

浅析北极所面临的法律挑战及其对我国的影响

赵颖

(中国海洋大学政法学院 青岛 266100)

摘要 北极地区丰富的自然资源以及独特的地理位置吸引着越来越多的国家对其提出各种权利要求。日渐激烈的冲突事件使北极面临异常严峻的法律挑战。通过分析北极面临的法律问题,提出多样性解决途径,认识到解决北极法律争端必须在遵守国际法的基础上寻求更多的国际协商与合作,在充分利用现有法律制度的基础上,不断完善法律,日渐形成针对解决北极问题的法律体系。

关键词 北极;法律问题;国际法;国际合作

北极地区通常指北极圈(66°33'N)以北区域,包括北冰洋水域、边缘陆地海岸带及岛屿、北极苔原和最外侧的泰加林带。该地区包括欧洲、亚洲和北美洲的北方大陆,总面积2 100万平方千米。其中陆地和岛屿面积约800万平方千米,分别属于美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、冰岛、挪威、芬兰和瑞典等8个环北极国家。

北极独特的地理位置和自然环境以及丰富的矿产、油气和渔业资源决定了其在政治、经济、科学和军事上对世界各国都具有重要的战略意义。由于全球变暖,北极地区冰层融化等自然因素的变化产生了海洋运输的新航道,大大降低了开发该地区自然资源的难度^[1],从而激发了环北极国家及其他相关国家对北极提出权利主张的热情,同时也激化了相关国家在北极争端的冲突。目前北极地区所涉及的法律问题主要包括领土主权争端、海洋划界争端、大陆架主权利争端和航行权利争端等方面。由于世界各国尚未对解决北极问题的法律依据达成一致意见,日渐激烈的冲突事件使得北极所面临的

法律挑战异常严峻。

1 关于北极的争端

1.1 主权之争:汉斯岛

汉斯岛位于格陵兰岛与加拿大的埃尔斯米尔岛之间,大约在北极以南1 100千米,面积为1.3平方千米。1973年,丹麦与加拿大签订了一份关于划分格陵兰岛与加拿大之间的大陆架的协议(丹一加划界协议),但是这条边界线却排除了汉斯岛。长久以来加拿大与丹麦一直对该岛的控制权争论不休。汉斯岛如此重要的主要原因是其下可能潜藏着石油资源,并且它的位置恰好在一条潜在的重要航道——肯尼迪海峡的中心。丹麦与加拿大对汉斯岛之争的结果有可能对如何确定大陆架划界问题有重要影响,这必然会影响到西北航道的争端。如果加拿大在对这两处争议地的任何一处之领土主张中败给对手,那么它在北极地区所持有的所有优势都将不复存在。

丹麦和加拿大都在显示并试图证明它们对于汉斯岛及其周围海域的有效控制。丹麦在 1983 年派出喷气式战斗机到该岛,并在该岛多次升起本国国旗。2006 年 3 月,丹麦派军舰访问汉斯岛,在该岛插上国旗,单方面宣称拥有汉斯岛主权。2004 年 8 月加拿大在北极实行了代号为“独角鲸”的军事演习来加强它对北极的主权控制,其中有一部分便是派军队到该岛巡查,并且以本国有居民长时间居住在此来证明此岛为本国领土。加拿大指出在历史上自 14 世纪以来,西北格陵兰岛的因纽特人就已经将汉斯岛的周边海域作为它们的传统打猎场地。2005 年 6 月,加拿大外长 Bill Graham 再次宣称加拿大对于汉斯岛的主权。

虽然这项争议可以由国际法院解决,但随着加拿大在 1985 年 9 月 10 日收回了国际法院对其的强制管辖权,国际法院是否能审理这个案子遭到质疑。加拿大的这一行为明确否认了国际法院决定汉斯岛抑或是西北航道命运的权利。2005 年 9 月,丹麦和加拿大同意就汉斯岛的控制权问题进行协商,但是两国仍然各自坚持自己的主张,并没有对汉斯岛的主权问题达成一致意见。除了在岛上插国旗和派军舰占领等手段,加拿大和丹麦还提出了诸如历史命名或地理因素等条件,期望能够在《联合国海洋法公约》下获得相关的法律支持,承认其对该岛的主权主张,以便排他性地获得构成汉斯岛“专属经济区”的各种资源^[2]。

1.2 西北航道的权属冲突

有科学数据表明北极地区的气温正在不断升高,北极的冰层厚度正在不断降低,这使得开辟新航道的可能性增加。北极地区冰川的融化将造就两条主要的航道:北冰洋航线和西北航道。西北航道是一条同时具有极高商业价值和军事价值的航线。与通常的巴拿马运河航线相比,穿越北极群岛走西北航道可以使北美西海岸与亚洲之间的航程缩短 6 500 千米,因此这条航线被称为“黄金水道”。

相比而言,西北航道的权属冲突要比北冰洋航线激烈得多。加拿大主张该航道为本国的内水,对

其享有管辖权,其根据是“英挪渔业案”中划定领海基线的标准直线基线的办法。同时加拿大提出本国已于 1970 年通过《北极水域污染防治法》(Arctic Waters Pollution Prevention Act, AWPPA),该决议是关于对航行中经过北极的船舶进行反污染管理的法律,这大大增强了加拿大对北极海域主张的法理依据。1985 年 9 月 10 日,加拿大国家外事秘书处在众议院中公布了一份关于对西北航道及北极群岛行使主权的报告,宣称加拿大可以将西北航道视为内水来管理,并指出,如将直线基线画在北极群岛周围便可有效地将该水域划入加拿大领土范围之内。

但是美国并不承认加拿大对西北航道的管辖权,坚持该航道为国际通行海峡,对其享有无害通过权。美国提出本国曾多次派船舶经过西北航道,并未曾向加拿大提出许可。例如,1969 年由埃克森公司所持有的超级油轮“曼哈顿”号驶过了西北航道的一部分,当“曼哈顿”号由美方和加方各派出的一艘破冰船进行护卫时,美国并未就此向加拿大提出航行许可。1989 年美国为坚持其对于西北航道是国际海峡的主张,支持建造了一艘名为“极地海”号的新式破冰船,“极地海”号的西北航道之行是美国阻挠加拿大对西北航道行政管辖的主要行动。美国虽将航行的打算告知了加拿大官方,但并未按照 AWPPA 的要求向加拿大申请航行许可便长驱直入。这两艘船沿着那些在北极冰盖下自由巡逻的外国潜艇的线路航行,向世界展示了美国是如何在未经加拿大政府的许可情形下仍一次又一次地进入了西北航道。

国际上判定国际性海峡的性质主要基于两个因素:一个是海峡的地理特征,另一个是海峡的功能性因素,而哪种因素占主要地位成为判断海峡性质的关键,加拿大与美国更是在这两个因素问题上争执不休^[3]。加拿大通过直线基线理论和历史命名的手段来主张对它的占有,同时西北航道是否符合《联合国海洋法公约》中的国际海峡的标准也还尚未明确,这些都冲击着美国主张的新生航道中的无害通过权。在加拿大方面,由于担心国际法院不一

定会认可 AWPPA 这一决议的合法性,也不会让加拿大管理这片有争议的水域,考虑到主张北极主权的相关事宜,加拿大撤销了其国际法院强制性司法权的承认。通过这些行为,加拿大可以在证明其对北极水域有效控制的过渡期间自由选择其领土主张的合理性检验以及何时将 AWPPA 的正当性交由国际法院来定夺。

1.3 俄罗斯的划界主张

除了关于汉斯岛及西北航道的争端,北极地区还存在其他问题的争议。在历史上,前苏联领导人约瑟夫·斯大林简单地在地图上画了一条从摩尔曼斯克经由北极,再到楚科奇海的直线,并就此宣称直线内区域为“前苏联管辖的极地区域”。针对该地区地图的绘制产生的巨大分歧,根据《联合国海洋法公约》而运作的“大陆架划界委员会”(以下简称“委员会”)参考了由各缔约国共同承认的海底地理地形图重新划定了该区域的界线,取代了斯大林简单划下的边线。

俄罗斯于2001年10月向委员会递交了一份声明,声明宣称本国专属经济区应扩展到罗蒙诺索夫海岭水域,如果委员会予以认可,俄罗斯将对120万平方千米北冰洋水域拥有权益。尤其是这一声明所划范围中还包括一处明显含有大量石油的地区。俄罗斯提出该主张的理由是该区是西伯利亚的地理延展,根据《联合国海洋法公约》的规定,拥有该区资源开发的主权权利。该国是第一个正式提出大陆架主权权利声明的国家,其他北极国家对这一声明是否会覆盖本国的大陆架尚存有争议而迟迟未作决定。委员会经过权衡,要求俄罗斯修改其所呈交上来的声明,主要是关于它在北冰洋中心所扩张的大陆架范围^[4]。目前,俄罗斯现仍在努力使此项声明合法化。

关于大陆架的划界,越来越多的国家正在参与进来,主要有俄罗斯与挪威在巴伦支海的划界争议,俄罗斯与美国在白令海的划界争议和加拿大与丹麦在北冰洋地区的海域划界等问题。俄罗斯、加拿大、丹麦和美国等国家在北极地区采取的一些行

动,主要都是为本国大陆架的延伸采集证据。一个沿海国要证明其超出200海里以外的大陆架到底延伸到什么地方,主张大陆架主权权利国家须首先向委员会提供资料,由委员会提出建议来划定其大陆架界线。据悉,目前尚无一个国家已经拿出足够的科学资料。

2 争议问题的解决途径

2.1 诉诸国际法院

国际法院为解决北极领土争端提供了一个可行的选择。《国际法院规约》第五十九条规定:“法院之裁判除对于当事国及本案外,无拘束力”。这一规定有效地剔除了传统意义上的先例,指出只有国际法院的判决对提交案件的当事方才具有约束力。国际法院注意到了领土争议理论解决方式的重复性和此前国际惯例法的解决的有效性。出于此考虑,国际法院遵循自己的先例,并且其判决也为未来如何公正审判指明了方向。

领土争议解决方式来源于条约、地理因素、衡平准则(包括经济需要)、有效控制、历史因素、先占原则以及某些判例中的文件。这些理论起源于《国际法院规约》第三十八条的内容,并被国际法院在处理领土争议判决中进一步证明和扩展。《国际法院规约》第三十八条明确提及这些理论将成为国际法院形成领土争议裁决的基础部分^[5]。该法规的解释还表示第三十八条不仅阐明了国际法院的判决已构成国际法的辅助性渊源,并且意味着在同意并服从该条约条款的情况下,当事方已决定放弃他们的历史主张和其他约定权利。

但是在边界争端中,国际法院要以地图、条约等文件作为主权的证明,从能证明国家对该区域施行领土主权控制的证据来审判。并且适用于国家领土争议的原则并没有把中心置于地图上,国际法院给予了地图不同的意义。虽然两国之间资源的不一致不会直接影响领土争议,但衡平原则会使国际法院在形成决定时考虑到经济需要。从反映国家领土占有观点的法律强制力到依据不同情况而定的证

据,一国对领土主权的主张必须与其他证据相结合才能形成说服力。

2.2 《南极条约》的借鉴意义

《南极条约》的成功以及北极与南极相似的地理位置使得人们把解决纷繁的北极争端的眼光聚焦在能否建立一个类似于《南极条约》的北极法律体系的美好愿望上。1959年,美国邀请了在南极有请求权的12个国家齐聚华盛顿,制定了《南极条约》。这个条约包括一个关键性条款,即第四条款,其中提出了所有想在此大陆上主张领土权利国家的领土竞合权。第四条款实质上将所有国家在南极的权利暂时搁置,声明条约并不作为先前所有主张在此大陆具有领土权利的国家放弃权利,同时也明确了在此条约执行过程中,任何国家都不能有任何对于南极新的领土主张。这一约定使得所有国家都必须抛弃任何有关领土争议的前嫌而将注意力集中于其他重要的问题上。例如,控制污染、开采自然资源和科学勘探。45年以来,南极再没有产生任何新的主权纷争,这很大程度上是因为第四条款的存在。因此该条约对处理北极的领土争端有一定的借鉴意义。

实际上,北极地区已经有类似于《南极条约》的协议出现,但主要集中在环境保护方面。北极国家只有很少的协议来推迟领土或是主权权利主张。北极理事会和环北极国家的北极合作协议也不如《南极条约》那般成功。南极与北极一个主要区别就是南极虽然也有海域,但主要是大陆;而北极主要是海洋。北极附近的岛屿、陆地都已归属一些沿海国,虽然国际上呼吁这些国家要投入更多的努力和资源来确保合作成功,但是在面对国家主权问题上很难有国家会主动做出让步。

2.3 《联合国海洋法公约》

国家经济利益的驱动导致这些国家对北极自然资源的争夺难以避免。纵览目前能够解决此类争端的法律文件和各国的执行情况,1982年的《联合国海洋法公约》是平衡各签约的北极国家之间利

益的最有效的途径。在149个国家签署了该文件之后,《联合国海洋法公约》成为世界上最为广泛遵守的公约,签约国包括了联合国安理会除美国以外的所有永久成员国。在一些争端中,包括美国在内的很多国家都考虑过用《联合国海洋法公约》来解决问题。例如,在丹麦和加拿大的汉斯岛争端中,两国都批准适用《联合国海洋法公约》,通过控制专属经济区下汉斯岛的周边水域来解决它们对于汉斯岛的争议纠纷。相似的,加拿大、美国和其他北极地区国家也都同意适用《联合国海洋法公约》来解决西北航道周围的争议事项。为了保护本国在北极地区的利益,各国都开始重视《联合国海洋法公约》,并期望从该公约中寻找能够支持本国主张的法律依据,以赢得在国际法院审判中的有利地位以及获得国际社会的认同^[6]。作为《联合国海洋法公约》的非签约国,美国在面对日益激烈的资源争夺中,也已经意识到了大陆架数千平方千米的丰富资源所可能遭遇的风险。

但是《联合国海洋法公约》在北极问题面前也不是很完善,使得该公约不足以保证北极地区的资源开发、大陆架以及公海利用等问题的有序解决,其存在的盲点为有关国家的单方面行动埋下伏笔。例如,《联合国海洋法公约》规定,“大陆架在海床上的外部界线的各定点不应超过从测算领海宽度的基线量起350海里,或不应超过连接2500公尺深度各点的2500公尺等深线100海里”。这条包含“或”字的不确定性使得超过200海里的大陆架外部界线的规定充满了争议。2007年8月俄罗斯的插旗行为便是冲着法律空白而来。北极点周围的大片海域没有岛屿,因此这片海域的争端无法套用该条款进行解决。解决争端的关键在于完善有关的国际法和公约,建立一套各国都认同的国际规范。

解决北极周边国家的领土争端和海洋划界争端并没有单一的、简单的解决办法。北极问题的症结就在于国际法和国际条约的不完善,尤其是对北极权益如何划分,现在尚无据可循。虽然《南极条约》有一定的借鉴意义,但在短时间内建立一个

相对完善的北极条约法律体系是不现实的。大多数国家提倡通过国际法院裁决来解决问题,而国际法院在处理这些案件时,其主要依据是判例和国际惯例。并且在领土争端和海洋划界争端中,当事国越来越重视对该国主张合法理由的说明,譬如在海洋划界争端中,大部分国家都提出其划分依据是《联合国海洋法公约》。虽然《联合国海洋法公约》是平衡北极国家利益的最有效的机制,但是这一部法律并不能概括北极所有的法律问题。在这种情况下,北极法律问题需要运用多元化的解决办法,在目前时间紧迫的情况下,要在充分利用现有法律资源的基础上,对现有法律加以修改完善,争取通过国家间的协商达成一致的处理办法。在条件成熟时,在借鉴《南极条约》的基础上,逐渐形成有北极特点的北极法律体系。

3 对我国的启示

中国目前在北极的活动主要是科学考察。我国分别于1999年和2003年对北极进行过两次科学考察。2004年建立我国第一个北极科学考察站——黄河站,这是我国北极活动的一个标志性事件。随着综合国力的增强,我国在北极地区的资源、航行

和科学考察等方面的利益需要将进一步扩大。我国应对本国在北极地区的权利地位予以重视,加强对北极地区政治与法律等问题的研究,在尊重国际法的基础上为国家利益争取主动地位。

很多国内的国际法专家指出:在国际法上,国际海底区域是属于全人类的共同财产,由国际海底管理局代表全人类进行管理,为整个国际社会所共有。北极地区国际海底区域开发的利益由世界各国共享,我国对此也应明确本国的权利主张,否则将有被排斥在极地事务决策之外的可能,从而处于被动地位。为了防止北极周边国家瓜分北极,国际社会应该采取一些积极措施。联合国大会是一个很好的平台,有关国家可以倡议联合国大会通过一个决议,确保北极用于和平目的。并且有学者认为,俄罗斯插旗事件可能引发的北极地区沿岸国的权利扩张将不可避免地对我国造成影响。我国有必要和国际社会一起通过多边谈判寻求解决方案^[7]。

面对北极日益变化的自然环境和日渐显露的国家争端,在世界各国对北极争议的问题处理尚未达成一致意见的情况下,我们需要的是更多的国际交流与合作,通过和平途径解决北极争议问题,共同迎接北极所面临的法律挑战。

参考文献:

- [1] National Oceanic and Atmospheric Administration. Arctic Report Card 2007: Tracking recent environmental changes [R]. 2007.
- [2] Mark Jarashow Michael, B Runnels, Tait Svenson. Note: UNCLOS and the Arctic: The Path of the Least Resistance [J]. Fordham International Law Journal, 2007.
- [3] Natalia Loukacheva. Legal Challenges in the Arctic [R]. 4th NRF Open Meeting in Oulu, Finland and Luleå, Sweden, October 5-8, 2006.
- [4] Stephanie Holmes. Breaking the Ice: Emerging Legal Issues in Arctic Sovereignty [J]. Chicago Journal of International Law, Summer, 2008.
- [5] Koivurova Timo. Environmental Protection in the Arctic and Antarctic: Can the Polar Regimes Learn from Each Other [J]. International Journal of Legal Information, 2005.
- [6] Christopher Mark Macneill. Gaining Command & Control of the Northwest Passage: Strait Talk on Sovereignty [J]. Transportation Law Journal, Winter, 2007.
- [7] 王秀英. 国际法视阈中的北极争端 [J]. 海洋开发与管理, 2007 (6): 14-19.