

安理会与国际法院 在解决国际争端中的关系

吴 慧

1990年—1999年为联合国“国际法10年”。国际法10年的工作重点之一是提倡并宣扬和平解决国际争端的办法,包括诉诸国际法院并遵守其判决。^①意在提高被认为自成立以来一直没有充分发挥其应有作用的国际法院在和平解决国际争端中的地位。众所周知,目前联合国中,安理会在维持国际和平与安全方面负首要责任,是唯一有权采取行动的政治机构。它与联合国的主要司法机构国际法院在和平解决国际争端中的职权如何划分?相互关系怎样?对这些问题作一探讨有其必要性。

一、有关国际文件的规定

(一) 安理会的有关职权

根据联合国宪章第24条的规定,安理会负有维持国际和平与安全的主要责任,并就此而言在解决国际争端方面起重要作用。具体说,安理会行使宪章第6章、第7章和第8章所规定的职能和权力。不过,安理会在和平解决争端方面进行活动的主要依据是联合国宪章第6章。^②依该章,简言之,安理会对争端或情势进行调查,并可建议适当程序或调整方法。

(二) 国际法院的有关职权

联合国宪章第14章和国际法院规约是国际法院活动的主要法律依据。宪章第14章第92条规定:“国际法院为联合国之主要司法机关,应依所附规约执行其职务。该项规约……为本宪章之构成部分”。该条明确了国际法院在联合国组织中的地位,精辟说明国际法院规约不是联合国宪章的“附件”,而是其组成部分。国际法院最根本的职能就是解决联合国存在过程中所产生的法律问题,用司法手段和平解决国际争端。具体分为两大块,一是通过对争端当事国提交的案件的审理,作出有拘束力的判决,称之为诉讼管辖;另一是通过有权机关的请求,就法律问题发表咨询意见,称之为咨询管辖。

(三) 两机构在职权上的相互联系

安理会与国际法院的职权是既有划分又有联系的。

从宪章本身的规定看:第一,宪章第36条第3款规定,安理会在建议当事国和平解决争端时,“应注意凡具有法律性质之争端,在原则上,理应由当事国依国际法院规约之规定提交国际法院。”即安理会对争端当事国,就其法律性质之争端提交国际法院具有建议权。第二,宪章第94条第2款规定:“遇有一方不履行依法院判决应负之义务时,他方得向安理会申诉。安理会如认为必要时,得作成建议或决定应采办法,以执行判决。”即宪章把保证法院判决将以执行的重任委于安理会,同时又赋予安理会灵活的斟酌决定权。第三,宪章第96条第1款授权“大会或安理会对于任何法律问题得请国际法院发表咨询意见。”因此,宪章赋予了安理会对法律性质的争端提交国际法院的建议权,执行法院判决的斟酌决定权以及请求法院发表咨询意见的权利。

从国际法院规约的有关规定看,在选举法院法官方面,根据规约第4、8、10条的规定,国际法院的法官由大会和安理会独立选举,候选人在大会及在安理会获得绝对多数票者应认为当选。而且对于法院规约当事国而非联合国会员国,其参加选举法官时的条件,如无特别协定,应由大会经安理会之提议规定之。即安理会除了同大会一起选举国际法院的法官外,还有权提议规约之当事国而非联合国会员国选举法官的条件。在法院指示临时保全措施时,根

据规约第 41 条的规定,法院“在终局判决前,应将此项指示办法立即通知当事国及安理会。”表明安理会有权及时获悉国际法院指示的临时保全措施。在法院处理咨询案件中,规约第 66 条第 2 款的规定表明安理会不但有权提出发表咨询意见的请求,且在一定条件下能够成为咨询意见的当事方。在规约的修改方面,根据规约第 69 条的规定,规约当事国而非联合国会员国可以参加规约之修正,但其参加该项程序之任何规定由大会经安理会之建议制定。

因此,国际法院与安理会的关系可归结为一种职能合作的关系。^③一方面,其职权有明确分配;另一方面,相互起协调作用。在某种程度上,安理会对国际法院的促进作用更为明显。联合国大会 1982 年通过的《关于和平解决国际争端的马尼拉宣言》重申了安理会和国际法院在解决国际争端方面的职权分配,并强调“联合国各机构和专门机构应研究是否宜于就其活动范围内引起的法律问题利用征求国际法院的咨询意见的机会”。联合国大会 1988 年通过的《关于预防和消除能威胁国际和平与安全的争端和局势以及关于联合国在该领域的作用的宣言》再次强调了安理会和国际法院之间在解决国际争端方面的职权分配,并提请注意安理会在根据司法程序促进争端解决方面所起的作用,它要求:“如对促进预防和消除争端或局势是妥当的,安理会应在早期阶段考虑利用宪章中关于可请求国际法院就任何法律问题提出咨询意见的规定”。^④

国际实践中往往产生如下情况当事国把某一特定争端同时提交安理会和国际法院,使之对争端产生共有管辖(Concurrent Jurisdiction)。这时,需要进一步阐明的的问题是:两机构对同一争端的管辖是否起一种互相限制的作用?两机构有无义务避免作出不同决定?这是一个实践中经常碰到的具有理论意义的重要问题。

二、具体案例。

由于争端当事国在不违背国际法基本原则的前提下,可以根据协议或自行决定在什么时候,采取什么措施解决争端。国际实践中,象科孚海峡案、尼加拉瓜诉美国的军事或准军事活动案等,争端当事国或者把争端提交安理会后又提交到国际法院,或者同时提交到安理会和国际法院,使得联合国的政治机构和司法机构对争端产生共有管辖。对这些典型案件大致了解,可从两机构的具体做法中探究它们对其关系问题的态度。

(一) 科孚海峡案

1946 年 10 月 22 日,英国海军两艘驱逐舰通过位于阿尔巴尼亚大陆与科孚岛北部之间的科孚海峡时,因触雷受到重创。事发后,英国海军单方面决定在科孚海峡内进行扫雷活动。阿尔巴尼亚对此提出强烈抗议。两国未能就此争端通过外交谈判解决。英国于 1947 年 1 月将该争端提交联合国安理会讨论。阿尔巴尼亚当时为联合国非会员国,依据宪章第 32 条的规定参加安理会对该争端的审议。安理会 1947 年 4 月通过决议,适用了宪章第 36 条第 3 款的规定,建议“……联合五国及阿尔巴尼亚政府立即将此项争端遵照国际法院规约之规定提交国际法院”。^⑤

1947 年 5 月 22 日,英国单方面向国际法院起诉。阿尔巴尼亚致信国际法院,强烈反对英国单方面的请求,认为这不符合安理会决议的要求和法院规约的规定。但阿尔巴尼亚声明接受法院对本案的管辖,只是下不为例。国际法院就本案作出三项判决:首先,确认法院对该案具有管辖权;第二,认为阿尔巴尼亚应对 1946 年 10 月 22 日的触雷爆炸事件负责,但英国海军的扫雷活动侵犯了阿尔巴尼亚的领水主权;第三,估定了阿尔巴尼亚的赔偿款数。

本案中,安理会建议争端双方将问题提交国际法院,表明安理会考虑到联合国各主要机构之间的职权分配,特别是安理会与国际法院之间有关和平解决争端方面的职权分配,是适合联合国宪章第 36 条第 3 款的一个典型例子。^⑥安理会的建议使其本身可对实质性或程序性问题不下判断,并使这两个机构对争议案件避免出现平行处理。^⑦但值得注意的是安理会的建

议能否作为法院管辖权的基础?回答是否定的。法院确定本身对该案管辖权的依据是:阿尔巴尼亚给法院的信件明确表示了接受法院对该案的管辖。七名法官在其联合发表的个别意见中声明:法院应明白驳回英国所持的论点,即联合国安理会的建议可认为是法院行使管辖权的独立和足够的根据。^⑧所以,争端当事国本身的意愿才是法院管辖权的真正基础。

(二) 尼加拉瓜诉美国的军事或准军事活动案

该案是提交安理会失败后再诉诸国际法院的。1979年7月,尼加拉瓜人民推翻索摩查(Smoza)的独裁统治,建立民主联合政府。新政府在1981年同美国关系逐渐恶化。美国借口尼加拉瓜政府支持萨尔瓦多反政府游击队的活动开始反对尼加拉瓜。1982年初,尼加拉瓜在安理会控诉美国,但尼加拉瓜的解决草案在安理会遭到美国否决。^⑨

1984年初,美国反对尼加拉瓜的活动大肆增加,在尼加拉瓜港口外布雷,攻击港口、石油设施和海军基地等,并扶持尼加拉瓜反政府军,训练雇佣军,空运枪支弹药等军需品。尼加拉瓜于1984年4月4日又向安理会提出另一解决草案,请求安理会“谴责和呼吁结束在尼加拉瓜主要港口的埋雷”。该草案得到安理会13个成员的支持,包括几个美国盟国,但美国再次行使否决权停止该解决草案。^⑩

1984年4月9日,尼加拉瓜向国际法院起诉美国,要求国际法院判决和明确美国对判乱者的支持、对尼加拉瓜的军事或准军事活动违反国际法。国际法院于1986年6月27日作出实质性判决,裁定美国对尼加拉瓜采取的一系列行为违反了习惯国际法中的不干涉内政原则、尊重国家主权原则,违反了不使用武力或武力威胁的强行法规范,美国应对自己的行为承担国际责任并赔偿损失。

美国对国际法院的判决置之不理。为此,1986年10月,尼加拉瓜在安理会依据宪章第94条提出申诉,请求安理会提供实施法院判决的可能。在安理会的辩论中,尽管美国明显处于孤立地位,由于其享有否决权,安理会仍不能通过有关决议。这是国际实践中第一次涉及到宪章第94条有关国际法院判决的执行问题。^⑪1986年11月3日,联合国大会第41届会议以多数通过41/31决议,特别要求美国“完全地立即地”执行国际法院的判决。^⑫

该案于前述案件的不同之处在于:争端当事国在安理会寻求政治方法解决国际争端失败后,转向国际法院。在国际法院的判决不能得到执行时,再依据宪章的规定,反过来又求助于安理会。该案体现了两机构在解决国际争端中的一种互补作用。

三、学理上的探讨

(一) 关于诉讼未决制度(Litispendance)问题

Litispendance本是国内法上的概念。我国译之为“诉讼未决期间”。^⑬在外国被认为是“表示诉讼进行期间的一个过时的概念。”^⑭其含义是指如果某一争端已交给一法院或法庭解决,在该法院或法庭作出最终裁判前,该项争端不得再提交另一法院或法庭。即某一案件由于其“正在诉讼中”而成为另一法院管辖的障碍。普遍认为,在国内法上,诉讼未决制度的理论得以发展是为了防止所作的决定或判决产生冲突。^⑮这种制度的产生有三个前提条件:相同的诉讼;发生于相同的当事方之间;提交到相同性质的法庭。随着国际机构日益增多和它们对争议案件的处理,使得诉讼未决制度成为国际领域中面临的一个问题^⑯。国际常设法院在“某些德国利益案”中,曾根据这三个条件,反对德国——波兰仲裁庭处理争端^⑰。有学者认为宪章第12条第1款的规定可被称之为大会和安理会之间的“政治性的”诉讼未决制度,宪章第36条第2款的规定可被称之为“特别的”诉讼未决制度。^⑱

本文涉及的是诉讼未决制度是否适用于安理会和国际法院的关系。在此,可以从诉讼未决制度的三个前提条件着手分析:

第一,相同性质的争议对象。宪章第36条第3款在说明安理会与国际法院的关系上有重

要意义,可以初步断定安理会既可处理政治性质的争端亦可处理法律性质的争端,而国际法院处理的只是法律性质的争端。但是,对争端从政治上和法律上加以明确区分是很困难的。从根本上说,国家之间的每个争端既是政治性的,也是法律性的。一项争端即使属于规约第36条第2款的范围之内,争端一方亦常抵制法院的管辖权。反之,如果双方同意将争端提交国际法院,则无必要对争端的法律性质给予确定。从前述案例中,可以看到当事方常在联合国的政治机构中争辩问题的法律特性,或者在国际法院争辩其政治特性^⑩。所以,很难断定争议对象具有同一性。

而且,争端当事国将争端提交到安理会和提交到国际法院的侧重点不同。提交到安理会的请求是希望安理会调解争端,缓和紧张局势,维护和平;提交到国际法院的请求是要求国际法院依据国际法律规则对有关争议问题给予解释,明确双方的权利义务关系。所以,从这一点亦很难推论安理会处理的争端和国际法院受理的争议案件属于同一性质。

第二,必须发生于相同的当事者之间。根据宪章第35条的规定,联合国任何会员国都可向安理会提出请求,不论它是否为争端当事国。所以,在第三国行使这种权力时就很难用诉讼未决制度来加以排除。

第三,提交到相同性质的法庭。对这一点我们看得更清楚,安理会与国际法院具有不同特性,前者是政治性机构,后者是司法机构,它们的组成、职权、解决国际争端的方法和程序各不相同。尽管安理会的决议和国际法院的裁判都有拘束力,但安理会的决议一般不涉及争端本身的实质问题,而在于推动当事方用和平方式解决争端;国际法院的裁判则涉及争议的实质内容,具体确定争端当事方的权利义务。

综上所述,诉讼未决制度一般不存在于安理会和国际法院的关系中。这个结论在两机构对具体争端的解决过程中已得到证明。

(二) 关于两机构的相互协调问题

我们论证了安理会和国际法院之间不存在诉讼未决期间问题,但并不意味着两机构就完全各行其事,甚至不惜抵触和冲突。在两机构平行地或先后地处理同一争端的情况下,其互相协调的任务显得尤为重要。

这种协调义务的依据在于联合国宪章本身。宪章第7条规定了机构的共同设置,第1、2条表明一切机构都有实现联合国宪章的目的和宗旨的义务,这成为联合国各机构之间必须互相忠诚、协调的基础。具体地说,联合国各机构在工作程序和作出决定时有义务照顾到其他机构的工作程序及其作出最终决定的方式;有义务在考虑问题时参照其他机构的处理情况及结果,以避免作出不同的结论。在这个过程中,无论是安理会还是国际法院,都要做到既相互协调,以利于实现宪章的目的和宗旨,又得使自己的职权具有一定的独立自主性。同时,要保证做到机构之间的真诚合作并不产生不处理的情况。安理会和国际法院的协调义务从某种程度上说,是使各机构的决定能更好地互相补充而避免采取不作为的做为^⑪。

从国际法院的角度看,首先国际法院依据国际法律规范进行裁决,但不能忽视直接影响当事国法律地位的安理会的决议。宪章第25条表明安理会一致通过的决议对会员国亦有拘束力的。其次,法院作为一个独立的、自我负责的机构,在任何时候都不能放弃其权限,但国际法院在进行法律探索时必须考虑到安理会的法律观点,至少是加以维持。再次,国际法院在决定指示临时保全措施时,国际法院按照规约第41条所规定的职责范围,可以超出安理会的决议或建议,也可以采取同样的态度^⑫。

从安理会的角度看,首先,安理会在作出决定时要考虑到法律因素。安理会的首要任务是维持国际和平与安全,当争端产生,甚至出现紧张局势或武装冲突时,安理会首先应考虑的不是争端当事方的合法性与否,而在于阻止事态继续恶化。至于寻求所适用的法律,确定

双方的法律责任则是国际法院的首要任务。但是,安理会在平息事态的过程中,无论是提出解决争端的建议还是做出有拘束力的决议,都不能违反国际法的强行法规范。因此,安理会的活动是以符合国际法律规范为限度的。在实践中,就会出现安理会从国际法院寻求法律依据的情况。其次,安理会在执行宪章第94条第2款的职权时,要与法院判决保持一致。尽管是否需要作成建议以及采取什么具体办法以执行法院判决是安理会自行斟酌的事,但安理会行使该权利时,只能以法院判决为法律依据,并以促使当事方执行法院判决为目的。

安理会能否结束国际法院的管辖权?法官阿尔瓦莱兹(alvarez)在芙伊石油公司案中提出:“如果提交到国际法院的案件威胁到世界和平,安理会可以自己着手处理该案而结束法院的管辖权。”^②学者吉尔(Gill)赞同这种观点,认为当争端对和平和安全的维持已形成威胁时,安理会可以根据宪章第七章采取行动从而结束法院的管辖。^③确实,由于宪章第24条第1款和第36条第2款的规定,安理会在行使宪章第七章的权利时,国际法院也应遵守安理会的决议而放弃自己的管辖。但这种情况只发生于威胁和平、破坏和平或侵略行为的紧急情况下,而安理会的目的只是恢复和平,并不是就争议本身具体确定当事方的权利义务,彻底解决争端。所以安理会是否就此永远结束国际法院的管辖权是有疑义的。国际实践中,迄今还没有发生安理会结束法院管辖权的例子,除非有迫切原因存在,安理会似乎也不会行使这种权利。^④

四、简短结论

(一)安理会和国际法院同为联合国的主要机构,并不处于主次或从属的法律地位,它们与联合国另外的四大机构构成联合国完整的组织体系。

(二)安理会作为联合国的政治机构,国际法院作为联合国的司法机构,其组织结构、职权、解决争端的程序和方法各不相同。为实现联合国的宗旨和目的,两机构在分工的同时,必然产生合作的义务。这种分工合作并不是抽象的概念,它包含着具体的权利、义务。

(三)国际实践表明,安理会对于国际法院通过司法程序处理的同一争端执行其自己的职能并不受到限制,国际法院亦不因同一事项出现在安理会的日程上而自动排除”。因此,“诉讼未决期间”的理论不适用于安理会和国际法院的关系。

(四)安理会和国际法院在解决国际争端的共同管辖中,由于争端本身的多标准、复杂性,会面临不同情况并采取不完全相同的态度。所以,安理会与国际法院的关系问题需要进一步研究和探讨。

注释:

①高燕平:《联合国——“国际法10年”》一文,载1990年《中国国际法年刊》第313页。

②④⑥联合国大会《和平解决国家间争端手册》草案,第149页,第163页,第157页。

③Shabtai Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, 1965, P. 65, P. 68

⑤Journal of I. C. J. 1947—1948, P. P. 55—56

⑦⑩⑫⑭埃卡特·克莱恩《安全理事会和国际法院处理危及和平的争端方面的平行行动》,载《当代联邦德国国际法律论文集》第397页,第398页,第401页,第406页,北京航空航天大学出版社1992年出版。

⑧德国国际公法百科全书《国际法院、国际法庭和国际仲裁的案例》第284页,中山大学出版社1989年出版。

⑨⑪⑬⑮⑰⑱⑲⑳㉑Terry D. Gill, *Litigation Strategy at the International Court*, P. P. 133—134, P. 134, P286, P286, P27, P28, Martinus Nijhoff Publishers, 1989

⑬王铁崖编《英法汉国际法词汇》第276页,中国对外翻译出版公司1983年出版。

⑭Black's Law Dictionary的解释是:“Litispendance; an obsolete term for the time during which a lawsuit is going on.” 1979, west Publishing Co.

⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑Edited by Les Gross, *The Future of the International Court of Justice*, P. 128, P. P. 215—216, P. 219, P217, Ocean Publications, INC. 1976.

⑳I. C. J. Reports, 1951, P. 134.

作者单位:北京大学法律系
责任编辑:武晓黎