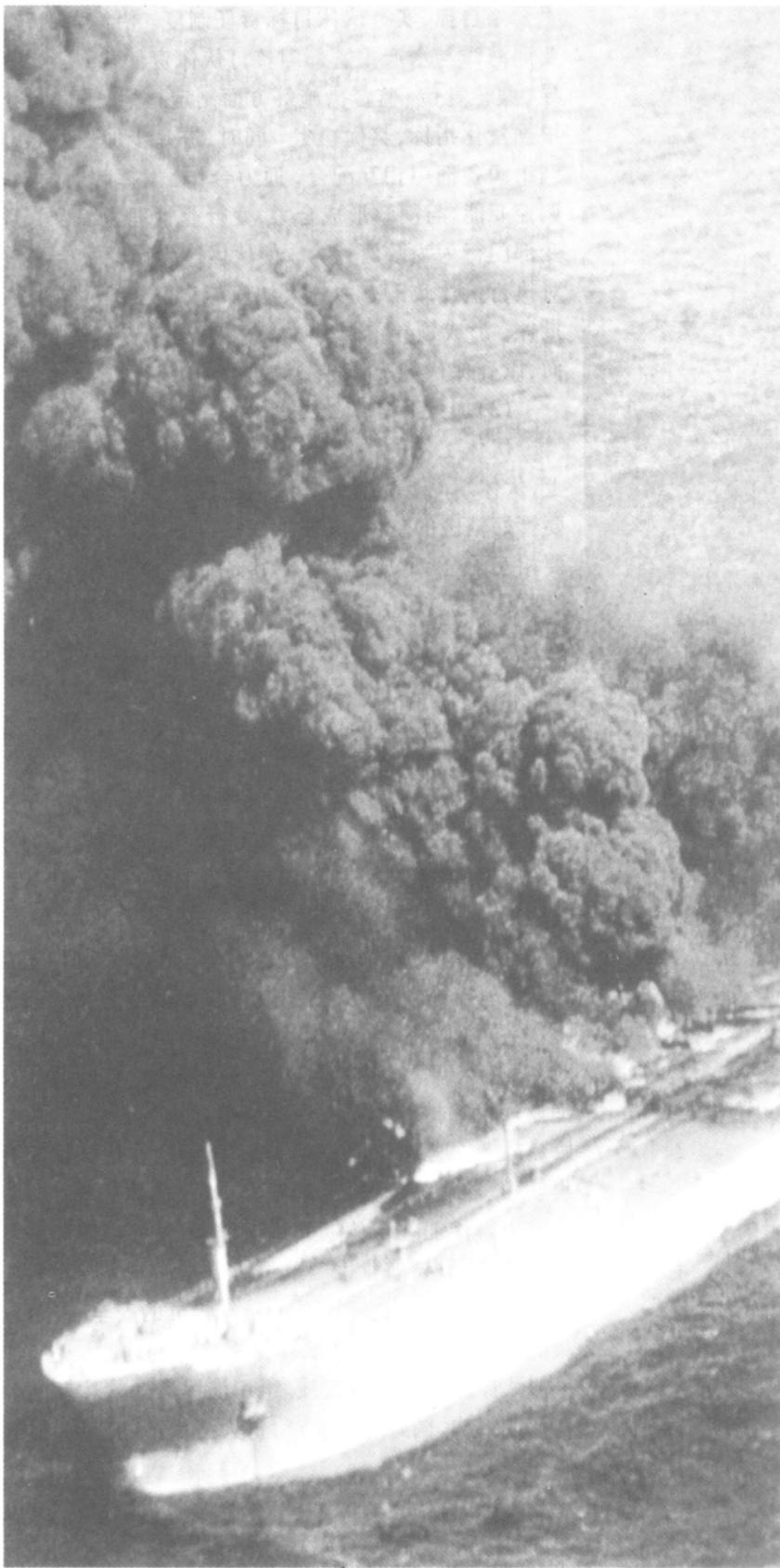


船舶造成海洋环境的管船制度

陈宪民



趁联合国“世界环境日”25周年之际,再写有关船舶污染海洋的法律问题,笔者认为有必要提醒人们,在经济发展的同时决不能忽视船舶污染给海洋带来的严重后果。海洋是人类生存发展的一个重要自然基础,海洋的生态环境平衡与人类的发展息息相关。当今,在人类科技迅猛发展时期,人类的开发从陆地延伸于海洋。自本世纪50年代以来,随着经济和科学技术的迅猛发展,世界海洋正逐步承受着不同程度的污染和破坏,这个事实已引起了国际上的关注。造成海洋环境污染的原因有多种多样,最为普遍的是陆源污染物排放,海洋资源开发勘探污染排放,船舶污染物排放及船舶事故造成污染。这些污染源直接或间接的排入海洋,已造成或可能造成海洋环境的污染和海洋生态系统的损害,进而危害人类健康和海洋的其他正当用途。为了防止、控制和减少对海洋的各种污染,一些国家和国际组织制定了一系列法律和国际公约。这些法律和国际公约对于防止、控制和减少海洋环境污染起到了积极的作用。但是,海洋环境污染的责任划分和法律管辖问题会涉及各国的利益。国际公约和各国法律虽作了一些规定,但在实践处理案件中还是存在一定程度的困难。本文就船舶污染海洋环境的管辖问题作一探讨。

管辖违章航行船舶引起的法律责任

船舶造成海洋污染是指船舶操作或发生海上事故时,渗出或排放油类货物、燃料或其他油类物质入海洋使海洋生态环境遭受损害。船舶污染会直接危害他人的经济利益和身体健康,发生这类事件,有关当局必须对肇事者行使管辖权,导致事故发生的肇事者,理应承担相应的法律责任。海洋污染的法律是以公众或自然资源为受害对象的侵权行为,它属于民事侵权行为的范畴。构成侵权行为的必要条件有以下四个方面:

其一,必须构成损害的客观事实。行为人向海洋排放或倾倒污染物的行为造成损害海洋生态环境或人体健康的后果。用本条件来衡量海洋污染后果,有时污染后果并非明显。但是决不能因危害后果尚未显示就否定危害后果的存在。从海洋环境污染的实例来看,有些污染和破坏带有一种隐蔽性(例如,船舶海上排污、海上石油勘探的渗漏等等)和持续性的危害。这种污染会受气候及海流的影响或随时间的推移而变化。

其二,行为者必须有污染海洋的违法行为。行为人向海洋排污或倾倒行为并非构成污染海洋的违法行为。只有行为人的排放量已超过了法律所允许的范围时,即构成了违法行为(例如,1973年《国际防止船舶造成污染公约》规定船舶排放标准,在距离最近陆岸12海里,排放含油量不得超过 15×10^{-6} ,在12海里以外,不得超过 100×10^{-6})。

其三,海洋污染和污染后果存在必要的因果关系。海洋污染引起的法律后果,必须有其因果关系,这是确定侵权行为责任必不可少的条件。

其四,海洋污染行为人的主观有过错。行为人对其侵权行为承担责任,在法律上可称之为过错,即“过失责任”。在当今海洋污染日益严重和侵权行为与日俱增的情况下,一味强调侵权行为人的主观过错已不足以保护受害人的利益和阻止海洋环境污染的发展。因此,在法学理论上就产生了无论行为人的主观有无过错,只要有损害的结果,侵权行为人就要承担民事责任的“无过失责任”,又称“严格责任”。英美法称之为“结果责任”。

船舶造成海洋污染是海洋环境污染中最普遍的现象之一。其责任原因主要有三个方面:第一,正常航行船舶操作引起的污染;第二,非正常航行船舶发生海上事故引起的污染;第三,船舶倾倒引起的污染。根据上述三种

形式,国际公约和各国法律都对此有不同的管辖规范。

船舶正常航行的管辖权

船舶操作引起的污染问题,在航行中较为普遍。由于船舶具有流动性的特征,对于这类污染的管辖问题会带来麻烦。因而容易发生沿海国、船旗国和港口国之间的管辖冲突。

1. 船旗国的管辖权

船旗国的管辖权是指船旗国可以对悬挂其国旗航行的违法船舶行使司法管辖权。这是海上运输的一种传统国际法的管辖制度。1954年《国际防止海上污染公约》第4条第3款规定船舶在海上航行时,有违法行为的一律“按船旗国的法律予以惩处”。该公约坚持船旗国管辖的制度,其目的是各船旗国为了维护悬挂其国旗的船东和船员利益,而对于那些在公海上违法的船舶却视而不见。实质上,这种做法反映出公约的缺陷。1973年《国际防止船舶造成污染公约》规定了沿海国可以对在其领海的外国船舶实施管辖权。沿海国对违反规定的船舶可以直接提起司法诉讼,或将其发现该船违反规定的情况和证据交船旗国当局。如果证据充分,船旗国应尽快对违反规定的船舶提起司法诉讼。1973年《国际防止船舶造成污染公约》从根本上打破了传统的单纯船旗国管辖制度,提出了“行政当局”的管辖原则,所谓“行政当局”既可以是船旗国,也可以是沿海国。该公约提出可选择沿海国管辖的创新,实质上是符合防止、减少和控制船舶造成污染原则的。

联合国第三次海洋法会议对于防止海洋污染问题也同样争议不休,争论焦点是沿海国对其管辖范围内的海域的污染有无管辖权。由于海运大国的坚决反对,最后《联合国海洋法公约》保留了船旗国管辖权制度,并在公约第221条对船旗国的管辖权作了明确的规定。这一规定基本上偏袒了海运大国的利

益,广大发展中国家在与会期间反对超级大国称霸海洋的同时,要求防止和控制海洋污染,保护沿海国的利益。因而1982年《联合国海洋法公约》也制定了沿海国和港口国的管辖权条款。

2. 沿海国的管辖权

沿海国对其管辖的海域行使主权并制订法律来防止污染,这是沿海国不可剥夺的权利。当然,沿海国在制订法律时应考虑使该法律与国际法律和航行惯例相协调,不要为制订防止污染法律,而给自己管辖海域带来不便。例如,对船舶的结构要求、污染排放、倾倒、勘探或开发等的特别规定。《联合国海洋法公约》承认沿海国为了保护和保全海洋环境采取防止、减少和控制外国船舶造成的污染,在领海内制订法律和规章的权利。从《公约》赋予沿海国的权限来看,好像增加沿海国管辖权来削弱船旗国管辖权,但《公约》又规定,如果船旗国首先提起司法诉讼,其他国家应立即停止提起司法诉讼。这一规定则与扩大沿海国的管辖权相悖,沿海国必须注意的问题是,外国船舶的违法行为对其领海或管辖的海域造成重大损失时,沿海国没有义务终止司法诉讼。如果在沿海国或港口国采取行动的6个月内,船旗国没有就该控告提出加以处罚的司法诉讼,或船旗国屡次忽视对本国船舶违法行为有效执行国际规则和标准的义务,沿海国和港口国可以采取行动。实质上《联合国海洋法公约》第228条的法律含义就是如此,即如果船旗国提起的司法诉讼没有任何结论,沿海国或港口国可以重新提起司法诉讼,继续审理未结案的案件。另外,《联合国海洋法公约》在赋予沿海国制订涉及排放和航行办法的法律时,“不应要求外国船舶遵守一般接受的国际规则和标准以外的设计、建设、人员配备或装备标准”(《联合国海洋法公约》第211条第6款)。这种规定和规章应予以公布,不应存在歧视性条款,不应妨碍外国无害通过的船舶。

3. 港口国的管辖权

港口国在其港口或领海对违反规定造成油污事件的外国船舶可以行使管辖权。这种管辖权在国际防止油污公约中也存在差异。按1954年《国际防止海上油污公约》第9条规定,港口国可以检查外国船舶的油类记录簿,如果发现该船违反了公约的规定,应将证据交船旗国提起司法诉讼。但在海运实践中,船旗国的管辖并不理想,主要原因是:①船旗国并不十分愿意对其船舶排污进行真正的控制;②船旗国为了方便旗船,实质上不愿或不积极执行。按此规定,对违约船舶收集证据、寻找有关证人方便的港口国却没有管辖权。为了弥补1954年《国际防止海上油污公约》的不足之处,1973年《国际防止船舶造成污染公约》规定,港口国当局可以对外国船舶进行拘留直至被扣船不再对海洋环境造成不当威胁和危害时为止。随着国际海运业的不断发展,船舶污染海洋事件也相应增加。1982年《联合国海洋法公约》对于港口国管辖污染的船舶作了新的规定,即该公约规定沿海国有权对发生在其领海、专属经济区内的违法船舶进行调查,并在有充分证据的情况下提起诉讼。

船舶非正常航行的管辖权

船舶事故污染是海洋环境污染的重要原因,尽管来自船舶事故的污染源在整个海洋污染中并不很大,但是它的影响和危害甚大。通常所见到的海上事故有船舶碰撞、搁浅、触礁等等,这些事故发生后会使船舶的燃料、运输的原油或其他污染物进入海洋。据英国有关资料报告,每年泄入海洋的石油约330万吨,其中150万吨来自船舶(其中船舶事故占25.7万吨),170万吨来自海洋沿岸活动,8万吨来自海洋勘探开发事故。在船舶事故中,超级油轮造成的海上污染具有影响大和危害深的特点。例如,1967年Torrey canyon案和

1978年Amoco Cardiz案两起震惊世界的油污案,引起全球的关注。特别是国际组织和沿海国认识到有必要制订国际公约使沿海国能对海上航行的船舶采取干预措施,以保护其海岸免受污染威胁。这类发生在沿海国水域油污案的管辖权比较容易实施,它主要依据沿海国法律进行管辖。至于沿海国对于其领海外的外国船舶发生海上事故有无干涉和管辖的权利,这就是一个较复杂的法律问题。

1969年《国际干预公海油污事件公约》就是国际间第一个以干预为目的的国际公约。该公约第1条规定:“本公约缔约国为了防止、减少或消除海上事故或与事故有关的油污或油污威胁所产生的对其海岸或有关利益的严重和急迫的危险,可在公海上采取必要的措施。”这些措施必须是十分必要的,以达到防止污染为目的而采取的。沿海国采取措施前必须同受油污事故影响的其他国家进行协商,特别是与肇事船舶所有人、货物所有人和船旗国进行协商,将其得知或估计的损失通知有关方面。如果油污情况“特别紧急”时,可以“立即”采取必要的措施,然后再通知对方。采取措施的目的达到后,应立即停止有关活动。沿海国对采用超出公约允许的措施而造成对方的损失应负赔偿责任。这里值得强调的是1969年《国际干预公海油污事件公约》的管辖范围是针对公海干预而言的,这项规定与1982年《联合国海洋法公约》第221条“避免海难引起的措施”有明显的区别。《联合国海洋法公约》第221条适用范围是“在其领海范围以外”。因此该条款把领海与公海之间的专属经济区也包括在内。沿海国对专属经济区的管辖权是从其领海扩大到专属经济区,并对该区内的自然资源享有主权。鉴于这种特殊的法律地位,发展中国家提出从保护经济区资源的利益出发,沿海国对外国船舶的污染行为享有管辖权。但是,一些海运大国担心因此而损害其在该区域的传统的航行利

益,并主张专属经济区的航行自由至少应属于公约航行自由性质,在该区域航行的船舶只受传统的船旗国管辖。而代表沿海国利益的国家则主张,应赋予沿海国对于该区域内的航行有较大的控制权。《联合国海洋法公约》对这个问题达成了妥协。在海洋环境的保护和保全的管辖权方面,沿海国可对专属经济区制订法律和规章,以防止、减少和控制来自船舶的污染,这种法律和规章应符合已制定的一般接受的国际规则 and 标准。《联合国海洋法公约》第 220 条第 6 款:“如有明显客观证明在一国专属经济区或领海航行的船舶,在专属经济区内犯有违法行为而导致排放,对沿海国的海岸或有关利益,或对其领海或专属经济区内的任何资源,造成重大损害的威胁,该国在有充分证据时,得按该国法律提起司法程序包括对该船只拘留在内。”上述规定可以看出,尽管国家对这些海域的管辖权受到外国商船无害通过的限制,但是,国家对发生在该海域的污染行为可以行使管辖权。

船舶倾倒造成污染的管辖权

船舶倾倒是将陆地上的废弃物质或其他物质经过船舶运输专程去倾倒的行为,国际公约都把倾倒作为船舶污染之外的另一种污染源。这种行为不像前面所讲的来自船舶事故的污染和操作排放污染。国际社会对倾倒行为采取措施始于 70 年代,1970 年《纽约时报》在一篇文章中刊登“我们的海洋正在死亡”,这时人们越来越感到,几千年来任意向海洋倾废的旧习,势必受到国际控制。控制海洋倾倒,建立控制倾倒的国际法律制度已势在必行了。1972 年《防止船舶和飞机倾倒造成的海洋污染公约》(简称《奥斯陆倾倒公约》)和《防止倾废物及其它物质污染海洋公约》(简称《伦敦倾倒公约》)相继制定了。

上述两个公约,前者属于区域性的公约,后者属于全球性的国际公约,尽管两个公约的

适用范围不一样,但是它们大部分内容是相拟的。

《奥斯陆倾倒公约》适用范围是北海地区以及斯堪的纳维亚诸国(包括西班牙及葡萄牙)控制地区的海域。该公约第 3 条特别强调:“缔约国同意采取措施,以防止有害物质的倾倒转向公约规定以外的海域”。由此可见,该公约不仅把领海作为控制范围,而且也把公海包括在内。《伦敦倾倒公约》适用范围是公海和缔约国领海。公约中“海”的定义是指各国内水以外的所有海域。

《奥斯陆倾倒公约》和《伦敦倾倒公约》分别把倾倒物质分为三类,这样可以使主管部门区别进行控制。第一类物质是对海洋污染后果特别严重的物质,这类物质被称之为“黑名单”物质(例如汞、镉、铀等),禁止倾倒入海。第二类物质是毒性较小的应予特别留心的物质,这类物质被称之为“灰名单”物质(例如砷、铜、锌等),倾倒前必须得到主管部门批准。第三类物质是一般倾废物,未列名单,这类物质被称之为“白名单”物质,这类物质倾倒时,只要取得主管部门一般许可。

《联合国海洋法公约》肯定了上述公约的观点,并要求各国应制定法律和规章,以防止、减少和控制倾倒给海洋带来的灾难。这种法律和规章应确保各国主管部门对倾倒的批准权,公约还赋予沿海国有关倾倒的核准权。这些法律不仅能保证沿海国对其领海的管辖,而且还能保证其专属经济区和大陆架的管辖权。

从上述船舶造成海洋污染的管辖制度来看,它是一个较复杂的法律问题。它不仅涉及到各国的立法,而且也涉及到国际化的立法要求。随着国际社会对环保意识的普及和提高,当今世界有关防止船舶污染海洋的国际公约也逐渐增多。这些法律无疑对海洋环境保护和经济可持续发展起到了法律保障作用。