

大会

Distr.: General
20 July 1998
Chinese
Original: English

国际法委员会

第五十届会议

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
新加坡.....	2
一般评论.....	2
A. 根据第40条确定“受害国”	2
B. 把公约机制同习惯国际法措施相区别.....	3
C. 反措施.....	5
结束语.....	6

二. 从各国政府收到的评论和意见

新加坡

[1998年6月15日]

一般评论

1. 同委员会过去提交的文件一样,在1996年5月6日至7月26日举行的第四十八届会议上一读时通过的这些条款草案和评注把有助于国际法的发展和编纂的许多国际文书结合起来。这份文件无疑符合组成委员会的著名法学家当之无愧的声誉。这一系列关于国家国际责任的条款草案和评注是几十年对根据拟议法和现行法原则进行有争议但却也是坚持不懈的研究和仔细审查后所获得的令人赞扬的成果。它或许通过对条款的评注明确区分了突出委员会卓越工作的这两项原则。这个评注无疑是委员会在这个至关重要的国际法领域正在进行的工作的令人鼓舞的象征。

2. 因此,我们在这里要对这个涉及面广泛和意义深远的文件作一些简短的评论和说明。委员会无疑已审议了这些意见,但仍然提出这些意见是为了强调,如果不经过进一步讨论就通过这些原则,就可能引起的有争议的问题。我们的评论并非详尽无遗,是针对以下方面:

A. 根据第40条确定“受害国”

3. 何时以及在何种情况下一个国家成为受害国,这对分配某些优惠是至关重要的。把一个国家确定为受害国,就使它对犯下国际不法行为的国家具有一种特殊地位。这种地位进而允许受害国要求采取不利于犯下不法行为国家的补救措施,这些补救措施之一包括本来应被视为国际不法行为、但被作为合法反措施而不列入不法行为的行动。因此,确定受害国的程序对使那些后来采取的本来是非法的行为合法化是至关重要的。这或许是委员会在国家责任领域工作最重要的方面。

4. 从对第40条的评注可以清楚地看出,委员会认识到对给予“受害国”地位的鉴定程序有着争议。一个国家如要声称它是第40条规定的受害国,该国首先必须表明它声称受到侵犯的权利是国际法的一项“主要”规则,并表明它们是受这种主要规则约束的当事方。这些都是在确定谁是受害国方面的有关因素。¹

5. 根据第3条,对一国的国际不法行为需确定两个要素:即作为或不作为按国际法规定可归于该国;第二,该行为构成对该不法行为国国际义务的违背。委员会认为,第二个条件是一种客观要素,是指国家“未履行一项国际义务……”。² 委员会详细解释说,不遵守“……一国在法律上必须遵守的……行为”构成不法行为。³ ‘法律上’一词推定是指‘司法上的’,后一措词被定义为‘涉及或有关司法实践或法律

¹ 对第40条的评注,第4段。

² 对第3条的评注,第1段。

³ 对第3条的评注(加重强调),第7段。

诉讼的’。”⁴ 因此有人建议,应遵守的行为必须是法律上的要求,并必须确定是不法行为国在法律上应遵守的规定。⁵ 确定这种主要规则对条约和习惯国际法来说可能有所不同。

6. 就一件多边条约而言,国家在加入该条约时显然认识到它们有义务要遵守的规定。在某些情况下它们可以对这些规定作出保留或声明,但基本上它们受整个条约的约束—即必须遵守条约。违反某些此类规定就可能伤害其他国家,这须视条约建立的关系而定。例如,在提出保留意见并被接受的情况下,保留国和接受国之间的关系就有了变化,肯定不同于保留国同反对国之间的关系。就习惯国际法而言,各国可能受到一条规则的约束,而无论它们是否具体赞同这项规则。国家可能在默认的基础上受到约束,⁶ 或因“其本身性质以及鉴于所涉权利的重要性……”该规则是一种准则,它们建立了对国际社会的义务。⁷ 因此,须有两个条件存在,一国才能援用习惯国际法。第一,国家必须确定把习惯国际法,即统一的国家实践和必须遵守的信念,作为一项规则予以接受所需的条件,⁸ 第二,它必须表明违约国同声称具有受害国地位的国家之间的关系或足够的联系已足以给予第 40 条所规定的地位。

7. 第 40 条是一项重要的规定,澄清了什么时候一国具有确认的地位可提出要求采取第 41 至 46 条规定的补偿措施的诉讼。这一条还规定了一国对不法行为国可采取合法的反措施之前所必须满足的初步条件。这一条应适用于关于规范起诉地位的协定,但须适当地考虑到两种来源的国际法。

B. 把公约机制同习惯国际法措施相区别

8. 给予第 40 条规定的地位必然引起的一个问题是,难以确定在违反某些条款时应采用何种机制。选择强制执行程序或解决争端程序对条约和习惯国际法来说是不同的。条约可提供具体适用于该条约的一种手段,而习惯国际法则可能允许采取条约中未规定的各种各样的措施。例如,在世界贸易组织总框架下规定了各种反措施,⁹ 但实施这些措施需符合各种程序要求。¹⁰ 另一方面,如果这些条款草案的第 30 条以及第 47 至 50 条要被接受为习惯国际法,¹¹ 那么,对采取合法的反措施必需的要求所

⁴ 《牛津英语字典》(第八卷,克拉伦登出版社,第 2 版,1989 年),第 320 页。

⁵ 委员会在其对第 40 条的评注内对第 40(2)(e)(三)条的评注第 22 段中似乎确认了这项建议。

⁶ 在未达到对作为坚持反对者所规定要求的情况下。

⁷ 巴塞罗那电车、电灯及电力公司案(比利时诉西班牙)(第二阶段)(巴塞罗那电车案)《国际法院案例汇编》第 3 页(1970 年),第 33 段;或绝对法规则。

⁸ 庇护权案(哥伦比亚诉秘鲁)《国际法院案例汇编》第 226 页(1950 年);北海大陆架案(德意志联邦共和国诉丹麦;德意志联邦共和国诉荷兰)《国际法院案例汇编》第 3 页(1969 年),第 77 段。

⁹ 《关于解决争端的规则和程序的谅解》(1994 年)。

¹⁰ 例如,《关于解决争端的规则和程序的谅解》第 22 条要求在终止优惠条件前必须给予一段合理的时间使其履约。

¹¹ 关于反措施的规定至少被接受为评价合理的反措施时应考虑的一个条件;*Gobitkovo-Nagymaras* 项目案(匈牙利诉斯洛伐克),1997 年 9 月 25 日的判决,第 33 段。

作的规定则少得多。世界贸易组织争端解决程序是否应象条款草案设想的那样把采取单方面反措施排除在外这个问题已引起争议。¹² 在确定在何种情况下习惯国际法措施比条约措施更适当时出现了这个问题。

9. 第 40(2)(e)条规定,在一项多边条约或一项习惯国际法规则被违背时,一国就成为“受害国”。如果出现重叠,应怎么办呢?在尼加拉瓜案中,国际法院在对保护人权的規定作出决定时得出结论说,“在人权受到国际公约的保护时,保护的形式就是采取公约本身规定的监测或确保尊重人权的安排。”¹³ 这项结论有效地把监督遵守公约关于人权的規定置于公约机构的权限下,在这个案例中就是《美洲国家组织人权公约》(《圣何塞公约》)机制及其当代应用。总的原则似乎是,在一项公约具有针对违约行为采取行动的机制时,则应优先采用这些机制。例如,与《消除一切形式种族歧视公约》有关的任何行为都必须由消除种族歧视委员会处理,因为该《公约》第二部分授权该委员会负责监督和执行这些規定。

10. 习惯国际法的情况则不一样。在这种情况下索偿要求完全基于习惯国际法,因此,国家必须证明习惯国际法中有这种规则,并须证明对这种规则的违背应导致须对所有国家、即须对国际社会承担义务的后果。这项要求得到委员会的承认。显然,并非对任何“权利”的侵犯都使任何国家成为“受害国”。在巴塞罗那电车案¹⁴中,法院附带裁定,因为“……所涉权利的重要性……”,有些义务是对国际社会的义务。¹⁵ 法院说,这些权利如此重要,保护这些权利符合所有国家的“合法利益”。¹⁶ 国际法院把这些规则确定为应将侵略、种族灭绝以及侵犯包括保护不受奴役和不受种族歧视在内的基本人权的行為都定为非法行為。¹⁷ 法院又说,“……在全世界,体现人权的文书并没有使各国有能力保护侵犯这些权利的行為的受害者,无论其在国籍如何。”¹⁸ 因而得出了这样的结论,即在据称对所有国家的义务受到违背时,在区域一级可根据这些公约規定的机制采取保护手段。¹⁹ 在某种程度上,尼加拉瓜案和巴塞罗那电车案都提供了把条约措施置于习惯国际法之上的法官意见(至少是在人权领域)。

11. 委员会或许可对这些事項进行研讨,以澄清事实上公约机制是否应优于习惯国际法。委员会不妨根据上述意見进一步审议是否适宜分別草拟条款,在不同的两类

¹² Sornarajah, M, 《世贸组织解决争端机制:东盟的一种观点》,载于 Chia, S. Y. 和 Tan, Joseph L.H.(编辑)的《东盟在世贸组织内:挑战与答复》(东盟秘书处东南亚研究所,1996年),111,第122-124页;特别是关于美国“超级301号法律”的执行。

¹³ 尼加拉瓜案,《国际法院案例汇编》第134页(1986年),第267段。

¹⁴ 《国际法院案例汇编》第14页(1970年)。

¹⁵ 巴塞罗那电车、电灯和电力公司案(比利时诉西班牙)(第二阶段)(巴塞罗那电车案)《国际法院案例汇编》第3页(1970年),第33段。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 同上,第35段。

¹⁸ 同上,第91段。

¹⁹ 同上。

条款中处理这两种来源的国际法,而不是象第 40 条那样把二者合并起来。哪种权利应占优势地位或应采用哪种保护机制的问题或许在很大程度上取决于当时的情况以及权利拥有者的酌处权。除非公约明确地优于习惯国际法的规定,否则对机制的选择可能主要是在权利拥有者的酌处权范围内。这种情况是现行法还是根据拟议法?

C. 反措施

12. 我们赞同这样一种普遍观点,即在习惯国际法下,准许国家有权针对不法行为采取反措施。然而,同委员会的一些成员一样,我们也提出这样一个问题,即由于反措施可能造成不利影响,是否适宜在国家责任范围内制订一种关于反措施的法律制度。在不损害这种立场的前提下,我们仍然要对反措施问题表达某些意见。

13. 第 48 和 50 条规定了一些条件,限制可采取措施的种类,但并没有处理所采取措施同被侵犯的权利是否应相关或有某种联系这个关键问题。事实上,总的说来,第 50 条似乎没有反映国家惯例或习惯国际法。有一些复杂的问题,其实质内容或许更适于在一个专家讨论会上处理,而不是作为目前就这些条款草案所进行的工作的一部分。

14. 反措施的实施允许受害国偏离本来对其有约束力的义务和采取否则属于国际不法行为的行动。第 30 条规定,若对另一国家针对其实施的国际不法行为合法地采取这种行动,则这种行动不属于不法行为。尽管评注作了详尽解释,强调必须“按照国际法规定的条件”合法地采取这些措施,²⁰ 但关于国际法所规定的条件的评注中显然有矛盾之处。一方面,委员会说反措施的目的“……根据其定义,是进行惩罚或确保履约”,²¹ 但又说采取反措施超过其合法功能或目的时将使它成为不法行为,尤其是如果其目的是进行惩罚。²²

15. 作为反措施进行的经济制裁的实施和影响必然取决于受害国和不法行为国的经济和政治地位。实施制裁的能力和造成的影响几乎总是不平等的。一个经济或政治上较强的国家与较弱的国家相比,尤其是与发展中国家和最不发达国家相比,必然更具备采取有效的反措施的条件。同样,反措施对弱国的影响一般说来其损害程度远远超过对强国的影响。因此,采用反措施有利于强国,有可能损害任何以平等和正义为基础的制度。

16. 经济制裁对一国的经济局势造成不利影响,对此应没有什么争议。可能具有讽刺意味的是,一国违反其国际义务会造成使该国人民遭受痛苦的结果。而这些人民可能同时已在高压政权下受苦受难。最终是无辜的人民承受经济制裁的结果,而这些人民因为他们本身可能并不负有责任的错误行为而受到惩罚。

17. 实行反措施绝不能对第三国的利益造成不利影响。尽管第 47(3)条中已对第三国的权利以及影响到第三国的不法行为作出规定,但可能不足以制止采用过分的或不合理的措施。委员会已对此表示关切,说这“绝不是个理论问题”。他们强调指出

²⁰ 对第 30 条的评注,第 2 段。

²¹ 对第 30 条的评注,第 3 段。

²² 对第 47 条的评注,第 2 段。

了一些反措施是直接或故意针对无辜的第三国的情况。²³ 条款草案可能必须处理损及无辜的第三国以及对此采取应急行动的问题。

结束语

18. 毫无疑问,这些条款草案及其评注对国家责任的发展是重要的,然而,显然有必要重申必须在国际法上对被指称已经受到违反的任何义务作出明确的规定。必须证明这项规则肯定将被国际社会所接受。在纳米比亚(西南非洲)案²⁴ 中讨论了在法律上接受这样一种观点的问题,这种观点认为,对更广泛的国际社会负有的某些义务的方式可能涉及其他国家的利益。在该案中,国际法院认为,处理违反国际法的行为应优先于处理对一种利益提出的要求。²⁵ 因此,必须澄清给予受害国地位的程序,这不仅是因为它改变了国家间关系,而且因为它优先于采取属于合法的反措施的不法行为以及不将其视为不法行为的背景。

19. 我们不认为这些条款草案应采用国际公约的形式。正如其他一些国家指出的那样,采用公约形式可能造成过分僵硬的规则。委员会拟订的原则应允许国际法庭和各国灵活地把规则应用于具体情况。因此,我们保留在必要时对这些条款草案发表进一步意见和评论的权利。

20. 我们谨再次赞扬委员会为编制关于国家责任的这些条款草案和评注作出的努力。我们祝愿委员会的工作取得全面成功。

新加坡共和国司法部长办公厅编写

1998年6月10日

²³ 对第30条的评注,第17段。

²⁴ 南非不顾安全理事会第276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国造成的法律后果,《国际法院案例汇编》第16页(1971年)(1971年6月21日咨询意见)。

²⁵ 《国际法院年鉴》,1970-1971年,第25号,第107页。