

国际海洋法法庭咨询管辖权及其对中国的启示

张丽娜,王崇敏

(海南大学法学院,海口 570228)

摘要: 国际海洋法法庭咨询管辖权是在常设国际法院和国际法院咨询管辖权的基础上发展而来的,但其又有一些自身的特点。国际海洋法法庭和其海底分庭均具有咨询管辖权,两类咨询管辖权在咨询程序方面基本相同,但在请求咨询的主体、请求咨询的事项等方面有区别。国际海洋法法庭咨询管辖权对中国具有重要意义。因此,中国应高度重视国际海洋法法庭的咨询管辖权,表达对国际海洋秩序的观点和立场,适当利用国际海洋法法庭的咨询管辖权来解决与周边国家的海洋权益争端。

关键词: 国际海洋法法庭;海底分庭;咨询管辖权;海洋权益

中图分类号: D993.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2013)12-0082-05

2010年5月,瑙鲁代表团向国际海底管理局提交了“就担保国的责任和赔偿责任问题请国际海洋法法庭海底分庭提供咨询意见的提议”,2011年2月1日,国际海洋法法庭就此问题正式发表了法律咨询意见^[1]。该咨询意见是国际海洋法法庭成立以来首例咨询意见案,引起了国际社会对国际海洋法法庭咨询管辖权的广泛关注。那么,国际海洋法法庭咨询管辖权与国际法院、甚至常设国际法院的咨询管辖权有什么联系?国际海洋法法庭的咨询管辖权有什么特点?中国在解决国际海洋争端中如何利用或应对国际海洋法法庭的咨询管辖权?这些问题都非常值得探讨。

一、国际海洋法法庭咨询管辖权的历史沿革

咨询管辖权产生于国际联盟时期,最初是为了补救国联体系中司法制度的缺陷。因为当时只有国家能够成为国际性法庭的诉讼当事方,国际组织及其他主体均不能通过国际司法途径解决争端,为补救此缺陷,便设立了常设国际法院的咨询管辖权。此后,咨询管辖权制度不断发展,并被联

合国接受,进而明确规定在《联合国宪章》中,但该时期的咨询管辖权已经发生了变化。这之后由于《联合国海洋法公约》的生效,其创设的国际海洋法法庭制度再次将咨询管辖权纳入其中。由此可见,国际海洋法法庭的咨询管辖权制度具有深厚的历史根源,探讨国际海洋法法庭咨询管辖权必须探寻国际联盟时期和联合国时期的咨询管辖权,因为它们是一脉相承的。

1. 常设国际法院的咨询管辖权

在国联时期,咨询管辖权最基础的法律依据是《国联盟约》。其第14条规定“行政院应制定设立常设国际法院之计划交国联各会员采用。凡各会员国提出的属于国际性质的争议,该法院有权审理并判决。法院同样能就行政院或大会提交给它的任何争端或问题发表咨询意见。”依据该条规定,国联行政院制定了《常设法院规约》和《常设法院规则》,这两个法律文件具体规定了常设国际法院咨询管辖权制度。国联时代,国际常设法院在其存在的19年间共受理29件咨询请求,并最终发表27项咨询意见,为咨询管辖权制度的发展奠定了基础。

根据《国联盟约》《常设法院规约》和《常设法院规则》的有关规定,这一时期咨询管辖权制度的主要内容有四项:(1)提出咨询请求的主体。能够向常设法院提出咨询请求的主体是法定的,即由《国联盟约》确定。在这一时期,有权申请咨询意见的主体十分有限,仅仅为国联的两个主要机关——大会和行政院,其他国际组织、国家或个

收稿日期:2013-07-25

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国与邻国海洋权益争端问题的国际法理研究”(12JZD048)

作者简介:张丽娜(1969—),女,法学博士,教授,从事国际经济法和国际法学研究;王崇敏(1965—),男,院长,教授,从事民法学和海洋法学研究。

人均无此项权利。(2) 咨询请求的事项。根据《国联盟约》规定的“法院同样能就行政院或大会提交给它的任何争端或问题发表咨询意见”可知,能够向常设法院提请咨询意见的事项是“任何争端”或“问题”。在实践中,常设法院发表的咨询意见主要有三类:其一,涉及有关国际组织活动过程中产生的法律问题的咨询意见;其二,涉及一般性法律问题的咨询意见;其三,涉及解决成员国之间争端的咨询意见^[2]。(3) 咨询管辖权的行使。常设国际法院的咨询管辖权来自《国联盟约》第14条,该条授予常设国际法院就任何争端或问题行使咨询管辖权^[3]。因为第14条中“may”一词的使用使得常设国际法院发表咨询意见成为一项权利,而非义务,法院对是否发表咨询意见有自由裁量权。(4) 程序性问题。由于咨询管辖权是常设法院创设的一种全新制度,所以一直在不断地变化和不断完善,特别对于其中的程序性问题,国际联盟和常设法院多次修改法院规约和规则。其中1929年《常设法院规约》规定,灵活地在咨询程序中类推适用法院的诉讼程序,以便法院更好地履行其咨询职能;同时,又在第65条至第68条中规定了咨询程序。而1936年《常设国际法院规则》的第82条至第85条又进一步规定了咨询程序问题。总的来讲,咨询程序包括申请、通知、陈述、作出咨询意见、公布及存档等。常设国际法院创设的咨询程序规则对后来的国际法院乃至国际海洋法法庭的咨询程序规则影响都很大。

2. 国际法院的咨询管辖权

国际法院咨询管辖权的依据是《联合国宪章》《国际法院规约》和《国际法院规则》。其中《联合国宪章》第96条是有关咨询管辖权的专门规定。根据该条,大会或安理会对于任何法律问题需请国际法院发表咨询意见。《国际法院规约》和《国际法院规则》对咨询管辖权制度作了进一步具体规定。《国际法院规约》是《联合国宪章》的一部分,订立于1945年,该规约单独设一章对咨询意见进行了规范,至今未曾修改。《国际法院规则》最初订于1946年,其后于1972年、1978年、2000年、2005年进行了修改,以适应国际社会发展变化及对咨询管辖权的新要求。

根据《联合国宪章》《国际法院规约》《国际法院规则》的规定,国际法院咨询管辖权制度的主要内容包括四个方面:(1) 提出咨询请求的主体。国际法院时期,能够提出咨询请求的主体范围被

扩大了。根据《联合国宪章》的规定,主体被分为两类:一类是依据宪章可以申请咨询意见的主体,另一类是经大会授权可以申请咨询意见的主体。前一类主体比较明确,《联合国宪章》第96条第1款进行了明确规定,所以,依照宪章,有权申请咨询意见的主体为联合国的主要机关,即大会和安理会;后一类主体因为需要经大会授权而显得不是很明确。在实践中,获得了大会授权的机构主要有某些联合国专门机构,如经社理事会、托管理事会、大会临时委员会等;还有一些国际组织,其中包括国际劳工组织、联合国粮食及农业组织、联合国教育科学及文化组织、国际民用航空器组织、世界卫生组织、世界银行,等等。(2) 咨询请求的事项。到了国际法院时代,《联合国宪章》和《国际法院规约》均用“法律问题”的措词代替了“争端或问题”的规定。实践中,咨询请求的事项主要有两类:其一,国际组织就其活动范围内的问题提出的咨询请求;其二,针对一般性的国际法问题而不是具体争端提出的咨询请求。(3) 咨询管辖权的行使。根据《国际法院规约》的规定,法院对于任何法律问题如经任何团体由联合国宪章授权而请求或依照联合国宪章而请求时,需发表咨询意见。在国际法院的实践中,这一规定中的任意性措辞常被法院或各法官加以采用。所以,咨询管辖权的行使是国际法院的一项权利,而非义务。(4) 程序性问题。根据《国际法院规约》第68条的规定,咨询程序可以参照诉讼程序规则类推适用。据此,国际法的咨询管辖程序应该首先包括咨询管辖权的确定。法院在接到咨询意见的申请时,应首先确定是否拥有管辖权。因为法院并非对任何主体所提交的任何事项都有管辖的权利,而管辖权的确定是启动咨询程序的前提。进入咨询阶段,法院审理咨询案件的过程大致分为三个阶段:其一,书面程序阶段,案件有关各方在此期间应向法院提交各类书状;其二,口述阶段,有关各方在此阶段就案件展开辩论;其三,评议阶段,法院就案件做出裁判。但咨询案件与诉讼案件不同,根据《国际法院规约》的规定,法院在咨询程序方面可以视具体情况而定。所以,与诉讼程序相比,咨询程序具有相当大的灵活性。

3. 国际海洋法法庭的咨询管辖权

国际海洋法法庭咨询管辖权的法律依据为《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)、《国际海洋法法庭规约》和《国际海洋法法庭规则》。1982年《联合国海洋法公约》第191条规定“海底争端分庭经大会或理事会请求,应对它们活动

范围内发生的法律问题提出咨询意见。这种咨询意见应作为紧急事项提出。”1982年《联合国海洋法公约》附件六是《国际海洋法法庭规约》，该规约第40条第2款规定“分庭在执行其有关咨询意见的职务时，应在其认为可以适用的范围内，受本附件中关于法庭程序的规定的指导。”1997年通过、2001年修改的《国际海洋法法庭规则》第130条至第138条规定了相应的咨询程序问题。国际海洋法法庭的咨询管辖权制度同样涉及提出咨询请求的主体、咨询请求的事项、咨询程序等方面的问题，下文将对此展开详细的论述。

二、国际海洋法法庭咨询管辖权分析

国际海洋法法庭的咨询管辖权是在常设法院和国际法院咨询管辖权的基础上产生和发展的，在性质上是相同的，但其仍有一些独特之处。

1. 咨询管辖权类型

无论是常设国际法院还是国际法院，它们的咨询管辖权类型都比较单一，即所有咨询请求的意见都由相应的法院作出。但国际海洋法法庭不同，有权作出咨询意见的既包括法庭本身，也包括其海底分庭。所以，国际海洋法法庭的咨询管辖权有两种类型：其一，国际海洋法法庭海底分庭的咨询管辖权。根据《联合国海洋法公约》第191条的规定，海底分庭具有咨询管辖权。其二，国际海洋法法庭的咨询管辖权。《公约》并没有明确规定国际海洋法法庭的咨询管辖权，但由于海底分庭仅有权就国际海底活动范围内的法律问题提出咨询意见，而不能就整个公约的法律问题发表咨询意见，所以1997年通过的《国际海洋法法庭规则》又对咨询管辖权做了更进一步的规定。该规则第138条规定“如果与本公约目的有关的国际协定专门规定向法庭提交发表咨询意见的请求，则法庭可以就某一法律问题发表咨询意见。咨询意见的请求应由任何经授权的实体送交法庭或根据协定向法庭提出。”由此可见，国际海洋法法庭也具有咨询管辖权。

2. 咨询管辖权的实体性问题

(1) 提出咨询请求的主体。由于国际海洋法法庭咨询管辖权的类型有两种，所以提出咨询请求的主体也有所不同，一类请求主体为“分庭请求主体”；另一类请求主体为“法庭请求主体”。“分庭请求主体”是指根据有关规定，能够向海底分庭提出咨询意见的请求者。根据《公约》的规定，能够向海底分庭提出咨询意见的请求主体必须是国际海底管理局的大会或理事会。国际海底

管理局是公约缔约国按照《联合国海洋法公约》第十一部分和《关于执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》设立的组织，其目的是为了管理和控制“区域”内的活动。管理局的主要机关为大会、理事会和秘书处，大会由管理局的全体成员组成，是管理局的最高机关；而理事会为管理局的执行机关，其在管理局的实际工作中掌握权力，发挥重要的作用。由于《公约》规定咨询意见的请求者只能是管理局的大会或理事会，所以缔约国就国际海底区域开发活动所提出的相关法律问题还不能直接向海底分庭提出咨询请求，因为其没有直接向海底分庭提出咨询意见的请求权。因此，缔约国的请求必须通过管理局的大会或理事会才能得以实现，而大会或理事会是否将该请求提交海底分庭，还需要经过大会或理事会的讨论才能确定。“法庭请求主体”是指根据相关规定能够向国际海洋法法庭提出咨询意见的请求者。根据《国际海洋法法庭规则》的规定，这类“法庭请求主体”应该是某个实体，这个实体获得咨询请求权基于以下事由：其一，存在某个与《公约》目的有关的国际协定；其二，该协定规定了向联合国海洋法法庭提交发表咨询意见的请求；其三，该协定将咨询请求权授予了该实体。根据对《国际海洋法法庭规则》的解读，这个实体可以是某个国际组织，也可以是某个国家，因为他们都符合国际法对“实体”的界定。但个人将被排除在外，即便是联合国秘书长也不具有该类法庭请求者的主体资格。

(2) 咨询请求的事项。由于咨询意见请求主体的类型不同，其能够提出咨询的事项也存在差别。国际管理局大会和理事会的咨询请求事项相对较窄，这主要是国际海底管理局本身的职权所限。由于国际海底管理局管理的范围仅为《公约》第十一部分（包括《协定》）及其有关附件，作为管理局主要机关的大会和理事会也只能在《公约》第十一部分（包括《协定》）及其有关附件规定的范围内请求咨询意见，而不能扩及《公约》规定的全部事项^[4]。而与《公约》目的有关的国际协定授权的任何实体，却可以就更为广泛的事项提出咨询请求。具体而言，可以请求咨询的事项是该国际协定范围内的法律问题，但对该协定有两个要求：其一，该协定与《公约》目的有关；其二，该协定本身就向法庭请求发表咨询意见作了专门规定。

(3) 咨询管辖权的行使。由于国际海洋法法庭咨询管辖权类型的区别，咨询管辖权的行使也

存在差异。根据《国际海洋法法庭规则》的规定,国际海洋法法庭就某一法律问题有权发表咨询意见,同时也有权拒绝发表咨询意见。所以,国际海洋法法庭在发表咨询意见方面与常设国际法院和国际法院是一样的。但海底分庭在发表咨询意见方面则有所不同,根据《公约》的规定,海底分庭原则上是不能拒绝发表咨询意见的。因为对海底争端分庭来说,发表咨询意见既是权利,同时也是其必须履行的义务。

3. 咨询管辖权的程序性问题

海底分庭的咨询程序。海底分庭的咨询程序主要规定在1997年《国际海洋法法庭规则》中,根据该规则第130条至第137条的规定,咨询管辖权行使的程序如下:首先,提出咨询意见的请求。因为能够向海底分庭提出咨询请求的请求主体为国际海底管理局的大会和理事会,所以咨询管辖权的程序是从大会或理事会提出申请开始的。大会或理事会提出咨询意见的请求应包括大会或理事会活动范围的法律问题的确切陈述,并提供所有可能使问题更清楚的文件。这些文件应该与该请求同时送交海底分庭,当然也可以在提出请求后送交海底分庭,但应尽早送交。其次,通知缔约国及相关国际组织。海底分庭在接到咨询意见请求后,由书记官长立即将咨询意见的请求通知所有缔约国和相关的国际组织,同时还邀请各缔约国和各国际组织提交该问题的书面陈述。另外,在分庭不开庭时,分庭或分庭庭长应裁定是否进行口述程序,如果进行,应确定开始口述程序的日期,并邀请上述缔约国和国际组织在口述程序中作口头陈述。最后,进行评议并通过咨询意见。分庭完成评议并通过咨询意见后,该意见应在分庭公开开庭时宣读。书记官长应将所确定的宣读意见的公开开庭日期和时间通知国际海底管理局秘书长。书记官长还应通知国际海底管理局成员以及直接有关的国际组织。咨询意见一般应包括:发表咨询意见的日期,参加法官的姓名,请求海底分庭提供咨询意见的问题,咨询程序的概述,事实的陈述,所基于的法律理由,对向海底分庭提出的问题的答复,向海底分庭提出的每一问题上构成多数和构成少数的法官的人数和姓名,该咨询意见的文本权威性的说明。另外,上述程序也不是一成不变的。根据《国际海洋法法庭规则》第132条的规定,如果咨询意见的请求声明该问题必须紧急回答时,海底分庭应采取一切适当的步骤加速该程序。可见,咨询程序在某种紧急情况下是可以被加速的。这也说明了咨询程

序具有相当的灵活性。

国际海洋法法庭咨询程序。根据《国际海洋法法庭规则》第138条第3款规定,法庭的咨询程序比照海底分庭的咨询程序适用。这意味着,国际海洋法法庭的咨询程序与海底分庭的咨询程序基本上是一致的。

三、对中国的启示

从不同的立场出发,国际社会的不同主体对咨询意见的效力有着不同的看法。在理论上,咨询意见确实没有拘束力,但在事实上它具有同判决一样的司法权威和调整国家行为的作用^{[2]137}。另外,被提交国际海洋法法庭的咨询事项,日后也有可能递交法庭加以判决,从这个角度来看,法庭就此问题进行判决时不可能忽视以前所做的咨询意见,更不可能做出与咨询意见相悖的判决。因此,国际海洋法法庭的咨询管辖权具有重要意义,中国应积极采取应对措施。

1. 重视国际海洋法法庭咨询管辖权,通过各种渠道表达中国对国际海洋秩序的立场和态度

根据国际海洋法法庭咨询程序,任何一个咨询意见的请求都会通知所有缔约国,并且缔约国有权对请求咨询问题提出书面陈述,表达自己的观点、见解和主张。中国作为《公约》的缔约国有权参与咨询程序并发表陈述意见,中国必须高度重视所有咨询意见的请求,及时表达对相关海洋法律问题的见解和主张。一般来讲,咨询请求中的法律问题要么是公约本身没有明确规定的,要么是规定得比较含糊易产生争议的。因此,各国都会从本国利益的角度出发表达对此问题的看法,此种表达如果理由充分、符合法理,有可能被法庭采信或影响法庭咨询意见的最终作出。

海洋法法庭或海底分庭作出的咨询意见,体现着法庭法官或分庭法官的看法和观点。根据《国际海洋法法庭规则》第135条第3款的规定,任何法官均可将个别意见和不同意见附于分庭的咨询意见之后,任一法官均可以将其同意或不同意记录在案。自海洋法法庭成立以来,始终有中国籍法官在法庭工作,因此,中国籍法官也应积极准备并充分参与咨询意见地做出,这不仅能够体现中国籍法官的专业精神和业务素质,更重要的是,中国对国际海洋秩序的立场和观点也能借此得到表达。

2. 密切关注周边国家对国际海洋法法庭咨询管辖权的态度,维护中国的海洋权益

当前,中国和周边国家的海洋权益争端不断,

这种争端也涉及诸多国际法和海洋法问题,如果有国家以“法律问题”为由向国际海洋法法庭提出咨询意见的请求,法庭对此是有管辖权的。因此,有以下两个问题需要我们认真考虑。

其一,海洋法法庭咨询管辖权的行使是否需要当事各方的一致同意。海洋法法庭行使咨询管辖权并不需要争端当事方的一致同意。这一点不同于国联时期常设法院的咨询管辖权。在国联时期,行政院如果就有关国联会员国之间的争端申请法院发表咨询意见,必须先确保得到所涉国家的同意,或者至少要保证各争端国不会反对参加咨询案件的审理。但联合国国际法院成立后,这种“国家同意原则”已被搁置,国际法院行使咨询管辖权并不需要当事国的一致同意。国际海洋法法庭在行使咨询管辖权时沿袭了国际法院的做法。《国际海洋法法庭规则》规定,法庭能够提供咨询意见的请求限于“法律问题”,其他并不要求。所以,当中国周边国家向海洋法法庭提出咨询意见的请求时,如果法庭认为该请求是为了解决两个或两个以上当事方悬而未决的法律问题,即使中国不同意,法庭也具有咨询管辖权,可就此作出咨询意见。

其二,中国周边国家如何向国际海洋法法庭提出咨询管辖申请。国际海洋法法庭发表咨询意见是因为存在与《公约》目的相符的国际协定,且该协定规定了向法庭提交发表咨询意见的请求。从该规定我们可以做出如下推断:这种专门协定既可以是双边协议,也可以是多边协定。中国与周边国家的海洋权益之争可能会使周边国家结成利益集团并制定相关协定,特别是在南海地区,周边国家几乎都是东盟成员国,在这些国家之间签署与公约目的有关的国际协定是极有可能的。如果这类协定中规定将南海有关法律争议提请法庭作出咨询意见,法庭便有了行使咨询管辖权的依据,咨询管辖的申请便会得到受理。另外,从咨询管辖的历史案例看,利益相关方在咨询请求案中可以被视作“一方”,即被视为一个整体。如果南海周边国家共同就解决南海争端中的法律问题提出咨询请求,它们有可能会因为诉求相同,被视为当事“一方”,而中国则被视为当事“另一方”。在这种情形下,中国应对该咨询请求的压力会无形增加。

① See Repertory of Practice of United Nations Organs (Article 96) (1995—1996) , para. 37.

同时,在应对上述问题时我们必须明确,在国际海洋法法庭中可请求咨询的问题必须是“法律问题”,这一规定与国际法院咨询管辖权的规定相同。从国际法院的实践看,大会和安理会及其他有权申请咨询意见的主体都没有对“法律问题”做出过分析,但是,任何时候,在这些机关讨论有关申请咨询意见的建议时,支持方总会提到该事项本身或某些方面是法律问题或者体现了法律争议;而在反对提出咨询申请的场合,反对方常常会质疑有关问题的法律性质或者对是否存在法律争议提出质疑。^①国际法院的这种实践对中国处理周边国家提出的咨询请求案具有启发意义。

3. 适当利用国际海洋法法庭的咨询管辖权,解决中国与周边国家的海洋权益纠纷

国际海洋法法庭的咨询管辖权在性质上不同于司法管辖权。中国在黄海、东海和南海等海域长期与周边国家存在海洋争端,而中国一直希望通过直接谈判或外交方法解决此类争端,但收效甚微。所以,在谈判无效、外交方法无法解决的情况下,通过某些途径向国际海洋法法庭提出“相关法律问题”的咨询请求也应该是可以考虑的争端解决方法。因为咨询管辖属于非司法性质,这也符合中国一贯主张的采用非司法途径解决国际争端的立场。另外,国际社会已经逐渐认识到更多利用咨询管辖权的必要性。如1989年不结盟国家外长会议发表的《海牙宣言》强调指出,要“加强和平解决国际争端的方法,包括国际法院的作用”。2005年3月21日,当时的联合国秘书长在提交的题为“大自由:实现人人共享的发展、安全和人权”的报告中建议,获得适当授权的联合国机关和专门机构应更多地利用法院的咨询程序。所以,中国在解决与周边国家的海洋权益争端时,适当地利用国际海洋法法庭的咨询程序符合国际社会对咨询管辖权的新主张。

参考文献:

- [1] 高之国,贾宇,密晨曦.浅析国际海洋法法庭首例咨询意见案[J].环境保护,2012,(12):51-53.
- [2] 刘芳雄.国际法院咨询管辖权研究[M].杭州:浙江大学出版社,2008:21.
- [3] ARTHUR E. The International Court of Justice(1946-1996)[J]. Kluwer Law International, 1996:94-95.
- [4] 吴慧.国际海洋法法庭研究[M].北京:海洋出版社,2002:107.

[责任编辑:朱磊]