



大会

Distr.: General
12 May 2006
Chinese
Original: English

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

国际组织的责任

从国际组织收到的评论和意见

增编

目录

	页次
一. 导言	3
二. 从国际组织收到的评论和意见	3
A. 一般意见	3
欧洲联盟委员会	3
国际劳工组织	4
联合国教育、科学及文化组织	4
B. 第1条草案——条款草案的范围	5
国际劳工组织	5
C. 第2条草案——用语	6
联合国教育、科学及文化组织	6
D. 第3条草案——一般原则	7
联合国教育、科学及文化组织	7



E.	第 4 条草案——将行为归于国际组织的一般规则	8
	国际劳工组织	8
	联合国教育、科学及文化组织	9
F.	第 5 条草案——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	12
	国际劳工组织	13
G.	第 6 条草案——逾越权限或违背指示	13
	国际劳工组织	14
H.	第 8 条草案——违背国际义务行为的发生	14
	欧洲联盟委员会	15
	国际劳工组织	15
	联合国教育、科学及文化组织	16
I.	第 15 条草案——向成员国和国际组织做出的决定、建议和授权	17
	欧洲联盟委员会	17
	国际劳工组织	18
	联合国教育、科学及文化组织	18
J.	解除行为不法性的情况——一般意见	18
	国际劳工组织	18
	联合国教育、科学及文化组织	19
K.	国家对国际组织不法行为的责任	19
	欧洲联盟委员会	19
	国际劳工组织	20
	联合国教育、科学及文化组织	23
三.	从各国际组织收到的评论和意见的附文清单	24
	联合国教育、科学及文化组织	24

一. 引言

1. 国际法委员会在其第五十五届会议上要求秘书处每年将委员会报告中有关“国际组织的责任”这一专题的部分发给国际组织，征求它们的意见。¹ 根据该项请求，已请选定的国际组织就委员会 2003 年、2004 年和 2005 年报告的相关部分提出评论。最近，委员会征求关于 2005 年报告第六章² 和关于 2005 年报告第 26 段³ 中所指出的令其特别关注的问题的意见。

2. 国际组织应委员会 2005 年的要求于 2006 年 3 月 17 日之前提出的答复载于 A/CN.4/568 号文件。⁴ 本增编载有至 2006 年 5 月 12 日从其他 3 个国际组织收到的书面评论（括号内为提出的日期）：欧洲联盟委员会（2006 年 2 月 3 日）、国际劳工组织（劳工组织）（2006 年 4 月 5 日）和联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）（2006 年 4 月 28 日）。这些评论载于下面第二节，按专题分列。本文件第三节载有从国际组织收到的评论的附件清单。再收到的任何其他资料将作为 A/CN.4/568 号文件另增编印发。

二. 从国际组织收到的评论和意见

A. 一般意见

欧洲联盟委员会

我们对国际法委员会 2005 年工作的一般意见已在 2005 年 10 月 25 日欧洲联盟和欧洲共同体对大会第六委员会的发言中表达（见 A/C.6/60/SR.12）。

¹ 《大会正式记录，第五十八届会议，补编第 10 号》(A/58/10)，第 52 段。

² 同上，《第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)。

³ 2005 年报告第 26 段的内容如下：

26. 特别报告员的下一份报告将探讨涉及下列情况的问题：(1) 解除不法性的情况；(2) 国家对国际组织的国际不法行为的责任。委员会欢迎就这些问题，尤其是下列各点，提出评论和意见：

(a) 国家对国际不法行为的责任条款第 16 条只考虑到一国援助或协助另一国实施一国际不法行为的情况。委员会是否应该在国际组织的责任条款草案中也列入一个关于一国援助或协助一国际组织实施一国内不法行为的条款？对上述问题的答案是否应该也适用于一国对一国际组织实行指挥和控制或胁迫、在没有胁迫时本来就是不法行为的情况？

(b) 除了(a)项所考虑到的情况以外，一国还应该在哪些情况下为它所加入的国际组织的国际不法行为负责？

⁴ 在 2005 年 5 月 9 日之前收到的应 2003 年和 2004 年的要求提出的书面评论载于 A/CN.4/545、A/CN.4/547 和 A/CN.4/556 号文件。

我们欢迎国际法委员会取得的进展，我们祝贺特别报告员乔治·加亚教授的第三次报告。欧洲共同体非常重视国际法委员会的工作，但必须从一个相当特定的国际组织的角度来看待这些工作。因此，我们只对条款草案的少数几个方面发表意见。

本草案第 8(1)、9、10 和 11 条与国家责任条款的第 12(1)、13、14 和 15 条相同。在这方面的确没有必要偏离关于国家的规则，因此我们没有评论。

关于时际法的第 12 至 14 条草案反映了国家责任条款第 16 至 18 条的先例。我们 also 无需作出任何评论。

国际劳工组织

这是劳工组织首次为此专题提交资料，因此有些评论不可避免地涉及国际法委员会在 2005 年第五十七届会议之前处理的问题。希望特别报告员和委员会仍能够考虑这些意见。

总体来看，可以说劳工组织在国际责任方面没有重要的实践。当然在本组织相对于其官员的责任方面有大量的实践，包括劳工组织行政法庭详尽阐述的丰富的判例法。但是，由于这一实践反映的是具体的法律体制，我们认为它与探讨本专题无关，有关这一点下文会作较详细的解释。

劳工组织总体上认为，一些组织，即国际刑警组织和国际货币基金组织，对国际法委员会 2003 年和 2004 年报告相关部分关于国家责任法和国际组织责任法之间的差异作出的评注是切合实际的。在这方面有两点对我们来说特别重要。首先，牵涉到国际组织的组织原则或内部治理的问题，依国际法的规范处理，牵涉到国家的，依国内法处理、包括国家宪法在内；从国际法和国际法庭角度来看，国内法只是表达国家的意愿和构成国家的行为。⁵ 另一方面，国际组织的情况不同于国家，对于国际组织来说，由于没有赋予它们一般管辖权，所以必须根据其组成文件中具体规定或默示的，以及在实践中发展的组织宗旨和职能来研究其国际责任。⁶

联合国教育、科学及文化组织

首先，教科文组织表示支持委员会的选择，即原则上依照在关于国家对国际不法行为的责任的条款中所采取的办法。但是，如下文所阐述的，教科文组织认为，即使在没有相关实践的情况下，委员会也应当谨慎行事，不要过于严格遵循这些条款，因为国际组织的客观性质，似乎表示应当拟订一种不同的解决办法。一些暂行通过的条款在许多情况下是基于单一类型活动（维和部队采取的军事行

⁵ 见国际刑事警察组织在 A/CN.4/556, p. 30 所作的评论。

⁶ 见国际货币基金组织在 A/CN.4/556, pp. 38 和 39 中所作的评论。

动)的实践情况。然而,大多数国际组织并不开展此类活动。国际组织实施各种不同类型的行为和活动,这些行为和活动在什么情况下可能引起组织的责任这个问题,应予进一步研究。

你们要求就有关教科文组织受到违反国际法的指控提供信息,关于这一点,本组织自成立以来似乎还没有受到此类指控。

尽管如此,仍可提及教科文组织作为答辩者参与的一些民事诉讼,这些案例对目前的研究可能具有意义,可以据此发展论据(例如,有关行为的归属问题),比照适用于国际不法行为的责任领域。

B. 第 1 条草案——条款草案的范围

3. 委员会在其第五十五届会议上暂时通过的第 1 条草案如下:

第 1 条

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一不法行为负有的国际责任。
2. 本条款草案还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。⁷

国际劳工组织

关于第 1 条草案第 2 款,一国对一国际组织行为的连带责任,⁸对欧洲共同体这种自成一类的国际组织,也许比其他任何国际组织更有具体意义。实际上,正如第 2 条草案指出,组织的法律人格应是该组织“本身的”法律人格,因此应“有别于其成员国的法律人格”。⁹

关于劳工组织在这方面的有限实践,请参考劳工组织下文对国际法委员会所提具体问题的评论,这些问题涉及一个国家在援助或协助、指挥和控制或胁迫一国际组织实施某种行为的情况下应承担的责任。

⁷ 《大会正式记录,第五十八届会议,补编第 10 号》(A/58/10),第 53 段。

⁸ 见 A/CN.4/541,第 8 段,和《大会正式记录,第五十七届会议,补编第 10 号》(A/57/10),第 479 段。

⁹ 见《大会正式记录,第五十八届会议,补编第 10 号》(A/58/10),第 54 段,对条款草案第 2 条第(10)款的评注。

C. 第 2 条草案——用语

4. 委员会在其第五十五届会议上暂时通过的第 2 条草案如下：

第 2 条 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。国际组织的成员除了国家以外，还可包括其他实体。¹⁰

联合国教育、科学及文化组织

根据这一条款规定，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。国际组织的成员除了国家以外，还可包括其他实体”。

“受国际法制约的其他文书建立的”组织这一提法，在教科文组织通过简化程序建立政府间组织的做法中得到印证，教科文组织理事机构（大会或执行局）根据这种程序通过其章程，而那些对其活动感兴趣的成员国则可通知总干事它们接受这些章程。1959 年在罗马建立的国际文物保存和修复研究中心就是一例。教科文组织大会通过该研究中心的章程时，没有人对该中心的章程的性质提出质疑，这个章程似乎是被默认为建立一个政府间组织的具有法律约束力的国际文书。¹¹ 1959 年 5 月 22 日教科文组织副法律顾问 Claude Lussier 给国际劳工组织法律顾问 Francis Wolf 的信（未印发）中解释道，成立国际文物保存和修复研究中心所遵循的程序是教科文组织内部使用的一项法律工具，用以建立补充和完成教科文组织各项活动的机构。他指出，这些工具包括 (a) 在教科文组织主持下谈判的多边政府间协定（如欧洲核研究组织）；和 (b) 经由国家法令创建一个成员国法律制度下运作的机构。国际文物保存和修复研究中心一例则被阐述为这两种解决办法之间的“中间道路”。在另一法律意见中，教科文组织法律顾问 Hanna Saba 指出，该中心是由大会建立，经由这一机构的决定获得国际法律人格。¹² 其后，该中心章程在联合国秘书处登记，从而确认为默认的国际协定。

最近的一个例子是中东同步加速器光源实验和应用科学中心 (SESAME)，该中心建于 2002 年，具有政府间组织的结构。该中心的章程经教科文组织大会授权，

¹⁰ 同上，第 53 段。

¹¹ 见教科文组织大会第 9 C/4.53 号决议，载于《第九届大会（1956 年，新德里）记录》：可在教科文组织的网站 (<http://unesdoc.unesco.org/ulis>) 中检阅。

¹² 1959 年 11 月 12 日 H. Saba 给教科文组织博物馆和历史古迹司司长 J. K. van der Haggen 的备忘录（未印发的文件）。

由教科文组织执行局核准（执行局成员有限制，由大会选出的 58 个成员组成），在总干事收到有关区域一定数目（六个）成员国发出的接受文书之后生效。¹³

D. 第 3 条草案——一般原则

5. 委员会在其第五十五届会议上暂时通过的第 3 条草案如下：

第 3 条 一般原则

1. 一国际组织的每一国际不法行为引起该国际组织的国际责任。
2. 在下列情况下，一国际组织有国际不法行为：
 - (a) 依国际法，由作为或不作为构成的行为归于该国际组织；而且
 - (b) 该行为构成对该国际组织国际义务的违反。¹⁴

联合国教育、科学及文化组织

第 2 款

关于国际组织因未能采取行动而必须承担责任的这一可能性问题，教科文组织赞同国际货币基金组织表示的看法（见 A/CN.4/545, p. 13），认为有必要考虑到不作为可能是仅仅由于有关国际组织根据该组织的组织法实施决策过程的结果。例如，如果该组织的理事机构必须一致同意才能作出决定，那么人们可以问，一个成员国依法行使否决权，从而使该组织不能采取行动，这种情况是否具有任何意义，可以免除或限制该组织对于与某种政治僵局情况有关的不作为承担责任。

特别报告员对基金组织提出的论点试图给予答复，他说，由于政治决策进程而引起的遵守方面的困难，国家在履行采取积极行动的义务方面同样也会遇到。在这方面，特别报告员提及了联合国未能预防卢旺达种族灭绝一事（见 A/CN.4/553, 第 8 至 10 段）。不过人们也许要问，如果安全理事会未能在理事会成员之间达成协议采取必要行动，以防止种族灭绝，这种情况同秘书长作为联合国维持和平部队军事行动指挥系统最高当局，在发生大规模种族灭绝行为时决定不予干预的情况，是否可以相提并论：是否可以认为联合国对这两种情况的不作为应负同等程度的责任？

教科文组织认为，应当进一步探讨对国际组织适用第 3 条草案第 2 款所载原则的后果，特别是关于对作出不采取行动的决定负责的机关的类型（无论是集体

¹³ 见执行局第 164 EX/3.33 号决定，载于《执行局第 164 届会议（2002 年 5 月 21 日至 30 日，巴黎）通过的决定》，可在教科文组织的网站(<http://unesdoc.unesco.org/ulis>)中检阅。

¹⁴ 《大会正式记录，第五十八届会议，补编第 10 号》(A/58/10)，第 53 段。

的或是单独的，具有政治性质的或具有行政性质的)。应当考虑的是，一个国际组织的社会基础是由作为国际法的其他主体的国家组成。

E. 第 4 条草案——将行为归于国际组织的一般规则

6. 委员会在其第五十六届会议上暂时通过的第 4 条草案如下：

第 4 条

将行为归于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职务的行为，依国际法应视为该组织的行为，不管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。
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；该组织已确立的惯例。¹⁵

国际劳工组织

第 2 款

第 4 条草案第 2 款中“代理人”一词的定义“包括该组织行事时所借助的官员和其他人或实体”。考虑到这个定义的普遍重要性及其对以后规定的意义，¹⁶ 劳工组织担心定义范围过大。¹⁷ 对该规定的评注特别解释说，“代理人”的法律性质“对于确定行为归属不具有决定性作用”。¹⁸ 这个词显然也可以包括一个组

¹⁵ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》(A/59/10)，第 71 段。

¹⁶ 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》(A/59/10)，第 72 段，对第 4 条草案的评注第(14)段。

¹⁷ 国家责任条款第 4 条载有国家机关行为归于国家的基本规则。国家机关仅限于“任何根据国家国内法有该国[的机关]身份的个人或实体”，即任何自然人或法人，例如官员、委员会、部门或行使公共机关权力的其他机关（见《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》(A/56/10)，第 77 段，对第 4 条草案第(2)款的评注)。“外部”实体行为的归属问题属于第 5 条（“行使政府权力要素的个人或实体的行为”）和第 8 条（“受到国家指挥或控制的行为”）的范围。在关于国际组织的责任的条款草案中，这两条“合并”于关于归属的基本规定中，范围因此变得非常广泛。

¹⁸ 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》(A/59/10)，第 72 段，对第 4 条草案的评注第(6)段。

织“外部”的实体，例如私人公司。¹⁹ 关于从其他国际组织收到的评论（见 A/CN.4/565, pp. 6 和 26），劳工组织同样很难预见此类实体的行为可归于劳工组织的情况。因此欢迎委员会提供此类实例。

第 3 款

“代理人”一词的定义问题，从第 4 条草案第 3 款的规定看来，似乎更加重要，该款规定“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”。虽然劳工组织欢迎提及组织的规则，但评注中解释说，这个措辞的“用意是留下一个可能性，就是在例外情况下，可以视机关或代理人已被赋予职能，即使不能说这些职能是根据该组织的规则赋予的”。²⁰ 不清楚此类“例外情况”指的是什么，也不清楚在这种情况下赋予职能的基础是什么。劳工组织认为，如果个人或实体的行为并非基于组织的规则，那么只有当个人或实体按照组织的指示或在其指挥或控制下行事时，其行为才能归于该组织。²¹

联合国教育、科学及文化组织

第 2 和第 3 款

第 4 条草案第 2 款“代理人”一词的定义特别引起教科文组织的关注，因为这不仅适用于教科文组织执行任务的官员和专家，而且从广义上适用于“该组织行事时所借助的其他人或实体”。

显然，组织及其代理人之间存在职能上的联系是确定将该代理人的行为归于该组织的一个必要条件，第 4 条草案第 1 款所述一个机关或代理人“履行该机关或代理人职务”的行为，已经暗示了这一点。²² 根据第 4 条草案第 3 款，组织的规则应在原则上作为确定这些职务的尺度。不过，职能上的联系这一提法尚未得到充分发展，不能明确界定“代理人”这一类别。

在这方面，教科文组织想提及本组织同其私营承包商的合同中所含一项条款，这项条款的案文是：

承包商或承包商为进行工作而雇用的任何人不得视为教科文组织的代理人或工作人员，并且除本合同另有规定外，不得享有任何特权、豁免、赔偿或偿还，也无权使教科文组织承担任何支出或其他义务。

¹⁹ 同上，第(12)和(13)段。

²⁰ 同上，第(9)段。

²¹ 比较关于国家责任条款第 8 条（“受到国家指挥或控制的行为”）；该条款载有国际法的基本归属原则，即只有在“该人或该群人实际上按照国家指示或在国家指挥或控制下行事”的情况下，该行为才可归因于该国（《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》（A/56/10），第 76 段）。

²² 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》（A/59/10），第 72 段，关于第 4 条草案的评注，第(7)分段。

教科文组织承包商可根据计费合同²³和顾问合同，²⁴执行各种非常不同的业务活动（包括技术援助）。尽管教科文组织官员也会执行同样活动，但是就承包商来说，教科文组织认为这些承包商实施的行为不得视为本组织的行为，因为本组织规则明确排除了这种可能性。再者，有关合同对承包商只规定实现成果的义务（如在外地实施一个项目），而本组织不能指挥或控制承包商的行动，也没有对其实施惩戒的权力。

但是，委员会在对第4条草案第3款的评注中提到了“在例外情况下，组织的机关或代理人的职能即使不能说是、也可以看成是、根据该组织的规则赋予的”可能性。²⁵但并没有明确解释这些例外情况何时发生。对第4条的评注似乎是指这种情况是指所谓事实上的机关，即事实上按照一个组织的指示或在其指挥或控制下行事的人或人群；²⁶但除了后一情况之外，我们实在想象不出还有什么其他情况可以不以一个组织的内部规则和条例为基础而将一个行为归于一个组织。在这方面，我们请委员会进一步澄清可以实际设想的情况种类。教科文组织认为，除官员或专家以官方身份执行任务外，个人或实体只有在实际上按照一组织的指示或在其指挥或控制下行事，才可将其行为归于该组织。

在承包商的合同中，如果对承包商与本组织之间现有联系的真正性质没有明确表述，那么，承包商的行为可能会引起法律问题，可能会误导第三方。例如，本组织曾经签署一份合同，其中授权承包商在主办应由该承包商本身资助的文化体育活动中使用教科文组织的名称和标志，承包商通过筹资活动筹集资金，而教科文组织并未直接参与。尽管该项合同明确表明该承包商的活动绝不引起本组织的法律或金融责任，而且载有第4条评注第3段引述的条款，但是，在一份仲裁裁决中，教科文组织仍被认定未能履行与承包商合作的义务，而且授权承包商使用其名称和标志，从而造成了“对第三方来说显然是意义不明确的风险”，因而对该承包商——该承包商对其债权人有关的财务负债——负有部分责任。在这

²³ 计费合同是教科文组织同具有特殊技能的个人或法律实体签署的合同，通过一次性付款（包括承包者的薪酬），在一定期限内，获得特别货物或服务，例如编写或负责未经出版的手稿或原始著作，开发新的或改进的产品或程序，或提供其他特别适用于本组织的服务。见《教科文组织行政手册》，第一卷，第七章，第700项（未印发文件）。

²⁴ 顾问是指教科文组织雇用的高级专家，从事特定的短期工作，例如执行本组织活动方案中的优先任务，在实地对复杂问题开展分析工作，并在秘书处无所需专家的领域寻求创新解决办法；作为技术顾问出席有关单位组织召开的会议；参加有关单位举办的研讨会或培训班，提供专门课程；或在成员国执行短期任务，之后编写报告，向该国政府或国家机构就有关单位开展的活动方案事项提供咨询意见（同上，第二卷，第24章，第2435项）。

²⁵ 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第10号》(A/59/10)，第72段，关于第4条草案的评注，第(9)分段。

²⁶ 同上，第(13)分段。

一案例中，该承包商不被认为是教科文组织的代理人，但是教科文组织被认为负有部分责任，因为除其他外对承包商的真正地位造成了一种模糊性。²⁷

除上述案例外，上文所述条款似乎能够有效地保护教科文组织免受可能因其承包商的行为而引起的申诉。我们不清楚是否存在组织因其承包商的行动而被认定直接或间接地负有责任的任何具体案例。

第4条草案第2款（与第5条草案相关）

关于一组织行事时可能借助的“实体”，教科文组织认为在有关第4条和第5条草案的评注中没有就这一提法的内容提出充分澄清。教科文组织想知道，第4条草案第2款所包括的“代理人”广泛定义是否会造成这样一种可能：将恰巧成为一组织“承包商”的国家实体或私营实体（如大学、研究所等）实施的行为归于该组织。教科文组织赞同对第4条的评注中所表达的意见，根据这一意见，在关于国家对国际不法行为的责任条款草案第5条中使用的“行使政府权力要素的个人或实体的行为”的提法，对于国际组织并不合适；²⁸ 不过，我们认为对这一点有必要进一步探讨，以便更好地界定这些实体与有关组织之间必须存在的联系。

在教科文组织的法律框架内，在这方面可以提及全国委员会，这些委员会并不是教科文组织的组成部分，但在教科文组织《组织法》中提及。²⁹ 这些全国委员会可能是政府机构，即国家机关（通常是成员国的一个部门或相关部委中的一个单位），也可能是非政府组织。根据依照《教科文组织全国委员会章程》所作的具体安排，这些实体可由本组织各机关委以具体任务。³⁰ 可以分包给这些实体的活动，其性质非常不同，但是，除非为此目的另有具体安排，教科文组织对这些实体的行为从来没有有效控制，因为这些实体明确的独立于本组织。鉴于第5

²⁷ 该仲裁裁决附于教科文组织提交的文件之中（见本报告第三节）。

²⁸ 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第10号》(A/59/10)，第72段，关于第4条草案的评注，第(12)分段。

²⁹ 《教科文组织组织法》第七条规定：“各国全国委员会或国内合作机构成立后，应对其出席本组织大会之代表团、本国在执行局的代表及其代理人及本国政府就涉及本组织有关事项起顾问作用，同时在与本组织有关之一切事项中充当联络机构。”见《基本文件》，2004年，巴黎，教科文组织出版，该文件有印刷本，也可在教科文组织网站查阅：<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001337/133729e.pdf>。

³⁰ 根据教科文组织大会通过的《教科文组织全国委员会章程》第二条第2款，“根据各会员国所作的安排，全国委员会还可：单独或与其它组织合作负责实施教科文组织在其国内的项目以及使其国家参与教科文组织的分地区、地区或国际活动”。该《章程》第三条第4款规定全国委员会“应能为实施教科文组织的计划作出有效的贡献：[……] (b) 负责实施教科文组织的某些计划活动”。根据第五条第3款(a)项，“教科文组织可通过全国委员会扩大和发展其行动：(a) 根据需要，与全国委员会签订合同，开展计划中的活动；[……]”（同上，第145至151页）。

条草案仅仅提及“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，这一规定对于教科文组织全国委员会来说似乎并不适合，特别是交由教科文组织支配的代理人是来自非政府组织的情况。尽管如此，全国委员会可能属于第4条草案第2款规定的“代理人”广泛定义范围之内，而其中并没有明确规定有效控制的先决条件。

对于组织和可能被认为代表该组织行事的外部实体之间的联系，最好有一个较为明确的定义，因为教科文组织特别容易遭受的风险是，要面对因法律上独立的实体的行为而承担赔偿责任，而出于历史原因，这些实体同本组织发展了密切的关系。例如，有若干机构和中心作为“第二类机构和中心”，是置于教科文组织“主持下”的全国性机构或政府间组织。这些实体在法律上并不是本组织的组成部分，但经由大会批准的正式安排，同本组织建立了联系，可以为教科文组织的项目实施作出贡献。³¹ 例如教科文组织俱乐部和协会，这些俱乐部和协会在第二次世界大战结束时建立于世界各地，宣传本组织的工作。这些俱乐部和协会属于私营团体，根据成员国的国内立法建立，教科文组织对之没有任何直接控制。然而，第二类机构和中心及教科文组织俱乐部都得到授权，可在其宣传活动中使用本组织的名称和标志。

教科文组织认为，只有以官方身份执行任务的官员和专家的行为，以及视为本组织组成部分的实体的行为才可以归于本组织。至于涉及承包商的一切情况，无论是个人、公共或私营法律实体，抑或全国委员会，他们的行动都不能归于教科文组织，也不应由教科文组织承担责任，除非有具体安排，将其置于本组织的控制之下，或除非本组织后来批准了他们的行动。

第4款

教科文组织支持关于行为归属问题一般规则的第4条草案第4款中提及组织的规则。教科文组织认为第4条草案第4款所载定义是适当的，并赞同决定扩大1986年《关于国家和国际组织间或国际组织相互间的条约法维也纳公约》（第二条第一款(j)）所载定义，以涵盖“该组织通过的决定”、“决议”和“其他文件”。在教科文组织内部，有一套详细的行政条例，用以管理本组织的运作，其中表明了本组织各机关的职权和业务范围。

F. 第5条草案——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

7. 委员会第五十六届会议暂时通过的第5条草案案文如下：

³¹ 见教科文组织第33 C/19号文件，《教科文组织机构和中心（第一类）和在教科文组织主持下的机构和中心（第二类）的建立和运行原则与指南》，大会第三十三届会议，巴黎，2005年，有印刷本，也可在教科文组织网站查阅：<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001403/140303e.pdf>。

第 5 条

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，只要该组织对该行为行使有效控制。³²

国际劳工组织

正如特别报告员在其第二次报告中所确认，“在将一个国家机关交由一个组织支配的情形中，行为归属方面的多数实践同维持和平部队有关”（A/CN.4/541，第 34 段）。但是劳工组织注意到，一种普遍的做法是，成员国或其他国际组织将其自己的官员交由诸如劳工组织这样的国际组织支配。国际刑警组织提交的评论中也提到了这种做法（见 A/CN.4/556，第 24 和 25 页）。

将官员交由劳工组织支配的法律框架可以导致两种不同情况。第一种情况是国家官员或另一国际组织的官员成为劳工组织的官员。在这种情况下，由于该名官员成为劳工组织的代理人，所以劳工组织应该对其行为负责。

在第二种情况下，相关官员仍受派出国家或国际组织的雇用合同制约。这种形式的借用（在联合国共同制度的术语中也称为“借调”）是基于相关国家和国际组织之间或两个组织之间的协定进行的。对官员行为的有效控制这个问题不是很突出。该官员的法定地位取决于派出组织或派出国规定的任用条件，并且派出组织或派出国仍负责承担因派遣该官员产生的所有费用，例如薪酬、休假、津贴、保健、养恤金、工伤事故或疾病。派出国或国际组织一般仍保留执行纪律措施的权力。

但是，借调的官员由劳工组织的一名官员对其进行行政监督，并且同劳工组织正规工作人员一样使用同样的办公空间、计算机和执行任务所必需的其他设施。该官员有义务依照派出组织或派出国同劳工组织签订的协定，按规定遵守适用于劳工组织官员的行为标准和其他规则。

鉴于以上所述，劳工组织欢迎进一步澄清第 5 条草案中“有效控制”一语的涵义。

G. 第 6 条草案——逾越权限或违背指示

8. 委员会第五十六届会议暂时通过的第 6 条草案案文如下：

³² 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 10 号》（A/59/10），第 71 段。

第 6 条**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。³³

国际劳工组织

劳工组织赞同这条原则，即一国际组织的机关或官员的行为逾越该机关或官员依该组织规则具有的权力时，尤其行为逾越该组织的组织法赋予该组织的权力时，可要求该国际组织对其机关或官员的这种越权行为负责。但是对这两种情况应加以区别。行为逾越一机关或官员的权力但是未逾越该组织的权力时，情况同一个国家的机关的越权行为相同：第三方需要保护，因为他们不可能了解该国或该组织界定相关机关或官员的权力的内部法律规则。但是，行为逾越国际组织的权力时，情况就不同了——这种情况不可能对国家发生，因为国家有一般管辖权。由于在这种情况下第三方所需保护似乎较少，所以将诸如国际刑警组织和国际货币基金组织建议的组织责任的例外情况（见 A/CN.4/556，第 26-27 页）纳入这一条，看起来是合适的。

关于组织的越权行为必须具备相关机关或官员以其官方身份行事的要件的规定，特别报告员指出“以此种资格”一语“相当隐涩含糊”（见 A/CN.4/541，第 57 段）。虽然实践中确实需要制订较详尽的标准，但应注意到在另一种情况下，也就是在适用特权和豁免的情况下，由于给予官员的管辖豁免通常仅限于官员以其官方身份行事的行，国际组织在断定其官员是否以这种身份行事方面已经有了长期和丰富的实践。

H. 第 8 条草案——违背国际义务行为的发生

9. 委员会第五十七届会议暂时通过的第 8 条草案案文如下：

第 8 条**违背国际义务行为的发生**

1. 如果一国际组织的行为不符合一项国际义务对它的要求，该国际组织即违背了该项国际义务，而不论该项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。”³⁴

³³ 同上。

³⁴ 同上，第六十届会议，补编第 10 号(A/60/10)，第 205 段。

欧洲联盟委员会

本草案第 8 条第 1 款、第 9 条、第 10 条和第 11 条同关于国家责任的第 12 条第 1 款、第 13 条、第 14 条和第 15 条相同。在这方面，完全没有必要偏离国家责任的规则，因此我们没有什么评论意见。

但是关于违背“该国际组织的规则所确立的国际法义务”的第 8 条第 2 款却引起一些问题。该规则未指明国际组织哪一类规则属于“国际法义务”。当然，就欧洲共同体而言，会出现一个重要问题，即共同体某一机构违反共同体的次级法律时，是否会引起欧洲共同体的国际责任？鉴于欧洲法院自 1960 年代以来一直将欧洲共同体视作一个独立的法律秩序系统，因此共同体内部的普遍观点认为，这不会引起欧共体的国际责任。（我们认为，一个成员国违反共同体次级法律时，情况亦然。）评注在这方面可能有些价值，因为评注指出，该条并不试图在这一争论中采取明确的立场，支持认为国际组织“内部”法局部或全部独立于国际法的一派，或支持认为这种“内部”法是国际法组成部分的一派。然而，关于第 8 条第 2 款是否是条款草案重要部分，尚无定论。

国际劳工组织

第 8 条草案第 2 款规定，“第 1 款也适用于违背该国际组织规则所确立的国际法义务的情况”。这项规定没有解决国际组织规则的法律性质这个争议性问题，因此似乎没有为国际组织提供必要的法律安全保障。另一方面，如果组织有两个限制条件可依赖，那么这些规则的法律性质可能就不具有决定性。这两个限制条件在很大程度上会限制对不遵守国际组织规则的国际责任的范围。

第一个限制条件是全面适用特别法优于一般法原则。委员会在对第 8 条草案的评注中指出这样的事实：“一组织的规则可能对违背义务行为乃至违背义务行为的发生拟订专门的处理办法”。³⁵ 虽然委员会举了两个例子来说明特别规则不一定优于条款草案规定的原则，劳工组织认为大部分可能违背其内部规则的行为，特别是包括可能违背其各种行政条例和规则的行为，不会导致劳工组织依条款草案承担国际责任，因为相关义务只是在组织的特别内部法律秩序范围内制定、履行和酌情执行，而这些义务本身就是特别内部法律秩序的一部分。在这方面，《劳工组织工作人员条例》是最不容置疑的例子。由于这些条例是劳工组织理事会为规范劳工组织与其官员之间的关系通过的，而且这些规则确定的责任可通过劳工组织行政法庭得到执行，所以没有条款草案中所编纂的一般法规定的国际责任问题。

第二个限制条件是，遇发生违背一国际组织规则的情况，在断定一国是否有权援引该组织的责任时，充分考虑该组织的独特法律人格。例如，如果一国际组

³⁵ 同上，第 206 段，关于第 8 条草案的评注，第 (7) 分段。

组织的秘书处由于不遵守该组织的财务条例（例如有关投资或采购的条例）而给该组织造成财政损失，应认识到违背的义务是对该组织本身的义务，而不是对给该组织预算缴款的成员国的义务。国际组织的法律人格构成有效的双向“面纱”：它不仅保护成员国，使第三方无法要求成员国为其在国际组织内的行为承担责任（有关这一点，见下文 K 节对国际法委员会提出的具体问题的评论），而且反过来它也阻止成员国援引实际上对作为特殊国际法主体的组织所承担的义务。在劳工组织的实践中，类似上述举例说明的情况应由外部审计人报告给理事会，总干事将为损失承担政治责任，然后对直接负责的官员实施内部制裁行动。

如果委员会在审查涉及特别法和援引国际组织责任的问题时³⁶考虑上述两个限制条件，那么第 8 条草案第 2 款措辞造成的不确定因素似乎是可以接受的。

联合国教育、科学及文化组织

关于组织的规则与国际法之间的关系这一有争议的法律性质，我们注意到，委员会拟定有关违背国际义务行为的发生的第 8 条第 2 款时，选择了一种可能性，就是可以将本条款草案建立的原则适用于违背组织的规则所确立的义务的情况。关于这一点，教科文组织赞同其他组织发表的意见，认为违背此类义务应视为一种特殊体制情况，因此不应当包括在研究报告范围之内。

至于一组织与其工作人员之间的雇佣关系，该组织对于违背内部规则的责任，在该组织内部法律秩序内得到确立，这一内部法律秩序原则上规定了适当的法律补救办法。这应视为“自足制度”。对于教科文组织来说，劳工组织行政法庭有权审查有关教科文组织违背该组织工作人员条例和细则情况的申诉，在教科文组织无视工作人员条例或通过有悖于国际公务员法一般原则的工作人员条例，从而侵犯教科文组织雇员的基本权利（如工作人员结社的集体权利）时，有权确保教科文组织雇员的这些基本权利得到保护。

关于一国际组织违背其内部规则所确立的对其成员国的义务的情况，该组织的内部法律秩序一般会提供一个体制，用以在各机关之间建立一种制约平衡制度，这一体制足以保护各成员国依据组织条约而确立的各种权利。如果一成员国认为该组织侵犯了这些权利，该成员国可诉诸组织条约所规定的争端解决办法。³⁷

根据上文所述，教科文组织认为第 8 条草案第 2 款只是重复而已，因为这一条款仅仅认定条款草案所确立的各项原则也适用于违背该组织的内部规则

³⁶ 国家责任条款中相应的规定分别载于第 55 条和第 42 条。

³⁷ 见《联合国教育、科学及文化组织组织法》第十四条第 2 款，其中规定“任何有关本组织法解释之问题或争议应由大会按议事规则决定提交国际法院或仲裁法庭裁决”。

所确立的国际法义务的情况。对这种可能性的接受并没有对目前研究的范围提供任何明确的阐述，因此，对于这一根本问题，国际组织不能接受如此程度的不确定性。

I. 第 15 条草案——向成员国和国际组织做出的决定、建议和授权

10. 委员会第五十七届会议暂时通过的第 15 条草案全文如下：

第 15 条

向成员国和国际组织做出的决定、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，使一成员国或国际组织实施若由该组织自己实施即会构成国际不法行为并使该组织避免承担国际义务的行为，则该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国际组织实施若由该组织自己实施即会构成国际不法行为并使该组织避免承担国际义务的行为，或建议一成员国或国际组织实施此种行为，而且

(b) 该国或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国际组织是否构成国际不法行为，第 1 款和第 2 款均适用。³⁸

欧洲联盟委员会

我们关心地注意国际法委员会如何处理第 15 条草案中国际组织的决定、建议和授权的“规范控制”问题。我们同意起草委员会主席的看法，认为没有明确的实例可以有助于拟订这一特定条款。因此，我们建议国际法委员会今后讨论这一条时应特别谨慎。

我们欢迎第 15 条把一国际组织具有约束力的决定（第 1 款）和仅仅是授权或建议（第 2 款）区分开来。所根据的想法是，如果一国际组织没有要求成员国采取某项行动，而成员国独立于该国际组织的授权或建议，出于自己的意志决定这样做，则不应要该国际组织对此成员的行为负责。

然而，这一区分可能不够细致。以欧共体的一项法律为例，根据建立欧洲共同体的条约第 249 条，欧共体的次级法律可以整体有约束力，直接适用于所有成员国（条例），或是只对所要达成的结果有约束力（指示），或是只对特定对象有约束力（决定）。有人认为，基于结果的义务（例如，欧共体的指示）与有约束

³⁸ 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，第 205 段。

力的决定非常相近,但仍然可能留给一组织的成员国一定的自由裁量余地。因此,第 15 条第 1 和 2 款草案在这一点上很可能需要稍加完善。

回到第 15 条第 1 款,此处一国际组织使成员国实施国际不法行为的强制要件是,还必须使该国际组织“避免”承担国际义务。但是,根据委员会自己关于第 15 条的评注,我们怀疑避免的概念是否必不可少。如果如评注所说,预期成员会遵守有约束力的决定,³⁹ 则整个避免的概念也许是多余的。那么,在第 15 条第 1 款最后部分,“避免承担”最好读成为“违反”。另一方面,如果采取如下观点:强制性“书本上的法律”才构成违反国际法的主张仅限于世界贸易组织法律的有限范围,并未在一般国际法中站住脚,或者依法律的实际规定而定。则避免的概念在第 15 条第 1 款中没有起作用。看来委员会应在稍后阶段重新考虑这一条及有关评注,以使这个问题更加清晰明白。

国际劳工组织

值得注意的是,根据第 15 条草案第 1 款,一个国际组织通过一项对一成员国或国际组织具有约束力的决定,使其实施具有所述不法性质的行为,即使该成员国实际并没有实施这样的行为,该国际组织也应承担国际责任。根据这样的提法,如果没有其他规定,只是制定一项相互矛盾的国际义务这个事实本身似乎不够充分,成员国援引不法性来为其不遵守决定的行为进行辩护时尤其如此。发生一国际组织的国际不法行为的两个条件之一是相关行为“构成对该组织的国际义务的违背”。劳工组织不明白的是,制定上文提及的有约束力的决定这个事实本身,在国家实际并未实施相关行为时,是否构成对相关组织的国际义务的违背。相反,第 15 条草案第 2 款关于根据授权或建议实施一项行为的规定虽然看起来是合理的,但是这似乎违背了第 1 款在确定不法性方面采用单一标准的前提。

联合国教育、科学及文化组织

总体来看,教科文组织赞同为本条草案选择的结构和措词。不过,应当进一步探讨可能会属于这一条款范围的各种情况。

具体而言,教科文组织认为第 15 条草案第 2 款的范围应当在对同一条款的评注中予以进一步阐述,即“若由该组织自己实施即会构成国际不法行为并使该组织避免承担国际义务的行为”这一提法,实施的国际不法行为和避免行为是否必然指同一国际义务?

J. 解除行为不法性的情况——一般意见

国际劳工组织

在不妨碍劳工组织可能对委员会即将就解除行为不法性的情况开展的工作作出评论的前提下,劳工组织认为国际组织可援引此类情况,这是一般国际

³⁹ 同上,第 206 段,对第 15 条的评注第 5 段。

法认可的。劳工组织认为，在编纂这些规则的时候应充分考虑到国际组织的特殊性质。

关于在同国家对国际不法行为的责任条款第 25 条所述相似的一类情况下，国际组织是否可以援引危急情况辩护的问题，劳工组织不知道有任何相关的实践。劳工组织同意危急情况辩护仅限于例外情况，并且只有根据严格条件，尤其是在保护“基本利益，对抗某项严重迫切的危险”的条件下，才允许作出危急情况辩护。⁴⁰ 鉴于国际组织任务和职能繁多以及国家在实践中为使用此辩护理由而援引各种各样的“基本利益”，⁴¹ 劳工组织认为不应阻止国际组织援引这一辩护理由。至于在这种情况下是否可以援引组成文书所载的国际组织“基本利益”，劳工组织认为委员会应对此进行研究。⁴²

联合国教育、科学及文化组织

关于对国际组织适用国家责任条款草案关于解除不法性情况的规定，这些规定原则上可移用于本项研究。

关于同意、自卫、危难和不可抗力的条款草案似乎并不造成任何特别问题，但是，在比照适用关于反措施和危急情况的规定方面，似乎存在较多问题。

关于反措施问题，教科文组织认为，如果要在草案中处理反措施问题，则应将这一问题同制裁问题明确区别开来，因为制裁可由一组织对自己的成员国实施。

关于危急情况问题，教科文组织赞同特别报告员第四次报告（A/CN.4/564，第二节.G）中所持的立场，根据这一立场，对组成文书的提及，可能对界定一组织可能必需保护、对抗某项严重迫切危险的“基本利益”来说，过于局限。教科文组织认为，拟议的第 22 条草案提及组织的“功能”，对于划定该项条款的范围来说，可能更为合适。

K. 国家对国际组织不法行为的责任

欧洲联盟委员会

关于委员会 2005 年报告第 26 段所提的问题（见上文第 1 段），我们不认为委员会有处理这些问题的绝对必要。草案处理的是国际组织的国际责任。第 16 条草案已经指出，它不影响国家，包括有关国际组织的成员国的国际责任。现有

⁴⁰ 加布奇科沃-大毛罗斯项目（匈牙利诉斯洛伐克），《1997 年国际法院案例汇编》，第 40 页，第 51 段。

⁴¹ J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility* (Cambridge University Press, 2002), p. 183.

⁴² 见欧洲联盟委员会的答复，A/CN.4/556，第 40 页。

关于国家责任的规则完全可以比照适用于一国不是援助或协助另一国家，而是援助或协助一国际组织实施国际不法行为的情况。

另一方面，我们在实践中面临一些索偿要求，这些要求认为欧共体要对援助或协助第三国实施国际不法行为负责，因而触发欧共体本身的国际责任问题。一个相关的案例是，有人向一个第三国法院控告欧共体，声称欧共体资助了一个公共机构的非法活动，并声称该机构的雇员造成起诉人家人的死亡。在这种情况下，重要的是，对触发国际责任适用与国家责任规则第 16 条关于国家援助或协助规定的同样的高门槛。因此，援助或协助一国际不法行为只有在满足下列条件时才触发一国际组织的国际责任：

- (a) 该国际组织在知道该国际不法行为的情况下这样做；和
- (b) 该行为若由该国际组织实施会构成国际不法行为。

国际劳工组织

问题 (a)

劳工组织对问题 (a) 的基本立场是，不能把国家责任条款第 16 条至第 18 条移植到国际组织责任条款草案中，除非澄清其范围，使其仅适用于成员国在组织的章程框架范围外行事时产生的责任。

如果要把第 16 条至第 18 条移植到国际组织责任，则必须一国与国际组织在该组织实施国际不法行为时有相互合作或其他互动的情况。在这方面，应从根本上区别一国际组织可同一成员国进行互动的两个不同层面：一方面，一成员国可在组织的章程框架和程序以内行事。作为该组织机关的成员，成员国在集体决策中发挥作用，包括通过（或不通过）该组织法律文书的决定。同时它也依照组织条约履行成员的基本义务，例如，支付其分摊会费的义务。另一方面，一成员国可能在章程规定它作为一国际组织的成员而应承担的义务范围以外同该组织进行互动；在这种情况下，该国和该组织作为两个相互独立的国际法主体发生关系。这种关系除其他外受适用于其关系的国际法的任何相关规则制约。这种关系的实例包括，一国为组织的预算外技术合作活动提供经费或作为受益者接受此类活动，或者一国作为有关组织的总部、办事处或会议的东道国并给予该组织特权和豁免。

委员会对国家责任条款第 57 条的评注⁴³认为，一国可能由于它是一国际组织的成员而承担国际责任。这似乎暗示着在一组织的章程框架内行事的成员国可能要对该组织实施的国际不法行为的后果负责。如果把国家责任条款第 16 至第

⁴³ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》(A/56/10)，第 77 段。

18 条作必要的更改后搬到国际组织责任条款草案中，后果确实可能是这样。但是，劳工组织认为，这样的后果没有反映适用的习惯和实践。

国际法学会 1995 年的一份决议正确地指出，没有任何一般性国际法规则要求国家成员仅仅由于其成员的身分而应对其所属国际组织的义务承担共同或附属责任。⁴⁴ 如果相关组织的组成文书中没有相反的规定，除非相关成员国表示同意，成员国应受该组织本身的独特法律人格保护。虽然某些国际组织的组成文书确实规定一国际组织和其成员国应共同承担责任，⁴⁵ 大部分国际组织的组成文书包括《国际劳工组织章程》并非如此，而且没有实践表明存在此类共同或附属责任。学术著作中有一种观点认为，在有些情况下，成员国可能要在一国际组织的国际不法行为负责。这些情况似乎主要基于“国际锡业理事会”案和“韦斯特兰直升机”案，但对这两个案例的范围和关联性的评价似乎过高。⁴⁶ 劳工组织无意参加对这个问题的的一般性辩论，而是想说明它不认为这些案例是适用于劳工组织这样的组织的国际责任的先例。劳工组织的任务不会引起受国内法制约的大型经济活动。

假设将国家责任条款第 16 条至第 18 条移植到国际组织的责任中，这似乎会具体包括下述情况：成员国参与该组织引发不法行为（作为或不作为）的决定在主管集体决策机构中投赞成票、反对票或弃权票，或者允许或阻碍达成协商一致意见，从而促成该国际组织的国际不法行为。在这方面，除了上一段提出的一般性考虑以外，劳工组织需依赖其国际法律人格的“面纱”还有一个具体原因。劳工组织所有理事机关都由三方成员构成，这意味着除了政府代表以外，非政府成员，即雇主代表和工人代表，也与政府同等地参与这些机关的工作和决策。具体而言，作为国际劳工组织的枢纽机关，国际劳工组织理事会被赋予重要的决策权，其一半成员是雇主和工人成员，他们在参与理事会的决策中有同等表决权。由于他们是以个人身分由国际劳工大会选举任职，因此不能把他们视为任何成员国政府的代理人，甚至也不能把他们视为其各自雇主组织或工人组织的代理人。⁴⁷

如果要求成员国政府对因理事会决定导致劳工组织实施的国际不法行为承担共同责任，而理事会的雇主和工人成员却不用承担共同责任，这将产生不符合《国际劳工组织章程》固有的结构性原则的曲解。国际刑警组织建议第 1(2) 条草案也可包括非国家实体的责任（见 A/CN.4/556, 第 11 页），但这项建议的作用有限，只是将组织机关的那些本身并非该组织成员的个人成员也包括在内。不过，

⁴⁴ 国际法学会 1995 年届会通过的决议二第 6 条，可在网站 www.idi-i.org 上查阅。

⁴⁵ 例如《空间物体所造成损害的国际责任公约（1972 年）》提供了组织与成员国为依据《月球条约》和《外层空间条约》开展的活动所造成的损害共同承担责任的制度。

⁴⁶ 例如参看 P. Klein, *La responsabilité internationale des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens* (Bruylant, Bruxelles, 1998), pp. 430-438.

⁴⁷ 见《国际劳工组织章程》，第 7 条。

劳工组织无论如何不赞同将条款草案范围作如此的扩大，因为在这方面似乎没有任何实践。

鉴于上述观点，劳工组织建议，如果将第 16 条至第 18 条移植到国际组织责任条款草案中，就应对其范围加以限制，以便排除仅在组织的章程框架和程序范围内行事的成员国的共同责任或附属责任，除非该组织及其成员国明确达成其他协议。但是，在违背组织的组成文书的情况下，这将不妨碍该国本身承担国家责任条款规定的责任。

如果能如上所述限制条款的范围，劳工组织则赞同至少把第 16 条移植到条款草案中，并且也不反对移植第 17 条和第 18 条，尽管它不知道在后两条方面是否有任何实践。作为一般性评论，应指出的是，这些比照采用的条款规定的责任不必只限于本身是相关国际组织的成员的国家，因为非成员国家也可能实施某些可能属于这些条款规定范围的援助、协助、指挥、控制或胁迫一类的行为。

关于第 16 条，将其比照适用于一个国家援助或协助一个国际组织实施国际不法行为的情况似乎是合理的。例如，此类援助或协助可能采取为组织的预算外技术合作活动提供经费，或作为组织的总部、办事处或会议的东道国的形式。在实践中，国家在这些情况下承担共同责任的情况确实存在，这从国家有时借助协定排除这种责任的事实可以看出。例如，劳工组织的捐赠国政府有时排除本国对资助项目下劳工组织的活动可能造成的损害的责任。⁴⁸ 劳工组织通常又把这些活动引起的第三方索赔的主要责任转给受惠国政府。⁴⁹ 同样，劳工组织同瑞士签订的总部协定也规定，“瑞士不因国际劳工组织在其领土上的活动而对按照或没有按照其职能范围行事的该组织或其代理人的作为或不作为承担任何国际责任”。⁵⁰

关于国家责任条款第 17 条，应指出的是，委员会在这一条的评注中提到的一国对另一国的指挥或控制事例，不适合国际组织。实际上，不明确的一点是一个国家如何能够在一国际组织的章程框架以外对其进行指挥或控制。总之，任何这样的企图都会构成违背国际组织的独立性原则以及维护该组织行政首长和其他工作人员独立性的组成文书规定，导致国家本身的责任。但是，假设一国家可对一组织进

⁴⁸ 例如，同一个捐赠国政府机构签订的赠款协定载有下列条款：

对于第三方因本赠款造成的损害提出的索赔，[捐赠国]不承担任何责任。

⁴⁹ 劳工组织同受惠国政府签订的标准协定中有一条同《开发计划署标准基本援助协定》常见的一个条款相类似，其案文如下：

指定机构应处理因本协定的相关业务活动而向劳工组织、其官员或代其执行公务的其他人提出的任何第三方索赔或争端，承担责任，并且应保证他们在此类索赔或争端中不受损害。对于上述个人的严重疏忽或故意过失所致的索赔或争端，当事方应协商以便寻求满意的解决方法。

⁵⁰ 《瑞士联邦委员会与国际劳工组织关于国际劳工组织在瑞士的法律地位问题的协定》，第 24 条（可查阅 www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/switz.htm）。

行事实上的指挥或控制，第 17 条的规定似乎对国家共同责任问题作出了合适的回答。

同样，关于第 18 条，劳工组织不知道有任何一国胁迫一国际组织的实践存在，但认为这些规定可转用于此类假设情况。

问题 (b)

除了上文考虑的情况以外，劳工组织在其实践的基础上，认为不可能还有一国家应对其所属国际组织的国际不法行为负责的其他情况。

联合国教育、科学及文化组织

在审议问题 (a) 所述问题时，委员会应当铭记本原则草案适用的那些国际组织确实具有国际法律人格，因此，在原则上是独立于成员国的主体。基于这一前提，必须明确指出，成员国在该组织的组织法框架内采取的所有行动（促成该组织作出作为或不作为的决定）并不会对这些成员国引起责任，除非在其组成条约中为此目的有明确规定。成员国只有在可以说掌握对该组织行动的完全控制，以致该组织的法律人格被认为是徒有虚名的情况，才能肯定这些成员国须负责任。

因此，上述有关一国援助或协助一国际组织实施国际不法行为的情况的规定，一方面应当局限于该组织同非成员国之间的关系，另一方面，在同成员国的关系上，应当局限于该组织和该成员国作为国际法独立主体相互作用的情况。一成员国武装部队与一组织指挥官领导的部队协作，以非法地推翻一外国政府，或一成员国从一组织获得技术援助，而且该国人员与该组织工作人员协作，实施诸如非法贩运文物等国际不法行为，即属此类情况。

在这方面，值得指出的是，在技术援助活动方面，组织和受援国之间作出具体安排，以排除由该组织人员在该国实施活动而对该组织引起的索赔或赔偿责任。教科文组织同受援国就技术援助签订的标准协议包括下列标准条款，反映了联合国系统专门机构签署此类协议时所遵循的既定惯例：

政府应负责处理第三方可能会对教科文组织、其财产以及其工作人员或代表教科文组织提供服务的其他人员提出的任何索赔，并应在根据本业务计划开展活动而引起任何索赔或赔偿时，确保教科文组织、其财产、工作人员及上述人员不受伤害，除非教科文组织和该政府一致认为此类索赔或赔偿责任是由上述工作人员和人员重大过失或故意不当行为所引起。

此外，如果一成员国愿意向组织捐助资金，以便在另一成员国境内开展技术援助活动，捐助国政府通常会要求在同教科文组织的协议中加入下列无责任条款：

[成员国（某国）]对第三方因由此赠款而产生的损害而提出的索赔不承担任何责任。

对于一国指挥或控制一国际组织实施国际不法行为或对一个国际组织实施胁迫，此种情况似乎不大可能发生。有一种假设性很强的情况，例如，一国可在对被胁迫的组织所在国实施军事占领之后对该国际组织秘书处实施胁迫。但是，在一组织的组织法框架内，由一成员国对该组织的行动实施指挥或控制，似乎是不可能的，因为组成条约通常都提供法律保障。

三. 从各国际组织收到的评论和意见的附文清单

联合国教育、科学及文化组织

- 2000年5月4日Boulois诉教科文组织案的仲裁裁决书⁵¹

⁵¹ 由法律事务厅编纂司存档。