

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.07.001

何志鹏、姜晨曦：“国际组织限制豁免的理论探析与实践立场”，《太平洋学报》，2019 年第 7 期，第 1-14 页。

HE Zhipeng, JIANG Chenxi, “Theoretical Analysis and Practical Position on the Restrictive Immunity of International Organizations”, *Pacific Journal*, Vol. 27, No. 7, 2019, pp.1-14.

## 国际组织限制豁免的理论 探析与实践立场

何志鹏<sup>1</sup> 姜晨曦<sup>1</sup>

(1. 吉林大学, 吉林 长春 130012)

**摘要：**国际组织的主体资格在经历了从无到有的纷争之后被确立。职能必要说在为其法律人格提供合理依据的同时，亦被用以解读国际组织是否应当享有豁免。国际组织兴起初期受主要国际公约的影响，为确保国际组织的独立性，多数国家更倾向给予国际组织较大程度的豁免。然而时移事易，人权保护水平不断提高的当今社会，国际组织在相应历史条件下被赋予的绝对豁免所具有的正当性逐渐减弱。限制国际组织的豁免作为另一种可能，将在对国际组织进行有效追责及人权保护水平提升上发挥积极作用。限制国际组织的豁免虽并未成为国际惯例，但其所具有的合理性不容忽视。中国应考虑将限制豁免运用到处理与国际组织之间的关系中来。

**关键词：**国际组织；限制豁免；合理性；中国适用

中图分类号：D993.9

文献标识码：A

文章编号：1004-8049(2019)07-0001-14

历史上国际组织在有限的运作范围内，更多的是帮助或协调其他行动者而非进行直接参与或实施有效控制。<sup>①</sup>随着国际组织数量的增长、职能领域的延伸，其作用和影响力不断扩大，国际组织行为越来越多地直接作用于私人主体。国际组织亦可能实施不法行为，而私人主体对其遭受的损害却因国际组织享有的广泛

豁免而无法得到救济。受特定历史条件和《联合国特权与豁免公约》等国际条约的影响，各国在司法实践中给予国际组织绝对豁免已经成为较为普遍的做法。<sup>②</sup>然而随着国际人权保护水平的不断提升，公民个人权利保护意识的觉醒，国际社会及各国国内法院对于国际组织所享有的绝对豁免提出越来越多的质疑，司法实践开始

收稿日期：2018-12-25；修订日期：2019-03-25。

基金项目：本文系国家社科基金重大委托项目“创新发展中国特色社会主义法治理论体系研究”（17@ZH014）、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“提升中国话语权与国际法律制度变革”（16JJD820010）的阶段性研究成果。

作者简介：何志鹏（1974—），男，黑龙江双城人，国家“2011 计划”司法文明协同创新中心、吉林大学法学院教授，武汉大学国际法研究所、吉林大学理论法学研究中心研究人员，博士生导师，法学博士，主要研究方向：国际法、国际关系与国际法、人权法；姜晨曦（1988—），女，黑龙江佳木斯人，吉林大学法学院博士研究生，主要研究方向：国际法、人权法。

\* 作者感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见，文中错漏由笔者负责。

① Carla Ferstman, *International Organizations and the Fight for Accountability*, Oxford University Press, 2017, p. 1.

② Tiina Pajuste, “The Evolution of the Concept of Immunity of International Organizations”, *East-West Studies*, No. 8, 2017, pp. 18-20.

出现推翻以往绝对豁免惯例的裁决。法院开始对国际组织的豁免加以限制或以“有效替代救济机制”标准进行分析。国际组织绝对豁免在维护私人主体合法权益、建立完善人权保护机制、发展健全国际法治等方面产生的负面影响,促使限制豁免成为司法实践的另一种选择而被国际社会重新考量。虽然司法实践中国际组织享有较大程度豁免仍然居于主导地位,限制国际组织豁免所具有的合理性及可操作性已经开始显露。

## 一、司法实践对国际组织绝对豁免的否定

国际组织的豁免主要指国际组织及其官员、财产和档案不受其所在国家司法程序的干扰。国际组织豁免的取得主要通过以下几种方式:国际组织的规约;国际组织与其成员国之间的协议;国际组织与其总部所在国之间的协议。自国际组织豁免这一概念产生以来,多数国家对国际组织一直秉持给予其较大程度豁免的态度;英美国内法院倾向于给予与国际组织有关的雇佣争端以豁免,德国的某些法院对于国际组织的行政法庭十分顺从,近年来一些国家对国际组织的内部司法体系进行了评估,然而判定国际组织不具备相应替代性争端解决机制并拒绝给予国际组织豁免的国家仍然为数尚少。<sup>①</sup>这种使国际组织免于各种司法程序的做法实际上成为一种“绝对”豁免,<sup>②</sup>有学者指出,无论是从国际组织豁免权的法律基础还是各国国内法院实践出发,一般认为国际组织享有绝对豁免,<sup>③</sup>限制豁免尚未形成国际习惯法,将其适用于国际组织的管辖豁免为之尚早。<sup>④</sup>

然而,随着国际组织侵犯公民个人合法权益的现象不断增多、国际组织绝对豁免与第三方权益保护之间矛盾的加深,关于国际组织特权与豁免的争论不再局限于某些更具代表性的个别国际组织。即使是倾向于支持国际组织绝对豁免的国家,也已经开始在司法实践中,对国际组织的豁免范围进行重新界定。国际法的发

展进程中,国际组织绝对豁免看似处于主导地位,然而实际上国际组织的豁免范围自产生以来即不具有固定答案,在司法实践中限制豁免始终作为一种可能而存在。尤其在国家豁免由绝对走向相对后,是否应对国际组织的豁免进行限制再次引起社会关注。

根据 1945 年美国《国际组织豁免法案》(International Organizations Immunities Act,简称 IOIA)的规定,国际组织应当享有外国政府所享有的免于诉讼及各种形式的司法程序的豁免,除非该国际组织明示放弃其豁免。美国《国际组织豁免法案》并未明确规定国际组织的豁免范围,而是将其类比于外国政府的豁免,并将享有特权与豁免的国际组织,以美国为其成员国且被设定成总统通过行政手段应当享有特权与豁免两个条件加以限定。但 1976 年美国颁布《外国主权豁免法案》(Foreign Sovereign Immunities Act,简称 FSIA)规定,外国政府的豁免由绝对豁免转变为相对豁免。由此产生的问题在于,国际组织是应当享有《国际组织豁免法案》颁布时外国政府所享有的豁免,还是应当依据美国国内法律的变迁而做出相应的变更解释。由此美国法院对于《国际组织豁免法案》的适用也出现了分歧。

早在 1980 年布罗德本特诉美洲国家组织案中,法院做出判定,雇佣争议不应当受到来自国际组织外部的干扰。<sup>⑤</sup>随后塔克诉泛美卫生

① Philippa Webb, “The Immunity of States, Diplomats and International Organizations in Employment Disputes: The New Human Rights Dilemma?” *The European Journal of International Law*, Vol. 27, No. 3, 2016, p. 757.

② Cedric Ryngaert, “The Immunity of International Organizations before Domestic Courts: Recent Trends”, *International Organizations Law Review*, Vol. 7, No. 1, 2010, p. 146.

③ 谢海霞:“论国际组织豁免权的性质之争”,《东岳论丛》,2012 年第 10 期,第 156 页。

④ 谢海霞:“国际组织管辖豁免从绝对豁免走向限制豁免”,《政法论丛》,2014 年第 5 期,第 31 页。

⑤ *Broadbent v. Organization of American States*, 628 F.2d 27 (D.C. Cir. 1980), See “United States: Court of Appeals for the District of Columbia Circuit Decision in *Broadbent v. Organization of American States* (U.S. Foreign Sovereign Immunities Act; Immunity of International Organizations)”, *International Legal Materials*, Vol. 19, No. 1, 1980, pp. 208-218.

组织案中上诉法院维持了驳回起诉的裁决,而避免了对国际组织是否享有绝对豁免进行判定。<sup>①</sup> 1983年门达罗诉世界银行案,法院判定世界银行享有豁免而未支持门达罗的诉讼请求。法院指出银行的作用在于提供多国协同行为以促进国际贸易的发展和平衡增长,豁免的目的在于使世界银行一样的组织免受国际政策的影响,而使其免于法律程序、财务控制、税收和义务等方面的内容。<sup>②</sup> 法院采取了将与国际组织有关的法律问题留置国际组织内部解决的途径,因此法庭不愿就门达罗的诉讼请求是否为国际组织的职能必要、应如何给予豁免这一问题进行实质性的讨论。<sup>③</sup>

1997年的伦德尔-斯佩兰扎诉纳西姆案,则做出了有关国际组织豁免是否应当比照适用《外国主权豁免法案》国家豁免相应规则的裁决。本案是公民个人就雇主对其施加的殴打、侮辱而提起的损害赔偿之诉,法院排除了此种行为内部行政管理事项的属性,并由此否定了国际组织的绝对豁免,法院认为本案应当适用美国《外国主权豁免法案》的有关规定。<sup>④</sup> 然而其后1998年阿特金森诉美洲开发银行案否定了伦德尔-斯佩兰扎诉纳西姆案中比照适用《外国主权豁免法案》限制国家豁免的做法,而给予了国际组织豁免。<sup>⑤</sup> 阿特金森诉美洲开发银行案中,特区巡回法院认为,美国《国际组织豁免法案》为国际组织的豁免提供了一个清晰的监控体系,总统持有修改、决定、限制甚至取消某一国际组织豁免的权力;国际组织的豁免与总统的决定而非外国主权豁免法律的发展相关。本案中法院支持了国际组织的绝对豁免,美国国内法院基本延续并遵循了这一案例,大多给予国际组织以绝对豁免。<sup>⑥</sup>

即便如此,一直采取绝对豁免的美国在近年来亦有所转变。2010年欧斯诺卡尔瓦(OSS Nokalva)公司诉欧洲航天局案,美国地方法院判定欧洲航天局放弃了豁免,而在上诉中美国第三巡回法庭直接判定,欧洲航天局本不享有绝对豁免。本案中第三巡回法庭做出了与阿特金森诉美洲开发银行案完全不同的判定;美国《国

际组织豁免法案》应当涵盖有关外国主权豁免方面法律的发展和变化。法院指出,给予国际组织不同于主权国家的豁免是不被接受的,此种做法甚至会促使国家通过国际组织行为而逃避其应当承担的责任。<sup>⑦</sup>

2018年5月21日,美国最高法院决定审理杰姆诉国际金融公司案,同样涉及国际组织豁免问题,也是美国最高法院首次决定对如国际金融公司一般的国际组织是否会对其有害行为负责进行审理。本案中,杰姆地区的农民和渔民居住和生活的区域被印度古吉拉特邦地区塔塔蒙德拉(Tata Mundra)煤电厂的建设所污染。国际金融公司提供的贷款被用于该厂建设和运营,而贷款协议中包含了防止社会和环境损害的规定。尽管塔塔蒙德拉煤电厂是造成污染的直接原因,原告方于国际金融公司的美国总部所在地对其提起诉讼:该厂的建设污染了地下水、海洋生物,并将废气排至空气中;对国际金融公司项目进行监察的巡查官也认为国际金融公司在减少社会和环境损害方面有所疏忽。诉讼中国际金融公司并没有否认损害的存在,而是认为美国法律赋予了国际组织免于承担责任的权利。美国特区巡回法院参照阿特金森诉

① Monroe Leigh, "Tuck v. Pan American Health Organization. 668 F.2d 547", *The American Journal of International Law*, Vol. 76, No. 3, 1982, pp. 623-624.

② Frances Wright Henderson, "How Much Immunity for International Organizations: Mendara v. World Bank", *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, Vol. 10, No. 2, 1985, p. 489.

③ 同②, pp. 496-497.

④ Rendall-Speranza v. Nassim, 107 F.3d 913 (D.C. Cir. 1997), Cf. Christopher Lee Price v. UNISEA, INC., International Pacific Halibut Commission & Sompo Japan Insurance Company of America, Judgement of 07 December 2012, No. S-14184, Supreme Court of Alaska.

⑤ Atkinson v. Inter-American Development Bank, 156 F.3d 1335 (D.C. Cir. 1998), See "United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit: Atkinson v. Inter-American Development Bank, et al", *International Legal Materials*, Vol. 38, No. 1, 1999, pp. 91-99.

⑥ 谢海霞:“国际组织管辖豁免从绝对豁免走向限制豁免”,《政法论丛》,2014年第5期,第26页。

⑦ OSS Nokalva, Inc. v. European Space Agency, 617 F.3d 756 (3d. Cir. 2010), Judgement of 16 August 2010, Nos. 09-3601, 09-3640, United States Court of Appeals, Third Circuit.

美洲开发银行案,判定国际金融公司享有绝对豁免,但美国最高法院撤销了这一裁定,并将案件发回重审。<sup>①</sup> 裁决指出美国《外国主权豁免法案》应当对国际组织起到规制作用,因此国际金融公司不享有绝对豁免。尽管这一观点并未得到所有法官的认同,<sup>②</sup>美国最高法院对于限制国际组织豁免的支持仍然具有重要意义。

与之相应,近年来欧洲法院也并不倾向于盲目给予国际组织“绝对”豁免。欧洲人权法院在韦特和肯尼迪诉德国案中指出,如果存在替代解决机制,那么给予国际组织豁免应当被接受。<sup>③</sup> 本案中法院认为欧洲航天局建立公约及其附件为私人争端提供了多种救济方式,由于替代性解决机制的存在,欧洲航天局享有豁免并不违反欧洲人权公约的规定。因此欧洲法院对于国际组织采取的是有条件的豁免。这一标准促使欧洲各国法院以人权影响评估取代功能必要性分析,即对受损主体能否获得其他救济手段进行判断:如果存在替代性的解决机制,法院将支持国际组织的豁免。<sup>④</sup>

2017年1月20日荷兰最高法院在欧洲专利组织劳动争议案中,参照韦特和肯尼迪诉德国案进行分析,最终认定存在合理替代机制以为当事方提供救济,由此撤销了上诉法院否定欧洲专利组织管辖豁免的裁定。<sup>⑤</sup> 欧洲专利组织可以援引豁免,因此荷兰法院对本案无管辖权。尽管采取此种路径,涉及到对替代机制实际效力的分析,但其为法院否定国际组织的豁免提供了一种可能。同时法院也开始对国际组织内部解决机制的有效性进行判断,如果此种机制未被认定为充分有效,国际组织则不能享有豁免。<sup>⑥</sup>

由此可知,国际组织当然享有“绝对”豁免已不能再被视为普遍情况。越来越多的国内法院开始对国际组织进行不同于以往绝对豁免模式的分析,并在此基础上对豁免范围加以限制。虽然司法实践中欧洲国家法院通过“替代性解决机制”标准进行分析后,给予国际组织豁免的情况仍占多数,但却不能忽略其在否定国际组织绝对豁免方面的尝试。即使是与国际组织联

系更为紧密的国家,也因国际法的发展而开始重新审视这一问题,由此对于国际组织绝对豁免的直接否定随之不断增加。

## 二、国际组织绝对豁免体制构建的困境

有关国际组织特权与豁免的具体规定并未随国际组织的萌芽而产生。以二战后成立的联合国为例,《联合国宪章》第104条规定:“本组织于每一会员国之领土内,应享受于执行其职务及达成其宗旨所必需之法律行为能力”;第105条比较笼统的规定了:“本组织于每一会员国之领土内,应享受于达成其宗旨所必需之特权及豁免。”有学者将其称为“功能性”人格与“功能性”豁免。<sup>⑦</sup> 在随后的国际条约中联合国才将有关其特权与豁免的问题细化:1946年《联合国特权与豁免公约》(Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 也称《总公约》),1948年《专门机构特权与豁免公约》(Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies, 也称《专门机构公

① Jam et al. v. International Finance Corp., Judgement of 27 February 2019, No. 17-1011, United States Supreme Court.

② 布雷耶(Breyer)法官在裁决所附不同意见中指出,鉴于国际组织和民族国家之间的差异,以及该法案的目的和不良后果风险的考量,商业和非商业诉讼中都应给予豁免。

③ Waite and Kennedy v. Germany, Judgement of 18 February 1999, Application No. 26083/94, European Court of Human Rights, paras. 68-69.

④ August Reinisch, “The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of Their Administrative Tribunals”, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 7, No. 2, 2008, pp. 295-296.

⑤ European Patent Organisation v. Vakbondsunie van het Europees Octrooibureau (VEOB, The Hague Chapter) and SUEPO (Staff Union of the European Patent Office), Judgement of 20 January 2017, No. 15/02186, Supreme Court of the Netherlands.

⑥ Supreme Site Services GMBH et al. v. de NAVO - onderdelen, Judgement of 8 February 2017, No. C/03/217614 / HA ZA 16/130, Maastricht. 本案为与北大西洋公约组织有关的劳动争议诉讼,马斯特里赫特地区法院判定由北大西洋公约组织代表组成的工作组不能被视为充分有效的替代救济方式,基于这一原因,北大西洋公约组织不能于本案享有豁免。

⑦ August Reinisch, “Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies”, UN, December 1, 2018, [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cpiun-cpisa/cpiun-cpisa\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cpiun-cpisa/cpiun-cpisa_e.pdf), pp. 1-2.

约》),1947年《联合国与美国关于联合国总部的协定》(Agreement between the United Nations and the United States of America Regarding the Headquarters of the United Nations,也称《美国东道国协议》),1960年《国际原子能机构特权和豁免协定》(Agreement on the Privileges and Immunities of the International Atomic Energy Agency)等。

使联合国免受其成员国的影响并更好地履行职能,是赋予联合国广泛豁免的重要原因。在联合国相关公约的影响下,区域层面颁布了《欧洲理事会特权和豁免总协定》和《美洲国家组织特权和豁免协定》等条约。美国以宽松的规定吸引联合国将其总部设在本国,对其他国家也起到了示范作用,众多总部或所在地协定受到了“绝对”豁免的影响。相关公约对豁免事项争端解决机制的规定,似乎更增强了“绝对”豁免的正当性。<sup>①</sup>

在相当长的历史时期内,国际组织处理的主要是与国家之间的关系。然而随着国际社会的发展,国际组织亦在发生改变,其行为越来越多地直接影响到个人,与此同时对个人权益造成损害的情形也在逐渐增多。将人权保护作为重要目标的联合国,伴随其行动的却是暴力犯罪在数量上的递增。<sup>②</sup>而诸多与国际组织责任有关的诉讼,因其享有的绝对豁免,遭受损害的个人无法获得有效救济,另一方面国际组织不断扩张的职能进一步提升了这种可能性。2010年联合国维和部队在行动中的疏忽引发的霍乱造成海地人口的大量死亡,<sup>③</sup>而因联合国享有的豁免海地居民无法通过司法途径得到任何补偿。<sup>④</sup>《联合国与海地政府间关于联合国在海地行动地位的协定》虽然对替代性救济机制做了规定,但实际上这些规定从未得到实施。<sup>⑤</sup>此种情况已不再是个别现象,由于规则体系的不健全,国际组织在类型、职能范围上的扩展,导致个人权益受到损害而难以获得救济,这一后果在概率上的提升似乎成为必然。

考虑到个人权益受到国际组织行为损害的现象不断增多,国际组织也开始采取一定的措施进行应对。联合国大会决定于2009年12月

31日废止联合国行政法院,设立联合国争议法庭(UN Dispute Tribunal)和上诉法庭(UN Appeals Tribunal)。然而此种内部争端解决机构现阶段仅适用于雇佣争议。2015年联合国开发署强制性社会和环境标准创立的独立责任制生效,以确保联合国行动中的行为能与其政策、程序相符。<sup>⑥</sup>而此机制并无大量的实践经验作为支撑,在相对较短的创立时间下其有效性尚难以判断。安理会设立监察专员,专员有权对被错误列入联合国执行名单的个人案例进行调查。然而联合国并未设立类似的永久性问责机制来处理联合国其他行动中的问题,仍有大量在联合国行动中遭受不公正待遇的个体无法获得救济。

与联合国相比,早在1993年世界银行集团就为受到或可能受到世界银行资助项目伤害的个人设立了独立的投诉机制——监察组。监察组由来自不同国家的三名成员组成,直接向银行执行董事会报告并独立于银行管理层。监察范围包括由国际复兴开发银行、国际开发协会以及世界银行管理的信托基金资助的项目。对国际金融公司和多边投资担保机构支持的项目的投诉,由合规顾问/巡查官办公室(CAO)处理。监察组收到的请求涉及环境评估、原住民

<sup>①</sup> 例如《联合国特权与豁免公约》第8条第29节规定:联合国应对联合国为当事人之契约或其他私法上所生之争端,或牵涉因公务地位而享有豁免权且未经秘书长所弃权的联合国的任何职员之争端,提供适当的解决方式。

<sup>②</sup> Bruce C. Rashkow, "Above the Law? Innovating Legal Responses to Build a More Accountable U.N.: Where is the U.N. Now?" *IJLSA Journal of International & Comparative Law*, Vol. 23, No. 2, 2017, p. 362.

<sup>③</sup> Thomas G. Bode, "Cholera in Haiti: United Nations Immunity and Accountability", *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 47, No.2, 2016, pp. 760-764.

<sup>④</sup> 引起严重后果却因联合国的绝对豁免而未能对当事人进行合理补偿而引起广泛关注的案例还有:科索沃铅中毒案、卢旺达大屠杀案、斯雷布雷尼察案等。

<sup>⑤</sup> 魏妩媚:“论联合国‘功能相关绝对豁免’困境及应对——以海地霍乱案为视角”,《法学评论》,2018年第2期,第159页。

<sup>⑥</sup> "Social and Environmental Compliance Review and Stakeholder Response Mechanism", UNDP, December 1, 2018, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/accountability/audit/secu-srm.html>.

知情权等其他与人权保护密切相关的内容。

然而,监察组能够发挥的实际作用十分有限,甚至可以说其影响力在相当程度上只能止步于道德层面。监察组指导手册明确指出:向监察组提交投诉可能使世界银行管理层采取行动纠正伤害。监察组会对伤害是否与世界银行政策和程序的违反有关作出裁决;帮助提高对伤害或潜在伤害的关注,总结经验教训以协助未来的世界银行项目避免类似伤害。监察组直接向世界银行执行董事会报告,银行管理层有责任受理并回应监察组的调查结果。然而监察组不能保证由世界银行资助的项目所造成的伤害会被终止或得到预防,监察组不是具有执法能力的法庭,监察组也不会对借贷政府进行调查。监察组的作用在一定程度上是让项目带来的损害得到关注,让受害者遭受的问题能够引起有关层面的重视。

究其本质,此种机制是围绕国际组织的豁免及其成员国的特权而精心设计的。非国家行为者并不能要求监察组调查主权行为者的行为,而只能对世界银行集团与其操作准则和程序不符而带来损害的行为提起诉讼。<sup>①</sup>上述机制得出的结果并不具有强制执行的效力,世界银行集团的领导层可以选择性的接受或是直接拒绝。杰姆诉国际金融公司案即是巡查官的批评并未能使国际金融公司减轻对社会和环境的损害而引发的诉讼。<sup>②</sup>

国际货币基金组织也创立了独立评估办公室来研究关涉国际组织行为的问题,然而独立评估办公室并不具有接收当事方诉求或是开启调查的权力,办公室也没有做出报告的义务。<sup>③</sup>由此可知国际组织为第三方提供的争端解决机制,现阶段对受害人在获得赔偿方面的实际效用十分有限。尽管部分国际组织的组成文件对豁免的放弃做出了规定,多数情况下国际组织并不妥协,而是要求绝对豁免以避免参与诉讼。《国际复兴开发银行协定》、《国际金融公司协定》、《国际开发协会协定》、《多边投资担保机构公约》、《国际货币基金组织协定》等对豁免的限制并没有阻碍上述国际组织在司法实践中享

有绝对豁免。因而国际组织主动改革、扩大放弃豁免的范围,或许存在一定的可能性,但这一进程的迟缓及其将遇到的阻碍可以预见。

国际组织所创设的替代解决机制大多未能为受损主体提供救济这一事实,也给欧洲法院在判定国际组织是否享有豁免时所采取的“人权标准”蒙上阴影。这一标准旨在依据《欧洲人权公约》第6条的规定,使公民免于遭受因国际组织绝对豁免而无法提起诉讼的情形。而在实践中,这一标准究竟是对国际组织豁免进行了有效限制,还是仅仅为绝对豁免遮上面纱,需要进一步的分析考量。另一方面,约束国际组织的强行法规则有限,欧盟加入《欧洲人权公约》属于国际组织的特殊情况,绝大多数的国际组织所承担的人权保护义务与国家不同,二者无法相提并论。与此同时国际司法机构普遍对国际组织不享有管辖权,国际组织并不能成为被诉主体,私人主体的诉讼资格同样受限。也就是说国内法院采取松散的替代解决机制标准给予国际组织豁免,加之国际司法机制的多重限制,私人主体获得公正审判的权利很可能将被完全剥夺。因此“人权标准”在实践中的适用并不尽如人意,其能否被推广开来尚存疑问。

综上所述,国际组织实际享有的与公约、协定规定并不相符的绝对豁免,对第三方尤其是私人权益的保护产生了诸多消极影响,甚至成为人权保护的阻碍。国际组织为此建立的内部解决机制本身即存在发展、完善的空间,其并未能充分承担提供有效救济的责任,而以之为基础判断国际组织是否享有豁免也因此变得缺乏可适用性。由此可知国际组织绝对豁免已经对人权保护、法制健全产生了反作用,随之形成的

<sup>①</sup> “How to File a Request for Inspection to the World Bank Inspection Panel: General Guidelines”, WB, December 1, 2018, [http://www.inspectionpanel.org/sites/ip - ms8. extcc. com/files/Guidelines\\_How%20to%20File\\_for\\_web.pdf](http://www.inspectionpanel.org/sites/ip-ms8-extcc.com/files/Guidelines_How%20to%20File_for_web.pdf).

<sup>②</sup> Jam et al. v. International Finance Corp., Judgement of 27 February 2019, No. 17-1011, United States Supreme Court.

<sup>③</sup> Independent Evaluation Office of The Int’ L Monetary Fund, IMF, February 27, 2018, <http://www.ieo-imf.org/ieo/pages/IEO-Home.aspx>.

国际组织内部解决机制以及国内法院裁判中的应对机制并不能抵消绝对豁免带来的负面影响。国际组织绝对豁免不仅在其本源上即缺乏合理性,与此同时用以维护绝对豁免的解决机制及其他辅助方式根本难以中和现实中绝对豁免带来的损害。国际组织绝对豁免属于特定历史条件下的产物,这一体制的构建并不具备相应的理论和实践基础,国际组织豁免应当进行制度上的调整或是回归。

### 三、第三方获得救济途径及限制豁免的合理性

#### 3.1 职能必要说的正确解读

在国际组织刚刚兴起的时代背景下,保护国际组织免于外部力量干涉最有效的途径,即为使国际组织及其官员、财产、档案免于来自其成员方的管辖。<sup>①</sup>处于发展初级阶段的国际组织被赋予了“绝对”豁免,此时的国际组织也极少存在直接侵犯私人权益的情形。然而当今社会国际组织的规模、职能范围不断扩张,国际人权保护水平不断提高,私人已经成为国际法可以直接作用的对象。国际组织所享有的豁免范围需要被重新审视。

有学者将给予国际组织豁免的主要理由归纳为:确保国际组织的独立,使其免受国内政治力量的干涉;国内法院可能存在偏见或是有失诚信之时;使国际组织免于遭受基于恶意而提起的无意义的诉讼;如果允许国内法院对国际组织的行为进行审查,不同法院可能会对其作出不同裁决。<sup>②</sup>上述理由因其据有的合理性而得到了普遍的认可。支撑国际组织特权与豁免的理论依据主要有职能必要说、代表性说、公平受益说等学说,其中以职能必要说接受最为广泛:赋予国际组织相应的豁免以保证国际组织运转的独立及其职能的有效履行。国际组织的特权与豁免使其免受外部的不合理影响,以确保各组织能完成其使命。<sup>③</sup>职能必要是国际组织享有豁免的依据,然而将“通过对职能必要的

限制解释来限制国际组织豁免权的适用范围”<sup>④</sup>作为“绝对豁免转变成限制豁免”的方式,实际上是对职能必要本身含义的误解。

所谓职能必要,是指除非该豁免为国际组织实现其目的及履行其职能之必要,否则国际组织没有理由逃避司法权力的正常规则。<sup>⑤</sup>无需通过限缩解释,依据职能必要理论国际组织享有的豁免本身就应当受到限制。其根本原因在于国际组织职能特定,且能够通过组织相关文件及其实践进一步加以明确,国际组织的豁免应当与其具体任务相关。职能范围可能因情势变更而改变,即便如此与组织职能相关的活动范围依旧可以界定。即使是最具影响力的联合国在职能范围上的扩充,也不能使其涵盖国际社会交往的所有方面。职能必要说在本质上是与绝对豁免相排斥的:必要即意味着国际组织依据其所需完成的职能而享有豁免。超出国际组织职能履行范围外的绝对豁免不应当是职能必要说的本意。

#### 3.2 国际组织主动放弃豁免的可行性

国际组织豁免的放弃可以通过国际组织组成文件、与东道国签订的总部协议进行规定,或是采取直接签订造法性条约的方式加以确定。1951年北大西洋公约组织(North Atlantic Treaty Organization,简称NATO)渥太华协定第5条指出,<sup>⑥</sup>北大西洋公约组织的财产和资产应当免于

<sup>①</sup> Daniel D. Bradlow, “Using a Shield as a Sword: Are International Organizations Abusing Their Immunity?” *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 31, No. 1, 2017, p. 53.

<sup>②</sup> Niels Blokker, “International Organizations: The Untouchables?” *International Organizations Law Review*, Vol. 10, No. 2, 2013, p. 272.

<sup>③</sup> 李赞:“国际组织豁免的理论依据”,《北方法学》,2011年第3期,第116页。

<sup>④</sup> 谢海霞:“论国际组织豁免权的性质之争”,《东岳论丛》,2012年第10期,第152-153页。

<sup>⑤</sup> Thomas J. O’ Toole, “Sovereign Immunity Redivivus: Suits against International Organizations”, *Suffolk Transnational Law Journal*, Vol. 4, 1980, p. 3.

<sup>⑥</sup> Agreement on the Status of the North Atlantic Treaty Organisation, National Representatives and International Staff signed in Ottawa. Art. V. 本条同时规定了豁免的放弃并不延伸至执行或扣押财产措施。

所有形式的法律程序,理事会代表主席可以明确放弃这一豁免。国际组织主动放弃豁免,将使受损主体得以运用国内司法程序获得救济,对当事人权益的保护将起到更多积极作用。因而似乎放弃豁免也可为国际组织与受损主体之间的争端提供一条解决路径。

然而实际情况是,对于雇佣纠纷、人权损害等国内法院常见的争议,绝对多数的国际组织并不会主动放弃豁免,国际组织也常常不能为当事方提供有效的救济途径使受损主体获得赔偿。国际组织的领导者更倾向于避免将国际组织的内部管理暴露于外部机构的审查之下,以使其运作受到质疑和冲击。也就是说,如果可以选择国际组织当然愿意获得绝对豁免,这意味着诉讼程序的免除以及对不利审判结果的直接规避。即便是对放弃豁免进行了规定的国际组织,普遍都会在条款中强调豁免的放弃不应当损害该组织本身的利益。

国际组织为保护其在员工管理上的独立性,倾向于适用内部机制解决与员工之间的争议。然而依据职能必要说,以内部机制调节所有因国际组织侵权行为引发的雇佣争议,并不具有当然的合理性。针对国际组织员工的暴力犯罪,可能直接严重危害其基本人权却难以与国际组织的职能相连接。另一方面即便此种情形会对国际组织的形象造成不良影响,现实中也难以期待国际组织主动放弃豁免,因为比起短暂的名誉受损,国际组织参加诉讼不仅可能需要承担裁决的不利后果,同时还可能需要对其引发的连带效应负责。因而在国际组织利益没有受到损害或提起反诉的情况下,很难期待国际组织参加诉讼。也就是说要求国际组织主动放弃豁免,往往意味着第三方通过外部司法程序获得公正审判的权利无法实现。

由此可知,国际组织的内部机制并不能解决与其员工有关的所有争议,而且在很多情况下也不能为员工提供有效救济。并非所有的雇佣争议都关乎国际组织的职能履行,职能必要不能为绝对豁免提供充分理据。而通过放弃豁免,以外部司法程序对国际组织追责实属困难。

因而与其期待国际组织主动放弃豁免,不如将与国际组织职能行使无关的豁免分离出来,以使国内法院获得管辖权,这将对当事人权益保护起到更为直接的促进作用。

### 3.3 替代解决机制的实际效用

与直接对国际组织豁免范围进行限制不同,欧洲法院采用“人权标准”判断国际组织能否享有豁免,即如果该组织或其他机构提供了替代性的争端解决机制,国际组织的豁免则应被尊重。这一标准是对《欧洲人权公约》第6条规定的维护,同时此权利也反映在其他国际条约中:《世界人权宣言》第8条规定了每个人通过法院得到救济的权利,第10条规定了人人有权由一个独立而无偏倚的法庭进行公正公开的审讯,以确定其权利和义务并判定对其提出的任何刑事指控;《公民权利与政治权利国际公约》、《消灭所有形式种族歧视国际公约》以及诸多区域性的人权保护国际公约亦对上述权利做出了相应规定。此种权利要求在给予国际组织豁免的情况下,受损主体无法得到救济,则应当为其提供替代性的解决机制。韦特和肯尼迪诉德国案、比尔和里根诉德国案均依此判断,原告能够通过合理替代途径以保护其公约项下的权利,因此国际组织应当享有豁免。<sup>①</sup>

有效替代机制是为了保证国际组织享有豁免的同时能够为受损主体提供补偿、救济。就目前的司法实践而言,虽然已经出现了国际组织不具备完善机制而被否定其享有豁免的案例,但多数法院仍然倾向于给予国际组织“绝对”豁免。这一标准究竟是对公民权利的维护,还是对绝对豁免的掩饰,抑或欧洲法院对国际组织豁免进行限制的探索,都需要对标准进行解释后才能确定。国际组织的内部争端解决机制能否促使造成损害的决策部门承担相应的责任、止损或进行赔偿,最终的决定权可能依旧掌

<sup>①</sup> August Reinisch, "Waite and Kennedy v. Germany; Beer and Regan v. Germany: European Court of Human Rights Decision on Whether Granting European Space Agency Immunity from Suit in German Labor Courts Violates Dismissed Employees' Rights", *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 4, 1999, p. 933.

握在国际组织的决策机构手中;而少数设置独立调查机制的国际组织如世界银行集团,所做出的报告并不具有法律约束力或是执行效力。实践中,欧洲国家法院接受将国际组织存在独立的行政法院,作为有效的替代解决机制,然而对于当事方可以获得的实际救济,有的法院则做出了赔偿标准无需与国内法院等同的认定。<sup>①</sup>因此与国际组织行动相关并受其影响的私人主体,往往无法实现国际习惯法规则下的获得有效救济和公正审判的权利。此种情况下,该标准显然没有实现有效保护当事人合法权益、合理限制国际组织豁免范围的功能。

故而,如果希望“有效替代救济”机制发挥真正的作用,首先需要机构在设置上保证相对的独立性,例如成立专门仲裁机构或法院,使国际组织的运作免受其成员国司法机构的干扰。设计或实施不当的解决机制难以满足人权保护的需求,也将降低利益相关者对于该机制的信任。与此同时,需要对“有效救济”的内涵加以明确。司法判例并未能给出清晰标准,公平、公正、独立及有意义等概念在实践中缺乏可适用性。联合国人权高专办发表的《商业和人权指导原则》对非司法申诉机制的有效性进行了解释。该指导原则认为有效性标准应当涵盖以下内容:合法(legitimate),可达(accessible),可预见(predicable),平等(equitable),透明(transparent),权利可兼容(rights-compatible)和经验教训的学习(a source of continuous learning);此外运作层面的机制应以参与和对话(engagement and dialogue)为基础。<sup>②</sup>该指导原则同时对各项标准进行了解释,并在评论中指出申诉机制应当排除受损一方参与的困难和障碍。以上关于“有效”的认定,可以为采取替代解决机制标准判定国际组织豁免的法院,提供一定程度的指引和参考。

由此,理论上有效替代机制标准的设置能够对国际组织的豁免进行限制。然而由于这一标准的不确定性,造成了实践中即使缺乏健全独立的争端解决机制,国际组织依旧可以享有豁免的情况。有效替代机制标准需要通过含义

上的明确和实践中的正确应用,才能实现其本来目的。因而在该标准的适用有待完善的现实条件下,直接对国际组织的豁免范围进行清晰的限定似乎更为有效,通过限制豁免而非“有条件的豁免”对国际组织的行为进行规制,更加符合促进国际法治发展和人权保护的需要。

### 3.4 国际组织限制豁免的具体应用

有学者将国际组织限制豁免的主要途径概括为:通过对国家主权豁免的类比适用,排除国际组织商业行为的豁免;通过对职能必要的限制解释来限制国际组织豁免权的适用范围。<sup>③</sup>正如前文所述,后者是对职能必要说应有之义的曲解,而前者由于国际组织与国家在性质上的根本差别,将国家豁免的规定类推适用于国际组织不仅欠缺合理性,更可能造成实践中的混乱。美国《国际组织豁免法案》规定国际组织的豁免参照主权国家,美国《外国主权豁免法案》的颁布导致国家豁免范围发生改变,由此引发的争议即是最好的证明。而实际上在主权国家绝对豁免被普遍接受之时,美国司法判例即存在不同的观点和主张。美国诉德国钾盐公司(Deutsches Kalisyndikat Gesellschaft)案中就曾指出外国政府机构在美国从事普通商业交易时不享有其他外国公司、机构或者个人从事商业活动所不享有的特权和豁免。<sup>④</sup>时至今日,国家豁免将国家商业性质的活动排除已被广泛接受。然而国际组织并非主权实体,这就意味着对国际组织的行为并不能进行“主权”和“商业”的划分。如果以此界定国际组织的豁免范

<sup>①</sup> Quoted from Daniel D. Bradlow, “Using a Shield as a Sword: Are International Organizations Abusing Their Immunity?” *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 31, No. 1, 2017, p. 62.

<sup>②</sup> “Guiding Principles on Business and Human Rights”, U.N. Doc. HR/PUB/11/04, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, pp. 33-34.

<sup>③</sup> 谢海霞:“论国际组织豁免权的性质之争”,《东岳论丛》,2012年第10期,第152页。

<sup>④</sup> Quoted from Carson Young, “The Limits of International Organization Immunity: An Argument for a Restrictive Theory of Immunity Under the IOIA”, *Texas Law Review*, Vol. 95, No. 4, 2017, p. 903.

围,那么国际组织的豁免将被实质性的剥夺,美国所采取立法模式并不可取。

国际组织应当为不法行为或是法律未加禁止的行为造成的损害负责。国家在类似情况下成为责任主体,而国际组织却享有豁免着实难以找到有力的支撑论据。国际组织行为很可能会对私人主体造成重要影响,并引发侵权等不利后果。<sup>①</sup> 国际组织行为目的的正当性并不能消除损害发生的可能性。联合国宪章赋予安理会合法使用武力的权力,但是,在维和行动中出现了犯罪,这使得国际社会再也无法否认国际组织行为可能带来的严重后果。

据此可知,对国际组织豁免范围进行限制,可以对国际组织行为起到一定的制约作用,从而促进人权保护水平的提高。职能必要则为国际组织豁免范围的确定提供了一个可行标准。依据该理论,无需对国际组织行为进行性质上的区分,而是以组织文件及实践划定其职能范围,在此基础上确定是否给予豁免。此种职能必要不应当与功能性豁免/职能性豁免相混淆:前者为国际组织限制豁免合理性提供依据和方法,而后者往往导致国际组织享有事实上的“绝对”豁免。<sup>②</sup> 也就是说职能必要与限制国际组织豁免这一观点相契合,界定职能范围是限制豁免的手段,职能必要并不排斥其他可以限制国际组织豁免范围的方式方法,这与功能性豁免的模糊规定导致的“绝对”豁免具有本质区别。

此外,限制豁免并不是对国际组织内部机制及其他司法程序的否定,而是出于人权保护的需要,为当事方提供国内司法救济途径。为更好地保护国际组织的独立性,并减少限制国际组织豁免进程中可能遇到的阻力,将国内法院作为当事方寻求救济的最后途径,不失为一种合理选择。这一过程必须对当事方提供明确的指导以避免碎片化现象的产生。<sup>③</sup> 另一方面,为避免有关豁免问题的讨论,许多国际组织在确保其内部或其他替代性争端解决机制的有效运作上做出努力,<sup>④</sup> 机制的健全完善也可以降低国际组织对限制豁免的抵触。缩小国际组织问

责机制与国内司法机制的差距,将对人权保护起到更多积极作用。

无论是放弃豁免、替代解决机制还是限制豁免范围,问题的本质都在于使受损主体保有获得救济的途径。国际组织主动放弃豁免的可能性较低,国际组织内部机制或其他替代性争端解决程序,往往因欠缺独立性和执行力而无法发挥实际作用。限制国际组织豁免范围则能够使国内法院获得管辖权,使受损主体的诉求得以被听取,节约当事方的诉讼时间和成本。绝对豁免可以使国际组织规避其本应承担的责任,无形中增加了处于被动地位的相对方与其进行合作的风险。而限制豁免则为国际组织行为相对方提供了一种保障,使其对国际组织的行为后果可以进行合理期待,增强相对方对于国际组织的信任。对国际组织豁免进行限制的方式并不单一,而无论采取何种途径都需要国际社会的共同努力。绝对豁免是司法机构对国际组织的纵容,国际组织成员国甚至可能因此而利用国际组织实施不法行为。使国际组织回归有限制的豁免,不仅关乎私人主体权益的保护,对于国际组织自身的发展也将起到积极的推动作用。限制豁免所具有的合理性不容忽视。

#### 四、中国面对国际组织豁免应当持有的态度

国际组织的豁免可以通过国际组织的基本

<sup>①</sup> Patrick J. Lewis, "Who Pays for the United Nations' Torts: Immunity, Attribution, and Appropriate Modes of Settlement", *N.C.J. Int'l L. & Com. Reg.*, Vol. 39, No. 2, 2014, pp. 267-270.

<sup>②</sup> August Reinsich ed., *The Privileges and Immunities of International Organizations in Domestic Courts*, Oxford University Press, 2013, p. 8.

<sup>③</sup> Philippa Webb, "The Immunity of States, Diplomats and International Organizations in Employment Disputes: The New Human Rights Dilemma?" *The European Journal of International Law*, Vol. 27, No. 3, 2016, p. 763.

<sup>④</sup> August Reinsich, "To What Extent Can and Should National Courts 'Fill the Accountability Gap?'" *International Organizations Law Review*, Vol. 10, No. 2, 2013, p. 587.

文件、多边条约和双边协定进行规定。双边协定包括总部协定和东道国协定。东道国并不当然加入了与其签订协议的国际组织,虽然此类情形并不普遍。国际条约与国际实践也影响着各国对国际组织豁免问题的态度,在其共同作用下,各国倾向在司法实践中给予国际组织“绝对”豁免,即使此种豁免与条约、协定相悖或是并不利于本国司法秩序的维护。

二战后第一个总部协定为瑞士政府与国际劳工组织之间订立的《国际劳工组织在瑞士境内法律地位的协定》。时至今日总部设于瑞士或是在瑞士设有分支机构的国际组织数量十分可观。2007年瑞士颁布了《东道国法案》(Host State Act)以及实施该法案的《东道国条例》(Host State Ordinance),对可以享有豁免的国际组织及其豁免的内容、范围均作出了规定。上述立法能够为与国际组织有关纠纷的处理提供有效的指引,并使争端的解决更具透明度和公平性。与之相比,总部位于中国境内的国际组织仍然数量有限,但不可否认的是,中国与国际组织的交往在不断加深。上海合作组织、亚洲基础设施投资银行、金砖国家开发银行等设立于中国境内的国际组织,在促进中国经济发展、加强中国对外交流方面都发挥着越来越重要的作用。尽管目前中国境内仍然欠缺富有影响力的国际组织总部,然而中国需要在国际组织豁免这一问题上,明晰相应的指导原则和具体规则,弥补理论与实践的不足。

中国尚无关于国际组织豁免问题的专门立法,目前多是采用与国际组织签订协议的方式处理二者之间的关系。中国与新开发银行签订的总部协议第4条规定了司法程序的豁免,并在以下情形对其加以排除:银行明确放弃豁免;银行为筹资而通过借款或其他形式的筹资权、债务担保权、买卖或承销债券权而引起的民事诉讼,或与银行行使这些权利有关的民事诉讼;第三方因银行所有或由其使用的车辆在中国造成的交通事故而提出赔偿要求的民事诉讼;针对银行强制执行一项因银行或银行代表明示接受的仲裁而作出的仲裁裁决;与银行提起的诉

讼程序直接相关的任何反诉。在此基础上第2款指出政府、政府的任何代理机构或执行机构、任何直接或间接代表政府或政府机构或单位的实体或个人、任何直接或间接从政府或政府机构或单位获得债权的实体或个人均不得对银行提起诉讼。第3款要求政府应采用《成立新开发银行的协议》、银行细则及各种规章或与银行签订的合同中可能规定的解决争端的特别程序,来解决银行与政府之间的争端。第5条规定了银行总部所在地、档案不可侵犯与其财产、资产的豁免。第14至17条规定了国际组织工作人员的特权和豁免。第20条规定了豁免的放弃和防止滥用,而放弃豁免的情形均强调了对于银行利益的考量。第21条指出政府与银行之间关于协定解释或适用的任何争端,如无法通过谈判或其他约定方式解决,应按照任何一方的请求提交仲裁。对于银行所享有的特权与豁免,总部协议指出了银行及有关人员应当遵守中国法律的规定。<sup>①</sup>

中国与亚洲基础设施投资银行签订的协议中,第4条在规定了司法程序豁免的同时,同样列举了排除豁免的情形:银行主动放弃豁免;因其通过借款或其他方式筹集资金、担保债务、买卖或承销证券而产生的或与之有关的民事诉讼;银行或其代表通过明确提交仲裁协议而得出的裁决的执行;银行所有或控制的交通工具在中国境内发生事故而对第三方造成损害引发的民事诉讼;由银行提起的诉讼中引发的反诉。与此同时,该总部协议做出了与新开发银行相似的协调中国政府与银行关系的条款。银行的财产、档案亦享有豁免。第14条规定的有关人员的豁免较新开发银行更为简洁,第18条对于豁免的放弃同样强调了银行利益应当作为首要因素加以考量。

以上协议通过列举式排除对国际组织的豁免进行了限制。尽管这并不足以表明中国

<sup>①</sup> 《中华人民共和国政府与新开发银行关于在中国上海设立新开发银行总部的协定》,新开发银行网,2016年2月27日, <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/HQAgreement-CN.pdf>。

已然采取了支持国际组织限制豁免的态度,但至少可以说明的是中国考虑到了对于部分行为国际组织应当承担责任的必要性。中国在与国际组织签订总部协议时,注重与国际组织的沟通、合作,倾向于以约定方式解决争端,然而对于国际组织的温和态度并不能降低国际组织行为对私人主体造成损害的可能性。随着中国国际影响力的不断扩大、国际交往的不断加深、人权保护水平的逐步提高,中国对妥善处理与国际组织之间的关系、设立国际组织的豁免规则等问题进行慎重考量是十分必要的。为此中国应不断学习、借鉴已有立法和实践得出的经验、教训。<sup>①</sup>

国际社会的发展促使国际法规则亦随之发生改变。美国《国际组织豁免法案》的规定因其《外国主权豁免法案》颁布而产生的混乱,已经促使美国法院在司法实践中,改变以往给予国际组织绝对豁免的惯例。国家相对豁免以主权行为和商业行为的划分为基础,然而国际组织根本不存在主权行为,其行为本质上都可以归于商业行为。基于这一原因中国并不应采取美国模式,将国际组织豁免与国家豁免相联系而使问题复杂化。国际组织限制豁免的适用并不当然要遵照国家豁免的形式,职能必要、协议约定等方式都可以对国际组织的豁免范围进行限制。国家豁免由绝对走向相对体现了国际法的演进,这种变化正为扭转国际组织绝对豁免惯例提供了可能。对于国际组织豁免,中国并不需要急于表明立场,而是应当通过审视国际社会的发展变化,制定符合国际法治、人权保护发展需要的法律规则。

不可否认,国际组织在其行动中越来越多地危害到私人主体的合法权益,而诸多案件中国际组织并未能对其行为造成的损害负责。实践中对于类似行为,国际组织被赋予区别于国家的绝对豁免并不具有合理性。对于国际组织独立性的维护,并不能超越人权保护这一目标,也无法抵消人口贩卖、谋杀等恶性犯罪带来的严重后果。国际组织绝对豁免为国家规避其本应承担的责任提供了可能,2011年国际法委员

会颁布的《国际组织责任条款草案》即对国家利用国际组织实施不法行为的情形有所规定。尽管该条款草案对国际组织责任、国际组织与其成员国责任承担问题有所规定,但囿于条款本身的局限性,其可适用性并不强。国际组织与其成员国的责任承担缺乏清晰明确的规则体系,国际组织独立主体资格、国家与国际组织的特殊关系、国际组织职能履行等问题使得责任主体难以确定。国际组织很可能代替真正的行为主体而被追责,国家则无需承担任何责任。而实践中司法机构对国际组织的宽容态度将使受损主体难以获得救济。国际司法机构可能会出于“国际礼让”,避免对国际组织内部机制进行实质性审查,国内法院则选择绝对豁免对国际组织“网开一面”。因此绝对豁免不仅使对国际组织的追责变得更为困难,而且可能会促使国家利用国际组织实施不法行为以避免责任的承担。

尽管国内司法机构可能力图避免牵涉与国际组织有关的诉讼,国家也并不能因此就与责任承担毫无干系。在对与国际组织有关的行为造成的损害进行追责时,国家很可能与国际组织被列为共同被告,迫于管辖权的限制,受损主体甚至可能选择将国家作为单一被告。此外如果国际组织得到了国内法院给予的“绝对”豁免,则可能引起当事方以获得审判的权利被剥夺为由,而将国内法院作为被诉对象。<sup>②</sup>因此国际组织绝对豁免并不能使国家完全置身事外。绝对豁免对国际组织的庇护看似为国家逃避责任提供可乘之机,实际上国家仍然需要承担相应的代价。因此主权国家应当看清绝对豁免的“虚假繁荣”,充分认识限制豁免的合理性。

为此,对比已经签订的总部协议,中国应当

<sup>①</sup> 参见陈柳:“新时代中国在国际法体系演变过程中的角色认知与能力建设”,《太平洋学报》,2018年第6期,第7页。

<sup>②</sup> Philippa Webb, “The Immunity of States, Diplomats and International Organizations in Employment Disputes: The New Human Rights Dilemma?” *The European Journal of International Law*, Vol. 27, No. 3, 2016, p. 756.

在确保国际组织有效运营、充分履行其职能的前提下,进一步细化国际组织豁免的例外范围,防止公民个人因国际组织行为受损而无法获得救济现象的发生。在保护国际组织独立性的同时,需要对公民个人的合法权益进行保障。争取国际组织“落户”中国是中国积极参与国际交往、国际事务的体现,<sup>①</sup>而在这一过程中,处理好中国与国际组织的关系、助力国际组织的良好运转,则是中国大国能力的彰显。另一方面,虽然中国需要积极主动的吸引国际组织安身于中国境内,但中国需要秉持一定的原则,划定底线,中国现有的总部协议已经体现了这一特点:对于部分类型的诉讼,国际组织不享有豁免;国际组织应当遵守中国的法律法规,对其造成的损害承担相应的责任。

与此同时,中国并不应将视野局限于将总部设于中国或是在中国设立分支机构国际组织,而是应当着眼全局,综合考量国际组织绝对豁免和限制豁免各自的理论依据和实践基础,进而制定合理的规则。在国际组织的绝对豁免应当且可能发生改变的情况下,中国并不急于立法。可以确定的是,对国际组织的豁免范围进行必要的限制具有充分的合理性及实施上的可行性。中国在与各类国际组织进行沟通、合作的同时,应当不断吸取立法与实践层面的经验教训,不断完善与国际组织运行方面有关的规则。瑞士立法直接规定豁免的范围、内容,使有关国际组织豁免的问题更加清晰、透明而富有操作性,中国在未来与国际组织签订的双边协议中,不妨借鉴此经验,进一步细化国际组织的豁免范围及例外情形,顾全大局,处理好国际组织职能履行、人权保护、国家利益维护之间的关系。

## 五、结 语

国际组织数量的急剧增长、职能领域和影响范围的扩大,带来了私人主体权益受损而诉求无门现象的不断增多。对于这一问题,当今社会普遍多数国家仍然给予国际组织近乎绝对

的豁免。这种实践不仅可能危害与国际组织相对一方的权益,而且也无助于形成国际善治的局面。国际社会的发展促动着法律规则随之发生改变以满足实践的需要。对于主权国家豁免所经历的绝对到相对的转变正是国际法不断演进的结果。给予国际组织绝对豁免的历史条件已经改变,国际组织也会对个体权益造成损害,而国际组织不可凌驾于法律之上。<sup>②</sup>较之绝对豁免,国际组织限制豁免在人权保护、法治发展方面都将发挥更为积极的作用。限制豁免会使行为相对方更有理由期待国际组织能够诚实守信地履约,进而增强与国际组织合作、交往的信心。国际组织的自身形象亦可因限制豁免的适用而得到提升,降低近年来不断增加的国际组织侵权损害所带来的负面影响,防止国际组织由“人权的守护者”变质为“人权的践踏者”。

国际组织的限制豁免在法律理念和性质上都与国家的相对豁免存在差异;在实施上也并不是单纯地将国家相对豁免进行移植,或是将其等同于功能性豁免。职能必要理论可以为豁免范围的确定提供依据,进行思路上的指引,豁免的限制也可以通过其他方式得以实现。国际组织内部机制的完善、不同司法体系之间差距的缩小,也可对推行国际组织限制豁免起到促进作用。限制豁免将对受损主体获得救济提供更好的保障,减少国际组织绝对豁免产生的不利后果。国际组织限制豁免能否取代绝对豁免而成为惯例有待国家实践的验证,然而国际组织限制豁免的合理性应当得到认可并引起相应的重视。在国际组织豁免规则的演进过程中,中国应以人权保护为基础,以国家利益为根本,创设符合国际社会需求的规则体系。

编辑 邓文科

<sup>①</sup> 陈柳:“新时代中国在国际法体系演变过程中的角色认知与能力建设”,《太平洋学报》,2018年第6期,第4-5页。

<sup>②</sup> Pierre Schmitt, *Access to Justice and International Organizations—The Case of Individual Victims of Human Rights Violations*, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 2.

## Theoretical Analysis and Practical Position on the Restrictive Immunity of International Organizations

HE Zhipeng<sup>1</sup> JIANG Chenxi<sup>1</sup>

(1. *Jilin University, Changchun 130012, China*)

**Abstract:** Having witnessed various disputes, the subject qualification of international organizations is established from scratch. The functional necessity, while serving as a basis for justifying the legal personality, also contributes to entitling international organizations with immunity. In the early stage when international organizations sprung up, which was under the influence of major international conventions, most countries tended to grant a greater degree of immunity to ensure the independence of international organizations. However, as time went by, in the present society with an increasing level of human rights protection in international engagement, the legitimacy of absolute immunity entitled to international organizations under corresponding historical conditions is in gradual reduction. Limiting the immunity of international organizations as another possibility would play an active role in more effectively holding international organizations accountable and in improving the level of human rights protection. Although the restrictive immunity of international organizations has not become international common practice, its rationality should not be ignored. China should consider applying restrictive immunity when handling relations with international organizations.

**Key words:** international organization; restrictive immunity; rationality; application to China