

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

國際法上第三國相對措施之研究－以環境保護為焦點

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC91-2414-H-009-001-

執行期間：91年08月01日至92年07月31日

執行單位：國立交通大學科技法律研究所

計畫主持人：倪貴榮

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 92 年 10 月 30 日

國際法上第三國相對措施之研究—以環境保護為焦點

計畫類別：■ 個別型計畫 □ 整合型計畫

計畫編號：NSC 91 - 2414 - H - 009 - 001 -

執行期間： 91 年 08 月 01 日至 92 年 07 月 31 日

計畫主持人：倪貴榮

共同主持人：

計畫參與人員：

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 □ 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、
列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

□ 涉及專利或其他智慧財產權，□ 一年 □ 二年後可公開查詢

執行單位：國立交通大學科技法律研究所

中 華 民 國 92 年 10 月 29 日

中英文摘要

(一) 計畫中文摘要：

關鍵詞：相對措施、國家責任、第三國救濟、受害國、集體利益、全球共同空間、國際犯罪

在過去數十年裡，聯合國國際法委員會一直致力於將有關國家責任的規則予以法典成文化。此項重要工作的完成以公約形式出現，必然對國家責任法制發生深遠影響。該法典眾多相關議題中，所謂的“相對措施”，即傳統認知的報復概念，在國際法委員會討論中係一非常具爭議性的議題，並且引發各國不同的反應與批評。有些國家，例如經常對不友善國家，多以經濟制裁的手段適用相對措施的美國，即對此草案抱持質疑態度。甚者，任何未受任何實質或直接傷害的國家能否以及在何條件下，可對所謂的加害國採取自力救濟行為，在國際社會更是十分分歧的議題。惟多數國家同意在特定的情形下，有必要承認第三國自行執行救濟人類共同利益的權利，例如人權和全球環境的維護。

本計畫主要以現今國際法委員會的草約及國際實踐為本，探討第三國相對措施的法律意涵。特別值得注意的是，現今對國際社會具跨界性質的環境傷害及自然資源的耗竭，已成為全球嚴重的問題，而以相對措施之名所實施的執行行為也已所在多見；儘管其動機確屬正當，然而其適法性卻未臻明確。因此，本研究將專注研析對可能危害人類共同空間以及普遍而重要環境利益之犯行，所實施片面相對措施之合法性。

(二) 計畫英文摘要：

Keywords: Countermeasures, State Responsibility, Third-State Remedy, Injured State, Erga Omnes, Collective Interests, Global Commons, International Crimes

During the past decades, the International Law Commission (ILC) of the United Nations has been devoted to the codification of the rules of State responsibility. The conclusion of the significant work in the coming year in a form of Convention definitely will generate profound impact on the development of the law on State responsibility. As the draft treaty deals with a variety of relevant issues, the topic of “countermeasures”, traditionally known as the concept of reprisal, has appeared to be extremely controversial in the ILC’s discussion and aroused differential response and criticisms from many countries. Some countries, such as the United State who is inclined to apply countermeasure towards unfriendly nations, normally in the form of economic sanctions, turns skeptical on the ILC’s formula. Furthermore, the question on whether, and under what condition, any nation who suffered no substantial or direct damage may be entitled to take remedial actions against alleged offender becomes a very divergent issue among the members of the international community. Most countries, however, agree that it is necessary, under certain circumstance, to recognize the right of third-State to apply countermeasures in securing the common interests of mankind, such as human rights, and global environment.

The project is to explore the legal implications of so-called third-party countermeasures mainly based on the current ILC’s work and international practices as well. In particular, it should be noted that nowadays trans-boundary environmental damage and the depletion of natural resources upon the international community has become a serious global problem. A number of enforcement actions in the name of countermeasures have been imposed against national environmental behaviors. Nevertheless, its legality remains unclear, though the motivation for such action may be justified. It will thus be the specific focus of the research on the legitimacy of unilateral countermeasures in response to environmental offense that may threaten global commons or human’s universal and vital environmental interests.

報告內容

前言

在一國受不法侵害，而直接受有損失時，國際法允許受害國，在符合一定條件下，採取所謂的相對措施(countermeasures)，或稱為報復(reprisals)。惟基於雙邊關係的傳統相對措施似乎已不能符合當代國際社會的需要，蓋有時對整體人類利益的危害，例如重大人權侵害，並不會對特定之國家造成實質損害。若堅守所謂“直接損害”的原則，可能因為並不存在所謂的直接受害國，將使某些不法行為無法獲得救濟。因此，有愈多的呼聲要求承認所謂的“第三國救濟”，即賦予未直接受有實質損害的國家，享有訴諸相對措施的權利，以迫使違法國家遵守法律。

相關法制的發展已顯示對第三國報復措施的支持。例如 1970 年的國際法院(International Court of Justice, 簡稱 ICJ) 巴塞隆納案中確認各國皆負有保全特定法益的義務，即所謂的 *erga omnes*，而所有國家對其價值的維護，都有法律上的利益；甚者聯合國國際法委員會在國家責任的草約中，不僅致力將“相對措施”的規則予以成文化，更進一步藉擴大“受害國”的範圍(草約第四十條)，使非受實質損害的國，得以實施救濟手段以維護國際社會重要之共同利益，當然為避免遭濫用，草約也定出一些適用的要件與限制。雖然某些國家，如美國，因不願使其外交作為受過多約束，而對此條約採消極抵制的態度。此外，其條文本身仍有許多模糊之外。惟國家責任公約的立法工程已近完成，且其內容雖部分純為條約法，但相當份量係將許多慣例予以法典化，故其最終的通過乃至生效，也必然對第三國相對措施的實行產生深遠影響，故不能忽視其未來的發展與實踐。

研究目的

第三國相對措施實施的動機多出於為維護國際社會的集體利益，多數國家承認為抵制重大人權危害，如種族滅絕，所實施片面救濟行為的正當性。而在環境保護已成全球重要議題的今天，以維護世界環境為名而實施的片面措施亦所在多見。是否環境利益已與重要人權同價，以致可任由環保標準高的國家實施所謂的合法相對措施，則不無疑問。在我國環保工作仍不時被外國批評之際，顯有必要探究以環保為名之強制行為，是否皆能符合第三國相對措施的要件與法理。

文獻探討

國際法上，主要研究關於 ICJ 國家責任法典化中第三國執行之立法過程及規範涵義；ICJ 之判決及各國實踐。著名學者之意見亦納入討論範圍。

研究方法

1. 探討支持與反對第三國相對措施的理論與實踐；此涉及相關學說的分析與國家法律的研究以及國際法庭判決的研析。
2. 其次，檢視國際法委員會(ILC)之國家責任公約關於相對措施的基本架構及內容，特別著重第三國措施的要件及範圍；此部分將研究 ILC 的立法意旨及主要國家的意見，特別是美國的立場。
3. 再者，探討以保護環境為目的之第三國措施如何適用 ILC 的條文，以取得正當性；此部分除需檢視 ILC 的立法過程外，亦將以實例作分析與比較並驗證約文可能之解釋與適用方向。

結果與討論(含結論與建議)

- 一、支持與反對第三國相對措施的理論

目前已有三種理論支持第三國採取救濟行動以阻止國際不法行為對國際共同利益繼續產生危害。

首先是所謂 *erga omnes* 義務的確立。ICJ 在 1970 年的巴塞隆納(Barcelona)一案中，已明確將國家對義務作一區分，認為某些是對國際社會的共同義務，因而所有國家對其維護都享有法律上的利益。此義務，即所謂的 *erga omnes* 義務。關於其內涵，在歷年的國際法院判決中，曾列舉包括禁止侵略、種族滅絕，免於奴隸及種族歧視，乃至人民自決等。儘管關於環境保護尚未正式被國際法院明白提及，但大多數的學者認為此標準理應涵蓋國家管轄權以外的共同空間，如公海、大氣層等。至於其違反的效果，有人主張 *erga omnes* 可解讀成允許所有國家採取片面的相對措施以報復違反者，即使該國並未直接受害。否則，將無法使法院在該案中所宣示的法律原則產生實際之作用。其次，第三國行動可填補目前雙邊或集體執行體系所遺留的真空。蓋諸如種族滅絕罪行，根本難以確認誰是直接受害國，加上有時真正受害國亦無法採取有效的報復措施。此外，目前國際上並未存在一個中央的執行機構足以應付 *erga omnes* 義務的違反，即使聯合國的執行範圍甚廣，但仍有其限制。第三，基於睦鄰原則，國際法不應阻止第三國單獨採取報復措施。

然而，也有學者主張即使 *erga omnes* 義務被確立，承認第三國執行措施，也會導致某些不良後果；例如，第一，第三國在未直接受害的情形下，可能會濫用該權力。由於所謂人類基本價值的範圍，並不明確，第三國可隨己意解釋以致於為自己的利益來單獨執法。最終執行權將被掌握於世界幾個超強手中。

其次，他們也擔心第三國的單獨執法措施，也會與既存的救濟制度發生衝突，例如與直接受害國的報復行或與聯合國集體的反制措施發生扞格。

二、第三國執行措施的限制

為防止第三國相對措施的實施，可能產生的弊端，國際法委員會(International Law Commission, 簡稱 ILC)在起草關於相對措施的公約的過程中，曾提議單獨執法措施必須接受國際組織集體決策的管制，亦即任何第三國行為未經集體機制的授權不得為之。然而，由於目前缺乏一個世界性的中央集權政府，因而無法有效處理任何重大違反人類共同利益的行為，是以此主張不僅不切，實際上也不可性。而該提議最終在 ILC 並未被接受。嗣後 ILC 則將焦點置於如何調和集體機制與單邊報復手段之潛在衝突。一般而言，集體機構對危害人類社會的犯行，比單邊措施較能作出公正且具公信力的反應，國際法院的判決也曾確認集體作為的優位性。因此在 ILC 的草案中，也似乎確立了聯合國安全理事會處理的優先地位，然而仍有聲音質疑，安理會是否具有剝奪各國單獨行動的權利。總之，即使 ILC 的草案仍未完全定稿而仍有討論空間，但國際社會支持單獨措施應受集體力量節制的主張卻愈為堅實。

至於對於第三國報復措施的實質限制，ILC 將習慣法的規則，吸納於草案中；主要包括必要性原則及比例原則；此外，第三國措施，即便被允許，ILC 草案為防止其濫用，亦列舉數項被禁止的措施，其多數係公認的原則，惟其中一項稱報復措施不能危及政治獨立一項則引發爭議。蓋第三國措施之目的即在於終止一國之重大犯行，因此，無可避免地將會影響該國的政治獨立。故該項規定即欠缺周延，最後能否被接受則尚待觀察。

三、第三國對環境義務之執行

erga omnes 義務在人權議題的適用已較為明確，然而到底環境義務如何的違反可提供

第三國訴諸片面報復措施的法律基礎，則未有定論；吾人從國際法的各方實踐之研析以釐清此高度爭議問題。並以 ILC 國家責任的草案為討論重點：

甲、核子試爆案

1970 年代初期法國在南太平洋進行核試爆，乃引發澳、紐兩國將此事件提交國際法院審理。這本是一次可以決定國家可否在海上實行核子試爆以及相關國家可否提訟的機會，惟 ICJ 以法國已聲明不再從事該活動為由，駁回此訴，因而失去了一次決定公海環境可否屬 *erga omnes* 義務，而各國對其維護是否具共同利益的機會。

乙、ILC 草案

ILC 在國際責任草案(Draft Articles on State Responsibility)第四十條中，以擴大「受害國」(injured State)概念的方式，使第三國執行措施得以確立其行使之範圍。其適用於環境義務的情形，可涵蓋以下內容。第一，執行所謂的多邊條約。草案認為，祇要該條約明定係為保護「集體利益」(collective interests)而設，任何締約國皆可自居於受害國之地位，而訴諸於報復措施。基本上該條的設計符合了 *erga omnes* 追求國際群體利益的目標，所以也不能排除習慣法中具相同涵義的適用。惟多數的國際環境協定，雖在其序言表明係為人類共同利益而設，惟並未在其約文中明白表達，因此在嚴格解釋該條文的情況下，上述環境公約義務的違反，將無法適用此草案。第二，在構成所謂的「國際犯罪」(International Crime) 的情形，所有其他國家，即成為受害國而可個別地實施相對措施。在草案第十九條中，除對國際犯罪作概括性的敘述外，亦列舉某些重大國際犯行亦符合此定義。關於環境犯，其界定為：「嚴重違反為保衛及維護人類環境之具有根本重要的國際義務，包括諸如禁止大量污染大氣和海洋等。」然而此安排引起許多的質疑，包括是否需有故意或過失要件並不清楚；所謂的「大量」污染，含義亦相當模糊等。此外，關於國際犯罪的概念是否應納入原本屬於民事責任範圍的國家責任條約草案中，ILC 仍未取得最終共識，因此所謂的國際環境犯行能否法典化還有待觀察。

最終於 2001 年經聯合國大會所通過的「國家責任條款」(Articles on State Responsibility)，在處理第三國相對措施的有關法制，卻對原本擴大「受害國」概念的設計，作重新的調整。原來草案第四十條定義受害國的條文，即分別規定成第四十二條及第四十八條；第四十二條乃實質受害國可以主張救濟的規定；關於第三國在無實質受損時，仍可主張加害國責任的規範，則另訂於第四十八條；該條相當程度地簡化原草案第四十條第三國救濟的規定，而將得主張權利的情事，限於該條第一項所列二款的內容，即第一、所違反的義務即歸屬於一群體國家 (a group of states)，包括第三國，並且該義務係為保護該團體的集體利益而設；在 ILC 對該款所為的評論中，認為此義務並不限來源為何，可源自多邊條約或習慣國際法；此外，並認區域 (regional) 的環境或人權條約即該當於此種情事。第二、所違反的義務係歸屬於全體的國際社會 (international community as a whole)，一般認為此規定係將前述 ICJ 所作之巴塞隆納判決之 *erga omnes* 義務予以法典化；雖然 ICJ 對 *erga omnes* 之詮釋多集中人權及武力使用，惟並不表示該義務的內涵不會擴及環境事項。ILC 對該款的評論中，亦指出在沿海國遭受違背國際社會整體利益的海洋污染時，其他國家亦可對違反義務國家，主張救濟。

至於原草案將第三國在符合一定要件下，可視為受害國，因而可實施相對措施的安排，在正式通過的條款中，亦作變更。第三國在無實質受害的情況下，若基於第四十八條主張救濟，因而採取相對措施的行動，是否亦須納入原本「相對措施」的專章規範，在 ILC 會議中，引起非常大爭議；由於共識低，且各國政府反對者亦眾，此外相關實踐亦屬萌芽期，

ILC 故決定原則上將該等措施排除於「相對措施」規範之外。

惟 ILC 也注意到第三國執行措施，在國際上亦曾發生，而不能完全忽視。因此，在不明確承認第三國享有實施相對措施權利之前提下，在第五十四條訂出逃脫條款（a saving clause），即關於相對措施的規定並不妨礙各國基於第四十八條所享之地位，對責任國採取合法措施（lawful measures），以確保違反行為的終止及主張為受害國或該義務之受益國之利益的補償。值得注意的可實施者為合法措施，而非相對措施。

此外，由於國際罪行的概念與國家責任之體系相容性，備受爭議，在國際責任條款的最後版本，即予刪除。

綜合觀察聯合國最新通過的國家責任條款，可發現：

1. 其仍謹守傳統受害國的概念，即必須實質上受到妨礙之國家方能適格。至於義務違反致群體或國際社會利益受損時的間接受害國之救濟則另行處理，並主要納入 ICJ 判決法理。
2. 關於第三國（間接受害國），能否有權主張為保全集體利益而實施相對措施，ILC 採取保守立場（即謹守 ILC 主要係將國際習慣或實踐法制化的任務），在實踐並不充分的前提下，決定不賦予該國實施相對措施的權利，並以逃脫條款予以補充之。
3. 第三國措施，雖已不受相對措施的約制，惟仍須合法，合法與否的要件，第五十四條並未規定，將易生爭議，而有待後續發展以補充其內涵。惟吾人以為諸如不訴諸武力及比例原則等法理仍應成為重要之檢驗標準。
4. 由於第三國措施，已不受相對措施約制，對傾向使用單邊手段，以維護所謂「全體利益」的國家而言，此發展應受到歡迎。

丙、美國法的實踐

根據美國外交關係法的規定，對於違反人權及環境義務，都可能導致第三國的救濟。對於環境危害之行為，該法認為對公海以及共同環境空間的污染，各國可採取適當的執行措施，至於自然資源的保育義務，則未列入。此也被學者批評為適用過於狹窄。

綜上所述，雖然 *erga omnes* 的適用範圍並不明確，惟大多數意見都認為環境義務應包括在其範圍中，而且對於共同空間的污染可採取第三國措施具有較高的共識，至於自然資源的保育則無一致的意見。

四、培利環保制裁是否為一合法的第三國相對措施之評估

由於我國曾受美國培利修正案之貿易制裁，此第三國措施是否合法，值得研究，以維護我國權益。

必須先說明的，由於第三國報復是一個仍在發展的法制，且其在環境議題的適用範圍並不明確，而仍有待後續的國家實踐及司法判決予以確定，因此對培利行動的評估，基本上係基於理論的探討。此問題在邏輯上牽涉兩層次；第一必須決定台灣未採取適當的老虎、犀牛製品之貿易管制，是否違反任何保育義務；其次，若台灣的確違反國際法義務，接著必須研究此環境不法可否讓任何第三國，包括美國，採取合法的片面措施。

首先，就本案而言，關鍵在於台灣是否違反 CITES，由於台灣並非 CITES 的締約國，根據維也納條約法公約第三十四條之規定，條約非經第三國同意，對該國不生拘束力。故即使台灣的保育工作不力，從法律技術面而言，台灣並未違反 CITES 義務。若台灣並未違反有關保育動物的條約法，那麼是否抵觸了國際習慣法的規定。在不同學說中間可能產生不同的結果。有學者以為 CITES 的規定已轉換成習慣法的一部分，此說主要基於瀕臨滅絕物種的重要性以及 CITES 為世界大多數國家批准使然；反之，另有一派以嚴謹的角度檢視

CITES 是否已成為放諸四海皆準的法律；由於其認為 CITES 的約文不具規範創造力且 CITES 的執行效果不佳，因此否定 CITES 已具備習慣國際法的效力。是以，以台灣案例觀察，若提交國際法院，在檢視的第一階段問題，將出現重大的爭議。假設台灣真的違反了國際保育規範，美國仍須證明該行為可被第三國執行。若法院對所謂的“集體利益”或 *erga omnes* 採取嚴格的解釋，則可能認為對 CITES 的違反，尚不足以使美國的制裁行為合法化；反之，若認物種資源保育與人類共同空間的維護具有同等價值，則可能做出利於美方的決定。

參考文獻

1. Annacker, C., "Part Two of the International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility," 37 *G.Y.I.L.* 206-53 (1994).
2. Arechaga, E. J. de and Tanzi A., "International State Responsibility," in *International Law: Achievement and Prospects* (M. Bedjaoui eds.), at 347-80, Paris: UNESCO, 1991.
3. Bilder, R. B., "The Role of Unilateral State Action in Preventing International Environmental Injury," 14 *Vand. J. Transnat'l. L.* 51-95 (1981).
4. Caron, D. D., "The Law of the Environment: A Symbolic Step of Modest Value," 14 *Yale J. Int'l L.* 528-41 (1989).
5. Charney, J., "Third State Remedies in International Law," 10 *Mich. J. Int'l L.* 59-85 (1989).
6. _____, "Third State Remedies for Environmental Damage to the World's Common Spaces," in *International Responsibility for Environmental Harm* (F. Francioni and T. Scovazzi, eds.), at 149-77, London: Graham and Trotman, 1991.
7. Chazournes, L. B. D., "Economic Countermeasures in an Interdependent World," 89 *A.S.I.L. Ann. Proc.* 337-41 (1995).
8. Damrosch, L.F., "Retaliation or Arbitration--or Both? The 1978 United States--France Aviation Dispute," 74 *A.J.I.L.* 785-807(1980).
9. Elagab, O.Y., *The Legality of Non-Forcible Counter-Measures in International Law*, Oxford: Clarendon, 1988.
10. Gilbert, G., "The Criminal Responsibility of States," 39 *I.C.L.Q.* 345-69 (1990).
11. Gray, C., *Judicial Remedies in International Law*, Oxford: Clarendon, 1987.
12. Jenkins, L., "Trade sanctions: Effective Enforcement Tools," in *Improving Compliance with International Environmental Law* (J. Cameron *et al* eds.), at 221-28, London: Earthscan, 1996.
13. Martin, G. S. and Brennan, J. W., "Enforcing the International Convention for the Regulation of Whaling: The Pelly and Packwood-Magnuson Amendments," 17 *Den. J. Int'l L. & Pol'y* 293-315 (1989).
14. Nanda V. P. and Ris, Jr., W. K., "The Public Trust Doctrine: Viable Approach to International Environmental Protection," 5 *Eco. L. Q.* 291-319 (1976).
15. Ragazzi, M., *The Concept of International Obligations Erga Omnes*, Oxford: Clarendon, 1997.
16. Schachter, O., "Dispute Settlement and Countermeasures in the International Law Commission," 88 *A.J.I.L.* 471-77 (1994).
17. _____, *Sharing the World's Resources*, New York: Col.UP, 1977.
18. Spinedi, M., "International Crimes of State: The Legislative History," in *International Crimes of State* (J. Weiler *et al* eds.), at 7-138, Berlin: Walter de Gruyter, 1988.

19. Springer, A., *The International Law of Pollution: protecting the global environment in a world of sovereign states*, London: Quorum, 1983.
20. Taylor, P., *An Ecological Approach to International Law: Responding to Challenges of Climate Change*, London: Routledge, 1998.
21. Weil, P., "Towards Relative Normativity in International Law?" 77 *A.J.I.L.* 413-42 (1983).
22. Weiler, J. H. H. *et al* (eds.), *International Crimes of State: A Critical Analysis of the ILC's Draft Article 19 on State Responsibility*, Berlin: Walter de Gruyter, 1989.
23. Zoller, E., *Peacetime Unilateral Remedies*, Dobbs Ferry, New York: Transnational, 1984.
24. _____, *Enforcing International Law through U.S. Legislation*, Dobbs Ferry, New York: Transnational, 1985.

計畫成果自評

第三國措施已納入 ILC 國家責任公約的條文中，但其文義仍待後續的實踐予以澄清與補充。藉由本研究已完成之項目及產生預期的初步學術成果與價值如下：

- 1.藉由 ILC 條文的闡釋，明瞭第三國措施在整個國家責任公約的地位及與此公約其他規範的關係。
- 2.已分析 ILC 國家責任條文中第三國措施的法律意涵及適用範圍。
- 3.已初步評估以環境保護為名所實施片面執行措施與 ILC 約文可否相容，及可能的解釋方向。
- 4.使我國在面臨可能之以保護環境為目的所施行之相對措施時，理解得以主張何種適當的防衛及抗辯理由，並能在法理上捍衛我方權益；從另一角度而言，亦可使我國明瞭在何種適法的情形下，可對別國實行環保之相對措施，以保全國際社會利益與重要價值。
- 5.就該計畫，完成部分初稿，將待進一步補充後，發表於學術期刊。