

大会

Distr.: General
10 February 1999
Chinese
Original: English/French

国际法委员会

第五十一届会议

1999 年 5 月 3 日至 7 月 23 日,日内瓦

国家责任

各国政府提出的评论和意见

目录

页次

一. 导言.....	5
二. 各国政府提出的评论和意见	5
一般性评论.....	5
希腊.....	5
日本.....	5
第一部分. 国际责任的起源.....	6
第一章. 一般原则.....	6
第 1 条. 一国对其国际不法行为的责任.....	6
日本.....	6
第 2 条. 每一国家都有可能被认定实行了国际不法行为.....	6
希腊.....	6
第二章. 国际法所指的“国家行为”	6
第 5 条. 国家机关的行为归于国家.....	6
希腊.....	6
第 7 条. 经授权行使政府权力要素的其他实体的行为归于国家.....	6
希腊.....	6

目录(续)

页次

第 10 条. 逾越权限行事或违背关于其活动的指示行事的机关的行为归于国家.....	6
希腊.....	6
第 11 条. 不代表国家行事的人的行为.....	6
希腊.....	6
第 12 条. 另一国机关的行为.....	6
希腊.....	6
第 13 条. 国际组织的机关的行为.....	7
希腊.....	7
第三章. 违背国际义务.....	7
日本.....	7
第 17 条. 不论所违背的国际义务的起源.....	7
希腊.....	7
第 18 条. 国际义务必须对一国为有效.....	7
希腊.....	7
第 19 条. 国际罪行和国际不法行为.....	7
希腊.....	7
日本.....	8
第 20 条. 违背要求它采取某一特定行为准则的国际义务的情况.....	8
日本.....	8
第 21 条. 违背要求它达成某一特定结果的国际义务的情况.....	9
日本.....	9
第 23 条. 违背要求它防止某一特定事件的国际义务的情况.....	9
日本.....	9
第 24 条. 时间上无延续性的国家行为违背国际义务的时刻和期间.....	9
希腊.....	9
日本.....	9
第 25 条. 时间上有延续性的国家行为违背国际义务的时刻和期间.....	9
希腊.....	9
日本.....	9

目录(续)

页次

第 26 条. 违背了防止某一特定事件的国际义务的时刻和期间	9
希腊.....	9
日本.....	9
第四章. 一国牵连另一国的国际不法行为	9
第 27 条. 一国援助或协助另一国实行国际不法行为	9
日本.....	9
第五章. 解除行为不法性的情况	10
日本.....	10
第 30 条. 国际不法行为的反措施	10
日本.....	10
第 32 条. 危难	10
日本.....	10
第 35 条. 关于赔偿损害的保留	10
日本.....	10
第二部分. 国家责任的内容、形式与程度	11
第一章. 一般原则	11
第 37 条. 特别法	11
日本.....	11
第 38 条. 习惯国际法	11
日本.....	11
第 39 条. 同《联合国宪章》的关系	11
日本.....	11
第 40 条. 受害国的含义	11
日本.....	11
第二章. 受害国的权利和实行了国际不法行为的国家的义务	12
第 42 条. 赔偿	12
日本.....	12
第 43 条. 恢复原状	12
日本.....	12

目录(续)

页次

第 44 条. 补偿.....	12
日本.....	12
第 45 条. 满足.....	12
日本.....	12
第三章. 反措施.....	13
希腊.....	13
日本.....	13
第 48 条. 与采取反措施有关的条件.....	13
日本.....	13
第 50 条. 禁止采取的反措施.....	14
日本.....	14
第四章. 国际罪行.....	14
日本.....	14
第 53 条. 所有国家的义务.....	14
希腊.....	14
第三部分. 争端的解决.....	14
希腊.....	14
日本.....	14
第 56 条. 调解.....	15
日本.....	15
第 58 条. 仲裁.....	15
日本.....	15
第 60 条. 仲裁裁决的效力.....	15
日本.....	15

一. 导言

已收到的各国政府对委员会一读通过的关于国家责任的条款草案的评论和意见载于 A/CN.4/488 和 Add.1 至 3 号文件中;此外,截至 1999 年 2 月 10 日止,还收到下列答复(标明日期):希腊(1998 年 9 月 17 日)和日本(1998 年 9 月 7 日)。以下第二节转载各国的答复。今后收到的其他答复将作为本报告的增编印发。

二. 各国政府提出的评论和意见

一般性评论

希腊

希腊政府首先要赞扬国际法委员会负责处理这个在国际法上既棘手又基本的主体的历任特别报告员。它特别要赞扬阿戈教授,他大力推动了关于这个问题的研究。希腊政府祝愿新的报告员克劳福德先生同样成功。

希腊政府赞成给予这个一读通过的草案绝对优先的意见。以期这项已进行了几十年的工作能在国际法委员会目前任期届满之前尽快完成。

关于草案的形式,希腊政府一直赞成采用条约形式,主要理由是草案具有特别重要意义,而且条约对实践产生重大影响。一项公约即使只有少数几个国家批准,但其影响力和权威性远远超过一项普通的宣言或原则指南。

应当强调,目前的条款草案不仅是国家责任方面一个宝贵的灵感源泉,而且也是国际和国家实践的参考权威。条款草案的某些主要规定,特别是关于国际罪行概念的规定,早已为国际社会所熟知,这些主要规定甚至成为一般国际法的一部分。国家责任条款草案应能在预防方面发挥重要作用,并同时发挥促进国际正义的有益作用,特别为最脆弱者提供保护,为和平利益作出贡献。

日本

国际法委员会决定开始研究国家责任,至今已有四十余载。现在,关于国家责任的条款草案已经拟就,主要归功于四位特别报告员全心全意的工作和委员会成员开展的热烈讨论。日本国政府愿在此对参与起草条款草案的人士深表感谢。

可是,有些问题仍未解决,委员会预期将进一步努力,完成在此重要领域国际法的编纂和发展工作。首先,日本国政府想发表一般性评论,然后对各节发表具体评论。日本国政府保留以后发表进一步评论的权利。

日本的基本观点是:编纂有关国家责任的多边条约的主要目的在于为解决该方面国际争端提供有效法律框架。因此,条款草案必须反映国家实践和国际判例。条款草案若作不现实或好高骛远的规定,则对解决实际争端毫无裨益。更糟糕的是,不现实的规定可能会把外交会议与会各国卷入冗长的讨论中,从而可能增加批准条约方面的困难。

日本国政府因此觉得有必要对条款草案中某些规定持审慎态度,尤其是涉及以下各项者:国家的国际罪行、“受害国”、反措施以及强制性解决争端机制。

第一部分. 国际责任的起源

第一章. 一般原则

第 1 条. 一国对其国际不法行为的责任

日本

见第 40 条。

第 2 条. 每一国家都有可能被认定实行了国际不法行为

希腊

第 2 条是多余的,可予删除。

第二章. 国际法所指的“国家行为”

第 5 条. 国家机关的行为归于国家

希腊

可在“国家机关”一词之前增添“个别或集体”等字,并删除“依该国国内法具有此种地位者”的字样,因为这些字是多余的,而且可能在实践中难以适用。

第 7 条. 经授权行使政府权力要素的其他实体的行为归于国家

希腊

也应明白列入联盟国成员国的情况。

第 10 条. 逾越权限行事或违背关于其活动的指示行事的机关的行为 归于国家

希腊

也应明白列入联盟成员国的情况。

第 11 条. 不代表国家行事的人的行为

希腊

第 11 条应更密切地与第 8 条一并处理。

第 12 条. 另一国机关的行为

希腊

第 12 条应更密切地与第 9 条一并处理。

第 13 条. 国际组织的机关的行为

希腊

第 13 条应更密切地与第 9 条一并处理。

第三章. 违背国际义务

日本

条款草案的一些规定,措辞含糊不清,所表述的概念过度抽象。这方面最明显的例子,也许莫过于第一部分第三章对国际义务的分类。

第 20、第 21 和第 23 条将国际义务分别分为“要求它采取某一特定行为准则”的国际义务、“要求它达成某一特定结果”的国际义务以及“防止某一特定事件”的国际义务。第 24 至第 26 条区分了国际义务的时刻和期间。第 25 条对一国的“综合行为”与“复合行为”加以区分,并具体说明了违背国际义务行为发生的时刻。

鉴于违背国际义务行为的时刻和期间⁵同赔偿的内容和范围密切相关,我国理解到这些分类的重要性。可是,条款草案所作的分类往往过于抽象;在解决实际争端方面能起多大作用,令人怀疑。其实,在要求它采取某一特定行为准则的国际义务和要求它达成某一特定结果的国际义务之间、时间上有延续性和无延续性的违背行为之间、以及综合行为和复合行为之间,要分得一清二楚,可能会很困难。如果真作这样的区分,反而可能会对解决争端的努力产生反作用。

第 17 条. 不论所违背的国际义务的起源

希腊

第 17 条第 2 款似乎是多余的。

第 18 条. 国际义务必须对一国为有效

希腊

应把第 2 款写得更好,因为“以后”一词使人错误以为一项强制法规则可具有追溯力。

应当把第 3、4 和 5 款拟得更简单明了。

第 19 条. 国际罪行和国际不法行为

希腊

第 19 条阐述国际罪行的概念,但却没有因此对国家的国际责任加以定罪或处罚。这一条是草案中最重要的和最基本的条款之一。希腊政府一向在大会第六委员会上支持这一概念,认为继《联合国宪章》第七章所建立的集体安全制度以及《维也纳条约法公约》所界定的一般国际法强制规则之后,它在建立和巩固某些国际公共秩序方面作出了重大贡献。这种公共秩序是世界上极为需要的。

另见第 53 条。

日本

条款草案似乎有这样的言外之意:国际法在国家责任方面的作用,现在包括恢复及维持国际法律秩序。这样,条款草案把能影响到“国际社会的根本利益”的各类国际不法行为划为“国际罪行”,并在一般赔偿形式之外提出某些措施,专门用以对付国际罪行,以便恢复国际法律秩序。

无可否认,国际社会已经从一群单个的独立国家发展而为休戚与共的大家庭;必须采取某些法定形式,保护大家庭整体的利益。但是,即使可以认为条款草案中涉及国际罪行的规定体现了这一思想,也带来了以下问题,因此需要从根本上重新加以考虑。

第 19 条第 3 款列出四类国际罪行,即:(a) 严重违背维护国际和平与安全的国际义务;(b) 严重违背维护各国人民的自决权利的国际义务;(c) 严重违背保护人类的国际义务,例如禁止奴隶制度、灭绝种族和种族隔离的义务;以及(d) 严重违背维护和保全人类环境的国际义务,例如禁止大规模污染的义务。

如果将某些类型的国际不法行为当作国家的国际罪行,并将它们放在比适用于普通类型国际不法行为更加严格的法律框架内,显然就必须对它们作出明确的规定。可是,这四类“罪行”似乎仅仅举了一些例子而已;其措辞和内容仍然模糊,(c)和(d)类尤其如此。此外,以处理归为(d)类的其它国际罪行的法律方式来处理“大规模环境污染”,不知道合不合适。

某些类别的国际不法行为既然被视为国际罪行,则应对其附带的法律后果加以区别。就国际罪行而言,条款草案将不法行为国之外的其它国家一律视为“受害国”,每一“受害国”均有权要求得到充分赔偿及采取反措施。此外,此类“受害国”争取恢复原状和补偿,本来要受某些限制,现在却没有。另一方面,第 53 条规定犯有国际罪的国家之外的“每一其它国家”承担特别义务。

与发生国际违法行为的情况比较,在发生国际罪行情形下,一个没有受到有形伤害的“受害国”的索赔权范围更广。具体而言,它有权索取比恢复原状多得多的补偿,并在争取恢复原状和补偿过程中、危及不法行为国的政治独立或经济稳定,损害不法行为国的尊严。此种特别待遇无助于恢复或保持国际法律秩序,反而会损害法律稳定。

冷战时代结束后,联合国得以发挥更加积极作用,解决为国际社会深切关注的国际争端。条款草案意图通过有关对国际罪行的规定而达到的目的,现在可以通过联合国安全理事会采取集体安全措施实现。

因此,日本认为,关于国家责任的条款草案中不必包括国际罪行的概念。上述问题如果得不到适当解决,旨在处理国际罪行的制度就仍将不可接受。

第 20 条. 违背要求它采取某一特定行为准则的国际义务的情况

日本

见对第一部分第三章的一般性评论。

第 21 条. 违背要求它达成某一特定结果的国际义务的情况**日本**

见对第一部分第三章的一般性评论。

第 23 条. 违背要求它防止某一特定事件的国际义务的情况**日本**

见对第一部分第三章的一般性评论。

第 24 条. 时间上无延续性的国家行为违背国际义务的时刻和期间**希腊**

应当把第 24 条拟得更简单明了。

日本

见对第一部分第三章的一般性评论。

第 25 条. 时间上有延续性的国家行为违背国际义务的时刻和期间**希腊**

应当把第 25 条拟得更简单明了。

日本

见对第一部分第三章的一般性评论。

第 26 条. 违背了防止某一特定事件的国际义务的时刻和期间**希腊**

应当把第 26 条拟得更简单明了。

日本

见对第一部分第三章的一般性评论。

第四章. 一国牵连另一国的国际不法行为**第 27 条. 一国援助或协助另一国实行国际不法行为****日本**

委员会关于第 27 条的评注说明哪些要素决定一国给另一国的援助或协助构成国际不法行为,即,(a) 必须实质上便利了这个接受上述援助或协助的国家实施国际不法行为;(b) 必须是故意给予援助或协助以便利实施这一国际不法行为。

日本基本同意委员会关于这些要素的效力的意见,但表示:条款草案应对这些要素作出明确的规定,以免在释义方面出现不必要的争执。

关于上述(b)项,也许需要作进一步审议,以制定具体办法,确定一国何时有意图帮助另一国实施国际不法行为。

第五章. 解除行为不法性的情况

日本

关于国家责任的条款草案应该且必须规定解除行为不法性的情况。可是,为确定此类情况的内容和范围,习惯国际法和国家实践也必须得到充分反映。如果不明确界定此类情况的内容和范围,不法行为国很可能滥用这些规定。从这个角度来看,解除行为不法性的情况必须详尽无遗地一一列举,而不能只作一般说明。

第五章所列解除行为不法性的情况中,不可抗力(第 31 条)、危难(第 32 条)或危急情况(第 33 条)等情况可作区别对待。人们难道不会得出如下结论?——在这些情况下,不法行为国的行为不法性首先就不成立,行为不法性不是被解除了,而是根本就不存在。这似乎是实践中的重要一点,因此我国建议进一步加以研究。

第 30 条. 国际不法行为的反措施

日本

第 30 条规定的反措施,如同第二部分第三章的反措施一样,必须被理解为利益直接受到另一国国际不法行为伤害的个别国家采取的个别措施。因而,联合国等国际组织采取的集体措施或制裁不包括在内。

虽然第 30 条没有明说,但我国理解该条所列的反措施亦须依照第二部分第三章具体说明的条件。

第 32 条. 危难

日本

第 32 条所述的危难作为解除行为不法性的情况,不一定限于个人生命受到严重威胁的情形;亦可适用于个人重要利益(如重大财政及经济利益)受到危害时,但此类利益与违背国际义务的严重程度之间须保持合理平衡。

第 35 条. 关于赔偿损害的保留

日本

依第 35 条规定,我国理解:一国行为如果可以构成国际不法行为并涉及国家责任,那么,即使某些情况解除了其不法性,为该行为“赔偿”的问题可能仍然悬而未决。

第 44 条以“补偿”为充分赔偿国家责任的手段之一,按照国家责任的定义,这是承认已有国际“不法”行为在先;我们觉得,此处案文有混淆不清之处。因此,为保持有关国家责任基本概念的条款草案的完整性,避免概念上的混淆,我国建议把第 35 条中的“赔偿”一词换为另一个词。

第二部分. 国家责任的内容、形式与程度

第一章. 一般原则

第 37 条. 特别法

日本

第二部分第 3 条规定,在一国国际不法行为的法律后果已由专门有关该国际不法行为的国际法其他规则予以确定的情况下并且只有在这种情况下,本部分各项规定不予适用。这项规定本身并无不当之处。可是,特别法的优先地位当然不只限于第二部分,第三部分、甚至第一部分也可能出现同样情况。因而我国建议该条放在第一部分第一章。

第 38 条. 习惯国际法

日本

第 38 条所述的“习惯国际法规则”。这一词语义不够明朗。如果是指违背国际法时国家责任与条约法领域其它法律后果之间的关系,则应加以明说。可是,如果该条本意是要更加泛泛地指出条款草案同习惯国际法之间的关系,那就怪了,因为条款草案是由一般认为是关于国家责任的国际法习惯规则编纂而成。在此二种情形下,我国都建议该委员会明确该条所构想的习惯国际法规则。

第 39 条. 同《联合国宪章》的关系

日本

按照《联合国宪章》第一百零三条和条款草案第 39 条,《联合国宪章》显然优先于条款草案。由于第 39 条同整个条款草案都有关联,将其置于第一部分第一章比较置于第二部分为妥。

第 40 条. 受害国的含义

日本

条款草案第 1 条对国家责任作了基本定义:一国的每一国际不法行为引起该国的国际责任。换言之,有形或无形的损害并不是引起国际责任的必要条件。为进一步确保国际社会的法治,我国基本支持这一定义。

另一方面,我国认为,应当仔细考虑哪些利益并未直接受到损害的国家是否总是应当有权要求不法行为国提供充分补偿,或者在某些条件下对不法行为国采取反措施。如果一多边条约缔约方的“合法”利益受到侵犯,就允许它向不法行为国提出“充分补偿”的要求,往往可能会造成更多争端,不利于原有争端的和平解决。因此,较为稳妥的做法是:那些利益没有受到有形伤害的受害国原则上仅有权按照第 41 条规定,要求不法行为国停止其国际不法行为。

至于第 40 条所载“受害国”的定义,需要对下列词语加以澄清:“设定或确立该权利的目的是为了保护人权和基本自由”[见第 2 款(e)项(三)目];以及“为了保护缔约国的集体利益”[见第 2 款(f)项]。

第二章. 受害国的权利和实行了国际不法行为的国家的义务

第 42 条. 赔偿

日本

第 42 条第 2 款和第 43 条(d)项的具体用意没有说清楚,其中所载规定很可能被不法行为国用作不予充分补偿的借口。

第 42 条第 2 款应明确规定,不法行为国作出充分补偿的义务,并不因为受害国或其任何国民的起到损害作用的行为而自动免除。

第 43 条. 恢复原状

日本

关于第 43 条(d)项虽然我国和委员会一样,也认为需要在条款草案中作此规定,但我国感到关注的是,“严重危害……经济稳定”等字样很容易成为不法行为国拒不补偿、甚至拒不恢复原状的理由。因此,该部分应当重新起草,规定其实际目的,必须加入词句,以防此一被滥用规定;否则应将这一部分删除。

亦见第 42 条。

第 44 条. 补偿

日本

第 44 条第 1 款中,“在受害国所受到的损失未以恢复原状方式得到补偿的条件和限制下”等字样首先可解释为:要求受害国不管在什么情形下,均应争取恢复原状,仅当恢复原状被证明不能进行充分补偿时才要求得到补偿。按照这一解释,不法行为国可以借口恢复原状尚未被证明全无可能,从而拒绝受害国要求得到(财政)补偿的要求。可是,根据充分补偿的原则,不对恢复原状及补偿的关系作如此解释,因为这会严重妨碍受害国自由选择自己认为合适的充分补偿方式。

第 45 条. 满足

日本

第 45 条第 1 款规定,受害国有权因损害,“尤其是精神损害”获得满足。日本认为,“尤其是精神损害”等字样应予删除,因为该条未对“精神损害”作出定义,解释方面可能会出现歧义。另外,“尤其是”三字用意不明。

第 45 条第 2 款中,“反映侵犯之严重性的赔偿金”可被解释为实际上允许惩罚性赔偿。可是,国家实践中,作惩罚性赔偿不是惯常的做法。因此,我国建议取消该规定。

第三章. 反措施

希腊

希腊政府对草案中关于反措施的第 47 至 50 条的现有案文持有保留。这些条款似乎更适用于定为不法行为的违背义务情事,而不太适用于构成国际罪行的违背义务情事。因此,它认为应对这些条款大加改善,以考虑到特别是上述的区别。

日本

我国高度赞赏委员会在关于国际责任的条款草案中就反措施的管理作了规定。

这方面最重要的是在不法行为国和受害国之间保持合理平衡。从这个观点来看,第 48 至第 50 条一般而言还是起草得较好的,它们通过程序性以及实质性限制,防止反措施被滥用。

第 48 条. 与采取反措施有关的条件

日本

第 48 条第 1 款规定,采取反措施以前,受害国须履行第 54 条规定的同不法行为国谈判的义务;否则无权采取反措施。

如果受害国敦请不法行为国尽快将损害它利益的情况恢复到发生不法行为前的状态,而又没有充分时间谈判,该受害国大概需要采取反措施。在此情形下,采取反措施以前须谈判的义务会对不法行为国有利。该义务不应解释为采取反措施以前谈判必须取得实质性进展,而应是:当不法行为国没有在合理的时限内对受害国提议作出具体回应的情况下,允许受害国采取反措施。

如果以后一种方式解释采取反措施以前须谈判的义务,并在条款草案中对该解释详加说明,则谈判义务本身不会有利于不法行为国。

此外,受害国为满足其紧急需求,可以在不履行谈判义务的情况下采取临时性保护办法。

可是,条款草案对临时性保护办法未作具体定义,因此,可能会对此类措施的具体内涵产生分歧。受害国自然会赞成广义解释,这样,反措施和临时性保护办法之间的区别可能会模糊。我国担心临时性保护办法会被滥用而可能实际成为反措施,因此,我国认为条款草案必须对临时性保护办法作出尽量清楚的定义。

第 48 条第 3 款规定,当“争端已提交有权发布对当事国具有约束力的指令的法庭”并“正在以诚意执行第 2 款所指的解决争端程序”,在这样的情况下,应暂时停止反措施。

我国支持该规定,因为它有助于和平解决国际争端。可是,必须注意到,“正在以诚意执行……解决争端程序”的措辞比较模糊,如果所述的程序是司法程序,则应明确加以说明。

亦见第 30 条和第 58 条。

第 50 条. 禁止采取的反措施

日本

(b)项“极端的经济或政治胁迫”的提法不甚清楚。我国建议删除,因为担心会禁止所有反措施。

同样可对(d)项“基本人权”的提法提出反对意见。该概念如不更清楚地加以定义,则亦应删除。

第四章. 国际罪行

日本

见第 19 条。

第 53 条. 所有国家的义务

希腊

草案第 53 条所规定的团结一致义务虽然在表述方面软弱无力,但它仍然是国际道义上的一项基本要求,在当代法中具有应有地位。

第三部分. 争端的解决

希腊

希腊政府始终赞成草案应列入关于解决争端的特别规定,因为在解释或适用适用条款草案时可能会出现争端。这些规定应写得更具体,而且应远远超越目前草案第 54 至 60 条所设想的内容。

日本

条款草案中关于解决冲突的程序有助于和平解决,基本可以接受。可是,这些程序似过于琐碎,不太清楚其效力如何。

第 54 条所提到的“争端”是指“在解释或适用本条款方面”。因此,我国理解第三部分的解决争端程序不一定适用于一般的关于国家责任的争端,也不应适用于那些自有解决争端程序的国际协定。

第三部分的调解程序被认为是强制性的,如第 56 条评注所示。可是,许多国家似乎会觉得难以接受,而仅仅因为这个理由,有些国家可能会拒绝成为缔约方。

因此,我国建议委员会进一步审议第三部分的规定是否应成为任择议定书。(如果最终把条款草案搞成一套不具法律约束力的指导方针,那就不必单独讨论解决争端程序的性质。)

第 56 条. 调解

日本

见对第三部分的一般性评论。

第 58 条. 仲裁

日本

第 58 条第 2 款规定,受到反措施的国家有权在任何时候单方面将争端提交仲裁法庭,可是,第 48 条第 3 款规定,当“争端已提交有权发布对当事国具有约束力的指令的法庭”时,应暂不采取反措施。按照这些规定,我国担心反措施的运用将会受到严重限制。第 58 条第 2 款对不法行为国过份有利,应特别就其对反措施的影响重新进行审议。

第 60 条. 仲裁裁决的效力

日本

从第 60 条的字面上来看,如果争端当事一方想进一步讨论仲裁裁决的效力,则可将该争端提交国际法院。这项规定有问题,因为它可以否决仲裁的最终裁决,而且它大体上将国际法院视为上诉法院。我国认为,须对该条认真进行重新审议。
