

关于国际组织的责任的条款

吉奥尔吉奥·加亚

国际法院法官

佛罗伦萨大学

国际法荣誉教授

1. 引言

国际法委员会在长期研究国家的国际责任期间，决定不处理与国际组织的责任有关的问题。

这并不意味着这些问题完全不受影响。关于国家责任的条款对国际组织的影响相当复杂。本条款的第一部分一般性地论及国家的不法行为，包括构成违反一国对某个国际组织所承担的某项义务的行为。本条款的第二部分阐述了国际责任的内容，仅涉及责任国与另一国家或整个国际社会的关系(见第 33 条)。尽管并未明确指出，但同样的情况也应该适用于关于履行国家责任的第三部分。第四部分的第 57 条载有一般性规定，申明“本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”。然而，很难设想针对国家所采纳的规则对国际组织的责任毫无影响。某些规则尽管是针对国家提出，但具有更加普遍的性质。

国际法委员会在行将完成关于国家对国际不法行为的责任的条款草案时，根据阿兰·佩莱先生的提议，把“国际组织的责任”这一专题列入其长期工作方案。大会在 2001 年建议国际法委员会开展这项研究。委员会于次年任命本文作者为特别报告员。2009 年，委员会在讨论了连续 7 年提出的 7 次报告之后，经过一读通过了关于国际组织的责任的条款草案，并请各国和国际组织提交评论和意见。委员会在考虑了这些意见和审议了第八次报告之后，于 2011 年完成了关于这个专题的工作。

2. 条款的范围

关于国际组织的责任的条款是为了处理那些与国际组织有关，而且不在关于国家对国际不法行为的责任的条款草案所涉范围内的责任问题。这些较新的条款首先考虑的是国际组织的所有国际不法行为，并考虑在一个组织对另一组织、某个国家或整个国际社会负有责任时，责任的内容和履行问题。本条款还处理了关于国家为某个国际组织的行为承担责任以及某个组织为一个国家或另一组织的行为承担责任的问题。

与关于国家责任的条款对国家的处理方式一样，关于国际组织的责任的条款界定了致使国际组织引起国际责任的所有情况。然而，本条款不考虑对一个既不是国家也不是另一国际组织的实体所担负责任的内容，也不考虑这样一个实体援引这种责任的问题。与关于国家责任的条款一样，这种不测事件并没有被完全忽略。第 33 条第 2 款规定，第三部分，即国际组织的国际责任的内容，“不妨碍任何人或国家或国际组织以外的实体由于国际组织的国际责任直接取得的任何权利”。第 50 条在援引国际组织的国际责任的问题上表示了同样的观点。这些“不妨碍”规定的目的，是表示本条款不是为了把任何这样的权利排除在外。

本条款不处理关于国家对国际不法行为的责任的条款在国际组织援引国家责任的问题上留下的空白，也不处理这些情况下的责任内容。例如，关于国家责任的条款的第 43 条第 1 款规定：“援引另一国责任的受害国应将其要求通知该国”。假设可以用类比办法，针对某个责任国与受害国际组织之间的关系订立完全相同的规则，则会在第 43 条中增加新的一段，使用这样的措辞：“援引一国责任的受害国际组织应将其要求通知该国”。如果这样做，将需要修改关于国家责任的条款。委员会不愿采取这样的行动是可被理解的。此外，通过类比办法，可以在无须增加新案文的情况下得出同样的结论。这段评论适用于关于国家责任的条款第二部分和第三部分中的若干规定。

关于国际组织的条款没有试图拟订关于国际组织的普遍定义。定义确实有一个，但只是为了确定本条款的范围。有关的案文与传统定义不同，后者最早见诸《维也纳条约法公约》第二条第一(壬)款，其中简单地把国际组织称为“政府间之组织”。本条款第 2 条(a)款规定，“国际组织是指根据条约或受国际法制约的其他文书建立的具有独立国际法律人格的组织。国际组织的成员除国家以外，还可包括其他实体”。由此可见，关于国际组织的责任的条款所列定义试图更加准确。该定义尤其明确指出，适用本条款的组织包括那些具有某些在实践中相当常见的特性，特别是成员不仅限于国家的组织。国际组织只有在具有国际法律人格时才会引起国际责任，这是显而易见的，毋庸赘述。

3. 国际组织的差别

国与国之间有很多差别，但这并不妨碍法典编纂公约和其他文书规定的规则适用于所有国家。国际组织与国家不同，是为发挥具体职能而建立的，这些职能成为其活动的特性。由于规模、成员组成、职能和资源千差万别，国际组织种类很多。

然而，尽管国际组织之间差别很大，并非没有可能制定出一些适用于每个组织的规则。关于国际组织的责任的条款当中有很多这种规则的例子。其中之一是第 10 条第 1 款制定的规则，其中规定，“如果国际组织的行为不符合国际义务对它的要求，该组织即违反了该国际义务，不论该义务的起源或特性为何”。本条

款中的另一些规则可能仅适用于某些组织。例如，第 21 条就自卫作出规定，将其作为一种排除了不法性的情况，而可能仅有少数几个国际组织由于其职能而适用这一条。在第 21 条阐明一项一般性规则并不意味着该规则必然也适用于其他组织。本条款阐明一般性规则的目的，只是为了使其他组织有可能援用自卫作为一种排除了不法性的情况。

第 64 条认为，一些特别规则仅适用于某些种类的组织或某些具体组织的国际责任。案文中没有指明这些特别规则。虽然国际组织经常援用这些特别规则的存在，但提供的例子很少。第 64 条的评注提到一条将欧洲联盟成员国执行欧盟法律时的行为归于该联盟的规则。

第 64 条还设想这一可能性：一些规则与本条款所载一般性规则不同，仅适用于一个组织与某些其他实体之间的关系，尤其是该组织与其成员之间的关系。这些规则可以是特殊国际法规则，也可以是与不同法律体系有关的规则，例如欧洲联盟关于其与成员国之间关系的法律规则。这些规则属于“该组织的规则”，第 2 条(b)款对后者的定义是：“‘该组织的规则’具体是指：该组织的宪章性文件、依宪章性文件通过的决定、决议和其他文件及该组织已确立的惯例”。这个定义是对《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 条第 1(j)款稍加修改而成。

“该组织的规则”无论是不是国际法的一部分，都无法作为理由，来为一个组织不履行对某个不受这些规则制约的国家或组织所承担的国际义务辩护(第 32 条)。

4. 与关于国家责任的条款之间的关系

关于国际组织的责任的条款绝没有假设，关于国家对国际不法行为所负责任的规则一般也适用于国际组织。然而，委员会在探讨了各种问题之后，认为某些规则对国家和国际组织都适用。在委员会得出这一结论的地方，关于国际组织的责任的条款使用了与早先条款非常接近的措辞。

本介绍的主要意图是，在关于国际组织的责任的条款当中，着重指出那些规定了较为重要的特别适用于国际组织的规则的条款。

5. 本条款的结构

关于国际组织的责任的条款在结构上沿袭了关于国家对国际不法行为的责任的条款。然而，本条款有六个部分，而不是四个部分，原因是其中两个部分(第一和第五部分)是早先条款中没有的新内容。

第一部分是导言，就条款的范围和术语的使用作出了一些规定。第二部分处理的问题是国际组织的国际不法行为，由此导致组织的责任问题。第三部分处理的问题是责任的内容，第四部分则是责任的履行：对责任的援引和反措施。第五

部分处理了各种与涉及国际组织行为的国家责任有关的问题，特别是成员国对所属组织的不法行为担负责任的问题。第六部分在本案文的最后作出了一些一般性规定，其中一条就特别规则的作用做出了规定。

6. 关于责任归属的规则

关于国际组织对国际不法行为的责任的条款与关于国家责任的条款一样，原则上不涉及所谓主要规则，而是仅处理次要规则。主要规则确定一个组织是否受特定国际义务的约束，而次要规则确定的是违反国际义务的行为所招致的后果。本条款为了操作性目的，也触及像责任归属这样的问题，这些问题可以同样被视为主要规则的内容。例如，为了解释一项主要规则，需要回答这样的问题：如果禁止国家实施某项特定行为，是否要求该国也不通过某个并不是按照其指示行事的机关的人实施该行为。

国际组织与国家一样，其国际责任一般预设，存在归属于责任主体的行为(积极行为或不行为)。

国际组织和国家一样，通过其机关行事，第2条(c)款将国际组织的机关定义为“按照该组织的规则具有该地位的人或实体”。但是，国际组织经常采用不同的办法，通过其代理人行事，后者的定义是，“该组织的机关以外，受该组织之命行使或帮助行使其某项职能……的官员和其他人或实体”(第2条(d)款)。虽然国际组织可能有理由将其某些活动外包给显然是独立的、无法被视为其官员的实体或人，但无可否认，根据国际法，这些实体或人应所涉组织的要求代表其开展的活动归属于后者。在这种情况下，归属是以事实联系为依据。

一个经常在国家和国际法庭上提出的归属问题涉及由某国交给联合国支配的武装部队的行为。考虑到部队派遣国保留了对其部队的一定控制，尤其是保留本国处理犯罪问题和违纪问题的权限，第7条只是在“该组织对该行为行使有效控制”的情况下才将这些部队的行为归于有关组织。联合国一般对交给其支配的部队所采取的军事行动实行有效控制。然而，在某些情况下，部队派遣国对其部队的行为起着决定性作用。在这种情况下，应把行为归于有关国家，或酌情同时将其归于国家和组织。

另一种情况是，国家不把部队交给国际组织支配，而是根据该组织的授权行事。在这种情况下，必须把部队的行为归于国家。这是以关于国家责任的条款为依据。与该条款一样，关于国际组织的责任的条款仅载有关于归属问题的正面规则，没有具体规定在何种情况下不得把行为归于一个国际组织。

7. 违反国际义务的行为

本条款集中于在违反国际法义务时招致的后果，并不试图指明哪些义务对国际组织有约束力。因此，本条款不决定组织规则在何种程度上被视为国际法的一

部分。第 10 条第 2 款只是申明，本条款包括列入了“一国际组织违反其依组织规则对成员的义务的情况”。

8. 对国家或另一国际组织的行为的责任

国际组织可能因助成一个国家或另一国际组织违反国际义务而引致责任。第 14 至 16 条对国际组织适用的规则与按照关于国家责任的条款适用于国家的规则相似，涉及援助或协助、指挥和控制以及胁迫实施违反行为。在援助或协助或者指挥和控制实施这些行为的情况下，一个组织只有在该行为“若由该组织实施会构成国际不法行为”时才引致责任。

本条款规定了国际组织引致责任的另一种情况，即与国家或另一国际组织的行为有关，而该行为对该国或国际组织而言不一定是非法行为。第 17 条考虑到，一个国际组织为规避其国际义务，可能会利用不受同样义务约束的该组织成员的独立法律人格来这样做。责任视不同情形而定，要看该组织是对其成员施加义务还是仅授权其成员采取某项行动。可以说这是把国际组织的义务延伸到涵盖该组织要求或授权采取的行动。这项规定显然具有创新意义，目的是弥补可能存在的空白，尽管规避意味着要具备意图要素，因此可能难以认定。

9. 反措施

本条款从两个不同角度审视反措施。首先，在第 22 条中，反措施被视为国际组织可以作出符合国际义务的行为的合理情形。其次，在第 51 至 56 条中，反措施被视作针对应为国际不法行为负责的国际组织采取的措施。由于合作原则是一个组织与其成员关系的基础，因此考虑对影响此种关系的反措施施加更多条件。只有在反措施不违背国际组织的规则且并无其他适当方式促使责任实体遵守义务的情况下，才允许国际组织对其成员采取反措施或者由国际组织的成员对该组织采取反措施(第 22 和第 52 条)。

10. 损害赔偿

国际组织对国际不法行为承担责任所引起的义务与国家在这方面的义务基本相同。

第 40 条针对的是一个特殊问题。所涉问题是，当国际组织应对损害负责时，该组织的成员是否有义务向组织提供足够手段以作出赔偿。第 40 条要求成员根据组织的规则采取“一切适当措施”，以便使该组织能够履行其赔偿义务。国际组织也有义务来确保其成员提供必要手段，但这项义务同样必须符合该组织的规则。

11. 援引责任

当国际组织违背的是对国际社会的义务时，有人可能会问另一个国际组织是否可以作为“不是受害方”的实体援引责任。国家可以这样做。关于国际组织，

第 49 条第 3 款规定，“保护[被违反的]义务所基于的整个国际社会的利益属于援引责任的国际组织的职责”。这体现了专门性原则。实质上，国家可将其直接可为之事委托给国际组织实施。

12. 国家对国际组织的行为的责任

第五部分处理了关于国家责任的条款有意忽略的各种国家责任问题(见关于国家责任的第 57 条)。对国际组织成员国适用的规定也关系到国际组织的成员组织。

主要问题是当国际组织实施国际不法行为时，其成员国是否引致责任。第 62 条基于的理念是，由于组织具有独立法律人格，通常责任不会落到成员身上。但存在两种例外，与该原则并不矛盾。其设想的情况是，第一，成员国接受对受害方承担的责任；第二，成员国的态度“导致受害方认定它将承担责任”。第二种例外情况的例子包括，一个小型组织的成员为促使第三方与该组织打交道，保证它们将为该组织的任何不法行为负责。

独立法律人格导致的规避与第 17 条考虑的规避可能在形式有所不同。第 61 条设想的情况是，成员国为规避某项国际义务，“促使该组织实施若由该国实施即构成违反该义务的行为”。这可以看成是对成员国有约束力的义务的延伸。前文已经指出难以认定规避，这实际上限制了该条款的重要性。

第 58 至 60 条涉及国家在援助或协助、指挥和控制或者胁迫一个国际组织实施国际不法行为时可能承担的责任。这些条的规定与国家另一国行为承担责任的相关条款(关于国家责任的条款第 16 至 18 条)以及国际组织对另一组织的行为承担责任的相关条款(关于国际组织责任的条款第 14 至 16 条)相似。然而，第 58 和第 59 条规定，“国际组织的国家成员按照该组织的规则实施的行为”不会让该国负有该条规定的援助或协助、指挥和控制国际组织实施国际不法行为的“国际责任”。虽然各国在作为国际组织成员行事时仍保有其国际义务，因此有可能在作为成员行事时违反某项国际义务，但是协助组织开展运作的事实本身不会导致成员国的责任。

13. 司法实践中对条款的参考

涉及国际组织责任的实践很少，因为国际组织开展活动只是相对近期的事。国际组织一般不将其争端提交仲裁，并会在国内司法程序中援引豁免权。正如对本条款的评注所指出的那样，若干条款的制定仅“基于有限的实践”，在“编纂和逐渐发展之间更接近于后者”。然而，国际组织责任规则的必要性反映了其活动在国际社会中的重要意义。这也许可以解释为什么在归属问题方面，欧洲人权法院(大法庭)已在 *Behrami and Behrami* 诉法国案和 *Saramati* 诉法国、德国和挪威案(2007 年 5 月 2 日裁定)以及在 *Al-Jedda* 诉联合王国案(2011 年 7 月 7 日判决)中大量考虑了本条款，一些国家法院，尤其是联合王国上议院在 *Al-Jedda* 案 (2007

年 12 月 12 日)以及荷兰最高法院在 *Nuhanović* 案(2013 年 9 月 6 日判决)中也给予本条款很多考虑。

相关材料

A. 法律文书

《维也纳条约法公约》，维也纳，1969 年 5 月 23 日，《联合国条约汇编》，第 1155 卷，第 331 页。

《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》，维也纳，1986 年 3 月 21 日，[A/CONF.129/15](#) 号文件。

B. 判例

欧洲人权法院，*Behrami and Behrami* 诉法国案和 *Saramati* 诉法国、德国和挪威案，第 71412/01 号和第 78166/01 号裁定，2007 年 5 月 2 日。

欧洲人权法院，*Al-Jedda* 诉联合王国案，第 27021/08 号判决，2011 年 7 月 7 日。

大不列颠及北爱尔兰联合王国，上议院，女王(应 *Al-Jedda* 申请)诉国防大臣案，2007 年 12 月 12 日裁定，[2007] UKHL 58 号。

荷兰最高法院，荷兰诉 *Hasan Nuhanović* 案，第 12/03324 号判决，2013 年 9 月 6 日。

C. 文件

2011 年 12 月 12 日大会第 56/83 号决议(国家的国际不法行为责任)。

关于国际组织责任的条款草案及其评注。“国际法委员会第六十三届会议工作报告”，2011 年 4 月 26 日至 6 月 3 日及 7 月 4 日至 8 月 12 日([A/66/10](#) 和 Add.1)。

D. 学说

C. Ahlborn, “The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility”, *International Organizations Law Review*, vol. 8, 2011, pp. 397-482.

C. Ahlborn, “The Use of Analogies in Drafting the Articles on the Responsibility of International Organizations. An Appraisal of the ‘Copy-Paste Approach’”, *International Organizations Law Review*, vol. 9, 2012, pp. 53-66.

C.F. Amerasinghe, “Comments on the ILC’s Draft Articles on the Responsibility of International Organizations”, *International Organizations Law Review*, vol. 9, 2012, pp. 29-31.

J. d'Aspremont, "The Articles on the Responsibility of International Organizations: Magnifying the Fissures in the Law of International Responsibility", *International Organizations Law Review*, vol. 9, 2012, pp. 15-28.

N. Blokker and R.A. Wessel, "Introduction: First Views at the Articles on the Responsibility of International Organizations", *International Organizations Law Review*, vol. 9, 2012, pp. 1-6.

P. Bodeau-Livinec, "Les faux-semblants de la *lex specialis*: l'exemple de la résolution 52/247 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les limitations temporelles et financières de la responsabilité de l'ONU", *Revue belge de droit international*, vol. XLVII, 2013, pp. 117-136.

A. von Bogdandy and M. Steinbrück Platise, "ARIO and Human Rights Protection: Leaving the Individual in the Cold", *International Organizations Law Review*, vol. 9, 2012, pp. 67-76.

M. Forteau, "Régime général de responsabilité ou *lex specialis*?", *Revue belge de droit international*, vol. XLVII, 2013, pp. 147-160.

G. Gaja, "Note introductive de l'ancien rapporteur spécial", *Revue belge de droit international*, vol. XLVII, 2013, pp. 9-16.

G. Gaja, "The Relations Between the European Union and its Member States from the Perspective of the ILC Articles on Responsibility of International Organizations", *SHARES Research Paper 25*, 2013, available at www.sharesproject.nl

P. Jacob, "Les définitions des notions d'organe et d'agent retenues par la CDI sont-elles opérationnelles?", *Revue belge de droit international*, vol. XLVII, 2013, pp. 17-44.

Y. Kerbrat, "Sanctions et contre-mesures: risques de confusion dans les articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales", *Revue belge de droit international*, vol. XLVII, 2013, pp. 103-110.

P. Klein, "Les articles sur la responsabilité des organisations internationales: quel bilan tirer des travaux de la CDI?", *Annuaire français de droit international*, vol. LVIII, 2012, pp. 1-27.

M. Möldner, "Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 16, 2012, pp. 281-327.

O. Murray, "Piercing the Corporate Veil: The Responsibility of Member States of an International Organization", *International Organizations Law Review*, vol. 8, 2011, pp. 291-347.
