

ANDRZEJ MAKOWSKI

CZY REGULACJE KONWENCJI O PRAWIE MORZA Z 1982 ROKU SĄ WŁAŚCIWE W ZAKRESIE SZEROKO ROZUMIANEGO BEZPIECZEŃSTWA NA MORZU?

Regulacje konwencji o prawie morza z 1982 r. są właściwe w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa na morzu. Konwencja pomija jednak terroryzm morski, proliferację broni masowego rażenia, nielegalną imigrację drogą morską, zbieranie danych wywiadowczych czy monitorowanie ruchu statków i żeglugi. UNCLOS nie uwzględnia wymiany informacji dotyczących nielegalnej działalności na morzu (piractwo, terroryzm, przemyt ludzi i narkotyków, nielegalne połowy, proliferacja broni masowego rażenia).

Konwencja z 1982 r. jest podstawą dla szczegółowych rozwiązań konkretnych problemów przez inne agendy ONZ czy też instytucje, które powstały w wyniku jej uregulowań. Przykładowo, opierając się na konwencji, w zakresie ochrony środowiska i zarządzania bezpieczeństwem wprowadzono 80 różnych aktów prawa międzynarodowego.

Bezpieczeństwo na morzu to dobro wspólne i wielonarodowa współpraca w tym zakresie jest nieunikniona. Dobro wspólne powinno mieć pierwszeństwo przed egoistycznymi interesami poszczególnych państw.

WPROWADZENIE

10.12.2012 r. minęła XXX rocznica podpisania w Montego Bay na Jamajce przez 119 sygnatariuszy Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS)¹. Bez wątplenia była to jedna z największych i najważniejszych konferencji w historii stosunków międzynarodowych, która choć nie rozwiązała wszystkich diskutowanych problemów w sposób idealny, to jednak stanowi dowód, że najbardziej nawet skomplikowane, sprzeczne interesy i roszczenia nie muszą być przeszkodą w osiągnięciu porozumienia międzynarodowego, jeżeli występuje dobra wola oraz chęć uwzględnienia w racjonalnym zakresie rozbieżnych interesów. Warto w tym miejscu podkreślić, że trwająca 9 lat III

¹ Ściśle ujmując, UNCLOS została podpisana przez 117 państw oraz Radę Narodów Zjednoczonych do Spraw Namibii, a także Wyspy Cooka. Akt końcowy został dodatkowo podpisany przez 23 państwa, które w ten sposób uzyskały status obserwatora w Komisji Przygotowawczej. Zob. J. Symonides, *Nowe prawo morza*, Warszawa 1986, s. 39.

Konferencja Prawa Morza ONZ odbywała się w warunkach dwublokowego podziału świata², a liczną grupę stanowiły tzw. kraje niezaangażowane (w większości postkolonialne). Na przebieg obrad oraz końcowy kształt konwencji miał bez wątpienia również wpływ podział świata na bogatą „północ” i biedne „południe” (państwa Trzeciego Świata). Z perspektywy czasu należy stwierdzić, że konferencja była sukcesem społeczności międzynarodowej – świadczą o tym dwa fakty: 1) uchwalono jednolity tekst konwencji i 2) weszła ona w życie w 1994 r. i jest zarówno przestrzegana, jak i skuteczna, chociaż warto zauważyć, że często „generuje” wiele problemów związanych z jej implementacją (np. częste spory w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich). Jakkolwiek konferencji nie udało się wyeliminować, lecz jedynie ograniczyć jednostronne roszczenia, to jednak przyjęła ona wiele rozwiązań uwzględniających interesy społeczności międzynarodowej jako całości. Szczególnie należy odnotować fakt, że przewiduje ona system pokojowego załatwiania sporów.

„Okragła” rocznica uchwalenia dokumentów o tak dużym znaczeniu międzynarodowym skłania zazwyczaj do refleksji nad ich praktyczną skutecznością. Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu są regulacje UNCLOS dotyczące szeroko rozumianego bezpieczeństwa na morzu. Istotne jest również określenie, jak interesy bezpieczeństwa wpływają na rozwój prawa morza oraz w jaki sposób zmieniają jego interpretację i stosowanie.

Omawianemu problemowi warto przyjrzeć się jeszcze z dwóch powodów. Po pierwsze, ma on kapitalne znaczenie dla działalności ludzkiej na wszechoceanie, a po drugie, problematyka bezpieczeństwa morskiego jest co prawda obecna w polskiej literaturze, ale jest traktowana niejednoznacznie, jeśli chodzi o jej zakres pojęciowy oraz obszar zastosowania. Dodatkowa trudność występuje również z czysto semantycznych powodów, dotyczących precyzyjnego tłumaczenia na język polski pojęć: *maritime security* i *maritime safety*.

1. JAK ROZUMIEĆ BEZPIECZEŃSTWO MORSKIE?

Bezpieczeństwo morskie tradycyjnie jest kojarzone z potęgą (potencjałem) morską oraz jej wykorzystaniem przez dane państwo i w tym znaczeniu pozostaje ono istotnym składnikiem relacji pomiędzy państwami, a także stanowi ważną część ich polityki wewnętrznej dotyczącej priorytetów rozwoju sił zbrojnych. Przy czym, o ile ochrona suwerenności i narodowych interesów na morzu stanowi fundament bezpieczeństwa morskiego, o tyle współczesne wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa morskiego, a także konieczność odpowiedzi na nie

² Ze względu na powyższy fakt konferencja nie podjęła „tematu” działalności wojskowej na wszechoceanie w okresie pokoju, zresztą można przypuszczać, że również dzisiaj próba regulacji tego problemu nie spotkałaby się z przychylnym przyjęciem, zwłaszcza że USA nie są dalej stroną UNCLOS.

zmuszają państwa do coraz większego uwzględniania ich wspólnych interesów, a co za tym idzie – do współpracy.

W literaturze przedmiotu można dostrzec zróżnicowane podejście do terminu „bezpieczeństwo morskie” – ma on odmienne znaczenie w zależności od tego, kto go używa i w jakim kontekście. Inaczej jest on interpretowany przez International Maritime Organization (IMO)³ czy European Maritime Safety Agency (EMSA). Organizacje te rozróżniają dwa rodzaje bezpieczeństwa: *maritime security* i *maritime safety*. Pierwsze pojęcie odnosi się do ochrony przed bezprawnymi aktami przemocy na morzu (konwencja SOLAS, kodeks ISPS), natomiast drugie – do określenia poziomu akceptowalnych warunków wpływających na działalność ludzką na morzu (zapobiegają i minimalizują niebezpieczne zjawiska związane z tą działalnością), a także ochronę środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami, których źródłem jest ta działalność⁴. Z kolei dla operatorów żeglugowych, właścicieli statków, instalacji brzegowych czy urzędzeń portowych bezpieczeństwo morskie wiąże się z systemem transportu morskiego i odnosi się do takich zjawisk, jak bezpieczne dostarczenie ładunku do określonego miejsca bez przeszkód i zagrożeń ze strony przestępczej działalności na morzu, czyli ściśle wiąże się ze stosowaniem przemocy na morzu. Zupełnie inne podejście prezentują tradycyjne potęgi morskie. *US Naval Operations Concept* omawiając zadania związane z utrzymaniem bezpieczeństwa morskiego, wymienia następujące jego elementy:

- zapewnienie wolności żeglugi,
- niezakłócony przepływ towarów morzem i ochrona zasobów oceanu,
- ochrona stanu posiadania (obszarów morskich) przed zagrożeniami innych państw,
- terroryzm,
- przemyt narkotyków i inne formy przestępczości transgranicznej,
- piractwo,
- niszczenie środowiska morskiego,
- nielegalna imigracja drogą morską⁵.

W polskich opracowaniach można odnotować podobne podejście do omawianych problemów. Bezpieczeństwo morskie jest w nich pojmowane jako „bezpieczeństwo działalności ludzkiej na morzu od zagrożeń towarzyszących tej działalności, a także bezpieczeństwo środowiska morskiego od zanieczyszczeń generowanych działalnością ludzką na morzu”. Dodatkowo autorzy utożsamiają je z angielskim terminem *maritime safety*, co nie wzbudza żadnych za-

³ Zagadnieniami bezpieczeństwa w ramach IMO zajmuje się od 1980 r. MSC (Maritime Safety Committee).

⁴ Zob. Z. Kopań, W. Morgaś, *Krajowy system bezpieczeństwa morskiego w zintegrowanej polityce Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni 2011, r. LII, nr 2(185), s. 66–67.

⁵ Chief of Naval Operations-Commandant of the Marine Corps, *Naval Operations Concept 2006*, http://www.quantico.usmc.mil/seabasing/docs/Naval_Operations_Concept_2006.pdf [26.11.2010].

strzeżeń⁶. Ponadto stosują termin „ochrona morska”, który utożsamiają z *maritime security*, oznaczający ochronę działalności ludzkiej na morzu przed terroryzmem, piractwem, rozbojem morskim i podobnymi zagrożeniami oraz „skuteczne przeciwdziałanie wszelkiej szkodliwej i zakazanej działalności na morzu, a szczególnie zanieczyszczeniu środowiska morskiego, nielegalnej eksploatacji zasobów morskich, nielegalnej emigracji oraz przemytowi narkotyków, ludzi, broni i wszelkich innych towarów, które mogą być użyte do działalności terrorystycznej”⁷. Jak łatwo zauważyć, przytoczone pojęcia są przez przywoływanych autorów rozumiane tak samo, jak ma to miejsce w przypadku IMO czy EMSA. Niektórzy wprowadzają pojęcie „bezpieczeństwa morskiego państwa”, które oznacza „bezpieczeństwo państwa od zagrożeń na morzu i od strony morza, a także bezpieczeństwo wszystkich instytucji i organów państwa na jego terytorium i poza jego granicami, które to instytucje wyrażają lub chronią morskie, polityczne, ekonomiczne, militarne i społeczne interesy państwa”. Warto również zauważyć, że cytowani autorzy bardzo ściśle rozgraniczają „bezpieczeństwo morskie” i „bezpieczeństwo morskie państwa” pod względem zasięgu oddziaływania, stwierdzając kategorycznie, że pierwsze ma zasięg międzynarodowy, a drugie zaledwie narodowy (jeśli nie brać pod uwagę interesów morskich realizowanych na terenie innych państw) lub w ramach sojuszu czy wspólnej przestrzeni ekonomicznej. Z takim stwierdzeniem trudno się zgodzić, gdyż nie uwzględnia ono nawet „istnienia” UNCLOS, nie mówiąc już o jej konkretnych regulacjach.

Ponieważ drugi z omawianych terminów „zadomowił” się w piśmiennictwie wojskowym⁸, warto dla porównania przytoczyć inną „definicję”, według której bezpieczeństwo morskie państwa to: „proces (stan), w którym możliwe jest przeciwstawienie się lub minimalizowanie wszystkich wyzwań i zagrożeń na akwenach morskich. Ma ono na celu zapewnienie efektywnego egzekwowania obowiązujących postanowień prawa (krajowego i międzynarodowego) oraz integralności terytorialnej obszarów morskich znajdujących się pod jurysdykcją państwa. Jego zagwarantowanie ma również stworzyć warunki, które zapewnią wykorzystywanie akwenów uznanych za żywotne dla państwa zgodnie z wolą

⁶ Zob. Z. Kopacz, W. Morgaś, J. Urbanski, *Bezpieczeństwo działalności ludzkiej a bezpieczeństwo morskie państwa*, [w:] XV Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna *Rola nawigacji w zabezpieczeniu działalności ludzkiej na morzu* NAVSUP '06, Zeszyty Naukowe AMW w Gdyni 2006, r. XLVII, nr 166 K/1, s. 237–240. Zob. także M.H. Koziański, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2010, s. 140 i nast.

⁷ Zob. J. Urbanski, W. Morgaś, Z. Kopacz, *Bezpieczeństwo morskie i ochrona żeglugi oraz zarządzanie nimi; próba identyfikacji i specyfikacji przedmiotu*, http://www.hydrografpolski.pl/files/PH_4/PH_4_Urbanski&Morgas&Kopacz.pdf [11.10.2012].

⁸ Oprócz wcześniej przytoczonych opracowań zob. H. Sołkiewicz, W. Morgaś, *Bezpieczeństwo morskie RP – ujęcie systemowe*, Przegląd Morski 2011, wydanie specjalne, *Stan i perspektywy bezpieczeństwa morskiego RP*, s. 41–44.

i interesem narodowym państwa”⁹. Cytując ostatnią z „definicji”, można zauważyć, że posiada ona dość wyraźny związek z konwencją o prawie morza.

Z kolei specjaliści prawa międzynarodowego są zdania, żeby kwestie bezpieczeństwa morskiego odnosić ściśle do zapisów UNCLOS oraz traktować konwencję jako punkt odniesienia do definiowania i rozumienia terminu „bezpieczeństwo morskie”. Co więcej, sugerują, że skoro bezpieczeństwo morskie nie jest zdefiniowane w sensie pozytywnym, to można posługiwać się kompromisowym rozwiązaniem, w którym oprócz elementów ściśle wojskowych i związanych z art. 2 ust. 4 Karty NZ uwzględniono by kwestie nielegalnych połowów, umyślnych oraz poważnych zanieczyszczeń morza, a także działalność naukowo-badawczą (szczególnie badania i pomiary)¹⁰. Inne rozwiązanie mogłoby polegać na zdefiniowaniu bezpieczeństwa morskiego na podstawie analizy zagrożeń, jakie są jego składowymi. Biorąc pod uwagę taki „model”, warto uwzględnić Raport Sekretarza Generalnego ONZ z 2008 r. *Oceans and the Law of the Sea*, w którym zidentyfikowano siedem ściśle określonych zagrożeń dla bezpieczeństwa morskiego¹¹:

- piractwo i rozbój morski,
- akty terroru przeciwko żegludze, instalacjom, innym morskim interesom państw,
- nielegalny handel uzbrojeniem i proliferacja broni masowego rażenia (BMAR),
- przemysł narkotyków i substancji psychotropowych (70 proc. światowego obrotu),
- przemysł i handel ludźmi,
- nielegalne połowy,
- niszczenie (zagrożenia) środowiska morskiego.

Jak można sądzić, przedstawiona „lista” stanowi kompilację przemysłów i sugestii operatorów statków, przedstawicieli sił zbrojnych państw członkowskich ONZ, urzędników odpowiedzialnych za wdrażanie prawa oraz analityków zajmujących się bezpieczeństwem morskim.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można zauważyć, że w polskim piśmiennictwie odnoszącym się do szeroko rozumianego bezpieczeństwa morskiego niezbyt fortunnie interpretuje się pojęcia *maritime security* i *maritime safety*, ponadto powołuje się „nowe byty”, takie jak *bezpieczeństwo morskie państwa*, które nie mają żadnego odniesienia do aparatu pojęciowego z obszaru bezpieczeństwa, stosowanego w opracowaniach o zasięgu międzynarodowym, natomiast ich polska treść jest tożsama z pojęciem *maritime security*. Zdaniem autora niniejszego artykułu warto by się zastanowić w szerszej debacie nauko-

⁹ Szerzej, zob. T. Szubrycht, *Bezpieczeństwo morskie państwa. Zarys problemu*, Gdynia 2011, s. 34.

¹⁰ Zob. N. Klein, *Maritime Security and the Law of the Sea*, Oxford 2011, s. 9.

¹¹ UNGA, *Oceans and the Law of the Sea: Report of the Secretary-General* (10.03.2008) UN Doc A/63/63, par. 39.

wej nad tym problemem, natomiast dla rozróżnienia omawianych tu pojęć proponuje się rozumienie określenia *maritime security* – jako **bezpieczeństwo na morzu**, zaś *maritime safety* – jako **bezpieczeństwo morskie**, przy czym pierwsze z nich odnosiłoby się do zagrożeń występujących na obszarach morskich i wpływających na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, natomiast drugie – do wszystkich kwestii związanych z działalnością człowieka na morzu¹².

Ponieważ jak dotąd brakuje „oficjalnej” definicji bezpieczeństwa na morzu¹³, to na potrzeby dalszych rozważań termin **bezpieczeństwo na morzu** będzie się rozumieć jako ochronę terytorium państwa i jego obszarów morskich, infrastruktury, gospodarki, środowiska i społeczeństwa przed określonymi szkodliwymi zdarzeniami pochodzącymi z kierunku morskiego.

2. REGULACJE KONWENCJI O PRAWIE MORZA A BEZPIECZEŃSTWO NA MORZU

Rozpatrując związki UNCLOS z zagrożeniami bezpieczeństwa na morzu, należałoby rozpocząć rozważania „tradycyjnie” od działalności wojskowej na morzach i oceanach. Na wstępie warto zaznaczyć, że konwencja reguluje powyższą działalność jedynie w okresie pokoju, natomiast konflikty zbrojne na morzu podlegają innym regulacjom prawnomiędzynarodowym, chociaż i w nich można odnaleźć bezpośredni wpływ jej zapisów¹⁴. Ponieważ konwencja w sposób wyraźny odbiega od tradycyjnego podziału na morze terytorialne i pełne (otwarte), wprowadzając nowe rozwiązania w postaci obszarów morskich, zasad ich delimitacji, a co za tym idzie – ich wymiarów przestrzennych, to musiały one wpłynąć na codzienną działalność flot wojennych. Szczególnie znaczenie miało rozszerzenie szerokości morza terytorialnego do 12 Mm (140 państw przyjęło takie rozwiązanie), ustanowienie EEZ, cieśnin wykorzystywanych do żeglugi międzynarodowej czy wreszcie państwa archipelagowego, co z kolei wymusiło wprowadzenie takich rozwiązań, które by umożliwiały żeglugę okrętom wojennym, jak: prawo nieszkodliwego przepływu, prawo przejścia tranzytowego, prawo archipelagowego przejścia szlakami morskimi. Należy

¹² Szerzej zob. M.H. Kosiński, *Ustawa o bezpieczeństwie morskim*, Prawo Morskie 2001, t. XVI, s. 87; *idem*, *Ustawa o bezpieczeństwie morskim – stan de lege lata i postulaty de lege ferenda*, Prawo Morskie 2012, t. XXVIII, s. 54–60. Również Ustawa z 18.08.2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. z 2011 r., Nr 228, poz. 1368 i z 2012 r., poz. 1068) potwierdza takie rozumienie przytoczonych określeń.

¹³ UNGA, *Oceans and the Law of the Sea: Report of the Secretary-General* (13.03.2009) UN Doc A/64/66, par. 138.

¹⁴ Szerzej zob. A. Makowski, *Konwencja o prawie morza z 1982 r. w sformułowaniach Podręcznika z San Remo stosowanego w konfliktach zbrojnych na morzu*, Prawo Morskie 2009, t. XXV, s. 167–181.

przy tym wyraźnie rozróżniać geograficzne przyporządkowanie wymienionych praw do określonych obszarów morskich – jeśli w większości państw funkcjonuje tylko jedno (morze terytorialne), to w przypadku państwa archipelagowego są już dwie różne możliwości. Biorąc pod uwagę zapisy konwencji, można zauważyć, że również państwo nadbrzeżne zostało wyposażone w instrumenty oddziaływania na okręty wojenne czy statki w służbie państwowej, w przypadku gdy te ostatnie łamią prawo lub wyrządzają szkody. Również kwestie związane z nieszkodliwym przepływem statków o napędzie jądrowym oraz statków przewożących substancje jądrowe albo inne substancje o właściwościach niebezpiecznych lub szkodliwych zostały uregulowane w art. 23 konwencji. Istotne wydaje się zróżnicowanie wymogów co do przejścia okrętów podwodnych przez morze terytorialne innego państwa (wynurzony, z podniesioną banderą) oraz przez cieśniny i archipelagowe szlaki morskie, gdzie mogą przechodzić w „naturalny” dla siebie sposób, czyli w zanurzeniu.

Podsumowując ten krótki przegląd, można stwierdzić, że konwencji o prawie morza udało się zapewnić sprawy bezpieczeństwa związane z codzienną działalnością wojskową państw trzecich w tak newralgicznych obszarach, jak morze terytorialne innego państwa, cieśniny wykorzystywane do żeglugi międzynarodowej czy obszary morskie państwa archipelagowego. Bardzo ważny jest w tym względzie duch liberalizacji prawa nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne okrętów wojennych (choć nie przez wszystkich przestrzegany – 106 na 152 państwa) oraz wymienione enumeratywnie w art. 19 ust. 2 działania, które naruszają nieszkodliwy przepływ. Jak się wydaje, jednym z poważniejszych zagrożeń może być tutaj naruszenie istniejącej równowagi pomiędzy wspólnym a wyłącznym interesem użytkowników tych obszarów, przy czym bardziej niebezpieczne jest w tej sytuacji zastosowanie „pełzającej jurysdykcji” przez państwa nadbrzeżne¹⁵.

Drugim ważnym elementem bezpieczeństwa morskiego jest działalność wojskowa poza morzem terytorialnym. Jako istotne jej elementy można przyjąć: działalność wojskową w EEZ, testy uzbrojenia przeprowadzane na morzu pełnym (również testy z bronią jądrową) oraz ustanawianie stref bezpieczeństwa.

Na działalność wojskową w EEZ innego państwa w świetle konwencji o prawie morza można spojrzeć z punktu widzenia utrzymania równowagi pomiędzy postrzeganiem interesów, szczególnie ekonomicznych, przez państwo nadbrzeżne a zachowaniem wolności żeglugi przez inne państwa. Właśnie ta równowaga praw, obowiązków i interesów w EEZ pozostaje „punktem zapalnym” w praktyce poszczególnych państw. Powoduje to, że funkcjonują dwie „szkoły”: jedna, która dopuszcza działalność wojskową w EEZ, oraz druga, która jej zakazuje. Podobna jest w tym zakresie praktyka państw, przy czym w znakomitej większości występuje przyzwolenie na działalność wojskową

¹⁵ Szczegółowe omówienie przedstawionych problemów zob. D.R. Bugajski, *Prawa żeglugowe okrętu w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009, s. 105–191.

w EEZ¹⁶, natomiast do państw, które sprzeciwiają się takiemu rozwiązaniu, powołując się na art. 58 (który wśród ściśle określonych wolności nie wymienia działalności wojskowej), należą: Bangladesz, Brazylia, Indie, Malezja, Pakistan, Republika Zielonego Przylądka i Urugwaj.

Dotychczasowa praktyka międzynarodowa w odniesieniu do omawianego problemu wskazuje jednoznacznie, że wolności wymienione w art. 58 konwencji, szczególnie wolności żeglugi i przelotu, są traktowane jako najbardziej istotne i „chronione”, stąd też w przypadku innych wspomnianych rozwiązań nie ma zastosowania art. 59 (podstawy rozstrzygania konfliktów dotyczących przyznania praw i jurysdykcji w wyłącznej strefie ekonomicznej). Również próby wymienionych państw nadbrzeżnych zastosowania art. 88 (wykorzystanie morza pełnego wyłącznie do celów pokojowych) do ograniczenia działalności wojskowej w EEZ należy odrzucić, gdyż kwestie zagrożenia (czy poczucia takiego zagrożenia) reguluje Karta NZ¹⁷ oraz art. 301 konwencji.

Jako podsumowanie i wykładnię omawianego problemu można użyć trafnego spostrzeżenia prof. D.J. Attarda: „Jeśli integralność terytorialna wymaga zakazu działalności wojskowej w EEZ [innych państw], to bezpieczeństwo narodowe [państwa] wymaga na pewno obecności wojskowej na morzu. To wyznacza równowagę pomiędzy sprzecznymi interesami, wobec których prawo międzynarodowe musi w odniesieniu do EEZ odrzucić koncepcję pokojowego wykorzystania”¹⁸.

Kolejnym „dyskusyjnym” elementem dotyczącym bezpieczeństwa na morzu są próby uzbrojenia przeprowadzane na morzu pełnym. Oczywiście, testowanie konwencjonalnego uzbrojenia odbywa się zazwyczaj na poligonach położonych na obszarach morskich danego państwa i chociaż nie można powiedzieć, że sytuacja taka nie utrudnia korzystania z morza innym jego użytkownikom, to jednak zasadniczy wpływ na omawiane tu bezpieczeństwo mają próby z bronią jądrową i środkami jej przenoszenia (raketami balistycznymi). Problem polega na tym, że podczas takich testów zamyka się znaczne obszary oceanu na czas ich prowadzenia. W praktyce od roku 1963 obowiązuje traktat o zakazie prób z bronią jądrową w atmosferze i pod wodą, który swoim zasięgiem obejmuje morze terytorialne i morze pełne (jego stronami nie były ChRL i Francja). Został on rozszerzony w 1996 r. (Francja jest jego stroną), lecz nie wszedł w życie z powodu braku ratyfikacji przez wszystkie kraje wymienione w aneksie 2¹⁹. W 1971 r. „dodano” traktat o zakazie rozmieszczania broni jądrowej i innej broni masowego rażenia na dnie morskim (nie zezwala on na posiadanie instalacji słu-

¹⁶ Należy zauważyć, że większość instrukcji i poradników dla dowódców okrętów jednoznacznie uznaje za legalną taką działalność w czasie pokoju, odwołując się do art. 87 oraz art. 58 ust. 3 UNCLOS. Również opracowania czołowych teoretyków prawa morza potwierdzają takie rozwiązanie, zob. N. Klein, *op.cit.*, s. 48–49.

¹⁷ Zob. Karta Narodów Zjednoczonych, art. 2 ust. 4.

¹⁸ D.J. Attard, *The Exclusive Economic Zone in International Law*, Oxford 1987, s. 69.

¹⁹ Traktatu nie podpisały i nie ratyfikowały: Indie, Pakistan i Korea Północna, zob. N. Klein, *op.cit.*, s. 56.

zących do przechowywania, testowania i użycia takiej broni poza 12 Mm od wybrzeża). Powyższe umowy traktatowe zostały wzmocnione kolejno czterema traktatami regionalnymi: z Tlatelolco (1967 r.), z Rarotongi (1985 r.), z Pelindaby (OJA 1995 r.) oraz z Bangkoku (SEANWFZ 1995 r.)²⁰. Dodatkowym argumentem wzmacniającym wymienione traktaty są aktywiści ochrony środowiska (statki Greenpeace), którzy oprócz zwalczania testów z bronią jądrową protestują również przeciwko testom ze środkami jej przenoszenia.

Konwencja o prawie morza w odniesieniu do morza pełnego w art. 87 wśród jego wolności nie wymienia testów uzbrojenia. Trudno byłoby „rozciągnąć” zapis wolności badań naukowych (art. 87 ust. 1 lit. f) pod tego typu działalność w świetle art. 88 (wykorzystanie morza pełnego wyłącznie do celów pokojowych), a jeszcze bardziej w świetle art. 89 (nieważność roszczeń do suwerenności nad morzem pełnym), co ma miejsce przy wyznaczaniu i ogłaszaniu zamkniętych czasowo obszarów morza pełnego. Jednak w świetle praktyki taka działalność występuje i o ile próby z bronią jądrową na morzu posiadają obecnie kontrowersyjny status prawny (w zasadzie nie powinny być prowadzone), to uzbrojenie jest testowane, a wprowadzanie stref zamkniętych ogranicza działalność i prawa innych użytkowników morza pełnego. Ze względu na to, że konwencja nie rozwiązuje jednoznacznie omawianego problemu, a praktyka państw wskazuje na pewien dualizm standardów, *lex specialis derogat lex generalia* – można zatem przyjąć, że ustanawianie takich stref jest dozwolone pod warunkiem ograniczenia ich obszaru i czasu obowiązywania.

Podobna sytuacja ma miejsce przy ustanawianiu przez państwa nadbrzeżne różnego typu stref bezpieczeństwa, stref wyłączonych, a w przypadku współczesnych konfliktów zbrojnych na morzu (z zasady lokalnych) – stref operacyjnych, stref zamkniętych, stref działań wojennych. W kontekście wojskowym ustanawianie tych ostatnich ma służyć ochronie statków i żeglugi państw niebędących stronami konfliktu przed ryzykiem skutków prowadzonych działań (*collateral damage*). Natomiast w czasie pokoju ustanawianie stref bezpieczeństwa czy stref bezpieczeństwa morskiego wiąże się z reguły z roszczeniami państw nadbrzeżnych do „ochrony swoich interesów”, związanych z takimi zjawiskami, jak terroryzm, nielegalna imigracja, rozpoznanie wojskowe. Należy przy tym zaznaczyć, że takie strefy są ustanawiane dodatkowo pomimo posiadania odpowiednich uprawnień wynikających z konwencji i odnoszących się do morza terytorialnego czy strefy przyległej państwa nadbrzeżnego. W dotychczasowej praktyce strefy takie ustanawiały: Nikaragua (1983 r.) – 25 Mm przeciwko tajnym operacjom USA; Wietnam i Korea Północna – 50 Mm, jeśli jakieś państwo posiada taką strefę bezpieczeństwa zadeklarowaną oprócz morza terytorialnego; ChRL – 50-milowa wojskowa strefa ostrzegawcza; Libia – 100 Mm (zatoka Wielka Syrta) jako morska strefa bezpieczeństwa czy Australia (2004 r.) – 1000

²⁰ Szerzej zob. R.R. Churchill, A.V. Lowe, *The Law of the Sea*, Manchester 1999, s. 428–429.

Mm morskiej strefy identyfikacji²¹. W ostatnim przypadku zasięg strefy wychodzi znacznie poza granice obszarów morskich państwa. Należy również dodać, że wyznaczanie takich stref jest dość „zaraźliwe” w określonych sytuacjach, np. walki z międzynarodowym terroryzmem czy eksploatacji zasobów morza, a w przypadku Korei Południowej – w ramach retorsji.

Można stwierdzić, że UNCLOS zdecydowanie odrzuca praktyki wyznaczania wszelkich stref bezpieczeństwa w okresie pokoju, gdyż jej szczegółowe zapisy części II (morze terytorialne i strefa przyległa), części V (wyłączna strefa ekonomiczna), części VI (szelf kontynentalny), części VII (morze pełne) i części XII (ochrona i zachowanie środowiska morskiego) dają dostateczne instrumenty prawne państwu nadbrzeżnemu do ochrony swoich interesów. Poza tym za wzmocnieniem takiego stanowiska stoją regulacje przyjmowane przez IMO, takie jak np. LRIT (*Long Range Information and Tracking*), VMS (*Vessel Monitoring System*) czy AIS (*Automatic Identification System*), oraz rozwiązania regionalne EMSA. Natomiast za w pełni zgodne z prawem uznaje się ustanawianie przez państwa nadbrzeżne strefy identyfikacji obrony powietrznej ADIZ (*Air Defense Identification Zone*).

Wyznaczanie stref zamkniętych podczas współczesnych konfliktów zbrojnych na morzu pomimo niezgodności z zapisami konwencji, a w zasadzie braku takich zapisów, zostało zaakceptowane w praktyce państw w międzynarodowym prawie zwyczajowym²².

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że militarna obecność na wszechoceanie pozostaje wciąż ważnym (niekiedy zasadniczym) komponentem bezpieczeństwa narodowego wielu państw. Jednocześnie można też zauważyć, że takie określenia, jak „dyplomacja kanonierek” czy „prezentacja bandery” (*showing the flag*), są dzisiaj raczej anachroniczną drogą do podkreślenia faktu czy też wyrażania oczekiwania, że każde państwo, które dysponuje flotą wojenną, posiada możliwości i wolę do użycia siły w celu ochrony lub rozszerzenia swoich życiowych interesów²³. Stąd należy oczekiwać, że – poza głównymi potęgami morskimi – większość państw nadbrzeżnych nie przejawia tak dużej aktywności na wszechoceanie, natomiast wchodząc w różne systemy sojuszy, uzyskuje możliwości operacyjnego działania niezależnie od wielkości swojej floty. Również należy oczekiwać, że w najbliższych latach wpływ na „interpretację” treści zawartych w konwencji o prawie morza będą miały państwa posiadające floty wojenne o zasięgu oceanicznym. Biorąc pod uwagę 30 lat „oddziaływania” konwencji na wojskową działalność na morzu,

²¹ Pod wpływem międzynarodowej krytyki Australia zmieniła nazwę strefy na Australijski System Identyfikacji Morskiej, dalej go utrzymując.

²² Zob. A. Makowski, *Instytucja stref zamkniętych w wojnie na morzu*, Prawo Morskie 1998, t. X, s. 43–53; *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, Cambridge, New York, Melbourne, Cape Town, Singapore, São Paulo 1995, s. 27–28; *Helsinki Principles on the Law of Maritime Neutrality*, <http://www.vilp.de/Enpdf/e025.pdf> [07.05.2009].

²³ Zob. W.M. Reisman, *The Regime of Straits and National Security: An Appraisal of International Lawmaking*, *American Journal of International Law* 1980, vol. 74, no. 48, s. 51.

wydaje się, że jej zapisy pozwoliły stworzyć i utrzymać równowagę pomiędzy prawami i obowiązkami państw nadbrzeżnych oraz państw trzecich, związaną z obecnością na morzu ich flot wojennych. Ta szczególna równowaga odnosi się również, a może przede wszystkim, do obszaru morza pełnego, na którym działalność wojskowa musi uwzględniać prawa innych użytkowników.

Kolejnym elementem poddanym analizie w świetle zapisów konwencji jest utrzymanie porządku prawnego na morzach. Przyjmując za punkt wyjścia ustalenia zawarte w raporcie Sekretarza Generalnego ONZ z 2008 r. (przedstawione wcześniej), powinno się je odnieść kolejno do poszczególnych obszarów morskich.

W przypadku portów i wód wewnętrznych można stwierdzić, że znajdują się one całkowicie pod jurysdykcją państwa nadbrzeżnego. Konwencja nie wprowadza tutaj szczegółowych regulacji w zakresie bezpieczeństwa. W praktyce obowiązuje prawo krajowe wobec czynów popełnionych na tym obszarze²⁴. Jedyne art. 218 (zapewnienie przez państwa portu wykonania przepisów) dotyczy czynów popełnionych poza portem i wodami wewnętrznymi, morzem terytorialnym i EEZ państwa portu, odnoszących się do międzynarodowych (regionalnych) standardów MOU (*Memorandum of Understanding*)²⁵. Biorąc pod uwagę ogólną praktykę, wydaje się, że kwestie bezpieczeństwa na omawianym obszarze reguluje obecnie kodeks ISPS (*International Ship and Port Facility Code*).

W szerokim zakresie konwencja reguluje natomiast problematykę morza terytorialnego, na którym suwerenność państwa nadbrzeżnego rozciąga się na jego dno, podziemie i przestrzeń powietrzną nad nim²⁶. Kluczowy dla problematyki bezpieczeństwa każdego państwa nadbrzeżnego wydaje się zapis art. 21 (ustawy i inne przepisy prawne państwa nadbrzeżnego dotyczące nieszkodliwego przepływu) oraz związane z nim art. 22 (szlaki morskie i systemy rozgraniczenia ruchu na morzu terytorialnym), art. 23 (obce statki o napędzie jądrowym oraz statki przewożące substancje jądrowe albo inne substancje o właściwościach niebezpiecznych lub szkodliwych) oraz art. 24 (obowiązki państwa nadbrzeżnego). Kolejne ważne zapisy to art. 19 (znaczenie terminu „nieszkodliwy przepływ”), a także art. 27 (jurysdykcja karna na pokładzie obcego statku), zaś w odniesieniu do zanieczyszczeń – art. 19 ust. 2 lit. h, art. 27 ust. 1 lit. a oraz art. 220 (zapewnienie przez państwa nadbrzeżne wykonania przepisów) ust. 2–3 i 5–7. Treści omawianych artykułów „wzmocnia” zapis art. 111 (prawo pościgu). Problem bezpośredniego bezpieczeństwa państwa nadbrzeżnego na morzu

²⁴ Przykładem takiej sytuacji jest akt terrorystyczny państwowego dokonany przez francuskich agentów na statku „Rainbow Warrior” (Greenpeace) w nowozelandzkim porcie Auckland 10.07.1985 r.

²⁵ Zob. N. Klein, *op.cit.*, s. 69–70.

²⁶ Można tu wyróżnić jurysdykcję państwa nadbrzeżnego w odniesieniu do: nieszkodliwego przepływu i jurysdykcji karnej, zanieczyszczeń, rybołówstwa, zwalczania przestępczości zorganizowanej (przemyt narkotyków i substancji psychotropowych, przemyt ludzi i towarów, naruszanie przepisów sanitarnych).

terytorialnym konwencja reguluje w dwóch artykułach: 25 (prawo państwa nadbrzeżnego do obrony) i 30 (nieprzestrzeganie przez okręty wojenne ustaw i innych przepisów prawnych państwa nadbrzeżnego).

W zakresie ochrony interesów państwa nadbrzeżnego w przypadku nielegalnych połowów konwencja precyzuje je w art. 19 ust. 2 lit. i, art. 27 ust. 1 lit. a i b oraz art. 73 (zapewnienie przestrzegania ustaw i innych przepisów prawnych państwa nadbrzeżnego) dla EEZ.

Kolejne uprawnienie w zakresie bezpieczeństwa na morzu, jakie daje UNCLOS państwu nadbrzeżnemu, to ustanowienie strefy przyległej w art. 33, która nie może sięgać dalej niż 24 Mm od linii podstawowych. Posiadanie takiej strefy – oprócz ochrony interesów państwa – spełnia również ważną funkcję w zwalczaniu potencjalnych aktów terroru, zwłaszcza jeśli dotyczy jego finansowania z działalności przemytniczej lub szmuglowania kontrabandy w celu dokonania przestępstw terrorystycznych.

Oceniając kwestie bezpieczeństwa morskiego w odniesieniu do cieśnin morskich, można brać pod uwagę art. 42 (ustawy i inne przepisy prawne państw położonych nad cieśninami dotyczące przejścia tranzytowego) i art. 43 (urządzenia nawigacyjne i służące bezpieczeństwu oraz inny sprzęt pomocniczy, a także zapobieganie, zmniejszanie i kontrola zanieczyszczenia). W przypadku pierwszego z artykułów kwestią o zasadniczym znaczeniu dla wolności żeglugi jest zakaz formalnej lub faktycznej dyskryminacji obcych statków, co prowadziłoby do zniesienia, zakłócenia lub ograniczenia prawa przejścia tranzytowego, natomiast drugi artykuł mówi o współpracy państw położonych nad cieśniną i państw korzystających z cieśniny na podstawie umowy. Ważność tego zapisu potwierdziła praktyka w odniesieniu do cieśniny Malakka oraz przyległych akwenów. W 2004 r. Stany Zjednoczone zaproponowały taką umowę państwom położonym nad nimi pod nazwą Regionalna Morska Inicjatywa Bezpieczeństwa (RMSI – *Regional Maritime Security Initiative*), która była skierowana przeciwko zagrożeniu piractwem, terroryzmem morskim, przemytowi ludzi i narkotyków²⁷.

Dla bezpieczeństwa państwa archipelagowego, nowej konstrukcji prawnej konwencji, istotne są zapisy art. 52 (prawo nieszkodliwego przepływu), art. 53 (prawo archipelagowego przejścia szlakami archipelagowymi) i art. 54 (obowiązki statków morskich i powietrznych podczas ich przejścia, działalność badawcza i obserwacyjna, obowiązki państwa archipelagowego oraz ustawy i inne przepisy prawne państwa archipelagowego dotyczące archipelagowego przejścia szlakami morskimi), w których zastosowano *mutatis mutandis* art. 39, 40, 42 i 44 dotyczące przejścia tranzytowego. Pozostałe kwestie związane z bezpieczeństwem na morzu terytorialnym państw archipelagowych omówiono wcześniej.

Jednym z istotnych rozwiązań prawnych konwencji o prawie morza było wprowadzenie EEZ, w której uprawnienia państwa nadbrzeżnego odnoszą się

²⁷ Zob. N. Klein, *op.cit.*, s. 85–86.

głównie do ekonomicznej eksploatacji i eksploracji tego obszaru. Kwestią o podstawowym znaczeniu dla problemów bezpieczeństwa na morzu jest dualizm prawny tego obszaru. Z jednej strony funkcjonalne uprawnienia państwa nadbrzeżnego z art. 56 (prawa, jurysdykcja i obowiązki państwa nadbrzeżnego w wyłącznej strefie ekonomicznej), z drugiej zaś uprawnienia innych państw wynikające z wolności wymienionych art. 58 (prawa i obowiązki innych państw w wyłącznej strefie ekonomicznej) ust. 1, z odwołaniem do art. 87 (wolność morza pełnego). Jednocześnie konwencja w art. 58 ust. 2 stwierdza zastosowanie art. 88–115, odnoszących się do morza pełnego, o ile nie są sprzeczne z niniejszą częścią. Powyższa sytuacja daje możliwość prawa wizyty i pościgu w odniesieniu do całego obszaru EEZ i chociaż z punktu widzenia utrzymania porządku prawnego na morzu takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, to w opinii Van Dyke'a istnieje niebezpieczna tendencja próby regulacji żeglugi przez państwa nadbrzeżne w swoich EEZ (powołując się na prawo zwyczajowe) w zależności od rodzaju statku i jego ładunku, co mogłoby się wiązać z zakazem przewozu ładunków ultraniebezpiecznych przez EEZ²⁸. Inne niebezpieczne zjawisko może polegać na rozciąganiu swoich uprawnień, np. celnych, przez państwo nadbrzeżne (w przypadku Gwinei na 250 km od wybrzeża), o czym świadczy incydent z MV „Saga” (No. 2), rozpatrywany przez Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza w 1999 r., który orzekł o niezgodności takiego rozwiązania z konwencją o prawie morza²⁹. Stąd też głównym wyzwaniem w odniesieniu do EEZ jest powstrzymanie „pełzającej” jurysdykcji niektórych państw nadbrzeżnych i utrzymanie obowiązujących w niej wolności.

Bezpieczeństwo na morzu związane z EEZ państwa nadbrzeżnego ma jeszcze dwa „wymiały”. Pierwszy związany jest z nielegalnymi połowami, drugi zaś z ochroną i zachowaniem środowiska morskiego, przy czym za najbardziej groźne należy uznać zanieczyszczenia olejowe („Torrey Canyon”, „Amoco Cadiz”). W pierwszym przypadku środki będące w dyspozycji państwa nadbrzeżnego wymienia art. 73 konwencji. Zgodnie z ust. 1 może ono w stosunku do statków rybackich naruszających jego przepisy dokonać zatrzymania, inspekcji, zajęcia czy wszcząć postępowanie sądowe, jednocześnie ust. 2–4 chronią interesy załogi i państwa bandery statku. Ostatnie zapisy wzmocnia art. 292 (niezwłoczne zwolnienie statku i załogi)³⁰, ściśle związane z art. 73 ust. 2. Słabą stroną omawianego rozwiązania, jak wykazuje praktyka, jest nadmierny „entuzjazm” państw nadbrzeżnych do karania statków rybackich (przełowienia), natomiast pozytywną rolę spełniają „wyważone” orzeczenia ITLOS, które starają

²⁸ Zob. J.M. Van Dyke, *The Disappearing Right to Navigational Freedom in the Exclusive Economic Zone*, *Marine Policy* 2005, vol. 29, no. 107, s. 121 i 111.

²⁹ *M/V “Saiga” (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, ITLOS Case No. 2; (1999) 38 *International Legal Materials* 1323.

³⁰ Art. 292 konwencji należy ściśle wiązać z ochroną wolności żeglugi w odniesieniu do państwa nadbrzeżnego.

się uzyskać równowagę pomiędzy interesami stron i – jak można sądzić – odgrywają zasadniczą rolę w rozwiązaniu tego skomplikowanego problemu.

W przypadku zanieczyszczeń morza (szczególnie olejowych) konwencja, opierając się na wcześniejszych doświadczeniach, wprowadziła art. 221 (środki stosowane w celu unikania zanieczyszczenia w następstwie wypadków morskich) oraz art. 220 jako *lex specialis* do zastosowania art. 73. Za najbardziej istotne w omawianej sprawie należy uznać zapisy zawarte w ust. 3–6 art. 220, które dają państwu nadbrzeżnemu mocne instrumenty oddziaływania w ochronie swoich interesów w EEZ w odniesieniu do naruszeń spowodowanych działalnością statków innych państw.

Kwestie bezpieczeństwa na morzu w przypadku szelfu kontynentalnego można odnieść do trzech zasadniczych elementów: jego eksploracji, eksploatacji, bezpieczeństwa podmorskich kabli i rurociągów oraz sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji. Rozpatrując kolejno poszczególne elementy, trzeba zauważyć, że konwencja w art. 77 reguluje prawa państwa nadbrzeżnego w odniesieniu do szelfu kontynentalnego. Za istotny należy uznać ust. 2 wspomnianego artykułu, który jasno precyzuje, że bez zgody państwa nadbrzeżnego nikt nie może podejmować badania i eksploatacji zasobów naturalnych szelfu, nawet jeśli państwo nadbrzeżne nie prowadzi takiej działalności. Zapis art. 77 wzmacnia art. 246 (morskie badania naukowe w wyłącznej strefie ekonomicznej i na szelfie kontynentalnym) ust. 2 i 5 oraz art. 253 (zawieszenie lub zaprzestanie morskich badań naukowych) ust. 2 i 3, uzupełnione art. 263 (odpowiedzialność) ust. 2.

Zgodnie z art. 79 konwencji wszystkie państwa mają prawo do układania na szelfie kontynentalnym podmorskich kabli i rurociągów, jednak w ust. 3 stwierdza się, że wytyczenie trasy wymaga zgody państwa nadbrzeżnego. Dodatkowe uprawnienia dają państwu nadbrzeżnemu art. 208 (zanieczyszczenia powstające w następstwie działalności prowadzonej na dnie morskim, która podlega jurysdykcji państwowej) oraz art. 214 (zapewnienie wykonania przepisów prawnych dotyczących zanieczyszczenia powstającego w następstwie działalności prowadzonej na dnie morskim). W celu ochrony podmorskich kabli i rurociągów państwo nadbrzeżne na podstawie art. 113 może wydawać odpowiednie ustawy i inne przepisy prawne (np. zakaz kotwiczenia w określonych rejonach), przewidujące karalność działań, które doprowadziły w sposób umyślny lub na skutek zawinonego niedbalstwa do zerwania lub uszkodzenia takiego kabla lub rurociągu. Chociaż wspomniany artykuł odnosi się do morza pełnego, to jego zastosowanie znajduje uzasadnienie w zapisie art. 58 dotyczącego EEZ.

Budowa sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji na szelfie kontynentalnym jest regulowana w art. 80 konwencji, odsyłającym do art. 60, którego zapisy *mutatis mutandis* mają zastosowanie do tych konstrukcji rozmieszczonych na szelfie kontynentalnym. Problemem o zasadniczym znaczeniu jest bezpieczeństwo takich konstrukcji, co uwzględnia w swoich zapisach art. 60 ust. 4 i 5.

Konwencja przewiduje wprowadzenie stref bezpieczeństwa (jeśli jest to konieczne) w taki sposób, aby nie przekraczały wokół nich odległości 500 m³¹. Warto w tym miejscu dodać, że konwencja okazała się całkowicie „bezsilna” wobec samobójczych ataków na platformy wiertnicze podczas konfliktów zbrojnych w Zatoce Perskiej, a także wobec zagrożenia terrorystycznego tych obiektów³².

W odniesieniu do innych użytkowników wód pokrywających szelf kontynentalny, w trosce o zachowanie ich uprawnień, konwencja w art. 78 stwierdza wyraźnie, że uprawnienia państwa nadbrzeżnego do szelfu kontynentalnego nie wpływają na status prawny wód pokrywających szelf, a wykonywanie praw przez państwo nadbrzeżne nie może powodować zakłócenia żeglugi i innych praw i wolności innych państw.

Po wejściu w życie konwencji o prawie morza obszary morza pełnego w odniesieniu do wszechoceanu uległy 40-procentowemu uszczupleniu, jednakże zapisy regulujące jego wykorzystanie mają znaczący wpływ na utrzymanie bezpieczeństwa na morzu, tym bardziej że znaczna ich część jest stosowana (zgodnie z zapisami konwencji) w EEZ, a niektóre z nich (prawo pościgu) można zastosować do wód wewnętrznych, morza terytorialnego, strefy przyległej czy wód archipelagowych. Należy jednak podkreślić, że naczelną zasadą stosowaną na tym obszarze jest wolność mórz. Artykuł 87 ust. 1 wymienia wszystkie wolności morza pełnego, dodając jednocześnie w ust. 2 konieczność uwzględnienia korzystania z tych wolności przez inne państwa oraz prawa przewidzianego w konwencji dla Obszaru. Natomiast dla bezpieczeństwa na morzu istotne wydają się zapisy art. 91 (przynależność państwowa statków) ust. 1, art. 92 (status statków), art. 94 (obowiązki państwa bandery), szczególnie ust. 6, związany z podejrzeniem o niewłaściwie wykonywaną jurysdykcję i kontrolę w stosunku do statku przez państwo bandery, art. 97 (jurysdykcja karna w sprawach zderzeń lub innych wypadków w żegludze), art. 98 (obowiązek udzielania pomocy). Istotną zasadą w odniesieniu do morza pełnego, opartą na kazusie SS „Lotus” (ponad sto lat temu), są obowiązki państwa bandery, które pozwalają na kontrolę na morzu pełnym statków podnoszących banderę danego państwa. W obecnych czasach (tanie, wygodne bandery) powyższa zasada wzbudza wątpliwości co do rzeczywistej więzi pomiędzy państwem a statkiem. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że większość państw taniej bandery posiada obecnie sto-

³¹ Szerzej zob. IMO Assembly, *Safety Zones and Safety of Navigation around Offshore Installations and Structures* (19.10.1989), Agenda item 10 IMO Doc A 16/Res 671.

³² Powyższy problem został rozwiązany poprzez przyjęcie Konwencji w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej (SUA 1988) oraz Protokołu w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym; zob. A. Makowski, *Ochrona statków morskich przed aktami terroru*, Prawo Morskie 2007, t. XXIII, s. 93.

sowne międzynarodowe certyfikaty jakości, można uważać, że taka więź istnieje, a państwa rejestracji statku spełniają międzynarodowe standardy³³.

Za bardzo istotny dla prezentowanych rozważań należy uznać zapis art. 110 (prawo wizyty), a szczególnie ust. 1, który przyznaje prawo do rewizji na pełnym morzu okrętowi wojennemu wobec każdego statku (z wyłączeniem jednostek korzystających z pełnego immunitetu) podejrzanemu o popełnienie jednego z czynów wymienionych w punktach a, b, d. Obejmują one piractwo, handel niewolnikami i brak przynależności państwowej statku. Co istotne, przyznanie takich uprawnień okrętowi wojennemu może wynikać również z umowy międzynarodowej. Zapis ten ma obecnie szczególne znaczenie, gdy organizowane są międzynarodowe siły morskie do operacji antynarkotykowych czy zwalczania piractwa. Ściśle z prawem wizyty związane jest prawo pościgu (art. 111), które ma zastosowanie wobec wszystkich obszarów morskich i ustaje z chwilą wejścia ściganego statku na morze terytorialne własnego państwa lub państwa trzeciego. Ponadto konwencja wyszczególnia jednostki, które mogą wykonywać taki pościg (okręty wojenne, samoloty wojskowe lub inne uprawnione jednostki), oraz wprowadza zasadę ciągłości wykonywania pościgu, a także moment jego rozpoczęcia (po podaniu wizualnego lub dźwiękowego sygnału do zatrzymania się).

Artykuły 100–107 konwencji odnoszą się do zjawiska piractwa. Warto zauważyć, że art. 100 nakłada na wszystkie państwa obowiązek współpracy w zwalczaniu piractwa, jednak żaden z kolejnych artykułów nie odnosi się do kwestii, jak postępować z zatrzymanymi piratami. Artykuł 105 przyjmuje zasadę, że powinni oni podlegać jurysdykcji państwa bandery okrętu (statku w służbie państwowej), który ich zatrzymał. Ponieważ większość piratów pochodzi z krajów biednych lub upadłych, prowadzi to czasami do generowania nowych problemów w sytuacji, gdy dawna zasada stosowana wobec piratów *hostis humani generis* nie obowiązuje. Warto też zauważyć, że art. 100 nakazuje zwalczanie piractwa na morzu pełnym lub w jakimkolwiek innym miejscu niepodlegającym jurysdykcji żadnego państwa. Stosując zapis art. 58 ust. 1, można zwalczanie piractwa rozciągnąć również na EEZ, jednak wyraźnie brakuje w konwencji zapisu dotyczącego aktów przemocy popełnianych na obszarach morskich podlegających pełnej jurysdykcji państwa nadbrzeżnego, które zgodnie z zaleceniami IMO są klasyfikowane jako „rozbój morski”. Również brakuje zapisu, który by regulował kwestie zwalczania terroryzmu morskiego czy proliferacji broni masowego rażenia, chociaż trzeba przyznać, że omawiane problemy są regulowane poprzez inne akty prawne, szczególnie konwencje i rezolucje przyjmowane przez IMO (konwencja SUA, kodeks ISPS) i inne

³³ Wymagane standardy bezpieczeństwa w odniesieniu do tanich bander wzrosły w ostatnich latach (statki o niskim profilu ryzyka) i wymagane kryteria spełniają takie państwa, jak: Bahamy, Cypr, Liberia, Malta, Panama i Wyspy Marshalla. Bandery wymienionych państw znajdują się na tzw. białej liście, co oznacza, że poddały się one dobrowolnemu audytowi ze strony IMO.

umowy międzypaństwowe, jak choćby PSI (*Proliferation Security Initiative*)³⁴ i zainicjowana przez USA CSI (*Container Security Initiative*)³⁵.

Wśród pozostałych regulacji dotyczących morza pełnego należy wymienić art. 99 (zakaz przewożenia niewolników), który wiąże się z prawem rewizji, art. 110 ust. 1 lit. b, art. 108 (nielegalny handel narkotykami lub substancjami psychotropowymi), art. 109 (nielegalne nadawanie audycji z morza pełnego) z zastosowaniem art. 110 ust. 1 lit. c. Wśród wymienionych zapisów wyraźnie brakuje nielegalnej imigracji drogą morską, która stanowi dziś intratną działalność przemytniczą. Sytuację powyższą komplikuje dodatkowo problem uchodźców (konflikty, wojny, rewolucje). Zarówno emigracja, jak i uchodźcy, pomijając różnego typu związki przestępcze, dla państw nadbrzeżnych oznaczają konieczność zorganizowania kwarantanny, opieki zdrowotnej, różnego typu rozwiązań logistycznych oraz koszty. Trudno się dziwić, że w tej sytuacji państwa nadbrzeżne bronią się przed nielegalnym przekraczaniem granic, opierając swoje działania na innych rozwiązaniach prawnych (konwencja SOLAS, *Migrant Smuggling Protocol*)³⁶.

PODSUMOWANIE

Rozpatrując konwencję pod kątem szeroko rozumianego bezpieczeństwa na morzu, należy stwierdzić, że jej regulacje są właściwe, oraz odpowiedzieć twierdząco na pytanie postawione w tytule artykułu. Oczywiście, można mieć wiele uwag do poszczególnych zapisów artykułów czy ich implementacji. Konwencja nie uwzględniła w swojej treści terroryzmu morskiego, proliferacji broni masowego rażenia, nielegalnej imigracji drogą morską, zbierania danych wywiadowczych czy monitorowania ruchu statków i żeglugi, a także wymiany informacji dotyczącej nielegalnej działalności na morzu (piractwo i rozbój morski, terroryzm i proliferacja broni masowego rażenia, przemyt ludzi i narkotyków, nielegalne połowy). Biorąc pod uwagę czas, w jakim konwencja powstawała, nie mogła ona uwzględnić tych wszystkich elementów. Nie odniosła się także do zagrożeń, jakie niosą współczesne konflikty na morzu, zarówno między państwami, jak i aktorami niepaństwowymi, dla innych użytkowników morza. Trudno zresztą oczekiwać od konwencji, by rozwiązała wszystkie problemy.

³⁴Zob. *Proliferation Security Initiative*, http://en.wikipedia.org/wiki/Proliferation_Security_Initiative [19.05.2013].

³⁵Zob. *Container Security Initiative*, http://en.wikipedia.org/wiki/Container_Security_Initiative [19.05.2013].

³⁶Zob. *SOLAS Convention*, [http://www.mar.ist.utl.pt/mventura/Projecto-Navios-I/IMO-Conventions%20\(copies\)/SOLAS.pdf](http://www.mar.ist.utl.pt/mventura/Projecto-Navios-I/IMO-Conventions%20(copies)/SOLAS.pdf) [2013-05-20]; *Migrant Smuggling Protocol*, http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_smug_eng.pdf [20.05.2013].

Wielką zasługą konwencji dla bezpieczeństwa na morzu jest stworzenie właściwych ram prawnych dla bardziej szczegółowych rozwiązań poszczególnych problemów przez inne agendy ONZ czy też instytucje powołane przez konwencję. Dość wspomnieć, że opierając się na jej zapisach w zakresie ochrony środowiska i zarządzania bezpieczeństwem, wprowadzono 80 różnych aktów prawnych (z reguły konwencji). Konwencja stworzyła również warunki do działalności graczy niepaństwowych, związanych z ochroną środowiska czy ssakami morskimi, o zasięgu globalnym, jak Greenpeace czy Sea Shepard, i chociaż ich działalność podlega zróżnicowanym ocenom (najczęściej negatywnym), to trudno nie dostrzec tego związku.

Należy oczekiwać w przyszłości doskonalenia lub rozszerzenia zapisów prawa morza odnoszących się do bezpieczeństwa na morzu, ale trzeba się liczyć z dużym oporem wobec takich zmian, gdyż przewagę mają tutaj raczej suwerenne i partykularne interesy państw nadbrzeżnych. Jednak ze względu na coraz wyższe koszty bezpieczeństwa wielonarodowa współpraca w tym zakresie wydaje się nieunikniona. Świadczą o tym bieżące doświadczenia operacji antyterrorystycznych (Active Endeavour na Morzu Śródziemnym) czy antypirackich (Atalanta na Oceanie Indyjskim) oraz współpraca regionalna w tym zakresie. Bezpieczeństwo na morzu jest dziś dobrem wspólnym, dlatego konieczne jest wspieranie w przyszłych rozwiązaniach zasady, że dobro wspólne ma pierwszeństwo przed partykularnymi interesami w odniesieniu do obszaru wszechoceanu i jego wykorzystania.

ANDRZEJ MAKOWSKI

ON THE QUESTION OF UNCLOS APPLICABILITY TO MARITIME SAFETY (Summary)

Although the United Nations Convention on the Law of the Sea (1982) aims to regulate maritime safety in general, it omits terrorism at sea, proliferation of weapons of mass destruction, illegal immigration, intelligence gathering and vessel traffic monitoring. The Convention excludes intelligence exchange on illegal activities at sea such as piracy, terrorism, human and narcotics trafficking, illegal fishing and proliferation of weapons of mass destruction. UNCLOS does however operate as a framework convention since it provides infrastructure upon which UN agencies may take specific measures to address particular problems. For instance, UNCLOS serves as foundation for 80 legal documents in the fields of environmental protection and safety management.

As maritime safety issues are of common interest, multinational cooperation is inevitable. Common good, the author argues, should take precedence over particular interests of nations.