



大会

Distr.: General
19 July 2022
Chinese
Original: Arabic/English/Spanish

第七十七届会议

临时议程* 项目 74

国家对国际不法行为的责任

国家对国际不法行为的责任

从各国政府收到的评论和资料

秘书长的报告

摘要

三个国家依照大会第 74/180 号决议第 2 段，至迟于规定的截止日期提交了报告(见本报告第二节)。

一个国家就国家对国际不法行为的责任条款发表了意见(见第三节)。

三个国家根据第 74/180 号决议第 7 段，提交了国家对国际不法行为的责任条款相关国家实践的资料(见第四节)。

* A/77/150。



一. 引言

1. 国际法委员会在 2001 年第五十三届会议上通过了国家对国际不法行为的责任条款(“国家责任条款”)。大会 2001 年 12 月 12 日第 56/83 号决议表示注意到委员会通过了该决议附件所载的国家责任条款,并提请各国政府加以注意,但不妨碍将来通过与否或对其采取其他适当行动的问题。

2. 大会 2004 年 12 月 2 日第 59/35 号决议、2007 年 12 月 6 日第 62/61 号决议、2010 年 12 月 6 日第 65/19 号决议、2013 年 12 月 16 日第 68/104 号决议和 2016 年 12 月 13 日第 71/133 号决议请秘书长邀请各国政府就今后对条款采取的任何行动提出书面意见。大会在审议各国政府提交的书面意见¹ 以及秘书长编写的裁判汇编之后,² 于 2019 年 12 月 18 日在第 74/180 号决议中继续承认国家责任条款的重要性和效用,并再次提请各国政府注意这些条款,但不妨碍将来通过与否或对其采取其他适当行动的问题。大会再次请秘书长邀请各国政府就今后针对条款采取任何行动提出书面意见,并请秘书长更新国际性法院、法庭和其他机构提及条款的裁判汇编。此外,大会决定由第六委员会的一个工作组在第七十七届会议期间进一步探讨在这些条款基础上拟订国家对国际不法行为的责任公约或采取其他适当行动的问题,以便作出决定。

3. 秘书长于 2020 年 1 月 14 日发出普通照会,邀请各国政府至迟于 2022 年 2 月 1 日之前,就对于国家责任条款采取的任何进一步行动提出书面意见。秘书长还在照会中,请各国政府提供与国际性法院、法庭和其他机构提及这些条款的裁判有关的资料。

4. 截至 2022 年 6 月 1 日,秘书长收到了奥地利(2022 年 2 月 1 日)、捷克(2022 年 2 月 8 日)、萨尔瓦多(2022 年 1 月 27 日)、伊拉克(2020 年 9 月 8 日)和大不列颠及北爱尔兰联合王国(2022 年 2 月 2 日)的书面意见。

二. 关于今后就国家对国际不法行为的责任条款采取任何行动的评价

奥地利

[原件: 英文]

[2022 年 2 月 1 日]

奥地利认为,把关于国际性法院、法庭和其他机构提及国家对国际不法行为的责任条款的裁判的资料汇编起来,是一个十分有用的办法,今后应当继续。相关国家实践的资料还能显示出各国是否接受这些条款,这反过来有助于评估将来可能形成的公约获得批准和接受的前景。

¹ 见 A/62/63、A/62/63/Add.1、A/65/96、A/65/96/Add.1、A/68/69、A/68/69/Add.1、A/71/79 和 A/74/156。

² 见 A/62/62、A/62/62/Corr.1、A/62/62/Add.1、A/65/76、A/68/72、A/71/80、A/71/80/Add.1 和 A/74/83。

奥地利原则上赞成通过公约，准备分别与有意的国家进行讨论。但是，将来关于公约的任何工作都需要确保维持条款草案现有的结构和平衡，避免重新讨论其实质性规定。只有具备广泛批准和接受这样一项公约的现实前景时，才应当着手开展关于公约的项目。

捷克

[原件：英文]

[2022 年 2 月 8 日]

关于就条款采取进一步行动的意见，捷克共和国在 2007 年 1 月 31 日的照会中首次向秘书长提交了书面意见，在后来提交的意见中反复进行了阐述。捷克认为，自那时以来，没有出现任何重大事态发展，致使这一立场发生改变；因此，请秘书长参考上述照会中所述立场，即捷克共和国更倾向于保留条款不具约束力的形式。

萨尔瓦多

[原件：西班牙文]

[2022 年 1 月 27 日]

本报告系根据大会题为“国家对国际不法行为的责任”的第 74/180 号决议提交。决议邀请各国政府就今后对在议条款采取的任何行动提出进一步书面意见，鼓励各国政府提供资料介绍国家与国际性法院、法庭和其他机构提及条款的裁判有关的实践。

萨尔瓦多共和国明白这一专题的重要性，认为国家对国际不法行为的责任条款是一个例子，彰显了国际法取得的重大进展，体现出国际法委员会展示自身在国际法编纂和逐渐发展方面开展的工作所具价值的一个领域。

萨尔瓦多强调所持立场，即条款响应了当今全球化世界的需要；在当今全球化世界中，国家与其他国际法主体之间的关系发生了重大变化。萨尔瓦多还希望强调，自 2001 年国际法委员会第五十三届会议通过条款以来，其中很大一部分规定已成为习惯国际法规则，在国际性法院、法庭和其他机构提及条款的某些裁判中得到了承认。从 2007 年起，秘书长按照大会第 59/35 号决议的任务授权，开展宝贵工作汇编了此类裁判。另外，由汇编可见，条款也被用作软法律，具有指导性。

显然，这一专题的范围和重要性不止于此。需要通过把国家责任条款明确写入规范性案文来增加法律确定性，以加强对条款内容的承认，毕竟，正如不同国际性法院和法庭以条款为依据做出的裁定或用其他方式提及条款的裁定所体现的，条款反映了当前的法律必要确信。上述法院包括美洲人权法院，萨尔瓦多是其成员。该法院的裁定具有约束力，该法院的判例是对萨尔瓦多和法院所有其他成员国具有约束力的法律渊源。

萨尔瓦多认识到，这个问题长期以来都是审议的对象。不过，萨尔瓦多认为，各国现在就要更加积极地开展相关工作，推动对话、促进共识，以期加大条款的影响。目的是确保没有哪个领域在法律的控制之外，当条款规定的规则遭到违反时，提供法律确定性和有效保护。

萨尔瓦多谨借此机会重申，支持可能起草一项具有约束力的法律文书，把国家责任明确作为一条国际法原则，这样，条款一旦被编纂成公约或其他国际文书，就会成为对各国具有约束力的法律渊源。

综上所述，萨尔瓦多认为，需要集中讨论如何利用条款打下的底子作为公约草案谈判的基础这一问题在程序上、实务上涉及的各个方面。应当研究有无可能设立论坛或附属机构来开展此类工作。

三. 关于国家对国际不法行为的责任条款的评论

伊拉克

[原件：阿拉伯文]

[2020 年 9 月 8 日]

伊拉克共和国关于国家对国际不法行为的责任条款草案的意见如下：

1. 条款草案第 1 条没有提到不实施国际法规则要求国家实施的行为。“国际不法行为”可能采取国家不作为这种形式，特别是第 2 条还提到了此类不法行为。
2. 第 7 条规定，国家官员的行为应视同国家行为，即使官员逾越自身权限。对这个问题，需要进一步加以研究。
3. 为打击恐怖主义、打击招募雇佣军以开展恐怖主义行动这种行为，应当在条款草案第 8 条中增加一款，明确规定，如以作为或不作为的形式从事不法行为者系在国家的指示下行事，则未必一定要有隶属关系。
4. 草案没有提到国家对招募雇佣军从事国际不法行为的责任。
5. 第 21 条提到自卫，规定国家的行为如构成自卫措施，其不法性即告解除。应当写明，此类行为不得跨越国际边界，特别是不得援引国内问题作为理由。
6. 草案第 25 条规定，不得援引危急情况作为理由解除不法性。在此，我们提议增加一项限制，即不得将国家内部政策、行为或法律作为引发危急情况之原因。
7. 关于第 25 条(b)项所述的“严重损害”，草案里面没有定义。这引出了一个问题，就是可否援引任何种类的损害，为通过作为或不作为的形式表现的国际不法行为正名。
8. 第 45 条没有规定在何种条件下放弃有效。

9. 第 50 条规定, 基本人权不受影响。这从国际人道主义的角度提出了经济封锁是否合法的问题。应当明确写上禁止使用经济封锁, 经济封锁会影响人权, 特别是获得食物和药物的权利。

四. 国家对国际不法行为的责任条款相关国家实践的资料

奥地利

[原件: 英文]
[2022 年 2 月 1 日]

奥地利提供资料介绍国内判例, 内容涉及林茨上诉法院 2016 年 11 月 16 日第 9 Bs 269/16x 号判决。

案件涉及克里米亚半岛塞瓦斯托波尔法院的一项请求。请求系通过俄罗斯联邦总检察长办公室向奥地利主管当局提出, 以 2011 年至 2013 年在塞瓦斯托波尔犯下罪行由, 要求引渡一名乌克兰公民。

在评估奥地利根据 1957 年《欧洲引渡公约》第 1 条承担的引渡义务时, 上诉法院认为, 克里米亚自治共和国包括塞瓦斯托波尔市于 2014 年 3 月 18 日并入俄罗斯联邦, 这是通过威胁使用武装部队、部署由俄罗斯控制的部队实现的, 所以违反了《联合国宪章》第二条第四项关于禁止使用或威胁使用武力的规定, 而此项规定属于一般国际法强制性规范。因此, 这种合并构成(企图)吞并, 与国际法相抵触。国家对国际不法行为的责任条款(大会第 56/83 号决议)编纂了习惯国际法。上诉法院提到了条款第 41 条第 2 款, 认为一切国家均有法律义务不承认通过违反国际法的行为所造成的情况。大会 2014 年 3 月 27 日关于乌克兰领土完整的第 68/262 号决议申明大会对乌克兰在其国际公认边界内的主权、政治独立、统一和领土完整的承诺, 促请所有国家不承认对克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔市地位的任何变更, 也不实施任何可能被解释为承认此种变更地位的行动或交往。相应地, 奥地利不承认俄罗斯联邦违反国际法(企图)吞并克里米亚半岛的行为, 仍认为克里米亚是乌克兰领土的组成部分。因此, 对属于乌克兰领土组成部分的克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔市, 俄罗斯当局为之采取的或与之有关的一切主权行为均违反国际法, 故而没有效力。俄罗斯联邦的国际协定也不涵盖克里米亚共和国和塞瓦斯托波尔市的领土。法院的结论是, 奥地利没有引渡义务, 引渡请求不可受理。

捷克

[原件: 英文]
[2022 年 2 月 8 日]

捷克共和国在下文中提供最新资料, 介绍 2016-2021 年国家对国际不法行为的责任条款相关国家实践, 对前几年转递的资料加以补充。

捷克共和国宪法法院有一份判决书(2021 年 2 月 23 日 I. ÚS 1154/20 号)³ 涉及以欧洲人权法院的诉讼程序时长为由就国家责任提出的主张。里面写道,在国际公法中,国家责任受 2001 年国家国际不法行为的责任条款所载的、经过编纂的习惯国际法规制。法院认为,要认定国际不法行为的责任,得满足两个累积条件:(a) 国际法主体的国际不法行为存在,而且(b) 可归于该主体。若不能把国际不法行为归于国家,便不能认定其责任。国家属于国际组织的成员,这本身不能构成该国对该国际组织的国际不法行为的责任,因为该国际组织(包括欧洲委员会)被赋予了国际法律人格和自主性质,能行使与其成员国的意志有别的意志。

捷克共和国了解到,2016 年至 2021 年有 11 项仲裁裁决提到了国家对国际不法行为的责任条款,而且捷克共和国是争端当事国。

WNC 保理有限公司(WNC)诉捷克共和国案裁决(常设仲裁法院案号: 2014-34; 裁决发布日期: 2017 年 2 月 22 日)

第 230、234、244、247、248 和 376 段围绕把行为归于国家、第 286 段围绕造成损害的行为,讨论了国际法委员会的条款。

J.P. Busta 和 I.P. Busta 诉捷克共和国案终局裁决(斯德哥尔摩商会仲裁院案号: 2015/014; 裁决发布日期: 2017 年 3 月 10 日)

第 398 至 400 段围绕把警察行为归于国家,讨论了国际法委员会的条款。

Natland 投资集团公共有限责任公司、Natland 集团有限公司、G.I.H.G.有限公司和光辉能源控股有限责任公司诉捷克共和国案部分裁决(常设仲裁法院案号: 2013-35; 裁决发布日期: 2017 年 12 月 20 日)

第 340 和 359 段围绕以危急情况为由解除不法性、第 481 和 483 段围绕具体的赔偿类型、第 486 段围绕因果关系,讨论了国际法委员会的条款。

Antaris 太阳能有限责任公司和 Michael Göde 博士诉捷克共和国案裁决(常设仲裁法院案号: 2014-01; 裁决发布日期: 2018 年 5 月 2 日)

第 318 和 359 段围绕以危急情况为由解除不法性,讨论了国际法委员会的条款。

I.C.W.欧洲投资有限公司诉捷克共和国案(常设仲裁法院案号: 2014-22; 裁决发布日期: 2019 年 5 月 15 日)

第 629 和 634 段围绕以危急情况为由解除不法性,讨论了国际法委员会的条款。

Photovoltaik Knopf Betriebs 有限责任公司诉捷克共和国案裁决(常设仲裁法院案号: 2014-21; 裁决发布日期: 2019 年 5 月 15 日)

第 588 和 593 段围绕以危急情况为由解除不法性,讨论了国际法委员会的条款。

³ 判决摘要英文本可查阅法院网站(www.usoud.cz)。

Voltaic 网络有限责任公司诉捷克共和国案裁决(常设仲裁法院案号：2014-20；裁决发布日期：2019 年 5 月 15 日)

第 593 和 598 段围绕以危急情况为由解除不法性，讨论了国际法委员会的条款。

WA Investments-Europa Nova-Europa Nova 有限公司诉捷克共和国案裁决(常设仲裁法院案号：2014-19；裁决发布日期：2019 年 5 月 15 日)

第 676 和 681 段围绕以危急情况为由解除不法性，讨论了国际法委员会的条款。

A.M.F. Aircraftleasing Meier & Fischer 有限责任两合公司诉捷克共和国案终局裁决(常设仲裁法院案号：2017-15；裁决发布日期：2020 年 5 月 11 日)

第 499 段围绕法律渊源、第 509-552 段围绕把具体行为归于国家，讨论了国际法委员会的条款。

Fynerdale 控股私人有限公司诉捷克共和国案裁决(常设仲裁法院案号：2018-1；裁决发布日期：2021 年 4 月 29 日)

索赔方在第 420 段中围绕把行为归于国家，阐述了国际法委员会的条款。

Pawlowski 股份公司和 Project Sever 有限责任公司诉捷克共和国案裁决(国际投资争端解决中心案号：ARB/17/11；裁决发布日期：2021 年 11 月 1 日)

第 373 段围绕将领土自治单位的不法行为归于国家、第 723 至 727 段围绕国际不法行为的后果，讨论了国际法委员会的条款；第 728 至 733 段载有仲裁庭就赔偿开展的部分讨论，讨论了国际法委员会的条款；最后在第 738 至 741 段中，仲裁庭考虑将抵偿作为对国家的国际不法行为的适当救济，讨论了国际法委员会的条款。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

[原件：英文]

[2022 年 2 月 2 日]

以下摘录涉及联合王国法院近来⁴ 审理的案件，里面提到了条款。其中有一例是联合王国的政府专家根据从国际安全角度促进网络空间负责任国家行为政府专家组的任务授权，作为政府专家组进程的一部分参加时提出的。

“国家责任和归因

“11. 依照国家责任规则，国家在国际法下对可归于自身的网络活动负有责任。因此，对领土上发生的活动，包括与网络空间活动有关的活动，国家责任要根据关于国家责任的国际法规则确定。国家除了对其机关和代理人的行为承担责任，如一个人或一群人是在按照国家的指示或在国家指挥或控制下行事，则根据国际法，国家也要承担责任。

⁴ 2016 年 3 月和 2019 年 1 月提及国家责任条款的案件。

“12. 联合国政府专家组规范 13(c)规定,各国不应当在明知的情况下,允许自身领土被用于借助信息和通信技术实施的国际不法行为。这一规范提供了指导,从中可以了解什么才能构成适当的国家行为。联合国认识到,各国必须在其能力范围内采取适当、合理可用、切实可行的步骤,处理公认的有害活动,从而加强网络空间的稳定,满足所有国家的利益。但是,各国将之称作不具约束力的规范,这表明国家实践尚不足以用来确立对网络空间活动适用的、与“尽责”有关的具体习惯国际法规则。

“13. ‘归因’一词在法律、非法律意义上都被用于网络空间方面。在法律意义上,用它来指识别国际不法行为的责任人。在非法律意义上,用它来指识别采取的网络行动虽可能被视为带有敌意或恶意,却未必牵涉国际不法行为的行为体(包括非国家行为体)。

“14. 就英国而言,在确定是否公开对网络空间的此类活动进行归因时,有技术和外交方面的考量。决定是否公开归因声明,属于政策问题。就每起案件,都要根据案情加以考虑。为深化自己对网络空间纯净度、稳定性的承诺,或在符合自己利益的情况下,英国会公开对行为进行归因。

“15. 无论归因的性质如何,都没有哪项一般法律义务要求国家公开披露其关于行为归因的决定所依据的任何基础信息。

“反措施

“16. 根据国际法,对涉及网络空间内国家活动的国际不法行为,就像对涉及国家其他活动的国际不法行为一样,可诉诸反措施。这既包括针对构成国际不法行为的网络活动采取反措施,也包括凭借网络行动采取反措施。反措施无需对称:即便国际不法行为本身不是网络活动,仍可纳入基于网络的反措施作为回应(反之亦然)。

“17. 受害国仅可对国际不法行为的责任国采取反措施,以促使责任国遵守其义务。采取的任何措施都必须与遭受的损害相称。在采取反措施时,必须符合国际法规定的条件和限制,尤其不得违反对使用或威胁使用武力的禁止,就促使责任国遵守其义务这一目的而言,必须是必要的、相称的,不得违反任何其他国际法强制性规范。

“18. 关于在网络空间使用反措施,在适用国际法时,必须考虑网络活动的性质,网络活动开始后可能几乎瞬间停止,也可能在短时间内停止。遇此情形,在更大范围内从事的网络活动可能共同构成国际不法行为,为作出反应提供了正当理由。

“19. 联合国不认为采取反措施的国家在一切情况下,都有法律义务事先发出通知(包括呼吁国际不法行为责任国遵守国际法)。在利用反措施应对隐蔽的网络入侵时,或需要依靠隐蔽的网络能力来采取反措施时,事先通知可能不是一项法律义务。在此情况下,事先通知可能会使高度敏感的能力暴露,损害相关反措施的效果。然而,任何关于在事先没有通知的情况下

采取反措施的决定，就促使责任国遵守其义务这一目的而言，都必须是必要的、相称的。”

联合王国法院近期⁵ 审理的一起案件也提到了国家对国际不法行为的责任条款。该案涉及到对于 1988 年《刑事司法法》第 134 节中“公职人员或以官方身份行事者”这几个词的适当解释。1988 年《刑事司法法》第 134 节使《禁止酷刑公约》第 1 条产生了实效，在联合王国国内法中创设了酷刑罪。

***R v. Reeves Taylor* [2019] UKSC 51(又称 *R v. TRA*)**

“国家责任的相关性

“54. 在上诉法院，检方试图依靠的是关于(就像利比里亚全国爱国阵线在利比里亚那样)最终成功取代国家政府的叛乱运动所负责任的原则。国际法委员会关于国家责任条款草案的一般性评注解释说，虽然就未成功的叛乱运动而言，其行为一般不归于国家，但是在该运动实现了其目的，本身成了国家新政府的情况下，如果该新政权回避其以前行为的责任，那就不正常了。由于国家的新组织与叛乱运动的组织之间存在连续性，所以叛乱运动在斗争期间实施的行为要归于国家。正因为此，条款草案第 10 条规定，成功的叛乱运动的行为归于国家(J Crawford, *The International Law Commission’s Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, (2002), 117)。于是，检方在上诉法院提出，如叛乱运动在实际控制的领土上行使政府职能，其公职人员实施了酷刑，却由于该行为不构成法律上的国家的行为，便认为其不属于《禁止酷刑公约》的范围，所以也不引起个人责任，这是不正常的，毕竟，如叛乱运动成功，成为法律上的政府，在此情况下，同样的行为构成国家的行为，国家要为此承担责任。

“55. 这一意见在最高法院没有得到采纳，我认为这是正确的。为国家责任的目的，把行为归于国家，这一问题与个人责任不同，无论根据国际法(国际法委员会条款草案第 58 条)，还是像在本案中根据执行国际公约的国家法律，都是如此。此外，如行为是否构成《联合国禁止酷刑公约》第 1 条范围内的酷刑，要取决于行为人所属的实体后来是否成功地取代了相关国家的政府，这种情况会令人不满”。

⁵ 2019 年 4 月至 2022 年 1 月的案件。