于现有草案第 12 至 14 条已经采用的标题。⁹⁴ 国家责任第 19 条载有一项但书，⁹⁵ 在本草案中不需重新抄录。此处建议采用下列条文：

第 25 条

一国援助或协助一国际组织实施国际不法行为

援助或协助一国际组织实施其国际不法行为应该对此种行为负国际责任，如果：

- (a) 该国明知该国际不法行为的情况而这样做，而且
- (b) 该行为若由该国实施将构成国际不法行为。

第 26 条

一国指挥和控制一国际组织实施国际不法行为

援指挥和控制一国际组织实施其国际不法行为的国家应该对该行为负国际责任，如果：

- (a) 该国明知该国际不法行为的情况而这样做，而且
- (b) 该行为若由该国实施将构成不法行为。

第 27 条

一国胁迫一国际组织

胁迫一国际组织实施一行为的国家应该对该行为负国际责任，如果：

- (a) 若非出于胁迫，该行为将构成该国际组织的国际不法行为，而且
- (b) 该国明知该行为的情况而这样做。

⁹³ 下面第三.D 节。

⁹⁴ 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，第六章，C 节，第 205 段。

⁹⁵ 国家对国际不法行为的责任第 19 条原文如下：“本章不损害犯有上述行为的国家或任何其他国家依本条款的其他规定所负的国际责任”。

C. 身为一国际组织成员的国家利用该组织的另外法人身份

64. 现有草案第 15 条涉及一种情况，即一国际组织作出对其成员有约束力的决定，或建议或授权成员实施某一行为，而此种决定、建议或授权暗示该组织借此规避其某一国际义务。⁹⁶ 在这类情况中，该组织避免直接采取行动。它表面上并未违背其任何义务，但却取得同样的效果，利用其成员的另外法人身份以避免遵守义务。虽然第 15 条在第六委员会引起各种各样的意见，⁹⁷ 其中大多数（纵然不是一致）意见都不质疑基本的假定：一个国际组织可能因为要求成员实施的行为而须承担国际责任。

65. 爱尔兰代表团在第六委员会指出第 15 条“并不包括以下这种情况，即成员国的行为，如果是由国际组织作出，并不引起国际责任”。⁹⁸ 瑞士代表团补充说，“各国不应在国际组织行为的掩护下能够逃避责任”。⁹⁹ 虽然草案第四章不是从成员国责任的角度来考虑这个问题的适当地方，但实际上理所当然应在草案中也设想到反面情况，就是一国为了避免遵守其某项国际责任而要求一国际组织代其采取行动，因此可能承担国际责任。在后一种情况下，利用另一实体的另外法人身份的实体是一个国家。

66. 如果必须采取行动的实体能够这样做而不构成违背其某项国际义务，而且它的行为因此合法，那么第 15 条审查的情况和目前考虑的反面情况就有了实际的重要性。一个例子可能是：一国身为一项禁止研发某些武器的条约的缔约国，却利用不受该条约约束的一个国际组织取得此类武器的控制权。

67. 一个成员国在一个国际组织的机关中负有某一任务，但不能以此为理由要求该国承担该组织行为的责任：这等于否定该组织另外的法人身份。如果这种责任也包括该国作为一个国际组织的成员可能作出的行为，在这种情况下该国如有任何责任，乃是因本身行为违背国际义务而负有责任，不是因该组织的行为而负有责任。可以举一个例子，无核武器国家在《不扩散核武器条约》之下负有不取得核武器的义务。¹⁰⁰ 这类义务似乎包括禁止该条约缔约国协助其为成员的一个国

⁹⁶ 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，第六章，C 节，第 205 段。

⁹⁷ 下列国家的发言：爱尔兰 (A/C.6/60/SR.11, 第 33 至 37 段)、中国 (同上，第 51 段)、奥地利 (同上，第 61 至 62 段)、法国 (同上，第 79 段)、日本 (A/C.6/60/SR.12, 第 7 段)、荷兰 (同上，第 15 至 18 段)、美国 (同上，第 26 至 28 段)、葡萄牙 (同上，第 35 段)、白俄罗斯 (同上，第 50 段)、俄罗斯联邦 (同上，第 68 至 69 段)、危地马拉 (同上，第 105 段)、匈牙利 (A/C.6/60/SR.13, 第 7 段)、丹麦同时代表芬兰、冰岛、挪威和瑞典 (同上，第 19 段)、希腊 (同上，第 26 至 28 段)、德国 (同上，第 34 段)、瑞士 (同上，第 45 段)、西班牙 (同上，第 52 段)、波兰 (同上，第 59 段) 和印度 (A/C.6/60/SR.18, 第 60 段)。欧洲共同体的观察员也对这个问题表示了意见 (A/C.6/60/SR.12, 第 13 至 14 段)。

⁹⁸ A/C.6/60/SR.11, 第 33 段。

⁹⁹ A/C.6/60/13, 第 45 段。

¹⁰⁰ 联合国，《条约汇编》，第 729 卷，第 10485 号，第 161 页。

际组织取得核武器。反过来说，如果认为条约规定的义务不包括缔约国作为一个组织成员的行为，一国在该组织之内的行为本身不会引起国家的责任。只有确认条约的缔约国利用该组织取得条约所禁止的结果时，才可以断定该国负有责任。

68. 虽然第 15 条中设想的情况和此处讨论的反面情况有一些相似之点，但在探讨国家对国际组织行为的国际责任的问题时，却难以重视第 15 条认为相关的那些因素。比如说一国有权作出对一个组织具有约束力的决定，或者甚至说通过一项建议影响该组织的行为，这虽然不是不可想像，却是不大可能的事。最可能出现而与目前观点也许有关的情况是，一国负有关于其某些功能的若干国际义务，后来却将这些功能转移给一个国际组织。回到不扩散核武器的例子来说，受《不扩散核武器条约》约束的国家，如果建立一个取得或研发核武器的国际组织，可能被认为应负责任。

69. 欧洲人权法院在一些判决书中考虑到下列问题：身为国际组织成员的国家，如果将某些自主功能转移给该组织，是否应为违背《欧洲人权公约》规定的义务承担责任。在魏特和肯尼迪诉德国案中，该法院审查了下列问题：一国给予欧洲空间机构对聘用方面的索赔要求的豁免权，是否因此不当损害得到公正审判的权利。法院声称：

“如果各国建立国际组织，以谋求或加强在某些活动领域的合作，而且将若干权限归属于这些组织并给予豁免权，可能因此涉及基本权利的保护问题。但书，如果借此免除各缔约国依本公约对此种归属权限所包括的活动的责任，则与本公约的宗旨和目标不符。”¹⁰¹

不过，该法院总结说，虽然因为上述组织被赋予豁免权而无法向德国法院提出申诉，鉴于它们“还有其他法律诉讼途径可以利用”，“申诉人依本公约‘诉诸法院的权利’实质上”并未受到损害。¹⁰²

70. 在 Bosphorus Hava Yollary Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi 诉爱尔兰一案中，欧洲法院采取类似的态度，但把对等标准订得比较普遍。这项申诉案涉及一国为履行因欧洲共同体一项条例而产生的义务而采取的措施。法院重申它认为：一国不能将一些功能转移给一个国际组织，借此免除它依《欧洲公约》承担的义务，因为：

“如果免除各缔约国在此种转移所包括的领域内依公约负有的义务，与公约的宗旨和目标不符：公约规定的各项保障可能被人任意限制或排除，从而剥

¹⁰¹ 1999 年 2 月 18 日判决，《判例和决定汇编》，1999-I，第 392 和 410 页，第 67 段。类似的一段文字载于同日未经汇编的贝尔和里甘诉德国案的判决书第 57 段。一段更简洁的文字载于同日马修斯诉联合王国案的判决书，《判例和决定汇编》，1999-I，第 253 和 265 页，第 32 段。内文引述的一段文字反映欧洲人权委员会在 1990 年 2 月 9 日 M. & Co. 诉德国案的决定中所表示的观点，《决定和报告》，第 64 卷，第 138 和 145 页。

¹⁰² 《判例和决定汇编》，1999-I，第 412 页，第 73 段。

夺公约的强制性,并减损其保障措施的实用性和有效性(……)。法院认为,在公约生效之后,该国对条约的各项承诺继续负有责任(……)。”¹⁰³

法院认为,对公约各缔约国的要求是:有关组织必须保障“各种基本权利,包括提供实质保证及其遵守情况的监督机制,而所用方式可被视为与公约规定的方式至少相等”。¹⁰⁴如果象当前的情况一样,给予相等的保障,则该国不必承担责任。

71. 值得注意的是,欧洲共同体委员会在欧洲人权法院采取了同样的观点,它对德国海洋运输业参议员轮船有限公司诉欧洲联盟 15 个成员国案提出的书面意见中说:

“公约各签署国原则上不得将权力转移给独立的国际组织,借以规避其义务,虽然这也许是对的,但不得据此认为可以要求各签署国对这些组织在个别情况下采取的行动承担责任。为了遵守公约规定的义务,签署国只要在该组织之内对基本权利提供同等程度的保障就够了。”¹⁰⁵

72. 有很多文献主张:成员国如果“滥用另外的法人身份,借以实施不法行为,或借以规避其法定责任”,应承担责任。¹⁰⁶如一位作者所说,“应该防止各国制造诡计,把某种活动交给国际组织去进行,意图借此避免承担它们如果个别进行这种活动则必须承担的后果”。¹⁰⁷重点放在下列情况:国家建立一个国际组织并把一些功能委托该组织代办,对于这些功能,各国须受国际法规定的义务约束,而该组织则不需受其约束。¹⁰⁸既然把功能转移给一个国际组织借以避免履行国

¹⁰³ 2005 年 6 月 30 日判决(尚未汇编),第 154 段。

¹⁰⁴ 同上,第 155 段。

¹⁰⁵ 2001 年 3 月 1 日的意见, JORM (2000) 4030, 第 25 段。欧洲人权法院在该案的判决书中未曾处理这个问题。

¹⁰⁶ M. Hirsch, 见上面注 84, 第 179 页。

¹⁰⁷ K. Zemanek, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 66-I (1995), 第 129 页。

¹⁰⁸ I. von Münch, *Das völkerrechtliche Delikt* (Frankfurt am Main: Keppler, 1963), 第 269 页,把国际组织成员国的责任与它们利用该组织的另外法人身份以规避其义务的情况联系起来。I. Seidl-Hohenveldern, *Corporations in and under International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987), 第 121 页,坚称:“一国不能委托另一个法人履行其国际义务,借以逃避其依国际法承担的责任,同样,一个普通的国际企业机构的伙伴国家在国际法上对该企业机构的行为应承担集体和个别的责任。下列著作,对成员国与国际组织的关系,也表示类似的想法: A. Di Blase, “Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU”, *Rivista di diritto internazionale*, vol. 57 (1974), 第 250 页和第 271 至 276 页; P. Sands, 见上面注 84, 第 524 页; D. Sarooshi, 见上面注 6, 第 64 页。在研讨了欧洲人权法院对魏特和肯尼迪诉德国案的判词之后, I. Brownlie, “The Responsibility of States for the Acts of International Organizations”, in M. Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today. Essays in memory of Oscar Schachter* (Leiden/Boston: Nijhoff, 2005) 第 355 和 361 页,指出:“虽然背景是人权,所援引的似乎却是普遍适用的原则”。

际义务的情况与前面几段提到的做法所设想的情况相同，似乎最好是起草一项条款草案来处理这种情况。这个备选办法并不排除依此类推以相似方式处理其他情况的可能性。

73. 草案第 15 条中使用动词“避免承担”来描述下列：如果一国际组织通过“一项具有约束力的决定，使一成员国或国际组织实施若由该组织自己实施即会构成国际不法行为”，使该组织避免承担国际义务的行为，则该国际组织负有责任。¹⁰⁹

“避免承担”一词在第六委员会受到一些批评，¹¹⁰ 主要是因为这个用语似乎不明确，虽然评注企图解释它，特别指出不一定要有“逃避义务的具体意图”。¹¹¹ 鉴于这项批评，现有草案中最好采用不同的措辞。用语的更改并不引起与草案第 15 条前后连贯的问题，因为如上面所指出，根据该条规定国际组织负有责任的情况，与此处讨论的条款草案相关的情况，有所不同。

74. 虽然基于第 57 段所说明的理由，国际组织成员的责任可能涉及国家以外的其他实体，但此处提议的草案只提到国家。惯例和文献指出一个必要条件，就是：涉及避免承担国际义务的行为应实际发生。尽管如上面所指出，这种情况的实际意义取决于国际组织不受义务的约束，但这当然不是一个必要条件，而且也许最好是按照草案第 15 条第 3 款的做法，说明如此。建议的标题试图仿照以前这一章各条款草案标题的形式。因此提出下列案文：

第 28 条

身为一国际组织成员的国家利用该组织另外的法人身份

1. 身为一国际组织成员的国家负有国际责任，如果：

(a) 该国为避免履行与某些功能有关的国际义务而将这些功能转移给该组织；而且

(b) 该组织实施一项行为，而此项行为若由该国实施即暗示不履行该项义务。

2. 不论上述行为是否构成该国际组织的国际不法行为，第 2 款仍然适用。

¹⁰⁹ 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，第六章，C 节，第 205 段。这项条文是第 1 款；第 2 款中也使用同一动词，其中考虑下列情况：一国际组织授权一成员或建议一成员“实施若由该组织自己实施即会构成国际不法行为”。

¹¹⁰ 见下列各方的发言：欧洲共同体代表(A/C.6/60/SR.12, 第 13 至 14 段)、荷兰(同上, 第 15 至 18 段)、美国(同上, 第 26 至 28 段)、危地马拉(同上, 第 105 段)、匈牙利(A/C.6/60/SR.13, 第 7 段)和希腊(同上, 第 26 至 28 段)。

¹¹¹ 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，第 206 段，第 15 条评注第 4 段。