# 第八章

# 国际组织的责任

### A. 导言

458. 在2000年第五十二届会议上,委员会决定将"国际组织的责任"专题列入其长期工作方案。<sup>399</sup>

459. 大会 2000 年 12 月 12 日第 55/152 号决议第 8 段注意到委员会关于长期工作方案的决定,并注意到委员会向大会提交的第五十二届会议工作报告所附关于新专题的纲要。

460. 大会第 56/82 号决议第 8 段请委员会开始就"国际组织的责任"专题进行工作,并适当考虑各国政府提出的意见。

## B. 本届会议审议本专题的情况

461. 在本届会议上,委员会在2002年5月8日举行的第2717次会议决定将本专题列入其工作方案。

462. 同次会议上,委员会成立了本专题的工作组。400

463. 委员会在同次会议上还决定,任命乔治·加亚 先生为本专题特别报告员。

464. 在 2002 年 8 月 2 日 举 行 的 第 2740 次 会 议 上,委员会审议并通过了该工作组的报告 (A/CN.4/L.622),该报告载于下文 C 节。

### C. 工作组的报告

#### 1. 专题范围

### (a) 责任概念

465. 委员会在国家对国际不法行为的责任[下称国家责任]条款 401 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未顾及的有关事项:例如,第57条评注第(4)段所说的"国际组织为行为者,而国家因参与该组织行为或由于为其成员而被认为负有责任的问题。"<sup>402</sup>

466. 国家责任条款目的在于确立一般国际法规则,搁置"国际法特别规则规定"的"国际不法行为存在的条件"和关于"一国的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办法似乎也合理。这种选择不排除可能从"特别规则"和各自执行做法中得到制定一般规则的某些启示。同样,国际法一般规则也可适用于解释该组织的"特别规则"。

467. 可能产生国际组织对成员国和非成员国的责任。 非普遍性国际组织更有可能对非成员国产生责任。 至于成员国,如果国际组织不履行它对成员国的义 务,或者成员国不履行它对国际组织的义务,国际 组织及其成员国之间存在着的多种多样的关系以及 许多特别规则(大多涉及有关的"组织规则")对于 这个问题的适用性,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 应仅由于这些问题在国际组织与其成员国之间产生 而被排除在该专题的研究之外。

468. 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之国际责任公约》第二十二条第 3 款,或许还可根据一般国际法的一项平行规则或通过适用一般法律原则,国际组织可能应对此承担赔偿责任。责任和赔偿责任问题相互交织的情况并不少见,因为损害的造成,一部分可能是由于合法行为,一部分是由于违反防止的义务或者其他义务。但是,由于委员会已另立了一个国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任专题,该专题目前正审议之中,因此在委员会就该项研究的工作得出结果之前,暂

<sup>&</sup>lt;sup>399</sup> 《2000年······年鉴》,第二卷 (第二部分),第九章,第 136页,第 729 段。

<sup>&</sup>lt;sup>400</sup> 工作组成员见上文第10(b) 段。

<sup>&</sup>lt;sup>401</sup> 《2001年······年鉴》,第二卷(第二部分),第30页,第 76段。

<sup>&</sup>lt;sup>402</sup> 同上,第142页。

时似乎最好推迟审议国际组织的赔偿责任问题,不在国际组织的责任范围内审议这类问题。

### (b) 国际组织的概念

469. 在联合国主持下通过的一些公约将国际组织一词的意义限定为政府间组织,即国家通过条约或者(在特殊情况下,如欧安组织)未通过条约建立的组织。1986年《维也纳公约》第2条第1款(i)项规定,"'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。

470. 以上对国际组织的定义涵盖了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异,因此在责任问题上指望能适用于所有政府间组织的通用规则,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规则。

471. 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。本项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,但若涉及成员国的责任,则可予以考虑。

472. 如果本项研究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。

# 2. 国际组织的责任专题与国家责任条款之间的关系

473. 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作出具体规定,或者不对其中有些问题持任何成见。这种做法的好处在于有机会写出较简短而又突出具体问题的案文。但在这样做时,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。无论选择何种起草方式,都必须非常谨慎地考虑该专题的具体方面。

474. 这种情况不能完全与条约法方面所发生的情况相比,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年联合国条约法会议达成的结论说,关于国际组织条约的规则应在大多数方面与1969年《维也纳公约》的规则相一致。其结果是,1986年《维也纳公约》原文照搬该《公约》的许多规定。这难免受到了批评,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即可。在责任方面出现了不同情况。大会第56/83号决议建议各国注意关于国家的条款,但推迟了今后就这些条款采取行动的决定。可以说,国际组织的责任所特有的问题比条约方面的多。因此,至少在目前,就责任问题起草一项综合性案文比起草条约法更有理由。

475. 鉴于委员会第五十三届会议完成的漫长工作所产生的结果的质量,以及必须使委员会的成果保持某种连贯性,因此应经常考虑国家责任条款。无论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确实研讨了具体事项,则必须重新起草部分案文的可能性就一定会减到最低限度。

### 3. 归属问题

476. 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咎于某一组织或其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咎于某一组织及其成员国。国家责任条款第57条评注第(5)段指出,"第57条并未将一国对自己的行为,,即根据第一部分第二章归于它的行为而不是国际组织机关的行为担负的责任问题,排除在本条款之外"。<sup>403</sup>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必定归咎于国家。第57条评注第(3)段提到一种例外情况,即"如果是一国家派官员到一国际组织去,作为该

<sup>403</sup> 同上。

组织的机关或官员行事,他们的行为将归于该组织 而不是派出国,而且不属于本条款范围之内"。<sup>404</sup>

477. 一个国家机关"被借"给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,或者发生在某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5条第1款中规定,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6条第1款规定,"根据本附件第5条,具有权限的缔约各方应对不履行义务或任何其他违反本公约的行为负责"。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条评注时所作的研究更加深入。

# 4. 成员国对归于国际组织的 行为的责任问题

478. 各国家对它们是成员的国际组织的活动是否得负责的问题,也许是正在审议的本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,因此最好是其后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、指挥和控制、或者胁迫另一国犯下国际不法行为的情况。在其他情况下也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。

479. 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,就必须查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。

480. 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问题涉及: 在一个国际组织不履行自己承担的义务且该组织后来又解散的情况下其成员国的责任。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。

## 5. 对国际组织产生责任的其他问题

481. 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。

482. 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。

## 6. 国际责任的内容和履行问题

483. 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以及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非国家实体。

484. 将研究范围扩大到国际组织的国际不法行为的 法律后果,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。

485. 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需要包括在内,哪怕只是以类比方式包括。履行一个组织的责任,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,有人可能会提出诸如此类的问题,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,

<sup>&</sup>lt;sup>404</sup> 同上。

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。此前曾指出,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。我们还必须考虑谁有权代表该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履行国际组织的责任问题,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。

## 7. 争端的解决

486. 国家责任条款没有包括解决争端的规定,这似乎表明在国际组织的责任方面也应作出类似选择。如果大会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,由于国际组织责任条款草案在形式上是独立的,因此只对后一个专题通过一项公约,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的规定,但这并不影响其今后是否列入。

## 8. 应予考虑的惯例

487. 成员国对国际组织的行为负有附属责任的几个 最著名的案例,涉及一个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该组织的豁免权问题。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,艾尔默顿的坦普尔曼爵士和奥利弗爵士在1989年上议院对雷诺有限公司诉贸易部案 405 的判决中提出的意见,对成员国在国际法中的责任问题作了一些附带评述;此外,在国内法方面形成的论点也许有可用于类比的有用内容。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。

## 9. 工作组的建议

488. 鉴于获得至今为止尚未出版的材料的重要意义, 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。

<sup>405</sup> 雷纳有限公司诉贸易与工业部及其他人和有关上诉案,《国际法报告》,第81卷,第671页,详见第676和第684页。