



第五十八届会议

临时议程* 项目 134

起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内
所犯严重违反国际人道主义法行为
负责者的国际法庭经费的筹措

关于前南斯拉夫问题国际刑事法庭在法律援助制度改革方面
所获进展的综合报告

秘书长的报告

摘要

大会 2002 年 12 月 20 日第 57/288 号决议请秘书长向大会第五十八届会议提交一份全面报告，说明前南问题国际刑事法庭在改革其法律援助制度，特别是在使辩护律师费用合理化并为无力支付任何款额确立标准方面取得的进展。

本报告就是根据该项要求提交的，并概述国际法庭为改善法律援助制度而进行的改革。

* A/58/150。



一. 引言

1. 大会 2002 年 12 月 20 日第 57/288 号决议请秘书长为大会第五十八届会议主要会期编写一份全面报告，说明前南问题国际法庭在改革其法律援助制度，特别是在使辩护律师费用合理化并为无力支付任何款额确立标准方面取得的进展。
2. 前南斯拉夫问题国际刑事法庭于 1995 年设立法律援助制度，以保证在国际刑事法下依照国际标准进行公正审判。法律援助制度的法律基础源自《法庭规约》第 21 条、《程序和证据规则》、《关于指定辩护律师的指示》和法庭判例法所确定的书记官处行政惯例。
3. 《国际刑事法庭规约》第 21 条规定：“在任何为司法利益所需要的情况下为被告指定律师，并在任何他没有足够手段支付律师费用的情况下免除其律师费用。”
4. 国际法庭的法律援助制度基于下列主要原则：
 - (a) 完全没有能力或只有部分能力支付律师费用的被告人应享有法律援助；
 - (b) 只偿付刑事辩护所需的合理费用；
 - (c) 法律援助制度规定辩护律师须以高效率办理案件；
 - (d) 法律援助制度须能吸引高资历的优秀辩护律师，他们的知识能力应相当于高级审判律师和在法庭检察官办公室工作的审判律师；
 - (e) 被告和检察官在程序权力方面必须平等，并应有适当的资源水平支助。
5. 若辩护律师认为法律援助制度没有提供适当的资源，并因此会影响到《法庭规约》所载的公平审判和两造权力平等原则，若被告的辩护律师费用由法律援助制度支付，他可对法庭法律援助制度的有关方面提出质疑。必须维持适当水平的法律援助资源，以保障司法审判适当、法庭信用可靠。
6. 自从设立法律援助制度以来，书记官长就对制度作定期修改。已对具体政策问题作了较小的更改，例如律师开出法律背景研究的发票和法律助理旅费有关问题。书记官处经法官核准可对确立律师最高薪酬和辩护律师费用合理化的问题作出重要的结构改革。

二. 辩护律师费用

7. 1995 年，法庭视法官、检察官或律师的工作经验，将辩护律师每小时薪酬费率幅度定为 80 至 110 美元。这些费率包括律师薪酬和办公室费用。为支付费用，律师须呈报详细的办案工时表或提交类似单据，说明每个案件所用时数及执行的任务。

8. 为使制度合理化并控制费用，书记官处规定了一名指派律师在薪酬方面每月许可的时数上限。从 1996 年 9 月开始，主要律师和助理律师可报销的付费时数（包括听讯时数）每月最高为 175 小时，但须呈交必要的证件，事前并须经书记官长批准。确立许可的最高时数的理由是，若将薪酬率乘以 175 小时，总数约等于一名高级审判律师或法庭审判律师每月薪金毛额加办公室间接费用。此外，175 小时这一许可的最高时数符合一名检察官律师的正常工作量和一名辩护律师可要求偿付的合理时数。

9. 法律助理和辩方调查员每小时薪酬费率定于 15 至 25 欧元之间。1998 年以前，法律助理和调查员每月薪酬没有确立上限。1998 年，上限定为每人每月 175 小时。1999 年，上限调低到每人每月 125 小时。

10. 书记官处根据法庭《关于指定辩护律师的指示》制定一套应享旅费制度。律师与委托人磋商、询问证人和进行听讯所需旅费可予报销。关于辩方调查员的外地调查、法律助理的主要法律研究和起草，在海牙对案档的有限度审查，旅费准予报销。

11. 所设制度也有缺点。由于制度是以办案期间内每月最高分配额的支付为根据，因此奖励辩护小组有效率地办案作用有限。有人认为，该套制度可能会导致律师作弊，他们开出的发票与案件安排可能没有直接关系，或工作根本没有完成。此外，若预审阶段超过所需的正常时间，辩护律师费用可能会大大上升。此外，这将给书记官处行政工作人员带来大量工作，因为他们要评价呈报的发票是否合理，既要做到有效地审核发票、又要做到不会不当地干预律师为其辩护作准备的权利。

12. 为减少指派的辩护律师采取阻挠和拖延策略的可能性，书记官处于 1998 年决定，它将考虑到在预审和审判中显然是由于这种策略造成延误的情况。在这种情况下，将相应减少律师发票内的数额。

13. 2001 年 1 月，书记官处对法律援助制度进行第一次主要改革。改革的动机在于有必要改善资源在复杂性不同的案件之间的分配，为律师开展高效率工作提供奖励，并研讨节省费用的可能性。

14. 2001 年还修改了《程序和证据规则》中关于辩护律师行为不当的部分，允许分庭在裁决和指令中表明某项动议是否具有拖延性质。书记官处根据审判分庭作出的评估以及它自己对辩方提出的动议的审查结果，审核发票，并拒付某些薪酬。

15. 对订立每月工时上限的制度（支付期内不受限制）作了修改，采用适用于整个预审和上诉阶段的付款上限制度并于 2001 年生效。这一制度是执行为审判阶段设立的“一次总付”制度的一项重大改进。该制度将于稍后阶段生效。它利用几个合理化和精简化方法，特别视案情复杂程度对每一案件阶段确立最高薪酬总额。

16. 以往不论诉讼程序时间长短均按辩护律师报销时数付款。经修改的制度则根据书记官处对最高工时的分配额，按发票所列时数在预审和上诉阶段每月支付。

17. 这一制度确保按比例分配，视案情复杂程度付款。书记官长将案件分为三级：难（1）、甚难（2）、最难（3）。最初，所有案件均定为一級。然后审议了辩护律师的呈件后与审判分庭协商确定案情复杂程度。考虑因素包括：控罪的次数和罪状的性质、对控诉的可能修正、初步动议的性质和对分庭管辖权提出的质疑、同一案件的被告人數、证人和所涉证件的数目、控诉所涉领土范围、被告的军事或政治等级（视情况而定）和审判过程中预期会产生的法律问题。

18. 分级制度保证辩护小组获得适当的资源，书记官处对发票的审核确保有效率地利用资金。附件一列出根据适用于预审和上诉阶段的分级制度的时数分配情况。这种分配仍然有效。

19. 此外，制度提供一些灵活的办法，可让书记官长对任务特别繁重而且预计工作量会增加的三级案件核批更多资源。案件级别可予随时改变，以反映出具体的案件的复杂程度。此外，若书记官长认为案情的发展无法预料，超出了辩方所能控制的范围（如检方披露更多案情）并有理由增加工时，他将考虑再分配一笔小额资源来应付无法预料的发展，但将案件的现有级别维持不变。书记官长的决定是根据所涉工作与案件安排是否直接有关和有此必要。案件的级别也可视情况随时降低。

20. 付款上限制度的推行也有其缺点。一些辩护小组在初步诉讼阶段开出账单索取大笔金额，以致在预审和上诉阶段就用尽他们的全部分配额。因此辩护律师向书记官处，和分庭要求提供更多资源的情况并非少见。在大多数情况下，书记官处坚决拒绝拨出额外资源。辩方一贯对这些裁决提出质疑。

21. 受托办案的所有法律助理和调查员分享的最高分配额定为每月 150 小时，与过去每月每名助理和调查员的分配额 125 小时相比，已大为减少。

22. 同时，还更改适用于审判阶段的薪酬。主要辩护律师和协理律师安排案件的每月最高分配时数是 115 小时。这一上限不适用于听讯时数，听讯时数按照律师出庭的实际时数计算。

23. 付款上限制度似乎可望控制费用的逐步上升。为此原因，分庭在其 2002 年的全体会议上决定核准采用一套单纯的一次整付制度，该套制度于 2003 年生效，但仅于审判阶段适用于新案件。

24. 一次整付制度的目的是：

(a) 使辩护小组有更大的灵活性，并鼓励他们以最有效率的方式利用其资源和时间；

(b) 通过将更多资源分配给极其复杂的案件，以区分各种案件的难度；

(c) 将程序简化，允许辩方呈交较为标准化的发票，并于批准付款之前审核发票；

(d) 制定一套防止作弊并能更可靠地预计费用的办法，以便利对分庭法律援助资源作责任的开支安排。

25. 审判阶段分起诉阶段和辩护阶段。若预计其中任一阶段会超过 12 个月，则将其再分两个阶段。视案情复杂程度对每个阶段分配一次整付的资源，复杂的程度与审判分庭协商确定（见附件二）。书记官处将不按每月发票付款，而是将一次整付款额的三分之二按月分期等额支付，支付数额根据预期审判所需时间计算。保留一次整付款额的最后三分之一是如果发生审判阶段长于早先预定的时间就可以用来支付增加的月份的分期付款。保留三分之一的款额是为了帮助辩方有效率地利用资源、并大力鼓励他们遵守时间规定。若审判阶段提前完成，辩方仍可享受一次整付的全部款额；但若审判时间稍长，辩方就不得领取额外款项。附件三根据审判难度列明可适用的一次整付款额。

26. 新的制度保留灵活运用部分，以处理无法预料的实际情况和法律情节或审判期间的事态发展。若发生辩方无法控制的、无法预见的或特殊的情况，以致审判阶段实际所需时间超过估计时间，辩护小组将有机会于审判阶段结束或用尽一次整付款项后同审判分庭协商，向书记官处提出调整款额的要求。反之，若案件很早结束——如在表示认罪的情况下，可以征求分庭的同意，将一次整付的款额按比例予以减少。

27. 这种不同的处理方式可以提高效率，因为它消除了以往审核发票的问题，并让书记官处能在司法服务中着重注意更紧迫的事项。辩护小组无须每月呈交几份暂定发票，书记官处的司法工作人员也无须对律师的呈件作事后评论。由于促使律师夸大工作量的动机已经消除，所以无须对发票作过份挑剔的审核。这样也可以避免分庭或法庭庭长对发票问题作浪费时间和资源的争讼。

三. 无力支付任何款额

28. 为无力支付任何款额确立标准并给予法律援助，法律援助申请人须填写一份财力宣告，由被告居所的主管当局予以核证，或视情况由书记官长认为适当的任何其他地点的主管当局予以核证。

29. 根据《关于指定辩护律师的指示》第 8 条，被告要求指派律师时须出示证件证明他无法付报酬给律师的说法。确定申请人是否无力支付任何款额时，书记官长将考虑到诸如被告的可支配收入、资产和其他情况等因素。在确定是否无力支付款额这方面，没有对收入或资产设立特定限额。但据书记官处计算，辩护小组的案件安排或审判工作每年大约需费 360 000 美元。

30. 根据《程序和证据规则》第 45 条，书记官处可从有兴趣代表无力支付款额的嫌疑犯或被告并有资格按法庭规则行事的律师名单中指派律师。书记官长将核实被挑选的律师是否有资格在法庭进行辩护，并证实该名律师在其本国不是受纪律制裁的对象。辩护律师必须是律师协会的正式成员或大学法律讲师，通晓法庭的两种工作语文（英语或法语），并须出示履历表。在某些情况下，法庭已放松其对语文的要求，允许不通晓英语或法语的律师代表被告。对此，法庭将在合理情况下提供口译和笔译。

31. 如《规约》第 21 条所述，被告只在无法付报酬给辩护律师的情况下才有权享用法律援助。在核查被告的财政状况时，书记官处最初不得不依靠被告的陈述和地方当局的核实。正如所述，涉及大量准备工作的案件的诉讼平均费用每年逾 360 000 美元。截至 2000 年，没有任何被告有能力承担这样的辩护费用。

32. 原先大多数被告有些财力，因此无须为无力支付任何款额确立具体限额。对于被逮捕和拘留的被告，若其政治、军事或其他级别较高，因此支付能力较强，就必须调整制度，包括为无力支付任何款额确立标准。

33. 书记官处特别为此拟定一套财务计算公式，其中考虑到被告的收入和资产、扶养人开支、法律援助所需费用和时间，以及其他措施，例如与预计诉讼费用有关的方法。

34. 在整个 2000 年只规定偿付全部或完全不偿付法律援助款额。在更切实处理被告无力支付任何款额的问题上，法庭确认有些被告或许有能力支付部分律师费。在 2000 年 12 月 15 日的全体会议上，法庭法官在书记官长的倡议下批准了对《关于指定辩护律师的指示》的一项修正，规定在被告有能力偿付部分诉讼费用的情况下，允许书记官处只偿付被告诉讼所引起的部分费用。

35. 在评价无力支付任何款额的问题时，书记官处考虑到被告可以直接或间接享用或自由处置的资产，其中包括但不限于直接收入、银行存款、地产或个人财产、股票和债券。被告配偶以及惯常与被告同住的所有人的财力也考虑在内。

36. 书记官处进一步确定被告的每月可支配收入。计算每月可支配收入的办法是根据被告和通常与被告同住的家属所拥有的财产的正式价值，以及被告及其家属的每月收入。被告家属的人数和家庭平均开支也考虑在内。

37. 被告承付的那一部分辩护律师费用是根据既定公式计算的，数额与其每月可支配收入成正比。因此，书记官处不将根据法律援助制度予以分配的部分工时的薪酬偿付给被告辩护小组的一些成员。被告按照他与辩护律师之间达成的条件直接支付这些时数的报酬。这样书记官处可确保被告不会用尽他本人家庭的财力，耗尽所有流动资金和资产，以致无力扶养其家属。

38. 自修改了《关于指定辩护律师的指示》后，书记官长宣布在预审阶段有 6 名被告有能力支付部分款项。鉴于要求被告支付现款会有法律上的困难，而且要调用大量人力物力，因此被告应付部分将从书记官处根据法律援助制度所给津贴中予以扣除。

39. 须予定期重新评估被告支付辩护律师费用的能力。

四. 与法律援助制度有关的其他问题

A. 财务调查

40. 保障法律援助制度之健全性的最明显的措施之一是，法庭于 2002 年 3 月任命了一名财务调查员，以评估被告承付辩护律师费用的能力。通过调查，书记官处可确保只有真正无能力支付的被告才获得律师援助，专业品行问题也得到注意。

41. 如上所述，根据面谈和外地特派团所搜集的证据已将 6 名被告所得的全部法律援助减为部分法律援助。可望通过正在进行的其他调查节省更多费用。

42. 这些财务调查还注意处理“分钱”的问题，即律师和被告为分享律师费用作出安排。此外，书记官长还编写一份订正《辩护律师专业行为守则》的修正案，其中明文规定禁止分钱安排。该修正案于 2002 年 8 月开始生效。

43. 调查员还与律师合作揭露了财务方面的其他违规事件，如报账过高。调查员的工作可起遏制作用，肯定会防止辩护律师的其他作弊行为。

B. 辩护律师协会

44. 在 2002 年 7 月的法官全体会议上，通过对法律援助制度作出重要改革，认可经书记官长确认的法庭律师专业协会。书记官处和辩护律师曾就改革进行激烈的讨论，结果对《程序和证据规则》第 44(A)条作了修正，其中规定律师必须加入于 2002 年 9 月设立的辩护律师协会。

45. 在同次全体会议上，法官还批准了一项设立这样一个律师协会的基本示范文件。协会章程是根据一份由两名法官、辩护律师和书记官处律师组成的工作队起草的文件拟订的。规约规定协会有权执行若干重要职务，包括对律师的训练和支助。辩护律师协会还设有一个纪律委员会，负责按照《行为守则》处理职业道德问题。它已暂时停止一名律师的成员资格。

C. 道德和纪律改革

46. 通过设立一个纪律小组，2002 年《行为守则》修正案制定了处理违反纪律问题的手段。目前，纪律小组收到一名律师对另一名律师的违纪控诉。纪律小组及其由三名法官组成的上诉机关——纪律委员会享有促使律师必须遵守《行为守

则》的重要权力。如上所述，《守则》已经过修正，明文禁止分钱安排。此外，法律援助制度规定不再为被告人的家属和朋友指派律师。这种变动也应可减少制度的弊端。

D. 影响法律援助费用的外部因素

47. 法律援助辩护费用就像私人资助的辩护费用一样取决于各种外部因素，这种因素是书记官处无法控制的，并限制了书记官处阻止费用增加的能力。这些因素包括：分庭对采用公平审判原则的控制、起诉案件的长短和复杂性、国家是否愿意打开档案以及证人的合作程度。

48. 控方披露开脱罪责的证据和其他材料对确定审判长短和所涉费用起着关键作用。在一些情况下，披露的材料可能有几千页，对辩方造成沉重的负担，并相应地增加书记官处的费用。此外，控方在整个预审、审判，甚至在审后过程中还会继续披露文件。

49. 在特殊和迫不得已的情况下，可允许被告更换辩护律师。最近一个案例涉及一名辩护律师，他在其本地管辖范围内的执业资格于审判开始前不到两个星期被中止。虽然书记官处能有效地尽量减少更换律师的费用，但辩护费用有时难免会增加。

50. 在法庭审理的两个案件中，辩方行使了为自己进行辩护的权利。对于其中一个案件分庭认为法庭必须指派临时法律顾问，以保障被告的权利，费用由法庭支付。另一案如何处理情况未详，但分庭已表示有意任命“备用”律师。

51. 为了减少更换指派律师的费用及由此产生的延误，书记官处只有在有证据证明情况特殊时才允许被告选择新的律师。特殊情况包括律师与其委托人的关系完全断绝，或因道德理由命令律师从该案撤出。

E. 审议中的未来改革

52. 为了监测审判费用一次整付的新制度以及持续支付的预审和上诉费用上限，书记官处将于 2003 年期间与法庭信息技术科合作推行一套财务追踪系统。这一自动化系统允许书记官处法律援助和拘留事项办事处更及时地以高效率方式追查辩护律师的开支并预测未来的预算需要。

53. 法庭正在推行使用审判程序自动化手段。采用这种手段是为了使程序合理化，例如以自动化方式向法庭解说书面证据和录像证据，便利以电子方式向辩方披露材料，并利用电脑化研究工具查找判例。例如辩护律师可以利用于 2003 年采用的判例数据库，通过法庭图书馆的电脑，在可搜索数据库中查阅法庭公共档案。到 2003 年年底，可在该数据库中查阅法庭公开档案的全部内容。辩护律师最终可以利用自己的电脑通过因特网查阅这个数据库。

54. 在律师的指派上，一个最大的问题是促进被告选择律师的权利，并同时确保指派律师的素质。该项权利并不存在于所有法律制度中，但除了一些限制之外却受法庭判例法承认。如上所述，2001年书记官长对《关于指定辩护律师的指示》作了修改，排除将被告家属和律师指派给辩方小组。最近法庭设立一个由三名法官和书记官长组成的工作组，以处理与指派有关的其他问题，其中包括被告选择资历甚差或有道德问题的律师。

五. 结论

55. 法律援助制度本来就难以管理，须在时有抵触的目标之间寻找敏感的平衡。尊重被告选择律师的权利可能与合法庭提供有效称职律师的责任相抵触。有必要在预算范围内维持双方的权力平等。

56. 为处理这些困难，法庭的法律援助制度已作了很多工作，并以最佳方式取得平衡。改革努力继续进行，费用可望进一步合理化，法律援助资源也可望更有效地予以调用，无须损及法律援助制度的公平原则。

附件一

分级和资源分配

下表说明适用于诉讼程序的预审和上诉阶段的主要律师、助理律师、法律助理和调查员的最高分配款项，并列出了审判阶段每月最高分配款项。

小组成员	案件的阶段						
	预审			审判	上诉		
	案件级别； 估计最短准备时间				案件级别； 估计最短准备时间		
案件级别 1 (难)； 4个月	案件级别 2 (甚难)； 6个月	案件级别 3 (最难)； 8个月	案件级别 1 (难)； 3个月	案件级别 2 (甚难)； 4个月	案件级别 3 (最难)； 6个月		
主要律师	共计, 1 400 小时 加全部听讯时数 (每名律师)	共计, 2 100 小时 加全部听讯时数 (每名律师)	共计, 2 800 小时 加全部听讯时数 (每名律师)	所有听讯时数； 审判期间每月平 均准备时数: 115 小时, 全部听讯 时数；	共计, 1 050 小时 加全部听讯时数	共计, 1 400 小时 加全部听讯时数	共计, 2 100 小时 加全部听讯时数
协助律师				审判期间每月平 均准备时数: 115 小时；			
法律助理 或调查员	共计, 2 000 小时	共计, 3 000 小时	共计, 4 000 小时	审判期间每月平 均最高工时: 150 小时。	共计, 450 小时	共计, 600 小时	共计, 900 小时
时数共计	3 400	5 100	6 800	不适用	1 500	2 000	3 000

附件二

审判阶段时间

1. 2003年订正制度的一个重要部分是评估一个审判阶段的所需时间。由于审判分庭最终负责控制诉讼的进行，估计一个阶段所需时间的办法是根据下列因素与审判分庭协商确定分配多少时数：询问本方证人、反诘问、再审问、法官提问、以及预期根据第92条之二作陈述的次数（由证人以书面提出）。
2. 证人作证和程序问题所需时间总数一经确定，书记官处就利用下列参数来计算任一阶段的所需时间：法庭预算参数中所列的每年开庭日数、预计审判室利用程度。
3. 目前预期开庭时间为3.83小时的实际听讯时间。一年平均每次审判的开庭时间估计为145.5日。因此，预测一个月的开庭时间为46.44小时，这一数字是按照下列公式计算的： $145.5 \div 12 \times 3.83 = 46.44$ 小时。
4. 为了确定一个阶段的所需估计时间，将以每月可用最高听讯时数除以该阶段预计听讯时间（询问本方证人、反诘问、再审问、法官提问+程序问题）。这一算法经调整反映出每个案件和每个审判分庭的特殊情况。

附件三

审判阶段一次整付款额的计算

1. 计算审判阶段一次整付款额的办法是：以下列每月分配款项乘以案件所需估计月数。这些数字是根据在法庭以往审理的案件的起诉阶段呈交的律师发票计算的。各级分配数如下：

难度	分配款项 (美元)
1. 难	33 200
2. 甚难	36 550
3. 极难/最难	40 150

2. 视案情复杂程度，案件所需时间可能不同。上述分配款项不一定反映出最终的差别。下表说明分配给 1 级案件的审判起诉阶段预期会持续 4 个月，2 级案件预期会持续 7 个月和 3 级案件预期会持续 10 个月的全部资源。某一阶段的固定总款额为：

难度	分配款项 (美元)	估计持续时间 (月)	固定总款额 (美元)
1. 难	33 200	4	132 800
2. 甚难	36 550	7	255 850
3. 极难/最难	40 150	10	401 500

3. 每月津贴是一次整付款额的分期付款之预付款，不是每月时数的分配款项。计算津贴的办法是：固定总款额除以估计月数，然后乘以三分之二。

4. 保留一次整付款额之三分之一的理由是确保辩方小组在整个阶段的期间内能够继续领取津贴，而不论阶段实际所需时间。这样做符合一次整付制度的精神，即付款方式应与诉讼程序某一阶段的工作挂钩，而不是与诉讼的实际期间的每月分配款项挂钩。

5. 在阶段结束时，辩护小组将领取起初为该阶段设立的一次整付款额，减去已以每月津贴方式领取的任何付款。