

DARIUSZ R. BUGAJSKI

PRAWA I WOLNOŚCI KOMUNIKACYJNE A DZIAŁALNOŚĆ WOJSKOWA NA MORZU

Występujące w praktyce ograniczenie praw żeglugowych i wolności komunikacyjnych nie jest dostrzegane. Stany Zjednoczone oraz Wielka Brytania, Francja, Japonia, Turcja są przeciwne nadmiernym roszczeniom morskim, gdyż uważają, że Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. gwarantuje prawa żeglugowe i wolności komunikacyjne. Przeciwno tym prawom i wolnościom komunikacyjnym występuje ponad 35 państw.

Autor omawia kwestię podziału obszarów morskich ze względów komunikacyjnych i operacyjnych oraz komentuje prawa i wolności komunikacyjne podczas konfliktu zbrojnego.

WSTĘP

Wymiana towarowa drogą morską (90% światowej wymiany towarowej) i zapewnienie bezpieczeństwa na morzu, obejmującym 70% powierzchni Ziemi (działalność sił morskich), jest możliwe dzięki zagwarantowaniu przez prawo międzynarodowe publiczne i jego dział – międzynarodowe prawo morza – wolności komunikacyjnych (żeglugi i przelotu) oraz wolności operacyjnych na wodach międzynarodowych, a na wodach terytorialnych także praw żeglugowych (nieszkodliwego przepływu, przejścia tranzytowego i przejścia archipelagowym szlakiem morskim), które we współczesnej formie zostały skodyfikowane prawie 30 lat temu. Jednak kształtujący prawo morza historyczny konflikt między państwem nadbrzeżnym, dążącym do maksymalnego rozszerzenia przestrzennego (terytorialnego) i przedmiotowego (funkcjonalnego) swojej jurysdykcji na morzu, a państwem uprawiającym żeglugę, dążącym do utrzymania jak największego zakresu praw i wolności żeglugowych, nie zakończył się wraz przyjęciem czterech konwencji podczas pierwszej konferencji prawa morza w Genewie w 1958 r. ani też po przyjęciu i zyskaniu niemal powszechnej (159 ratyfikacji) akceptacji przez Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie

morza z 1982 r. (dalej KoPM)¹. Przyjęte wówczas rozwiązania dotyczące wolności komunikacyjnych i praw żeglugowych odzwierciedlały jedynie możliwy do osiągnięcia na tamtym etapie rozwoju stosunków międzynarodowych kompromis między tymi dwiema grupami państw². Współczesna rozpowszechniona praktyka państw nadbrzeżnych ograniczania praw żeglugowych, wolności komunikacyjnych oraz operacyjnych poprzez regulacje dotyczące bezpieczeństwa żeglugi, bezpieczeństwa ekologicznego albo militarnego (nadmierne rozszczenia) ma często podstawy w „otwartych klauzulach” KoPM, ale bywa również uzasadniana w sposób rażąco sprzeczny z normami międzynarodowego prawa morza³.

¹ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay 10.12.1982 r. (Dz.U. z 2002 r., poz. 543). Konwencja podpisana przez 119 państw weszła w życie 16.11.1994 r. Aktualnie ratyfikowana przez 159 państw (styczeń 2010 r.), do których zaliczono stowarzyszone z Nową Zelandią Wyspy Cooka. Ponadto przystąpiła do konwencji Wspólnota Europejska (1.04.1998 r.). Wśród państw-stron konwencji są wszystkie państwa bałtyckie, które do niej przystąpiły w następującej kolejności chronologicznej: Niemcy (14.10.1994), Finlandia (21.06.1996), Szwecja (25.06.1996), Federacja Rosyjska (12.03.1997), Polska (13.11.1998), Litwa (12.11.2003), Dania (16.11.2004), Łotwa (23.12.2004) i Estonia (26.08.2005). Zob. D.R. Bugajski, *Prawa żeglugowe okrętu w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009.

² Nawet państwa, które nie ratyfikowały konwencji, ani jej nie podpisały, wskazują na tę umowę jako na kodyfikację zwyczajowego prawa morza (Stany Zjednoczone i Turcja). O znaczeniu traktatu w prawie międzynarodowym decyduje nie tylko liczba ratyfikacji, ale również ogromny przestrzenny zakres zastosowania, obejmujący wszystkie wody morskie stanowiące 2/3 powierzchni Ziemi, i równie rozległy zakres przedmiotowy, obejmujący różnorodne zagadnienia związane z morzem, takie jak polityczny podział i status prawny obszarów morskich, kwestie komunikacyjne, ochrony środowiska, ochrony i eksploatacji zasobów naturalnych, badania naukowe, współpraca techniczna, rozwiązywanie sporów oraz szeroko rozumiane bezpieczeństwo. W rezultacie konwencja ta odgrywa współcześnie wielką rolę w stosunkach międzynarodowych, wpływając wyraźnie na treści, wartości oraz formę powszechnych, regionalnych i dwustronnych umów międzynarodowych oraz prawo krajowe, które kierują się jej literą. W pełni uzasadnione jest zatem określenie konwencji jako „konstytucji mórz”, która stała się „(...) pierwszym wyrazem fundamentalnych przemian w rozumieniu istoty bezpieczeństwa obejmującego nie tylko kwestie natury militarnej na obszarze dwóch trzecich globu ziemskiego”. Tak duży zasięg i rola w połączeniu z faktem, że konwencja była przede wszystkim kodyfikacją prawa morza, a jej normy pozostają równolegle powszechnie obowiązującymi normami zwyczajowymi (J. Symonides, *Nowe prawo morza*, Warszawa 1986, s. 415–420), pozwalają ją traktować jako podstawowe źródło identyfikacji norm opisujących prawa żeglugowe i wolności komunikacyjne. Ponadto nawet w części, w której KoPM jest wyrazem „postępowego rozwoju prawa morza”, przyjęte rozwiązania w przeważającej liczbie, zyskując szeroką aprobatę międzynarodową, zapoczątkowały nowe normy zwyczajowe. L. Łukaszyk, *Aktualne problemy prawa morza*, Warszawa 1991, s. 16.

³ Za jeden z wielu przykładów może posłużyć ustanowiona przez Syrię 41-milowa strefa bezpieczeństwa i 35-milowe morze terytorialne, z których państwo to się wycofało w 2003 r. Na mocy ustawy z listopada 2003 r. o granicach wód wewnętrznych i morza terytorialnego (*Act of Internal Waters and Territorial Sea Limits in the Syrian Arab Republic, Law No. 28, of 19 November 2003*) przyjęto 12-milowe morze terytorialne, zachowując wymóg uzyskiwania zgody na przejście przez to morze okrętów i statków z napędem jądrowym, [w:] *Maritime Claims Reference Manual*, Under Secretary of Defense for Policy 2005, DoD 2005.1-W, s. 595–596.

1. ROLA SIŁ MORSKICH W ZACHOWANIU PRAW I WOLNOŚCI KOMUNIKACYJNYCH NA MORZU

Kwestia ograniczania w praktyce praw żeglugowych i wolności komunikacyjnych jest prawie niedostrzegana przez współczesny świat, zajęty swoimi wielkimi problemami. Wydaje się, że na straży praw i wolności komunikacyjnych stoją jedynie osamotnione Stany Zjednoczone (*Freedom of Navigation Program* – FON), czasem wspierane przez inne pojedyncze państwa (przede wszystkim rozwinięte, takie jak Wielka Brytania, Francja, Japonia, Turcja) w wypadku, gdy bezpośrednio są zagrożone ich narodowe interesy. Niewielką rolę w przeciwdziałaniu stopniowej erozji praw i wolności komunikacyjnych odgrywa międzynarodowe sądownictwo (Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza, trybunały arbitrażowe). Jest to jednak rola ograniczona ze względu na brak jurysdykcji przymusowej tych sądów.

Program amerykański wymierzony jest w **nadmierne roszczenia morskie** (*excessive maritime claims*), które w sposób sprzeczny z prawem międzynarodowym prowadzą do włączenia w skład wód terytorialnych i obszarów podlegających jurysdykcji państwa kolejnych wód, co ogranicza zakres przestrzenny praw i wolności komunikacyjnych (roszczenia terytorialne). Najczęściej nadmierne **roszczenia terytorialne** są realizowane poprzez sprzeczne z prawem morza wyznaczenie linii podstawowych, od których mierzone są zewnętrzne granice wszystkich obszarów morskich. W dużo większym zakresie prawom żeglugowym i wolnościom komunikacyjnym zagrażają nadmierne **roszczenia funkcjonalne** w istniejących obszarach morskich (roszczenia uprawnień, dla których brakuje podstaw w prawie morza).

Jeśli morskie roszczenia terytorialne i funkcjonalne nie naruszają wprost praw innych państw, ponieważ na przykład dotyczą morza pełnego, to pozostają z reguły niezauważone przez społeczność międzynarodową. Bierność, brak protestów i działań dyplomatycznych⁴ umacnia i utrwala faktyczne posiadanie państw nadbrzeżnych, sprzeczne z prawem międzynarodowym⁵.

⁴ Na temat znaczenia protestu w prawie morza: D.P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, red. I.A. Shearer, Oxford 1982, s. 38–44.

⁵ W tej sytuacji trudno zatem przewidzieć, jak długo prawa żeglugowe zostaną utrzymane w obecnym kształcie. Jedną z prób znalezienia odpowiedzi na to pytanie podjęto w 2006 r., kiedy w ramach *Legal Experts' Workshop on the Future Global Legal Order* 42 ekspertom, w tym 10 spoza Stanów Zjednoczonych, zadano następujące pytanie: czy reżim nieszkodliwego przepływu, przejścia tranzytowego i przejścia archipelagowym szlakiem morskim pozostaną niezmienione do 2020 r.? 62% ankietowanych specjalistów uznało, że nieszkodliwy przepływ pozostanie do tego czasu niezmieniony, 59% odpowiedziało tak w przypadku przejścia tranzytowego i tylko 49% w przypadku przejścia archipelagowym szlakiem morskim. Widoczną prawidłowością jest tu uznanie za najtrwalsze tego prawa, które ma najdłuższą historię i najszerszy zakres zastosowania (nieszkodliwego przepływu) oraz uznanie za najmniej trwałe przejścia archipelagowym szlakiem morskim, którego historia jest najkrótsza, zakres

Stany Zjednoczone, dysponując ogromnym potencjałem morskim i możliwościami dyplomatycznymi, konsekwentnie i z wielkim rozmachem prowadzą działania przeciwko nadmiernym roszczeniom morskim. W ramach *Freedom of Navigation Program*⁶ prowadzone są od 1979 r. – wspólnie przez departamenty stanu i obrony – działania prawne, dyplomatyczne i operacyjne marynarki wojennej. **Działania prawne** polegają na identyfikacji i analizie roszczeń, a nawet na świadczeniu pomocy szczególnie państwu rozwijającym się, które czasem nie są w stanie podołać problemom prawnym i technicznym związanym z delimitacją obszarów morskich⁷. **Działania dyplomatyczne** obejmują głównie, często wielokrotnie powtarzane, protesty dyplomatyczne przeciwko nadmiernym roszczeniom. W latach 1948–1992 Stany Zjednoczone złożyły ponad 140 takich formalnych protestów, w tym 110 w okresie 1979–1992 w ramach programu FON⁸.

Jak mało środki dyplomatyczne bywają skuteczne, wskazuje przykład protestu przeciwko wymogowi uzyskania zgody na przejście obcego okrętu przez polskie morze terytorialne, przedstawionego przez Amerykanów w 1989 r. Polska wydała w 1992 r. nową regulację dotyczącą nieszkodliwego przepływu obcych okrętów, ale zachowała w niej oprotestowany wymóg zgody na żeglugę okrętów. Zgodne z prawem morza rozwiązanie w zakresie przepływu okrętów przyjęto dopiero prawie 20 lat później – w 2008 r. – w kolejnym rozporządzeniu⁹, ale nadal nie zmieniono w tym zakresie dokumentów operacyjnych marynarki wojennej¹⁰. Nie jest to oczywiście skutek jakiegoś przemyślanego stanowiska strony polskiej, a jedynie rezultat bezwładności i małej sprawności biurokracji wojskowej. Pomimo utrzymywania przez Polskę sprzecznych z prawem morza rozwiązań przez tak długi czas Stany Zjednoczone nie powtarzały protestów dyplomatycznych ani nie prowadziły innych działań.

Większą skuteczność zapewnia przeprowadzenie jednocześnie z działaniami prawnymi i dyplomatycznymi **działań operacyjnych** polegających na korzystaniu z praw, których odmawia państwo nadbrzeżne (odpowiednio do roszczeń

zastosowania najmniejszy, a praktyka państw najuboższa. C.H. Allen, *Legal Experts' Workshop on the Future Global Legal Order. Moderator's Report*, Naval War College Review 2007, t. 60, nr 4, s. 82.

⁶ Program został uruchomiony przez administrację prezydenta Stanów Zjednoczonych J. Cartera w 1979 r. w celu przeciwstawienia się nadmiernym roszczeniom morskim.

⁷ Przykładem jest propozycja korekty systemu archipelagowych linii podstawowych Republiki Zielonego Przylądka, tak by spełniały wymogi KoPM.

⁸ *United States Responses to Excessive National Maritime Claims, Limits in the Seas 1992*, US DoS, No. 112, s. 6.

⁹ Rozporządzenie MON z 27.05.2008 r. w sprawie przepływu okrętów wojennych obcych państw przez polskie morze terytorialne oraz warunków wejścia tych okrętów na polskie morskie wody wewnętrzne (Dz.U., Nr 131, poz. 834).

¹⁰ Na przykład w instrukcji o działalności operacyjnej używany jest termin „naruszyciel morza terytorialnego” na oznaczenie obcego okrętu, który wszedł na polskie morze terytorialne bez zgody ministra obrony narodowej. *Instrukcja o działalności operacyjnej Marynarki Wojennej*, DMW, Gdynia 1998.

i obszaru morskiego żegluga albo przelot). Działania te były prowadzone bardzo intensywnie przez okręty i statki powietrzne marynarki wojennej Stanów Zjednoczonych (30–40 rocznie) przeciwko roszczeniom ponad 35 państw. Od końca XX wieku ograniczono liczbę działań operacyjnych do około 20 rocznie¹¹. Do najgłośniejszych należą działania w ramach operacji przeciw Libii (roszczenia do wód historycznych, obejmujących Zatokę Wielką Syrta) w 1986 r., a także przeciw roszczeniom ZSRS w 1988 r. na Morzu Czarnym, które zakończyły się zderzeniem okrętów obu państw (tzw. *bumping incident*)¹².

W świetle powyższego, pomimo że Stany Zjednoczone nie ratyfikowały jeszcze KoPM¹³, paradoksalnie stały się głównym jej obrońcą (np. rządowy *Freedom of Navigation Programme*) i „beneficjentem” jej postanowień (szczególnie marynarka wojenna). Według ostatnich informacji w Waszyngtonie dostrzega się znaczenie konwencji jako instrumentu kształtującego ład na morzach i najprawdopodobniej już wkrótce konwencja zostanie ratyfikowana.

Poza Stanami Zjednoczonymi działania dyplomatyczne i operacyjne przeciwko nadmiernym roszczeniom morskim prowadzi także wiele innych państw, chociaż na odpowiednio mniejszą skalę. Przykładem są działania operacyjne Turcji (przeloty) przeciwko roszczeniu Grecji do niemającego żadnych podstaw w prawie międzynarodowym „10-milowego morza terytorialnego dla kontroli żeglugi powietrznej”¹⁴ przy jednoczesnym utrzymywaniu na Morzu Egejskim 6-milowego morza terytorialnego¹⁵ przez to państwo. Podobne działania prowadziły Stany Zjednoczone, a Wielka Brytania zgłosiła protest przeciw wymienionym regulacjom greckim.

Jak już wskazano, zjawisko erozji praw i wolności komunikacyjnych poprzez nadmierne roszczenia morskie dotyka w pierwszej kolejności statki „o specjalnej charakterystyce”¹⁶ i okręty. Te ostatnie realizują jednak nie tylko politykę państwa bandery na morzach, lecz także służą całej społeczności międzynarodowej poprzez zapewnianie bezpieczeństwa wielkich arterii morskich, a tym samym swobody światowej wymiany towarowej. Ochrona morskich szla-

¹¹ R.J. Grunwalt, *Freedom of Navigation in the Post-Cold War Era*, [w:], *Navigational Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*, red. D.R. Rothwell, S. Bateman, The Hague/ London/ Boston 2000, s. 18.

¹² D.R. Bugajski, *Prawa żeglugowe...*, op. cit., s. 126–133; *idem*, *Wolność żeglugi*, Przegląd Morski 2009, nr 9, s. 10–15.

¹³ Stany Zjednoczone aktywnie uczestniczyły w pracach przygotowawczych, ale później odmówiły ratyfikacji, mając wątpliwości odnośnie do rozwiązań części XI konwencji (Obszar).

¹⁴ Strefa ustanowiona na podstawie dekretu z 31.09.1931 r. (*Decree to define the extent of the territorial waters for the purposes of aviation and the control thereof*, No. 6/18). Wielka Brytania zgłosiła protest przeciw temu rozwiązaniu w 1940 r. Turcja także zgłosiła protest i rozpoczęła prowadzenie regularnych działań operacyjnych (przeloty) w strefie między 6 a 10 milą dopiero po 1974 r. Stany Zjednoczone również wielokrotnie protestowały przeciw takiemu rozwiązaniu (1983, 1984, 1985) i przeprowadziły równoległe działania operacyjne (przeloty).

¹⁵ Na temat roszczeń Grecji zob. W. Góralczyk, *Szerokość morza terytorialnego i jego delimitacja*, Warszawa 1964, s. 23–24.

¹⁶ Zob. J. Symonides, *Nowe prawo...*, op. cit., s. 92–94.

ków handlowych jest przecież podstawowym zadaniem floty wojennej zarówno podczas pokoju, jak i konfliktu zbrojnego¹⁷. Do realizacji tych zadań niezbędne jest utrzymanie wystarczającego zakresu wolności komunikacyjnych w wyłącznych strefach ekonomicznych, w których – głównie pod pretekstem ekologicznym – bywają ograniczane, oraz praw żeglugowych na wodach terytorialnych.

Międzynarodowe prawo morza poprzez instytucje **prawa nieszkodliwego przepływu** (*right of innocent passage*)¹⁸, **prawa przejścia tranzytowego** (*right of transit passage*)¹⁹ przez cieśniny morskie używane w żegludze międzynarodowej i **prawa do przejścia archipelagowym szlakiem morskim** (*right of archipelagic sea lanes passage*)²⁰ określa zasady przepływu i pobytu statków morskich obcej bandery, w tym okrętów, na wodach terytorialnych (wodach wewnętrznych, morzu terytorialnym i wodach archipelagowych).

Korzystające z tych instytucji okręty nie tylko funkcjonują na morzu jako w dużym stopniu samodzielne organy zewnętrzne państwa bandery, realizujące jego politykę zagraniczną, ale również mają uprawnienia władcze w stosunku do wszystkich statków, niezależnie od ich bandery w związku ze zwalczaniem piractwa (jurysdykcja uniwersalna), terroryzmu, niewolnictwa, nielegalnego nadawania audycji radiowych czy też braku przynależności państwowej statków. Wykonując wskazane uprawnienia, działają także poza terytoriami państwowymi na morzu pełnym jako „organy społeczności międzynarodowej”, w której imieniu i interesie zapewniają nie tylko bezpieczeństwo żeglugi, ale przede wszystkim szeroko rozumiane bezpieczeństwo międzynarodowe. Jednak do pełnienia funkcji określonych przez wielowiekową historię, zwyczaj i prawo międzynarodowe okręty potrzebują możliwie dużego zakresu „wolności żeglugi” i swobody operacyjnej, zwłaszcza w cieśninach, kanałach morskich i ważnych dla bezpieczeństwa światowego akwenach przybrzeżnych. Nie dziwi zatem ogromne zainteresowanie problemem głównie w państwach o dużym potencjale militarnym na morzu, wśród których w pierwszej kolejności należy wymienić Stany Zjednoczone.

¹⁷ Wojna morska, w odróżnieniu od wojny lądowej, jest przede wszystkim wojną ekonomiczną, której głównym celem jest przerwanie komunikacji nieprzyjaciela i obrona własnych morskich szlaków handlowych (*sea lanes of commerce*, SLOCs). Zob. *Ocean governance: sustainable development of the Seas*, red. P.B. Payoyo, Tokyo/ New York/ Paris 1994, s. 297.

¹⁸ Zob. D.R. Bugajski, *Prawa żeglugowe okrętu ...*, *op.cit.*, s. 103–150.

¹⁹ Zob. A. Mayama, *The Influence of the Straits Transit Regime on the Law of Neutrality At Sea*, *Ocean Development and International Law* 1995, vol. 26, no. 1, s. 1–30; D.R. Bugajski, *Prawa żeglugowe okrętu ...*, *op.cit.*, s. 151–182.

²⁰ Zob. D.R. Bugajski, *Prawa żeglugowe okrętu ...*, *op.cit.*, s. 183–191.

2. PRAWA I WOLNOŚCI KOMUNIKACYJNE ORAZ WOLNOŚCI OPERACYJNE W DZIAŁALNOŚCI WOJSKOWEJ NA MORZU

2.1. PODZIAŁ OBSZARÓW MORSKICH ZE WZGLĘDÓW KOMUNIKACYJNYCH I OPERACYJNYCH

Biorąc pod uwagę status prawny wód morskich, można w zasadzie wyróżnić dwie ich grupy. Pierwsza z nich to wody terytorialne (*territorial waters*), które obejmują wody wewnętrzne, wody archipelagowe i morze terytorialne. Druga grupa to wody międzynarodowe (*international waters*), do których zalicza się wody i obszary międzynarodowe ze szczególnymi prawami państwa nadbrzeżnego (strefa przyległa, wyłączna strefa ekonomiczna, szelf kontynentalny) oraz wody i obszary międzynarodowe bez szczególnych praw państwa nadbrzeżnego, które są traktowane jako *res communis* (morze pełne poza granicami wyłącznych stref ekonomicznych i Obszar). W artykule zastosowano termin „wody terytorialne”²¹ dla łącznego określenia obszarów morskich podlegających suwerenności państwa nadbrzeżnego, za czym przemawia również istniejąca praktyka w języku angielskim, która rozróżnia w ten sam sposób *territorial sea* (morze terytorialne) i *territorial waters* (wody terytorialne)²². W związku z tym, że szelf kontynentalny i Obszar²³ to dno morskie wraz z podziemiem, niemające znaczenia komunikacyjnego i operacyjnego, podobnie jak strefa przyległa przestrzenie mieszczące się w wyłącznej strefie ekonomicznej, zostaną w dalszych rozważaniach pominięte.

Uzupełnieniem powyższej klasyfikacji jest międzynarodowy status Antarktyki położonej na południe od 60 równoleżnika, który w przewidywalnej przyszłości może zostać przekształcony w *res communis*²⁴. Dotychczasowy status tego regionu polarnego został ukształtowany wraz z podpisaniem Układu w sprawie Antarktyki w 1959 r. (*Antarctic Treaty*)²⁵.

Prawa żeglugowe (nieszkodliwy przepływ, przejście tranzytowe i przejście archipelagowym szlakiem morskim) dotyczą wód terytorialnych (*territorial*

²¹ Zob. J. Symonides, *Nowe prawo ...*, *op.cit.*, s. 45; W. Góralczyk, *Szerokość morza...*, *op. cit.*, s. 13.

²² *UNCLOS. A Commentary*, red. S.N. Nandan, S. Rosenne, vol. II, Dordrecht, Boston, London 1993, s. 56.

²³ D.R. Bugajski, *Międzynarodowe organizacje morskie*, Gdynia 2009, s. 100–102.

²⁴ M.N. Shaw, *op. cit.*, s. 280.

²⁵ Układ w sprawie Antarktyki, podpisany w Waszyngtonie 1.12.1959 r., Polska ratyfikowała w 1961 r. (Dz.U. 1961, Nr 46, poz. 237). Układ zawarty bezterminowo przez wszystkie zainteresowane państwa i uznany przez pozostałą część „społeczności międzynarodowej” stał się trwałą „konstytucją” Antarktyki. Obecnie umowa ta jest ratyfikowana przez 47 państw (styczeń 2009 r.), z których 28 (w tym Polska od 1977 r.) ma status państwa doradczego (*Consultative Party*), uprawniający do pełnego uczestniczenia w posiedzeniach konsultacyjnych (decyzyjnych). Warunkiem wejścia do grona państw konsultacyjnych, oprócz ratyfikacji umowy, jest istotny udział w pracy naukowo-badawczej, jak np. założenie stacji lub wysłanie ekspedycji naukowej.

waters), a wolności komunikacyjne i operacyjne są zapewnione na wodach międzynarodowych (*international waters*) w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej i morza pełnego.

2.2. MORZE PEŁNE

Morze pełne nie podlega suwerennej władzy jakiegokolwiek państwa, nie podlega też zawłaszczeniu i jest otwarte dla wspólnego użytkowania przez wszystkie państwa na zasadzie wolności mórz²⁶. Należy przypomnieć, że przed przyjęciem KoPM (10.12.1982 r.) morze pełne oznaczało morze poza granicami państw (poza morzem terytorialnym). Natomiast w obszarach morskich ze szczególnymi prawami państwa nadbrzeżnego (wyłącznej strefie ekonomicznej), wyłączonych przez KoPM z zakresu pojęcia morza pełnego, z wolności mórz pozostawiono tylko wolności komunikacyjne obejmujące wolność żeglugi, przelotu oraz układania rurociągów i kabli podmorskich.

Zatem z punktu widzenia wolności komunikacyjnych nie ma różnic między obiema grupami wód międzynarodowych (wód ze szczególnymi prawami państw nadbrzeżnych i bez tych praw), pomimo że pod rządami KoPM nie można ich łącznie określić tradycyjnym mianem morza pełnego. Ponad wszystkimi wymienionymi kategoriami wód międzynarodowych, na zewnątrz od płaszczyzny granicy państwowej, znajduje się międzynarodowa przestrzeń powietrzna do zwyczajowo przyjętej wysokości 80–100 km, ponad którą zaczyna się przestrzeń kosmiczna. W międzynarodowej przestrzeni powietrznej panuje wolność żeglugi powietrznej.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 KoPM morze pełne jest otwarte dla wszystkich państw, zarówno nadbrzeżnych, jak i śródlądowych. Korzystanie z tych wolności odbywa się zgodnie „z warunkami określonymi w konwencji i w innych normach prawa międzynarodowego”. Wolności te obejmują między innymi:

- wolność żeglugi,
- wolność przelotu,
- wolność układania podmorskich kabli i rurociągów, z uwzględnieniem praw państwa nadbrzeżnego do szelfu kontynentalnego (część VI),
- wolność budowania sztucznych wysp oraz innych instalacji dozwolonych przez prawo międzynarodowe, z uwzględnieniem praw państwa nadbrzeżnego do szelfu kontynentalnego (część VI),
- wolność łowienia, z uwzględnieniem praw państwa nadbrzeżnego do zachowania i gospodarowania żywymi zasobami (rozdział 2, część VII),
- wolność badań naukowych, z uwzględnieniem praw państwa nadbrzeżnego do szelfu kontynentalnego (część VI) i przepisów dotyczących morskich badań naukowych (część XIII).

²⁶ J. Symonides, *Nowe prawo ...*, *op.cit.*, s. 252.

Powyższy przepis nie pozostawia wątpliwości, że wymieniona lista wolności nie jest zamknięta, a tylko przykładowa, co pozostaje w zgodzie z istotą wolności w ogóle. Gdzie zatem należy poszukiwać niewymienionych w art. 87 wolności? Zdanie drugie ustępu 1 odsyła, poza warunkami określonymi w konwencji, do „innych norm prawa międzynarodowego”, a więc przede wszystkim do norm zwyczajowych. Międzynarodowe prawo zwyczajowe, w tym prawo wojny morskiej i prawo neutralności morskiej, określa od wieków między innymi **wolności militarnego użytkowania morza pełnego**, które uzupełniają katalog z art. 87. Wolności te obejmują:

- **wolności komunikacyjne** (wolność żeglugi, przelotu i układania podmorskich kabli i rurociągów)

oraz

- **wolności operacyjne**, do których można zaliczyć prowadzenie przez różnorodne siły morskie i powietrzne ćwiczeń oraz manewrów, zespołowe manewrowanie i kotwiczenie, zbieranie informacji wywiadowczych i rozpoznanie, zaopatrywanie, niebojowe użycie uzbrojenia, umieszczanie instalacji wojskowych w morzu i na jego dnie, pomiary hydrograficzne i inne pokojowe działania militarne²⁷.

Zwyczajowe wolności komunikacyjne w ramach militarnego użytkowania morza pełnego są tożsame z wolnościami potwierdzonymi w KoPM. Natomiast wolności operacyjne, będąc wyłącznie częścią prawa zwyczajowego, są jednocześnie modyfikowane w kolizji z traktatowymi uprawnieniami państw nadbrzeżnych na wodach międzynarodowych podlegających jurysdykcji tych państw. Dotyczy to zwłaszcza wyłącznej strefy ekonomicznej. W pełnym zakresie wolności operacyjne panują na morzu pełnym poza granicami obszarów podlegających jurysdykcji państwowej (wyłącznej strefy ekonomicznej).

2.3. WYŁĄCZNA STREFA EKONOMICZNA

Status prawny wyłącznej strefy ekonomicznej²⁸ obejmuje określone suwerenne prawa państwa nadbrzeżnego, a z drugiej strony pełen katalog wolności komunikacyjnych (wolność żeglugi i przelotu oraz wolność układania podmorskich kabli i rurociągów, z uwzględnieniem praw państwa nadbrzeżnego do

²⁷ Ch. E. Pirtle, *Military Uses of Ocean Space and the Law of the Sea in the New Millennium*, *Ocean Development and International Law* 2000, Vol. 31, No. 1, s. 8; S. Mahmoudi, *Foreign Military Activities in the Swedish Economic Zone*, *The International Journal of Marine and Coastal Law* 1996, vol. 11, no. 3, s. 374–378.

²⁸ Instytucja wyłącznej strefy ekonomicznej została po raz pierwszy ukształtowana w KoPM (art. 55–75, część V). Powszechnie zastosowanie w praktyce państw oraz wydawane opinie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości nie pozostawiają wątpliwości, że koncepcja strefy ekonomicznej stała się szybko również częścią prawa zwyczajowego. *Continental Shelf case (Tunisia v. Libyan Arab Jamahiriya)*, *Judgment of February 24, 1982*, ICJ Reports p. 18, s. 100; *Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area case (Canada v. United States)*, *Judgment of October 12, 1984*, ICJ Reports p. 246, s. 94.

szelfu kontynentalnego) tożsamy z wolnościami panującymi na morzu pełnym poza jej granicami (art. 58 ust. 1). Wyłączna strefa ekonomiczna obejmuje wody *sui generis*, o statusie innym niż morze terytorialne i morze pełne, na których poza wolnościami komunikacyjnymi stosuje się odpowiednio przepisy o morzu pełnym zawarte w art. 88–115 KoPM²⁹.

Prawa państwa nadbrzeżnego w wyłącznej strefie ekonomicznej obejmują, z wyłączeniem innych państw (art. 56 KoPM):

- prawa gospodarcze – badania i eksploatacji, ochrony i gospodarowania zasobami naturalnymi zarówno żywymi, jak i nieożywionymi dna morza, jego podziemia oraz pokrywających je wód;
- prawo wznoszenia i użytkowania sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji;
- prawo badań naukowych morza;
- prawo ochrony i zachowania środowiska morskiego.

W art. 58 ust. 1 KoPM określono, że poza wolnościami komunikacyjnymi wszystkie państwa, zarówno nadbrzeżne, jak i śródlądowe, „korzystają w wyłącznej strefie ekonomicznej z innych, zgodnych z prawem międzynarodowym, sposobów korzystania z morza”. Takim „innym sposobem korzystania z morza” jest na przykład pokojowe militarne użytkowanie morza. Wśród przepisów KoPM nie ma też takich, które wyłączałyby istnienie wolności militarnego użytkowania morza w strefie ekonomicznej³⁰.

Rozpatrując wyłączne prawa państwa nadbrzeżnego w strefie ekonomicznej w kolizji ze zwyczajowymi wolnościami militarnego użytkowania morza pełnego, nie uniknie się pytania o zakres wolności w tej strefie. Bezsporne jest, że **wolności komunikacyjne** w ramach militarnego użytkowania morza, zagwarantowane przez prawo zwyczajowe i traktatowe, pozostają w tym samym kształcie w strefie ekonomicznej, co na zewnątrz niej (na morzu pełnym według KoPM)³¹. Opinia ta dotyczy zarówno zakresu przedmiotowego (żegluga i przełot), jak i podmiotowego (wszystkie statki, w tym okręty niezależnie od napędu i uzbrojenia). Sytuacja wygląda odmiennie, jeśli chodzi o **wolności operacyjne**, bowiem państwo nadbrzeżne z jednej strony ma wyłączną jurysdykcję w zakresie wznoszenia i użytkowania instalacji i konstrukcji, badań naukowych i ochrony środowiska, a z drugiej strony wolności operacyjne obejmują między innymi zbieranie informacji, rozpoznanie, umieszczanie instalacji wojskowych i pomiary hydrograficzne. KoPM nie ułatwia znalezienia rozwiązania, ponieważ nie zawiera **definicji działalności wojskowej** ani morskich badań naukowych,

²⁹ Za takim traktowaniem wyłącznej strefy ekonomicznej przemawia zakres funkcjonalnych uprawnień państwa nadbrzeżnego i systematyka (*argumentum a rubrica*) oraz *implicite* treść KoPM.

³⁰ W. Heintschel von Heinegg, *The Legality of Maritime Interception/ Interdiction Operations Within the Framework of Operation Enduring Freedom*, [w:] *International Law and the War on Terror*, red. F.L. Borch, P.S. Wilson, 79 *International Law Studies*, Naval War College Press, Newport 2003, s. 268.

³¹ R. D. Brubaker, *Foreign Military Research in a Coastal State's Maritime Zones – Preliminary Analysis*, Fridtjof Nansen Institute Report 2001, nr 8, s. 45.

ani też pokojowego wykorzystania morza. Pewną sugestią dotyczącą definicji daje analiza prac projektujących art. 298 ust. 1b podczas III KPM 1973–82. Pozwala określić, że „działalność wojskowa obejmuje działalność okrętów i wojskowych statków powietrznych lub rządowych statków morskich i powietrznych pozostających w służbie niehandlowej, których celem jest podniesienie gotowości państwa do wojny”³².

Można zatem przyjąć, że wolności operacyjne w wyłącznej strefie ekonomicznej zostają ograniczone, w takim zakresie, w jakim nie da się ich pogodzić z wyłącznymi prawami państwa nadbrzeżnego. Nie dotyczy to zapewne samego prowadzenia ćwiczeń i manewrów, zespołowego manewrowania i kotwiczenia, zaopatrywania i niebojowego użycia uzbrojenia, które mogą być prowadzone w obcej wyłącznej strefie ekonomicznej z uwzględnieniem praw państwa nadbrzeżnego. Mogą pojawić się wątpliwości dotyczące zakresu innych form działalności wojskowej, takich jak zbieranie informacji, umieszczanie instalacji wojskowych w morzu i na jego dnie, a nawet prowadzenie pomiarów hydrograficznych³³. Określenie precyzyjnych granic wolności operacyjnych wymaga jednak szczegółowych badań.

Nawet jeśli na zakres wolności operacyjnych może współcześnie wpływać rozwój zagadnień odszkodowawczych i międzynarodowego prawa ochrony środowiska, to samo obowiązywanie wolności militarnego użytkowania morza poza morskimi granicami państw, zdaniem autora, nie może zostać zakwestionowane.

2.4. PRZYKŁAD Z MORZA BAŁTYCKIEGO – ROSYJSKA KOMUNIKACJA W ZATOCE FIŃSKIEJ

Finlandia i Estonia w Zatoce Fińskiej ograniczyły swoje roszczenia terytorialne, by zachować „korytarz morza pełnego” (*high seas corridor*) zapewniający niezakłóconą żeglugę statków morskich i powietrznych do i z rosyjskiego Petersburga³⁴. Odpowiednia dwustronna umowa została zawarta z inicjatywy estońskiej w formie wymiany not z 6.04.1993 r. i 4.05.1994 r. (weszła w życie

³² S. Mahmoudi, *Foreign Military...*, op. cit., s. 375.

³³ Brak definicji tych pojęć zapewnia państwom dużą swobodę w regulowaniu warunków prowadzenia badań naukowych i innych form działalności w obrębie ich obszarów morskich. Zob. *Regulations relating to foreign marine scientific research in Norway's internal waters, territorial sea and economic zone and on the continental shelf*, Law of the Sea Bulletin, United Nations, New York 2001, no. 46, s. 64.

³⁴ J.M. Van Dyke, *An Analysis of the Aegean Disputes under International Law*, Ocean Development and International Law 2005, Vol. 36, No. 1, s. 93; *idem*, *The Republic of Korea's Maritime Boundaries*, The International Journal of Marine and Coastal Law 2003, vol. 18, no. 4, s. 520.

30.07.1995 r.)³⁵. Sąsiedzi przez zatokę przewidzieli jednak możliwość jednostronnego rozszerzenia morza terytorialnego, zastrzegając tylko, że taka decyzja będzie wymagała uprzedzenia kontrahenta z wyprzedzeniem co najmniej 12-miesięcznym³⁶.

Postanowienia tej umowy zostały następnie potwierdzone w dwustronnym porozumieniu w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich w Zatoce Fińskiej i w północnej części Morza Bałtyckiego z 18.10.1996 r.³⁷. Znalazło to także wyraz we wcześniejszej fińskiej ustawie o delimitacji wód terytorialnych (wód wewnętrznych i morza terytorialnego) z 18.08.1956 r., zmienionej przez ustawę z 1995 r.³⁸. Również prawo estońskie w ustawie o granicach obszarów morskich z 10.03.1993 r. przewiduje wyjątki, uzasadnione zobowiązaniami wynikającymi z umów dwu- i wielostronnych, od przyjętej jako zasada 12-milowej szerokości morza terytorialnego.

W najważszym miejscu zatoki odległość pomiędzy fińską latarnią Porkkala położoną w grupie szkieców i estońską wyspą Naissaar wynosi tylko 17,5 mili morskiej³⁹, a utrzymany przez oba państwa pas wód międzynarodowych ma 6 mil morskich szerokości (po trzy mile od linii środkowej)⁴⁰. Ewentualne roz-

³⁵ *The Embassy of Estonia in Helsinki presents its compliments to the Ministry of Foreign Affairs of Finland and respectfully informs it that the Republic of Estonia intends to increase the width of its territorial waters by 12 nautical miles by 9 April 1993. The outer boundary of Estonian territorial waters would then extend at certain points to the centre line of the Gulf of Finland. If Finland were also to extend its own territorial waters by 12 nautical miles, the international channel in the Gulf of Finland would be completely closed. In order to maintain free passage through the Gulf of Finland, the Republic of Estonia is prepared to limit the width of its territorial waters in the Gulf of Finland so that it extends no closer than 3 nautical miles from the centre line. This is presuming that Finland, for its part, is prepared to limit the width of its own territorial waters correspondingly.* Nota Ambasady Estonii w Helsinkach do Ministra Spraw Zagranicznych Finlandii z 6.04.1993 r. Tekst na: www.un.org/Depts/los.

³⁶ *If the Republic of Estonia decides at a later stage to depart from the aforementioned and expand its territorial waters in the Gulf of Finland, it will inform Finland no less than 12 months in advance. This is presuming that Finland is also prepared correspondingly to inform Estonia of any possible expansion of territorial waters.* Nota Ambasady Estonii w Helsinkach do Ministra Spraw Zagranicznych Finlandii z 6.04.1993 r. Tekst na: www.un.org/Depts/los.

³⁷ *Agreement between the Republic of Finland and the Republic of Estonia on the Boundary of the Maritime Zones in the Gulf of Finland and the Northern Baltic Sea of 18 October 1996*, *The International Journal of Marine and Coastal Law* 1997, vol. 12, no. 3, s. 375–376.

³⁸ Zmieniony §5a ustawy stanowi: *In the Gulf of Finland, the outer limits of the territorial sea shall consist of a line which runs at a distance of at least three nautical miles from the median line and every point of which is located north of channels customarily used for international navigation.* Tekst na: www.un.org/Depts/los.

³⁹ Jest to miejsce bardzo intensywnie wykorzystywane w żegludze głównie wschód–zachód, ale także liniowej Helsinki–Talinn oraz turystycznej w miesiącach letnich. W związku z tym Międzynarodowa Organizacja Morska ustanowiła w Zatoce Fińskiej system ruchu statków (*Traffic Separation Scheme, TSS Off Porkkala Lighthouse*) na wodach międzynarodowych i obowiązkowy system meldunkowy (*mandatory ship reporting system*) dla pewnych kategorii statków (od 1.07.2004 r.).

⁴⁰ Morze terytorialne obu państw w przestrzeni pomiędzy latarnią Porkkala a estońską wyspą Naissaar ma zatem wyjątkowo szerokość tylko 6 mil morskich rozdzielonych 6-milowym pasem wód międzynarodowych.

szerzenie morza terytorialnego do linii środkowej na Zatoce Fińskiej przez oba państwa sprawiłoby, że Petersburg i inne rosyjskie porty zatoki mogłyby się znaleźć w sytuacji porównywalnej do położenia Elbląga. Rozszerzenie zmieniłoby bowiem zakres praw komunikacyjnych w tym przejściu z wolności komunikacyjnych bądź na niezawieszalne prawo nieszkodliwego przepływu, jeśli na wschód od linii Porkkala–Naissaar nie zostanie zachowany żaden obszar wyłącznej strefy ekonomicznej (cieśnina ślepego zaułka), bądź na prawo przejścia tranzytowego, jeśli na wschodzie zatoki zostanie zachowany choćby niewielki obszar wyłącznej strefy ekonomicznej (cieśnina z prawem przejścia tranzytowego). W pierwszym przypadku oznacza to, że do Petersburga żegluga mogłaby się odbywać dokładnie na tych zasadach, które mają zastosowanie do Cieśniny Pilawskiej (w cieśninie ślepego zaułka). Gdyby zaś na wschód od linii Porkkala–Naissaar został zachowany nawet mały obszar wyłącznej strefy ekonomicznej, w „cieśninie” powinno obowiązywać prawo przejścia tranzytowego. Zatem żegluga w korytarzu Zatoki Fińskiej może się teoretycznie odbywać nawet według trzech różnych reżimów żeglugi: według obecnych zasad wolności komunikacyjnych, według zasad przejścia tranzytowego i według zasad niezawieszalnego nieszkodliwego przepływu. W związku z ukształtowaniem geograficznym zatoki każdy z tych wariantów jest możliwy, a rozstrzygające znaczenie będzie miało wyznaczenie granic morza terytorialnego przez państwa nadbrzeżne.

W wypadku zastosowania proponowanego rozwiązania (ustanowienia granicy wzdłuż linii środkowej), pomimo likwidacji jedyne go korytarza międzynarodowej przestrzeni powietrznej łączącej Federację Rosyjską z półnklawą królewską, Rosjanie zachowaliby prawo przelotu w „cieśninie”, ale utraciliby prawo do położenia jakiegokolwiek rurociągu na obcym morzu terytorialnym bez zgody państwa nadbrzeżnego. Status wód zmieniłby się z międzynarodowych wód wyłącznej strefy ekonomicznej na morze terytorialne z pełną suwerennością państwa, ograniczoną jedynie prawem nieszkodliwego przepływu (żegluga), albo w omawianym przypadku cieśnin używanych w żegludzie międzynarodowej, ograniczoną także istnieniem prawa przejścia tranzytowego (żegluga i przelot)⁴¹.

⁴¹ Można tu wskazać na pewne podobieństwo do sprawy żeglugi międzynarodowej i polskiej w Cieśninie Pilawskiej. W wypadku zachowania „korytarza morza pełnego” państwa dobrowolnie rezygnują z rozszerzenia swojego terytorium w interesie żeglugi międzynarodowej. Natomiast rozwiązanie problemu żeglugi w Cieśninie Pilawskiej w zasadzie nie wymaga żadnego samoograniczenia terytorialnego ze strony Federacji Rosyjskiej, a tylko woli politycznej. Także podnoszony przez Rosjan argument o zagrożeniu bezpieczeństwa regionu Królewca w wypadku szerszego otwarcia na żeglugę międzynarodową nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia, bowiem konwencja o prawie morza nakłada na statki korzystające z prawa nieszkodliwego przepływu takie wymogi, których stosowanie zapewnia według *opinio iuris* w pełni prawa państwa nadbrzeżnego i cieśninowego. Zob. też: Z. Knypl, *Prawo nieszkodliwego przepływu okrętów wojennych przez morze terytorialne*, Prawo Morskie 1986, t. I; A. Straburzyński, *Zasięg i zakres prawa nieszkodliwego przepływu*, Prawo Morskie 1998, t. X; A. Makowski, *Działalność wojskowa na morzu terytorialnym w świetle konwencji o prawie morza*

Z punktu widzenia tylko żeglugi morskiej zmiany te nie mają jednak istotnego znaczenia, bowiem wystarczające jest tu prawo nieszkodliwego przepływu o najwęższym zakresie. Natomiast dla działalności wojskowej i rozwinięcia operacyjnego sił morskich Federacji Rosyjskiej, bazujących w rejonie Petersburga, podział terytorialny, a w konsekwencji zasady żeglugi w Zatoce Fińskiej mają podstawowe znaczenie. W wypadku utrzymania istniejącego terytorialnego status quo zachowane są wolności komunikacyjne i operacyjne z uwzględnieniem praw obu państw nadbrzeżnych w wyłącznej strefie ekonomicznej. Natomiast w sytuacji, gdyby w przejściu Porkkala–Naissaar ustanowiono granicę fińsko-estońską i w konsekwencji wolności komunikacyjne zastąpiono prawem przejścia tranzytowego, dopuszczalna działalność wojskowa państw trzecich mogłaby obejmować jedynie żeglugę, w tym okrętów podwodnych w położeniu podwodnym i przelot wojskowych statków powietrznych w przestrzeni powietrznej nad morzem terytorialnym bez zgody państw nadbrzeżnych. Z kolei w sytuacji, gdyby w przejściu Porkkala–Naissaar ustanowiono granicę estońsko-fińską i wolności komunikacyjne zastąpiono prawem niezawieszalnego nieszkodliwego przepływu, działalność wojskowa mogłaby obejmować tylko żeglugę morską (przejście) przez morze terytorialne według bardzo rygorystycznych zasad (w tym okręty podwodne w położeniu nawodnym). To ostatnie rozwiązanie jest teoretycznie możliwe, ale bardzo mało prawdopodobne. Pozostaje wybór między istniejącym „korytarzem morza pełnego” z wolnościami komunikacyjnymi a potencjalnie prawem przejścia tranzytowego w wypadku ustanowienia granicy estońsko-fińskiej.

Kwestia korytarza w Zatoce Fińskiej została podniesiona w polityce międzynarodowej przy okazji rosyjsko-niemieckiego projektu gazociągu z Wyborga do Greifswaldu. Zwłaszcza w Estonii rozważano jednostronne wypowiedzenie umowy i rozszerzenie morza terytorialnego do linii środkowej, co mogłoby wywołać taką samą decyzję po stronie fińskiej⁴². Podobne korytarze morza pełnego z wolnościami komunikacyjnymi państwa nadbrzeżne utrzymały w trzech innych miejscach na Morzu Bałtyckim (w Bornholmshacie, Kattegacie oraz w pasie od Rynny Kadet do Zatoki Kilońskiej).

z 1982 roku, *Prawo Morskie* 1999, t. XI; J. Symonides, *Prawo nieszkodliwego przepływu statków i okrętów*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 1985, nr 3 (155).

⁴² F. Kazin, *Globalna strategia Gazpromu a narodowe interesy Rosji*, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2006, nr 1 (29), s. 95; T. Romanova, *Struggle Around the North-European Gas Pipeline: A Review of the Argument Voiced Against the Project*, *Stosunki Międzynarodowe – International Relations* 2006, nr 1–2 (t. 33), s. 195–196.

3. PRAWA I WOLNOŚCI KOMUNIKACYJNE PODCZAS KONFLIKTU ZBROJNEGO

Konwencje genewskie prawa morza z 1958 r.⁴³ oraz KoPM zawierają klauzule dotyczące wykorzystania morza zgodnie z zasadami tych konwencji oraz z zasadami zawartymi „w innych normach prawa międzynarodowego”. Wymienić tu trzeba przede wszystkim art. 87 ust. 1 KoPM⁴⁴, art. 1 ust. 2 konwencji genewskiej o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 1958 r.⁴⁵ oraz art. 2 konwencji genewskiej o morzu pełnym z 1958 r.⁴⁶ Nie tylko w nauce prawa międzynarodowego, ale także w opinii Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ (*International Law Commission*)⁴⁷ i innych wyspecjalizowanych instytucji międzynarodowych istnieje zgoda, że klauzula „innych norm” odnosi się między innymi do prawa konfliktów zbrojnych⁴⁸. Pozorna sprzeczność pojawia się, gdy zestawia się tę normę z art. 88 KoPM, który zastrzega wykorzystanie morza pełnego „wyłącznie do celów pokojowych”. Sprzeczność ta znika, jeśli uświadomić sobie, że ten ostatni zapis nie oznacza ograniczenia lub wyłączenia działalności wojskowej na morzu pełnym, a jest przede wszystkim konsekwencją zakazu użycia siły i groźby użycia siły w stosunkach międzynarodowych zgodnie z art. 2 ust. 4 Karty NZ⁴⁹. Potwierdzenie *explicite* znajduje się w art. 301 konwencji, który stanowi, że państwa, wykonując swoje prawa i obowiązki, „powstrzymują się od groźby użycia siły lub użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej innego państwa, lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z zasadami prawa międzynarodowego zawartymi w Karcie Narodów Zjednoczonych⁵⁰”. Warto przypomnieć, że użyty w układzie w sprawie Antarktyki z 1959 r. termin „wykorzystanie w celach pokojowych” oznacza demilitaryzację i neutralizację⁵¹, a zatem w praktyce niemal całkowity

⁴³ Przyjęte w Genewie 29.04.1958 r.: konwencja o morzu pełnym (Dz.U. z 1963 r., Nr 33, poz. 187), konwencja o szelfie kontynentalnym (Dz.U. z 1964 r., Nr 28, poz. 179), konwencja o morzu terytorialnym i strefie przyległej (nieratyfikowana) oraz konwencja o rybołówstwie i ochronie żywych zasobów morza pełnego (nieratyfikowana).

⁴⁴ Art. 87 ust. 1 zdanie 2: „Korzystanie z wolności morza pełnego odbywa się zgodnie z warunkami określonymi w niniejszej konwencji i w innych normach prawa międzynarodowego”.

⁴⁵ *This sovereignty is exercised subject to the provisions of these articles and to other rules of international law.*

⁴⁶ „Korzystanie z wolności morza pełnego odbywa się na warunkach określonych w niniejszych artykułach i w innych normach prawa międzynarodowego”.

⁴⁷ www.un.org/law/ilc/index.htm

⁴⁸ G.K. Walker, *Oceans Law, the Maritime Environment, and Law of Naval Warfare, Protection of the Environment during Armed Conflict*, 69 *International Law Studies*, Newport 1996, s. 190.

⁴⁹ J. Symonides, *Nowe prawo ...*, *op.cit.*, s. 267–268.

⁵⁰ *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, International Institute of Humanitarian Law, Cambridge 1995, s. 82 (§10.6) i s. 110–111 (§36.1).

⁵¹ Demilitaryzacja (przestrzenna lub terytorialna) oznacza umowny obowiązek likwidacji, zakaz budowy oraz utrzymywania w przyszłości wszelkich (demilitaryzacja całkowita) lub oznaczonych (demilitaryzacja częściowa) obiektów wojskowych, środków walki i sił zbrojnych na określonym

zakaz działalności wojskowej. W literaturze zastrzeżenie KoPM dotyczące wykorzystania morza pełnego do celów pokojowych jest interpretowane odmiennie niż zastrzeżenie w układzie – jako zakaz groźby użycia siły lub użycia siły albo – odwracając – jako zezwolenie na wszelkie nieagresywne działania wojskowe na morzu pełnym⁵².

Zastosowanie norm KoPM wykracza również współcześnie poza czas pokoju. Daje także możliwość przewidzenia zachowań państw w czasie kryzysów i konfliktów międzynarodowych⁵³. W jaki sposób? Wystarczy przypomnieć prawo neutralności⁵⁴, zasięg przestrzenny neutralnego terytorium, a także prawa przejścia przez morskie terytorium państwa neutralnego. KoPM, określając maksymalną szerokość morza terytorialnego na 12 mil morskich, tworzy neutralny pas morza pomiędzy działaniami zbrojnymi stron a neutralnym terytorium lądowym. Również siłom stron konfliktu konwencja zapewnia na wodach neutralnych prawo nieszkodliwego przepływu, prawo przejścia tranzytowego przez cieśniny morskie używane w żegludze międzynarodowej i prawo przejścia archipelagowym szlakiem morskim. Należy uzupełnić, że z prawa nieszkodliwego przepływu mogą korzystać na wodach neutralnych okręty stron konfliktu w pełnym zakresie, a zatem z przejścia trawersowego (prostego), bez wchodzenia na wody wewnętrzne, ale także z przepływu wejściowego i wyjściowego związanego z żeglugą na wody wewnętrzne i z wód wewnętrznych. Takie rozwiązanie zapewnia nie tylko KoPM, ale przede wszystkim prawo wojenne⁵⁵. Już w XIII konwencji haskiej z 1907 r., która stanowiła kodyfikację ówczesnego prawa zwyczajowego, dopuszczono pobyt okrętów stron wojujących w portach lub na redach państw neutralnych. Główne ograniczenia dotyczące postoju w porcie neutralnym i na wodach neutralnych dotyczą czasu (nie dłużej niż 24 godziny, chyba że okręt jest uszkodzony, albo pogoda uniemożliwia dalszą podróż) oraz liczby okrętów jednej strony wojującej, która nie może

terytorium. Rozpowszechnioną szczególną formą demilitaryzacji jest denuklearyzacja, która jest jednocześnie przykładem demilitaryzacji częściowej. Zob. D.R. Bugajski, *Demilitaryzacja i neutralizacja przestrzenna w prawie i praktyce międzynarodowej*, *Stosunki Międzynarodowe – International Relations* 2006, nr 3–4 (t. 34), s. 9–32.

⁵² *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A Commentary*, red. M.H. Nordquist, S.N. Nandan, S. Rosenne, The Dordrecht /Boston /London 1995, vol. III, s. 91; R. Wolf- frum, *Military Activities on the High Seas: What are the Impacts of the U.N. Convention on the Law of the Sea?*, [w:] *The Law of Armed Conflict: Into the Next Millennium*, red. M. Schmitt, L. Green, 71 *International Law Studies* 1998, s. 501; J. Gilas, *Wojskowy aspekt Konwencji Prawa Morza z 1982 roku*, *Prawo Morskie* 2000, t. XIII, s. 65–72.

⁵³ W.L. Schachte, *The Value of the 1982 UN Convention on the Law of the Sea: Preserving Our Freedoms and Protecting the Environment*, *Ocean Development and International Law* 1992, vol. 23, no. 1, s. 65.

⁵⁴ Konwencja dotycząca praw i obowiązków Mocarstw neutralnych w razie wojny morskiej (XIII konwencja haska), Haga, 18.10.1907 r., art. 10: „Neutralność Mocarstwa nie jest naruszona przez zwykłe przejście okrętów wojennych i łupów Stron wojujących przez jego wody terytorialne”, [w:] M. Flemming, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Zbiór dokumentów* (uzupełnienie i red. M. Gąska i E. Mikos-Skuza), Warszawa 2003, s. 190.

⁵⁵ *San Remo Manual*, s. 99–101 (§20 i 21).

być większa niż trzy. Z prawa do schronienia w porcie neutralnym skorzystał na przykład ORP „Orzeł”, wchodząc 15.10.1939 r. do estońskiego Tallina.

Zgodnie z *Podręcznikiem z San Remo* prawa międzynarodowego stosowanego w konfliktach zbrojnych na morzu (dalej *San Remo Manual*)⁵⁶ państwo neutralne (§20) z zachowaniem zasady bezstronności i bez naruszenia swej neutralności może zezwolić na następujące działania okrętów i jednostek pomocniczych stron wojujących na swoich wodach terytorialnych:

- przejście przez morze terytorialne i wody archipelagowe, w tym z wykorzystaniem usług pilota z państwa neutralnego;
- uzupełnienie zapasów żywności, wody i paliwa w ilości wystarczającej do żeglugi do portu bandery;
- naprawa w zakresie niezbędnym do przywrócenia zdolności do żeglugi, ale nie w zakresie przywrócenia lub wzmocnienia zdolności bojowych.

Wojskowe znaczenie praw żeglugowych znakomicie ilustruje przebieg konfliktów zbrojnych ostatnich trzech dekad, po przyjęciu KoPM w 1982 r., które toczyły się z udziałem sił zewnętrznych w rejonie Morza Śródziemnego i Zatoki Perskiej. W pierwszym z nich, w nocy z 14 na 15.04.1986 r. amerykańskie bombowce przeleciały nad morzem terytorialnym Hiszpanii i Maroka w Cieśninie Gibraltarskiej, korzystając z narodowej przestrzeni powietrznej tych państw, w drodze z baz w Wielkiej Brytanii do ataku na Libię (operacja *El Dorado Canyon*)⁵⁷. W owym czasie wody Cieśniny Gibraltarskiej już na całej szerokości stanowiło morze terytorialne bądź Maroka (12-milowe morze terytorialne ustanowione w 1973 r.), bądź Hiszpanii (12-milowe morze terytorialne ustanowione w 1977 r.). Najkrótsza droga powietrzna z baz w Wielkiej Brytanii nad Morze Śródziemne prowadzi oczywiście przez przestrzeń powietrzną nad terytorium lądowym sojuszniczej Francji i Hiszpanii, ale oba państwa odmówiły Amerykanom zgody na przelot. Trasa z angielskich baz w Lakenheath (Suffolk) i Upper Heyford (Oxfordshire) przez Cieśninę Gibraltarską jest o 1200 mil morskich dłuższa niż trasa pierwotnie planowanego lotu nad Francją i niezbędne stało się tankowanie samolotów w powietrzu. Tym samym siły powietrzne Stanów Zjednoczonych po raz pierwszy w historii konfliktów zbrojnych skorzystały z uprawnień, które zapewniła nowa instytucja prawa międzynarodowego – **przejście tranzytowe** w cieśninach używanych do żeglugi międzynarodowej

⁵⁶ A. Makowski, *Wojna na morzu w regulacjach Podręcznika z San Remo*, [w:], *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wyzwania XXI wieku*, red. D.R. Bugajski, Gdynia 2008, s. 101–110.

⁵⁷ W latach 80. konflikt amerykańsko-libijski toczył się wokół kwestii statusu prawnego wód Zatoki Wielka Syrta, ale bezpośrednią przyczyną uderzenia powietrznego z 15.04.1986 r. było powiązanie libijskich służb specjalnych z atakami terrorystycznymi, których ofiarami byli również obywatele Stanów Zjednoczonych (zamach terrorystyczny w zachodniobrytyjskiej dyskotekce z 5.04.1986 r.). Zob. Bing Bing Jia, *The Regime of Straits in International Law*, Oxford 1998, s. 188–189; D. Mand- sager, *The U.S. Freedom of Navigation Program: Policy, Procedure, and Future*, [w:] *The Law of Military Operations, Liber Amicorum Professor Jack Grunawalt*, red. M.N. Schmitt, 72 International Law Studies, Newport 1998, s. 116.

obejmujące również prawo przelotu statków powietrznych bez potrzeby uzyskiwania zgody politycznej na przelot.

Jeszcze większe znaczenie prawa żeglugowe w cieśninach wykorzystywanych do żeglugi międzynarodowej miały dla przebiegu trzech wojen w regionie Zatoki Perskiej (iracko-irańskiej wojny w latach 1980–1988, wojny o Kuwejt z lat 1990–1991 oraz wojny przeciwko Irakowi w 2003 r.). W każdym z tych konfliktów zbrojnych strategiczną rolę odgrywało zapewnienie niezakłóconego przejścia (poza żeglugą handlową – przewóz ropy naftowej) sił morskich i powietrznych w pierwszej kolejności przez cieśninę Ormuz, ale także przez Bab al-Mandab i Kanał Sueski⁵⁸. Jedno z państw cieśninowych – Iran było bądź stroną konfliktu (1980–1988), bądź zachowało neutralność (1990–1991 i 2003). Jako państwo neutralne Iran kwestionował prawa sił koalicji (głównie Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii) do żeglugi morskiej i powietrznej przez cieśninę Ormuz na zasadach przejścia tranzytowego, argumentując to w ten sposób, że Stany Zjednoczone, nie będąc stroną KoPM, nie mogą korzystać z nowych instytucji ustanowionych w konwencji. W odpowiedzi Stany Zjednoczone wskazywały na zwyczaj jako podstawę przejścia tranzytowego w cieśninie Ormuz i na brak w związku z tym jakichkolwiek podstaw do zakłócenia przez państwa cieśninowe przejścia tranzytowego⁵⁹. Należy zauważyć, że w owym czasie zarówno Iran, który ratyfikował KoPM dopiero w 1998 r., jak i Stany Zjednoczone nie były stroną „konstytucji mórz” (KoPM).

Można też przypomnieć, że KoPM jest kodyfikacją i jednocześnie wyrazem postępowego rozwoju prawa międzynarodowego⁶⁰. Ten charakter konwencji jest widoczny zwłaszcza w przypadku trzech praw żeglugowych na wodach terytorialnych, czyli prawa nieszkodliwego przepływu, stanowiącego kodyfikację istniejącego prawa zwyczajowego, prawa przejścia tranzytowego oraz przejścia archipelagowym szlakiem morskim, które są dwiema nowymi instytucjami⁶¹. Skoro instytucja przejścia tranzytowego pojawiła się dopiero wraz z przyjęciem KoPM, to obowiązki Iranu jako państwa cieśninowego mogły istnieć tylko pod warunkiem, że w 1990 i 1991 r. prawo przejścia tranzytowego było już częścią zwyczajowego prawa międzynarodowego. Faktem jest też, że poziom akceptacji KoPM w owym czasie był dość niski (konwencja jeszcze nie weszła w życie, a liczba ratyfikacji nie przekraczała wymaganego zgodnie z art. 308 ust. 1 progu 60). Niemniej, podobnie jak w wypadku innej nowej instytucji – wyłącznej strefy ekonomicznej, która była wprowadzana do systemu prawa krajowego na długo przed wejściem w życie lub ratyfikacją KoPM (np. w Polsce), tak i w wypadku przejścia tranzytowego miałyby się do czynienia z niemal

⁵⁸ Zob. W. Heintschel von Heinegg, *The Law of Naval Warfare and International Straits*, [w:] *The Law of Armed Conflict...*, *op.cit.*, s. 263–292.

⁵⁹ W.L. Schachte, *op. cit.*, s. 65 i nast.

⁶⁰ J. Symonides, *Nowe prawo ...*, *op.cit.*, s. 415.

⁶¹ *Ibidem*, s. 418.

natychmiastowym powstaniem równoległej do konwencyjnej normy zwyczajowej. W przeciwnym wypadku przejście przez cieśninę Ormuz w latach 80. i na początku 90. ubiegłego wieku byłoby możliwe jedynie zgodnie z zasadami prawa nieszkodliwego przepływu, które jednak nie zapewnia w wystarczającym stopniu rozwinięcia operacyjnego sił morskich i powietrznych ze względu na „wąski zakres uprawnień” (np. nie obejmuje przelotu statków powietrznych)⁶².

Należy także pamiętać o pojawiających się w literaturze wątpliwościach dotyczących możliwości bezpośredniego stosowania przepisów KoPM podczas konfliktu zbrojnego⁶³. Nie można się z tym zgodzić choćby ze względu na fakt, że to prawo międzynarodowe wraz z prawem morza wyznacza ramy, co najmniej przestrzenne, w których mogą się toczyć działania zbrojne, czyli **teatr konfliktu zbrojnego** (obszar konfliktu zbrojnego, obszar wojny, obszar działań konfliktu zbrojnego)⁶⁴, obejmujący w zbrojnym konflikcie międzynarodowym⁶⁵ terytorium lądowe i wody terytorialne (wody wewnętrzne, morze terytorialne i odpowiednio wody archipelagowe) wraz z przestrzenią powietrzną nad tymi obszarami w granicach państw-stron konfliktu oraz wody międzynarodowe (w tym wyłączone strefy ekonomiczne) wraz z międzynarodową przestrzenią powietrzną⁶⁶. Na morzu granice teatru konfliktu zbrojnego, czyli **morskiego teatru konfliktu zbrojnego**, są określone przez zwyczajowe i traktatowe prawo morza.

Należy wskazać jeszcze jedno stosowane w literaturze pojęcie: **morski teatr działań zbrojnych** (morski teatr wojny), które oznacza przestrzeń rzeczywiście toczących się działań zbrojnych. Każdy wypadek użycia siły poza przestrzenią morskiego teatru konfliktu zbrojnego, a więc na terytorium morskim państwa trzeciego (neutralnego)⁶⁷ w sensie prawnym i politycznym stanowi pogwałcenie neutralności, a także może być uznany za akt agresji oraz rodzi odpowiedzialność międzynarodową. Natomiast z punktu widzenia wojskowego i politycznego zagraża to eskalacją konfliktu, bowiem uprawnia państwo trzecie do podjęcia odpowiednich środków w ramach samoobrony.

⁶² Iran ponadto podpisał konwencję genewską o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 1958 r., w której skodyfikowano prawo nieszkodliwego przepływu, ale jej nie ratyfikował.

⁶³ W.L. Schachte, *op. cit.*, s. 64.

⁶⁴ Wszystkie te terminy nie są utrwalone w literaturze, a autorzy używają ich dosyć dowolnie. Zob. W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2003, s. 417; T. Leśko, *Międzynarodowe ograniczenia w prowadzeniu konfliktów zbrojnych*, Warszawa 1990, s. 75–76; K. Lankosz i in., *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, Dębлін 2006, s. 51.

⁶⁵ Tradycyjnie używany w literaturze termin „wojna” został już zdecydowanie w prawie (prawo wojenne a prawo konfliktów zbrojnych) oraz stosunkach międzynarodowych i polityce zastąpiony znacznie szerszym i lepiej oddającym złożoność konfliktów współczesnego świata pojęciem „konflikt zbrojny”.

⁶⁶ A. Makowski, *Aktualne problemy ochrony żeglugi podczas konfliktu zbrojnego*, Prawo Morskie 2006, t. XXII, s. 64–65.

⁶⁷ Nieco inaczej problem ten wygląda w wypadku użycia siły w obszarze zdemilitaryzowanym lub zneutralizowanym.

Współcześnie odpowiedzialność państwa-strony konfliktu pojawia się nie tylko tradycyjnie – w rezultacie szkód wyrządzonych w żegludze neutralnej, ale również w razie szkód wyrządzonych w środowisku morza terytorialnego i w wyłącznej strefie ekonomicznej państwa neutralnego, pomimo że strefa ta może być włączona do **morskiego teatru konfliktu zbrojnego**. Naruszone tu bowiem zostają uprawnienia państwa nadbrzeżnego w wyłącznej strefie ekonomicznej, a więc uprawnienie do zachowania środowiska i żywych zasobów strefy (naruszenie prawnie chronionego interesu podmiotu prawa międzynarodowego)⁶⁸. Trudno byłoby znaleźć argumenty za zawieszeniem licznych przepisów KoPM dotyczących odpowiedzialności za szkody ekologiczne w trakcie konfliktu zbrojnego w czasach, gdy nakaz ochrony środowiska jest powszechnie traktowany jako *ius cogens*.

ZAKOŃCZENIE

Konkludując, należy stwierdzić, że normy międzynarodowego prawa morza, w tym wolności komunikacyjne i operacyjne, a zwłaszcza prawa żeglugowe, zaprojektowane zostały w interesie całej społeczności międzynarodowej i między innymi z tego względu nie mogą podlegać czasowemu zawieszeniu „tylko” dlatego, że dwa państwa lub nawet znaczna grupa państw prowadzi działania zbrojne na morzu, w tym wojenne.

Prawa żeglugowe znajdują zatem w pełni zastosowanie nie tylko w czasie pokoju, lecz również podczas konfliktu zbrojnego, zapewniając swobodę przemieszczania sił morskich (prawo nieszkodliwego przepływu, prawo przejścia tranzytowego i prawo przejścia archipelagowym szlakiem morskim) oraz sił powietrznych (prawo przejścia tranzytowego i prawo przejścia archipelagowym szlakiem morskim) stron wojujących w granicach państw neutralnych (na wodach terytorialnych i w przestrzeni powietrznej nad tymi wodami)⁶⁹. Jedyna dopuszczalna w międzynarodowym prawie morza możliwość zawieszenia na czas określony prawa żeglugowego dotyczy nieszkodliwego przepływu, który może podlegać zawieszeniu na morzu terytorialnym lub wodach archipelagowych⁷⁰. Nawet jednak w takiej sytuacji państwo nadbrzeżne musi spełnić kilka warunków, by zawiesić żeglugę (określony obszar, bez dyskryminacji formalnej lub faktycznej, uzasadnienie zawieszenia względami bezpieczeństwa oraz uprzednie podanie informacji o zawieszeniu do publicznej wiadomości). Sama

⁶⁸ R. Sonnenfeld, *Kodyfikacja odpowiedzialności międzynarodowej państwa*, Opinie 2002, nr 50, MSZ, s. 9.

⁶⁹ Por. L. Łukaszyk, *Współpraca i spory międzynarodowe na morzach. Wybrane zagadnienia prawa, polityki morskiej i ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 231.

⁷⁰ D.R. Bugajski, *Prawa żeglugowe okrętu ...*, *op.cit.*, s. 119–125.

KoPM nie zawiera również norm prawnych, które pozwoliłyby na obronę tezy o zawieszeniu obowiązywania pozostałych jej przepisów (np. dotyczących ochrony środowiska morskiego) w wypadku konfliktu zbrojnego.

Pomimo że Polska jako państwo morskie ma do rozstrzygnięcia istotne kwestie strategiczne, takie jak zapewnienie swobody żeglugi i przesyłu paliw przez cieśniny duńskie, które podlegają ograniczeniom prawnym i faktycznym (istniejące mosty nad Wielkim Bełtem i Sundem oraz projektowany nad Fehmarnbełtem) ze strony Danii oraz lokalne w rejonie Zatoki Pomorskiej i Gdańskiej (zapewnienie żeglugi międzynarodowej przez Cieśninę Piławską), to nie prezentuje jakiegokolwiek stanowiska, nie ma wypracowanej strategii postępowania wobec nadmiernych roszczeń morskich oraz w obronie praw i wolności komunikacyjnych. Trudno w tej sytuacji mówić o jakichkolwiek polskich poglądach na problem zapewnienia wolności działalności operacyjnej własnych i obcych sił morskich.

FREEDOM OF NAVIGATION AND MILITARY OPERATIONS AT SEA

(Summary)

There is a seldom acknowledged problem of practical limitations to the principle of freedom of navigation. The United States as well as the United Kingdom, France, Japan and Turkey, to name a few, oppose excessive use of navigation freedom as defined by the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS 1982).

The author discusses divisions of seas from navigational and operational perspective (the high seas, exclusive economic zone, the case of Russian navigation in Gulf of Finland), and comments on freedom of navigation during armed conflict.