

JANUSZ SYMONIDES

KONWENCJA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH O PRAWIE MORZA – W 30 LAT OD JEJ PRZYJĘCIA

10.12.2012 r. mija 30 lat od otwarcia do podpisu Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS). Data ta jest okazją do rocznicowych obchodów, spotkań, paneli i refleksji w całym systemie Narodów Zjednoczonych. Upływ czasu nie pozbawił konwencji znaczenia – wręcz przeciwnie: potwierdza jej fundamentalną rolę jako konstytucji prawa morza. Zmiany zachodzące w świecie wymagają jednak dalszego rozwoju prawa morza i dostosowania konwencji do nowych wyzwań. Wyzwania te są związane z przyjęciem w prawie międzynarodowym koncepcji zrównoważonego rozwoju, ochrony różnorodności biologicznej, zasady przezorności czy ekosystemowego podejścia. Są one również konsekwencją zmian klimatycznych oraz potrzeby regulacji zasad dostępu i wykorzystania morskich zasobów genetycznych. Spośród wielu dróg i sposobów rozwijania prawa morza na uwagę zasługuje zaakceptowana przez RIO+20 idea przygotowania porozumienia implementacyjnego do konwencji, dotyczącego ochrony i zrównoważonego korzystania z morskiej różnorodności biologicznej w obszarach poza granicami jurysdykcji narodowej.

1. OBCHODY 30-LECIA

Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w rezolucji z 24.12.2011 r. podjęło decyzję o obchodach 30. rocznicy wyłożenia do podpisu konwencji oraz uznania kluczowej roli, jaką odegrał ambasador Malty, Arvid Pardo, a zwłaszcza jego wizjonerskie przemówienie wygłoszone 1.11.1967 r. w Zgromadzeniu Ogólnym¹. To połączenie jest w pełni uzasadnione – rozpoczęcie III Konferencji Prawa Morza i w efekcie przyjęcie konwencji jest istotnie wynikiem inicjatywy ambasadora A. Pardo oraz Malty, która w 1967 r. zaproponowała włączenie do porządku dziennego XXII sesji Zgromadzenia Ogólnego punktu zatytułowanego: *Deklaracja i traktat w sprawie zarezerwowania dla celów wyłącznie pokojowych dna mórz i oceanów, położonego poza granicami obecnej jurysdykcji państwowej oraz wykorzystania ich zasobów w interesie całej ludzkości*. W swym wystąpieniu z 1.11.1967 r. A. Pardo wezwał społeczność międzynarodową do podjęcia nie-

¹ United Nations, General Assembly resolution 66/231, *Commemoration of the thirtieth anniversary of the opening for signature of the Convention*.

zwłocznym krokiem, aby zapobiec załamaniu się prawa i porządku na morzach i oceanach świata oraz zaproponował zakaz zawłaszczania dna mórz i oceanów, znajdującego się poza granicami jurysdykcji państwowej, powołanie międzynarodowego organu, który regulowałby działalność w tym obszarze oraz wykorzystanie zysków z eksploatacji jego zasobów na potrzeby krajów rozwijających się. W przyjętej na XXII sesji rezolucji 2340/XXII Zgromadzenie Ogólne działając zgodnie z sugestią Malty, powołało Komitet Specjalny do przedstawienia zagadnień związanych z pokojowym wykorzystaniem dna mórz i oceanów poza granicami jurysdykcji państwowej².

Decyzja o zwołaniu III Konferencji Prawa Morza została podjęta na XXV sesji Zgromadzenia Ogólnego, które 17.12.1970 r. przyjęło rezolucję 2750c/XXV, przewidującą rozpoczęcie w 1973 r. konferencji prawa morza, która zajęłaby się wprowadzeniem sprawiedliwego reżimu międzynarodowego, obowiązującego dla obszarów i zasobów dna mórz i oceanów, leżącego poza granicami jurysdykcji narodowej³. Przygotowanie konferencji zostało powierzone Komitetowi Dna Mórz, który stał się Komitetem Przygotowawczym III Konferencji Prawa Morza⁴. Zgodnie z wcześniej ustaloną datą III konferencja rozpoczęła się w Nowym Jorku 3.12.1973 r. sesją, która określiła strukturę organizacyjną konferencji⁵. Po dziesięciu latach prac nad projektem konferencji, 30.12.1982 r., na XI sesji III Konferencji tekst konwencji został poddany pod głosowanie i przyjęty 130 głosami, przy 4 przeciwnych i 17 wstrzymujących się.

Ponieważ wcześniej wymieniona rezolucja Zgromadzenia Ogólnego mówi o upamiętnieniu 30-lecia wyłożenia jej do podpisu, należy przypomnieć, że konwencja została otwarta do podpisu 10.12.1982 r. w Ministerstwie Spraw

² Komitet przedstawił Zgromadzeniu Ogólnemu raport ze swoich prac. Dok. A/7230.

³ Wśród innych tematów konferencji rezolucja wymieniała uzgodnienia: morza otwartego, szelfu kontynentalnego, morza terytorialnego – łącznie z problemem jego szerokości i cieśnin, stref przybrzeżnych, strefy rybołówstwa, ochrony zasobów żywych morza otwartego, ochrony środowiska morskiego oraz badań naukowych.

⁴ W latach 1971–1973 odbył on siedem sesji i przedkładał sprawozdania ze swojej działalności Zgromadzeniu Ogólnemu. Ze względu na rozbieżność stanowisk nie udało się przygotować projektu artykułów odnoszących się do zagadnień, jakimi miała się zająć III Konferencja.

⁵ Sesja powołała Komitet Generalny oraz wybrała przewodniczącego, H. Amarasinghę (Sri Lanka), oraz przewodniczących trzech komitetów: pierwszego – P.B. Engo (Kamerun), drugiego – A. Aguilara (Wenezuela), trzeciego – A. Jankova (Bułgaria). Przewodniczącym Komitetu Redakcyjnego został A. Beesley (Kanada). Sprawowali oni swoje funkcje do końca konferencji z jedną zmianą. Po śmierci przewodniczącego konferencji H. Amarasingha na to stanowisko wybrano ambasadora T. Koha (Singapur). Konferencja pod wieloma względami różniła się istotnie od konferencji kodyfikacyjnych zwoływanych w systemie Narodów Zjednoczonych. Rozpoczęła się bez żadnego projektu artykułów przygotowywanych przez Komisję Prawa Międzynarodowego. Funkcjonowała, opierając się na tzw. systemie rozwiązań pakietowych. Miała specyficzne zasady proceduralne, system głosowania. Podczas konferencji funkcjonowało kilkanaście formalnych i nieformalnych grup interesu. Por. na ten temat: J. Gilas, *Status obszarów morskich*, [w:] *Prawo morskie*, red. J. Łopuski, Bydgoszcz 1996, s. 15 i nast.; L. Łukaszuk, *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997, s. 18 i nast.; J. Symonides, *Nowe prawo morza*, PWN, Warszawa 1986, s. 22–39; *Współczesne tendencje prawa morza*, red. J. Symonides, Z. Knypl, Wrocław 1981.

Zagranicznych Jamajki⁶ i pozostała otwarta, zgodnie z art. 305, do 9.12.1984 r. Od 1.07.1983 r. do 9.12.1984 r. była także dostępna do podpisu w siedzibie Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku. W czasie dyskusji nad okresem wyłożenia do podpisu niektóre delegacje opowiadały się za krótszym czasem, jednak większość, łącznie z Polską, optowała na rzecz dłuższego – dwuletniego okresu, wskazując, że wewnętrzna procedura przygotowawcza do podpisu wymaga czasem udziału parlamentu i jest czasochłonna. Stanowisko to okazało się słuszne, bowiem w 1984 r., w drugim roku otwarcia, konwencja uzyskała jeszcze 21 podpisów. Łącznie złożyło je 159 sygnatariuszy⁷. Można więc stwierdzić, że uczyniła to zdecydowana większość społeczności międzynarodowej.

Obchody 30-lecia UNCLOS zostały nie tylko zapowiedziane na koniec 2012 r. w czasie sesji Zgromadzenia Ogólnego w Nowym Jorku, lecz miały już miejsce w wielu organizacjach, organach i konferencjach międzynarodowych. Podczas XXII spotkania państw-stron konwencji, jakie miało miejsce w Nowym Jorku 8.06.2012 r., zorganizowano specjalną rocznicową dyskusję panelową, w której uczestniczyli m.in. Prezes Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza Shunji Yanai, Sekretarz Generalny Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego Nii A. Odunton i Przewodniczący Komisji Granic Szelfu Kontynentalnego Galo Carrera⁸. Specjalne spotkanie rocznicowe miało miejsce w czasie XVIII sesji Zgromadzenia Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego. Trzydziątą rocznicę UNCLOS odnotowano także na konferencji Narodów Zjednoczonych RIO+20⁹ oraz poświęcono jej Dzień Oceanów Świata. W przesłanym z okazji tego dnia posłaniu Sekretarz Generalny Ban Ki-moon stwierdził, że nie byłoby lepszego sposobu odnotowania 30. rocznicy konwencji przez państwa, które jeszcze tego nie uczyniły, jak przez jej ratyfikację¹⁰.

2. NA DRODZE KU UNIWERSALIZACJI

Konwencja weszła w życie 16.11.1994 r., jak to przewiduje art. 308, w 12 miesięcy po złożeniu 60. dokumentu ratyfikacyjnego. Tym 60. państwem, które zadecydowało o wejściu w życie konwencji, była Gujana.

⁶ Od nazwy miejsca złożenia podpisu, stolicy Jamajki, konwencja jest nazywana konwencją z Montego Bay.

⁷ Zgodnie z art. 305 podpisy poza państwami mogły też złożyć: Namibia, wszystkie rządzące się samodzielnie państwa stowarzyszone, posiadające kompetencje w sprawach regulowanych przez konwencję, wszystkie terytoria korzystające z całkowitego, wewnętrznego samorządu oraz organizacje międzynarodowe.

⁸ *30th Anniversary of the Opening for Signature of UNCLOS*, http://www.hydro-international.com/news/id5547_th_Anniversary_of_the_opening_for_signature.

⁹ United Nations, Fact Sheet, *The future we want – Oceans*, RIO+20, United Nations Conference on Sustainable Development.

¹⁰ *World Ocean Day*, Secretary-General's Message for 2012, <http://www.un.org/en/events/oceansday/2012/message-shtml>.

Skąd się wzięła w art. 308 liczba 60 ratyfikacji warunkująca jej wejście w życie? Dyskusja dotycząca tej kwestii była determinowana trzema przesłankami. Z jednej strony dążeniem, aby możliwie szybko od wejścia w życie uzyskała ona uniwersalny wymiar, co oznaczało, że liczba wymaganych ratyfikacji nie mogła być zbyt mała. Z drugiej jednak strony negocjujące państwa chciały, by konwencja weszła w życie możliwie najszybciej, co z kolei prowadziło do pewnego ograniczenia liczby wymaganych ratyfikacji, a także do odrzucenia prób uzależnienia wejścia w życie od jej ratyfikacji przez pewne kategorie państw. Zgodzono się, że wymogi „jakościowe” prowadziłyby do opóźnienia momentu wejścia w życie konwencji. Trzecim elementem była konieczność zapewnienia możliwości wyboru złożonej z 36 członków Rady Organizacji Dna Morskiego. Wejście w życie konwencji wiązało się z rozpoczęciem działalności tej organizacji. Te trzy elementy potraktowane łącznie doprowadziły do ustalenia liczby wymaganych ratyfikacji i przystąpień na 60.

Między przyjęciem konwencji a jej wejściem w życie upłynęło 12 lat. Pierwszym państwem, które dokonało aktu ratyfikacji, było Fidzi i uczyniło to niejako symbolicznie w dniu, w którym konwencja została wyłożona do podpisu. W ciągu dwóch lat otwarcia do podpisu postanowieniami konwencji związało się 13 państw. Kolejne państwa, z reguły po kilka, ratyfikowały konwencję zw latami następnymi. Kiedy w 1993 r. została osiągnięta wymagana przez art. 308 liczba 60 ratyfikacji, okazało się, że aż 58 dokumentów o związaniu się konwencją złożyły kraje rozwijające się. Tylko dwa państwa – Islandia i Malta były państwami rozwiniętymi.

Sytuacja ta postawiła pod znakiem zapytania skuteczność konwencji. Opory państw rozwiniętych związane były z XI częścią konwencji, która przyznawała daleko idące uprawnienia państwom rozwijającym się oraz Organizacji Dna Morskiego. Nakładała też poważne obciążenia finansowe na państwa rozwinięte oraz przewidywała obowiązkowy transfer technologii. Postanowienia części XI były negocjowane w okresie „dominacji” koncepcji nowego ładu ekonomicznego i jak się później okazało, nierealnych oczekiwań co do szybkiego rozpoczęcia działalności eksploatacyjnej i dużych zysków dla państw rozwijających się z eksploatacji konkretnych metalicznych w obszarze międzynarodowym. W tej sytuacji teza o konieczności wprowadzenia istotnych zmian do części XI konwencji uzyskała powszechne poparcie. Pod auspicjami Sekretarza Generalnego ONZ rozpoczęły się negocjacje, które doprowadziły do przyjęcia 28.07.1994 r. porozumienia w sprawie implementacji XI części konwencji. Porozumienie weszło w życie 28.07.1996 r.¹¹. W 2012 r. było ono ratyfikowane przez 141 państw.

Drugim porozumieniem implementacyjnym, które uwzględniło postulaty państw o dużych strefach ekonomicznych, takich jak Kanada, co do konieczności regulacji połowów na morzu otwartym gatunków ryb występujących w strefie

¹¹ Porozumienie uwzględniło stanowisko państw rozwiniętych. Wprowadza istotne zmiany do funkcjonowania Organizacji, usprawnia proces podejmowania decyzji, przekazywania technologii oparte na zasadach wolnorynkowych. Zobowiązania państw i korporacji zostały poważnie zmniejszone.

ekonomicznej i przylegającej części morza otwartego, jest porozumienie w sprawie implementacji postanowień konwencji dotyczących zachowania i gospodarowania gatunkami ryb okołogranicznych i wysoce migrujących z 4.08.1995 r. W 2012 r. miało ono 78 ratyfikacji. Przyjęcie porozumień implementacyjnych, a zwłaszcza porozumienia z 1994 r., zwiększyło liczbę ratyfikacji konwencji w drugiej połowie lat 90. W 1996 r. przystąpiło do niej aż 27 państw, a w 1997 r. – 13 państw.

W 1998 r. do konwencji przystąpiła Wspólnota Europejska. Możliwość przystąpienia do konwencji organizacji międzynarodowych była przedmiotem dyskusji na III Konferencji Prawa Morza, przy czym kwestia ta została podniesiona już w 1979 r. przez kraje członkowskie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Państwa te przedstawiły wspólny dokument¹², proponując wprowadzenie artykułu przewidującego możliwość podpisania i przystąpienia do konwencji przez unie celne wspólnoty i inne regionalne ugrupowania integracyjne. Propozycja umożliwienia organizacjom międzynarodowym związania się postanowieniami konwencji spotkała się ze sprzeciwem. Uważano, że może to prowadzić do powstania podwójnej bądź dodatkowej reprezentacji państw członkowskich. Zwracano też uwagę, że sprawy przekazane Wspólnocie stanowią tylko znikomą część zagadnień regulowanych przez konwencję. Ostatecznie, w wyniku prac nieformalnej grupy negocjacyjnej, osiągnięto kompromis. W przyjętym aneksie IX, zatytułowanym *Udział organizacji międzynarodowych*, wyjaśniono, że termin „organizacja międzynarodowa” oznacza: „międzynarodową organizację utworzoną przez państwa, na którą jej państwa członkowskie przenieśli kompetencje w dziedzinach regulowanych przez niniejszą Konwencję, łącznie z kompetencją zawierania umów w zakresie tych zagadnień”¹³. Organizacja może podpisać konwencję oraz złożyć formalny dokument potwierdzenia lub przystąpienia. Członkostwo w organizacji nie może jednak w żaden sposób prowadzić do przyznania wynikających z konwencji praw państwom członkowskim niebędącym jej stronami. Organizacja korzysta bowiem z praw i podejmuje zobowiązania tylko w tych sprawach, w których państwa członkowskie przenieśli na nią określone kompetencje.

Wspólnota podpisała konwencję w 1984 r., a jej formalne przystąpienie nastąpiło 1.04.1998 r. W deklaracji dotyczącej kompetencji w sprawach regulowanych przez konwencję z 1982 r. i porozumienie z 1994 r. Wspólnota Europejska oświadczyła, że akceptuje prawa i obowiązki wynikające z tych instrumentów¹⁴. Zgodnie z wymogiem sformułowanym w art. 5 aneksu IX

¹² Dok. FC/5 z 3.08.1979 r.

¹³ Art. 1 aneksu IX.

¹⁴ Wspólnota zgłosiła również (zgodnie z art. 310 konwencji) zastrzeżenia wobec jakichkolwiek deklaracji czy stanowisk wyłączających lub zmieniających skutki prawne postanowień konwencji, zwłaszcza dotyczących działalności rybołówczej. Deklaracja dalej stwierdza, że Wspólnota nie uważa, by konwencja uznała prawa i jurysdykcję państw nadbrzeżnych odnośnie do eksploatacji, ochrony i gospodarowania zasobami rybnymi poza granicami ich wyłącznych stref ekonomicznych.

określiła ponownie sprawy, w jakich państwa członkowskie przekazały jej kompetencje. **Podzielono je na te, w których ma ona kompetencję wyłączną – ochrona i gospodarowanie zasobami rybnymi oraz handel międzynarodowy, oraz te, w których dzieli ją z państwami członkowskimi – transport morski, bezpieczeństwo żeglugi i zapobieganie zanieczyszczaniu środowiska morskiego, a także badania i rozwój.** Po ratyfikacji konwencji w 2004 r. przez Danię i Łotwę, a w 2005 r. przez Estonię wszystkie państwa Unii Europejskiej są związane jej postanowieniami.

W 2012 r. konwencja była ratyfikowana przez 162 państwa (w tym przez Wyspy Cooka i Niue) oraz Unię Europejską¹⁵. Pozwala to na uznanie jej za umowę powszechnie obowiązującą. Jej stronami są państwa ze wszystkich regionów świata. **Dość często i słusznie konwencja kwalifikowana jest jako umowa „prawie” czy „niemal” uniwersalna**¹⁶. To zastrzeżenie uzasadnia się tym, że ciągle poza kręgiem stron znajdują się 34 państwa¹⁷. W marcu 2012 r. Sekretarz Generalny wysłał listy do wszystkich tych państw, zachęcając je, by stały się stronami UNCLOS. Wśród nich przeważają państwa śródlądowe, których jest 18, pozostałe 16 to państwa morskie. W grupie państw z dostępem do morza znajdują się **przede wszystkim Stany Zjednoczone**, a także kilka innych państw, które odgrywały dość istotną rolę w czasie III Konferencji, takich jak Iran, Kolumbia, Peru, Turcja czy Wenezuela. Na szczególną uwagę zasługuje stosunek do konwencji USA, państwa najważniejszego w obrocie morskim.

2.1. DLACZEGO STANY ZJEDNOCZONE NIE RATYFIKOWAŁY UNCLOS?

Stany Zjednoczone uczestniczyły bardzo aktywnie w pracach III Konferencji Prawa Morza i w istotny sposób wpłynęły na ostateczny kształt przyjętych w konwencji rozwiązań, z jednym tylko zasadniczym wyjątkiem, części XI. Część ta traktuje o Obszarze, czyli dnie mórz i oceanów poza granicami jurysdykcji narodowej, i jego zasobach, które zostały uznane za wspólne dziedzictwo ludzkości zarządzane przez Międzynarodową Organizację Dna Morskiego. Postanowienia te spotkały się ze zdecydowanym sprzeciwem USA, co zadecydowało o odmowie złożenia podpisu pod konwencją. Sprzeciw i stanowisko ame-

¹⁵ Na XXII spotkaniu państw-stron konwencji (czerwiec 2012 r.) Ekwador poinformował, że będzie kolejnym, 163, państwem, które przystąpi do niej.

¹⁶ Przyjęty na konferencji R10+20 dokument końcowy A/CONF.216/L.1: *The future we want* w paragrafie 159 stwierdza: *We recognize the importance of the United Nations Convention on the Law of the Sea to advancing sustainable development and its near universal adoption by States* (wytluszczenie J.S.).

¹⁷ Afganistan, Andora, Azerbejdżan, Burundi, Butan, Ekwador, Erytrea, Etiopia, Iran, Izrael, Kambodża, Kazachstan, Kirgistan, Kolumbia, Korea Północna, Libia, Liechtenstein, Niger, Peru, Południowy Sudan, Republika Centralnej Afryki, Rwanda, Salwador, San Marino, Stany Zjednoczone, Swaziland, Syria, Tadżykistan, Timor Wschodni, Turcja, Turkmenistan, Uzbekistan, Wenezuela i Zjednoczone Emiraty Arabskie.

rykańskie zostało uwzględnione w rokowaniach prowadzonych w 1. połowie lat 90., co doprowadziło do przyjęcia porozumienia modyfikującego postanowienia części XI konwencji.

Od tego czasu toczy się trwająca do dziś żywa debata dotycząca słuszności czy wręcz konieczności ratyfikacji UNCLOS. Przystąpienie blokuje grupa senatorów republikańskich, której przewodzi senator J. Inhofe z Oklahomy. Dla ratyfikowania przez Senat USA umowy międzynarodowej wymagana jest zgoda 2/3 jego członków, czyli 67 senatorów na 100 jego członków. Oznacza to, że do zablokowania ratyfikacji wystarczą 34 głosy. Mimo że już administracja republikańskiego prezydenta G.W. Busha opowiedziała się zdecydowanie za przystąpieniem do konwencji oraz jednoznacznie pozytywne stanowisko zajmuje także administracja prezydenta B. Obamy, opór nie ustaje. Przeciwnicy przystąpienia dowodzą, wbrew oczywistym faktom, że prowadziłoby ono do przyjęcia obciążeń finansowych w związku z przewidzianymi opłatami na rzecz Organizacji Dna Morskiego i Obszaru, do poddania Stanów Zjednoczonych jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza i jego Izby Dna Morskiego oraz że godziłoby w interesy biznesu i zagrażałoby bezpieczeństwu¹⁸.

Zwolennicy z kolei przedstawiają długą listę korzyści¹⁹. Wskazują, że przystąpienie leży w największym interesie Stanów Zjednoczonych, gdyż tylko ono może w pełni zabezpieczyć amerykańskie interesy polityczne, ekonomiczne i wojskowe. Daje możliwość uczestniczenia i oddziaływania na instytucje powołane przez konwencję, takie jak Organizacja Dna Morskiego (miejsce w Radzie jest stale zarezerwowane dla USA) czy Komisja Granic Szelfu. Gwarantuje bezpieczeństwo korporacjom amerykańskim, daje szansę uczestnictwa we współpracy z sojusznikami w kształtowaniu globalnego ładu i zarządzania globalnym oceanem.

Aby pokazać Stanom Zjednoczony korzyści, zwolennicy przystąpienia odwołują się do Arktyki, w której roszczenie do szelfu wychodzącego poza granicę 200 mil nie może być przedstawiane i uznane przez społeczność międzynarodową bez odwołania się do procedury przewidzianej w konwencji, łącznie

¹⁸ Na marginesie można zauważyć, że argumentacja ta jest w znacznej mierze pochodną negatywnej oceny ONZ, „biurokracji międzynarodowej” i współpracy międzynarodowej prowadzącej do ograniczenia swobody działania USA. Stany Zjednoczone nie są również stroną innej ważnej umowy międzynarodowej – konwencji o różnorodności biologicznej wiążącej aż 193 państwa.

¹⁹ W Stanach Zjednoczonych opublikowano wiele artykułów, oświadczeń i deklaracji wskazujących na celowość ratyfikacji UNCLOS, m.in. J. Ku, *Should the U. S. Ratify the UN Convention on the Law of the Sea? A Debate and Discussion*, <http://opiniojuris.org/12012/06/14should-the-u-s-ratify-the-un-convention-on-the-law>; *Take Action to Help US Ratify the Law of the Sea Treaty*, Citizens for Global Solutions 2007, June 7, <http://www.globalsolutions.org/node/728>; B. Oxman, *Another Side of the Sea Treaty Debate*, *The Washington Times* 2005, April 5; G. Galdors, *A UN Treaty We Can All Support*, *Naval Institute Proceedings*, http://stinet.dtic.mil/cgi_bin/GetTRDoc?; J. Moore, W. Schachte, *The Senate Should Give Immediate Advice and Consent to the Law of the Sea Convention: Why the Critics Are Wrong*, *Columbia Journal of International Law*, vol. 59, issue 1; J. Kraska, *The Law of the Sea Convention: A National Security Success*, http://www.clgd.org/downloads/Kraska_LOS_24Oct.06.pdf.

z koniecznością uwzględnienia rekomendacji Komisji Granic Szelfu. Innym przykładem są spory prawne dotyczące Morza Południowo-Chińskiego, w których rozwiązaniu nie mogą uczestniczyć w pełni państwa trzecie niebędące stroną UNCLOS. Wskazuje się na znaczenie zakazu zawieszenia tranzytowego przejścia przez cieśniny, sformułowanego przez konwencję w kontekście niebezpieczeństwa blokady cieśniny Ormuz.

Stanowisko zajęte przez administrację prezydenta R. Reagana, że **Stany Zjednoczone akceptują w istocie wszystkie postanowienia konwencji, które uznają za normy zwyczajowe, z wyjątkiem części XI, nie jest jednak oczywiste**. Można dyskutować, czy rzeczywiście wszystkie normy, z wyjątkiem części XI, jak choćby wspomniane prawo przejścia tranzytowego przez cieśniny czy prawo przejścia archipelagowym szlakiem morskim, mogą być uznane za normy zwyczajowe, czy za normy umowne, obowiązujące między stronami konwencji.

Podjęmowane wcześniej próby doprowadzenia do ratyfikowania UNCLOS (2004, 2007, 2008) nie powiodły się, mimo z reguły przychylniej opinii senackiej Komisji Spraw Zagranicznych. W przesłuchaniu, które miało miejsce 23.05.2012 r. przed Komisją wystąpiła sekretarz stanu H. Clinton, sekretarz obrony L. Panetta i przewodniczący kolegium szefów sztabu M. Dempsey²⁰. Ich stanowisko było jednoznaczne i zdecydowane. **Sekretarz stanu podkreśliła, że interesy Stanów Zjednoczonych są ściśle głęboko związane z oceanami, żadne państwo nie może uzyskać od konwencji o prawie morza więcej niż USA**, zwłaszcza od postanowień gwarantujących wolność żeglugi oraz prawa do eksploatacji zasobów szelfowych. Wezwała też do wyrażenia zgody na ratyfikację przed końcem 2012 r.

Przedstawiciele Pentagonu i wojska z kolei podkreślili, że przystąpienie jest niezbędne z punktu widzenia interesów militarnych i utrzymania przywództwa amerykańskiego w sprawach morskich. Generał M. Dempsey zwrócił uwagę, że **Stany Zjednoczone są jedynym stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa NZ i jedynym państwem arktycznym, które nie jest stroną konwencji**, co ogranicza możliwość budowania koalicji w ważnych kwestiach międzynarodowych dotyczących bezpieczeństwa. Sprawa ratyfikacji ma wrócić na posiedzenie plenarne Senatu w listopadzie 2012 r. Czy ostatecznie Senat podejmie decyzję przystąpienia do UNCLOS, zależeć będzie w znacznej części od zmian w jego składzie²¹.

²⁰ J. Rogin, *Clinton: Ratify Law of the Sea Treaty This Year*, The Cable 2012, Wednesday, May 23.

²¹ New York Times (2012, May 25, s. A-24) w artykule redakcyjnym określił przeciwników ratyfikacji jako „małą grupę prawników i ksenofobicznych aktywistów”.

3. KONWENCJA O PRAWIE MORZA W 30 LAT OD JEJ PRZYJĘCIA

Od podpisania konwencji minęły już trzy dekady, a od jej wejścia w życie prawie dwie. Jest to upływ czasu pozwalający na odpowiedź na pytanie, czy oczekiwania i nadzieje związane z jej przyjęciem się spełniły, czy jest przestrzegana, czy może być uznana za sukces, czy wymaga gruntownej reformy i fundamentalnych zmian.

Konwencja ze względu na kompleksowy, całościowy charakter i objęcie w 320 artykułach i 9 aneksach niemal wszystkich zagadnień prawa morza, została uznana za konstytucję mórz i oceanów²². Już w momencie jej przyjęcia mówiono o niej jako o ogromnym osiągnięciu społeczności międzynarodowej. Przemawiając po jej podpisaniu w 1982 r., Sekretarz Generalny Javier Perez de Cuellar uznał ją za „**prawdopodobnie najważniejszy instrument prawny stulecia**”²³, zaś w 20 lat później, w 2002 r., kolejny Sekretarz Generalny – Kofi Annan stwierdził, że jest ona **wielkim osiągnięciem w niepewnym i niebezpiecznym świecie i jest znana wielu jako konstytucja oceanów**²⁴.

Nadanie konwencji miana konstytucji należy uznać za trafne, a nawet prorocze. Jeśli za konstytucję uznaje się dokument tworzący podstawy i normy prawne ładu państwowego, to z pewnością taki charakter ma konwencja w odniesieniu do międzynarodowego ładu na morzu. Tworzy podwaliny i ramy prawne zarządzania oceanem światowym. Jako konstytucja konwencja nie miała na celu i nie mogła zresztą szczegółowo uregulować wszystkich problemów prawa morza. Miała stworzyć podstawy – bazę dla ewolucji i stopniowego rozwoju. Można też uznać, że zadanie to zrealizowała w zupełności. **Nie ma obecnie potrzeby tworzenia nowego reżimu prawnego i dokonywania daleko idącej rewizji ze względu na problemy i wyzwania, jakie pojawiły się w ciągu ostatnich 30 lat. Wszystkie one mogą być rozwiązane w ramach ustalonych przez UNCLOS.**

Konwencja jest z jednej strony kodyfikacją istniejących już norm, powtarza wiele postanowień konwencji geneńskich, odnoszących się do morza terytorialnego, strefy przyległej, szelfu kontynentalnego czy morza otwartego, z drugiej zaś wprowadza wiele nowych koncepcji oraz elementy stopniowego rozwoju prawa międzynarodowego. Krytycy konwencji formułują pogląd, że przyjęte

²² Można przyjąć, że pierwszą osobą, która użyła tego określenia w przemówieniu wygłoszonym na zakończeniu III Konferencji Prawa Morza, był jej przewodniczący – T. Koh, *A Constitution for the Oceans, The Law of the Sea*, New York, 1983. Por. J. Symonides, *Konstytucja mórz i oceanów – refleksje w dziesięciolecie wejścia w życie konwencji o prawie morza*, Prawo Morskie 2004, t. XX, s. 165 i nast.

²³ Twierdzenie to było nieco przesadne, biorąc pod uwagę, że konwencja została przyjęta po Karcie NZ. Częściej używane było określenie, że jest to jeden z najważniejszych instrumentów prawnych XX w.

²⁴ Przemówienie Sekretarza Generalnego z 10.12.2002 r., dok. GA 10117.

rozwiązania w istocie oznaczają zaakceptowanie kolejnego podziału świata, że triumf odniosły jednostronne roszczenia, że osiągnięte rozwiązania dalekie są od sprawiedliwości, że faworyzują te państwa, które i tak znajdują się w uprzywilejowanym, korzystnym położeniu geograficznym. Istotnie, konwencja potwierdza prawa suwerenne i jurysdykcję państw nadbrzeżnych w wyłącznej strefie ekonomicznej, sięgającej 200 mil, i na szelfie kontynentalnym, który może wychodzić poza tę granicę i rozciągać się aż do 350 mil (a w niektórych przypadkach poza tę granicę)²⁵. Uznanie koncepcji wód i państw archipelagowych przekształciło olbrzymie obszary dotychczasowego morza otwartego w obszary podlegające suwerenności państwa nadbrzeżnego.

Czy jednak bez konwencji można by było zapobiec czy ograniczyć jednostronne roszczenia? Nie wydaje się! Nie należy nie doceniać faktu, że roszczenia do szelfów i stref ekonomicznych stały się udziałem najpotężniejszych państw morskich. Przyjęcie kryterium możliwości eksploatacji do wyznaczania granicy szelfu w IV konwencji genewskiej otworzyło w istocie możliwości zawłaszczenia całego dna oceanu światowego. Uznanie obszaru dna mórz i oceanów poza granicami jurysdykcji narodowej za wspólne dziedzictwo ludzkości, do którego nie można zgłaszać roszczeń ani wykonywać suwerenności lub praw suwerennych ani zawłaszczać jakiegokolwiek jego części, należy więc uznać za ważne osiągnięcie społeczności międzynarodowej i ograniczenie możliwości marszu w kierunku całkowitego i ostatecznego podziału świata.

W porównaniu z konwencjami genewskimi UNCLOS jest istotnym krokiem do przodu, gdyż całościowo traktuje prawo morza (bez podziału na cztery sektoralne konwencje), precyzyjnie ustala nie tylko granice szelfu kontynentalnego, wyłącznej strefy ekonomicznej, pasa przyległego, lecz także 12-milową granicę morza terytorialnego. Oznacza to usunięcie przyczyn wielu możliwych sporów i konfliktów.

Czy konwencja powstrzymała „pełzanie jurysdykcji narodowej po morzu”, czy zahamowała jednostronne roszczenia, czy ustalony w niej status prawny obszarów morskich jest realizowany i akceptowany? Na te pytania należy odpowiedzieć twierdząco. Liczba państw wysuwających roszczenia do szerszego niż 12 mil morza terytorialnego uległa radykalnemu zmniejszeniu. Z państw, które ratyfikowały konwencję, tylko trzy wysuwają roszczenia do szerszego morza terytorialnego (Benin i Somalia do 200-milowego, a Togo do 30-milowego). Po przystąpieniu do konwencji Kongo i Liberia zmieniły szerokość morza terytorialnego z 200 mil na 12. **Po podpisaniu i wejściu w życie konwencji żadne nowe państwo nie wysunęło roszczeń do wykraczającego poza 12 mil morza terytorialnego, aż 20 wycofało się z wcześniejszych roszczeń.** Ujednoliciło się też nazewnictwo 200-milowych stref, które nazywane są zgodnie z konwencją wyłącznymi strefami ekonomicznymi.

²⁵ Konwencja przewiduje taką możliwość w art. 76 (6) w przypadku podmorskich wzniesień, które są naturalnymi składnikami krawędzi kontynentalnej, takimi jak *plateaux*, wzniesienia, pagórki, ławice i skały.

Czas, jaki upłynął od momentu przyjęcia konwencji i jej wejścia w życie, pozwala na ocenę stopnia jej przestrzegania i akceptacji. **Przyjęcie pakietowych rozwiązań i wielu kompromisów oznacza, że realizacja jej postanowień nie jest całkowicie wolna od pewnych kontrowersji związanych z występowaniem sprzecznych interesów.** Nie jest zatem czymś zaskakującym dążenie państw cieśninowych czy archipelagowych do poszerzającej interpretacji ich prawa do regulowania w swym ustawodawstwie tranzytu przez cieśniny bądź przejścia archipelagowym szlakiem morskim. Oczywisty jest też zdecydowany sprzeciw wobec tego rodzaju tendencji ze strony państw, których okręty i statki korzystają z tego prawa. Zrozumiałe są różnice interpretacyjne między państwami śródlądowymi a państwami, przez których terytoria uzyskują dostęp do morza.

Konwencja, a także porozumienie z 1994 r. nie mogły i nie usunęły wszystkich rozbieżności między państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Konwencja wprawdzie przyczyniła się do rozwiązania wielu sporów delimitacyjnych, jednak nie mogła usunąć różnic między państwami przylegającymi i leżącymi naprzeciwko co do rozumienia „sprawiedliwego rozwiązania”, gdyż pozostało ono bez definicji²⁶. Co więcej, przewidziana w konwencji możliwość wysuwania roszczeń do granicy szelfu wychodzącej poza 200 mil z pewnością może powodować proliferację potencjalnych sporów, a nawet konfliktów, które nie są poddawane rozstrzygnięciom przez trybunały międzynarodowe, o czym świadczy choćby sytuacja w Arktyce. Sytuacji tej nie można jednak kwalifikować jako naruszenia postanowień konwencji, skoro daje ona zainteresowanym stronom możliwość wyłączenia spod obowiązkowych procedur sporów dotyczących delimitacji morskich. Niektóre artykuły konwencji pozostające, jak dotąd, martwą literą także nie są przykładem na ich naruszenie. Trudno było na przełomie lat 70. i 80. przewidywać przykładowo, że w XXI w. nadawanie nielegalnych audycji ze statków straci na znaczeniu, a problemy walki z terroryzmem po ataku na World Trade Center i walka z proliferacją broni nuklearnej staną się aż tak istotne. Z pewnością lepsze i nowocześniejsze byłoby w kontekście prawa wizyty mówienie o przemyśle i handlu ludźmi niż o handlu niewolnikami, ale nie są to kwestie wpływające w jakimkolwiek stopniu na ogólną ocenę UNCLOS.

Na dobro konwencji, ale i jej stron, należy także zapisać to, że utworzone przez nią instytucje: Organizacja Dna Morskiego, Komisja Granic Szelfu Kontynentalnego oraz Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza nie tylko rozpoczęły działalność po wejściu w życie UNCLOS, ale mogą się też wykazać poważnymi osiągnięciami. **Organizacja Dna Morskiego**, za której pośrednictwem strony konwencji organizują i kontrolują działalność oraz zarządzają zasobami Obszaru uznanego za wspólne dziedzictwo ludzkości, odbyła swą pierwszą sesję już

²⁶ W konwencji można znaleźć kilka innych przykładów braku definicji lub przyjęcia nazbyt ogólnych sformułowań, jak: *samodzielna działalność gospodarcza*, art. 121; *obiekty o charakterze archeologicznym i historycznym*, art. 149; *zatoki historyczne*, art. 10.

w 1995 r., a pełną działalność operacyjną rozpoczęła po wyborze sekretarza generalnego w 1996 r. Od tego czasu opracowała i przyjęła zasady eksploatacji polimetalicznych konkrecji, a także określiła status i zasady eksploatacji nowo odkrytych polimetalicznych sulfidów i złóż żelazomanganowych. **W 2012 r. miała ona dziesięć zatwierdzonych planów pracy i 15-letnich kontraktów zawartych z przedsiębiorstwami i rządami na eksploatację polimetalicznych konkrecji** w strefie Clarion–Clipperton na Oceanie Spokojnym²⁷ oraz **dwa plany pracy i 15-letnie kontrakty na eksplorację polimetalicznych sulfidów** na Oceanie Indyjskim²⁸. Kontrakty te zostały zawarte w latach 2001–2012.

Zgodnie z art. 76 państwa wysuwające roszczenia do szelfu wychodzącego poza 200 mil są zobowiązane do przedstawienia zgłoszenia (informacji) **Komisji Granic Szelfu Kontynentalnego**, złożonej z 21 członków – ekspertów w dziedzinie geologii, geofizyki lub hydrografii. Wydaje ona rekomendacje odnośnie do zgłoszeń dotyczących ustanowienia zewnętrznej granicy szelfu wychodzącego poza 200 mil. Komisja obraduje w pełnym składzie i w podkomisjach. Kolejne (29. i 30.) sesje Komisji odbyły się w 2012 r. **Pierwsze zgłoszenie (informacja) zostało przedstawione w 2001 r. przez Rosję** odnośnie do zewnętrznych granic szelfu w obszarze środkowego Oceanu Arktycznego, Morza Barentsa, Beringa i Ochockiego. Drugie zgłoszenie przedstawiła Brazylia w 2004 r. Od tego czasu, zgodnie z decyzjami przyjętymi przez spotkania państw-stron konwencji, obok zgłoszeń państwa mogą też przedstawiać wstępne informacje²⁹.

Liczba przedstawianych zgłoszeń znacznie przekroczyła oczekiwania. W 1978 r. w czasie III konferencji zakładano, że będzie ich łącznie 33. W 2012 r. Komisja miała już przed sobą 60 nowych zgłoszeń i jedno poprawione, a po uwzględnieniu wstępnych informacji można zakładać, że będzie ich w sumie ponad 120³⁰. Na porządku dziennym jest pytanie stawiane na kolejnych spotkaniach państw-stron konwencji: jak należy usprawnić prace Komisji, by podołała ona temu gigantycznemu obłożeniu, tym bardziej że nie jest to stale działający organ, ale spotyka się dwa razy w roku, a podejmowane decyzje o przedłużeniu sesji tylko w niewielkim stopniu rozwiązują problem.

Perspektywy ostatecznego ustalenia zewnętrznych granic szelfu wychodzącego poza 200 mil są zatem dość odległe. Zakres wymaganych danych nauko-

²⁷ Kontraktorami są: Interoceanmetal (Bułgaria, Kuba, Czechy, Polska, Rosja i Słowacja), Yuzh-morgeologiya (Rosja), rząd Korei Południowej, China Ocean Mineral Resources Research and Development Association (Chiny), Deep Ocean Resources Development Co. Ltd. (Japonia), Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Francja), rząd Indii, Federal Institute for Geosciences and Natural Resources of the Federal Republic of Germany (Niemcy), Nauru Ocean Resources Inc. (Nauru) oraz Tonga Offshore Mining Limited (Tonga).

²⁸ Kontrakty te zostały zawarte z China Ocean Mineral Resources Research and Development Association (Chiny) i rządem indyjskim.

²⁹ Dok. SPLOS/183. par.1 (a).

³⁰ Por. G. Carrera, Chairman CLCS, *30 years later... What do we know now?*, United Nations Headquarters, New York 2012, 8 June, s. 14.

wych i technicznych przekroczył wstępne oczekiwania. Jak się okazuje, koszt jednego zgłoszenia może wynosić od setek tysięcy do setek milionów dolarów, a czas przygotowania trwać może od 3 do 10 lat, a nawet dłużej. Niezależnie od piętrzących się trudności i problemów można przyjąć, że **w istniejących uwarunkowaniach Komisja Granic Szelfu Kontynentalnego wykonuje, jak to podkreślało wielokrotnie w rezolucjach Zgromadzenie Ogólne³¹, ważną pracę dla państw członkowskich i społeczności międzynarodowej.**

Zgodnie z częścią XV konwencji oraz aneksem VI **Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza (ITLOS)**, złożony z 21 niezawisłych sędziów, **ma jurysdykcję w każdym przedstawionym mu sporze dotyczącym interpretacji lub stosowania konwencji** i porozumienia z 1994 r., a także w stosunku do innych umów międzynarodowych przyznających mu jurysdykcję³². Trybunał zaczął swą działalność w 1996 r. w Hamburgu. W ciągu 16 lat funkcjonowania miał na wokandzie 19 spraw, z których dwie: 18. i 19. jeszcze nie zostały zakończone. W sporze m/v „Luisa Case” (nr 18) przewiduje się wydanie orzeczenia w połowie 2013 r., a w 19. sprawie – m/v „Virginia” postępowanie dowodowe zostało zakończone w 2012 r.³³. Mimo że 19 spraw na 16 lat działalności trudno uznać za imponującą, w porównaniu z wokandą Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, liczbę, jednak zależy ona od państw, a nie od trybunału. Tym niemniej należy odnotować stałe poszerzanie zakresu rozpatrywanych sporów i spraw. W 2011 r. ITLOS wydał pierwszą opinię doradczą sformułowaną przez Izbę Dna Morskiego, a dotyczącą odpowiedzialności i obowiązków państw sponsorujących osoby i jednostki podejmujące działalność w Obszarze. W 2012 r. ITLOS rozstrzygnął też pierwszą sprawę dotyczącą definicji obszarów morskich między Bangladeszem a Mjanmą. Oceniając działalność Trybunału, Zgromadzenie Ogólne konsekwentnie odnotowało jego ważny wkład w stosowanie i implementację konwencji.

Odpowiadając na pytanie, jakie ma znaczenie, jaką rolę spełnia konwencja po 30 latach od jej przyjęcia i 18 latach od wejścia w życie, można odwołać się do tzw. testu próżni. Można sobie wyobrazić, że nie ma konwencji. Jakie byłyby tego konsekwencje? Z pewnością bez odwoływania się do najbardziej dramatycznych i czarnych scenariuszy można postawić tezę, że trudno by było mówić o istnieniu ładu na oceanie światowym. Mielibyśmy do czynienia z proliferacją roszczeń, dalszym „pełzaniem jurysdykcji po morzu”, ze sporami dotyczącymi różnych koncepcji 200-milowego morza terytorialnego i 200-milowej strefy ekonomicznej, z roszczeniami do szelfu opartymi na wątpliwym kryterium możliwości eksploatacyjnych, ze sporami dotyczącymi głębokiego dna mórz i oce-

³¹ Przykładowo, United Nations, General Assembly, *Oceans and the Law of the Sea*, Doc. a/65/L.20, par. 68.

³² Por. J. Symonides, *Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza*, Prawo Morskie 2002, t. XVII, s. 151 i nast.

³³ Według informacji przekazanej przez Prezesa Trybunału, sędziego Shunji Yanai, w czasie dyskusji panelowej podczas XXII spotkania państw-stron konwencji.

anów. Koncepcja wspólnego dziedzictwa bez Organizacji Dna Morskiego nie miałaby żadnego praktycznego znaczenia. Wystarczy przez moment uświadomić sobie, jakie konsekwencje miałby brak konwencji dla rozszczeń i sporów w Arktyce, dla żeglugi międzynarodowej, badań naukowych, sporów delimitacyjnych i ochrony środowiska morskiego. **Konwencja jest i pozostaje więc gwarantem ładu międzynarodowego, współpracy, pokoju i bezpieczeństwa na morzach i oceanach świata.**

Czy oznacza to, że wszystkie jej postanowienia nie wymagają żadnych uzupełnień i wypełnienia luk interpretacji, czy stopniowy rozwój prawa morza został zatrzymany? **Prawo morza znajduje się wobec wielu wyzwań wynikających ze zmian zachodzących w świecie.** Antycypując dalsze wywody, można stwierdzić, że zmiany te nie oznaczają ani nie wymagają gruntownej rewizji czy odejścia od konwencji, lecz tylko jej rozwinięcia. Niewątpliwie konieczny jest dalszy rozwój prawa morza oraz umacnianie globalnego zarządzania oceanem światowym w ramach systemu Narodów Zjednoczonych.

4. STANOWISKO POLSKI WOBEC KONWENCJI NA III KONFERENCJI PRAWA MORZA

Polska może być uznana za jedno z bardziej aktywnych państw na III konferencji. Weszła w skład kierującego jej pracami Komitetu Generalnego³⁴, przedstawiała swoje stanowisko i walczyła o zgodny ze swoimi interesami kształt proponowanych rozwiązań w rokowaniach prowadzonych zarówno w trzech komitetach głównych, jak i w pracach wielu nieformalnych grup negocjacyjnych³⁵, z których dwie w szczególności zasługują na uwagę: grupa państw o niekorzystnym położeniu oraz grupa państw opowiadających się za przyjęciem „zasady sprawiedliwości” jako podstawy rozgraniczania wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego.

Grupa państw o niekorzystnym położeniu (grupa 54) była specyficzna i zaskakująca swym składem³⁶. Wchodziły do niej zarówno państwa niezaangażowane, jak i państwa należące z jednej strony do NATO, z drugiej do Układu Warszawskiego. Mimo nieukrywanej irytacji w stosunku do tej grupy Związek

³⁴ Z tego tytułu Polska miała stanowisko jednego z wiceprzewodniczących konferencji, którymi byli kolejni, zmieniający się przewodniczący delegacji polskiej, będący z reguły wiceministrami w ministerstwie spraw zagranicznych. Pierwszym z nich był (na sesji organizacyjnej) Stanisław Trepczyński.

³⁵ Skład delegacji zmieniał się, ale za jej trzon można uznać kilka osób reprezentujących zainteresowane resorty – A. Olszówkę, L. Łukasika, J. Vonau oraz komandora E. Łącznego i H. Ubę. Nauka prawa morza była reprezentowana przez W. Góralczyka, A. Straburzyńskiego i J. Symonidesa.

³⁶ Grupa, której początki sięgają okresu Komitetu Dna Morskiego, liczyła na III konferencji 54 państwa, z tego 29 państw śródlądowych i 26 państw o niekorzystnym położeniu.

Radziecki zdecydował się na tolerowanie przynależności kilku państw bloku wschodniego, głównie ze względu na to, że w sprawach wolności żeglugi (żegluga wojskowa) reprezentowała ona stanowisko zgodne z interesem obu ówczesnych mocarstw globalnych. Grupa przez całą konferencję utrzymywała wysoki stopień współpracy i solidarności. Polska należała do ścisłego grona państw określających jej stanowisko³⁷. Państwa o niekorzystnym położeniu walczyły m.in. o utrzymanie wolności żeglugi, o prawo dostępu do żywych zasobów strefy ekonomicznej, o zahamowanie „pełzania jurysdykcji państwowej po morzu”, o ograniczenie roszczeń państw szelfowych, o prawo tranzytu dla państw śródlądowych, o utrzymanie wolności badań naukowych i o dostęp do nich. Grupa w istotny sposób wpłynęła na przebieg i rezultaty negocjacji, choć artykuły bezpośrednio mówiące o prawach państw o niekorzystnym położeniu geograficznym: 70, 160, 161, 254, 266, 272, 274 trudno uznać obecnie za w pełni przestrzegane i określające praktykę międzynarodową. Tym niemniej we współpracy z innymi państwami osiągnęła ona sukces w ograniczeniu roszczeń terytorialnych i zatrzymaniu „pełzania jurysdykcji po morzu”, w utrzymaniu wolności żeglugi i wolności badań naukowych.

W czasie konferencji wyłoniły się dwie grupy interesów o przeciwstawnym stanowisku w kwestii delimitacji wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego. Jedna – grupa 22 opowiadała się za przyjęciem linii środkowej jako podstawy rozgraniczenia, druga – grupa 29, w skład której wchodziła Polska, podkreślała, że delimitacja powinna być oparta na zasadach sprawiedliwości. Trudności ze znalezieniem kompromisu w bezpośrednich rokowaniach między grupami skłoniły przewodniczącego konferencji T. Koha do podjęcia inicjatywy. Zaproponował on następujące sformułowanie: „Delimitacja wyłącznej strefy ekonomicznej (szelfu kontynentalnego) między państwami, których wybrzeża leżą naprzeciwko lub przylegają do siebie, będzie osiągnięta w drodze porozumienia na podstawie prawa międzynarodowego w celu osiągnięcia sprawiedliwego rozwiązania”³⁸. Wobec znacznego poparcia propozycja ta została przyjęta przez konferencję i weszła ostatecznie do konwencji o prawie morza, jako ust. 1 art. 74 o rozgraniczeniu strefy ekonomicznej i art. 83 o rozgraniczeniu szelfu kontynentalnego. Ustęp ten składa się z trzech elementów, które wskazują, że: a) delimitacja ma nastąpić w drodze porozumienia, b) zgodnie z prawem międzynarodowym, c) w celu osiągnięcia sprawiedliwego rozwiązania. Rozwiązanie to można uznać za sukces grupy 29 i Polski, gdyż konferencja odeszła od stosowania linii środkowej przy rozgraniczeniu strefy ekonomicznej i szelfu.

Polska ratyfikowała konwencję 6.11.1998 r. Dokument ratyfikacyjny został złożony Sekretarzowi Generalnemu ONZ 13.11.1998 r., a konwencja weszła w życie w stosunku do Polski w 30. dniu po złożeniu dokumentu ra-

³⁷ Szerzej na ten temat, J. Symonides, *Geographically Disadvantaged States Under the 1982 Convention on the Law of the Sea*, Recueil des Cours 1988, vol. 208, s. 287–406.

³⁸ Dok. A/CONF. 62/WP. 11 z 27.08.1981 r.

tyfikacyjnego – 13.12.1998 r.³⁹. Wprawdzie w czasie III Konferencji wraz z innymi państwami Układu Warszawskiego Polska popierała postanowienia części XI – zgodnie z interesami krajów rozwijających się, to po transformacji i przejściu na gospodarkę wolnorynkową zmieniła stanowisko i uczestniczyła w wypracowaniu porozumienia zmieniającego część XI konwencji, które zostało ratyfikowane równocześnie z konwencją. Porozumienie z 4.08.1995 r. w sprawie implementacji postanowień konwencji dotyczących zachowania i gospodarowania gatunkami ryb okologicznych i wysoce migrujących zostało ratyfikowane 14.03.2006 r. Polska należy zatem do grupy państw związanych zarówno konwencją, jak i obu porozumieniami implementacyjnymi.

Jeszcze przed wejściem w życie konwencji i jej ratyfikacją przez Polskę rozpoczął się proces dostosowywania polskiego ustawodawstwa do jej postanowień⁴⁰. Szczególne znaczenie ma Ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej z 21.03.1991 r.⁴¹. Jako obszary morskie Rzeczypospolitej wymienia ona, zgodnie z konwencją, morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne i wyłączną strefę ekonomiczną.

Ponieważ po wejściu w życie UNCLOS znaczna część państw utworzyła 24-milową strefę przyległą, powstaje pytanie, czy również Polska powinna ją ustanowić. Strefa przyległa daje państwu nadbrzeżnemu dodatkowe, w stosunku do strefy ekonomicznej, możliwości kontroli i ochrony swego terytorium i morza terytorialnego. Może ono sprawować kontrolę, jak stwierdza art. 33 konwencji, konieczną do zapobiegania naruszaniu jego ustaw i innych przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych lub sanitarnych. Strefa pozwala także na wszczęcie pościgu za statkiem, który naruszył dotyczące jej przepisy prawne. Wydaje się, że wobec nowych zagrożeń związanych z międzynarodowym terroryzmem, rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia czy przestępczością na morzu, przemytem, handlem narkotykami utworzenie strefy przyległej jest uzasadnione. Postulaty ustanowienia polskiej strefy przyległej są wysuwane od dawna przez polską naukę⁴². Według danych ONZ w 2012 r. strefę przyległą ustanowiło już 90 państw, a więc zdecydowana większość państw posiadających wybrzeże morskie.

Potrzeba nowelizacji ustawy z 21.03.1991 r. była przedmiotem obrad Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych. Komitet

³⁹ Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 543.

⁴⁰ Z. Knypl, *Miejsce konwencji o prawie morza w wewnętrznym porządku prawnym*, Prawo Morskie 1998, t. X, s. 149 i nast.; M.H. Koziański, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2002, s. 45 i nast.

⁴¹ Dz.U. z 1991 r., Nr 32, poz. 131 z późn. zmian.

⁴² Por. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1992, s. 218–226 oraz następne wydania; J. Gilas, *Status obszarów morskich*, [w:] *Prawo morskie*, t. 1, red. J. Łopuski, Bydgoszcz 1996, s. 405; M.H. Koziański, *Akcesja do Unii Europejskiej a polskie prawo morskie*, Prawo Morskie 2004, t. XX, s. 25; *idem*, *Wybrane problemy prawne związane z ratyfikacją przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawie morza*, Prawo Morskie 2000, t. XVI, s. 82 i nast.; J. Symonides, *Status prawny strefy przyległej w międzynarodowym prawie morza. Celowość jej ustanowienia przez Polskę*, Prawo Morskie 2004, t. XX, s. 25.

jednoznacznie opowiedział się za jej nowelizacją i ustanowieniem strefy przyległej. Podobne stanowisko zajęła kilkakrotnie Komisja Prawa Morskiego, uznając za celowe utworzenie na polskich obszarach morskich strefy przyległej zgodnie z art. 33 ratyfikowanej przez Polskę konwencji o prawie morza. Stosowne propozycje zostały przedstawione przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Morskiego, jednak bez pozytywnych rezultatów.

Od momentu ratyfikacji konwencji Polska aktywnie uczestniczy w pracach Organizacji Dna Morskiego. Polacy trzykrotnie przewodniczyli Radzie: w 2001 r. T. Bachleda-Curuś, w 2006 r. M. Orion-Jędrysek i w 2011 r. A. Przybicz. T. Bachleda-Curuś przewodniczył także Zgromadzeniu w 1998 r. Wraz z Bułgarią, Czechami, Kubą, Rosją i Słowacją Polska utworzyła InterOceanmetal – organizację będącą najpierw jednym z siedmiu tzw. pierwotnych inwestorów, a obecnie jest jednym z dziesięciu przedsiębiorstw posiadających 15-letnie kontrakty na eksploatację polimetalicznych konkrecji na działce znajdującej się w tzw. obszarze międzynarodowym, w strefie Clarion–Clipperton.

Działalność Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza także cieszy się poparciem Polski. Wśród 21 sędziów znajduje się obecnie, wybrany w 2005 r., polski sędzia S. Pawlak. Konwencja w art. 287 stanowi, że przy podpisaniu, ratyfikacji czy przystąpieniu państwo w drodze pisemnej deklaracji może wybrać jeden lub więcej spośród czterech sposobów załatwiania sporów. Do wyboru jest Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, trybunał arbitrażowy (zgodnie z aneksem VII) i specjalny trybunał arbitrażowy (zgodnie z aneksem VIII). Wybór obowiązkowej procedury jest prawem, a nie obowiązkiem stron konwencji. Państwo może, ale nie musi dokonywać takiego wyboru. Jak dotąd deklarację taką złożyły 42 państwa⁴³. Polska do nich nie należy, choć można się zastanawiać, czy w jej przypadku złożenie deklaracji i wybór zarówno Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza, jak i Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości nie byłby uzasadniony⁴⁴. Polska zgłosiła natomiast (14.05.2004 r.), zgodnie z art. 2 aneksu V i art. 2 aneksu VII, na listę koncyliatorów i arbitrów (w kolejności) J. Symonidesa, S. Pawlaka i M. Dragun-Gertner⁴⁵.

Wprawdzie Polska jako państwo o niekorzystnym położeniu geograficznym nie posiada szelfu kontynentalnego wychodzącego poza granicę wyłącznej strefy ekonomicznej, ale przywiązuje istotną wagę do działalności Komisji Granic Szelfu Kontynentalnego. Uważa bowiem, że jej istnienie zapewnia właściwe

⁴³ United Nations, *Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, settlement of disputes mechanism, Choice of procedures*, http://www.un.org/Depts/los/settlement_of_disputes/_choice_procedure.htm.

⁴⁴ Szerzej na ten temat: J. Symonides, *Wybór obowiązkowej procedury załatwiania sporów w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza*, [w:] *Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi R. Michalskiemu, Polityka – Religia – Edukacja*, red. Z. Karpus, K. Kącka, P. Tomaszewski, Toruń 2010, s. 435–457.

⁴⁵ Zob. http://www.un.org/Depts/los/settlement_of_disputes/conciliators_arbitrators.htm.

wytyczanie granicy szelfu i tym samym z jednej strony eliminuje potencjalne spory, z drugiej zaś gwarantuje, że dno mórz i oceanów stanowiące wspólne dziedzictwo ludzkości, rozciągające się poza szelfem nie ulegnie zmniejszeniu.

5. KONWENCJA O PRAWIE MORZA WOBEC WYZWAŃ I ZMIAN ZACHODZĄCYCH W ŚWIECIE

Świat podlega ciągłym zmianom politycznym, ekonomicznym i technologicznym, zmienia się także system wartości oraz koncepcje prawne. W porównaniu z latami 70., kiedy negocjowano tekst konwencji, najpoważniejszą zmianą polityczną jest z pewnością zakończenie zimnej wojny. W obszarze stosunków ekonomicznych triumf i sukcesy wolnego rynku doprowadziły, jak to odnotowano wcześniej, do przyjęcia porozumienia implementacyjnego zmieniającego XI część konwencji. Nowe technologie przyniosły nowe możliwości, ale i zagrożenia dla środowiska naturalnego. Wzrost liczby ludności świata zwiększył presję na obszary przybrzeżne oraz na morza i oceany. Nielegalne, nieraportowane i nieregulowane rybołówstwo pozbawia wiele krajów ich ważnych zasobów i staje się wyzwaniem dla zrównoważonego rozwoju.

Kilka danych uzmysławia znaczenie globalnego oceanu⁴⁶. Jest on obecnie źródłem białka dla ponad 2,6 mld ludzi. Rybołówstwo morskie daje zatrudnienie ponad 200 mln osób. Niemal połowa (40%) oceanów i mórz świata znajduje się pod negatywnym oddziaływaniem człowieka, obejmującym zanieczyszczenia, negatywne praktyki rybołówcze i nadmierne poławianie. W związku z tym należy przeciwdziałać nielegalnemu, nieraportowanemu i nieregulowanemu rybołówstwu. Tylko w wyniku niezamierzonego, tzw. towarzyszącego, poławiania 20 mln ton ryb (około jednej czwartej światowych połowów) jest bezsensownie niszczone. Negatywne są skutki hałasu związanego ze wzrastającą żegluga i nieregulowaną turystyką. Rify koralowe, jedne z najbogatszych biologicznie i najbardziej produktywnych ekosystemów na ziemi, znajdują się pod wpływem negatywnych skutków zmian klimatycznych. Bez podjęcia odpowiednich działań 90% raf w 2030 r. i niemal wszystkie w 2050 r. będą zagrożone. Istnieje pilna potrzeba poszerzania morskich obszarów chronionych⁴⁷ i parków oraz zmniejszenia zanieczyszczenia mórz przez odpady, zwłaszcza metale

⁴⁶ RIO+20, United Nations Conference on Sustainable Development, *The future we want – Oceans*, Fact Sheet, uncsd2012.org.

⁴⁷ Szerzej na ten temat: D. P y ć, *Morskie obszary chronione na morzu otwartym*, Prawo Morskie 2005, t. XXI, s. 89–113; *idem*, *Efektywność środków ochrony w obszarach morskich o szczególnej wrażliwości*, Prawo Morskie 2008, t. XXIV, s. 105 i nast.; zob. też: *Marine Protected Areas Vital to Restoring Biodiversity*, www.globalpartnershipforocean.org/key-issues/marine-protected-areas-vital-restoring-biodiversity.

ciężkie, plastyki pokrywające całe obszary dna, a także radioaktywne odpady nuklearne.

Z ogromnej ilości wyzwań, wobec których stoi UNCLOS, na szczególną uwagę zasługują trzy:

- nowe koncepcje prawne,
- konsekwencje zmian klimatycznych,
- możliwości wykorzystywania morskich zasobów genetycznych.

5.1. POJAWIENIE SIĘ NOWYCH KONCEPCJI W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

Wśród nowych zasad na pierwszym miejscu należy wymienić koncepcję zrównoważonego rozwoju, która została sformułowana w deklaracji i Agendzie 21 konferencji Narodów Zjednoczonych *Środowisko i Rozwój* w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 r., zwanej również Szczytem Ziemi, oraz deklaracji i planie działania konferencji w Johannesburgu w 2002 r. W sformułowaniach Agendy 21 można znaleźć stwierdzenia mające pośrednie odniesienie do mórz i oceanów świata: „większość przypadków degradacji środowiska wynika z nierównoważonego modelu konsumpcji i produkcji”, a także „wzrost światowej populacji ludzi i wzrost produkcji... oddziałuje na wielkość wykorzystania zasobów naturalnych – wody, powietrza, energii i innych”⁴⁸.

W czasie konferencji w Rio w 1992 r. została przyjęta konwencja o różnorodności biologicznej⁴⁹, która weszła w życie w 1993 r. Konwencja w art. 1 wśród celów – obok zachowania różnorodności biologicznej – wymienia także „uczciwy i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystania zasobów genetycznych, w tym przez odpowiedni dostęp do zasobów genetycznych i odpowiedni transfer właściwych technologii”. Ochrona różnorodności biologicznej w sytuacji, gdy konwencją związały się 193 państwa świata, stała się pojęciem determinującym debatę o zrównoważonym użytkowaniu zasobów biologicznych obszarów morskich poza granicami jurysdykcji narodowej. W art. 4 konwencji powtórzono fundamentalną zasadę, że państwa mają suwerenne prawo wykorzystywania własnych zasobów (a więc także genetycznych) oraz ponoszą odpowiedzialność za **zapewnienie, że ich działalność nie powoduje szkody w środowisku innych państw lub na obszarach znajdujących się poza jurysdykcją krajową**, a więc obszarów morza otwartego i dna stanowiącego wspólne dziedzictwo ludzkości. Inną zasadą, sformułowaną przez Szczyt

⁴⁸ Szerzej: K. R ó w n y, *Kształtowanie i konsekwentne wdrażanie zasady zrównoważonego rozwoju – nadzieją na pokojowe współzycie „Ludów Narodów Zjednoczonych”*, Organizacja Narodów Zjednoczonych. *Bilans i Perspektywy*, red. J. S y m o n i d e s, Warszawa 2006, s. 689– 727; D. P y ć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006, *passim*; Z. B u k o w s k i, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 61 i nast.

⁴⁹ Dz.U. z 2002 r., Nr 184, poz. 1532.

Ziemi oraz przez protokół z Kartagenu z 2000 r.⁵⁰ o bezpieczeństwie biologicznym, jest **zasada przezorności**. Zasada ta, niewymieniona w konwencji, ma wpływ na oddziaływanie i kształtowanie stanowiska państw wobec różnych działań, jak choćby używanie morza.

Koncepcją, która także została przyjęta w ostatnich latach, jest wymóg ekosystemowego podejścia także do użytkowania zasobów środowiska morskiego. Zdrowie ekosystemów jest nie tylko istotne dla środowiska, lecz także dla istnienia i rozwoju ludzkości. W 2002 r. w Johannesburgu, w czasie światowego szczytu poświęconemu zrównoważonemu rozwojowi, państwa zobowiązały się do promowania zrównoważonego rozwoju morskich ekosystemów i do ich odbudowy do 2015 r. W 2005 r. zgodnie z decyzją Zgromadzenia Ogólnego VII spotkanie nieformalnego procesu konsultacyjnego zostało poświęcone „ekosystemowemu podejściu” i podkreśliło konieczność „zachowania ekosystemowej integralności”⁵¹. W rezolucji 61/222 Zgromadzenie Ogólne wezwało państwa, by przy stosowaniu ekosystemowego podejścia kierowały się istniejącymi instrumentami, w szczególności konwencją z 1982 r. oraz porozumieniami implementacyjnymi. **Wymienione koncepcje i ich znaczenie dla prawa morza zostały raz jeszcze potwierdzone w dokumencie końcowym konferencji RIO+20.**

5.2. ZMIANY KLIMATYCZNE I ICH WPLYW NA PRAWO MORZA

Zagrożenia, jakie niosą ze sobą zmiany klimatyczne dla ekosystemów morskich, konieczność intensyfikacji badań naukowych nad skutkami tych zmian i rozszerzenie współpracy międzynarodowej w celu zmniejszenia ich negatywnych następstw, nie były dostrzegane na przełomie lat 70. i 80. i nie zostały uwzględnione w konwencji.

Zmiany klimatyczne skutkują przede wszystkim stopniowym podnoszeniem się temperatury wód i związanym z tym topnieniem lodów w Antarktyce, a zwłaszcza w Arktyce, co prowadzi do podnoszenia się poziomu wód morskich i zatapiania obszarów nadbrzeżnych oraz wysp. **Najpoważniejszym jednak zagrożeniem i konsekwencją ocieplania klimatu jest związane z nim zakwaszanie wód morskich.** Problem został podkreślony przez Międzynarodowy Panel Zmian Klimatu. Był też wszechstronnie dyskutowany w czasie IX spotkania konferencji państw-stron konwencji o różnorodności biologicznej⁵². Termin „zakwaszanie wód oceanicznych” odnosi się do zmniejszania się pH w wodach, będącego skutkiem pochłaniania dwutlenku węgla z atmosfery. Jak się oblicza, około jedną czwartą CO₂ z atmosfery pobierają oceany świata, w których two-

⁵⁰ Dz.Urz. WE L 201 z 31.07.2002.

⁵¹ Dok. A/61/156.

⁵² IX spotkanie miało miejsce w Bonn w dniach 19–30.05.2008 r., dok. UNEP/CBD/COP/9/29, aneks I.

rzy się kwas węglowy. Zakwaszanie jest więc pochodną wzrostu dwutlenku węgla w atmosferze⁵³. Zmniejszający się poziom pH ma bardzo negatywne konsekwencje dla wielu morskich organizmów, m.in. koralu, skorupiaków czy krabów. Jedną z metod zapobiegania temu groźnemu zjawisku są próby nawożenia morza żelazem w celu zwiększenia biomasy alg absorbujących dwutlenek z atmosfery⁵⁴. Budzi to jednak wątpliwości, gdyż konsekwencje są trudne do przewidzenia, zatem należy postępować zgodnie z zasadą przezorności. Inne dyskutowane projekty obejmują możliwość „składowania” gazów cieplarnianych na dnie mórz i oceanów.

Zakwaszanie wód nie jest jedyną konsekwencją ocieplania klimatu. **Podnoszenie się poziomu wód morskich grozi także bardzo poważnymi skutkami dla państw i obszarów morskich. Od dramatycznego „zatopienia” wielu krajów wyspowych i archipelagowych, po mniej drastyczne, ale także mające poważne następstwa, jak „cofanie się” linii brzegowej i zatapianie skał oraz wysp, co prowadzi do zmian przebiegu linii podstawowej**, od której mierzy się morze terytorialne, wyłączną strefę ekonomiczną i szelf kontynentalny. Takiej sytuacji nie mogła przewidzieć konwencja. Powstaje zatem problem, jaki to będzie miało wpływ na obecne granice obszarów morskich. Czy pozostaną one niezmiennie? Do jakiego momentu? **Czy należy odwołać się do klauzuli *rebus sic stantibus*?** Topnienie lodów w Arktyce, odrywanie się gór lodowych i tworzenie olbrzymich zbiorników wody pitnej rodzi pytanie o status gór lodowych oraz o regulacje dotyczące dostępu i zasad wykorzystania „złóż” wody pitnej. Symulacje dotyczące holowania gór lodowych z Arktyki do Afryki czy Europy są już prowadzone od dłuższego czasu⁵⁵.

5.3. MORSKIE ZASOBY GENETYCZNE

Gwałtowny rozwój w ostatnich latach z jednej strony nowoczesnej biotechnologii przemysłowej i rolniczej, z drugiej zaś odkrycie na głębokim dnie mórz i oceanów ekosystemów i organizmów o niespotykanych dotąd właściwościach i charakterystyce spowodowały wzrastające zainteresowanie morskimi zasobami genetycznymi i doprowadziły do powstania i dynamicznego rozwoju biotechnologii morskiej.

Jak dotąd **udało się ustalić istnienie na głębokim dnie kilku specyficznych ekosystemów: a) związanych z hydrotermicznymi kominami, b) wokół zimnych syfonów i c) wzdłuż podmorskich wzniesień**. Hydrotermiczne kominy (*black smokers*) zlokalizowane wzdłuż śródoceanicznych wzgórz są tworzone przez wydobywającą się z wnętrza ziemi magmę. Panuje w nich temperatura

⁵³ Jak się oblicza, w ciągu 200 lat poziom pH w wodach powierzchniowych zmniejszył się z 8,25 do 8,14, co oznacza wzrost kwasowości o 30%.

⁵⁴ Por. K. Marciniak, *Nawożenie oceanów żelazem*, Prawo Morskie 2011, t. XXVII, s. 205–228.

⁵⁵ J. Symonides, *Arktyka – region współpracy czy konfliktów*, Stosunki Międzynarodowe, International Relations 2011, nr 3–4, s. 9–33.

osiągająca ponad 300°C. Kominy są jednym z miejsc na ziemi o niespotykanej intensywności i bogactwie życia biologicznego⁵⁶. Mikroorganizmy, głównie chemiotroficzne mikroby, stanowią podstawę łańcucha pokarmowego i pozostają w symbiotycznym układzie z innymi organizmami (robaki kominowe) poprzez chemosyntezę, która w tym środowisku zastępuje fotosyntezę. **Ich specyficzne właściwości oraz ekstremalne warunki, w jakich się znajdują (wysoka temperatura, ogromne ciśnienie i brak światła), spowodowały narastające zainteresowanie ze strony nauki i przemysłu ze względu na możliwości wykorzystania ich niespotykanych właściwości w medycynie, farmakologii i przemyśle.**

Zimne syfony znajdują się na głębokim dnie, gdzie z wnętrza ziemi sączy się woda, ropa i gaz. W tych miejscach nie ma wysokiej temperatury, ale środowisko jest ekstremalne ze względu na wysokie nasycenie solą w takim stopniu, jaki poprzednio uważano za wykluczający jakąkolwiek formę życia. Organizmy występujące w tych miejscach zadziwiają swoimi rozmiarami. Zauważono także ogromną różnorodność i bogactwo biologiczne na podwodnych wzgórzach.

Prowadzenie badań i eksploatacja morskich zasobów genetycznych prowadzi do postawienia wielu pytań i wątpliwości natury prawnej⁵⁷. UNCLOS nie zna terminu „zasoby genetyczne”, do których odnosi się konwencja o różnorodności biologicznej z 1992 r. Wprawdzie można dowodzić, że jej postanowienia dotyczą ochrony i wykorzystania zasobów żywych oraz zasad i warunków prowadzenia badań naukowych, więc mogą być do nich pośrednio odniesione. Tym niemniej jest kilka pytań, na które nie ma w niej odpowiedzi.

Nie wdając się w szczegółowe wywody wymagające osobnego potraktowania, można wskazać, że dotyczy to zwłaszcza podstawowej kwestii: czy morskie zasoby genetyczne znajdujące się poza granicami jurysdykcji narodowej na Obszarze należą do jego zasobów, czy stosuje się do nich reżim morza otwartego. W tej materii istnieje zdecydowana rozbieżność stanowisk między państwami rozwijającymi się, które chcą je włączyć do zasobów Obszaru, a państwami rozwiniętymi, stojącymi na stanowisku, że zgodnie z art. 133 zasoby Obszaru obejmują tylko „wszystkie stałe, płynne lub gazowe zasoby mineralne”. Podobna wątpliwość dotyczy zasobów genetycznych występujących na szelfie poza granicami 200 mil. Czy organizmy stanowiące te zasoby mogą być uznane za nieruchome i niezdolne do poruszania się szerzej niż w stałym fizycznym

⁵⁶ P. Ré, *Deep Sea Hydrothermal Vents "Oasis of the Abyss"*, [w:] *New Technologies and the Law of the Marine Environment*, red. J. Beurier, A. Kiss, A. Mahmoudi, The Hague 2000, s. 69 i nast. Jak dotąd zlokalizowano 180 hydrotermicznych kominów.

⁵⁷ Zob. D.K. Leary, *Marine Genetic Resources: A Review of Scientific and Commercial Interest*, *Marine Policy* 2002, no. 33, s. 189 i nast.; I. Mgeoji, *(Under)Mining the Seabed? The ISA Mining Code, Precautionary Tales and Sustainable Use of Hydrothermal Vent Ecosystems in the International Seabed Area*, *Ocean Yearbook* 2003, vol. 18; V. Tunnicliffe, A.G. McArthur, D. McHugh, *A Biogeographical Perspective of the Deep-sea Hydrothermal Vent Fauna*, *Advances in Marine Biology* 1998, no. 34, s. 355–442.

kontakcie z dnem, czy nie⁵⁸? W zależności od odpowiedzi albo stosuje się do nich reżim szelfu, albo morza otwartego. Sprecyzowania wymagają też zasady prowadzenia badań naukowych wchodzących w skład nowego kontrowersyjnego terminu *bioprospecting* oraz warunki dostępu i podziału zysków, a także problemy instytucjonalne. Stąd też decyzję Zgromadzenia Ogólnego o rozpoczęciu prac przez nieformalną otwartą grupę roboczą w sprawie ewentualnego przyjęcia porozumienia implementacyjnego dotyczącego ochrony i zrównoważonego wykorzystywania różnorodności biologicznej w obszarach poza granicami jurysdykcji narodowej można uznać za najlepsze z możliwych rozwiązań⁵⁹.

6. DROGI I ŚRODKI DALSZEGO ROZWOJU PRAWA MORZA

Wprawdzie UNCLOS może być uznana za konstytucję prawa morza, za instrument stanowiący jego fundament i wytyczający jego ramy, jednak nie należy zapominać, że obejmuje ono normy konwencyjne zawarte w setkach umów międzynarodowych i normy zwyczajowe⁶⁰. Stąd też zmiany w prawie morza niekoniecznie i nie zawsze odnoszą się do czy muszą dotyczyć bezpośrednio UNCLOS.

Określając stosunek konwencji do innych umów międzynarodowych, art. 311 wyjaśnia, że przysługuje jej pierwszeństwo w stosunkach między stronami przed konwencjami genewskimi z 1958 r. **Nie zmienia ona praw i obowiązków stron wynikających z innych porozumień, o ile nie stoją one w sprzeczności z jej postanowieniami.** Państwa mogą zawierać umowy modyfikujące lub zmieniające obowiązywanie zawartych w niej postanowień pod warunkiem, że **umowy te nie dotyczą postanowień, od których odstępstwa nie da się pogodzić z przedmiotem i celem konwencji.** Jednoznacznie wyłączona jest możliwość zawierania porozumień, które wprowadzałyby poprawki dotyczące zasady wspólnego dziedzictwa ludzkości, sformułowanej w art. 136.

Zmiany w prawie morza mogą mieć miejsce: a) poprzez rewizję, poprawki i zmiany, b) poprzez tworzenie nowych norm, wypełniających istniejące luki czy odpowiadające na nowe wyzwania i potrzeby oraz c) poprzez tzw. miękkie prawo i interpretację. Czy rozwój prawa morza odbywa się tylko poprzez prawo umowne, czy również poprzez prawo zwyczajowe, czyli powszechną praktykę

⁵⁸ Artykuł 73 konwencji w ten sposób charakteryzuje organizmy żywe wchodzące w skład zasobów naturalnych szelfu.

⁵⁹ Nie wydaje się przekonujące stanowisko reprezentowane przez część krajów rozwiniętych, by pozostawić obecną sytuację prawną bez zmian.

⁶⁰ W literaturze podaje się różną liczbę umów międzynarodowych związanych z prawem morza – od 400 do 500. Wiele z nich, dotyczących współpracy i poszczególnych sposobów korzystania z mórz i oceanów, np. zakazania handlu niewolnikami czy piractwa, było zawartych już w XIX w. i wcześniej. Zob. D. P y ć, *Prawo Oceanu Światowego. Res usus publicum*, Gdańsk 2011, s. 235.

uznawaną za wiążącą. **Wprawdzie nie da się wykluczyć sporadycznego kształtowania się nowych norm zwyczajowych, lecz jego rola w rozwoju prawa morza jest raczej ograniczona.** Jest tak głównie z powodu daleko idących podziałów i różnic interesów. Trudno wskazać obszar, w którym istniałaby szansa na powszechną praktykę. Oznacza to konieczność prowadzenia negocjacji i poszukiwania kompromisowych rozwiązań, co jest możliwe do osiągnięcia, głównie w prawie, poprzez negocjacje związane z przygotowaniem umów międzynarodowych.

Czy konwencja przewidziała możliwość rewizji po upływie jakiegoś czasu poprzez zwołaną w tym celu konferencję? Nie ma takiej możliwości. Jak się często zauważa, **konferencja rewizyjna groziłaby niebezpieczeństwem otwarcia „puszki Pandory” i mogłaby prowadzić nie tyle do osiągnięcia postępu i dalszego rozwoju, co do destabilizacji i zakwestionowania kompromisowych i pakietowych rozwiązań.** Wprawdzie w części XI art. 155 (ust. 1) przewidywał możliwość zwołania po upływie 15 lat od rozpoczęcia pierwszego przemysłowego wydobycia konferencji w celu dokonania przeglądu przepisów tej części, jednak porozumienie implementacyjne z 1994 r. dotyczące części XI wyłączyło tę możliwość⁶¹.

Konwencja w art. 312 przewiduje natomiast, że po upływie 10 lat od daty wejścia jej w życie strony mogą się zwrócić do Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych z propozycją szczegółowych zmian oraz żądać zwołania konferencji w celu ich rozpatrzenia. Warunkiem zwołania takiej konferencji jest jednak zgoda co najmniej połowy stron. Z kolei art. 313 przewiduje przyjmowanie poprawek według uproszczonej procedury – bez zwoływania konferencji. I tu jest istotne ograniczenie, gdyż sprzeciw choćby jednego państwa będącego stroną konwencji wystarcza do jej odrzucenia. Jak dotąd nie było jakiegokolwiek próby wprowadzenia poprawki do konwencji w przewidzianym przez nią trybie⁶².

Jak dotąd zmiany do UNCLOS z powodzeniem zostały wprowadzone przez dwa wspomniane wcześniej porozumienia implementacyjne z 1994 r. i 1995 r. **Obecnie powstała szansa na podjęcie negocjacji w sprawie przygotowania i przyjęcia kolejnego – trzeciego porozumienia implementacyjnego dotyczącego zachowania i zrównoważonego korzystania z morskiej różnorodności biologicznej w obszarach poza granicami jurysdykcji narodowej (ABNJ).** Zgromadzenie Ogólne w grudniu 2011 r. wypowiedziało się za podjęciem działań i rozpoczęciem procesu mającego doprowadzić do wprowadzenia

⁶¹ Ta ostrożność i wręcz niechęć do stwarzania możliwości debaty nad postanowieniami konwencji znalazła swój wyraz także w wyłączeniu z kompetencji spotkania państw-stron konwencji możliwości debaty dotyczącej jej stosowania.

⁶² Wydaje się, że szanse na wprowadzenie poprawek zgodnie z konwencją są raczej znikome. To m.in. spowodowało, że w przypadku amerykańskiej inicjatywy strategicznej, zaproponowanej przez prezydenta G. B u s h a w 2003 r., dotyczącej rozprzestrzenienia broni nuklearnej w kosmosie, żadne z niemal 100 państw współdziałających ze Stanami Zjednoczonymi nie zdecydowało się na próbę wprowadzenia poprawki umożliwiającej wykorzystanie prawa wizyty i rewizji w stosunku do statków podejrzanych o przewożenie zakazanych materiałów nuklearnych.

tej kwestii do rozwiązań prawnych przyjętych przez UNCLOS⁶³. Konferencja Narodów Zjednoczonych RIO+20 w dokumencie końcowym również podkreśliła znaczenie zachowania i zrównoważonego korzystania z morskiej różnorodności biologicznej w obszarach poza granicami jurysdykcji narodowej i odnotowując prace prowadzone przez nieformalną, otwartą grupę roboczą zajmującą się tą kwestią, wezwała Zgromadzenie Ogólne do podjęcia, przed końcem jej LXIX sesji, decyzji dotyczącej przygotowania instrumentu międzynarodowego w ramach UNCLOS⁶⁴.

Istotnym elementem dla implementacji konwencji jest też interpretacja jej postanowień. Dokonują jej powołane przez nią instytucje – Organizacja Dna Morskiego, Komisja Granic Szelfu Kontynentalnego i Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza. Ten ostatni, tak jak i Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, ma kompetencje do rozstrzygania sporów dotyczących interpretacji konwencji. Organizacja Dna Morskiego nie tylko dokonuje interpretacji, ale sama określiła zasady eksploracji i eksploatacji konkrecji i sulfidów polimetalicznych. Interpretacji dokonuje Zgromadzenie Ogólne w przyjmowanych co roku rezolucjach dotyczących oceanów i prawa morza. Stanowisko w sprawach jej postanowień zajmują nieformalny i otwarty proces konsultacyjny oraz Sekretarz Generalny w przedstawionych raportach. Stale interpretują zobowiązania i prawa wynikające z konwencji jej strony, podejmując działania, do których są upoważnione, i stanowiąc prawo krajowe. Również doktryna prawa narodów interpretuje i ocenia regulacje prawa morza.

W rozwoju prawa morza uczestniczy nie tylko ONZ, ale też cały system Narodów Zjednoczonych. Organizacje wyspecjalizowane w swoich obszarach kompetencji przygotowują nowe i zmieniają istniejące umowy międzynarodowe. W przypadku IMO dotyczą one żeglugi międzynarodowej i bezpieczeństwa morskiego, FAO ustanawia standardy w kwestiach rybołówstwa. MOP wypowiada się w kwestiach pracy na morzu. UNEP podejmuje problematykę ochrony środowiska morskiego, a UNESCO kwestię ochrony podwodnego dziedzictwa kulturowego i badań naukowych. Nie należy także zapominać, że organizacje te przyjmują również, podobnie jak wiele organizacji regionalnych, niewiążące zalecenia, kodeksy, przewodniki i instrukcje tworząc system miękkiego prawa, który otwiera drogę dla przyjęcia w przyszłości w pełni wiążących porozumień i dalszego rozwoju prawa morza. Niewątpliwie ten rozwój, jak i umacnianie globalnego zarządzania oceanem światowym jest nie tylko potrzebą, ale wręcz koniecznością.

⁶³ Por. Potential Elements of an UNCLOS Implementing Agreement, <http://www.pewenvironment.org/news-room/other-resources/potential-elements-of-an>.

⁶⁴ United Nations, RIO+20, *Outcome of the Conference, The Future We Want*, par. 162, s. 30–31. Na marginesie można zauważyć, że kwestie ochrony morskiej różnorodności biologicznej, bezpieczeństwa biologicznego i tzw. morskiej biotechnologii są pośrednio także regulowane przez konwencję o różnorodności biologicznej z 1992 r. i przez protokół z Kartagenu o bezpieczeństwie biologicznym z 2000 r. Do kwestii morskich zasobów genetycznych odnosi się także protokół z Nagoya z 2012 r., który nie wszedł jeszcze w życie, oraz porozumienie o ochronie własności intelektualnej (TRIPS).

JANUSZ SYMONIDES

30 YEARS OF THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA (Summary)

December 10, 2012 marks the 30 years since the opening for signature of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). This date is an opportunity to anniversary celebrations, meetings, panels and reflection in the whole United Nations system. The passage of time does not deprive the meaning of the Convention on the contrary, confirms its fundamental role as the constitution of the law of the sea. Nevertheless, changes which take place in the world require further development of the law of the sea and adjustment of the Convention to new challenges. These challenges are related to the adoption in international law the concepts of sustainable development, protection of biodiversity, the precautionary principle and ecosystem approach. They are also a consequence of climate change and the need to regulate the rules of access to and use of marine genetic resources. Among the many roads and ways of developing the law of the sea worth mentioning is an idea of preparation approved by RIO+20 of an implementation agreement to the Convention on conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction.