



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

关于国际组织的责任的第八次报告 *

特别报告员乔治·加亚

目录

	页次
一. 一般评论	4
二. 第一部分(导言)	6
第1条草案	6
第2条草案	7
建议	10
三. 第二部分(国际组织的国际不法行为)	10
第4条草案	10
第5条草案	11
第6条草案	11
第7条草案	13

* 特别报告员衷心感谢保罗·帕尔切蒂(马切拉塔大学副教授)、斯特法诺·多里戈(比萨大学哲学博士)和伊利亚-玛丽亚·希亚蒂萨(日内瓦国际人道主义法和人权学院法学硕士)为编写本报告提供帮助。



第 8 条草案	13
第 9 条草案	14
第 13 条草案	15
第 14 条草案	16
第 15 条草案	17
第 16 条草案	17
第 19 条草案	19
第 20 条草案	19
第 21 条草案	20
第 24 条草案	21
建议	22
四. 第三部分(国际组织的国际责任的内容)	22
第 29 条草案	22
第 30 条草案	23
第 31 条草案	23
第 32 条草案	24
第 36 条草案	24
第 37 条草案	25
第 39 条草案	25
第 41 条草案	26
建议	26
五. 第四部分(国际组织的国际责任的履行)	26
第 44 条草案	26
第 47 条草案	27
第 48 条草案	27
第 50 条草案	28
第 51 条草案	28

第 52 条草案	29
第 56 条草案	29
建议	29
六. 第五部分(国家对国际组织行为的责任)	30
第 57 条草案	30
第 58 条草案	30
第 59 条草案	30
第 60 条草案	31
第 61 条草案	32
建议	33
七. 第六部分(一般规定)	33
第 63 条草案	33
第 65 条草案	34
第 66 条草案	34
建议	35

一. 一般评论

1. 本报告将对各国和国际组织就国际法委员会第六十一届会议一读通过的国际组织的责任条款草案¹提出的评论进行调查。在2009年12月16日第64/114号决议第5段中，大会提醒各国政府注意在2011年1月1日前就国际法委员会第六十一届会议就“国际组织的责任”专题一读通过的条款草案和评注向委员会提出评论和意见的重要性。在2010年12月6日第65/26号决议第5段中，大会再次提醒各国政府注意在2011年1月1日前向委员会提出评论和意见的重要性。特别报告员尤其感谢各国和国际组织在此期限内或稍后不久提出书面评论。由于这一及时性，他得以按照要求在2011年3月4日前完成本报告编写工作，使报告能在委员会第六十三届会议开幕时以所有六种工作语文提供。报告将全面概述在2011年2月1日前就一读条款及其评注提出的所有陈述和书面评论，同时也将努力顾及在2月份收到的书面评论。

2. 本报告还述及在条款草案完成一读后了解到的一些实践事例。此外，对于不断扩展的文献中就这个专题发表的若干看法，也有所考虑。

3. 一读通过的条款草案总体结构未受批评。而且，只有一个提议涉及条款草案的编写顺序。这一提议由欧洲安全与合作组织(欧安组织)提出，并得到世界卫生组织(世卫组织)及其他一些组织的附议，目的是更加重视“特殊性原则”对国际组织的适用。根据这一提议，委员会应考虑可否将第63条草案(特别法)归入条款草案第一部分(导言)，作为一个新的第3条草案。²这一提议不涉及条款草案的实质，因为挪动特殊性条款的位置，不会影响其法律效力。将这一条款放在条款草案末尾的“一般规定”中，是基于这样的考虑，即首先要阐明对国际组织普遍适用的规则，然后才能提及对某些组织可能存在的不同规则，特别是在与成员的关系方面。这些规则在实践中也许作用很大，但不宜在条款草案中表述，否则可能只会引人去提出补遗规则。此外，特别法条款的位置与国家国际不法行为的条款³中通过的位置相对应，由于特殊性原则对国际组织可能更为重要，挪动位置似无必要。

¹ 一读通过的条款草案案文及相关评注已转录于A/64/10，第50和51段。

² A/CN.4/637，第二节B.26。该评论由世卫组织同时代表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、联合国世界旅游组织、世界知识产权组织、世界气象组织和世界贸易组织提出。

³ 这些条款已转录于《2001年国际法委员会年鉴》，第二卷，第二部分，第76段。第55条(特别法)是第四部分(一般规定)的起始条款。

4. 有些一般性主题在一些陈述和书面评论中反复提到，其中一个主题涉及国际组织的多样性。例如，联合国秘书处提到需要考虑“各类国际组织的特性”，并从国际法院在关于国家在武装冲突中使用核武器的合法性的咨询意见中引用了以下段落：

“国际组织是国际法主体，与国家不同，并不拥有一般权能。国际组织受‘特殊性原则’制约，也就是说，创建这些组织的国家赋予这些组织权力，该权力的限度取决于创建国交托这些组织增进的共同利益。”⁴

国际组织的多样性是一个不可否认的事实，这也有助于解释为什么有些条款草案对可能的问题并未提供明确的答案。一些条款草案对有些组织几无意义也是一个不争的事实。例如，技术性组织几乎不可能援引某些排除不法性的情形。有分歧的条款草案只在满足规定条件的情况下才对某一组织适用。

5. 另一个反复出现的主题是，条款草案过于紧跟国家责任条款。对于没有理由在国家和国际组织之间作出区分的问题，条款草案当然大同小异。得出这个结论是基于具体分析，而绝非基于不加鉴别的假定。值得注意的是，对于紧跟国家责任条款的条款草案，并没有具体评论提出。另一方面，有几个条款草案作了重大改动，以反映国际组织的特殊情况。此外，还有几个条款草案考虑了在国家责任条款中没有述及的问题。

6. 第三个主题是一些条款草案所依据的实践有限。这不能完全归因于委员会没有为获取和利用相关实践作出努力。令人遗憾的是，各国和国际组织为便利委员会进行研究只提供了少量未曾公布的实践事例，而近期大量学术著作也没有阐明委员会未予考虑的相关实践要素。有关国际组织责任的实践看起来的确有限，特别是因为大部分组织不愿意将与国家或其他组织的争端提交第三方解决。有些条款草案所依据的实践少得可怜，但这不是省略相关案文的决定性理由。省略不仅会给条款草案带来空白，还会影响拟议规则的实质。例如，如果在有关排除不法性情形的条款草案中省略关于必要性的条款草案，就可能会导致国际组织永远无法为此目的援引必要性。

7. 以下六节与一读通过的条款草案六个部分相对应。每一节都对相关部分的评论作了调查，并列明向委员会提出的有关意见和建议，其中既涉及条款草案，也涉及对条款草案的评注，供委员会成员发表看法。为便于讨论，每一节末尾都对针对相关部分条款草案案文作出的提议作了简短摘要。大量涉及评注的拟议修订意见，则未列入摘要。

⁴ A/CN.4/637/Add.1，第二节A，第1段。引用段落来自《1996年国际法院案例汇编》，第78页，第25段。该段落已转录于A/64/10第51段所载第2条草案的评注第(8)和(11)段。

二. 第一部分(导言)

第 1 条草案

8. 在界定条款草案的范围时,第 1 条草案第 1 款规定,条款草案“适用于国际组织对国际法所指不法行为负有的国际责任”。第 2 款接着补充规定,“本条款草案也适用于国家对国际组织的国际不法行为负有的国际责任”。这一条款草案反映了国家责任条款第 57 条的内容,根据该条,国家责任条款“不影响国际组织依国际法承担的或任何国家对国际组织的行为负有的任何责任问题”。

9. 与第 1 条草案第 2 款一致,本草案第五部分只论述国家对国际组织行为的责任。与国家对国际组织的责任有关的一些问题,在本条款草案和国家责任条款中至少都没有给予明确考虑。存在分歧的主要问题是,当国家责任与国际组织行为无关时,例如,当国家违背依照与国际组织缔结的双边条约承担的义务时,国际组织对国家责任的援引问题。一种观点认为,既然国家责任条款只考虑国家对责任的援引问题,本条款草案就应填补空白。另一种观点认为,此事涉及国家责任,可通过类推加以处理;如果觉得应予明确论述,就需要修订国家对国际不法行为的责任条款。在这种情况下,国家责任条款第 42 条起首句“一国有权作为受害国援引另一国的责任”,就应修订为“一国或一国际组织有权作为受害国或受害组织援引另一国的责任”。委员会内部讨论此事时第二种观点占了上风,第 1 条评注第(10)段对此作了表述(A/64/10,第 51 段)。然而,征询各国和国际组织对此事的看法被认为是必要的。因此,委员会在其第六十一届会议报告中指出,“关于国家与国际组织之间国际责任的若干问题,在国家对国际不法行为的责任条款和国际组织的责任条款草案中都没有明确述及”;委员会举例说明了这些问题,并请各国政府和国际组织就这些问题提出评论和意见(A/64/10,第 27 和 28 段)。

10. 各国给出的答复不尽相同。在第六委员会,一些国家认为应在本案文中述及与国家国际组织的责任有关的问题,⁵另一些国家则认为这些问题不属于本案文。⁶ 在各国后来提出的书面评论中也有同样的意见分歧。⁷

⁵ 例如瑞士(A/C.6/64/SR.16,第 2 段)、墨西哥(第 32 段)、西班牙(第 82 段)和马来西亚(A/C.6/64/SR.21,第 32 段)的陈述。

⁶ 这是白俄罗斯(A/C.6/64/SR.15,第 35 段)、意大利(A/C.6/64/SR.16,第 17 段)、荷兰(第 55 段)、希腊(第 60 和 61 段)和加纳(A/C.6/64/SR.17,第 9 段)的意见。另见法国的陈述(A/C.6/64/SR.15,第 68 段)。

⁷ 奥地利(A/CN.6/636,第二节 B.20)对由此导致的漏洞表示关切。对于第一种观点,葡萄牙作了辩护(第二节 A,第 2 段),德国则表达了相反意见(第二节 B.1)。

11. 对于第一种观点，世卫组织及一些其他组织也在联合评论中作了辩护(A/CN.4/637, 第二节 B.1)。这些组织以委员会在审议国家对国际组织的责任问题时前后不一致为理由，认定“有几个条款草案确实明示或暗示针对这类问题”。然而，此处提到的第 57 至 61 条属于第 1 条草案第 2 款界定的范围，而评论中还提到的第 32 条草案第 2 款及第 39 和第 49 条草案，则全都是“不妨碍”条款，因此不涉及任何新增事项。

12. 委员会可着手研究在国家责任条款和本条款草案中均未明确述及的若干问题，然后就其倾向于将可能提出的任何新增条款放在什么位置进行讨论。为此，既然这些新增条款不会影响本草案所列各条款草案的内容，委员会就不必因为选择开展进一步研究而推迟审议一读通过的条款草案。

13. 起草委员会不妨考虑加纳的建议，将第 1 条草案第 2 款重新表述如下：“本条款草案也适用于国家对国际组织的国际法所指不法行为负有的国际责任”(A/C.6/64/SR.17, 第 9 段)。这一案文复制了第 1 款的措辞。一读通过的第 1 条草案中出现的“国际不法行为”一词，已经在国家责任条款第 1、第 2 和第 3 条中使用。

第 2 条草案

14. 关于第 2 条草案(用语)，只有少数几个评论针对(a)分段中“国际组织”的定义作出。有两个国家表示倾向于依照传统国际公约的定义，将国际组织界定为“政府间组织”。⁸ 第 2 条草案的评注第(3)段说明了为什么要在本条款草案中作出更加详细的定义，尤其是将“越来越多国际组织除国家外还将国家以外实体列为成员”这一事实考虑在内。⁹

15. 有一个国家询问“拥有自己国际法律人格”这一修饰语有无必要，因为“国际组织拥有国际法律人格，是成为此类组织的一个后果”。¹⁰ 在定义中提到存在一种单独的法律人格，是因为有关国际组织产生国际责任要有一个基本的前提条件。此外，暂时不就国际组织是否全都拥有法律人格的问题作出决定似乎更好。

16. 在第 2 条草案的评注第(4)段(A/64/10, 第 51 段)中，更为可取的做法是说明欧安组织当前地位存在争议。欧安组织本身也在书面评论中指出，“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的任何一个取得共识：欧安组织

⁸ 中国(A/C.6/64/SR.15, 第 43 段)和古巴(A/CN.4/636, 第二节 B.2)

⁹ A/64/10, 第 51 段。劳工组织“支持关于不采用‘政府间组织’这一表述方式的观点”；另一方面，劳工组织认为，在该条草案中增加“其他实体”，“并没有给定义第一部分已经述及的内容作出重大增添，后者似已广泛至足以包含将国家以外实体列为成员的各种可能性”(A/CN.4/637, 第二节 B.2, 第 1 段)。

¹⁰ 奥地利(A/CN.4/636, 第二节 B.2, 第 2 段)。

是否拥有自己的法律人格，欧安组织的创始文件(首先是《赫尔辛基最后文件》和《新欧洲巴黎宪章》)是否受国际法制约”。¹¹

17. 在(a)分段中，“国家”使用复数并不意味着根据定义，国际组织只可由多个国家组建而成。正如秘书处所提议，评注中可说明“(单一)国家和国际组织可通过协定，建立一个国际组织”，并举塞拉利昂问题特别法庭和黎巴嫩问题特别法庭为例(A/CN.4/637/Add.1, 第二节B.1, 第1段)。

18. 针对第2条草案(b)分段中对“组织规则”的定义，特别是定义中提到“组织的其他文件”的部分，有一个国家欢迎在作此引述时，“铭记构成此类规则的文件多种多样”。¹² 另一个国家希望在评注中“更加详细地说明此类‘其他文件’的实质、形式和性质”，并对“组织规则可能包括该组织与第三方缔结的协定和制约该组织的司法或仲裁裁决这一无限定的陈述”提出疑问。¹³ 然而可以说，评注中的陈述已通过使用“可能”一词加以限定。要设想一个对众多国际组织都合适的详细定义很难。同样，要想如世卫组织及一些其他组织在联合评论中所希望的那样，列出“组织规则的层次高低”(A/CN.4/637, 注12)也很难。秘书处对“扩大‘组织规则’的定义，使其包括远远超出该组织组成文书的文书”提出疑问(A/CN.4/637/Add.1, 第二节B.1, 第3段)。另一方面，北大西洋公约组织(北约)在其评论中指出，举北约为例，“制约组织运作的基本内部规则，即协商一致决策规则，在北约创始条约及任何正式规则中都找不到，这一规则是组织实践的结果”(A/CN.4/637, 第二节B.26)。欧洲联盟提供了将组织缔结的协定和司法裁决都列入组织规则的例子。

19. 联合国秘书处认为，对“组织规则”的定义还应明确，违反组织规则会带来责任，不是因为违反“规则”本身，而是因为违反其中所载的国际法义务(A/CN.4/637/Add.1, 第二节B.1, 第6段)。条款草案已在稍后的第9条草案中对组织规则作出这一区分，其位置看来是适当的，因为第9条草案述及“违反国际义务行为的存在”。扩大组织规则的定义，是因为组织规则在条款草案中的作用不仅仅是确定何时会违反国际法规定的义务。例如，组织规则可用于确定谁有权代表组织表示同意，谁有权为组织提出权利主张。

20. 第2条草案(c)分段载有对“代理人”的定义，但条款草案中没有关于“机关”的任何定义。经济合作与发展组织(经合组织)、世界银行、联合国秘书处和

¹¹ A/CN.4/637, 第二节B.2。俄罗斯联邦(A/C.6/64/SR.16, 第7段)和奥地利(A/CN.4/636, 第二节B.2, 第2段)也提出了两个同样的问题。

¹² 匈牙利(A/C.6/64/SR.16, 第37段)。

¹³ 俄罗斯联邦(A/C.6/64/SR.16, 第6段)。

比利时都在评论中提议引入一个。¹⁴ 这样做的好处是澄清机关和代理人在条款草案中的关系。对“机关”的定义适合放在一个新的(c)分段中。国家责任条款没有列入关于用语的条款,但第4条第2款确实载有关于国家机关含义的以下案文:“机关包括依该国国内法具有此种地位的任何人或实体”。本条款草案也可在相同位置提供定义。秘书处提议的案文是“依该组织规则具有此种地位的任何实体”(A/CN.4/637/Add.1, 第二节B.2, 第12段)。结合这一处理办法,该分段可表述为:

(c) “国际组织机关”是指依该组织规则具有此种地位的任何人或实体。

这一提议考虑了世界银行关于将国家责任条款第4条中的“包括”改为“是指”的建议(A/CN.4/637, 第二节B.2)。虽然在国际组织组成文书及其他规则中有各种各样关于机关定义的处理办法,但看来更为可取的办法是,不添加在有关组织规则中找不到对应的机关概念。这也表明,机关和代理人在条款草案中的区别并不大。

21. 如果同意在第2条草案中列入对“机关”的定义,对“代理人”的定义就要重标为(d)分段。根据第2条草案,“代理人”包括该组织行事时所借助的官员和其他人或实体。有两个国家和国际劳工组织(劳工组织)希望对这一定义进行补充,明确规定是指“受该组织机关委托,履行或帮助履行该组织某项职能的人或实体”。¹⁵ 这样就更加紧跟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的措辞。¹⁶ 虽然委员会大多数成员在审议我在第七次报告中提出的一项类似建议时表示倾向于较短版本(A/CN.4/610, 第23段),但这个问题仍然可以重新考虑。一个可能的直接处理办法是在拟议添加的案文中省略“机关”一词,因为不同组织的规则中对“机关”一词有各种各样的使用方法。

22. 前段末尾的提议看来能够解决秘书处的部分关切,即“条款草案中有关‘代理人’的定义,至少应区分履行国际组织职能和不执行此类职能的人”(A/CN.4/637/Add.1, 第二节B.1, 第13段)。秘书处还提到其他因素的重要性,例如人员或实体的地位以及在组织与任何此类人员或实体之间存在的关系和控制程度等(第12段)。这些要素可被视为已包含在国际组织代理人是指“该组织行事时所借助的人或实体”这一规定中。这一点很有用,可在评注中加以阐述。

¹⁴ 分别见 A/CN.4/637 第二节 B.26 和第二节 B.2、A/CN.4/637/Add.1 第二节 B.2 第 11 段和 A/CN.4/636 第二节 B.2 第 2 段。

¹⁵ 葡萄牙(A/C.6/64/SR.16 第 44 段和 A/CN.4/636 第二节 B.2)、奥地利(A/CN.4/636 第二节 B.2 第 3 段)和劳工组织(A/CN.4/637 第二节 B.2 第 2 段)。比利时就可能重新表述(c)分段提出了一个不同的建议(A/CN.4/636 第二节 B.2 第 3 段)。

¹⁶ 《1949 年国际法院案例汇编》,第 177 页。

23. 世界银行和劳工组织认为在有关“代理人”的定义中用“包括”一词取代“是指”是不恰当的，因为这一定义还提到“其他人或实体”（A/CN.4/637，第二节 B.2）。如果在有关代理人的定义中提到组织规则，就有理由使用“包括”一词。对于这种情况，正如第5条草案的评注第(8)和第(10)段所言（A/64/10，第51段），“包括”一词意味着可在例外情况下将人或实体视为代理人，即使依照组织规则并非如此。由于对“代理人”的定义与上文第20段所提对“机关”的定义不同，其中并未提到组织规则，用“是指”取代“包括”的建议确实看起来更为恰当。

24. 如果同意列入对“机关”的定义，就应避免在机关和代理人这两个类别之间出现不必要的重叠。为做到这一点，可以明确规定，只有除国际组织机关外的人和实体，才可以被视为该组织的代理人。因此，这一定义可重新表述如下：

(d) “代理人”是指除机关外，该组织行事时所借助的，并且受该组织委托，履行或帮助履行该组织某些职能的官员或者其他人或实体。

建议

25. 作为本节的结论，拟就第一部分提出以下建议：按照上文第20段的提议，在第2条草案中引入一个新的(c)分段，阐述对“机关”的定义，目前的(c)分段则按照第24段的提议重新表述，成为(d)分段。

三. 第二部分(国际组织的国际不法行为)

第4条草案

26. 有一个国家希望将损害作为第4条草案所述国际不法行为的要素。¹⁷ 这个问题在涉及国家责任时曾有讨论。当时认为是否需要损害要素“取决于首要义务的内容，在这方面没有任何普遍规则”。¹⁸ 委员会拟订的有关国际责任的文书需要保持一致，意味着在国际组织的责任方面应采取相同的处理办法。

27. 另有一个国家要求对评注中关于“不将行为归于国际组织，在某些情况下也可能引起该国际组织的责任”的陈述作出说明。¹⁹ 该国表示，这种情况不仅可能在“国际组织明确表示(例如通过条约条款)承担此类责任”时发生，²⁰ 而且根据第二部分第四章，当国际组织对一国或另一国际组织的行为承担责任时，这种情况也可能发生。

¹⁷ 古巴(A/CN.4/636，第二章 B.4)。

¹⁸ 见《2001年国际法委员会年鉴》，第二卷，第二部分，第77段，第2条的评注第(9)段。

¹⁹ 德国(A/CN.4/636，第二章 B.3)，其中提及对第二部分第一章的评注第(1)段(A/64/10，第51段)。

²⁰ 出处同上。

28. 有一个国家认为，第4条草案引述国际法来确定何时将行为归于国际组织，事实上是含糊不清的，因为国际法“在这方面并不明确”。²¹ 第4条草案对国际法的引述必须结合上下文进行评价。第5至8条草案已尝试阐明有关归属问题的国际法规则。

第5条草案

29. 第5条草案第2款规定，“为确定机关和代理人的职能，应适用该组织的规则”。代理人通常将“按照该组织指示或在该组织控制下行事”，世界银行希望在案文中对此予以明确(A/CN.4/637，第二节B.4，第1段)。然而，当国际组织在不给指示也不行使控制的情况下向代理人托付职能时，该组织仍将通过代理人行事，因此仍应将代理人的行为归于该组织。同一结论也适用于有一个国家提到的情况，即“创建组织托付重大权力，但无法控制，或至少不能以‘有效’方式控制其行为的半自治实体”。²²

30. 另有一个国家希望将“个人行为”列入第6条草案。这一提议牵涉到“在一组织有效控制下行事并行使该组织职能”的个人的行为归属问题。²³ 这些人似已包含在有关代理人的定义中。因此正如这一条款草案的评注第(10)段所言(A/64/10，第51段)，根据第5条草案，他们的行为将归于国际组织。相比之下，将有关个人行为归属的规则放在第6条草案中不太合适，因为该条草案涉及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。

31. 另一方面，北欧国家希望在评注中说明，借调到国际组织的“文职或军事专家、顾问或其他人员”，“适用第5条草案[而非第6条草案]所载的一般规则”。²⁴ 第6条草案的评注第(1)段指出，当机关被“完全借调”到某一组织时，“该机关的行为将明确归于该接收组织”。²⁵ 第5条草案的评注中也可以明确这一点。

第6条草案

32. 对于第6条草案，尤其是将对一国或一国际组织交由另一国际组织支配的机关的行为的“有效控制”作为将该行为归于后一国际组织的标准，各方发表了种种看法。奥地利希望“在控制标准中增加行使该组织职能的标准”(A/CN.4/636，

²¹ 墨西哥(A/C.6/64/SR.16，第30段)，其中还表示：“将责任归于国际组织的关键标准，仍然是对有关行为的有效控制标准，在该组织组成文书没有就这一问题作出明文规定的情况下尤其如此”。

²² 匈牙利(A/C.6/64/SR.16，第37段)，主张采取另一种解决办法。

²³ 奥地利(A/CN.4/636，第二章B.7，第2段)。

²⁴ 丹麦代表北欧国家(丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)，A/C.6/64/SR.15，第26段。

²⁵ A/64/10，第51段。这一段似可回应劳工组织就第6条草案提出的批评意见，即需要考虑“国际公务员法中规定的国家官员归国际组织支配的方式”(A/CN.4/637，第二节B.5)。

第二节 B. 7, 第 1 段)。这一新增标准可能是不言而喻的,但也可以在评注中明确表述。

33. 希腊认为,依照欧洲人权法院在 *Behrami* 和 *Saramati* 案中的判决,²⁶ 行为应归于行使最终控制的国际组织,而不是行使行动控制的国家”(A/C. 6/64/SR. 16, 第 58 段)。另一方面,联合王国表示,由于欧洲人权法院的判决中“没有对有效控制这一检测标准提出司法评判”,“第 6 条草案无需改动”(A/C. 6/64/SR. 16, 第 23 段)。北欧国家“同意第 6 条草案的评注所表达的观点,即国际组织的国际责任必须限定在该组织有效行动控制范围之内,而不只是依照最终权威和控制的标准”。²⁷ 德国赞同评注中表述的观点,即“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”。²⁸ 秘书处在审查联合国实践的详细评论中也得出了相同的结论(A/CN. 4/637/Add. 1, 第二节 B. 2, 第 2-10 段)。

34. 为解决谁行使有效控制的问题,正如联合王国在陈述中所强调的那样,需要考虑“国际组织及其成员开展行动时的全部实情和特殊背景”。²⁹ 这意味着,就联合国维持和平部队而言,虽然原则上部队行为应归于联合国,但对某一具体行为的有效控制可能属于派遣国而不属于联合国。最近,布鲁塞尔初审法院 2010 年 12 月 8 日的判决提供了实践中采用同一处理办法的例子。该法院认定,联合国卢旺达援助团(联卢援助团)比利时特遣队指挥官 1994 年 4 月关于遗弃基加利一个事实上的难民营的决定,是“在比利时而非联卢援助团的支持下作出”。³⁰

²⁶ 这一裁决在第 6 条草案的评注第(9)段中作了审查(A/64/10, 第 51 段)。批评欧洲人权法院采用有效控制标准的文章,除评注中列出的以外,还可以增加:C. A. Bell, “Reassessing multiple attribution: the International Law Commission and the *Behrami* and *Saramati* decision”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 42 (2010), p. 501; C. Laly-Chevalier, “Les opérations militaires et civiles des Nations Unies et la Convention européenne des droits de l’homme”, *Revue Belge de Droit International*, vol. 40 (2007), p. 627 at pp. 642-644; F. Messineo, “The House of Lords in Al-Jedda and Public International Law: Attribution of Conduct to UN-Authorized Forces and the Power of the Security Council to Displace Human Rights”, *Netherlands International Law Review*, vol. 56 (2009), p. 35 at pp. 39-43; 以及 L.-A. Sicilianos, “L’(ir)responsabilité des forces multilatérales?”, in *International Law and the Quest for its Implementation. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas, L. Boisson de Chazournes and M. Kohen eds.* (Leiden/Boston: Brill, 2010), p. 95 at pp. 98-106.

²⁷ A/C. 6/64/SR. 15, 第 27 段。比利时也表达了类似观点(A/CN. 4/636, 第二节 B. 7)。

²⁸ A/CN. 4/636, 第二节 B. 6, 引述第二部分第二章的评注第(5)段(A/64/10, 第 51 段)。

²⁹ A/C. 6/64/SR. 16, 第 23 段。不清楚为何这部分陈述的目的是批评委员会采用的方法。

³⁰ 未公布的判决, *Mukeshimana-Ngulinzira* 等人诉比利时国家及其他, 第 38 段。引述的法文原文如下: “une décision prise sous l’égide de la Belgique et non de l’UNAMIR”。

35. 秘书处提请注意，出于种种原因，特别是政治方面的原因，联合国在有关维持和平行动的实践中一直采用联合国对第三方负责的原则。不过，秘书处支持“将第 6 条草案列作一项通用指导原则，用来确定联合国与其会员国之间与交由本组织支配的机关或代理人有关的责任，包括可能与本组织在其他背景下的活动有关的责任”(A/CN.4/637/Add.1, 第二节 B.3, 第 6 段)。

第 7 条草案

36. 第 7 条草案规定，可按照类似于国家责任条款第 7 条中适用于国家的条件，将逾越权限的行为归于国际组织。有一个国家对这一标准表示疑问。³¹ 世卫组织及其他一些国际组织也提出质疑，认为“对国际组织及其代理人的特权与豁免适用的规则，或许构成对有关行为性质的一种制约”(A/CN.4/637, 第二节 B.6)。然而，这些规则针对的是另一个问题。不将豁免扩至逾越权限的行为，而是将豁免限制在某一组织获准在给予豁免的国家境内行使的职能范围之内，这样做或许有其理由，但当援引该组织对不法行为的国际责任时，同一理由不一定适用。

37. 秘书处称，“实践表明，当本组织如此确定的机关或代理人以公务身份在本组织总体职能之内但在授权范围之外行事时，此类行为仍可被视为本组织的行为”(A/CN.4/637/Add.1, 第二节 B.4, 第 2 段)。遗憾的是，这种实践的例子并未提供。秘书处表示，“只有当机关或代理人‘以公务身份在本组织总体职能之内行事’时，才可以”将行为归于联合国(第 5 段)。第 7 条草案案中暗含机关或代理人以公务身份行事的问题，评注第(4)段对此作了明确阐述(A/64/10, 第 51 段)。对“该组织总体职能”的引述可以加入。

38. 秘书处还指出，委员会在评注第(4)段中引用的 1986 年意见(A/64/10, 第 51 段)，“没有反映该组织的一贯做法”。³² 然而，秘书处只举了一个例子，即 1974 年法律事务厅的一份意见，其中建议，“很可能会有涉及部队成员在公务时间外行动的情况，联合国可适当确认对此负责”。³³ 评注中应列入这一段。

第 8 条草案

39. 关于被国际组织承认并认领的行为的第 8 条草案，有一个国家建议在评注中提及已被停职或任命已终止的官员事实上的行为。³⁴ 这或许是一个组织可能希望承认其责任的例子。不过，更为可取的做法看来是不在评注中阐述一类将承认责任视为适当的情况。

³¹ 俄罗斯联邦(A/C.6/64/SR.16, 第 8 段)。

³² A/CN.4/637/Add.1, 第二节 B.4, 第 4 段。

³³ 出处同上。

³⁴ 萨尔瓦多(A/CN.4/636, 第二节 B.8, 第 2 段)。

40. 秘书处希望就“承认的形式，以及承认是否应在充分认识行为不法性质及此种承认的法律和经济后果的情况下作出”³⁵ 进行一些说明。这些是一个组织应当采取的明智防范措施，但不应被视为有效承认行为归属的规定。承认的形式取决于具体情况，无法精确界定。看来也不宜就“组织或其任何代理人或机关承认或认领有关行为的能力问题”³⁶ 作出一些笼统说明。这些事项似乎是由有关组织的规则所涵盖。

41. 欧洲联盟委员会认为第 8 条草案的评注第(3)段(A/64/10, 第 51 段)给出的一个例子“放错了地方”。这一例子涉及欧共体的一项声明，大意是欧共体“准备对关税减让方面的所有措施承担全部国际责任，不论遭到投诉的措施是在欧共体一级还是在成员国一级采取”。欧盟委员会指出，这一声明的依据是只有欧共体“有权处理所涉问题，因此是唯一能够弥补可能的违反行为的实体”(A/CN.4/637, 第二节 B.7)。这一说法留下了这样一个问题，即实际上是否涉及对行为归属的一种承认。对行为归属的承认，符合在第 63 条草案的评注中提到的欧盟委员会经常采取的立场(A/64/10, 第 51 段)。

第 9 条草案

42. 有两个国家明确认可第 9 条草案第 2 款的措辞，即国际组织违反国际义务的情况“包括对依照组织规则可能产生的国际义务的违反”。³⁷ 正如关于第 9 条草案的评注第(4)段所言，“由于组织规则规定的义务具有实际重要性，似宜消除对违反这些义务也适用本条款的任何怀疑”(A/64/10, 第 51 段)。世界银行认为，“保留第 2 款可能会错误地导出一个无法证实的结论(委员会的评注中明确予以否认)，即违反组织的任何规则，必定违反国际义务”(A/CN.4/637, 第二节 B.8, 第 2 段)。另一方面，秘书处寻求在评注中作进一步说明的同时也正确地指出，“只有违反这些规则所包含的国际法义务，而不是违反这些规则本身，才会被视为第 9 条草案所指的违反国际义务行为”(A/CN.637/Add.1, 第二节 B.6, 第 3 段)。

43. 欧盟委员会从其关于欧洲联盟法律“不同于国际法”的言论中得出结论，认为“欧盟与其成员国之间的关系不受国际法原则制约，而是受作为不同法律来源的欧洲法制约”。³⁸ 这似乎有点过头。欧盟法律在欧盟与其成员的关系中无疑舍弃了一些国际法规则，但即使在欧盟法律涵盖的领域，国际法的适用也并未完全排除。³⁹

³⁵ A/CN.4/637/Add.1, 第二节 B.5, 第 1 段。

³⁶ 出处同上。

³⁷ 匈牙利(A/C.6/64/SR.16, 第 38 段)和葡萄牙(A/CN.4/636, 第二节 B.9)。

³⁸ A/CN.4/637, 第二节 B.3, 第 2 和第 4 段。虽然这一言论是针对第 4 条草案，但在审议组织规则法律性质的第 9 条草案中似乎更适合对其进行审视。

³⁹ 例如，欧洲法院在 Van Duyn 诉内政部案中指出，在成员国之间的关系中，国民在欧洲共同体内部的自由迁移仍然适用某些国际法原则。1974 年 12 月 4 日第 41/74 号案判决书，《欧洲法院案例汇编》，1974 年，第 1337 页，第 22 段。法院表示：“一国不得剥夺其本国国民入境或居住的权利，这是不能假定《欧共体条约》会在成员国关系中予以漠视的一项国际法原则”。

44. 欧盟委员会还对第 9 条草案的评注第(9)段末尾数行对欧洲法院一项判决的引述有没有针对性提出质疑(A/CN.4/637, 第二节 B.8, 第 3 段)。如果增加几句话, 就可以解释为什么要在此处引述那段案文。不过, 既然同一段文字也出现在第 47 条草案的评注之中, 而且在该处引述的理由更加清晰, 看来最好是在第 9 条草案的评注中删去这一引述。

第 13 条草案

45. 关于国际组织援助或协助实施国际不法行为的第 13 条草案的评注非常简短, 显然需要补充。可将国家责任条款第 16 条的评注所列各项内容搬用于此。例如, 虽然从政策角度看可能被认为不连贯,⁴⁰ 但最低限度标准将允许在国际组织作用可忽略不计时抛弃责任。正如第 16 条的评注所言, “并没有一种规定要求援助或协助应是实施国际不法行为必不可少的条件; 只要为此目的发挥重要作用就已足够”。⁴¹

46. 在第 13 条草案的评注中, 还可以针对(a)分段中“知道该国际不法行为的情况”的规定作出另一项说明。国家责任条款第 16 条的评注指出, 通过“提供物资或财政方面的协助或援助”, 一国“通常不承担其协助或援助可能被用于实施国际不法行为的危险”; “协助或援助国如果不知道其援助或协助将被另一国在何种情况下使用, 就不承担任何国际责任”。⁴² 可以说, 向一国实施的项目提供资金的国际组织, 通常不对该项目的运作方式承担责任。不过, 该组织可以了解实施某一特定项目可能对受影响的个人包括生命权在内的人权产生的影响。例如, 从遵守世界银行业务政策的角度看, 这个问题就已出现。⁴³

47. 在这一情况下, 应提及 2009 年 10 月 12 日联合国法律顾问发布的一份内部文件, 其中涉及联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)给予刚果民主共和国武装部队(国家武装部队)的支助, 以及曾在一份内部备忘录中提到的国家武装部队违反国际人道主义法、人权法和难民法的风险。法律顾问写道:

如果联刚特派团有理由认为, 参与行动的国家武装部队单位正在违反上述某一项法律, 而且, 尽管联刚特派团已同国家武装部队和刚果民主共和国政府进行交涉, 联刚特派团仍有理由认为这种违反行为还在实施, 那么, 联刚特派团就不能合法地继续支持该行动, 而必须完全停止参与其中。[……]联刚特派团如果有理由认为涉案的国家武装部队单位正在违反上述法律中的任

⁴⁰ 这一论点由 A. Reinisch 提出, “Aid or Assistance and Direction and Control between States and International Organizations in the Commission of Internationally Wrongful Acts”, *International Organizations Law Review*, vol.7(2010), p.63 at pp.71-72.

⁴¹ 第 16 条草案的评注第(5)段, 《2001 年国际法委员会年鉴》, 第二卷, 第二部分, 第 77 段。

⁴² 出处同上, 第 16 条草案的评注第(4)段。世界银行坚持认为必须在第 13 条草案的评注中转录这一观点(A/CN.4/637, 第二节 B.10, 第 1 和第 2 段)。

⁴³ 其中一个案例涉及西非天然气管道项目及其对非自愿搬迁者的影响。

何一项，就不能合法地向国家武装部队的任何行动提供后勤或“服务”支助。[……]根据本组织在习惯国际法下承担的义务以及《宪章》，都可以直接作出必须维护、促进和鼓励尊重人权、国际人道主义法和难民法的推论。⁴⁴

48. 秘书处要求委员会在第 13 条草案的评注中说明“明知不法行为的情况是包括明知行为的不法性”(A/CN.4/637/Add.1, 第二节 B.7, 第 6 段)。由于(b)分段规定,提供协助的国际组织承担责任的前提是“该行为若由该组织实施会构成国际不法行为”,似无必要增加要求知道行为不法性的规定。

49. 虽然国家责任条款第 16 条案文并未表示,只有在相关国家机关打算利用收到的援助或协助为不法行为的发生提供便利的情况下才产生责任,但这却是有关评注表达的观点。⁴⁵关于第 13 条草案,欧盟委员会认为应按照国家责任条款的评注,在评注中添加一些限制性用语(意图)”(A/CN.4/637, 第二节 B.10)。秘书处建议在评注中说明“协助应为不法行为提供”。⁴⁶另一方面,古巴建议不提意图,而是作为逐渐发展事项,建立对知情的推定。⁴⁷考虑到这些评论相互冲突,而且难以将有关意图的要求与该项条款案文进行调和,看来最好不在第 13 条草案的评注中讨论提供协助或援助的国际组织的意图是否相关的问题。

第 14 条草案

50. 第 14 条草案的评注也应当发展。该条草案涉及指挥和控制国际不法行为的实施。可按照世界银行的建议(A/CN.4/637, 第二节 B.11, 第 2 段),如同国家责任条款第 17 条的评注所言,列入这样一种看法,即控制“是指掌控不法行为的实施,而不只是进行监督”。⁴⁸

51. 第 14 条草案的评注第(4)段指出,该条草案与第 16 条草案之间可能有部分重叠(A/64/10, 第 51 段)。这样一种重叠可能是有限的,因为正如秘书处所言,“如果‘指挥和控制’的形式是一项具有约束力的决议,很难设想单凭一项决议就能指挥或控制一个国家”(A/CN.4/637/Add.1, 第二节 B.8, 第 3 段)。第 15 条草案的评注第(3)段也设想第 16 条和第 15 条草案之间可能存在类似重叠(A/64/10, 第 51 段)。此外,也可以设想第 13 条和第 16 条草案之间的部分重叠。

⁴⁴ 文件刊登于 2009 年 12 月 9 日的《纽约时报》, www.nytimes.com。

⁴⁵ 第 16 条草案的评注第(5)段,《2001 年国际法委员会年鉴》,第二卷,第二部分,第 77 段。

⁴⁶ A/CN.4/637/Add.1, 第二节 B.7, 第 7 段。瑞士在书面评论(A/CN.4/636/Add.1)中表达了同样的观点。

⁴⁷ A/CN.4/636, 第二节 B.11, 第 2 段。古巴还从逐渐发展的角度提议删除(b)分段下关于该行为若由提供援助或协助的组织实施会构成国际不法行为的规定。与国家在类似情况下行事的责任相比,这两项关于逐渐发展的提议都会扩大国际组织的责任。

⁴⁸ 第 17 条草案的评注第(7)段,《2001 年国际法委员会年鉴》,第二卷,第二部分,第 77 段。

有一个国家建议委员会“考虑消除此类重叠的办法”。⁴⁹ 办法可以是在第 16 条草案起始部分插入“除第 13 至第 15 条的规定外”的表述。然而，严格来说这并无必要，因为事实上并无不一致之处，而这个事实就是，只要每一条草案规定的条件得到满足，在有些情况下责任就可以依照不同条款草案产生。

第 15 条草案

52. 有一个国家建议在第 15 条草案的评注第(3)段说明，“只有在具有约束力的决定附有使用或威胁使用武力等新增加的非法行动时，第 15 条草案才变得适用”。⁵⁰ 不过，也可设想出一种本身并不违法的胁迫行为。

第 16 条草案

53. 第 16 条草案述及国际组织在向成员国和成员国际组织作出决定、授权和建议以实施一种如由该组织自己实施即为非法的行为时的责任。如果这一条草案自始至终笼统提及“成员”而不是“成员国或成员国际组织”，可能会更准确一些，因为国际组织有可能利用一个既非国家、亦非国际组织的成员的行为。⁵¹ 如果在第 16 条草案中对成员因遵守决定、授权或建议的行为规定一些法律后果，对作为成员的国家或国际组织的引述将符合本条款草案的范围。既然第 16 条草案未预见这类后果，最好是省略这一引述。

54. 经合组织询问第 16 条草案的理由，因为接到决定或建议的成员国“只对其执行或不执行决定或建议的方式负责”(A/CN.4/637, 第二节B.12)。虽然有关成员国的责任在第 18 条草案的“不影响”条款中得到考虑，但第 16 条草案却是为了防止国际组织利用其独立法律人格去规避某些义务。联合王国虽然认为“‘规避’一词不够明确”，但仍“支持第 16 条草案的理由”。⁵²

55. 也许值得考虑的是，是否必须在第 16 条草案案文中提及“规避”。⁵³ 第 1 款末尾的措辞(“使该组织避免承担国际义务”)更多地是一种解释，而不是增加一项条件。评注第(4)段对此作了说明，表示国家“不一定要有规避义务的具体意图”(A/64/10, 第 51 段)。不过，有一个国家认为，应当存在“故意滥用组织

⁴⁹ 俄罗斯联邦, A/C.6/64/SR.16, 第 9 段。

⁵⁰ 德国, A/CN.4/636, 第二节 B.13, 第 2 段。

⁵¹ 提出这一修正案的是 N.Blokker, “Abuse of the Members: Questions concerning Draft Article 16 of the Draft Articles on Responsibility of International Organizations”, *International Organizations Law Review*, vol.7(2010), p.35 at pp.40-41.

⁵² A/C.6/64/SR.16, 第 24 段。联合王国还就第 16 条草案第 1 和第 2 款所述两个类别的区别发表了看法。新加坡要求就“规避要素”作出说明(A/C.6/64/SR.15, 第 76 段)。

⁵³ 提出这一问题的是 N.Blokker, 前注 51, 第 42-43 页。比利时也提议删除第 1 款末尾的表述(A/CN.4/636, 第二节 B.14, 第 1 和第 2 段), 但理由是这些措辞引入了过于严格的主观要求。

权力以逃避责任”的情况。⁵⁴ 由于这样一种意图在实践中难以证明，该国建议的这一要求将给第 16 条草案规定的责任造成问题。

56. 第 16 条草案第 1 款考虑了国际组织对一个或多个成员采取具有约束力的行为的情况。第 2 款涉及不具约束力的行为，不同国际组织对这种行为有不同的称谓。为方便起见，这里不妨使用“建议”作为通用术语。当国际组织向成员建议某种行动时，可能就要承担责任，这种观点是基于这样一个推定，即从制度上说成员无法不理睬这种建议。至少有些成员可能会因此去执行建议。另一方面，考虑到国际组织提出的建议数量庞大，第 2 款将大幅扩大它们的责任。

57. 虽然有一个国家认为第 2(b) 款“在需要保持有效的实际标准与需要采取更为严格的处理办法之间”达致平衡，⁵⁵ 但有些国家和国际组织对第 2 款持比较批判的态度。国际货币基金组织(基金组织)强调，这是“逐渐发展的尝试”(A/CN.4/637, 注 7)。秘书处表示，“至少在提议扩大国际组织责任以包括某些涉及国际组织可能向国家或其他国际组织作出的建议的情况方面，责任的概念似乎被扩大，远远超越国家或国际组织以往实践的范围”(A/CN.4/637/Add.1, 第二节 B.10, 第 8 段)。欧盟委员会认为，“国际组织单纯因为向国家或另一国际组织提出‘建议’就要承担责任的提法似乎有些过头”。⁵⁶ 劳工组织也表达了类似看法，认为就建议而言，“需要有一个中间行为，即国家或另一国际组织作出实施该行为的决定。因果关系会因此中断”。⁵⁷ 北欧国家对“国际组织的建议可能会引起有关组织的国际责任”的提法表示关切。⁵⁸ 有几个国家强调，必须在第 2 款中规定，建议与成员的行为之间要有更强的关联。⁵⁹

58. 考虑到这些批评意见，委员会似宜重新考虑是否应在第 16 条草案中列入当前第 2 款。⁶⁰ 如果删除这一款，第 3 款也必须修改。可表述如下：

⁵⁴ 德国，A/CN.4/636，第二节 B.14。“德国理解和支持将规避行为解读为是指故意滥用组织权力以逃避责任”。

⁵⁵ 匈牙利，A/C.6/64/SR.16，第 38 段。

⁵⁶ A/CN.4/637，第二节 B.12。

⁵⁷ 出处同上。

⁵⁸ 例见丹麦代表北欧国家(丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)的陈述(A/C.6/64/SR.15, 第 28 段)。虽然这一关切是针对评注作出，但显然也适用于第 16 条草案的案文。

⁵⁹ 奥地利(A/CN.4/636, 第二节 B.14, 第 1 段)建议规定“在授权或建议与该成员国相关行为之间必须有非常密切的关联”。俄罗斯联邦(A/C.6/64/SR.16, 第 10 段)和瑞士(A/CN.4/636/Add.1)也表达了相同意见。新加坡(A/C.6/64/SR.15, 第 77 段)指出，评注“未就是否仅仅需要事实上的联系，还是要有如首要目标之类的进一步要素作出决定”。南非(第 72 段)认为“该条款草案会使一个组织的成员国担负沉重义务，去反抗甚至是它们中间的强者”。不过，第 16 条草案并未增加成员的责任。德国的提议(前注 54)也谈及第 2 款。

⁶⁰ 对第 2 款提出批评的还有 N.Blokker, 前注 51, 第 43-46 页。

无论有关行为对于一个或多个接到决定的成员是否属于国际不法行为，第 1 款均适用。

第 19 条草案

59. 有一个国家指出，在将“同意”视为排除不法性的一种情况的第 19 条草案中，“用‘有效’一词对同意加以限定并没有解决”国际组织的建议是否“就已构成同意”的问题。⁶¹ 这要视情况而定。在任何情况下，第 19 条草案或有关评注都不会去确定在具体情形中何时存在同意。不过，评注中可按照该国似曾提议的那样，⁶² 说明国际组织给予的同意并不会影响其成员可能拥有的对实施这个如无同意即构成国际不法行为的国际组织的权利。

60. 秘书处表示，在第 19 条草案的评注给出的例子中，“东道国的同意并不一定是排除行为不法性的一种情况，而是实施此种行为的一项条件”。⁶³ 就国家而言，同意通常为行为提供理由，但在特殊条件下也可能是排除不法性的一种情况。秘书处还表示，在后一种情况中，“有关行为本身必须非法或者已经违反一项国际义务，国际组织的责任才可以在一国或另一国际组织的同意下排除”。⁶⁴ 这种情况很少发生，不会使第 19 条草案变成多余。

第 20 条草案

61. 对关于自卫的第 20 条草案褒贬不一。有两个国家建议删去第 20 条草案，其中一个国家的理由是，《联合国宪章》第五十一条只适用于国家而不是国际组织。⁶⁵ 还有国家指出“应当对条款草案最后非常笼统地提到国际法的情况进行澄清，以避免任何可能违反《联合国宪章》的情况”。⁶⁶ 正如第 20 条草案的评注第(5)段所言(A/64/10, 第 51 段)，由于国际组织不是联合国成员，此处已用对国际法的引述取代国家责任条款第 21 条中对《宪章》的引述。无人试图扩大国际组织诉诸自卫的可能性。第 20 条草案对国际法的引述仅仅是为了根据国际法可能载有的相关规则调整本条草案的案文。⁶⁷

⁶¹ 奥地利，A/CN.4/636，第二节 B.15，第 2 段。

⁶² 出处同上，第 1 段。

⁶³ A/CN.4/637/Add.1，第二节 B.11，第 2 段。

⁶⁴ 出处同上，第 4 段。

⁶⁵ 伊朗伊斯兰共和国(A/C.6/64/SR.16, 第 50 段)建议这一条款草案“应予删除”，而白俄罗斯(A/C.6/64/SR.15, 第 37 段)则表示“可予省略”。

⁶⁶ 巴西，A/C.6/64/SR.17, 第 3 段。加纳也表达了类似关切，第 13 段。

⁶⁷ 日本的意见(A/C.6/64/SR.16, 第 71 段)有一定的可取之处，即“国际法中还没有妥为确立国际组织自卫权的‘实质’，行使自卫权的范围和条件也远不如有关国家自卫权的条款清楚”。

62. 很难详细分析这一法律的状况，包括正如有一个国家所言，国际组织自卫与东道国主权的的关系问题。⁶⁸ 不管怎样，与《宪章》的一致性已通过第 66 条草案得到保证。正如有一个国家所言，“过于笼统地就国家对武装侵略自然的自卫权利与国际组织或其机关或代理人在各种情况下使用武力的任何权利这两者之间的类比作出推断[……]，都是存在风险的。不过第 20 条草案的措辞并不具体，这个问题仍有讨论余地”。⁶⁹ 另有一个国家认为，“第 20 条草案是一个适当的折衷解决办法”。⁷⁰ 秘书处也认为应将自卫包括在该条草案案文中，作为排除不法性的情况之一(A/CN.4/637/Add.1, 第二节B.12, 第 4 段)。

63. 关于自卫是否应作为排除不法性的情况之一的问题，已在我的第七次报告中作了讨论，我在其中提议删除该条草案(A/CN.4/610, 第 58 和 59 段)。这一提议未获委员会多数成员接受。似无充分理由在此重申这一提议。

第 21 条草案

64. 第 21 条草案考虑了国际组织可对另一国际组织和国家采取的反措施。这是因为国际组织可以援引这种排除不法性的情况，作为违反对国家的义务的理由。⁷¹

65. 第 1 款规定国际组织采取反措施的一般规则，第 2 款述及一个组织针对其某个成员采取反措施的特殊情况。有些国家认为需要采取“谨慎做法”⁷² 甚至“万分谨慎”，⁷³ 但并未提议删去第 21 条草案或列入一些附加条件。另有一个国家强调，“关于国际组织采取的反措施还需要作进一步说明，因为严重缺乏实践，相关法律制度存在不确定性而且有滥用的危险”。⁷⁴ 其他一些国家则表示赞同案文。⁷⁵ 虽然欧安组织表示同意“由国际组织或针对国际组织采取反措施的可能性”(A/CN.

⁶⁸ 这是奥地利希望说明的一个问题(A/CN.4/636, 第二节 B.16)。一个国家当其维持和平部队在东道国成为攻击目标时，是否可以援引自卫权？格鲁吉亚冲突问题国际独立实况调查团最近讨论了这个问题(见调查团的报告，第二卷，第 263-283 页；可查阅 www.ceiiq.ch)。

⁶⁹ 法国，A/C.6/64/SR.15, 第 66 段。

⁷⁰ 匈牙利，A/C.6/64/SR.16, 第 39 段。

⁷¹ “国际组织针对国家的反措施问题宜排除在条款草案范围之外”的观点由德国提出，A/CN.4/636, 第二节 B.17, 第 1 段。这一观点的主要论据是，“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”。不过，也可设想出涉及并非成员的国家不履行义务的例子。

⁷² 中国，A/C.6/64/SR.15, 第 44 段，以及印度，A/C.6/64/SR.16, 第 73 段。

⁷³ 伊朗伊斯兰共和国，A/C.6/64/SR.16, 第 50 段。

⁷⁴ 马来西亚，A/C.6/64/SR.21, 第 31 段。

⁷⁵ 见意大利(A/C.6/64/SR.16, 第 16 段)和匈牙利(第 39 段)的陈述。有一种观点认为，出于反措施目的应把国际组织与国家同等化。表达这一观点的是 F.Dopagne, *Les contre-mesures des organisations internationales* (Louvain-la-Neuve: Anthemis, 2010)。

4/637, 第二节B. 21), 但秘书处建议“不将关于反措施的一章列入”条款草案;⁷⁶ 这一建议料也适用于第 21 条草案。

66. 国际组织对违规成员采取的措施不一定是反措施。应当对以下两种情况加以区分: 一方面是国家未履行其作为该组织成员的义务, 另一方面是该成员国未履行其以其他方式承担的义务, 例如通过一项总部协定或一项有关该组织及其代理机构豁免权和特权的双边协定所承担的义务。虽然在后一种情况中可以设想采取反措施, 但在前一种情况中, 该国际组织的规则可能规定了制裁措施, 而这些措施不能视同反措施, 正如第 21 条草案的评注第(3)段所指出(A/64/10, 第 51 段)和有一个国家所强调的那样。⁷⁷

67. 第 2 款述及国际组织可能对其成员采取的反措施, 无论成员是国家还是国际组织。“成员国或成员国际组织”这一表述就是为了涵盖作为成员的所有国家和国际组织。⁷⁸ 有一个国家“支持第 21 条草案第 2 款提出的关于反措施的限制办法”。⁷⁹ 另有一个国家建议在一个国际组织及其成员之间的关系中完全排除反措施, 或至少要“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”。⁸⁰ 虽然有些国际组织的规则可能必须这样理解, 但当前讨论的目的并不是要为解读所有组织的一般规则或某个特定组织的规则提出标准。

第 24 条草案

68. 第 24 条草案述及排除不法性的情况中的必要性。秘书处支持将“关于‘必要性’的规则纳入拟议条款草案”(A/CN.4/637/Add.1, 第二节B.14, 第 4 段)。有一个国家批评列入该条草案, 并特别强调难以理解“整个国际社会的根本利益”和“严重损害一国的根本利益”等用语。⁸¹ 不过, 这些用语已在国家责任条款第 25 条草案中出现过。另一个国家虽然同意第 24 条草案的内容, 却认为需要界定“根本利益”一词的含义, 并建议提及对环境的保护和社会紧急状态下对国家及其居民的生存本身的维持。⁸² 就国家责任条款而言, 更适当的做法是考虑一个更

⁷⁶ A/CN.4/637/Add.1, 第二节 B.13, 第 10 段。秘书处审议的实践内容(第 2 和第 3 段)并不涉及联合国可被视为因国家不履行义务而“受害”(第 42 和第 50 条草案所指)的案例。

⁷⁷ 葡萄牙, A/CN.4/636, 第二节 B.17, 第 2 段。

⁷⁸ 奥地利在其书面评论中建议“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”(A/CN.4/636, 第二节 B.17, 第 2 段)。起草委员会不妨关注这一事项。

⁷⁹ 巴西, A/C.6/64/SR.17, 第 3 段。瑞士表达的观点有一些相似(A/CN.4/636/Add.1), 认为只有在一个组织的宗旨或任务授权预见此种可能性或至少不反对这种做法的情况下, 才能对成员国采取反措施。

⁸⁰ 德国, A/CN.4/636, 第二节 B.17, 第 2 段。

⁸¹ 白俄罗斯, A/C.6/64/SR.15, 第 38 段。

⁸² 古巴, A/CN.4/636, 第二节 B.18。

加具体的定义，不过，评注却认为“某项利益是否为‘基本利益’取决于所有情况，不能预先作出判断”。⁸³

69. 有一个国家赞成在第24条草案的评注第(4)段末尾提及一些委员会成员的看法，即据此“允许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”。⁸⁴ 虽然这一看法不可取之处，但会导致必要性的范围大幅度拓宽。

70. 关于国际组织与其成员之间的关系，另有一个国家表示倾向于认为“只有当有关行为构成该组织完成其任务的唯一手段时，才可援引必要性原则”。⁸⁵ 在条款草案中，与成员关系中必要性的范围反映特定原则的可能性被留给了作为特别规则的组织规则。

71. 该国指出，“北约、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一项首先以习惯法为基础的规则”。⁸⁶ 这一实践，虽然似乎更多地涉及关于武装冲突行为的主要规则的内容，而不是目前审议中的排除不法性的情况，但可在评注中加以引述。

建议

72. 关于本节所述条款草案案文的修订建议涉及第16条草案，已在第51、55和第58段中概述。根据这些建议，第16条草案可表述如下：

“1. 根据第13条至第15条，如果国际组织通过一项具有约束力的决定，使某一成员实施若由该组织自己实施即构成国际不法行为的行为，则该国际组织负有国际责任。

“2. 无论有关行为对于一个或多个接到上述决定的成员是否属于国际不法行为，第1款均适用。”

四. 第三部分(国际组织的国际责任的内容)

第29条草案

73. 秘书处提出的问题是，“鉴于国际组织作出不重复的承诺和保证的实践完全缺乏”，是否应列入关于不重复的承诺和保证的第29(b)条草案(A/CN.4/637/Add.1，第二节B.15，第2段)。该款与国家责任条款第30(b)条相同。难以理解的是，

⁸³ 关于第25条的评注第(15)段，《2001年国际法委员会年鉴》，第二卷，第二部分，第77段。

⁸⁴ 德国，A/CN.4/636，第二节B.18。

⁸⁵ 奥地利，A/CN.4/636，第二节B.18，第3段。

⁸⁶ 出处同上，第4段。

如果(b)分段规定“在必要情况下”作出不重复的承诺和保证，为什么国际组织却在这方面得到豁免。

第 30 条草案

74. 世卫组织在与其他一些组织共同提交的评论意见中，批评了第 30 条草案中阐述的原则，即责任国际组织必须“对国际不法行为所造成的损害提供充分赔偿”。其理由是，“考虑到国际组织一般自己不产生财政资源，这可能导致其承担过大的责任”。⁸⁷ 劳工组织提出了同样的观点。⁸⁸ 不仅是国际组织难以乃至无法应对提供充分赔偿的义务。评注第(1)和第(2)段回顾，该原则“寻求保护受害方，使其免受国际不法行为的不利影响”，但“该原则在实践中常常以灵活方式适用”(A/64/10, 第 51 段)。应该指出，对赔偿作出评论的唯一国家“支持第三部分第二章所载关于赔偿损害的条款草案，尤其是第 35 条草案”，其内容涉及赔偿问题。⁸⁹

75. 秘书处要求注意因维和行动对联合国提出索赔的财政限制，但承认“为确保这些限制可适用于第三方，联合国与维和特派团部署所在地会员国签订协议”(A/CN.4/637/Add.1, 第二节 B.16, 第 6 段)。

第 31 条草案

76. 根据第 31 条草案第 1 款，“责任国际组织不得以其规则作为不能遵守其义务的理由”。本款提及第三部分规定的义务，但由于第 31 草案直接涉及国际法规定的义务和组织规则之间的关系，这成为若干国际组织批评的重点。

77. 欧洲委员会指出，“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”。⁹⁰ 显然，国际组织不是其组织条约的起草者，不能对此承担责任。然而，国际组织可以对根据其组织条约采取的行为负责。基金组织以不同方式表达了其长期观点，即除非一国际组织违反其“组成文件（即其宪章）——组成文书与据其通过的条例和决定构成特别法，或以其他方式违反国际法的强制性规范或该组织自愿接受的另一项义务”，否则不能要求该组织承担责任。⁹¹ 经合组织表达了同样看法，但没有把自愿接受的义务作为例外。⁹² 或许没有许多适用于国际组织的一般国际法规则。可以想象，只要这些规则以及与其他国际法主体缔结的协定适用，那么只能在该国际组织与其成员的关系方面通过组织规则对

⁸⁷ A/CN.4/637, 第二节 B.13。

⁸⁸ 出处同上，第 1-3 段。

⁸⁹ 伊朗伊斯兰共和国，A/C.6/64/SR.16, 第 53 段。

⁹⁰ A/CN.4/637, 第二节 B.14。

⁹¹ 出处同上，第二节 A, 第 2 段。

⁹² 出处同上，第二节 B.26, 第 1 段。

其加以修改。因此，对于非成员，包括可能受益于一般国际法所规定义务的个人和实体，国际组织不能因其规则而免于遵守其义务。在与非成员的关系方面，国际组织的组成文书不能豁免该组织根据在其他方面适用的国际法规则所承担的责任。⁹³

78. 欧盟委员会认为，“条款草案一方面规定责任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），另一方面又规定违反该组织内部法的行为可能构成违反国际法的行为（第 9 条草案第 1 款），前后不一致”。⁹⁴ 在国际组织与其成员的关系上，国际法一般规则如经该组织规则修改后则不再适用，这在事实上确保了前后一致。这还包括关于国际组织责任的规则，第 31 条草案第 2 款在谈到第三部分所载规定时明确提到这一点。在这方面，秘书处提醒说，由于联合国规则“包括《联合国宪章》，根据第 31 条第 1 款草案的规定，可以援引《宪章》作为不予遵行的理由”（A/CN.4/637/Add.1，第二节 B.17，第 1 段）。第 66 条草案让《宪章》具有更广泛的意义。

第 32 条草案

79. 第 32 条草案第 1 款规定，根据第三部分承担的义务“可能是对一个或多个其他国际组织、一个或多个国家、或对整个国际社会承担的义务”。评注第 (5) 段补充说，“尽管草案没有涵盖第 1 款所述针对个人的违反行为的后果，但在这些方面发生的某些国际责任问题可以说是类似于草案中所审查的问题”（A/64/10，第 51 段）。秘书处建议删除评注第 (5) 段，因为“因为它可能造成误解，以为条款草案内的规则，除了国家和国际组织以外，还适用于实体和个人”（A/CN.4/637/Add.1，第二节 B.18，第 2 段）。造成这种误解的原因是，忽略了关于其中不涵盖针对个人的违反行为的说法。然而，如果认为更加合适，可以省略引文的最后部分。

第 36 条草案

80. 关于道歉的第 36 条草案，劳工组织建议“在第 36 条草案第 2 款结尾加入一个限定语，例如‘依照有关组织规则所定’，或提及‘主管机关’”（A/CN.4/637，第二节 B.16）。假定在确定有资格作出道歉的国际组织机关时将适用组织规则。这些规则还对许多其他条款有关联。正如第 63 条草案评注第 7 款指出，“该组织的规则可能明确或暗中制约第二至第五部分所审议问题的各个方面”（A/64/10，第 51 段）。似无充分理由在第 36 条草案中明确提到组织规则。

⁹³ 劳工组织（A/CN.4/637，第二节 B.14）认为，如不区分—国际组织与成员和非成员可能存在的关系，组成文书居于“优先地位”。

⁹⁴ 出处同上。

第 37 条草案

81. 秘书处认为，关于利息的第 37 条草案“同这部分其他条款一样，应受‘组织规则’以及本条款草案第 63 条所指的特别法原则的限制”。⁹⁵ 尽管可能存在适用于特定国际组织的特别利息规则，而且可能因为联合国将“不支付利息”“作为一项政策”而适用于联合国，⁹⁶ 但是，这似乎不是在第 37 条草案中具体提及特别规则的充足理由。这些规则只要修改关于利息的一般规则，就将根据第 63 条适用。

第 39 条草案

82. 世卫组织以及与其提出联合评论的组织建议将修改第 39 条草案作为“逐渐发展工作”，以“申明成员国有义务向组织提供足够的财政资源以履行责任”。⁹⁷ 劳工组织希望第 39 条草案“得到进一步加强”。⁹⁸

83. 第 39 条草案案文及其评注明确表示，会员国除组织规则可能规定的义务之外，不承担向该组织提供有效赔偿手段的国际法义务。一些国家赞同这一做法，其中一些国家希望更加明确地阐述这一理念。⁹⁹ 考虑到关于成员国责任的第 61 条草案的规定，可能没有这一必要；然而，第 39 条草案中“依照组织规则”的说法可能是造成含混不清的原因，可予以删除。有一个国家表示，“组织规则中通常隐含”缴纳会费要求，因此该国提出的修改评注建议也有其道理。¹⁰⁰ 在审议组织规则时，应根据评注中通常主张的克制做法提出更加措辞微妙的评注。

84. 第 39 条草案评注第(4)段包含一些委员会成员提出的案文。根据这一案文，“责任国际组织应按照其规则采取一切适当措施，确保其成员向该组织提供有效履行本章规定义务的手段”(A/64/10, 第 51 段)。评注指出，该组织承担的这一义务可以被视为“已经隐含在作出赔偿的义务中”。有两个国家建议在该条草案中列入这个拟议案文。¹⁰¹ 可尝试将该条草案与少数人提出的案文结合起来。为设法解决上文第 83 段提到的关切，可提出初步案文如下：

⁹⁵ A/CN.4/637/Add.1, 第二节 B.20, 第 3 段。

⁹⁶ 出处同上, 第 2 段。

⁹⁷ A/CN.4/637, 第二节 B.17。

⁹⁸ 出处同上。

⁹⁹ 见白俄罗斯(A/C.6/64/SR.15, 第 36 段)、匈牙利(A/C.6/64/SR.16, 第 40 段)、葡萄牙(第 46 段)和希腊(第 62 段)的陈述, 以及德国(A/CN.4/636, 第二节 B.19, 第 3 段)和大韩民国(A/CN.4/636/Add.1)的书面评论。奥地利也采取类似立场(A/CN.4/636, 第二节 B.19, 第 4 段)。伊朗伊斯兰共和国(A/C.6/64/SR.16, 第 53 段)虽然持有同样观点, 但认为“在这种情况下, 在组织中起决策或统筹作用并导致损害行为的成员国应承担主要责任”。

¹⁰⁰ 德国, A/CN.4/636, 第二节 B.19, 第 2 段。

¹⁰¹ 印度(A/C.6/64/SR.16, 第 74 段)和奥地利(A/CN.4/636, 第二节 B.19, 第 4 段)。

1. 责任国际组织的成员应采取该组织规则可能要求的一切适当措施，使该组织能够履行本章规定的义务。
2. 责任国际组织应根据其规则采取一切适当措施，确保其成员向该组织提供切实履行本章规定义务的手段。”

第 41 条草案

85. 第 41 条草案涉及严重违反强制性规范所定义义务的后果，有一个国家提出了关于该条款的唯一评论意见：“与国家义务类似，国际组织也有义务在其组成文书框架内，配合结束另一国际组织实施的严重违反行为”。¹⁰² 这实质上是对第 41 条草案第 1 款的认可。

建议

86. 作为本节的结论，涉及第三部分所列各条草案案文的唯一修正案牵涉到第 39 条草案。这项修正案已在上文第 84 段中提出。

五. 第四部分(国际组织的国际责任的履行)

第 44 条草案

87. 有一个国家建议，特别是为了明确保护人权不受索赔国籍要求的限制，应修改第 1 款关于对国际组织索赔可受理性的措辞。¹⁰³ 第 1 款规定“如果求偿要求的提出不符合应适用的国籍规则，受害国不得援引国际组织的责任”。鉴于有关人权的义务是普遍适用的义务，除国籍国之外的任何国家都有资格作为非受害国援引责任。从第 48 条草案第 5 款已可推出事实上这种求偿要求与国籍无关，依据该款，第 44 条草案第 1 款不适用于有资格以受害国之外的其他身份援引责任的国家提出的求偿要求。

88. 目前的条款草案没有明确处理有关行使职能保护的问题。欧安组织建议委员会专门审议职能保护(A/CN.4/637, 第二节B.19)。另有一个国家指出，“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”。¹⁰⁴ 此外，鉴于国际组织对另一国际组织行使职能保护的情况极其罕见，似无必要对这些问题进行专门审议。

¹⁰² 古巴，A/C.6/64/SR.17, 第 15 段。

¹⁰³ 萨尔瓦多，A/CN.4/636, 第二节 B.21 第 4 段。提出修改措辞的目的是消除第 1 款中要求在任何情况下适用国籍规则时可能导致的模棱两可。虽然英文文本似乎并无歧义，但条款草案的西班牙文本可加以改进，以解决这个问题。

¹⁰⁴ 奥地利，A/CN.4/636, 第二节 B.21。

89. 第 44 条草案第 2 款涉及受害国或国际组织对另一国际组织提出的求偿要求已用尽当地救济方法的情况。秘书处强调，“有必要在一开始就澄清，‘用尽当地救济’的提法，不应被理解为规定国际组织在任何情况下均有任何义务允许本组织接受国内法院或行政法庭的管辖”。¹⁰⁵ 由于第 2 款规定是用尽该“组织提供的”救济，这一点似乎已经足够清楚。此外，第 44 条的评注解释道，“当地救济”已作为“专门术语”使用，而且只有在“国际组织接受它们审理索偿的权限情况下”，才要求在国内法院之前用尽救济。¹⁰⁶

第 47 条草案

90. 第 47 条草案的评注第(3)段最后一句涉及数个责任国或国际组织的情况，对次要责任作出规定如下：“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”。¹⁰⁷ 有一个国家认为这句话与第 47 条草案第 2 款不一致，根据第 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。¹⁰⁸ 但是，评注中列出的这句话并非意味着仅承担次要责任的国家或国际组织应在第 2 款规定的条件得到满足之前提供赔偿。该句话的目的只是在提出求偿要求时具有灵活性。这一点可在评注中进一步解释。

第 48 条草案

91. 有一个国家认为，第 48 条草案中“对整个国际社会负有的义务”和“对国际社会的责任”这两个概念“很有问题”。¹⁰⁹ 但是，国家责任条款第 48 条已经使用这些概念，其意义似乎与适用于国际组织时的意义相同。

92. 关于违反对整个国际社会负有的义务的问题，有两个国家表示支持第 48 条草案第 3 款采用的解决方案。这限制了向那些具有保障“被违反的义务所基于的国际社会利益”职能的国际组织提出求偿要求的资格。¹¹⁰ 其中一个国家认为“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”。¹¹¹

¹⁰⁵ A/CN.4/637/Add.1, 第二节 B.21, 第 2 段。秘书处补充说，“在这种情况下‘用尽当地救济’的说法可能导致混淆不清”。

¹⁰⁶ 评注第(7)和第(9)段, A/64/10, 第 51 段。

¹⁰⁷ 出处同上。

¹⁰⁸ 德国, A/CN.4/636, 第二节 B.22。

¹⁰⁹ 白俄罗斯, A/C.6/64/SR.15, 第 39 段。

¹¹⁰ 捷克共和国(A/C.6/64/SR.15, 第 58 段)和德国(A/CN.4/636, 第二节 B.23)。

¹¹¹ 德国, A/CN.4/636, 第二节 B.23。

第 50 条草案

93. 第 50 条草案是关于反措施的章节的第一条。上文在讨论第 21 条草案时已介绍各国和国际组织关于国际组织是否有权采取反措施、是否可被作为反措施对象的意见分歧。

94. 只有在针对一个负有责任的国际组织时，不履行国际义务才可以被视为正当的反措施。正如欧安组织所建议，评注中可列出关于“反措施对非对象实体的影响问题”的一些发展(A/CN.4/637，第二节 B.21)。

95. 有一个国家认为，“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”。¹¹² 虽然可以预期国际组织在采取反措施时会遵守其规则，但遵守组织规则不能作为与非成员有关的反措施合法性的一般条件。该国还建议，为了采取反措施，国际组织“必须具备依照规则采取此类措施的能力”。¹¹³ 组织规则中是否存在特别要求，似乎取决于有关组织的特定规则。

96. 欧盟委员会指出，考虑到世界贸易组织(世贸组织)系统中的特定反措施制度，“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”(A/CN.4/637，第二节 B.21)。这是对第 50 条草案评注第(4)段引述世贸组织专家小组所作决定(A/64/10，第 51 段)的批评。但是，评注中引述该决定的一个段落，是因为其中载有关于一般国际法规定的反措施制度的说明。

第 51 条草案

97. 在考虑国际组织成员采取的反措施时，第 51 条草案规定了两个条件，其中之一是“反措施并非不符合该组织的规则”。正如有一个国家所言，对于许多国际组织，规定反措施不应不符合该组织的规则很可能意味着要求“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”。¹¹⁴ 另有一个国家认为，“对于国际组织没有争端解决机制并且(或者)已有协议或规则禁止或默许实施反措施的情况，委员会应作进一步考虑”。¹¹⁵ 但是，正如上文所述，就国际组织规则的内容作出一般推定或解释任何特定国际组织规则，均不是委员会的任务。

¹¹² 奥地利，A/CN.4/636，第二节 B.24，第 2 段。

¹¹³ 出处同上。

¹¹⁴ 德国，A/CN.4/636，第二节 B.25，第 2 段。

¹¹⁵ 爱尔兰，A/C.6/64/SR.16，第 65 段。

第 52 条草案

98. 第 52 条草案述及对不得作为反措施目标的国际组织负有的国际义务。第 52 条草案评注第 (1) 段将反措施概念解释为暗示“存在一项对目标实体的义务”(A/64/10, 第 51 段); 评注中为此举了禁止使用武力的例子。与秘书处的意见(A/CN.4/637/Add.1, 第二节 B.23, 第 1 段)相反, 委员会从未提出作为反措施可以合法地对国际组织使用武力。不仅如此, 第 1(a) 款明确规定, 反措施不得影响“《联合国宪章》中规定的不得使用或威胁使用武力的义务”。不过, 为避免更多误解, 最好是在评注中举出一个关于“对目标实体的义务”的不同例子。

99. 有一个国家建议删除第 52 条草案第 1(b) 款中“人权”的修饰语“基本”。¹¹⁶ 提出这个建议是考虑到人权保护方面的发展。但是, 这些发展并非国际组织独有。而且, 国际组织将一般国际法规范适用于保护人权的程度仍不明确。因此, 最好保留在国家责任条款第 50 条第 1(b) 款中也同样使用的“基本人权”的措辞。

100. 秘书处表示, 第 52 条草案第 2(b) 款“应重新起草, 以准确反映国际组织享有的特权和豁免”(A/CN.4/637/Add.1, 第二节 B.23, 第 2 段)。正如第 52 条草案评注第 (2) 段所述(A/64/10, 第 51 段, 第 2(b) 款)的目的不是覆盖国际组织的所有特权和豁免, 而是规定与国家责任条款第 50 条第 2(b) 款平行的对反措施的限制, 即“外交或领事代表、馆舍、档案和文件不可侵犯”。

第 56 条草案

101. 第 56 条草案是一个保障条款, 与国家责任条款第 54 条类似。因此, 第 56 条草案的意图不是为关于受害国或国际组织之外的实体所采取措施的有争议问题提供解决方案。有一个国家赞同第 56 条草案, 但指称法文文本存在一个语法错误。¹¹⁷ 另一个国家建议删除现行提法并改为提及《联合国宪章》所述集体安全的文本。¹¹⁸ 可在评注中增加一个解释, 这样第 56 条草案中所设想的措施更有理由受到前面的条款草案中规定的反措施限制的限制, 包括根据第 52 条草案第 1(a) 款遵守禁止使用或威胁使用武力的规定。

建议

102. 对条款草案第四部分的评论意见相对较少。本节没有对条款草案案文提出修正建议。

¹¹⁶ 萨尔瓦多, A/CN.4/636, 第二节 B.26, 第 11 段。

¹¹⁷ 比利时的书面评论(存于编纂司)。

¹¹⁸ 古巴, A/CN.4/636, 第二节 B.27。

六. 第五部分(国家对国际组织行为的责任)

第 57 条草案

103. 第 57 条草案述及国家援助或协助国际组织实施国际不法行为的情况。据劳工组织称，该条及以下两条草案“似乎否认国际组织的独特法律人格”(A/CN.4/637, 第二节B.23, 第 2 段)。有一个国家也对“国家行为与国际组织行为之间的区分”可能被混淆以及“国际组织的独立法律人格”可能产生疑问表示关切。¹¹⁹ 第 57 和第 58 条草案的评注第(2)段指出，必须区分一方面是“成员国根据有关规则参与该组织决策的情况”，另一方面是会引起适用第 57 和第 58 条草案的援助或协助，或者指挥和控制的情况。¹²⁰ 有两个国家要求就此作出说明。¹²¹ 另有一个国家表示，“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”。¹²² 评注可以这样解释，虽然成员国在国际组织内行事不能免除其自身义务，但对其根据该组织规则提供捐助的该组织的行为不负责任。成员国的行为只有超出该组织规则规定的范围，才可能构成援助或协助，或者指挥和控制该国际组织的国际不法行为。

第 58 条草案

104. 有一个国家认为第 58 条草案中“指挥和控制”的措辞“含糊不清”。¹²³ 这些措辞出现在国家责任条款关于一国对指挥和控制另一国实施国际不法行为所负责任的第 17 条中。尽管形式可能有所不同，但在国家指挥和控制国际组织时，使用同样的措辞似乎也合情合理。

第 59 条草案

105. 有一个国家认为，“应就国家被视为胁迫国际组织的情况作出说明”。¹²⁴ 另有一个国家表示，应进一步限定胁迫一词，大意是“国家胁迫行为与国际组织的活动之间必须有直接的联系”。¹²⁵ 同样，一国胁迫另一国实施的行为，倘非胁迫，

¹¹⁹ 南非，A/C.6/64/SR.15, 第 71 段。

¹²⁰ A/64/10, 第 51 段。关于胁迫的第 59 条草案评注第(2)段提出了类似观点。

¹²¹ 中国(A/C.6/64/SR.15, 第 45 段)和比利时(A/CN.4/636, 第二节 B.28)。

¹²² 奥地利，A/CN.4/636, 第二节 B.29。

¹²³ 南非，A/C.6/64/SR.15, 第 71 段。

¹²⁴ 出处同上。

¹²⁵ 奥地利，A/CN.4/636, 第二节 B.30。

也是被胁迫国的国际不法行为。就此而言，胁迫概念与国家责任条款第 18 条采用的概念不能有大的差别。第 59 条草案(a)分段也出现同样措辞的规定，即“该行为在没有胁迫的情况下，构成”该被胁迫国际组织的“国际不法行为”。这一规定似乎意指胁迫国的行为与被胁迫国际组织的行为之间存在“直接的联系”。评注可以进一步阐述这一点。

第 60 条草案

106. 许多国家赞同委员会在通过关于寻求避免遵守义务的成员国的责任的第 60 条草案时采取的办法，尽管有些国家要求作出某些澄清或修正。¹²⁶ 另一方面，欧盟委员会重申看不到“这一条款的必要性”。¹²⁷ 有两个国家建议修改第 60 条草案的评注第(7)段，以列入有关规避的具体意图的规定。¹²⁸ 另有一个国家认为，责任应以滥用权利、滥用该组织的独立法律人格或背信为条件。¹²⁹ 还有一个国家表示，“规定规避义务要有具体意图并加以证明，在实践中可能难以确立责任”。¹³⁰ 虽然后一观点可予采纳，但第 60 条草案的措辞，即认为国家“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”，意味着存在一个主观因素，而这一点在当前评注中没有充分反映。

107. 有一个国家就成员国对有关国际组织内投票方式的作用提出各种问题。¹³¹ 上文第 103 段所提意见似乎也与第 60 条草案相关。因此，如果国家作为国际组织成员按照该组织的规则行事，则不必为其行为负责。另一方面，该国还暗示第 60 条草案与第 57 至第 59 条草案之间可能有重叠之处。¹³² 如上文第 51 段针对第 16 条草案所言，可在第 60 条草案的起始部分增加“除第 57 至第 59 条的规定外”的措辞，以避免这一重叠。

¹²⁶ 可提及法国(A/C.6/64/SR.15,第65段)、德国(A/CN.4/636,第二节B.31,第1段)、匈牙利(A/C.6/64/SR.16,第39段)、爱尔兰(A/C.6/64/SR.15,第66段)和新加坡(A/C.6/64/SR.15,第75至78段)的立场。新加坡将第60条草案作为逐渐发展事项予以批准,并要求对“寻求避免遵守”作出详细说明。

¹²⁷ 欧盟委员会的评论,存于编纂司。

¹²⁸ 见法国的陈述(A/C.6/64/SR.15,第65段)和德国的书面评论(A/CN.4/636,第二节B.31,第2段)。欧盟委员会还认为,“需要了解成员国的一些基本或总体意图”(A/C.6/64/SR.17,第22段)。第60条草案的评注第(7)段(A/64/10,第51段)包含以下一句:“无需评估该成员国规避国际义务的具体意图”。

¹²⁹ 这是比利时的立场(A/CN.4/636,第二节B.31,第2段),但该国也批评该条草案,认为有些主观因素不应包括在内(第1段)。

¹³⁰ 爱尔兰,A/C.6/64/SR.16,第66段。

¹³¹ 奥地利,A/CN.4/636,第二节B.31。

¹³² 出处同上。

108. 第 60 条草案评注第(3)和第(4)段(A/64/10, 第 51 段)述及欧洲人权法院就欧洲人权公约缔约国在向其为成员的组织移交职能时所承担的义务作出的两项裁决。有一个国家建议委员会同时考虑该法院更近一些时期作出的裁决。¹³³ 可在评注中引述 2009 年 5 月 12 日 Gasparini 诉意大利和比利时案的裁决。对这两个国家提出申诉, 是因为与北约雇用争端的解决程序被指称不恰当。法院表示, 各国在向其为成员的组织移交部分主权权力时, 有义务确保公约保障的权利在该组织内得到公约机制确保的“同等保护”。如同先前的裁决, 法院认定在这种情况下没有违反这项义务, 因为北约内部程序并非“明显不足”。¹³⁴

第 61 条草案

109. 第 61 条草案述及国际组织成员国对该组织国际不法行为的责任。第 1(a) 款考虑了成员国接受责任的情况, 可正确理解是指针对援引国家责任的一方作出的接受。¹³⁵ 欧盟委员会建议在第 1(a) 款中加入接受是“按照该组织规则”作出的规定(A/CN.4/637, 第二节 B. 25, 第 1 段)。然而, 当一国接受责任时, 为确立接受的有效性, 可能相关的是该国的国内法, 而不是该组织的规则。

110. 欧盟委员会对认定成员国在“它已导致受害方认定它将承担责任”时负有责任的第 1(b) 款提出批评。¹³⁶ 有一个国家询问, 评注中对涉及“国内法律体系下的责任或义务”的司法裁决的某些引述是否有意义。¹³⁷ 然而, 在这些引述涉及的段落中, 国内法院要么是就成员国是否依照国际法承担责任的问题作出一些说明, 要么是发表一些从国际法角度看似乎也适用的一般观点。¹³⁸

111. 另有一个国家除建议在第 61 条草案评注第(10)段中删除对成员规模的引述之外, 还建议在第 1(b) 款中的认定之前增加一个诸如“合理”一类的限定词。¹³⁹ 该条款的理由是在第三方受某些国家推动而与其为成员的国际组织交涉时, 为第三方提供保护, 但是基于这样的理解, 即这些国家将确保该组织履行其义务。可以说, 第三方因此就可合理依赖这种隐含的保证, 但增加这一副词似乎对案文没有多大改变。

¹³³ 比利时的书面评论(A/CN.4/636, 第二节 B. 31, 第 3 段), 其中对欧洲人权法院的裁决提出一些批评。该国表示, 第 60 条草案不是为了编纂该法院的判例。

¹³⁴ 欧洲人权法院, 第 10750/03 号诉状, 2009 年 5 月 12 日的裁定。用法文印发, 案文可查阅: www.rtdh.eu/pdf/20090512_gasparini_c_italie.pdf。

¹³⁵ 德国, A/CN.4/636, 第二节 B. 32, 第 2 段。

¹³⁶ A/CN.4/637, 第二节 B. 25, 第 2 段。

¹³⁷ 奥地利, A/CN.4/636, 第二节 A., 第 6 段。

¹³⁸ 评注第(4)、(7)和(9)段, A/64/10, 第 51 段。

¹³⁹ 德国, A/CN.4/636, 第二节 B. 32, 第 3 段。

112. 有一个国家认为，第 61 条第 2 款主张将成员国的责任推定为次要责任是“异乎寻常”的。¹⁴⁰ 鉴于此处实施国际不法行为的是国际组织，似乎只有在该组织未能履行其义务的情况下，成员国才可能承担作出赔偿的义务。

建议

113. 正如第 107 段所言，在本节中，对条款草案案文的修改建议只涉及第 60 条草案起始语的措辞。

七. 第六部分(一般规定)

第 63 条草案

114. 上文尤其是第 3 段已述及特别法在条款草案中某些方面的作用。国际组织在评论中强调了第 63 条草案的重要性。劳工组织和世界银行称之为条款草案中的“关键条款”。¹⁴¹ 劳工组织建议“广泛理解第 63 条草案的范围，不仅仅因为它牵涉到确定国际组织的责任，而且根据特别法优先于普通法的原则，在两种法同时存在时，它还优先于任何一般国际法规则”(A/CN.4/637, 第二节B.26, 第 2 段)。另一方面，有一个国家认为第 63 条草案的范围极为广泛；¹⁴² 另一个国家则告诫国际组织不要援引内部规则为违反国际义务辩护；¹⁴³ 还有一个国家认为“任何特别法都不能离开有关国际组织的内部法来考虑”。¹⁴⁴ 最后，也有一个国家认为第 63 条草案“令人满意”。¹⁴⁵

115. 优先于一般规则的特别规则可能大多载于该组织的规则中。第 63 条草案规定，该组织的规则将“适用于该国际组织与其成员之间的关系”。例如，规则可规定国家有权援引其为成员的国际组织的责任。¹⁴⁶ 此外，在与非成员的关系中，还可以制订适用于一组国际组织或某个特定国际组织的特别规则。第 63 条草案评注第(2)至(5)段已给出一个可能的例子(A/64/10, 第 51 段)。

¹⁴⁰ 奥地利, A/CN.4/636, 第二节 B.32。

¹⁴¹ A/CN.4/637, 第二节 B.26, 相关评论的第 1 和第 2 段。

¹⁴² 比利时, A/CN.4/636, 第二节 B.33。

¹⁴³ 加纳, A/C.6/64/SR.17, 第 14 段。

¹⁴⁴ 白俄罗斯, A/C.6/64/SR.15, 第 41 段。

¹⁴⁵ 法国, A/C.6/64/SR.15, 第 67 段。

¹⁴⁶ 联合王国, A/C.6/64/SR.16, 第 26 段。

116. 这个例子涉及将成员国在实施欧洲联盟具有约束力文书时的行为归于欧洲联盟的情况。¹⁴⁷ 第(5)段提到欧洲人权法院的两项裁决。评注中可进一步引述2009年1月20日Kokkelvisserij诉荷兰案的裁决。¹⁴⁸ 这项裁决涉及针对荷兰一家法院的先行裁决，“欧洲共同体，尤其是欧洲法院在履行自身管辖任务时所提供的保证”。欧洲人权法院在其中重申了成员国机关的行为不管怎样都归于该国的立场。法院表示：

缔约方依照公约第1条对其机关的所有行为和不行为负责，不论所涉行为或不行为是由国内法造成，还是遵守国际法律义务所必需。

117. 正如前面两段所言，第63条草案承认特别规则可能可以制约某一国际组织与非成员之间的关系。有一个国家建议更进一步，列入“要求在适用条款草案时考虑某一组织具体特征的规定”。¹⁴⁹ 另一方面，另有一个国家支持“委员会不增加涉及国际组织具体特征和种类的新条款，因为这类条款会给组织留下回避余地，从而损害条款草案的整体性”。¹⁵⁰

第65条草案

118. 第65条草案是一个保障条款，涉及“任何以国际组织或国家名义行事的个人在国际法中的个人责任问题”。有一个国家建议“在第65条草案中明确规定个人责任包括民事和刑事责任”。¹⁵¹ 国家责任条款第58条作为第65条草案的对应条款，在评注中只提及刑事责任。¹⁵² 虽然根据国际法对个人可能只会产生刑事责任，但刑事责任也会带来对犯罪受害人的民事责任。评注中可增加这一点。

第66条草案

119. 有四个国家质疑是否有必要制订第66条草案这样的条款，¹⁵³ 但表达这一意见是出于不同理由。例如，有一个国家认为该条款是多余的，¹⁵⁴ 而另一国家

¹⁴⁷ F. Hoffmeister 最近再次提出将行为归于欧洲联盟的观点，“Litigating against the European Union and its Member States—Who Responds under the ILC’s Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?”, *European Journal of International Law*, vol.21(2010),p.723。

¹⁴⁸ 第13645/05号诉状。

¹⁴⁹ 联合王国，A/C.6/64/SR.16,第28段。

¹⁵⁰ 匈牙利，A/C.6/64/SR.22,第40段。

¹⁵¹ 伊朗伊斯兰共和国，A/C.6/64/SR.16,第51段。

¹⁵² 《2001年国际法委员会年鉴》，第二卷，第二部分，第77段。

¹⁵³ 见加纳(A/C.6/64/SR.17,第12段)、伊朗伊斯兰共和国(A/C.6/64/SR.16,第51段)和葡萄牙(A/C.6/64/SR.16,第47段)的陈述以及葡萄牙(A/CN.4/636,第二节B.34)和瑞士(A/CN.4/636/Add.1)的书面评论。

¹⁵⁴ 这似乎是加纳的立场，A/C.6/64/SR.17,第12段。

则对国际组织一般都受《联合国宪章》约束的观点表示怀疑。¹⁵⁵ 还有国家发表意见，为保留第 66 条草案进行辩护。有一个国家认为，“在第 66 条草案特别提到《宪章》也是迈出的正确一步”。¹⁵⁶ 秘书处建议，与国家责任条款中对应条款的评注一样，¹⁵⁷ 也应列入关于“各条款在一切方面均应依照《宪章》诠释”的陈述(A/CN.4/647/Add.1, 第二节B.26, 第4段)。

120. 由于第 66 条草案是一个保障条款，委员会也许没有必要详述《宪章》对国际组织责任的效力。评注第(2)段(A/64/10, 第51段)中关于“实践表明《宪章》也对国际组织起到一种普遍影响”的观点毋庸置疑。有一个国家对这一观点提出批评，¹⁵⁸ 引述了欧洲法院在Kadi和Al Barakaat诉理事会和委员会案中的判决。¹⁵⁹ 然而，该判决在考虑《联合国宪章》与《欧共体条约》的关系时没有站在国际法的角度。

121. 第 66 条草案的评注第(3)段(A/64/10, 第51段)指出，“本条不是为了影响上述条款中对联合国国际责任所定原则和规则的适用性”。¹⁶⁰ 秘书处认为该段“没有说明目的是不是为了将联合国排除在第 66 条草案的适用范围之外”(A/CN.4/637/Add.1, 第二节B.26, 第2段)。这肯定不是评注中该段的含义。正如秘书处所言，“联合国可以援引《联合国宪章》和反映国际法义务的安全理事会决议，为本应被视为不遵守的行为辩解”(A/CN.4/637/Add.1, 第二节B.26, 第3段)。这一点可在评注中加以解释。

建议

122. 本节没有对条款草案案文提出任何修正建议。

¹⁵⁵ 见瑞士的评论，A/CN.4/646/Add.1。

¹⁵⁶ 巴西，A/C.6/64/SR.17, 第5段。

¹⁵⁷ 第 59 条的评注第(2)段，《2001 年国际法委员会年鉴》，第二卷，第二部分，第 77 段。

¹⁵⁸ 瑞士，A/CN.4/636/Add.1。

¹⁵⁹ 2008 年 9 月 3 日的判决，《欧洲法院案例汇编》，2008 年，第 I-6351 页。

¹⁶⁰ 《大会正式记录，第六十四届会议，补编第 10 号》(A/64/10)，第 51 段。