



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3日至8月11日，日内瓦

关于国际组织的责任的第四次报告*

特别报告员乔治·加亚

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	2
二. 解除行为不法性的情况.....	5-52	2
A. 一般评论.....	5-8	2
B. 同意.....	9-14	4
C. 自卫.....	15-20	5
D. 对一国际不法行为采取的反措施.....	21-25	7
E. 不可抗力.....	26-32	8
F. 危难.....	33-34	11
G. 危急情况.....	35-46	11
H. 对强制性规范的遵守.....	47-49	16
I. 援引解除行为不法性的情况的后果.....	50-52	17

* 特别报告员感谢 Stefano Dorigo (比萨大学, 博士生)、Paolo Palchetti (马切拉塔大学, 副教授) 和 Antonios Tzanakopoulos (纽约大学, 法学硕士) 对撰写本报告所提供的帮助。



一. 引言

1. 国际法委员会在其第五十五、五十六和五十七届会议上暂时通过了关于“国际组织的责任”专题的十六条条款草案。¹ 条款草案分为四章，其标题如下：“导言”（第 1 至 3 条）、“将行为归于一国际组织”（第 4 至 7 条）、“违背国际义务”（第 8 至 11 条）和“一国际组织对一国或另一国际组织行为的责任”（第 12 至 16 条）。
2. 迄今通过的条款草案和委员会提出的问题引起各国（主要在第六委员会辩论中）和国际组织的若干评论。在前几份报告提及的书面评论印发后，若干进一步评论收录于文件 A/CN.4/556。在特别报告员提交本报告前，又收到了比利时政府、国际刑事警察组织、禁止化学武器组织和世界银行的最新书面评论。
3. 本报告将述及就委员会尚未讨论的问题所表达的观点，而委员会已经通过的条款草案的评注将在委员会订正现行条款草案时审议。
4. 本报告第二节论述解除行为不法性的情况，第三节则述及国家对国际组织行为的责任。

二. 解除行为不法性的情况

A. 一般评论

5. 同前几次报告一样，本分析报告遵循关于国家对国际不法行为的责任的条款的一般格式。上述条款第一部分第五章在“解除行为不法性的情况”标题下载有八项条款。² 本条款草案第一部分第五章准备采用同一标题。
6. 一些评论者指出，关于国家责任的条款将若干不同情况归入第一部分第五章，尤其是没有在正当理由和宽宥理由之间加以区分。³ 如果作出这种区分，第一类别将归纳根本排除不法性的情况，而其他情况的效果较为有限，只在例外情况下才形成解除责任的理由。建议据此作出的区分可能对举证问题有一定的相关性。然而，正当理由不宜列为解除行为不法性的情况，因为这将排除任何违反国

¹ 暂时通过的条款草案案文抄录于《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。

² 《大会正式记录，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。

³ V. Lowe, “Precluding Wrongfulness or Responsibility: A Plea for Excuses”, *European Journal of International Law*, vol. 10(1999), P. 405; A. Gattini, “Smoking/No Smoking: Some Remarks on the Current Place of Fault in the ILC Draft Articles on State Responsibility”, 同上, p. 397 at p. 401; I. Johnstone, “The Plea of ‘Necessity’ in International Legal Discourse: Humanitarian Intervention and Counter-terrorism”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 43(2005), p. 337 at pp. 349-356.

际义务的行为。因此，关于国家责任的条款没有采纳建议作出的区分。虽然评注确实用“正当理由”和“宽宥理由”两词阐述解除行为不法性的情况，⁴ 但根据第 20 条的评注：

“……必须划分对特定情况或特定行为的同意和对基本义务本身的同意。”⁵

仅第一类型的同意被视为解除行为不法性的情况。委员会似乎最好在现行条款草案中采取同一处理办法，因为国际组织责任问题在这方面不具特殊性。

7. 同对国家责任的解决办法保持一致的同样理由表明，本条款草案不应采纳没有在国家责任条款中得到突出体现，但同样适用于国家和国际组织的解除不法性情况。

8. 国际组织的被迫行为就是这样一例。由于要同有关国家责任的案文保持一致，因此最好不将此列为排除行为不法性的情况，⁶ 虽然现行第 14(a) 条草案建议免除受强迫的国家或国际组织的国际责任，认为

“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。”⁷

该项除并列提及国际组织和国家外，案文同关于国家对国际不法行为的责任的第 18(a) 条完全相同。后述条款还含有将胁迫视为解除行为不法性的情况的含意，但关于国家责任的条款没有具体列举这种情况。⁸ 本条款草案没有必要在这方面同有关国家责任的条款有所不同。

⁴ 例如，第五章导言评注第 2 段。《大会正式记录，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.2 节，第 169 页，第 2 段。

⁵ 同上，第 174 页，第 2 段。

⁶ 俄罗斯联邦认为，国家或国际组织的强迫行为可能造成排除行为不法性的情况(A/C.6/60/SR.12, 第 70 段)。Dugard 先生在委员会主张在有关国家责任的条款中，把胁迫列为排除行为不法性的情况(《1999 年国际法委员会年鉴》，第一卷，第 178 页，第 2592 次会议，第 22 至 23 段)。D. Sarooshi, *International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers* (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 51 认为，当一国际组织“真诚谋求行使法定管制权，防止实施违法行为，但一国对该组织的控制结果造成实施该行为时”，才可能存在排除行为不法性的情况。白俄罗斯表达的观点在下章阐述将更为适宜。该国认为“在某些情况下，宜于免除国际组织对国际不法行为的责任，规定成员国承担集体责任，特别是对资源有限并且成员国较少的国际组织而言，因为每个成员国对这类组织各项活动的控制程度都很高”(A/C.6/60/SR.12, 第 52 段)。

⁷ 《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。

⁸ 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。

B. 同意

9. 同意在提及的解除行为不法性的情况中居于首位。对有关条款（第 20 条）的评注解释称，这“反映了关于同意的国际法基本原则”。⁹ 这项原则既适用于国家，也适用于国际组织。

10. 国际组织可以对一国或一国际组织的行为表示同意。一组织对一国表示同意不属于本条款草案的范畴，因为如果是这样，国家的责任就会因得到同意而解除。这里需要考虑的是对一国际组织实施某种行为所表示的同意。

11. 同国家一样，国际组织履行若干职能，如果一国或一国际组织对此不予同意，这些职能就会产生国际责任。最经常发生的相关情况是，国家同意国际组织在其领土上行使职能。

12. 请国际组织核查选举进程是比较经常出现的例子，表明国家对一组织表示同意，使其能够行使本来会构成干涉国家主权的职能。¹⁰

13. 在印度尼西亚部署亚齐监测团的行动提供了国家对一国际组织和几个国家给予同意的最新案例。该特派团是 2005 年 9 月 15 日印度尼西亚政府向欧洲联盟、五个东南亚国家联盟国家（文莱达鲁萨兰国、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国）以及挪威和瑞士发出正式邀请¹¹ 后派出的。

14. 似乎没有任何理由区分同意构成解除国家行为不法性条件的条件和适用于国际组织的条件。因此，宜只对有关国家对国际不法行为的责任的第 20 条¹² 作出必要的文字修改。根据上述意见，拟议案文如下：

第 17 条

同意

一国或一国际组织以有效方式表示同意另一国际组织实施某项特定行为时，该特定行为的不法性在与该国或前述组织的关系上即告解除，但以该行为不逾越该项同意的范围为限。

⁹ 同上，第四章，E.2. 节，第 173 页，评注，第 1 段。

¹⁰ 关于同意在核查选举进程职能方面所起的作用，见联合国秘书长关于提高定期真正选举原则的效率的报告(A/49/675)，第 16 段。R. Sapienza 进行的最新调查见“Considerazioni sulle attività di assistenza e monitoraggio elettorale dell'ONU”，*Rivista di diritto internazionale*, vol. 88 (2005), p. 647。

¹¹ 印度尼西亚政府 2005 年 7 月 12 日发出的邀请可参见 2005 年 9 月 9 日欧洲联盟理事会联合行动 2005/643/CFSP 序言部分第三段，《欧洲联盟公报》，2005 年 9 月 10 日，L234, p. 13。

¹² 《大会正式记录，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。

C. 自卫

15. 虽然《联合国宪章》第五十一条仅在涉及一个国家受到武力攻击的情况下提及自卫，但一个国际组织也可能发现自己的情况与国家相同，这绝非不可想象。联合国法律事务厅的一份备忘录视此为理所当然，备忘录是这样说的：

“使用武力自卫是联合国部队为维持集体和单独防卫的固有权利。”¹³

如果一个国际组织成了武力攻击的对象而不能作出合法反应（不一定要通过使用武力），¹⁴ 这的确有些奇怪。¹⁵

16. 有人认为，在刚果的联合国部队对比利时雇佣军的攻击作出反应时，可以援引自卫，因而不造成自己的国际责任。¹⁶ 关于联合国保护部队，加拿大外交和国际贸易部法律司的一份备忘录认为：

“‘自卫’完全可以包括保卫安全地区及其中的平民。”¹⁷

17. 规定维持和平部队任务的案文中经常提及自卫。例如，对于联合国驻塞浦路斯维持和平部队（联塞部队），秘书长说：

“联塞部队士兵不应首先使用武力。只有在自卫的情况下才允许使用武力。”¹⁸

随着时间的推移，维持和平部队与执行和平部队的任务规定中自卫的实际含义已经变宽。联合国秘书长最初主张：

“对紧急部队而言，合理的定义似乎已经确立，这里适用的规则是，参加行动的人员绝不可首先使用武力，但有权以武力回应武力攻击，包括

¹³ 1993年7月19日备忘录第6段，《联合国法律年鉴》（1993年），第372页。

¹⁴ 这一点见 J. Salmon, “Les circonstances excluant l’ illicéité”, in: K. Zemanek and J. Salmon, Responsabilité internationale (Paris: Pedone, 1988), p. 89 at p. 169.

¹⁵ 有些作者认为联合国和其他国际组织成为武力攻击的对象时可以自卫，见 M. H. Arsanjani, “Claims Against International Organizations: Quis custodiet ipsos custodes?”, The Yale Journal of World Public Order, vol. 7 (1980-81), p. 131 at p. 176; P. Klein, La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens (Bruxelles: Bruylant/Editions de l’ Université de Bruxelles, 1998), p. 421; K. Schmalenbach, Die Haftung Internationaler Organisationen im Rahmen von Militäreinsätzen und Territorialverwaltungen (Frankfurt am Main etc.: Peter Lang, 2004), pp. 264-265; M. C. Zwanenburg, Accountability under International Humanitarian Law for United Nations and North Atlantic Treaty Organization Peace Support Operations (Leiden diss., 2004), p. 17.

¹⁶ 这种观点见 J. Salmon, “Les accords Spaak-U Thant du 20 février 1965”, Annuaire français de droit international, vol. 11 (1965), p. 468 at p. 482.

¹⁷ The Canadian Yearbook of International Law, vol. 34 (1996), p. 388 at p. 389.

¹⁸ S/5653 (1964年11月11日)，第16段。

试图以武力使其撤离根据大会授权、在大会决议范围内采取行动并奉指挥官之命占领的阵地。”¹⁹

威胁、挑战和改革问题高级别小组最近的一项评估说：

“维持和平特派团……无疑有权使用武力进行自卫，而且人们普遍公认这一权力包括‘特派团的防卫’”。²⁰

虽然维持和平部队与执行和平部队的任务各不相同，但提及自卫则证实，自卫构成解除不法性的情况。有关条款似乎设想的是对于主要是由国家和国际组织之外的实体向联合国部队发动的攻击作出回应，但这并不影响这个结论。²¹ 没有根据武力攻击的来源作任何区分。

18. 援引自卫不应仅限于联合国。其他一些组织也部署军队或参与领土管理。自卫在多大程度上可以作为解除一国际组织所采取行动不法性的情况，取决于可以容许自卫的条件。武力攻击的概念越宽泛，自卫就越有可能适用于参与军事行动的国际组织。在这方面，可以回顾国际法院对石油平台案的判决。国际法院是这样说的：

“法院不排除这种可能性：对一艘军舰布雷也许就足以触发‘固有自卫权利’[……]”。²²

19. 除了规定自卫措施必须“合法”并“按照《联合国宪章》”，关于国家责任的第 21 条没有明确规定援引自卫的条件。²³ 很清楚，在目前条款草案中应遵循同样的办法。这意味着条款草案案文不应处理一个国际组织在其一个成员受到武力攻击的情况下援引自卫的问题。然而，也许应在此提出这个问题，并考虑是否应在条款草案评注中做些说明。出现这个问题是因为几个组织是为了有利于其成员集体自卫而成立的。虽然成立这些组织的大多数条约条款仅提及成员国而不是有

¹⁹ A/3943 (1958 年 10 月 9 日)，第 179 段。

²⁰ 《一个更安全的世界：我们的共同责任、威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告》（见 A/59/565），第 213 段。关于维持和平与执行和平行动中自卫作用的演变，最近的调查见 K. E. Cox, “Beyond Self-Defense: United Nations Peacekeeping Operations & the Use of Force”, *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 23 (1999), p. 239, and by M. Frulli, “Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l’uso della forza”, *Rivista di diritto internazionale*, vol. 84 (2001) p. 347.

²¹ 强调这个方面的有 P. Lamberti Zanardi, *La legittima difesa nel diritto internazionale* (Milano: Giuffrè, 1972), pp. 298–299 以及 P. Klein, 前注 15, 见第 421 页。

²² 《2003 年国际法院案例汇编》，第 195 页，第 72 段。

²³ 《大会正式纪录，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 节. 1。

关组织使用武力问题，²⁴ 但一直以来的理解也许是，成员国将通过该组织采取行动，或者甚至该组织将直接作出反应。²⁵

20. 无论如何，援引自卫作为解除国际组织行为不法性的情况，其重要性似乎足以说明应该列入一个明确的条款草案。²⁶ 可以仿照关于国家对国际不法行为责任的第 21 条案文拟订。²⁷ 该条款草案可以这样写：

第 18 条 自卫

一国际组织的行为如构成按照《联合国宪章》采取的合法自卫措施，该行为的不法性即告解除。

D. 对一国际不法行为采取的反措施

21. 在关于国家对国际不法行为的责任的条款中，第 22 条和第三部分第二章（第 49 条至第 54 条）研究了反措施问题。²⁸ 尽管后几条研究了国家可以采取反措施的条件，但第 22 条的目的只是说：

“一国不遵守其对另一国国际义务的行为，在并且只在该行为构成按照第三部分第二章针对该另一国采取的一项反措施的情况下，其不法性才可解除。”

22. 对于国际组织可以采取类似的方法，只要不绝对排除组织可以采取反措施的可能性。这种结论不大可能，因为对涉及是否可接受国际组织反措施的大量文献进行的分析显示，人们对国际组织在某些情况下可以采取反措施并无质疑。²⁹ 这

²⁴ 例如，1949 年 4 月 4 日《北大西洋公约》第 5 条第一句（联合国，《条约汇编》，第 34 卷，第 243 页，见第 246 页），全文如下：

“各缔约国同意对于欧洲或北美之一或数个缔约国之武装攻击，应视为对缔约国全体之攻击。因此，缔约国同意如此种武装攻击发生，每一缔约国按照《联合国宪章》第五十一条所承认之单独或集体自卫权利之行使，应单独并会同其他缔约国采取视为必要之行动，包括武力之使用，协助被攻击之一国，以恢复并维持北大西洋区域之安全。”

1947 年 9 月 2 日《美洲国家间互助条约》第 3 条（联合国，《条约汇编》，第 21 卷，第 77 页）也显示了类似的观点。

²⁵ 这种看法可见安全理事会第 770（1992）号决议第 2 段案文，其中安理会请各国“单独或通过区域机构或安排采取一切必要措施，以便利”在波斯尼亚和黑塞哥维那提供人道主义援助。

²⁶ 虽然指出“如果试图对国际组织适用如自卫等解除不法性的某些情况，则可能产生一些困难”（A/C.6/60/SR.12，第 70 段），俄罗斯联邦并没有排除自卫可以是这样一个情况。

²⁷ 《大会正式纪录，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 节.1。

²⁸ 同上。

²⁹ 见 P. Klein，前注 15，见第 396-409 页。

种情况显示，有关反措施的规定应列入有关解除不法性情况的条款草案，至少放在括号里。

23. 如果一个国际组织未能遵守对另一国际组织承担的国际法规定的义务，例如由于一个国际组织不提供某种产品而且不为其不法行为作出赔偿，就会出现这样的问题：受伤害的组织是否和在何种情况下可以诉诸反措施，以确保首要义务或者赔偿的义务得到履行。一个国际组织在何种条件下有权对另一国际组织诉诸反措施，这个问题的研究可以推迟到以后阶段，到委员会审议国际组织的国际责任的履行问题时再说。

24. 这方面出现的其他问题涉及一国际组织对一国诉诸反措施以及一国对一国际组织采取反措施的相反情况。这两种情况有关联，因为似乎很难允许一国对一国际组织采取反措施而不允许后者也可以这样做。至于是否在现有条款草案中处理这些问题，最好在研究国际责任的履行问题时作出这个决定。

25. 如果不知道最终是否会在条款草案中处理一国际组织对一国采取反措施的问题，那么就很难起草有关反措施作为解除国际组织行为不法性的情况的条款案文。一个办法是暂时让该条款文空白。另一个办法是起草案文而将部分内容置于括号之内。然后可以按关于国家责任的第 22 条的方向起草这个条款。³⁰ 然而，提及的条件问题尚未得到研究，将其列入没有什么道理，因此，对反措施可以暂时以“合法”加以限定。按建议的这两个办法起草的条款草案如下：

第 19 条
反措施

备选条款 A

[……]

备选条款 B

一国际组织不遵行其对另一国际组织[或一国]国际义务的行为，只有在该行为构成针对该另一国际组织[或该国]采取的一项反措施的情况下，其不法性才可解除。

E. 不可抗力

26. 各法律体系一般认为，在不可抗力或类似情况之下不能引起责任，可以把不可抗力定义为合同落空、不能实行、不能预见或嗣后不能。³¹ 各国法律体系采取

³⁰ 《大会正式纪录，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 节. 1。

³¹ 例如，见 D. Tallon, in: C.M. Bianca and J.M. Bonell (eds.), *Commentary on the International Sales Law. The 1980 Vienna Sales Convention* (Milano: Giuffrè, 1987), pp. 573-575。

的方法各不相同，从而促使像《联合国国际货物销售合同公约》³² 这样的统一法条约中使用中性的术语。这项公约的第 79 条第 1 款规定：

“当事人对不履行义务，不负责任，如果能证明此种不履行义务，是由于某种非他所能控制的障碍所致，而且对于这种障碍，没有理由期望他在订立合同时能考虑到或能避免或克服它或它的后果。”

27. 在国际法与各国的关系方面，关于国家对国际不法行为的责任的第 23 条界定了不可抗力和相关条件。³³ 没有什么理由可认为，不能对国际组织适用同样的条件。

28. 关于涉及国际组织的不可抗力，可以发现一些实例，尽管这些实例有限。国际组织缔结的某些协定提供了这方面的例子。例如，联合国开发计划署和世界卫生组织于 1992 年签署的一项执行机构协定在第十二条第 6 款说：

“如果出现不可抗力或其他类似情况或事件，使执行机构无法成功执行某个项目，执行机构应立即把所发生之事通知开发计划署，并可以经过与开发计划署协商，撤出项目的执行工作。如果撤出，除非各缔约方另有商定，应向执行机构补偿在撤出生效之日以前引起的实际费用。”³⁴

这一段尽管说的是从协定的撤出，但隐含地认为，由于不可抗力而不履行协定义务的情况不构成违约。

29. 曾有国际组织在国际行政法庭诉讼上以排除行为的不法性援引不可抗力作为理由。在关于“Fernando Hernández de Agüero 及他人诉美洲国家组织秘书长”一案的第 24 号判决中，美洲国家组织行政法庭驳回了以不可抗力为依据来为终止一个官员的合同的办法提出的辩解：

“鉴于业已经过很多探讨的法律规定，不可抗力指的是某一不可抗拒的自然事件，本庭认为，在本案中不存在任何使得秘书长无法履行所涉定期任用合同的不可抗力。”³⁵

法庭虽然驳回了该项辩解，但显然承认，可以援引不可抗力作为理由。

³² 联合国，《条约汇编》，第 1483 卷，第 59 页。

³³ 《大会正式记录，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。

³⁴ 联合国，《条约汇编》，第 1691 卷，第 325 页，见第 331 页。

³⁵ 见判决书第 3 段，该判决是 1976 年 11 月 16 日作出的。判决文本载于以下网页：http://www.oas.org/tribadm/decisiones_decisions/judgements。美洲国家组织在 2003 年 1 月 8 日给联合国法律顾问的信中指出：

“向美洲国家组织行政法庭提出的大多数求偿案都是指控违反美洲国家组织的一般标准、美洲国家组织大会的其他决议、秘书长根据美洲国家组织《宪章》所赋予的权力而颁布的规则、行政法庭本身在其判决中建立的规则。这些标准和规则为合法设立的国际当局所制定，均构成国际法。因此，声称违反了这些规范和规则的指控可视为指称违反了国际法。”(见 A/CN.4/545，第二.一节，美洲国家组织)

30. 国际劳工组织（劳工组织）行政法庭在关于“Barthl”一案的第 664 号判决中采取了类似的方针。该法庭认为，不可抗力与雇用合同相关，表示：

“不可抗力是当事方双方所无法控制，不以其意志为转移的不可预见事件的发生，不可避免地使其共同意图落空。”³⁶

在这个案件中，针对国际组织援引不可抗力的是雇员，而不是某一组织，但这并不重要。

31. 国际刑警组织曾指出，在某个组织所无法控制的情况下，财政困难可能影响该组织履行义务的能力：

“国际组织与国家和其它领土实体不同，通常没有税务管辖权，因此不能创造收入。国际组织依靠参加国的缴款。如果许多国家不缴纳会费，可能会出现国际组织不能履行财政义务的情况。国际锡业理事会的终局表明，与国家的情况不同，经费不足可危及国际组织的存在。在编纂和逐渐发展国际组织责任法方面应特别重视这一问题，无论是在不可抗力或“危急情况”的标题下，还是在处理国际组织破产的安排中。”³⁷

财政困难有可能构成不可抗力事件，有关组织可以援引其作为理由，排除其未履行国际义务的行为的不法性。不可抗力事件也许是一个组织的成员国的行为所造成，但这一情况并不妨碍该组织作为一个独立的实体援引该事件作为理由。该组织不履行义务的行为会带来其成员国是否有责任的问题，下一部份将讨论这个问题。

32. 如果把关于国家对国际不法行为的责任的第 23 条³⁸ 作为模式，来制定关于国际组织援引不可抗力作为理由的规定，可以提出以下案文：

第 20 条 不可抗力

1. 一国际组织不遵行其国际义务的行为如起因于不可抗力，即有不可抗拒的力量或该组织无法控制、无法预料的事件发生，以致该组织在这种情况下实际上不可能履行义务，该行为的不法性即告解除。

2. 在以下情况中第 1 款不适用：

³⁶ 1985 年 6 月 19 日判决书第 3 段。书记官处译自法文原文，载于：<http://www.ilo.org/public/english/tribunal>。

³⁷ 2005 年 2 月 9 日国际刑警组织法律顾问给国际法委员会秘书的信（A/CN.4/556，第 35 页）。引文中删去了脚注。

³⁸ 《大会正式记录，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。

(a) 不可抗力情况是由援引该情况的组织的行为单独导致或与其他因素一并导致；或

(b) 该组织已承担发生这种情况的风险。

F. 危难

33. 关于国家对国际不法行为的责任的第 24 条³⁹ 认为，如果出现以下情况，不法性即告解除：“有关行为人……为了挽救其生命或受其监护的其他人的生命，除此行为之外，别无其他合理方法”。援引危难作为理由来为一个国家的行为解除不法性的情况非常罕见。因此，在实践中没有国际组织在类似的情况下援引危难作为理由的实例，毫不奇怪。然而，如果一个国际组织的不法行动起因于该组织的某个成员或代理人为挽救其生命，或为挽救受其监护的其他人的生命所采取的行动，则看来没有任何理由不把同样的可排除不法性的情况适用于该国际组织。⁴⁰ 没有任何理由提出，应该对国家和国际组织适用不同的规则。

34. 因此，以关于国家责任的第 24 条⁴¹ 的措辞为基础，现提议条文草案如下：

第 21 条

危难

1. 对于一国际组织不遵行其国际义务的行为，如有关行为人在遭遇危难的情况下除此行为之外，别无其他合理方法来挽救其生命或受其监护的其他人的生命，则该行为的不法性即告解除。

2. 在以下情况中第 1 款不适用：

(a) 危难情况是由援引该情况作为理由的组织的行为单独导致或与其他因素一并导致；或

(b) 所涉行为可能导致程度相当或更大的危险。

G. 危急情况

35. 危急情况可能是最受争议的解除不法性的条件。对危急情况的考虑几乎只与国家有关。的确，如国际货币基金组织所述，⁴² 国际法院在加布奇科沃——大毛罗斯项目案件中并没有具体提及国家：

³⁹ 同上。

⁴⁰ P. Klein 在前注 15 的第 415-416 页举了一个假设的例子，即，为联合国难民事务高级专员工作的人员未经许可跨越边界，以救助一些在该组织保护下的难民，使其免于对难民营的轰炸所造成的后果。

⁴¹ 《大会正式记录，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。

“习惯国际法认可危急情况是解除某个不符合国际义务的的行为的不法性的依据。”⁴³

但是，如果从案件事实以及国际法委员会一读通过的有关危急情况的条款草案全文来看这段话，显然法院考虑的只是国家之间的关系。因而，很难同意国际货币基金组织的如下看法：

“我们可以引用上述意见，支持有关危急情况解除国际组织行为不法性的观点。”⁴⁴

36. 虽然某些国际组织缔结的一些协定允许这些组织在遇到严重问题或困难时可以不遵守国际义务，但是从中并不能有什么推论。⁴⁵ 这种并不普遍的做法不足以表明，一般国际法承认国际组织可以援引危急情况为不遵守的借口。

37. 声称联合国部队可以援引“行动危急情况”或“军事危急情况”的说法给予这种做法更重要的内容。⁴⁶ 秘书长在关于联合国维持和平行动经费的筹措的报告中认为：

“本组织对联合国部队在执行一般任务时造成的财产损失的责任受到‘行动危急情况’规定的限制，即损失是因维持和平部队在按照授权规定执行任务时的必要行为而造成的。”⁴⁷

从这个角度，行动危急情况使干预私人财产合法化。在其他情况下，援引的是“军事危急情况”，例如在联合国法律事务厅起草的一份有关第二期联合国索马里行动（第二期联索行动）占用摩加迪沙一所营地的谅解备忘录上：

“如果确定[……]敌对派别占用这个营地将使第二期联索行动面临严重威胁，而第二期联索行动不实际占用这个营地，则无法确保为‘联合国及其机构、红十字委员会以及非政府组织的人员、设施和设备’[……]提供有效的保护，因而占用营地可以视为旨在确保实现安全理事会第 814（1993）

⁴² 2005 年 4 月 1 日国际货币基金组织总法律顾问给国际法委员会秘书的信（见 A/CN.4/556，第 42 页）。

⁴³ 《1997 年国际法院案例汇编》，第 40 页，第 51 段。

⁴⁴ 见前注 42。

⁴⁵ P. Klein, 前注 15, 见第 417-419 页，提及欧洲经济共同体与某些非会员国达成的一些合作协定。在比利时的一项声明中也提及这些协定(A/C.6/59/SR.22, 第 77 段)。

⁴⁶ 关于这两个概念的区别，见 D. Shraga, “UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage”, *American Journal of International Law*, vol. 94 (2000), p. 406 at pp. 410-411. “军事危急情况”范围过广引起了一些批评意见。参见 P. Sands and P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions* (London: Sweet & Maxwell, 2001), p. 520 note 64.

⁴⁷ A/51/389, 第 13 段。

号决议所规定目标的军事危急情况。”从这个角度，可以认为占用营地合法。⁴⁸

38. 劳工组织行政法庭在 T. O. R. N. 诉 CERN 案件的第 2183 号判决中提及国际组织可以援引危急情况的问题。这个案件涉及能否查看一名休假员工的电子账户。法庭表示：

“[……]由于情况紧急或电子邮件账户所有者休假时间长，而必须查看该账户，则组织必须能够以恰当的技术保障措施打开账户。必须极为慎重地评估作为查看保密资料的理由的危急情况。”⁴⁹

虽然这段内容具体涉及的是国际组织与其职员之间的关系，但是法庭的陈述更为宽泛，表达的观点是组织可以援引危急情况作为解除不法性的理由。⁵⁰

39. 即使此类实践很少，但如国际刑事警察组织所指出：

“[……]危急情况并不属于那些本质上明显不适用于国际组织的国际法领域的问题。”⁵¹

欧洲联盟委员会、⁵² 国际货币基金组织、⁵³ 世界知识产权组织⁵⁴ 和世界银行⁵⁵ 也主张国际组织可以援引危急情况。虽然在第六委员会上对国际法委员会一个问题的答复意见不一，但是大多数国家的意见赞成将危急情况列为解除不法性的条件。⁵⁶ 反对的意见主要强调缺乏相关实践、有可能被滥用以及有必要采取比国家更加严格的条件。对于后者，可以在规定援引危急情况条件时考虑国际组织的特点。

⁴⁸ 《联合国司法年鉴》(1994 年)，第 403 页，见第 405 页。

⁴⁹ 2003 年 2 月 3 日的判决第 9 段。书记官处从法文原件翻译的内容见<<http://www.ilo.org/public/english/tribunal>>。

⁵⁰ 国际刑事警察组织在 2006 年 1 月的一封尚未公开的信中“指出，虽然法庭使用‘危急状态’一词，但是可以辩称，有关情况不符合国际法委员会关于国家责任的条款第 16(a) 条所定的测试标准”(第 3 页)。

⁵¹ 2005 年 2 月 9 日国际刑事警察组织法律顾问给国际法委员会秘书的信(见 A/CN.4/556, 第 40-41 页)。

⁵² 2005 年 3 月 18 日欧洲委员会给联合国法律顾问的信(见 A/CN.4/556, 第 40 页)。

⁵³ 2005 年 4 月 1 日国际货币基金组织给联合国法律顾问的信(见 A/CN.4/556, 第 42 页)。

⁵⁴ 2005 年 1 月 19 日世界知识产权组织法律顾问给联合国法律顾问的信(见 A/CN.4/556, 第 42-43 页)。

⁵⁵ 2006 年 1 月 31 日世界银行高级副总裁兼法律顾问给国际法委员会秘书的信(尚未公布, 第 1-2 段)。

⁵⁶ 发言明确表示赞成的国家是法国(A/C.6/59/SR.22, 第 12 段)、奥地利(A/C.6/59/SR.22, 第 23 段)、丹麦,同时代表芬兰、冰岛、挪威和瑞典(A/C.6/59/SR.22, 第 65 段)、比利时(A/C.6/59/SR.22, 第 76 段)、俄罗斯联邦(A/C.6/59/SR.23, 第 23 段)和古巴(A/C.6/59/SR.23, 第 25 段)。暂时持赞成立场的国家是西班牙(A/C.6/59/SR.23, 第 49 段)。发言表示相反意见的国家是德国(A/C.6/59/SR.21, 第 22 段)、中国(A/C.6/59/SR.21, 第 42 段)、波兰(A/C.6/59/SR.22, 第 2 段)、白俄罗斯(A/C.6/59/SR.22, 第 45 段)和希腊(A/C.6/59/SR.23, 第 43 段)。暂时持反对立场的国家是新加坡(A/C.6/59/SR.22, 第 57 段)和新西兰(A/C.6/59/SR.23, 第 10 段)。

40. 但审议解除不法性的条件时，关于国家责任的第 25 条要求，此类行为是“国家保护基本利益，对抗某项严重迫切危险的唯一办法”。⁵⁷ 国际法院在加布奇科沃——大毛罗斯项目案的判决中也强调必要条件是，“采取与其某个国际义务冲突的行为的国家的某项‘基本利益’受到威胁”。⁵⁸ 国际法委员会对关于国家责任的第 25 条的评注指出：

“某项利益是否‘基本利益’取决于所有情况，不能预先做出判断。这包括国家及其人民以及整个国际社会的具体利益。”⁵⁹

41. 国际货币基金组织认为：

“关于国际组织能否为援引危急情况辩护而提出类似于国家的‘基本利益’主张，尚未明确。”⁶⁰

虽然可以认为一个国家有权保护自身或国际社会的某项基本利益，但是国际组织为援引危急情况而提出的利益不能像国家那样广泛。例如，我们不能将国家的存亡利益与国际组织不致消亡的利益等同。而且国际组织在保护国际社会基本利益的问题上与国家的地位也不一样。

42. 对于国际组织，基本利益应当与该组织承担的职能有关。世界银行认为：

“由于国际组织与其成员国的法律人格不同，因而是不同的法律主体，所以不可否认的是，这些组织也有按照其组成文书需予保障的基本利益。”⁶¹

同样，国际货币基金组织认为：

“[……]对国际组织适用危急情况还需要考虑到该组织的宗旨或职能。”⁶²

欧洲联盟委员会指出：

“[……]在相似情况下，一个环境国际组织可以象国家那样援引‘环境危急情况’，但前提条件是[……]该组织需要保护其宪章所规定的作为核心职能或组织存在理由的某项基本利益[……]”⁶³

⁵⁷ 《大会正式记录，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。

⁵⁸ 《1997 年国际法院案例汇编》，第 41 页，第 52 段。法院在关于在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见中，再次引述国家责任条款第 25 条第 1(a) 款关于“基本利益”的要求。《2004 年国际法院案例汇编》，第 195 页，第 140 段。

⁵⁹ 《大会正式记录，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. 2 节，第 202 页，第 15 段。

⁶⁰ 2005 年 4 月 1 日国际货币基金组织总法律顾问给国际法委员会秘书的信（见 A/CN.4/556，第 42 页）。

⁶¹ 2006 年 1 月 31 日的信，前注 55（尚未公布，第 2 段）。

⁶² 2005 年 4 月 1 日的信，前注 53（见 A/CN.4/556，第 41-42 段）。

⁶³ 2005 年 3 月 18 日的信，前注 52（见 A/CN.4/556，第 40 段）。

43. 上述评论会使人认为，国际组织只有在严重的危险⁶⁴影响到该组织有责任保护的某项利益时才可以援引危急情况。仅仅考虑组成文书可能过于局限。国际法院在关于国家使用核武器的合法性的咨询意见中指出：

“赋予国际组织的权力通常明确表达在组成文书中。但是，由于国际生活存在各种危急情况，因此组织可能需为实现目标而获得关于指导其活动的基本文书没有明确表达的附属权力。一般认为，国际组织可以行使此类权力，称之为‘默示权力’。”⁶⁵

44. 如果某个国际组织设立的目标是保护国际社会的利益，则该组织可以在该利益受到严重威胁时援引危急情况。这也适用于非普遍性组织，它们之所以这样做，是因为它们是由成员为此目的设立的，而按照第2条草案的定义，⁶⁶其成员是国家或至少包括国家。由于按照关于国家责任的第25条规定，⁶⁷国家为单独保护国际社会的某项基本利益可以援引危急情况，因而对于由国家组成的国际组织也应同样适用。

45. 按照关于国家责任的第25条规定，⁶⁸援引危急情况的行为不应“损害作为所负义务对象的一国或多国的基本利益或整个国际社会的基本利益”。在关于由一个国际组织援引危急情况的条款草案中，不必提及对另一个国际组织的一项基本利益的损害。与国家援引的情况一样，另一个组织的基本利益只有与一个或多个国家或者国际社会的基本利益一致才得到保护。

46. 在上文没有讨论的方面，没有理由放弃关于国家责任的第25条⁶⁹所提供的模式。因此建议案文如下：

第22条

危急情况

1. 对于不符合组织承担的一项国际义务的行为，国际组织不得为解除该行为的不法性而援引危急情况作为理由，除非该行为：

(a) 是该组织履行责能，针对严重迫切危险，保护一项基本利益的唯一办法；并且

⁶⁴ 新加坡代表“希望知道，在什么对一个国际组织构成危险的问题上是否达成了共识”（A/C.6/59/SR.22，第57段）。可以认为此类危险须影响基本利益，但不一定会影响到组织。

⁶⁵ 《1996年国际法院案例汇编》，第79页，第25段。

⁶⁶ 《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。

⁶⁷ 同上，《第五十九届会议，补编第10号》和更正（A/56/10和Corr.1），第四章，E.1节。

⁶⁸ 同上。

⁶⁹ 同上。

(b) 没有严重损害对其承担义务的一国或多国的基本利益或者整个国际社会的基本利益。

2. 在下列情形中，国际组织不得援引危急情况作为解除不法性的理由：

(a) 有关的国际义务排除了援引危急情况的可能性；或

(b) 该组织促成了危急情况。

H. 对强制性规范的遵守

47. 关于国家对国际不法行为的责任的条款⁷⁰ 第一部分第五章载有“不妨碍”规定，其中提及解除不法性的所有情况。该规定的目的在于指出，“违反一般国际法强制性规范所产生的义务”的行为将被视作不法行为，即便该行为在其他情况下不会被视作不法行为。原则上，强制性规范对国际组织和国家具有同样的约束力。不过，某些强制性规范对国际组织的适用可能引起一些问题。

48. 主要的问题与禁止使用武力有关。这一禁止被公认为是根据强制性规范作出的禁止。虽然一国可有效同意另一国进行的具体干预，⁷¹ 但是，给予另一国的、允许后者自发进行军事干预的一般性同意势必必要被视作不符合强制性规范。显然，由于已给予联合国根据《宪章》第七章使用武力的权力，因此没有发生违反该规范的情况。相反，赋予一个区域组织某些军事干预权可被视作违反该强制性规范。不过，如果使用武力的权力代表成员国政治一体化的一个要素，则可对被授予此种权力的区域组织持有不同看法。⁷²

49. 虽然适用有关强制性规范的“不妨碍”规定可能带来一些具体的问题，但在此可以借用关于国家责任的第 26 条⁷³ 所载的一般性说明，仅需将“国家”一词换成“国际组织”：

第 23 条

对强制性规范的遵守

一国际组织违反一般国际法强制性规范所产生的义务的任何行为，不得以本章中的任何规定作为理由而解除其不法性。

⁷⁰ 同上。

⁷¹ “双方同意的干预可排除关于国家责任的第 26 条的适用”的观点见 A. Abass, “Consent Precluding Responsibility: A Critical Analysis”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 53 (2004), p. 211 at p 224.

⁷² 可从这一角度考虑《非洲联盟组织法》第 4 (h) 条的规定，即“联盟有权根据大会就诸如战争罪、灭绝种族罪和危害人类罪等严重情况作出的决定在一成员国中进行干预。”联合国，《条约汇编》，第 2158 卷，第 3 页，见第 37 页。另一种解释可以是，一个组织在这些情况进行干预的权力将不视为被强制性规范所禁止。这或许是一种替代性的解释。

⁷³ 《大会正式记录，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。

I. 援引解除行为不法性的情况的后果

50. 关于国家责任的第 27 条 (a) 项⁷⁴ 中所述的实质内容几乎无可争议,当然也适用于国际组织。案文如下:

“根据本章援引解除行为不法性的情况不妨碍:

(a) 在并且只在解除行为不法性的情况不再存在时遵守该项义务。”

尽管此案文强调时间因素,⁷⁵ 但关于遵守义务的规定也涉及情况的所有其他方面。显然,解除不法性的某一情况仅可在其存在期间具有此种效力。实际上,该规定没有遗留任何问题在不妨碍规定之外。它表达的意思只是,在相关情况所及的范围之外,行为的不法性不受影响。

51. 第 27 条 (b) 项提及的赔偿问题在关于国家责任的条款中规定为不受妨碍的问题,因为该问题在条款中未予涵盖。对应构成不法行为,但因某一情况而没有不法性的行为所造成的损失作出赔偿的问题,将难以确定一般规则。无论如何,这将不会产生对国际不法行为的责任。正当理由和宽宥理由的区分不会为解决是否应给予赔偿的问题提供决定性的因素。⁷⁶ 例如,对某一行为的同意可能含有或者不含有放弃与损失有关的任何索赔的意思。

52. 由于在关于国家责任的第 27 条⁷⁷ 所涵盖的事项方面,国际组织的情形与国家的情形相同,因此倾向的处理办法是借用目前条款草案的案文,但 (a) 项的措词可予改进,更宽泛地提及情况的所有要素,而不是仅提到时间因素。拟议案文如下:

第 24 条

援引解除行为不法性的情况的后果

根据本章援引解除行为不法性的情况不妨碍:

(a) 在解除行为不法性的情况不再存在时遵守该项义务;

(b) 对该行为所造成的任何物质损失的赔偿问题。

⁷⁴ 同上。

⁷⁵ 这一时间因素得到强调,其原因可能是国际法院在其关于加布奇科沃-大毛罗斯项目案的判决中指出,“一旦必要状态不再存在,遵守条约义务的义务即告恢复”。(《1997 年国际法院案例汇编》,第 63 页,第 101 段)。

⁷⁶ 认为需要为此目的而区分正当理由和宽宥理由的主张见 V. Lowe, 前注 3, 第 410 页; I. Johnstone, 前注 3, 第 354 页。

⁷⁷ 《大会正式记录,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。