第六章

国际组织的责任

A．导言

192．委员会在第五十二届会议（2000 年）上，决定将“国际组织的责任”专题列入委员会长期工作方案。[74] 大会在 2000 年 12 月 12 日第 55/152 号决议第 8 段表示注意到委员会关于长期工作方案的这项决定，还注意到了委员会向大会提交的第五十二届会议工作报告所附的这一新专题的提纲。大会在 2001 年 12 月 12 日第 56/82 号决议第 8 段请委员会开始进行“国际组织的责任”专题的工作。

193．委员会在 2002 年第五十四届会议上，决定将这一专题列入工作方案，并任命乔治·加亚先生担任该专题特别报告员。[75] 在同届会议上，委员会设立了一个专题工作组。[76] 该工作组在其报告[77] 里简要审议了这一专题的范围、这一新项目与委员会在第五十三届会议上通过的国家对国际不法行为的责任条款草案[78] 的关系、行为归属问题、与成员国对归于国际组织的行为的责任有关的问题以及与国际责任的内容、责任的履行和争端的解决有关的问题。在第五十四届会议结束之前，委员会通过了工作组的报告。[79]

194．委员会在第五十五届会议（2003 年）和第五十六届会议（2004 年）上审议了特别报告员的第一次报告[80] 和第二次报告[81]。委员会已经暂时通过了第 1 至 7 条。[82]

B．本届会议审议这个专题的情况

195．委员会在本届会议上收到特别报告员的第三次报告（A/CN.4/553）。

196．按照委员会的建议，[83] 秘书处向各国际组织分发了委员会向大会提交的第五十二届会议工作报告中有关的一章，向它们征求评论和它们可能向委员会提供的任何有关材料。委员会还备有各国际组织和各国政府迄今为止发来的评论。[84]

197．特别报告员的第三次报告同以往的两次报告一样，沿用了国家对国际不法行为的责任条款的一般模式。该报告审议了那些条款第一部分第三章和第四章所处理的事项。因此，继第二次报告处理把行为归于国际组织的问题之后，第三次报告处理了国际组织违背国际义务行为的发生以及一国际组织对一国或另一国际组织的行为的责任问题。

---

[74] 见上文脚注 42。

[75] 《2002 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 461 至 463 段。

[76] 同上，第 462 段。

[77] 同上，第 465 至 488 段。

[78] 《2001 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 76 段。

[79] 《2002 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 464 段。

[80] 《2003 年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/532 号文件。

[81] 《2004 年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/541 号文件。

[82] 第 1 至 3 条是在第五十五届会议上暂时通过的（《2003 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 49 段），而第 4 至 7 条则是在第五十六届会议上暂时通过的（《2004 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 69 段）。关于第 1 至 7 条的案文，见下文 C 节。

[83] 见《2002 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 464 段和第 488 段，以及《2003 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 52 段。

[84] 关于从各国和各国际组织收到的评论，见《2004 年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/545 号文件和《2005 年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/547 和 A/CN.4/556 号文件。

198．特别报告员在第三次报告中提出了条款草案第8条至第16条：第8条（违背国际义务行为的发生）、[85] 第9条（对一国际组织为有效的国际义务）、[86] 第10条（违背国际义务行为在时间上的延续）、[87] 第11条（综合行为违背义务）、[88] 第12条（援助或协助实施国际不法行为）、[89] 第13条（指挥和控制国际不法行为的实施）、[90] 第14条（胁迫一国或另一国际组织）、[91] 第15条（以上各条的效力）、[92] 和第16条（向成员国和成员国际组织作出的决定、建议和授权）。[93]

199．条款草案第8条至第11条与国家对国际不法行为的责任条款第三章中的第12条至第15条相对应，涉及违背国际义务行为的发生、在行为发生时义务必须为有效的要求、违背义务行为在时间上的延续以及综合行为违背义务。[94] 特别报告员认为，国家对国际不法行为的责任条款具有普遍性，反映了明显适用于任何国际法主体违背国际义务行为的原则。因此，没有理由在这方面对国际组织采取不同的处理方式。但是，特别报告员认为在条款草案第8条中专门增加一款来处

---

[85] 条款草案第8条内容如下：

“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. 前款在原则上也适用于违背该组织的规则所规定义务的行为。”

[86] 条款草案第9条内容如下：

“第9条　对一国际组织为有效的国际义务

“除非行为发生时国际组织受一项国际义务的约束，否则该国际组织的行为不构成对该项国际义务的违背。”

[87] 条款草案第10条内容如下：

“第10条　违背国际义务行为在时间上的延续

“1. 一国际组织的非持续性行为违背一项国际义务时，该行为发生的时刻即为违背义务行为发生的时刻，即使该行为的影响继续存在。

“2. 一国际组织的持续性行为违背一项国际义务时，该行为持续进行并始终不符合该项国际义务的整个期间即为违背义务行为延续的时间。

“3. 如果一项国际义务要求一国际组织防止一特定事件的发生，则该事件发生的时刻即为违背义务行为发生的时刻，而该事件持续进行并始终不符合该项义务的整个期间即为违背义务行为延续的时间。”

[88] 条款草案第11条内容如下：

“第11条　综合行为违背义务

“1. 一国际组织通过被一并定义为不法的一系列作为和不作为违背国际义务的情势，发生于这种作为或不作为发生的时刻，该作为或不作为连同其他作为或不作为，足以构成不法行为。

“2. 在此种情况下，自该系列作为或不作为中的第一个作为或不作为开始，这些作为或不作为反复发生并始终不符合该项国际义务的整个期间，即为违背义务行为延续的时间。”

[89] 条款草案第12条内容如下：

“第12条　援助或协助实施国际不法行为

“援助或协助一国或另一国际组织实施该国或该组织的国际不法行为的国际组织应对其援助或协助行为负国际责任，如果：

“(*a*) 提供援助或协助的组织在知道该国际不法行为的情况下这样做；而且

“(*b*) 该行为若由提供援助或协助的组织实施会构成国际不法行为。”

[90] 条款草案第13条内容如下：

“第13条　指挥和控制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组织的国际不法行为的国际组织应对该行为负国际责任，如果：

“(*a*) 进行指挥和控制的组织在知道该国际不法行为的情况下这样做；而且

“(*b*) 该行为若由进行指挥和控制的组织实施会构成国际不法行为。”

[91] 条款草案第14条内容如下：

“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，该行为会是被胁迫国或国际组织的国际不法行为；而且

“(*b*) 进行胁迫的国际组织在知道该行为的情况下这样做。”

[92] 条款草案第15条内容如下：

“第15条　以上各条的效力

“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。”

[93] 条款草案第16条内容如下：

“第16条　向成员国和成员国际组织作出的决定、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前一组织自己直接实施即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前一组织自己直接实施即会构成国际不法行为的行为，或建议实施该行为，则前一组织应负有国际责任，但前提是：

“(*a*) 该行为符合前一组织的利益；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。”

[94] 《2001年……年鉴》，第二卷（第二部分），第76段。

理违背该国际组织规则所确立的义务的行为是有用的。

200．对于条款草案第 12 条至第 16 条，特别报告员解释说，它们与国家对国际不法行为的责任条款第四章中的第 16 条至第 19 条相对应。该章的条款考虑了一国应对援助或协助另一国、或指挥和控制另一国实施一国际不法行为，或对胁迫另一国实施一国际不法行为的行为负责任的情形和条件。[95] 特别报告员解释说，即使没有多少关于在这类情形下国际组织的国际责任的实践，也没有理由认为这方面的要求和处理方式应该与涉及国家责任的要求和处理方式有任何不同。他说，也许在某些情形下，一国际组织可能需要对其成员的行为负责任。这些情形看来不能直接归于国家对国际不法行为的责任条款第 16 条至第 18 条所包括的任何类别。它们涉及国际组织成员对国际组织文件的遵守。这些文件可能是具有约束力的决定，也可能是无约束力的建议或授权。为了涵盖这些情况，他拟议了条款草案第 16 条。

201．委员会在 2005 年 5 月 17 至 24 日举行的第 2839 次至第 2843 次会议上审议了特别报告员的第三次报告。委员会在 2005 年 5 月 24 日举行的第 2843 次会议上成立了一个工作组以审议条款草案第 8 条至第 16 条。委员会在 2005 年 5 月 25 日举行的第 2844 次会议上审议了该工作组的报告。

202．委员会在第 2843 次会议上将条款草案第 9 条至第 15 条提交起草委员会。在第 2844 次会议上，在工作组作出报告之后，委员会将条款草案第 8 条至第 16 条提交起草委员会。

203．委员会在 2005 年 6 月 3 日举行的第 2848 次会议上审议并通过了起草委员会关于条款草案第 8 条至第 16［15］条的报告（见下文 C.1 节）。

204．委员会在 2005 年 8 月 2 日和 3 日举行的第 2862 次和第 2863 次会议上通过了对上列条款草案的评注（见下文 C.2 节）。

[95] 同上。

C. 委员会迄今为止暂时通过的国际组织的责任条款草案案文

1．条款草案案文

205．委员会迄今为止暂时通过的条款草案案文转载如下。

国际组织的责任

第一部分

国际组织的国际不法行为

第一章

导言

第 1 条[96] 本条款草案的范围

1．本条款草案适用于一国际组织对国际法所指的不法行为负有的国际责任。

2．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。

第 2 条[97] 用语

为本条款草案的目的，“国际组织”一词是指根据条约或受国际法制约的其他文书建立的拥有自己的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。

第 3 条[98] 一般原则

1．一国际组织的每一国际不法行为均引起该国际组织的国际责任。

2．在下列情况下，一国际组织的作为或不作为构成国际不法行为：

(*a*) 依国际法，该行为可归于该国际组织；并且

(*b*) 该行为构成对该国际组织国际义务的违反。

[96] 见这一条的评注，《2003 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 54 段。

[97] 同上。

[98] 同上。

第二章[99]

将行为归于一国际组织

第 4 条[100] 将行为归于一国际组织的一般规则

1. 一国际组织的一个机关或代理人履行该机关或代理人的职能的行为，依国际法应视为该组织的行为，不论该机关或代理人相对于该组织而言具有何种地位。

2. 为第**1**款的目的，“代理人”一词包括该组织行事时所借助的官员和其他人或实体。[101]

3. 为确定该组织的机关和代理人的职能，应适用该组织的规则。

4. 为本条草案的目的，“该组织的规则”具体是指：组成文书、该组织按照这些组成文书通过的决定、决议和其他文件及该组织已确立的惯例。[102]

第 5 条[103] 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

一国的机关或一国际组织的机关或代理人在交由另一国际组织支配之后，其行为依国际法应视为后一国际组织的行为，只要该后一组织对该行为行使有效控制。

第 6 条[104] 逾越权限或违背指示

一国际组织的机关或代理人若以此种资格行事，其行为依国际法应视为该国际组织的行为，即使该行为逾越了该机关或代理人的权限或违背了指示。

第 7 条[105] 被一国际组织承认并当作自身行为的行为

按照前述各条草案不能归于一国际组织的行为，在并且只在该国际组织承认此行为并当作自身行为的情况下，依国际法应视为该国际组织的行为。

[99] 见这一章的评注，《2004 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第五章，C.2 节，第 72 段。

[100] 见这一条的评注（同上）。

[101] 第2款的位置可以在稍后阶段重新考虑，以期最终将所有术语的定义置于第 2 条内。

[102] 第4款的位置可以在稍后阶段重新考虑，以期最终将所有术语的定义置于第 2 条内。

[103] 见这一条的评注，《2004 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第五章，C.2 节，第 72 段。

[104] 同上。

[105] 同上。

第三章[106]

违背国际义务

第 8 条[107] 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. 第**1**款也适用于违背该国际组织的规则所确立的国际法义务的情况。

第 9 条[108] 对一国际组织为有效的国际义务

除非行为发生时国际组织受一项国际义务的约束，否则该国际组织的行为不构成对该项国际义务的违背。

第 10 条[109] 违背国际义务行为在时间上的延续

1. 一国际组织的非持续性行为违背一项国际义务时，该行为发生的时刻即为违背义务行为发生的时刻，即使该行为的影响继续存在。

2. 一国际组织的持续性行为违背一项国际义务时，该行为持续进行并始终不符合该项国际义务的整个期间即为违背义务行为延续的时间。

3. 如果一项国际义务要求一国际组织防止一特定事件的发生，则该事件发生的时刻即为违背义务行为发生的时刻，而该事件持续进行并始终不符合该项义务的整个期间即为违背义务行为延续的时间。

第 11 条[110] 综合行为违背义务

1. 一国际组织通过被一并定义为不法行为的一系列作为和不作为违背国际义务的情势，发生于这种作为或不作为发生的时刻，该作为或不作为连同其他作为或不作为，足以构成不法行为。

2. 在此种情况下，自该系列作为或不作为中的第一个作为或不作为开始，这些作为或不作为反复发生并始终不符合该项国际义务的整个期间，即为违背义务行为延续的时间。

[106] 这一章的评注见下文 C.2 节。

[107] 这一条的评注见同上。

[108] 同上。

[109] 同上。

[110] 同上。

第四章[111]

一国际组织对一国或另一国际组织行为的责任

第 12 条[112] 援助或协助实施国际不法行为

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对其援助或协助行为负国际责任，如果：

(*a*) 提供援助或协助的组织在知道该国际不法行为的情况下这样做；而且

(*b*) 该行为若由提供援助或协助的组织实施会构成国际不法行为。

第 13 条[113] 指挥和控制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国际不法行为的国际组织应对该行为负国际责任，如果：

(*a*) 进行指挥和控制的组织在知道该国际不法行为的情况下这样做；而且

(*b*) 该行为若由进行指挥和控制的组织实施会构成国际不法行为。

第 14 条[114] 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对该行为负国际责任，如果：

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

(*b*) 进行胁迫的国际组织在知道该行为的情况下这样做。

第 15 ［16］条[115] 向成员国和成员国际组织作出的决定、建议和授权

1．如果一国际组织通过一项具有约束力的决定，使一成员国或成员国际组织实施若由前一组织自己实施即会构成国际不法行为并使本身避免承担某项国际义务的行为，则前一组织负有国际责任。

2．一国际组织负有国际责任，如果：

(*a*) 该组织授权一成员国或成员国际组织实施若由前一组织自己实施即会构成国际不法行为并使本身避免承担某项国际义务的行为，或建议一成员国或成员国际组织实施此种行为；而且

(*b*) 该成员国或成员国际组织根据该项授权或建议实施有关行为。

3．无论有关行为对于上述决定、授权或建议所针对的成员国或成员国际组织是否构成国际不法行为，第**1**款和第**2**款均适用。

第 16 ［15］条[116] 本章的效力

本章不影响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。

2．委员会在第五十七届会议上通过的条款草案案文及其评注

206．委员会在第五十七届会议上暂时通过的条款草案案文及其评注转载如下。

第三章

违背国际义务

（1）本条款草案第 4 条至第 7 条处理将行为归于一国际组织的问题。条款草案第 3 条第 2 款规定，行为的归属是引起一国际组织国际不法行为的两个条件之一。另一个条件是，同一行为“构成对该组织国际义务的违反”。本章审查了这个条件。

（2）正如条款草案第 3 条第 2 款所说明的，一国际组织的行为可以由“作为或不作为”组成。如果一个国际组织负有采取某种积极行动的国际义务却没有这样做，其不作为即构成违背义务的行为。违背义务的行为也可以是与国际组织依国际法应该实施或不应该实施的行为不一致的行为。

（3）在很大程度上，本章中所包含的四个条款，就其实质内容和措辞方式来说，与国家对国际不法

[111] 这一章的评注见下文 C.2 节。

[112] 这一条的评注见同上。

[113] 同上。

[114] 同上。

[115] 同上。方括号内的数字指特别报告员第三次报告中对应条款的编号。

[116] 这一条的评注见下文 C.2 节。方括号中的数字指特别报告员第三次报告中对应条款的编号。

行为的责任条款第 12 条至第 15 条相对应。[117] 这些条款表述了看来适用于任何国际法主体违背国际义务行为的一般性原则。因此，几乎没有理由在本条款草案中采取不同的处理方式，但是各国际组织涉及本章所处理的各种问题的现有实践并不多。

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．第1款也适用于违背该国际组织的规则所确立的国际法义务的情况。

评　注

（1）第 1 款的措辞与国家对国际不法行为的责任条款第 12 条对应，[118] 只是将“国家”改为“国际组织”。

（2）对于国家，“国际义务”一词指国际法规定的义务，而“不论该义务的起源为何”。正如国家对国际不法行为的责任条款第 12 条的评注提到的，这是为了传达这样的意思，即“国际义务可能是由国际法的习惯法规则、条约或国际法律秩序内适用的一般原则确定的”。[119]

（3）国际组织的国际义务可能是对整个国际社会、一个或数个国家（无论是组织的成员还是非成员）、另一个或另一些国际组织以及任何其他国际法主体承担的义务。

（4）对一国际组织来说，义务可能多半来源于该组织的规则，本条款草案第 4 条第 4 款对此所下的定义是：“具体是指：组成文书、该组织按照这些组成文书通过的决定、决议和其他文件及该组织已确立的惯例”。源于组成文书的义务或源于以这些文书为依据的具有约束力的文件的义务的确是国际义务，这一点似乎无需说明；而由于组织规则所规定的义务具有实际重要性，所以最好消除对违背这些义务的行为也属于本条款草案范围的任何怀疑。第 2 款中的措辞提到“该国际组织的规则所确立的”义务，意指产生于该组织的规则的任何义务。

（5）人们可能会问，是否应将组织规则引起的所有义务都视为国际义务。组织规则的法律性质在一定程度上会引起争议。许多人认为，据条约而设立的组织的规则是国际法的一部分。[120] 有些作者认为，虽然国际组织是根据条约或受国际法制约的其他文书成立的，但是国际组织的内部法，一旦存在，就不属于国际法的一部分了。[121] 另一种意见得到了实践的支持，[122] 认为，已经实现高度一体化的国际组织应该属于特殊情况。还有一种看法得到委员会一些委员的赞同，认为应该根据组织规则的来

[117] 《2001 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 76 段。

[118] 同上，第 77 段。见有关评注，第 77 段。

[119] 同上，第 77 段（评注第（3）段）。

[120] “组织规则”是国际法的一部分这一理论在下列著作中得到具体的阐述：Matteo Decleva, *Il diritto interno delle Unioni internazionali* (Padua, Cedam, 1962) 和 Giorgio Balladore Pallieri, “Le droit interne des organisations internationales”, *Recueil des cours de l’Académie de droit international de La Haye, 1969-II*, vol. 127, 第 1 页。关于最近对这一观点的重申，见 Patrick Daillier 和 Alain Pellet, *Droit international public*, 7th ed. (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2002), 第 576–577 页。

[121] 下列作者维护这种观点：L. Focsaneanu, “Le droit interne de l’Organisation des Nations Unies”, *Annuaire français de droit international*, vol. 3 (1957), 第 315 页；P. Cahier, “Le droit interne des organisations internationales”, *Revue générale de droit international public*, vol. 67 (1963), 第 563 页和 J. A. Barberis, “Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale”, *Recueil des cours de l’Académie de droit international de La Haye, 1983-I*, vol. 179 (1993-I), 第 145 页起，详见第 222–225 页。对国际法和国际组织的内部法作出区分的做法还得到下列支持：Rudolf Bernhardt, “Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen”, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, vol. 12 (1973), 第 7 页。

[122] 人们可以援引欧洲共同体作为这类组织的典型例子，欧洲法院在 1964 年科斯塔诉意大利国家电力公司案中作了下列描述：

> “与普通的国际条约形成反差的情况是，《欧洲经济共同体条约》创设了它自己的法律体系，一旦该条约正式生效，这一法律体系就成为了成员国法律制度中不可分割的一部分，成员国的法院必须予以适用。
>
> “……通过创设不限期的共同体，拥有自己的体制、自己的人格、自己的法律行为能力和国际代表权，更加具体地说，拥有来源于主权限制或国家向共同体进行权力转让的真正权力，各成员国尽管只是在有限范围内限制了主权权力，却创造了一个对国民和自身具有约束力的法律机构。”

（第 6/64 号案，1964 年 7 月 15 日的判决，《欧洲法院汇编》，第十卷（1964 年），第 585 页）

源和主题作出区分，并且从国际法领域中剔除某些内容，例如某些行政管理条例。

（6）虽然就本草案来说，组织规则的法律性质问题远远达不到理论的高度，因为它影响的是在违背组织规则引起的义务行为的责任方面国际法原则的可适用性，但第 2 款并不试图对这个问题表示明确的看法。它只是试图指出：在组织规则引起的义务必须被视为一项国际法义务的情形下，本草案所表述的原则才适用。

（7）组织的规则可以对违背义务行为以及违背义务行为的发生问题拟订专门的处理办法。这一点不需要在第 8 条中说明，因草案的最后条款可以充分地涵盖这一点，其中指出关于草案所适用的任何事项可能存在特别规则。这些特别规则不一定凌驾本草案中所载述的原则之上。[123] 例如，就违背国际义务行为的发生来说，组织的一项特别规则不会影响一国际组织可能对一非成员国承担的义务遭到违背的情况。特别规则也不会影响来自较高层级来源的义务，而不论国际组织承担义务所针对的主体的身份为何。

（8）国家对国际不法行为的责任条款第 12 条的评注中解释过，第 1 款提到义务特性，这涉及“国际义务的各种不同的分类”。[124]

（9）一国际组织现有的义务可能以多种不同的方式与其成员国或成员国际组织的行为存在关联。例如，一国际组织可能已有防止其成员国实施若干行为的义务。在这种情况下，成员国的行为本身不会构成违背义务行为。违背义务行为在于该国际组织未能遵守其预防的义务。一国际组织的行为与其成员国的行为相结合的另一种可能情况是，该组织有义务实现某种结果，而不论必需的行为将由该组织自己还是由一个或多个成员国实施。欧洲法院在涉及以欧洲共同体及其成员国为一方、若干非成员国为另一方的关于建立合作的条约的议会诉理事会案中，确认了这种结合的情况。法院认为：

> 在这种情形下，由于《公约》没有明确规定任何的例外，共同体及其成员国作为非加太［非洲、加勒比和太平洋］国家共同对后加入的国家履行这些承诺引起的每一项义务，包括涉及财政援助的义务承担责任。[125]

第 9 条　对一国际组织为有效的国际义务

除非行为发生时国际组织受一项国际义务的约束，否则该国际组织的行为不构成对该项国际义务的违背。

评　注

由于似乎没有任何具体问题会影响国家对国际不法行为的责任条款第 13 条中所示原则对国际组织的适用，[126] 所以只在条款草案第 9 条的标题和案文中将“国家”一词改为“国际组织”。

第 10 条　违背国际义务行为在时间上的延续

1．一国际组织的非持续性行为违背一项国际义务时，该行为发生的时刻即为违背义务行为发生的时刻，即使该行为的影响继续存在。

2．一国际组织的持续性行为违背一项国际义务时，该行为持续进行并始终不符合该项国际义务的整个期间即为违背义务行为延续的时间。

3．如果一项国际义务要求一国际组织防止一特定事件的发生，则该事件发生的时刻即为违背义务行为发生的时刻，而该事件持续进行并始终不符合该项义务的整个期间即为违背义务行为延续的时间。

---

[123] 国际法协会在这方面指出：“对一国际组织的国际不法行为的定性由国际法制约。这种定性不受该国际组织内部法律秩序将同一行为定性为合法行为的影响”（“国际组织问责问题委员会最后报告”(经第 1/2004 号决议通过)，第三部分，第一节，*Report of the Seventy-First Conference, Berlin, 16–21 August 2004*（见上文脚注 36），第 199 页）。这一段的出发点似乎是推定有关国际组织的规则不是国际法的一部分。

[124] 《2001 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 77 段（评注第（11）段）。

[125] C-316/91 号案。1994 年 3 月 2 日的判决，《年欧洲法院汇编》，1994-I，第 625 页，详见第 661 至 662 页。

[126] 《2001 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 77 段。另见有关评注，第 77 段。国际法协会在柏林通过的第 1/2004 号决议也采用了类似的措辞：“除非行为发生时国际组织受一项国际义务的约束，否则该组织的行为不构成对该项国际义务的违背。”

评　注

条款草案第 9 条评注中的考虑因素同样适用于条款草案第 10 条的情况。该条案文与国家对国际不法行为的责任条款第 14 条的案文对应，[127] 只是将“国家”一词改为“国际组织”。

第 11 条　综合行为违背义务

1．一国际组织通过被一并定义为不法行为的一系列作为和不作为违背国际义务的情势，发生于这种作为或不作为发生的时刻，该作为或不作为连同其他作为或不作为，足以构成不法行为。

2．在此种情况下，自该系列作为或不作为中的第一个作为或不作为开始，这些作为或不作为反复发生并始终不符合该项国际义务的整个期间，即为违背义务行为延续的时间。

评　注

条款草案第 9 条评注中提出的评论也适用于条款草案第 11 条的情况。这一条与国家对国际不法行为的责任条款第 15 条对应，[128] 只是在第 1 款中将“国家”一词改为“国际组织”。

第四章

一国际组织对一国或另一国际组织行为的责任

（1）国家对国际不法行为的责任条款第 16 条至第 18 条 [129] 考虑到一国援助或协助、指挥和控制，或胁迫另一国实施一国际不法行为的情况。针对国际组织，可以设想与此类似的情况。例如，一国际组织可能会援助或协助一国或另一国际组织实施一国际不法行为。就国际责任来说，没有任何理由需要对一国际组织援助或协助一国或另一国际组织的情况与一国援助或协助另一国的情况加以区分。因此，即使涉及国际组织的实践的情况很有限，在本条款草案中载列与国家对国际不法行为的责任条款第 16 条至第 18 条类似的条款也是有一些道理的。

（2）关于国家对国际不法行为的责任的有关条款是基于这样的前提，即援助或协助、指挥和控制以及胁迫均不影响将行为归于被援助或协助、受指挥或控制或者受胁迫的国家。正是这个国家实施了国际不法行为，但是在胁迫的情形下，不法性可以排除；而另一国家不是对实际实施不法行为承担责任，而是对促成该行为的实施承担责任。

（3）一国际组织与其成员国或成员国际组织之间的现有关系使得前一组织还能在国家对国际不法行为的责任条款第 16 条至第 18 条没有设想到的情形下影响其成员的行为。有些国际组织有权作出对其成员有约束力的决定，而大部分的组织可能只是通过不具约束力的文件影响其成员的行为。本章也将审查这类与国家间关系不相同的关系在国际组织的责任方面可能带来的后果。

（4）一国际组织对一国行为的国际责任问题已经在各国际法庭或其他机构审理若干案件的过程中讨论过，但由于缺乏属人管辖权，这些法庭或机构并没有对此进行审查。特别应当提到下列案件：欧洲人权委员会审理的 M.& Co. 案 [130]；欧洲人权法院审理的坎托尼案 [131]、马修斯案 [132] 和胜利航运公司案 [133] 以及人权事务委员会审理的 H.v.d.P. 案 [134]。在后面这个案件中，关于欧洲专利局行为的一份信函被认为不可受理，因为该行为“绝对不能够被解释

[127] 《2001 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 77 段，及有关评注，第 77 段。

[128] 同上，及有关评注，同上。

[129] 同上。

[130] M. & Co. 诉德意志联邦共和国案，诉请书编号 13258/87，1990 年 2 月 9 日的决定，欧洲人权委员会，《裁决和报告》，第 64 卷，第 138 页。

[131] 坎托尼诉法国案，诉请书编号 17862/91，1996 年 11 月 15 日的判决，欧洲人权法院，《判决和裁决汇编》，1996-V，第 1614 页。

[132] 马修斯诉联合王国案，诉请书编号 24833/94，大法庭，1999 年 2 月 18 日的判决，欧洲人权法院，《判决和裁决汇编》，1999-I，第 251 页。

[133] 胜利航运有限责任公司诉奥地利、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，诉请书编号 56672/00，大法庭，2004 年 3 月 10 日的裁决，欧洲人权法院，《判决和裁决汇编》，2004-IV，第 335 页。

[134] H. v. d. P. 诉荷兰案，第 217/1986 号来文，1987 年 4 月 8 日的裁决，《大会正式纪录，第四十二届会议，补编第 40 号》（A/42/40），第 185 页。

为属于荷兰或《公民及政治权利国际公约》及其任择议定书的任何其他缔约国的管辖范围”。[135]

（5）若干案件涉及欧洲共同体与其成员国之间的关系。在 M. & Co. 案中，欧洲人权委员会认为：

委员会首先回顾，因不具有属事管辖权，它不能审查欧洲共同体机关审理的诉讼或作出的决定……但是，这并不意味着通过给予欧洲法院判决的执行权，德国主管当局的行为就等同于共同体的机关，并在那样的程度上超出由公约机关行使控制的范围。[136]

（6）世贸组织的一个专家小组最近在《欧洲共同体——保护农产品和食品的商标和地理标识》中认可了一项不同的意见，其中：

接受欧洲共同体对于什么是其独特国内宪法安排的解释，其独特国内宪法安排即共同体的法律一般不是通过共同体一级的当局而是通过各个成员国的当局执行，在这种情形下，国内机关“事实上是作为共同体的机关行事，按照世贸组织的法律和一般国际法，共同体将为此类行为承担责任”。[137]

这个做法意味着将欧洲共同体和其成员国之间的关系作为了一个例外，从而在欧洲共同体的文件对一成员国有约束力的情形下，国家当局将被视为以共同体机关的名义行事。

（7）最近，这个问题在*博斯普鲁斯航空旅游和贸易股份公司*案中被摆到了欧洲人权法院面前。法院在有关本案可受理性的裁决中说，它将在诉讼的稍后阶段审查以下问题：

当爱尔兰声称它不得不采取行动，促进直接有效而且必须履行的《欧共体［欧洲共同体］条例》得到实施，那么受指责的那些行为可否视为属于《［保护人权与基本自由］公约》第 1 条所指的爱尔兰国家的管辖范围。[138]

法院的大法庭在 2005 年 6 月 30 日以一致意见对案情作出的判决中，认为：

在本案中，毋庸争议，原告所起诉的行为，即扣押其出租的飞机一段期间的行为，是由被告国在爱尔兰运输部长在作出一项决定后在其境内实行的。在这种情形下，原告公司，作为受指责的行为的对象，属于爱尔兰国的“管辖”范围，因此，其有关该行为的起诉无论基于属地、属人还是属事的理由，均与本公约的条款相符。[139]

为了本章的目的，在司法发展的目前阶段，最好不要假定已经存在一项这样的特别规则，即在执行欧洲共同体一项有约束力的文件时，各国家当局是以欧洲共同体机关的名义行事。

第 12 条　援助或协助实施国际不法行为

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对其援助或协助行为负国际责任，如果：

(*a*) 提供援助或协助的组织在知道该国际不法行为的情况下这样做，而且

(*b*) 该行为若由提供援助或协助的组织实施会构成国际不法行为。

评　注

将与国家对国际不法行为的责任条款第 16 条对应的条款适用于一国际组织[140] 不会引起问题。[141] 条款草案第 12 条只作了少许改动：提到一国援助或协助另一国的情况的文字作了修改，改为一国际组织援助或协助一国或另一国际组织；因此，在案文的其余部分也作了一些相应的改动。

---

[135] 同上，第 186 页（第 3.2 段）。

[136] M. & Co. 诉德国案（见上文脚注 130），第 144 页。

[137] 世贸组织,《欧洲共同体——保护农产品和食品的商标和地理标识：美国的投诉》，专家组报告，2005 年 3 月 15 日（WT/DS/174/R），第 7.725 段。

[138] *博斯普鲁斯航空旅游和贸易股份公司诉爱尔兰案*，诉请书编号 45036/98，2001 年 9 月 13 日的裁决（未出版），A 段。

[139] 同上，大法庭，2005 年 6 月 30 日的裁决，欧洲人权法院，《判决和裁决汇编》，2005-VI，第 137 段。

[140] 《2001 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 77 段。见有关的评注，第 77 段。

[141] 国际法协会柏林决议指出：“国际组织在援助或协助一国或另一国际组织实施该国或该另一国际组织的国际不法行为的时候，前一国际组织也存在国际不法行为”（*Report of the Seventy-First Conference, Berlin, 16–21 August 2004*（见上文脚注 36），第 200–201 页）。这一案文没有指明第 12 条 (*a*) 款和 (*b*) 款下所载列的条件。

第 13 条　指挥和控制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国际不法行为的国际组织应对该行为负国际责任，如果：

(*a*) 进行指挥和控制的组织在知道该国际不法行为的情况下这样做；而且

(*b*) 该行为若由进行指挥和控制的组织实施会构成国际不法行为。

评　注

（1）条款草案第13条的案文与国家对国际不法行为的责任条款第17条对应，[142] 改动之处与条款草案第12条评注中所说明的类似。因此，进行指挥和控制的国家已经改为进行指挥和控制的国际组织；而且，在提到被指挥和控制的实体的地方，“一国”一词已经改为“一国或另一国际组织”。

（2）如果人们认为，驻科索沃部队（驻科部队）是一国际组织，便可根据法国政府在国际法院审理的*使用武力的合法性*案中发表的初步反对意见得出这一据称有两个国际组织指挥和控制一不法行为之实施的例子，法国政府在其中认为：“北约负责‘指挥’驻科部队，而联合国负责‘控制’该部队。”[143] 这里可能设想了一种联合进行指挥和控制的情况。

（3）在一国际组织与其成员国和成员国际组织之间的关系中，“指挥和控制”的概念也许可以扩大到包括一国际组织作出对其成员具有约束力的决定的情况。国家对国际不法行为的责任条款第 17 条的评注解释说，“第 17 条只限于统治国实际指挥和控制违背附属国国际义务的情况”，[144] 以至于“‘控制’一词指支配不法行为的实施，而不仅仅是实行监督，更不只是影响或表示关注”，[145] 而且“‘指挥’一词的含义不仅包含煽动或暗示，而且要实际指挥一项行动。”[146] 如果人们根据上面这段文字解释这项规定，那么在某些情况下，一国际组织作出具有约束力的决定可能确定在国际不法行为的实施中的指挥或控制形式。所作的假定是，作为决定所针对对象的国家或国际组织无自由裁量权采取既遵守该决定又不会构成国际不法行为的行为。

（4）如果将采用有约束力的决定视为条款草案第 13 条范围内的进行指挥和控制的一种形式，这项规定就会同本条款草案的第 15 条重叠。这种重叠只是部分重叠；在这里，我们只需指出，条款草案第 15 条还包括了具有约束力的决定要求一成员国或成员国际组织采取对该国或该国际组织来说并非不合法的行为。总之，条款草案第 13 条和第 15 条之间可能的重叠不会造成任何不一致，因为这两条虽然各有不同的条件，但都认为，作出对其成员国或成员国际组织有约束力的决定的国际组织应该负有国际责任。

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对该行为负国际责任，如果：

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

(*b*) 进行胁迫的国际组织在知道该行为的情况下这样做。

评　注

（1）条款草案第14条的案文与国家对国际不法行为的责任条款草案第18条对应，[147] 改动之处与条款草案第 12 条评注中所说明的类似。提到胁迫国的文字已经改为提到胁迫国际组织的文字；而且，被胁迫的实体不一定是一国家，也可能是一国际组

[142] 《2001年……年鉴》，第二卷（第二部分），第77段。另见有关评注，第 77 段。

[143] 《国际法院书状》，*使用武力的合法性案（塞尔维亚和黑山诉法国）*，法兰西共和国的初步反对意见（2000 年 7 月 5 日），第 33 页，第 46 段。对北约和驻科部队之间的关系的类似看法，见 Alain Pellet, “L’imputabilité d’éventuels actes illicites: responsabilité de l’OTAN ou des États membres”, 载 C. Tomuschat 编，*Kosovo and the International Community: A Legal Assessment* (The Hague, Kluwer Law International, 2002)，第 193 页起，详见第 199 页。

[144] 《2001年……年鉴》，第二卷（第二部分），第77段（评注第（6）段）。

[145] 同上（第 17 条评注第（7）段）。

[146] 同上。

[147] 同上。另见有关评注，第 77 段。

织。其标题也从“胁迫另一国”改为“胁迫一国或另一国际组织”。

（2）在一国际组织与其成员国或成员国际组织的关系中，只有在例外情况下，该前一国际组织作出的有约束力的决定才有可能引起胁迫。国家对国际不法行为的责任条款草案第 18 条的评注着重指出：

为了第 18 条的目的，胁迫与第 23 条所指的不可抗力具有同样的基本特性。只有迫使被胁迫国意志屈服，除了顺从胁迫国的意愿之外别无选择的行为，才属于这里所指的胁迫。[148]

（3）但是，如果一国际组织在通过具有约束力的决定时，被认为对成员国或成员国际组织实行了胁迫，那么条款草案第 14 条和第 15 条就会发生重叠。这种重叠只是部分重叠，因为这两个条款规定了不同的条件，尤其因为条款草案第15条规定，成员国或成员国际组织实施的行为对该国或该组织而言，不一定是不合法行为。在发生重叠的情形下，一国际组织可能被视为应该根据条款草案第 14 条或条款草案第 15 条中任何之一承担责任。这不会引起任何不一致的情况。

第 15 ［16］条　向成员国和成员国际组织作出的决定、建议和授权

1．如果一国际组织通过一项具有约束力的决定，使一成员国或成员国际组织实施若由前一组织自己实施即会构成国际不法行为并使本身避免承担某项国际义务的行为，则前一国际组织负有国际责任。

2．一国际组织负有国际责任，如果：

(*a*) 该组织授权一成员国或成员国际组织实施若由前一组织自己实施即会构成国际不法行为并使本身避免承担某项国际义务的行为，或建议一成员国或成员国际组织实施此种行为；而且

(*b*) 该成员国或成员国际组织根据该项授权或建议实施有关行为。

3．无论有关行为对于上述决定、授权或建议所针对的成员国或成员国际组织是否构成国际不法行为，第1款和第2款均适用。

评　注

（1）国际组织是独立于组织成员的国际法主体，这一事实使得国际组织有可能试图影响其成员，以便通过这些成员实现该组织不能直接以合法方式实现的结果，而且也可以规避其某项国际义务。奥地利代表团曾在第六委员会的辩论中指出：“……国际组织不应当因为‘将行为外包给’其行为者而逃避责任。”[149]

（2）知识产权组织的法律顾问审议了一国际组织要求一成员国实施一项国际不法行为的情况，提出了这样的书面意见：

如果成员国按照国际组织请求采取的某一行为似乎违背了成员国和国际组织的国际义务，根据国际法也应认为国际组织负有责任。[150]

（3）当成员国或成员国际组织的行为不会违背国际义务的时候，规避责任的机会便可能较高，例如因为归避国际义务的国际组织受到与非成员国缔结的条约的约束，而同一条约不会对该组织的成员产生效力。

（4）国际组织不一定要有规避义务的具体意图。因此，当一国际组织要求其成员采取某一行为，而这意味着规避该组织的一项国际义务时，该组织便不能通过表明它没有规避义务的意图来逃避其责任。

（5）就有约束力的决定来说，第1款并没有规定这样的先决条件，即若要使国际组织产生国际责任，所需行为必须由成员国或成员国际组织实施。由于成员一般须遵守有约束力的决定，第三方受害的可能性便会很高。因此，似乎应该认定该组织已经有

[148] 同上（评注第（2）段）。

[149] 《大会正式记录，第五十九届会议，第六委员会》，第 22 次会议（A/C.6/59/SR.22），第 24 段。

[150] 从各国政府和国际组织收到的评论和意见，《2005年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/556 号文件，第 N.5 节。

责任，从而允许会受害的第三方甚至在该行为实施以前就寻求救济。此外，如果国际责任的门槛提高，国际组织就必须避免将其各个成员置于困窘的位置，要么违背决定所规定的义务，要么引起所属国际组织的国际责任，同时也有可能引起自己的责任。

（6）对于是否执行一国际组织通过的约束性决定，成员国或成员国际组织可获得自由裁量权。在就博斯普鲁斯航空旅游和贸易股份公司案的案情部分作出的判决中，欧洲人权法院审议了欧洲共同体成员国在执行共同体约束性文件时的行为，并评论说：

按照本公约，[一]国应对其严格的国际法律义务以外的一切行为负完全责任。众多的公约案例……证实了这一点。每一案例（特别是，坎托尼案，第1626页，第26段）均涉及法院审查共同体法律规定的国家自由裁量权的行使。[151]

（7）第1款假定，遵守国际组织有约束力的决定必然引起对该国际组织国际义务的规避。丹麦代表团代表北欧五国在第六委员会中发言时指出：

……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’，因此使其单独对某一行为负责不合理。[152]

反之，如果该决定允许成员国或成员国际组织运用某些自由裁量权以决定采取不会导致规避责任的备选途径，只有当实际发生了规避义务的行为时，作出决定的国际组织才会产生国际责任，正如第2款所说的那样。

（8）第2款审议了国际组织为了规避其某项国际义务而建议其成员国或成员国际组织实施某一行为或授权一成员国或成员国际组织实施该行为的情况。建议和授权的效力可能不同，尤其视有关组织而定。提到两种类型行为的文字是为了涵盖一国际组织的所有没有约束力但能够影响其成员国或成员国际组织之行为的一切文件。

（9）要产生国际责任，第2款中的第一个条件就是，国际组织授权实施一项对该组织而言为非法的行为，而且该行为能使该组织规避其某项国际义务。因为有关的建议或授权没有约束力，不会促使符合该建议或授权的行为发生，所以第2款列出的另一个条件是 (*a*) 项中所阐述的，建议或授权实施的行为最终得到实施。

（10）此外，正如 (*b*) 项所述，有关行为必须“根据该授权或建议实施”。这个条件意味着要对建议或授权在决定成员国或成员国际组织之行为方面实际发挥的作用进行一项情境分析。

（11）不应该不合理地依照建议或授权。如果，比方说自从采纳建议或通过授权以来，情况发生了重大的变化，致使建议过时，不再适用于当前的情况，那么作出建议或授权的国际组织的责任就不会发生。

（12）虽然作出授权或建议的国际组织如果要求实施的行为是为规避它的某项义务，就应该为此负责，但是该组织显然不用为授权或建议所针对的成员国或成员国际组织可能实施的任何其他违背义务行为负责。在这个意义上，联合国秘书长于1996年11月11日给卢旺达总理的一封信函中所说的下列一段话似乎是准确的：

……就“绿松石行动”而言，尽管该行动得到安全理事会的“授权”，但该行动本身却是在国家的指挥和控制之下进行的，并不是一项联合国的行动。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。[153]

（13）第3款表明，条款草案第15条同条款草案第12条至第14条不同，它并没有将作出有约束力之决定，或者授权或建议作出此类决定的国际组织的国际责任建立在该决定、授权或建议所针对的成员国或成员国际组织的行为的不法性基础上。正如条款草案第13条和第14条的评注所指出的，当行为属非法而其他条件也符合的时候，这两个条款中所涵盖的情况与条款草案第15条所适用的情况就有可能重叠。但是，其结果只会是存在据以认定国际组织应负责任的可以相互替代的基础。

---

[151] 博斯普鲁斯航空旅游和贸易股份公司诉爱尔兰案，2005年6月30日的裁决（见上文脚注139），第157段。

[152] 《大会正式记录》（见上文脚注149），第66段。

[153] 未发表的信函。“绿松石行动”是由安全理事会第929（1994）号决议确定的。

第 16 条　本章的效力

本章不影响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。

评　注

条款草案第 16 条是涉及整章的“不损害”条款。它与国家对国际不法行为的责任条款第 19 条对应。[154] 后者是为了确保“在这些条款的其他规定下，实施有关行为的国家或任何其他国家的国际责任”不受影响。条款草案第 16 条中已经增添了提到国际组织的文字。此外，由于实施不法行为的国家的国际责任已经载于国家对国际不法行为的责任的有关条款而不是本条款中，故这一条款的措辞较为笼统。

[154] 《2001 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 77 段，及有关评注，第 77 段。