

应对北极门罗主义的挑战

在当前条件下观察员资格给非北极国家带来更多的是义务(枷锁)而非权利,意味着失去更多的主动性



文/郭培清(中国海洋大学法学院教授)

前不久,北极八国(加拿大、俄罗斯、挪威、丹麦、冰岛、美国、瑞典和芬兰)在丹麦格陵兰岛首府努克召开了第七届北极理事会部长级会议。会议出台的“高官报告”宣布了观察员的准入标准和职责:从今年起,欲申请成为北极理事会观察员的国家必须承认北极国家的主权、主权权利和管辖权(三个承认);观察员的职责限制在只能参与科学研究或财政资助等,且资助额度不得超过北极国家。

“高官报告”标志着北极版门罗主义出笼,北极国家在向世人宣布:北极是“北极国家”的北极。它们反对北极是全人类共同财产,希望通过门罗主义进行域内利益分割,削弱域外国家的参与权利。

作为观察员,获得的权利就是坐在后排“观察”会议。但承担的义务很清晰,必须接受“三个承认”的制约。“三个承认”中“主权”关系到领土、内水、领海和领空。除汉斯岛之外,北极的领土主权已不存在问题,但领海和内水则大有学问,一旦成为观察员,个别国家宣布通过超长直线基线圈定的水域为内水,你承不承认?

更复杂的是“主权权利和管辖权”。根据《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)的规定,“主权权利”是指沿海国对其所属的大陆架和专属经济区内的自然资源的开发、利用、养护和管理等所拥有的权利。纠纷最可能起于外大陆架。按照《公约》规定,沿海国根据联合国大陆架界限委员会提出的建议划定大陆架外部界限,但委员会只是一个技术和科学咨询机构,其审定不具有法律裁决权。即使委员会通过,其他缔约国亦有拒绝接受的权利。如果委员会不予批准,索求国单方面悍然宣布大陆架延伸,成员国更可反对。但是,一旦签字成为观察员,则等于断送了这些希望,置自身于非常不利的地位!

如果承认了主权权利,也就等于承认了北极国家为维护其主权权利而行使的管辖权,而管辖权的解释存在更大的弹性和国别差异,因为它们属于国内法。个别北极国家的国内立法已经显示出与普遍公认的国际法的冲突。管辖权包括属人管辖权、属地管辖权、保护性管辖权和普遍性管辖权,其中保护性管辖权最容易引起争议,它是指国家对于外国人在该国领域外侵害该国的国家和公民的重大利益的犯罪行为有权行使管辖。承认

这一权利,意味着认可北极国家的国内法,当然包括接受野蛮执法。因为管辖权除立法管辖和司法管辖以外,还包括行政管辖。

总之,在当前条件下观察员资格给非北极国家带来更多的是义务(枷锁)而非权利,意味着失去更多的主动性。北极门罗主义在给非北极国家制造障碍的同时,自身也面临着挑战。

首先,这套治理体系内部存在天然缺陷。北极国家间尚有大量矛盾需要解决,目前为止,北极国家围绕北极航道的属性、岛屿归属、海域划界等问题上的争端尚未解决,这种情况下反而要求非北极国家承认他们的“主权、主权权利和管辖权”。例如,在美俄白令海划界问题上,非北极国家是否应该承认1990年的“谢瓦尔德纳泽线”?难道要非北极国家遵从美俄的不同要求?这需要他们向国际社会说明。

北极门罗主义框架的内在矛盾远不止于此。世界大国,强国大多环北极而布,一池冰水汇聚了当今世界诸多矛盾,其中包括俄罗斯与北约之间的矛盾、美俄之间的矛盾等等。这些矛盾是结构性矛盾,不易消除,除非国际格局发生了颠覆性变化。

事实上,北极国家也无法依靠自身解决北极问题。北极是全球中的北极,许多北极问题有跨区域性质,例如温室气体、黑炭和持久性有机污染物等等,完全排斥非北极国家的参与不现实。而只让他人承担义务,却无任何权利的设计也是行不通的。

北极国家也意识到北极门罗主义的缺陷,认识到北极问题的全球性质。无论是伊路丽萨特宣言,还是努克宣言都承诺尊重《公约》和国际海事组织的主体地位。况且《公约》授予缔约国在北极以合法活动的权利,包括航行权和渔业权等。特别是超过200海里的北极中央区域属于公海,即使有一天北极国家延伸外大陆架成功,其上覆水体依然是公海。更不用说在扩展大陆架成功之前,中央海底属于全人类。

《公约》和国际海事组织的相关规定及其他国际法是北极国家与非北极国家合作的重要基础之一,也是非北极国家可资利用的重要资源。北极国家应该承认非北极国家的合法北极利益,而非北极国家也应该理解北极国家的合理担忧,尊重其合法利益。合作也许是双方实现各自利益最有效、成本最低的手段。

对于观察员资格,在北极国家就“三个承认”作出充分解释之前,不必讨论这个议题。非北极国家可根据《公约》和国际海事组织的相关规定及其他国际法,捍卫自己的北极合法权利。□