国际法院咨询管辖权的职能

刘 扬

（国际关系学院 研究生部，北京 100091）

摘要：国际法院的管辖权包括诉讼管辖权和咨询管辖权。作为诉讼管辖权的补充，咨询管辖权在通过司法途径和平解决国际争端方面发挥着重要作用。从国际法院咨询管辖权职能来看，其既具有一定的局限性，同时又对国际法发展做出了一定的贡献。

关键词：国际法院；咨询管辖权；国际法

中图分类号：D916.2 **文献标识码**：A **文章编号**：1004-3489(2001)03-0003-06

一、国际法院咨询管辖权的依据和管辖范围

（一）现实依据和理论依据

从 1922 年设立的常设国际法院开始，只有国家才可以是法院中的诉讼当事方。到 1946 年常设国际法院解体，国际法院成立时，这一状况并未改变。然而，随着各种国际组织的大量涌现，当国际组织相互之间、国际组织与成员国之间、国际组织与组织内的雇员之间发生争端时（主要是关于国际组织的基本文件或有关规则的解释或适用问题），尽管争端各方都同意将案件提交国际法院，但案件却不能通过法院的诉讼渠道得到解决。虽然目前来讲，政府间国际组织已被公认为是国际法的主体，但上述状况仍然未改变。补救上述缺陷的办法就是《联合国宪章》（以下简称《宪章》）和《国际法院规约》（以下简称《规约》）授予了国际法院咨询管辖权。①

《宪章》第 96 条规定：1. 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。2. 联合国其他机关及各种专门机关，对于其工作范围内之任何法律问题，得随时以大会之授权，请求国际法院发表咨询意见。《规约》第 65 条第 1 款规定：法院对于任何法律问题如经任何团体由《宪章》授权而请求或依照《宪章》而请求时，得发表咨询意见。

（二）国际法院咨询管辖权中的对人管辖

根据《宪章》第 96 条的规定，除联大和安理会外，经联大授权可以向国际法院提出咨询意见请求的联合国机关包括：经社理事会、托管理事会、联大临时委员会②。经授权可以提出这种请求的联合国专门机构包括：国际劳工组织、联合国粮农组织、联合国教科文组织、世界卫生组织、国际复兴开发银行、国际金融公司、国际开发协会、国际货币基金组织、国际民用航空组织、国际电信联盟、世界气象组织、国际海事组织、世界知识产权组织、国际农业发展基金、联合国工业发展组织、国际原子能机构③。

（三）国际法院咨询管辖权中的对事管辖

联合国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。联合国的“其他机关及各种

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

专门机构”向法院提出的问题必须满足三个条件，才能使法院断定对该问题有发表咨询意见的管辖权。这三个条件是：1. 根据《宪章》的规定，请求发表咨询意见的机关或机构必须经过适当的授权；2. 所提出的问题必须是法律问题；3. 所提出的问题必须是在该组织活动范围内引起的。

关于什么样的问题是法律问题，法院在西撒哈拉案中已有说明：“以法律用语表述，关系国际法问题；即使这种问题也包括事实问题，即使它们没有要求法院对现行的权利和义务做出裁判，但只要它们原则上是法律性质的问题，法院就有权回答”。④

国际法院在世界卫生组织与埃及间关于 1951 年 3 月 25 日协定的解释问题案所作的咨询意见中称：“无论一问题的政治方面为何，法院都不能拒绝承认该问题的法律性质，此法律性质使法院得以行使它的重要的司法职能，即评价各国可能从事的行为是否符合国际法加于它们的义务”。“的确，在政治的考虑尤为突出的情况下，一国际组织可能更需要从国际法院处获得有关可适用于所争论问题的法律原则。促使其向法院提出问题的动机可能具有的政治性质，和给予的意见可能产生的政治影响，都与法院对这种问题确立管辖权无关。”⑤

为确定某一问题是否产生于请求机关或机构的活动范围内，法院首先得参考该机关或机构的基本文件对其职能的规定。法院认为在解释这些基本文件时，应注意“所建立的组织的性质、组织的创建者为它定的宗旨，与有效行使其职能相关的规则以及该组织的实践”。⑥此外，法院还根据《维也纳条约法公约》第 31 条规定的解释条约的习惯规则来解释该组织的章程，即“条约的用语应按照上下文并参照其目的和宗旨来解释，并应考虑嗣后在条约的适用过程中确立当事国一致同意对该条约解释的实践”。⑦

各个机构利用法院咨询管辖权的具体规定，或者在该机构的基本文件中定明，或者在其总部协定或规定其特权与豁免的法律文书中定明。有关机构可就上述文件或《宪章》的解释问题请求法院发表咨询意见，咨询意见可能涉及下列争议⑧：1. 同一组织内的两个或两个以上的机关或机构之间的争议（如联合国经社理事会可向法院提出“涉及联合国与其专门机构的相互关系的法律问题”），由于有权请求发表咨询意见的各个机构的成员国大体上是相同的，这种争议只有在理论上才有产生的可能；2. 一个组织或机构与其一个或一个以上的工作人员之间的争议；3. 一个组织或机构与其一个或一个以上的成员国之间的争议；4. 同一组织或机构的两个或两个以上的成员国之间的争议。

二、国际法院咨询管辖权的实践

现在依然有权向法院提出请求的机关或机构中，只有联大、安理会、经社理事会、联合国教科文组织、世界卫生组织和国际海事组织曾使用过此权利。

联大曾经在 13 个案件中 14 次请求国际法院发表咨询意见，按时间顺序分别是：1. 关于接纳一国加入联合国的条件问题案（《宪章》第四条）。联大于 1947 年 11 月 17 日向法院提出请求，法院于 1948 年 5 月 28 日对此问题发表了咨询意见。2. 关于大会接纳一国加入联合国的权限问题案。联大于 1949 年 11 月 22 日请求法院发表意见，法院于 1950 年 3 月 3 日做出回答。3. 执行联合国职务时遭受伤害的赔偿案。联大于 1948 年 12 月 3 日通过决议，请求国际法院就该案发表咨询意见，法院于 1949 年 4 月 11 日做出回答。4. 对保、匈、罗和约的解释问题案。联大于 1949 年 10 月 22 日向法院提出 4 个问题，法院于 1950 年 3 月 30 日对前两个问题发表了咨询意见，后于同年 7 月 18 日又对后两个问题发表了咨询意见。5. 西南非洲的国际地位问题案。联大于 1949 年 12 月 6 日通过决议，决定请求国际法院发表咨询意见，法院于 1950 年 7 月 11 日发表了咨询意见。6. 关于防止和惩治灭种罪公约的保留案。联大于 1950 年 11 月 16 日提出请求，法院于 1951 年 5 月 18 日发表了咨询意见。7. 联合国行政法庭的赔偿判决的效力问题案。联大于 1953 年 12 月 9 日提出请求，法院于 1954 年 7 月 13 日发表咨询意见。8. 关于就西南非洲领土的报告和请愿书问题进行表决的程序问题案。1953 年 11 月 23 日联大

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

通过决议，决定请求国际法院发表咨询意见，1955年6月7日，法院对大会提出的问题做了回答。9. 西南非洲问题委员会可否举行请愿人听证会问题案。1955年12月3日，联大向国际法院提出请求，法院于1956年6月1日发表了咨询意见。10. 联合国某些经费案(《宪章》第十七条第二款)。联大于1961年12月20日通过决议，请求国际法院发表咨询意见，法院于1962年7月20日发表了咨询意见。11. 西撒哈拉案。1974年12月13日联大通过决议，请法院就西撒哈拉问题发表咨询意见，1975年10月16日，法院在考虑了14个国家的书面和口头意见后发表了咨询意见。12. 1947年6月26日联合国总部协定第21条仲裁义务的适用问题案。1988年3月2日，联大通过决议，请求国际法院发表咨询意见，1988年4月26日国际法院发表了咨询意见。13. 威胁或使用核武器的合法性问题案。1994年12月15日，联大通过决议，请求法院就此问题发表咨询意见，法院于1996年7月8日做出了回答。

安理会曾于1970年7月19日通过第284号决议，决定请求国际法院就"南非不顾安理会1970年第276号决议继续驻留纳米比亚对各国具有什么法律后果"的问题发表咨询意见，1971年6月21日法院就此问题做出了回答。

经社理事会曾在两个案件中就"联合国特权与豁免公约第6条第22节的适用问题"请求国际法院发表咨询意见。第一次是在1989年5月24日，经社理事会曾就"联合国特权与豁免公约第6条第22节在适用于其附属机构人权委员会下的小组委员会专题报告员(罗马尼亚公民马兹路)时存在什么样的法律问题"向国际法院提出请求，法院于1989年12月15日发表了咨询意见。第二次是在1998年8月5日，经社理事会就"联合国特权与豁免公约第6条第22节是否适用于其附属机构人权委员会下的小组委员会专题报告员(马来西亚人库马拉斯瓦梅CUMARASWAMY)"提请法院发表咨询意见，法院于1999年4月29日发表了咨询意见。

联合国教科文组织曾于1955年就"国际劳工组织行政法庭就针对教科文组织的申诉所作的判决"问题向国际法院提出请求，法院于1956年10月23日发表了咨询意见。

世界卫生组织也曾两次请求国际法院发表咨询意见：1. 世界卫生组织大会于1980年5月20日通过决议，请求国际法院就"世界卫生组织与埃及间关于1951年3月25日协定的解释问题"发表咨询意见，法院于1980年12月20日发表了咨询意见。2. 世界卫生组织大会于1993年5月14日通过决议，就"从对健康和环境的影响来说，一国在战争或其他武装冲突中使用核武器是否违反了其所承担的包括世界卫生组织章程在内的国际法律义务"的问题请求国际法院发表咨询意见，1996年7月8日，法院经过调查后裁定自己对该案没有管辖权，从而不能发表咨询意见。

政府间海事协商组织(即现在的国际海事组织)曾于1959年就该组织海上安全委员会的组成问题请求国际法院发表咨询意见，1960年6月8日，法院在咨询意见中认为海事安全委员会不是按照1948年《关于建立政府间海事协商组织公约》建立的。

，

。 ，

，

。

， [9]。

1996年， 98个国家和6个国际组织在法院的咨询程序中曾提出书面陈述或口头陈述。[10]

三、国际法院的咨询意见对国际法发展的影响

， ，

， ：

， ，

； ，

。 ，

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

。

1949 年执行联合国职务时遭受伤害的赔偿案的咨询意见 中,

, ,

, , “ ”,

,

。 ,

,《 》

。

, ,

。

。

,

、

, ,

。

1951 年对防止和惩治灭绝种族罪公约的保留案 中, 。

19 世纪后半期开始,

, ,

,

,

。

“ ”。

,

(, ,

),

。

、 。

,

。

, ,

, ,

, 。

1969 年的《 》 20、21 条接受了本咨询意见的观点。 ,

, ,

,

。

, :

, ,

, 《 》

309 条规定:“ ,

。”《 》 12 条规定缔约国不得对 1—3 条提出保留,

, 。

, ,

,

,

。

1950 年有关西南非洲的国际地位问题、1955 年关于就西南非洲领土的报告和请愿书问题进行表决的程序问题、1956 年关于西南非洲委员会可否举行请愿人听证会问题及 1970 年就南非不顾安理会第 276(1970) (

) ,

,

(

);

; 、

;

(、

、 、

);

; ;

, 。

1975 年西撒哈拉案的咨询意见 中,

“ ”、“ ” 。

,“

”,

。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

四、国际法院咨询管辖权的局限性

尽管国际法院的咨询意见不仅为国际争端的和平解决提供了法律意见和依据

1.

1922 年成立到 1946 年解体的 24 年时间里，28 个咨询案件，27 项咨询意见，1.125 个。1946 年成立到现在的 55 年时间里，23 个咨询案件，1993 年提出的问题发表咨询意见外，23 次发表咨询意见，0.418 个。

2.

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

、 、 。

, 28.57%, , ,

。 ,

。 ,

, 。

,

, , 、

《 》 。 , 。

,

① 关于国际组织的基本文件、有关规则等的解释问题并非只能通过咨询渠道，也可由国际组织的缔约国向国际法院提起诉讼。这时，国际组织只负责向法院提供情况。目前，只有国际民用航空组织在1988年7月3日的航空事件案(伊朗诉美国)中曾向法院提供过书面情况。

② 属于不列入《宪章》但由《宪章》授权设立的机构，于1948年12月3日取得大会有限期的授权，复于1949年11月21日经大会以第295(4)号决议案，无限期地延长这一授权。另外，联合国行政法庭判决复核请求委员会也曾得到大会的授权，并使用过该权利：1、联合国行政法庭第158号判决的复议问题，国际法院于1973年7月12日发表咨询意见；2、联合国行政法庭第273号判决的复议问题，国际法院于1982年7月20日发表咨询意见；3、联合国行政法庭第333号判决的复议问题，国际法院于1987年5月27日发表咨询意见。

③ 这是一个与联大签订关系协定，相当于专门机构的政府间机构，每年向联合国大会提交报告，在适当情况下也向安理会和经社理事会提交报告。另外，万国邮政联盟属于联合国现有的16个专门机构之一，但却是目前未经联大授权的唯一的专门机构。历史上，国际难民组织曾是联合国的专门机构之一，并于1948年11月18日获得了联大的授权，但该组织已于1951年解散，其职能移交给了现在的联合国难民高级专员署。

④ 中国政法大学国际法教研室：《国际公法案例评析》，中国政法大学出版社，1995年版，第189、76、121、183页。

⑤⑥⑦ 凌岩：《国际法院关于核武器的使用和威胁是否合法的咨询意见》，《1996国际法年刊》，第316、317、317页。

⑧⑩ International Court of Justice 1946—1996. 参见国际法院官方网站：www.icj—cij.org，登录时间为2001年7月1日。

⑨ 于华翻译：《国际法院》，中国对外翻译出版公司，1985年版，第76页。

慕亚平，周建海，吴慧：《当代国际法论》，法律出版社，1998年版，第225页。

陈致中：《国际法案例》，法律出版社，1998年版，第353页。

C. Peck and R. S. Lee(eds.), Increasing the Effectiveness of the International Court of Justice, 1997 Kluwer Law International, P292—293。

在某些情况下，咨询意见也可具有拘束力。倘若请求机关是安理会，则咨询意见一经安理会决议通过后便变成了安理会决议的一部分，此时的咨询意见便具有了法律拘束力。还有些条约在制定时加入“咨询和解条款”，预先定明国际法院的咨询意见应具有拘束力，必须得到执行。如1946年的《联合国特权与豁免公约》、1947年的《联合国各专门机构特权与豁免公约》、1947年联合国与美国所订《联合国总部协定》、1951年国际民航组织与加拿大所订《国际民航组织总部协定》、1958年联合国与埃塞俄比亚所订《联合国非洲经济委员会总部协定》中，都有这种“咨询和解条款”。

(责任编辑 匡 四)

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net