

解决北极争端的法律机制分析

尹丹阳

(海军大连舰艇学院政治系 大连 116001)

摘要 随着北极冰层的日渐消融,北极的战略价值逐渐凸显,北极争端也随之加强。现有法律机制——《联合国海洋法公约》无法单独解决该地区的领土争端,特别是大陆架主权争端;环北极各国可能利用《公约》之外的传统国际法原则来论证其主张的合法性;从世界共同发展的角度出发,目前解决该争端最可行的方法是仿效“南极条约”建立一个专门适用于北极的多边国际条约。

关键词 联合国海洋法公约;传统国际法原则;南极条约体系

2009年4月6日,美国《防务新闻》报道称,随着加拿大和俄罗斯近日先后宣布组建北极军团,各国对北极的争夺日益白热化。随着北极地区的战略地位日益凸显,包括北约在内的环北极国家和组织先后加入了这场争夺,他们正在运用各种灵活手段为自己谋求利益最大化。现在处理北极领土争端的相关法律机制主要是《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》),但是,《公约》在如何处理相互重叠的领土主张方面的表述却十分模糊。而且,除挪威外,其他“北极国家”都选择了在《公约》机制外寻找处理这一争端的解决办法。因此,本研究将通过分析现行《公约》机制不适宜单独处理北极争端,列举“北极国家”为解决争端可能提出的传统国际法原则,进而得出解决北极争端的最佳方式——建立类似南极条约体系法律机制的结论。

1 现有法律机制——《联合国海洋法公约》

《公约》经常被称作“海洋宪章”,几乎包括了从国家主权权限、海上航行、海底矿产到世界海

洋环境保护在内的海洋法所有方面,它也为海洋权益争端的解决提供了一个法律框架。

1.1 主权限限

《公约》最重要的条款中,当属划定沿岸国主权海域的条款。首先,《公约》将一国的领海定义为从领海基线量起不超过12海里的海域。按照《公约》规定,一国领海是该国陆地领土的延伸,在领海以内,国家行使完全的主权。其次,《公约》确定了“毗连区”的概念,规定从测算领海宽度的基线量起,不得超过24海里。在此区域内,沿海国为可以进行必要的管制。最后,《公约》规定了一国的“专属经济区”为从测算领海宽度的基线量起,不应超过200海里的海区。在“专属经济区”内,一国可以行使以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源(不论为生物或非生物资源)为目的的主权权利,以及在该区内从事经济性开发和勘探的主权权利等。

1.2 航行条款

《公约》规定了船只在海上航行的权利。例如,第17—19条规定了所有船只的无害通过权。第38条规定了通过他国的“专属经济区”的过境通行权。对这些通过权,《公约》仅仅作出了和平、安全、继续不停和迅速的规定。而当前关于“西北航道”主权行使的争论正是围绕着过境通行权的相关条款进行的。所谓“西北航道”指从加拿大东北部戴维斯海峡开始,沿加北部海岸到美国阿拉斯加州的一条航道。这条航道在北极圈内,大部分时间处于封冻状态,一年中只有夏季很短一段时间可以通航。但随着全球变暖,北冰洋冰层逐渐融化,届时,从欧洲开往亚洲的船只将不必远走巴拿马运河,而可以直接通过西北航道,穿越白令海峡,抵达日本和亚洲其他地区,从而大大缩短航程。加拿大一直主张“西北航道”是其内水的一部分,因此排除适用《公约》第三十八条,而其他大部分国家则认为该航道是一条海峡,应当向所有人开放。

1.3 大陆架制度

大陆架法律制度的提出以美国总统杜鲁门在1945年9月28日发表的《关于美国对大陆架底土和海床自然资源的政策宣言》(简称《杜鲁门宣言》)为主要标志。由于美国对大陆架自然资源的主张符合多数国家尤其是拉美国家对各国海岸自然资源的开发要求,各国相继仿效,从而推动了联合国大陆架法律制度的创设。

为适应各国对大陆架自然资源的权利主张和要求,联合国于1958年召开了第一次海洋法会议,缔结了《大陆架公约》。其主要内容包括两个方面,即大陆架定义(范围)和大陆架划界原则。其后,在联合国第三次海洋法会议上,大陆架的可开发性标准遭到了广泛批评。会议受国际法院1969年北海大陆架案判决的影响,以大陆架是陆地领土的自然延伸为根据确定大陆架范围的意见占了上风。经反复磋商,会议通过的《公约》规定了新的大陆架定义,还修改了《大陆架公约》的

大陆架划界规则,重新规定了大陆架划界的原则。

《公约》第七十六条规定,沿海国的大陆架包括其领海以外依其陆地领土的自然延伸,扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土;如果从测算领海宽度的基线量起到大陆边的外缘的距离不到200海里,则扩展到200海里的距离。

《公约》附件Ⅱ第4条规定,拟按照第七十六条划定其200海里以外大陆架外部界限的沿海国,应将这种界限的详情连同支持这种界限的科学和技术资料,尽早提交大陆架划界委员会,而且无论如何应于本公约对该国生效后10年内提出。

《公约》第一三七条规定,任何国家不应对国际海底区域的任何部分或其资源主张或行使主权或主权权利,任何国家或自然人或法人,也不应将国际海底区域或其资源的任何部分据为己有。对“区域”内资源的一切权利属于全人类,由国际海底管理局代表全人类行使。

1.4 争端的解决

《公约》增加了用和平方法解决争端的义务。第二七九条规定,各缔约国之间应当首先用非正式方式解决争端。如果两国自己不能解决,《公约》提供了四种解决方式:缔约国可以国际海洋法法院、国际法院、或者按照《公约》附件Ⅶ、附件Ⅷ分别组成的两个仲裁庭中选择一种或几种来解决争端。如果争端的两个当事国选择了不同的方式,那么《公约》规定各缔约国应选择仲裁的方式,除非它们之间另有协议。“北极国家”之间选择的正是不同的方式:加拿大选择的是国际法院或按照附件Ⅶ组成的仲裁庭;丹麦和挪威选择的是国际法院;俄罗斯根据争议的内容不同选择的是按照附件Ⅶ组成的仲裁庭或国际海洋法法院。而且,《公约》第二九八条允许各国在解决各类争端时可以不接受以上任何一种方式。这当然也包括国家间相向或相邻领海、专属经济区和大陆架的边界争端。加拿大、丹麦、俄罗斯都表明,它们不接受《公约》第二九八条所提供的任何解决程序,而这条例外条款的适用很可能会影响争议的最终解决,因

为这条规定就意味着没有强制性的争端解决方式。

2 相关国家可能提出的法律依据

既然《公约》没能提供一条有效解决北极地区相互重叠的大陆架争议的途径,不管是在将来提交给大陆架划界委员会的主张还是通过媒体非正式表述时,环北极各国都可能提出各种法律依据。

2.1 《公约》框架

尽管《公约》在解决北极地区相互重叠的大陆架争议问题上没有提供一个限制性的方式,这些国家仍可能采用《公约》的先例来支持它们的主张。1969年,国际法院在《公约》起草之前把海洋法作为习惯法审结了北海大陆架案;1982年适用《公约》审结了突尼斯对利比亚案;1985年审结了利比亚对马耳他案。但是,无论国际法院还是国际海洋法法院在解决这类争议时都没有将《公约》认定为强制性条约法。

由于《公约》用语本身过于简单,就使得这类问题的解决经常产生异议。《公约》第八十三条仅仅简单地规定这些争议“应在……国际法的基础上以协议划定,以便得到公平解决”。例如,在国际法院审理的利比亚对马耳他一案中,《公约》所提供的就是这样一条无法实现的公平原则。因为条约用语不清晰,国际法院只好适用其他国际法原则来审理相互重叠的大陆架主张。

2.2 有关大陆架的传统国际法原则

在没有法定框架的情况下,“北极国家”无疑将会把目光转向传统国际法依据,而且这些原则在过去的陆地架争端中已经有过成功的先例。

2.2.1 地质依据

根据《公约》第七十六条,地形、地貌是任何国家主张确认其大陆架延伸至专属经济区以外的基础。俄罗斯和挪威在给委员会提交的声明中均提供了大量的地质数据作为支持。

在所有关于北极领土的主张中,地质数据当然是一项重要因素,但它并非决定性的。当两国提出

的大陆架主张相互重叠或者相接时,地质数据就无法划出一条清晰的边界。《公约》承认这一缺陷,并且规定第七十六条不适用于相向或相邻国家间大陆架的划界问题。“北极国家”之间相邻很近,而且其大陆架极可能相接,所以,在解决大陆架争端问题上地质数据将很可能是无用的。国际法院在审理突尼斯对利比亚案时也承认了相同的问题。

2.2.2 历史实践

因为在解决北极大陆架争端问题中地质依据能够提供直接有效的证据的可能性不大,环北极各国有可能以历史实践为依据支持其主张。一国可能辩称,其他国家没有对它使用或占有北极一部分的行为提出,这足以证明它们默认了这条边界线。国际法院在审理突尼斯对利比亚案中,对这一论据表示了怀疑,但是承认历史应当是重叠大陆架划界的相关因素之一。

后来者则会辩称,《公约》虽然允许使用历史依据,但是只是用在关于相向或相邻的领海争端中,而不适用于专属经济区和大陆架的争端。这一条文在北极将会出现的大陆架争端中可能被解读为《公约》无意采纳历史依据。

在理论层面上,还有另外一对相似的论证理由,即使用历史依据可能会导致以习惯法代替条约法。有人认为,在明显缺少法律创制机关的情况下,国际法中才经常使用习惯。而既然《公约》已经提供了法律框架,那么一个国家就没有必要再适用历史或先占的理论。另一方面,其他人可能认为,习惯可以填补国际条约或规约的不足,因为《公约》在解决大陆架争端问题上的用语模糊不清,所以才要适用习惯来解决。

另外一个现实主义的问题是,如果沿岸国认为历史或先占理论可行,则可能会刺激它们尽快抢占该地区从而导致过度使用北极资源。与突尼斯对利比亚一案不同,突尼斯在争议海域已经有了8年的捕鱼历史实践,而北极则很少有固定的区域。所以,如果这一理论可行,极可能会刺激“北极国家”迅速行动以抢占北极地区,并且还可能鼓励像俄罗斯在海底插旗这样的象征性行动。

2.2.3 等距离原则

1661 年挪威和瑞典在克里斯蒂安娜湾海域的划界中规定以两国海湾最外缘岛屿科斯特和蒂斯勒之间的中间点开始,连接两岸间的一些中间点直到两国陆地边界的终点是等距离中间线/特殊情况原则的前身。此后随着在划界实践中的广泛运用,最终在 1958 年的《大陆架公约》第 6 条第 2 款中规定为“在无协定情形下,除根据特殊情况另定疆界外,疆界是一条其每一点与测算各国领海宽度的基线的最近点距离相等的中间”。这一原则也可能受到一些国家的反对,因为《公约》并没有采纳此原则。根据《公约》文本,在大陆架主张中地质依据占有优先地位,而等距离原则会被认为是不受欢迎的,因为它可能使一国在别国的大陆架上行使主权权利。

2.2.4 比例原则和“扇形原则”

比例原则来自于 1969 年联邦德国在北海大陆架案中的主张,它同丹麦、荷兰海岸前沿的比例为 6:9:9。而当时的国际法院判决并非支持联邦德国关于“公平合理份额”的主张,认为划界“应该考虑的最后一个因素是按照公平原则所完成的划界应当在归属于有关国家的大陆架面积和各自海岸线长度之间产生一个合理的比例。”依照国际法院 1969 年对比例的描述,比例包含了 3 个部分,即“有关海岸”长度间的比例、“有关海域”面积间的比例以及对这两个比例的比较。此后国际法院的相关判决中都认为比例应是用以检验划界结果公平性的一种原则方法,其不能单独适用,而是与其他划界原则与方法同时适用。

20 世纪初北冰洋沿岸国家曾提出所谓的“扇形原则”,即在北冰洋海岸线的东西两端,向北极点延伸形成了两个线,以海岸线作为一个面,形成了一个扇形面积。这个扇形面积包括海域和陆地,成为这个国家领土的一部分。这一原则从提出伊始就遭到世界上大多数国家的反对,而没有适用。

3 仿效南极条约体系构建北极条约

前面已经叙述了现行法律机制——《公约》

没有为北极争端的解决提供一个有约束力的方式,而“北极国家”可能采用的传统国际法原则又未被包括到正式法律规范中,所以,本人认为,制定一个类似南极条约体系的,有约束力的北极条约是现在最可行的方式。

3.1 南极条约体系回顾

1955 年 7 月,阿根廷、澳大利亚、比利时、智利、法国、日本、新西兰、挪威、南非、美国、英国和苏联等 12 国代表在巴黎举行第一次南极国际会议,同意协调南极洲的考察计划,暂时搁置各方提出的领土要求。从 1958 年 6 月起,12 国代表经过 60 多轮谈判,于 1959 年 12 月 1 日签署了《南极条约》,该条约于 1961 年 6 月 23 日生效。

条约的宗旨和原则规定为了全人类的利益,南极应永远专用于和平目的,不应成为国际纷争的场所与目标。条约的主要内容包括禁止在条约区从事任何带有军事性质的活动,南极只用于和平目的;冻结对南极任何形式的领土要求;鼓励南极科学考察中的国际合作等。此后,《南极条约》协商国又签订了一系列保护南极动植物、生物资源和矿物资源的条约。

3.2 南极条约体系对北极的借鉴作用

因为北极现存的许多问题与当年的南极十分相似,所以南极条约体系可以作为一个多边的北极条约的范本。和北极一样,20 世纪 50 年代,阿根廷、智利和英国在条约签订前都曾提出过对南极的领土主张,而南极潜在的巨大石油资源也是各个国家急于去开拓的主要动力。两极在领土和环境资源的问题上都有足够的相似之处,这使得南极条约体系对北极也会产生有益的作用。

但是,北极与南极还存在几个关键的不同之处,因此南极条约体系不能完全适用于北极。最明显的不同就是,南极洲是一个大陆,而北极是一个海洋。各国利用北冰洋主要是为了航行、渔业捕捞、矿产开发以及国土防卫,而根据南极条约体系以上这些却是被严格禁止的。正因如此,南极条约体系所提供的这些严格保护对协商北极条约的国家

来说可能是不适合或不现实的。

另外一个严重的问题是,《南极条约》只是暂时冻结相关争议而非永久解决问题。这种“等着看”的规定可能不适合北极问题的解决,因为,如前文所述,环北极各国已经似乎有了尽快行动的意向。

因此,与其照搬《南极条约》的内容,不如参考其结构。建立这样一个多边条约在管理北极问题上有这样几点好处:首先,从全球发展的最佳利益角度考虑,条约可以暂停对北极主权主张的竞赛。因为如前所述,《公约》不可能单独解决国家间关于北极的利益争端,而北极各国又均表现出了尽快行动的意向。其次,与《南极条约》相同,一个多边的北极条约也将不会受联合国大会决议的制约,所以“北极国家”能就条约的实施达成重要协议。当然,这些国家仍然受联合国安理会决议的制约,但是这些决议恐怕很难严格规制它们,因为俄罗斯和美国在安理会都有否决权。

3.3 北极条约的目标

一个新的北极条约至少可以为解决北极地区的

大陆架争端提供一个有约束力的法律框架。可以设想这样几个解决方式:以等距离原则划分重叠区的主张,承认国际法院相关判决的约束力。而为了使相关国家最大限度地执行现存的法律原则,条约应当重新清晰的规定等距离原则的优先适用性。同时,鉴于《公约》中给了相关争议国自行协商解决的优先权,而且大陆架划界委员会也乐于通过挪威和俄罗斯之间关于其现有争议的和解协议,北极条约解决争议的条款不应与《公约》相抵触。

新的北极条约也应当包含《公约》中关于航行、和平利用和环境保护的条款。这些重要的条款不应模棱两可,也不应给解决大陆架争端设置任何法律障碍,但这并非是说要脱离《公约》。此外,新的北极条约在不违背《公约》的基础上应建立协商谈判条款,并在此基础上重新协商深海底矿产开发等敏感问题。最理想的是,这个北极条约能够快速、易行地解决北极大陆架争端的同时,还可以包括《公约》相关的重要原理。

参考文献:

- [1] 邵津. 国际法 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2006.
- [2] 张海文. 联合国海洋法公约释义集 [M]. 北京: 海洋出版社, 2006.
- [3] 朱晓青. 国际法 [M]. 社会科学文献出版社, 2005.
- [4] 高建军. 国际海洋划界论 [M]. 北京大学出版社, 2005.