

大会

Distr.: General
4 September 1998
Chinese
Original: English/French

第五十三届会议

临时议程*项目 156

联合国宪章和加强联合国作用
特别委员会的报告

提交国际法院审理的案件数量增多对其工作的影响

秘书长的报告

目录

页次

一. 导言.....	1
二. 收到的评论和意见.....	1

一. 导言

1. 1997 年 12 月 15 日,大会通过第 52/161 号决议,题为“联合国宪章和加强联合国作用特别委员会的报告”。大会在该决议第 4 段中请各会员国、《国际法院规约》缔约国和国际法院(如果它希望这样做的话),向大会第五十三届会议提出它们对提交法院审理的案件数量增多对其工作的影响的评论和意见,但有一项理解,即不论因此项邀请可能采取什么行动,都不致引起要对《联合国宪章》或《国际法院规约》作出任何修改。

2. 秘书长在 1997 年 12 月 29 日发出照会,请各国和国际法院依照第 52/161 号决议第 4 段提出评论。

* A/53/150。

3. 截至 1998 年 8 月 21 日为止,收到的有国际法院的答复。该答复转载于下文第二节中。今后可能收到的答复将作为本报告增编印发。

二. 收到的评论和意见

国际法院

[原件:英文/法文]

[1998 年 6 月 24 日]

1. 本报告首先说明本法院目前的工作量情况,然后讨论工作量增加所产生的影响,以及所面临的预算困难,接着分析本法院如何回应这种双重的挑战以及未能得到满足的需求。

1. 国际法院及其工作量

2. 国际法院是联合国六个主要机关中的一个,而且是联合国的主要司法机关,其独立性和自立性为《联合国宪章》和《法院规约》所确认,而《规约》则为《宪章》的整体组成部分。本法院必须随时都能够行使它被托付的职能,《宪章》的条款和本旨才能实施。

3. 本法院的整个存在理由,是为了处理联合国会员国及《规约》缔约国向本法院提出的案件和联合国各机关或专门机构要求发表咨询意见的请求。本法院的这些法定职责意味着它没有可以任意裁撤或扩展的方案,尽管联合国某些其他机关有这样做的可能性。

4. 本法院自从 1946 年设立以来,共处理了 76 件国家间的争端和 22 件征求咨询意见的请求。其中有 28 件诉讼案件是在 1980 年代之后提交本法院的。国际法院在 1970 年代的特征是,在每一个时候,法院的待审案件只有一件或两件,但是自从 1980 年代初起,诉诸国际法院的案件明显增多。在整个 1990 年代,案件数目一直很大,1990 年有 9 件,1991 年有 12 件,1992-1995 年有 13 件,1996 年有 12 件,1997 年有 7 件。目前待审的案件计为 10 件。

5. 实际上,等待本法院作出裁定的事项为数更多。这是因为本法院的管辖权是以同意为基础,在经当事一方提出异议后,往往还有确定管辖权和可受理性问题的“案中案”。在下列目前正在处理的案件中,也正在提出或者已经提出这种初步问题:喀麦隆与尼日利亚间陆地和海洋疆界;《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用(波斯尼亚—黑塞哥维那诉南斯拉夫);卡塔尔与巴林间海洋划界和领土问题;石油平台(伊朗诉美国);渔业管辖权(西班牙诉加拿大);洛克比空难事件引起的 1971 年《蒙特利尔公约》的解释和适用问题(利比亚诉美利坚合众国;利比亚诉联合王国)。如同关于案情实质的诉讼一样,这些初步问题的处理也需要多个回合的诉辩书状、口头辩论、评议和判决,从而成倍地大大增加了本法院任一时点的待审案件“实际”数目。最近有些案件的答辩国不但针对案情实质提出答辩,而且还提出了反诉(石油平台;灭绝种族罪)。反诉的受理问题和随后双方为此提出诉辩书状都导致本法院的待审案件中有更多的“案中案”。

6. 此外,本法院往往会突然收到要求采取临时措施的请求。此类请求优先于所有其他事情,需要提出诉辩书状、举行听审、进行评论和由本法院发出命令。在过

去两年半内,已出现过三件这种请求采取临时措施的案件。

7. 必须了解的是,本法院处理的是涉及主权国家的案件,所针对的问题都极端重要和复杂,当事国都动员了其全部资源,提出冗长的诉辩书状并且进行详尽的口头辩论。为了应付这种案件,一贯的做法是,本法院每一位法官在审查了诉辩书状和口述辩论之后,即编写一份书面笔记,实际上是对所涉法律问题作出的详细分析和由此得出的法律结论。然后,每一位法官都研究其他法官的笔记,之后再一起评议各项复杂的问题。评议工作可能需要几天时间,之后选出一个起草委员会负责编写本法院的判决收或意见。然后,全体法官针对判决书或意见草稿提出意见和修正,再由起草委员会进一步修改,重新提交给全体法官作为定稿通过。因此,本法院所有裁定的形成都包含了每一位法官的意见,正如一个具有普遍性组成和使命的法院所应该做的。

8. 常设国际法院和本法院的历史都明确证明,在缓和时期比在紧张时期更经常会将问题诉诸这两个法院。此点可以证诸有越来越多的案件是以特别协定方式提交给本法院的。另外,越来越多的多边公约都有将争端提交国际法院解决的条款。此外,同 1980 年代早期的情况对比,今天又多了 13 个国家愿意接受《规约》第三十六条第二项内的“任择条款”,即允许接受同样义务的国家针对它们提起诉讼。因此,绝对有理由相信自那时以来向本法院提出的案件数目增多是一种根本的改变,很可能会持续下去,而且可能增加得更多。

2. 工作量增加的影响

9. 本法院工作量的增加产生了许多方面的影响,可以简述如下。基本的背景情况是,本法院的每年预算数额不大,不到 1 100 万美元,按实际价值计算,比本法院工作量不大的 1960 年代和 1970 年代多不了多少。在 1980 年代起到 1990 年代初期,本法院获准稍为增加书记官处的长期工作人员员额。本法院为此向大会表示感谢,这些员额大都用于法律工作人员和为法官们提供一些秘书。

10. 然而,鉴于本法院工作量的增加,上述增加已证明是不足够的。

11. 另外,本法院的问题由于在 1996 年失去一些员额而且未获恢复,以及遭受不小的预算削减,所以变得更加严重了。本法院人数不多的书记官处(从书记官长本人到 2 名送信员共计才 57 名工作人员)被要求做更多的

工作,包括研究与法律、图书馆和文件服务,以及尤其是翻译和秘书服务。因此,法官和工作人员实际上的工作量是在无情地持续增加。事实上,由于本法院有义务履行其在《宪章》和《规约》下的职务,所以有时候等于是要求书记官处执行一些在现有的人员配置和预算之下实际上根本不可能完成的任务。

12. 《规约》第三十九条规定,本法院的正式语文是法文和英文。不论是诉讼案件或是咨询程序,所有基本文件都必须以这两种语文提出,其中包括:提起诉讼的文件、辩诉书状(诉状、辩诉状、答辩和复辩,包括在咨询程序中通常都很冗长的附件或书面陈述)、与案件有关的本法院内部文件、各轮口述程序的记录、新闻公报、法官笔记、命令、判决书或咨询意见、单独意见和(或)异议意见以及声明。从 1994 年 1 月 1 日至 1998 年 5 月 15 日,此类文件已翻译了超过 850 万字。

13. 还必须翻译同案件虽非直接相关、但却是本法院履行职务所必需的文件,包括:办公室通报、有关具体案件以外的事项的新闻公报、本法院会议记录等。在同一期间内,此类文件翻译了超过五十万字。

14. 本法院只翻译它所必需的文件。在 1996 和 1997 年已作出决定,不再制作本法院以及行政和预算委员会与规则委员会内部会议记录全文。其后通常仅记录和翻译已决定的事项的简短摘要。

15. 本法院的工作速率基本上取决于制作可靠的笔译译本并进行必要审校的速度。在 1994 至 1998 年之间共译出 900 万字的翻译工作人员生产率显著地比联合国所规定的高。但是,任务仍然很艰苦,财务问题令人极端不安。当事国提出的诉辩书状和附件越来越长,本法院接到的案件越来越多,但却只能依靠比以前少的完全不足的资源。本法院审理的诉讼现在平均费时四年,而过去只费时两年半。本法院在预算周期的某些时候情况异常紧张,一方面需要保持两年期的剩余经费有一个业务余额,另一方面又必须继续进行翻译使本法院能够继续其司法工作。因此,这已严重损及本法院工作的继续。

16. 本法院工作量的增加还意味着,对法官和书记官处专业人员而言,本已不多的秘书支援变得更加不足。

17. 本法院在 1996-1997 年提出的概算中建议将 7 个临时员额改为常设员额,增加秘书(尽管还不是每一名法官有一名秘书),聘用一名财务助理人员负责装设、维修和管理电脑系统,以及增加一些笔译和办事员兼打字

员。在预算过程结束时,只决定增列 3 个临时员额。因此,书记官处在 1996-1997 年只能在语文处只有 4 个员额、打字室只有 4 个员额的条件下工作。

18. 本法院工作量增加还意味着,本法院的法律工作人员人数也不足。在 1998 年,本法院只有 6 名法律干事负责处理其全部法律和外交方面的需要。没有一个人担任法官的书记员。

19. 本法院面对这些实际情况,在 1998-1999 年提出的概算中,再度建议应恢复 4 个失去的临时员额(两名笔译和两名打字员)。这些要求远远不能满足本法院执行《宪章》和《规约》所规定的职能的实际需要。笔译员额未获核准,但是预算为会议临时助理人员增列了经费。

20. 书记官处正在采用一切方法来处理这些问题,包括设法征聘一年定期合同的笔译以及利用本法院房舍外的外聘笔译。不过,外包翻译造成行政上的负担,目前也没有这方面的工作人员支助。

21. 本法院表示感谢在最近的一次预算拨款中,3 个过去遭到冻结的员额获得解冻。因此,本法院才得以填补语文处处长职位,并且任用一名索引编制员和一名协理新闻干事。新闻事务处的负担特别严峻,因为它连一位秘书或行政助理都没有。这一员额十分急需,以让两名专业干事能够更有效率地、更适当地利用其时间。本法院只有一具电话供新闻界使用。本法院需要一间设备良好的新闻发布室。

22. 还必须指出,本法院由于实行 1996-1997 年预算内削减 885 600 美元的规定,所以实际上不得不将外部印刷的预算经费减少 50%。1983 年以后只零星地出版案件的诉辩书状集,1990 年以后收到的书状一集也没有出版。虽然本法院努力保持良好的制作速率,但是积压量已非常庞大。如果本法院的工作不能广泛传播,那么,它在预防冲突及和平解决争端方面就难以做出贡献。

23. 本法院已成立了一个新的电脑化事务部,由二人组成,均为财务部的工作人员。这又对财务部造成巨大压力。

3. 本法院对工作量增加与资源不足的双重挑战的回应

24. 本法院的反应是决心尽量提高效率来应付工作量的增加。提高效率的努力包括几个方面。

(a) 书记官处的合理化

25. 本法院为了适应工作量增加而可动用资源减少的局面,成立了一个小组委员会来审查书记官处的工作方法,并提出加以合理化和改善的提议。合理化问题小组委员会深入细致地审查了书记官处的所有构成部分,于1997年11月提出了报告,其中载有关于整个书记官处行政工作的意见和建议,以及关于书记官处各个司的意见和建议。这些建议涉及书记官处的工作方法、管理问题和组织结构。小组委员会特别建议书记官处采用一些分散权利和改组的措施。1997年12月本法院采纳了合理化问题小组委员会几乎全部的建议,本法院的这些决定正在予以执行。已将这些决定送交行政和预算问题咨询委员会。

(b) 信息技术

26. 为了尽量提高效率,并且遵从大会的建议,本法院已在预算范围内尽量利用电子技术。

27. 1993年以来,本法院建立了一个内部电脑网络,使法官和工作人员可以利用先进的软件程序,发送电子函件以及共同使用文件和数据库。这已导致效率的提高和费用的节约。律师和翻译人员尤其能够利用索引软件查找大量文件来寻得法律术语、判例、引证和引文。而且,利用索引软件又大大促进了文件翻译的效率。本法院还鼓励当事国以数字格式提交文件,以减少打字工作量。此类数字化文件亦已纳入本法院的索引数据库。如果获得经费使本法院的判例法和档案实现电脑化,这个系统就会更为有效得多。

28. 本法院最近在因特网上建立了一个极成功的网址,并且在多所大学建立了一些镜像网址。这个立即广受欢迎和使用的方便不但提高了本法院的能见度,而且改变了本法院传送其命令、意见和判决书的方式。现在可以少些用邮寄方式将此类未出版的文件分发给各国的外交部、法律顾问、国际组织、大使馆和学术界;这些用户都用本法院的网址来查看工作进展和下载任何它们所需的文件。

29. 本法院的网址除了基本的组织法文以外,还载有在建立本网址以后发出的判决书和其他法律文件,以及当事国的诉辩书状和口述陈述记录。但是,如同上文内所述,由于本法院的资源极为有限,所以未能扫描以前的从1946至1997年的命令、判决书和意见,尽管此类资料对正在考虑是否将争端提交本法院的国家和对正在进行诉讼的国家都很重要。

30. 此外,继续发展和扩大该网址以扩及所有当前材料的工作基本上是由书记官处的一名工作人员进行的,而该人本身已担任了许多其他职务,迫切需要协助。提供这样一个技术性员额,可以直接地并在提高业务效率方面为本法院带来可观的净节省。

31. 书记官处发展电子函件的便利,也意味着笔译可以从世界任何地点提交译文以供审阅(同时仍可确保机密性),从而节省了过去所需要的前来本法院的旅费。预算内供作笔译、口译和打字工作临时助理人员用途的旅费部分现在已减到比较少了。

32. 还正在发展内联网,即内部的网址。这将不仅包括因特网网址上的所有文件,而且还包括仅供本法院内部使用的其他集中起来的文件和数据库。

33. 这将可进一步提高业务效率。

(c) 简化工作程序

34. 法院又责成其规则委员会拟订尽量提高效率的建议。法院特别要求该委员会注意书面程序阶段结束与口述程序阶段开始之间相隔越来越长的问题,这是由于法院必须处理的积压工作而引起的。为此,法院采取了一系列重要措施,这些措施在院长施韦贝尔1997年10月27日向大会讲话时作了摘要报告。法院又确定了一些出庭各国可以协助法院迅速处理工作的方法。为此目的,在新案件的当事国代理人第一次与书记官长会面时将提供一份说明。涉及法院本身的措施,和涉及当事国的措施,以及关于后者的说明,都载在1998年4月6日第98/14号新闻公报。

35. 特别适用于法院的措施。

(a) 长期以来的做法,由每一位法官在每一宗案件的口头程序结束后,编写一份分析案件中的关键问题的笔记。在法官们就案件进行评议之前,先将这些笔记翻译出来分发给法官们研读。法院现已决定,在它认为必要时,对于在有关案情实质的诉讼的初步阶段的适当情况下,没有书面笔记也可以进行(例如反对法院的管辖权或是否受理请求书)。对于要求采取临时保护措施请求,鉴于情况紧急,目前已经采取这种做法。这种偏离常规的做法属于试行性质。在法院要根据案情实质作出裁决的阶段,将维持编写笔记的传统做法。

(b) 当法院须就管辖权问题对两宗案件作出裁定时,法院将能够“背接背”(即相继进行)审理,以便能够同时对

这些案件展开工作。在有适当案件和必须迅速办理的迫切需要情况下,将在试行基础上进行这项革新。

(c) 法院肯定了最近的一种做法,即设法将其下三宗案件的计划时间表通知各当事国,认为这种“提前规划”对各国及其律师和本法院都有帮助。如果有一宗案件撤消,这种规划也许可以减少把下一宗案件提上来的困难。

36. 特别适用于当事国的措施。这些措施目的是缩短书面程序和口述程序的时间,以及书面程序结束与听审开始之间相隔的时间。为此目的,在新案件的当事国代理人首次会晤书记长官时,将向他们提供一份说明。

(a) 对于两个国家通过相互同意(特别协定)向法院提出的案件,法院将允许两个当事国相继提交诉辩书状,而不是《法院规则》原则上规定的同时提交。在这类案件中,这种程序可以减少交换诉辩书状的次数。

(b) 关于一般的书面程序,法院要求当事国确保诉状和辩诉状内容明确,附件的选择更为严格。又要求当事国提供全部或部分的诉辩书状的任何现有译本。

(c) 法院提请当事国注意在听审过程中要力求简明,尤其是在案情实质诉讼的初步阶段。提供给当事国的说明见本报告的附件。上述经修订的工作方法业已实行。

37. 法院正在全力工作,法官和书记官处的工作时间加长,并且一丝不苟地尽量最有效率地利用提供给我们的资源。法院在今年 4 月能够紧急处理巴拉圭的申请书,就证明了这点。法院在 4 月 3 日收到申请书,到 4 月 9 日,法院已开了庭,听取法律辩论,进行评议并发布了命令(立即有印本以及在法院的网址上提供)。

4. 法院的需要

38. 自 1980 年代初以来,国际法院一直忙于处理大量积压的待审案件,而增加的资源相对不多。在那些年,起初曾经增加了提供给法院的资源,后来又被消减。拨给法院的少量预算只占联合国预算微小和日益缩减的一部分。

39. 法院在这段期间一直很了解联合国面对的预算问题,因此法院的预算要求一直很有节制,即使面对实际的困难,也表现了极大的自制。法院在很大程度上试图通过实行更长的工作时间和很严格的工作条件来应付工作量增加所引起的问题。法院已千方百计地提高效率来应付增加的工作量。采用内联网和因特网设施,使用电子方法,不断增加宣传的专业性,修订工作方法,和向

出庭的当事国作出建议等,通通证明了这项决心。为了厉行提高效率,法院表现了积极进取的精神。

40. 然而,有两项要素仍然是明确的。第一,这些努力和改进虽然有其内在的价值,但不能单靠这样就能得到一种可以忍受的专业环境来提供司法正义。当前,大会必须增加资源,以配合法院本身业已作出的内部努力,使联合国这个主要机关能够履行《宪章》分配给它的唯一任务:依照国际法解决国家之间的争端和提供咨询意见。实情是,不管法院本身作出多大的努力,如果大会不提供必要的资源,就是在降低对通过法律和平解决国际争端的重视。

41. 第二,法院注意到,虽然大会是在很大的财政限制下运作,但它还是找到资助其他司法机构的资金。在这方面,法院看到,它的每年预算约为 1 100 万美元,可是前南斯拉夫问题国际法庭 1997 年的预算即达 7 000 万美元。法院知道,该法庭有某些它本身没有的需要(例如派出实地调查人员或执行证人保护方案)。可是,法院确实有每一个司法机构运作都不可或缺的需求。即使对这些共同的需求,法院与该法庭所得到的待遇也不相同。

42. 例如,大会最近通过了前南斯拉夫问题国际法庭的预算经费,给予它更多的长期员额,包括 22 个法律人员,让每一名法官都有书记员(其余的在书记官处服务)。国际法院的法官完全没有这种法律书记员。

43. 为了对预防冲突和解决争端这个我们时代的重大任务作出充分贡献,必须满足法院起码的需要。有些需要是不可避免的。由于翻译事务处人员很缺,紧急需要增加了 3 个员额。在小小的新闻和资料部,需要一名文书和行政干事以及适当的新闻设施。对于电脑化,法院需要适当的扫描设备,以及将一个定期员额转成长期员额和增添一个新员额。法院正在研究如何清理出版物方面的积压以及将来如何以最有效率的方法执行其出版方案。法院的预算申请将会反映这些结论,不管是在人事方面还是在可用的现代技术方面。同时,基于上述所有原因,法院认为必须扩充档案部的工作人员,雇用两名信差/司机,并至少将法律事务部的一个员额提高职等。此外,法院将要求提供一批书记员协助法官们,为书记官处提供一批实习员,为每一名法官提供一名秘书和为院长提供一名专业助理。这些都将在下一个两年期概算中提出,如情况需要,甚至可能提前提出其中一部分要求。

44. 与此同时,国际法院将继续全心全意积极地继续进行其司法工作。

附件二

说明

1. 国际法院最近对其工作方法进行了一次重新审查,并在这方面作出了多项决定,其中考虑到待审诉讼清单的积压情况和法院必须面对的预算限制。

2. 这些决定有些是关于法院本身的工作方法,目的是为了加速法院的工作。对此,法院院长已于 1997 年 10 月 27 日在大会第五十二届会议上扼要提请大会注意(A/52/PV.36,英文本第 1 至 5 页)。法院又作出了其他一系列决定,也是为了加速其在各种行政问题方面的工作。

3. 法院还恳请各当事国提供协助,并在这方面希望向它们提供以下指导:

(a) 应当注意的是,对于通过特别协定提交的案件,根据《法院规则》第 46 条的规定,诉辩书状一般是同时而不是相继提交。在这些诉讼中,当事国有时候倾向于等到获悉对方的论点之后才充分透露自己的论点。此举可能造成书状冗滥和编制案件档案方面的延误。因此,法院特此指出,在这些情况下,当事各国同时提交诉辩书状不是一项绝对规则。法院本身认为,在这种案件中,如果当事各国同意根据《法院规则》第 46 条第 2 款轮流提出诉辩书状,只有好处,没有任何坏处。

(b) 每一当事国在编写其诉辩书状时,应铭记这些书状的目的不但是为了答复对方提出的意见和论点,而且首先是为了明确说明提出书状的当事国的意见和论点。有鉴于此,欢迎当事国在书面程序结束时提出的论据摘要。

(c) 法院又注意到诉辩书状的附件过分泛滥和冗长的趋势。法院强烈敦促当事国只经过严格挑选的文件作为附录列入书状。为了减轻它们在这个诉讼阶段的工作,法院将根据《法院规则》第 56 条的规定行事,在从书面程序结束起至口头程序开始前的一个月止这段期间,比较乐意地接受提出附加文件。

(d) 如果任一当事国拥有其自己的或对方的书状的法院另一工作语文全部或局部译本,书记官处将很乐意接受这些译本。同样情况适用于附件。书记官处在审阅了这样收到的文件后,就会立即传送给另一当事国,并告知译本的编制方式。

(e) 法院提请各当事国注意,根据《法院规则》第 60 条第 1 款:

“1. 代表每一当事国所作的口头陈述应尽可能简明,以在听审中足以陈述该当事国的论点所必需者为限。因此,口头陈述应针对当事国双方仍有分歧的问题,而不应包括书状中已包括的全部理由,或仅重复书状中已载有的事实和论据”。

当然必须遵守这些规定,尤其是如果在审议基于没有管辖权而加以反对或不予受理问题的时候。在后述这些情况下,诉辩过程除其他外,必须局限于陈述反对意见,并应力求简明。