

大会

Distr.: General
4 May 1998
Chinese
Original: French

国际法委员会

第十五次会议

1998 年 4 月 20 日至 6 月 12 日,日内瓦

1998 年 7 月 27 日至 8 月 14 日,纽约

国家责任

从各国政府收到的评论和意见

增编

目录

页次

二. 从各国政府收到的评论和意见	2
意大利.....	2
一般意见.....	2
第一部分 国家责任的起源	2
第一章. 一般原则	2
第 3 条. 一国国际不法行为的要素	2
第三章. 违背国际义务	3
第 19 条. 国际罪行和国际不法行为	3
第二部分 国际责任的内容、形式和程度	4
第一章. 一般原则	4
第 40 条. 受害国的含义	4
第三章. 反措施	4
第四章. 国际罪行	5
第三部分 解决争端	6

二. 从各国政府收到的评论和意见

意大利

[1998 年 5 月 4 日]

一般意见

意大利首先向国际法委员会各成员、尤其曾担任特别报告员的成员致意,因为他们在国家责任条款草案方面完成了出色的工作。委员会一读通过的条款草案为今后负责通过关于这个问题的国际公约的国际会议奠定了很好的讨论基础。

意大利的意见涉及下列各点:

- 草案的范围;
- 损害是否构成国际不法行为的要素的问题;
- 国际罪行与国际不法行为的区分问题。

意大利政府保留今后就草案第二和第三部分提出具体评论的权利。

意大利政府认为,条款草案内容应包括一国犯有国际不法行为的有关条件的确定、这类行为的法律后果和有关这类行为的争端的解决。

第一部分

国际责任的起源

第一章. 一般原则

第 3 条. 一国国际不法行为的要素

意大利政府认为,在国际不法行为的要素中,不应提及损害。

根据国际法,一国违背法律义务必然损害国际法的另一主体(或多个其他主体)的相应主观权利。该主体在申明它已受国际不法行为影响并指出造成这一不法行为的国家要对此负责时,不必表明它还遭受了物质上或道义上的损害。主观权利受损就足以说明问题。自然,只有在造成物质或道义损害的情况下,不法行为国的责任内容才会与有关情况相应。

如果申明只有在一国违背义务而对另一主体造成损害时,该国才实施了不法行为,并应对此负责,那就等于说,一国侵犯别国领土、通过该国曾承诺不予通过的法律等行为,只要不造成物质上或道义上的损害,就不构成不法行为。进而言之,就国家对本国公民的义务而言,国家违背义务也就不构成国际不法行为,因为没有国家(或其他国际法主体)在物质上或道义上遭受损害。

事实上,主张将损害列为存在国际不法行为的一个条件的人始终是少数,甚至连他们也无法得出上述结论。他们证实在有关情况下发生了损害,并就此谈到法律上的损害。但正如国际法委员会在对草案第 3 条的评注中所指出的,大家认为不必将损害列为不法行为的一个固有要素,作为对违背义务行为的补充条件,因为任何违背国际义务行为均会造成法律上的损害,而这种损害足以确定不法行为的存在和不法行为国的责任。

目前主张将损害列为国际不法行为的一个要素的人实际上另有忧虑。他们担心如果不将损害列为国际不法行为的要素,一俟出现任何违背义务的情况,国际社会任何成员均有权指出不法行为的存在,并追究不法行为国的责任。这种担忧似乎没有根据。虽然损害没有被视为不法行为的要素,但这不意味所有国家均有权追究不法行为国的责任。可以这样做的只有主观权利受到侵害的国家,即违背义务行为所针对的国家。因此,问题在于确定谁是受害国。草案第 40 条论及这个问题。如果一国违背双边条约规定的义务,则无疑只有条约另一缔约国的主观权利受到侵害,因此只有该国可追究违背义务的国家的责任。在违背习惯国际法或多边条约规定的情况下,确定受害主体则更加复杂。但违背所规定的大部分义务的行为显然并不会侵害列有这些义务的准则所涉及的所有国家(就习惯国际法而言,这指国际社会全体成员;就多边条约而言,这指条约的所有缔约国)的主观权利。只有在确定有对所有国家普遍适用(或对缔约国普遍适用)的义务的准则时,所有国家(或所有缔约国)才可声称主观权利受侵害,并因此追究违背义务的国家的责任。因此,需要确定是否有这样的准则。草案第 40 条论及了这个问题。如果有这样的准则,还要知道这些是什么准则。损害是否是存在国际不法行为的一个先决条件并不是焦点所在。此外,如果认为损害的概念包含法律上的损害,即使申明损害是不法行为的要素,也不足以排除某些义务的存在,而违背这些义务即要对所有国家负责任。事实上,如果违背了上述普遍适用的义务,则应认为准则所涉的所有国家的主观权利均受侵害,并因而遭受法律上的损害。

第三章. 违背国际义务

第 19 条. 国际罪行和国际不法行为

在第六委员会讨论过程中,意大利已表示它赞同国际法委员会的选择,认为应在国家的国际不法行为类别中,将称为“国际罪行”的较为严重的、因而要受不同(或部分不同)的责任制度管辖的不法行为类别,与其他所有不法行为(称为“国际违法行为”)从属的类别加以区分。意大利知道有些国家不赞成国际法委员会对草案第 19 条所作的区分,但它仍然认为这种区分是必要的。

意大利的看法是,现行国际法对国际社会某些基本利益所给予的保护,有别于对其他利益所给予的保护。这种显然存在的不同保护体现于诸如有关条约失效或终止原因的制度(与一项绝对法规则相抵触的情况),以及有关以官方身份行事者个人承担责任的制度(犯有战争罪、危害和平或危害人类罪的个人是否可以受惩处),也显然体现于国家责任制度。

现行习惯法已规定,违背保护国际社会基本利益的某些义务的行为也同时损害了所有国家的主观权利,使它们完全有权对违背义务的国家追究责任:这些义务就是

国际法院所称的“对所有国家适用的义务”。在这类义务中,不得进行武装侵略是最重要的例子;受到损害的不仅仅是受侵略的国家;所有国家都受损害,并可以对进行侵略的国家追究责任。但国际法规则所规定的大多数义务都不是这样,包括习惯法所规定的义务。

许多国家都批评国际法委员会在草案第 19 条中为阐明属于国际罪行类别的不法行为所采用的方法。尽管这一方法似乎稍为复杂,但意大利仍然认为它具有许多积极的方面。

这个方法的第一个积极方面是它没有使国际罪行“具体化”。为此,国际法委员会没有制订一个在拟订草案时被视为国际罪行的确切的不法行为清单,而主张开列一些标准,为解释条款的人提供指导,以便他们在某一特定时刻确定有关不法行为是否应定性为国际罪行。意大利理解委员会为什么为此使用《维也纳条约法公约》所用的标准作为基本标准,以便阐明属于绝对法的规则:将其交由整个国际社会处理。委员会在其对第 19 条的评注中确切指出,它这样做是为了表明,某一不法行为只有在被国际社会的所有组成部分而不仅是某一些国家(即使是大多数国家)视为有特殊法律后果的不法行为时方为不法行为。规定采用同一方法来阐明两类规则(不能通过个别协定而减损的规则和规定如有违背即构成国际罪行的有关义务的规则),可能是可予考虑的解决办法,但这个办法所涉的问题比绝对法所涉的问题更为棘手,其后必须就确定各种国际罪行作出明确的规定。委员会选择的方法是为解释条款的人提供可以作为指导的例子,解释条款者要负责确定某一不法行为是否在某一特定时刻被整个国际社会视为一项国际罪行。意大利认为,根据第 19 条可将国际罪行列入其中的不法行为类别清单仍然有效,虽然第 19 条获通过已有二十多年之久了。

这些都是所采用的方法的积极方面。尽管如此,但正如前任特别报告员所提议的,由于决定不制订一个全面的国际罪行清单,因此更有必要由一个公正的第三者确定在某一情况下是否产生了国际罪行。意大利政府在讨论第二和第三部分的条款时,保留就这个主题提出评论的权利。

第二部分

国际责任的内容、形式和程度

第一章. 一般原则

第 40 条. 受害国的含义

见第 3 条

第三章. 反措施

关于国家的国际不法行为的法律后果,意大利认为最重要的是,草案不仅应论及所谓的“严重”后果,即国际不法行为国所应承担的新义务,而且也应论及可能对该国采取的反措施以及采取反措施的条件。

国际法委员会在关于草案第 1 条的评注中曾提出理论上的理由,促使意大利倾向于采用关于国际责任的广义概念,而不主张采用仅为不法行为国规定新义务的概念,但意大利政府认为,编纂反措施制度(例如采取反措施的有关条件、禁止使用的反措施)的规定是极为重要的。明确制订有关不法行为后果的国际法规则以防各国滥用尤其重要。在具体情况下,不法行为国所应承担的新义务或由受害国和不法行为国之间达成协议来确定,或由第三方(如仲裁人)确定,而采取反措施和确定反措施内容的决定则通常是由采取这些措施的国家单方面作出的(这当然不意味该国可以自行做主,它只是“冒险”采取反措施,因为这些措施的合法性其后可能会被质疑)。因此,明确制订关于反措施的国际法规则的内容是极为重要的。

第四章. 国际罪行

意大利认为,草案应论及国家对特别严重的不法行为(在草案中称为“国际罪行”)的责任,而不是仅仅论及对“普遍”不法行为(在草案中称为“国际不法行为”)的责任。出于在第三节中提及的下述理由,意大利认为,现今某些特别严重的不法行为必须有不同于一般国际不法行为的法律后果。这些特别后果不应仅根据习惯法加以确定。此外,在草案中列入一些规定,补充和改进现行习惯法所确定的制度,可能是适当的。因此,意大利不能同意在编纂国家责任条款草案时,将最严重的不法行为的法律后果排除其外。

现行习惯法规定受害国可以追究的法律后果的内容有若干不同之处。例如,就武装侵略来说,与其他不法行为情况不同的是,受害国可以使用武力来采取自卫措施。其他差别体现于不法行为国所应作出的赔偿,特别是就关于满足和保证不重复不法行为的内容来说。

意大利认为,草案中应列举国际法就损害国际社会基本利益的不法行为所规定的责任制度内的差别。同时也应使这些差别的提法臻于完善统一,因为一方面有必要使对这些行为的反应更加切实有效,而另一方面也应避免滥用。最棘手的要点涉及下列方面:(a)必须制订一个标准,确保受害国各自作出的反应协调一致;(b)必须订立一个制度,以便在具体情况下确定不法行为的存在。前任特别报告员曾对这个问题提出了一个饶有趣味的建议,但国际法委员会未予接受。然而,委员会应再度研究这些要点,并就此向各国提出其他提案,以便今后可举行一次编纂会议。

国家责任条款草案不论及损害国际社会基本利益的国际不法行为的法律后果只能有两个理由:(a)认为这些行为与其他任何不法行为一样,受同一责任制度管辖,或(b)由习惯国际法来确定是否存在这些行为及其所附属的特别制度。对于意大利来说,这两个理由都不能接受。如上所述,意大利认为习惯国际法已在国家责任制度中对这些差别作出规定,特别是就可以追究责任的主体来说。否定对有关行为的责任制度的特定性就是使现行法律倒退,而不是进行法律编纂。意大利认为,不否定一个针对某些尤其严重的不法行为的特别责任制度的存在,而让习惯法来确定是否有这些不法行为也是不能接受的,因为恰恰需要在这个领域作出努力来阐明并在必要时列入现有的规则。

因此,意大利认为,适用于损害国际社会基本利益的不法行为的特别责任制度并不是一种象各国国内法所规定的刑事制度。此外,国际法委员会始终都确切指出,它

在使用“国际罪行”一词来阐述须受特别责任制度管辖的国家不法行为时,从来没有考虑要将国内法规定的特定责任加附于有关的不法行为。草案第 52 和 53 条目前加附于国际罪行的后果与国内法规定的刑事惩处完全不同。一些国家对使用“国际罪行”一词深表关注并提出种种异议,但对意大利来说却没有引起任何困难,因为它认为这只是一个简洁的措辞,以表明最严重的国际不法行为(“国际违法行为”一词也是这样,用以表明较轻的国际不法行为)。因此,如果国际法委员会认为应当采用另一个措辞来表明最严重的国际不法行为,以便消除若干异议,意大利不会反对。

第三部分

解决争端

意大利认为,草案应列入一论及解决争端的部分。关于国家的国际责任的公约应就如何解决对公约的解释和实施方面的争端作出规定。鉴于处理国际不法行为及其法律后果的规则与解决涉及这类行为的争端的制度之间有基本联系,非属必要时,最好不要在将来的会议上直接拟订解决争端的规则,因为该会议可能要通过国家责任公约。如果届时还不知道要订立何种争端解决制度,那就尤其难以讨论关于反措施的规则和关于国际罪行及其后果的规则。因此,意大利认为,国际法委员会拟订的草案应列入一论及争端的解决的部分。
