

Dariusz Rafał Bugajski

PRZEJŚCIE OKRĘTÓW PRZEZ MORZE TERYTORIALNE PAŃSTWA OBCEGO W PRAWIE I PRAKTYCE PAŃSTW BAŁTYCKICH ORAZ NATO

STRESZCZENIE

Po wielu latach od przyjęcia w 1982 roku konwencji o prawie morza, u progu XXI wieku zyskała ona niemal pełną i powszechną aprobatę społeczności międzynarodowej. Ciągłe jednak można dostrzec liczne przykłady rozbieżnych interpretacji jej postanowień. Jest to doskonale widoczne na przykładzie ośmiu państw bałtyckich, które ratyfikowały konwencję, a jednocześnie niektóre z nich utrzymują prawo krajowe pozostające w wyraźnej sprzeczności z jej normami. Dotyczy to szczególnie kwestii „reglamentowania” przepływu okrętów obcej bandery przez morze terytorialne i cieśniny międzynarodowe (poprzez wymogi notyfikacji, korzystania tylko z wyznaczonych szlaków morskich i uzyskania zezwolenia). W artykule podjęto ten problem, poddając analizie rozwiązania przyjęte we wszystkich państwach bałtyckich i NATO.

WSTĘP

Pomimo że doktryna i praktyka międzynarodowa od lat zajmuje się kwestią przejścia okrętów przez obce morskie terytorium państwowe, to wciąż możemy spotkać w tej dziedzinie odmienne, często wykluczające się interpretacje prawa traktatowego i zwyczajowego. Międzynarodowe prawo morza poprzez instytucje prawa nieszkodliwego przepływu, prawa przejścia tranzytowego i prawa do przejścia archipelagowym szlakiem morskim określa zasady przepływu i pobytu statków morskich obcej bandery, w tym okrętów, na wodach terytorialnych. W związku z tematem ograniczającym obszar rozważań do Morza Bałtyckiego, na którym nie ma państw archipelagowych, przedmiotem analizy pozostanie nieszkodliwy przepływ i przejście tranzytowe w zakresie wymaganym do przedstawienia głównego

problemu. Korzystające z obu praw okręty¹ nie tylko funkcjonują na morzu jako w dużym stopniu samodzielne organy zewnętrzne państwa bandery realizujące jego politykę zagraniczną, ale również mają uprawnienia władcze w stosunku do wszystkich statków, niezależnie od ich bandery w związku ze zwalczaniem piractwa, terroryzmu, niewolnictwa, nielegalnego nadawania audycji radiowych czy też braku przynależności państwowej statków. Wykonując wskazane uprawnienia, działają także poza terytoriami państwowymi na morzu pełnym jako organy społeczności międzynarodowej, w której imieniu i interesie zapewniają nie tylko bezpieczeństwo żeglugi², ale przede wszystkim szeroko rozumiane bezpieczeństwo międzynarodowe. Jednak do realizacji określonych przez wielowiekową historię, zwyczaję i prawo międzynarodowe funkcji okręty potrzebują możliwie dużego zakresu „wolności żeglugi”, szczególnie w cieśninach, kanałach morskich i ważnych dla bezpieczeństwa światowego akwenach przybrzeżnych.

Podstawę rozwiązań regulujących wstęp na obce terytorium stanowi prawo nieszkodliwego przepływu statków, które wyrosło z praktyki międzynarodowej, stając się powszechnie obowiązującą normą zwyczajową³, a następnie zostało potwierdzone w prawie traktatowym. Kodyfikację tej instytucji zrealizowano po raz pierwszy w artykułach 14 – 23 konwencji genewskiej o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 1958 r.⁴ Jak to się wkrótce w praktyce stosunków międzynarodowych okazało, normy te nie były wystarczająco precyzyjne, szczególnie w stosunku do nieszkodliwego przepływu i wolności żeglugi okrętów⁵. Znacznie większa precyzja regulacji została osiągnięta w konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza

¹ Pojęcie okrętu używane w rozumieniu art. 8 ust. 2 konwencji genewskiej o morzu pełnym z 1958 r. oraz art. 29 konwencji o prawie morza z 1982 r. Szerszym pojęciem, obejmującym w całości „okręt”, jest „statek”, można nim określić w przybliżeniu za prawem morskim każde urządzenie pływające. Inaczej natomiast jest to rozumiane w języku ludzi morza, w którym różni się okręt (należący do marynarki wojennej) i statek (wszystkie pozostałe), określając zakresy obu nazw łącznie jako jednostki pływające. Zob. D. R. Bugajski, A. Makowski, *Okręt – pojęcie i status w prawie międzynarodowym i polskim*, „Przegląd Morski”, 2001, nr 12, s. 28 – 34.

² By właściwie ocenić tę funkcję, wystarczy przypomnieć, że 80% światowej wymiany towarowej odbywa się drogą morską.

³ J. Symonides, *The New Law of the Sea*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1988, s. 37.

⁴ Konwencja genewska o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 28 kwietnia 1958 r. weszła w życie 10 września 1964 r. Jej przepisy wraz z pozostałymi trzema konwencjami genewskimi prawa morza z 1958 r. zostały faktycznie rozwinięte i zastąpione przez konwencję o prawie morza z 1982 r. Polska nie jest stroną konwencji o morzu terytorialnym i strefie przyległej.

⁵ J. Symonides, *Prawo nieszkodliwego przepływu statków i okrętów*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 1985, nr 3 (155), s. 334.

z 1982 r.⁶ (KoPM) w rozdziale trzecim części II (Nieszkodliwy przepływ przez morze terytorialne, art. 17 – 32)⁷.

Aby przejść do dalszych rozważań, należy wyjaśnić znaczenia terminu „przepływ”, który jest powtórzony w art. 18 KoPM za konwencją genewską. W ramach tego pojęcia możemy wyróżnić dwie kategorie. Po pierwsze, może to oznaczać przepływ przez morze terytorialne w celu przejścia przez nie bez wchodzenia na wody wewnętrzne i bez zatrzymywania się poza wodami wewnętrznymi na redzie bądź przy urządzeniu portowym, czyli tak zwany przepływ zwykły, prosty, boczny lub trawersowy (*traversing passage* lub *lateral passage*). Po drugie, może to być także przepływ w celu wejścia na wody wewnętrzne lub wyjścia z nich albo zatrzymania się na takiej redzie bądź przy takim urządzeniu portowym, czyli tak zwany przepływ wejściowy i wyjściowy (*proceeding passage* lub *passage for entry or leave*). Pomimo że taki przepływ powinien być nieprzerwany i szybki, może obejmować zatrzymanie i kotwiczenie, ale tylko wówczas, gdy jest to związane ze zwyczajną żegluga albo jest konieczne z powodu siły wyższej, niebezpieczeństwa, w celu udzielenia pomocy ludziom oraz statkom morskim lub powietrznym znajdującym się w niebezpieczeństwie. Konwencja, a za nią w większym stopniu praktyka ustawodawcza państw nadbrzeżnych, różnicuje warunki nieszkodliwego przejścia trawersowego oraz wejściowo-wyjściowego.

Znaczenie nieszkodliwego przepływu zostało wyjaśnione w art. 19, zgodnie z którym przejście jest nieszkodliwe tak długo, jak nie narusza pokoju, prawa międzynarodowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa nadbrzeżnego. Konwencja wymienia szczegółowo, ale bez wątpienia jedynie przykładowo, dwana-

⁶ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza sporządzona w Montego Bay 10 grudnia 1982 r., „Dziennik Ustaw RP”, załącznik do nr. 59, poz. 543 z dnia 20 maja 2002 r. Podpisana została przez 159 państw (rekordowa liczba w historii) i weszła w życie 16 listopada 1994 r. Aktualnie ratyfikowana jest przez 149 państw (20 września 2005 r.). Nie ratyfikowały jej jeszcze Stany Zjednoczone Ameryki, natomiast uczyniły to wszystkie państwa bałtyckie w następującej kolejności chronologicznej: Niemcy (14 października 1994), Finlandia (21 czerwca 1996), Szwecja (25 czerwca 1996), Wspólnota Europejska (1 kwietnia 1998), Rosja (12 marca 1997), Polska (13 listopada 1998 – DzU 2002, nr 59, poz. 544), Litwa (12 listopada 2003), Dania (16 listopada 2004), Łotwa (23 grudnia 2004) i Estonia (26 sierpnia 2005).

⁷ Sam układ rozdziału trzeciego zatytułowanego „Nieszkodliwy przepływ przez morze terytorialne” w sposób niebudzący wątpliwości potwierdza zastosowanie tego prawa do okrętów. Rozdział ów jest bowiem podzielony na trzy podrozdziały, z których jeden odnosi się do okrętów: „Zasady odnoszące się do wszystkich statków” (art. 17 – 26); „Zasady odnoszące się do statków handlowych i statków rządowych używanych do celów handlowych” (art. 27 – 28); „Zasady odnoszące się do okrętów i innych statków rządowych używanych do celów niehandlowych” (art. 29 – 32).

ście działań, które mogą wyłączyć „nieszkodliwość” przejścia (art. 19, ustęp 2)⁸. Z pewnością jednak ostatni punkt zawiera definicję, która zakreśla granicę zachowań wyłączających „nieszkodliwość”, określoną jako wszelkie działania niezwiązane bezpośrednio z przepływem (zakres przedmiotowy). Granica ta wystarczająco wyraźnie wyznacza obszar zachowań dopuszczalnych podczas przepływu przez morze terytorialne państwa nadbrzeżnego⁹. Nie budzi zatem wątpliwości przykładowe zaliczenie do działań „szkodliwych”: użycia lub groźby użycia siły, ćwiczeń z użyciem uzbrojenia, zbierania informacji, startowania i lądowania statków powietrznych i urządzeń wojskowych, znacznego umyślnego zanieczyszczenia, rybołówstwa, prowadzenia badań naukowych oraz jakiegokolwiek zakłócania systemów łączności państwa nadbrzeżnego¹⁰. W przypadku okrętów podwodnych, poza wymienionymi elementami, naruszenie reżimu przejścia może stanowić przejście inne niż w położeniu nawodnym i z podniesioną banderą.

Na ograniczenie zakresu terytorialnego prawa nieszkodliwego przepływu wpływa natomiast prawo państwa nadbrzeżnego do regulowania obowiązku korzy-

⁸ Art. 19. Znaczenie terminu „nieszkodliwy przepływ”, ustęp 2: „Przepływ obcego statku uważa się za naruszający pokój, porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwa nadbrzeżnego, jeżeli statek podejmuje na morzu terytorialnym jakiegokolwiek z niżej wymienionych działań, polegających na:

- (a) groźbie użycia siły lub użyciu siły przeciwko suwerenności państwa nadbrzeżnego, jego terytorialnej integralności lub politycznej niezawisłości albo w jakikolwiek inny sposób naruszający zasady prawa międzynarodowego zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych;
- (b) manewrach lub ćwiczeniach z użyciem broni jakiegokolwiek rodzaju;
- (c) zbieraniu informacji na szkodę obronności lub bezpieczeństwa państwa nadbrzeżnego;
- (d) propagandzie mającej na celu osłabienie obronności lub bezpieczeństwa państwa nadbrzeżnego;
- (e) czynnościach, w wyniku których następuje start, lądowanie lub przyjęcie na pokład jakiegokolwiek statku powietrznego;
- (f) czynnościach, w wyniku których następuje start, lądowanie lub przyjęcie na pokład jakiegokolwiek urządzenia wojskowego;
- (g) przyjmowaniu na pokład lub wydawaniu jakichkolwiek towarów lub walut albo przyjmowaniu bądź wysadzaniu ze statku jakichkolwiek osób z naruszeniem ustaw lub innych przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych lub sanitarnych państwa nadbrzeżnego;
- (h) umyślnym i poważnym zanieczyszczeniu, sprzecznym z niniejszą konwencją;
- (i) dokonywaniu jakichkolwiek połowów;
- (j) prowadzeniu działalności badawczej lub obserwacji hydrograficznych;
- (k) zakłócaniu funkcjonowania systemu łączności albo innych urządzeń lub instalacji państwa nadbrzeżnego;
- (l) wszelkich innych działaniach niezwiązanych bezpośrednio z przepływem”.

⁹ J. Symonides, *The Right of Innocent Passage in the Territorial Sea*, „Studia Iuridica Maritima”, Uniwersytet Gdański 1992, p. 49.

¹⁰ B. H. Brittin, *International Law for Seagoing Officers*, Annapolis, Maryland, 1986, p. 96.

stania podczas przejścia z wyznaczonych szlaków morskich i systemów rozgraniczenia ruchu, jeżeli jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa żeglugi¹¹. Rozwiązanie to w szczególności może mieć zastosowanie do statków o napędzie jądrowym, statków przewożących substancje lub materiały jądrowe albo inne substancje lub materiały niebezpieczne i szkodliwe (art. 22). Dodatkowo państwo nadbrzeżne zachowało możliwość czasowego zawieszenia, ale bez wyraźnego określenia granic czasowych oraz bez formalnej i faktycznej dyskryminacji wobec obcych statków, prawa nieszkodliwego przepływu ze względu na swoje bezpieczeństwo (uzasadnieniem mogą być na przykład prowadzone ćwiczenia z użyciem uzbrojenia). Zawieszenie staje się skuteczne dopiero po przekazaniu w należyty sposób informacji o nim do publicznej wiadomości (art. 25 ust. 3)¹².

Takie rozwiązanie stało się przyczyną ustanowienia obok nieszkodliwego przepływu prawa przejścia tranzytowego mającego zastosowanie do cieśnin używanych do żeglugi międzynarodowej łączącej dwie części morza, na których panują wolności komunikacyjne (wyłączna strefa ekonomiczna bądź morze pełne poza granicami jurysdykcji państwowej)¹³. Są to cieśniny używane w żegludze międzynarodowej, w których morze terytorialne jednego bądź dwu państw obejmuje całą ich szerokość (cieśniny węższe niż podwójna szerokość morza terytorialnego)¹⁴. Pod-

¹¹ Przy wyznaczaniu takich szlaków morskich i systemów rozgraniczenia ruchu powinny być uwzględnione zalecenia Międzynarodowej Organizacji Morskiej, przebieg szlaków zwyczajowo używanych do żeglugi międzynarodowej, cechy charakterystyczne statków i tych szlaków oraz intensywność ruchu statków. Na ogólnej podstawie prawnej konwencji o prawie morza oraz szczegółowej (prawidło 10) konwencji w sprawie międzynarodowych przepisów o zapobieganiu zderzeniom na morzu z 1972 roku (COLREG '72) ze względu na bezpieczeństwo żeglugi w wielu miejscach wprowadzane są systemy rozgraniczenia ruchu (*Vessel Traffic Systems, VTS*) oraz systemy meldowania przejścia (*Ship Reporting Systems, SRS*).

¹² W dobie współczesnych mediów najlepszym rozwiązaniem jest publikowanie informacji o zawieszeniu przekazanej z odpowiednim wyprzedzeniem Sekretarzowi Generalnemu na oficjalnych stronach internetowych ONZ. Zapewni to przejrzystość i będzie zapobiegać nadużyciu prawa do zawieszania nieszkodliwego przepływu. Niestety, ciągle nie jest to praktyka powszechna. Jednym z nielicznych pozytywnych przykładów jest Meksyk, który regularnie notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu takie zawieszenie, podając termin i współrzędne poligonów morskich.

Zob. http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/innocent_passages_suspension.htm (03.06.05).

¹³ Z punktu widzenia wolności komunikacyjnych status prawny wyłącznej strefy ekonomicznej oraz morza pełnego poza granicami jurysdykcji państwowej jest identyczny. Te same wolności obowiązują w obu obszarach: wolność żeglugi, przelotu, układania kabli podmorskich i rurociągów (artykuły 58 i 87).

¹⁴ Po przyjęciu 12-milowej szerokości morza terytorialnego około 116 cieśnin stało się cieśninami na całej szerokości objętymi morzem terytorialnym jednego bądź dwu państw nadbrzeżnych. Zob. J. Symonides, wyd. cyt., s. 54.

stawowa różnica między nieszkodliwym przepływem a przejściem tranzytowym polega na tym, że ten drugi reżim nie może być zawieszany¹⁵ (art. 44), a także obejmuje nie tylko żeglugę statków morskich, ale i powietrznych. Ponadto okręty podwodne mogą przechodzić przez takie cieśniny w położeniu podwodnym, a nie tylko nawodnym jak w przypadku „zwykłego” przejścia nieszkodliwego przez morze terytorialne. Trzeba wreszcie podkreślić, że prawo przejścia tranzytowego przysługuje wszystkim statkom, a więc zarówno statkom i samolotom cywilnym, jak i okrętom i samolotom wojskowym¹⁶.

Przepisy KoPM dotyczące cieśnin używanych w żegludze międzynarodowej nie powodują jednak zmian w reżimie cieśnin, w odniesieniu do których znacznie wcześniej zawarto umowy międzynarodowe, nadal obowiązujące i regulujące w całości lub w części kwestię przejścia przez te cieśniny (art. 35 c). Powszechnie jest akceptowane, że taki szczególny reżim oprócz cieśnin bałtyckich dotyczy także Cieśniny Wysp Alandzkich¹⁷, cieśnin czarnomorskich¹⁸ oraz Cieśniny Magellana¹⁹. Już jednak zakres „szczególnych zasad przejścia” w stosunku do zasad ogólnych przyjętych w konwencji o prawie morza i prawie zwyczajowym jest przedmiotem dyskusji niemal w każdym z tych czterech przypadków. Trudno nawet znaleźć w literaturze odpowiedź na pytanie, czy długotrwale obowiązujące umowy międzynarodowe wyłączają w całości konwencyjny reżim przejścia tranzytowego czy tylko w części.

Z punktu widzenia przestrzennego zasięgu wolności komunikacyjnych na morzu pełnym istotne znaczenie miało rozszerzenie morza terytorialnego do maksymalnej wartości 12 mil morskich przez prawa krajowe państw bałtyckich. Jako pierwszy wprowadził takie rozwiązanie Związek Radziecki w 1960 r. (po nim

¹⁵ Wyjątkowo tylko prawo nieszkodliwego przepływu w niektórych cieśninach między wyspą a stałym lądem, w których nie obowiązuje przejście tranzytowe, nie może być również zawieszane zgodnie z art. 38 (1) KoPM (przykładem jest Cieśnina Messyńska).

¹⁶ J. Symonides, *Cieśniny używane do żeglugi międzynarodowej*, „Technika i Gospodarka Morska”, 1985, nr 10, s. 505.

¹⁷ Na podstawie konwencji między Niemcami, Danią, Estonią, Finlandią, Francją, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii, Włochami, Lotwą, Polską i Szwecją, dotyczącej niefortyfikowania i zneutralizowania Wysp Alandzkich z 20 października 1921 r. podpisanej w Genewie. Tekst w: L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, PWN, Warszawa 1958, t. II, s. 186 – 190.

¹⁸ Na podstawie konwencji z Montreux dotyczącej organizacji cieśnin z 20 lipca 1936 r., 173 LNTS 213 (weszła w życie 9 listopada 1936 r.). Umowę podpisały Australia, Bułgaria, Francja, Grecja, Japonia, Rumunia, Turcja, Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, Zjednoczone Królestwo i Jugosławia. Tekst w: L. Gelberg, wyd. cyt., s. 406 – 416.

¹⁹ Na podstawie umowy chilijsko-argentyńskiej z 1881 r.

Łotwa w 1990 r., Litwa w 1992 r. i Estonia w 1993 r.), następnie Polska²⁰ i Szwecja w 1978 r., NRD w 1984 r. (zachowane po zjednoczeniu), Niemcy w 1994 r., Finlandia w 1995 r. i w końcu Dania w 1999 r.²¹ Jednakże Estonia, Finlandia, Niemcy i Szwecja zachowały w niektórych akwenach (Sund, Bornholmsgat, Zatoka Fińska, Rynna Kadet, Zatoka Kilońska) mniejszą szerokość morza terytorialnego niż maksymalna w celu utrzymania wolnych „korytarzy morza pełnego” w interesie żeglugi i handlu międzynarodowego²².

Jeśli chodzi o zakres podmiotowy prawa nieszkodliwego przepływu, współcześnie nie budzi on wątpliwości – od czasu rozstrzygnięcia przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości sprawy Cieśniny Korfu²³ i ustalenia, że obejmuje wszystkie statki, w tym okręty. Trybunał uznał bowiem, że tak długo, jak przepływ jest nieszkodliwy, zwyczaj międzynarodowy daje prawo państwu do przejścia jego okrętów przez cieśninę używaną w żegludze międzynarodowej łączącą dwie części morza pełnego bez potrzeby uzyskiwania zgody państwa nadbrzeżnego²⁴.

Współpraca marynarek wojennych w tak złożonym sojuszu, jakim jest NATO, wymaga daleko posuniętej standaryzacji procedur, a często także techniki morskiej. Logistyka NATO określa ten proces jako formułowanie, uzgadnianie, implementację i aktualizację²⁵ norm dla potrzeb NATO²⁶. W jego wyniku standaryzowane wyposażenie albo procedury stają się kompatybilne, interoperacyjne, wzajemnie zamienialne lub wspólne²⁷. Ogólnym celem takiego ujednoczenia jest zwiększenie efektywności sił militarnych Sojuszu²⁸.

²⁰ Ustawa z dnia 17 grudnia 1977 r. o morzu terytorialnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU z 1977 r., nr 37, poz. 162).

²¹ *Act No. 200 of 7 April 1999 on the delimitation of the territorial sea*, „The Law of the Sea Bulletin”, 1999, No 40, p. 17.

²² U. K. Jenisch, *The Baltic Sea: Legal Regime and Instruments for Co-operation*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, 1996, Vol. 11, No 1, p. 52.

²³ *The Corfu Channel case (Merits) (United Kingdom v. Albania), judgement of 9 April 1949*, ICJ Reports, p. 28.

²⁴ Spór wokół Cieśniny Korfu związany jest z przejściem 22 października 1946 r. przez jej wody brytyjskich okrętów. Dwa niszczyciele poderwały się na minach postawionych przez Albanie. Brytyjczycy oskarżyli Albanie o działanie niezgodne z prawem międzynarodowym, które uznaje prawo przejścia przez morze terytorialne cieśnin używanych w żegludze międzynarodowej między dwoma częściami morza pełnego. Trybunał podzielił to stanowisko. Zob. [http://www.icj-cij.org/Corfu Channel \(United Kingdom v. Albania\) \(1947 – 1949\)](http://www.icj-cij.org/Corfu%20Channel%20(United%20Kingdom%20v.%20Albania)%20(1947%20-%201949)).

²⁵ Na natowski proces standaryzacyjny składają się trzy podstawowe działania: formułowanie lub aktualizacja standardów natowskich, akceptacja standardów natowskich przez poszczególne państwa oraz implementacja uzgodnionych standardów.

²⁶ *NATO Logistics Handbook*, Bruksela 1994, pkt 806.

²⁷ W terminologii NATO te cztery poziomy standaryzacji określono następująco: kompatybilność (*compatibility*) – zdolność funkcjonowania bez wzajemnego oddziaływania w tym

Kwestią standaryzacji zajmują się liczne stałe organy i doraźne zespoły, wśród których główną rolę odgrywa Agencja ds. Standaryzacji (*NATO Standardization Agency, NAS*). Rezultaty wysiłków standaryzacyjnych są formułowane w postaci umów standaryzacyjnych (*Standardization Agreements, STANAG*) oraz publikacji sojuszniczych (*Allied Publications, AP*)²⁹. Te ostatnie nie mają charakteru prawnie wiążącego. Natomiast porozumienia standaryzacyjne są przygotowywane przez odpowiednie organy NATO, a następnie po konsultacjach i przyjęciu ratyfikowane przez poszczególne kraje członkowskie. Mają one zatem charakter umów prawa międzynarodowego, które powinny być oceniane w pierwszej kolejności z punktu widzenia konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.³⁰ W polskim systemie prawnym umowy takie tradycyjnie mogą być kwalifikowane jako umowy resortowe.

ROZWIĄZANIA NATO

Jednym z porozumień standaryzacyjnych jest STANAG 1100: Zasady wizyt okrętów państw NATO w portach NATO oraz w portach nienależących do NATO³¹. Odnosi się ono także do kwestii wykonywania przez okręty państw NATO prawa nieszkodliwego przepływu. Umowa weszła w życie w stosunku do członków sojuszu w 1995 r. Już w tytule tego aktu dostrzec można, że przedmiotem regulacji są przede wszystkim kwestie związane z przepływem wejściowym i wyjściowym³². Porozumienie jednak odnosi się też w pewnym stopniu do zagadnienia tak zwanego

samym systemie lub środowisku dwu lub więcej obiektów bądź składowych wyposażenia lub materiału; interoperacyjność (*interoperability*) – zdolność systemów jednostek lub wojsk do świadczenia usług oraz przyjmowania usług od innych systemów, jednostek lub wojsk oraz wykorzystania w ten sposób wymienionych usług do skutecznego działania wspólnego; wzajemna zamienialność (*interchangeability*) – dwa lub więcej obiektów ma charakterystyki fizyczne i funkcjonalne zapewniające jednakowe działanie, jednakową trwałość oraz możliwość wzajemnego zamieniania bez zmian swych właściwości lub bez uzupełniania dodatkowymi obiektami, poza jedynie dostrojeniem, oraz bez specjalnej selekcji w celu dopasowania i działania; wspólność (*commonality*) – grupy osób, organizacji lub państw posługują się wspólnymi doktrynami, procedurami lub wyposażeniem. *NATO Logistics Handbook*, wyd. cyt., pkt 810.

²⁸ Tamże, pkt 807.

²⁹ Tamże, pkt 813.

³⁰ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. weszła w życie 27 stycznia 1980 r. Polska przystąpiła do niej 1 kwietnia 1990 r. (DzU z 1990 r., nr 74, poz. 439).

³¹ Ogłoszony przez Wojskową Agencję ds. Standaryzacji w październiku 1995 r. STANAG 1100 MIS: Procedures for visits to NATO and non-NATO ports by naval ships of NATO nations.

³² Zgodnie z art. 18.1 (b) Konwencji o prawie morza z 1982 r.

przeływu prostego (trawersowego), który nie wiąże się z wejściem na morskie wody wewnętrzne i przybiciem do urządzeń redowych lub portowych³³.

Głównym celem umowy jest uproszczenie i ujednoczenie formalności dotyczących dostępu wszystkich okrętów państw NATO, w tym jednostek o napędzie jądrowym, do portów i kotwicowisk na obszarze NATO będących pod jurysdykcją innych państw NATO oraz określenie procedur dostępu sił morskich NATO do portów i kotwicowisk pod jurysdykcją zarówno państw NATO, jak i państw niebędących jego stronami. Porozumienie zapewnia zatem, według terminologii NATO, wspólność (*commonality*) zasad postępowania w siłach morskich krajów członkowskich. Reguły określone w STANAG obowiązują w czasie pokoju wszystkie władze narodowe oraz Naczelne Dowództwo NATO, a ich stosowanie opiera się na zasadzie wzajemności.

STANAG dzieli wizyty okrętów na oficjalne (*formal visits*), które wymagają uzyskania zgody typową drogą dyplomatyczną, oraz nieoficjalne (*informal visits*) i robocze (*routine visits*), które wymagają uzyskania zgody w dowództwach marynarek wojennych za pośrednictwem właściwych attache wojskowych albo też zgodnie z odrębnymi umowami. Także wszystkie wizyty (oficjalne, nieoficjalne i robocze) w tureckich portach Morza Czarnego i położonych w cieśninach czarnomorskich wymagają uzyskania zgody normalną drogą dyplomatyczną. Uzgodnienia dotyczące wizyt nieoficjalnych i roboczych w portach NATO oraz państw niebędących członkami NATO należą do kompetencji Naczelnego Dowódcy NATO (*MNCs*), który – jeśli wizyta dotyczy portu NATO – może delegować tę kompetencję podległemu dowódcy.

W przypadku planowania przeływu przez morze terytorialne (państwa NATO) innego niż nieszkodliwy przeływ, należy uzyskać zgodę państwa nadbrzeżnego kanałami właściwymi dla wizyt roboczych. Dotyczy to przede wszystkim prowadzenia ćwiczeń nawigacyjnych. Tymi samymi kanałami, za obustronną aprobatą, uzyskuje się zgodę na wizyty jednostek pływających biorących udział w programach poszukiwań naukowych, na prowadzenie których zazwyczaj wymagana jest zgoda dyplomatyczna.

Według umowy wizyta oficjalna odbywa się na zaproszenie jednej ze stron lub związana jest z ważną państwową albo międzynarodową uroczystością, jeśli druga z zaangażowanych stron zgadza się na przyznanie wizycie tej rangi. Natomiast wizyta nieoficjalna to dobrosąsiedzka wizyta w porcie jednej ze stron, która nie łączy się z żadnymi oficjalnymi uroczystościami. Dotyczy to szczególnie wizyt, których celem jest promowanie i utrzymywanie dobrych stosunków pomiędzy do-

³³ Zgodnie z art. 18.1 (a) konwencji o prawie morza z 1982 r.

wództwami marynarek wojennych. Wizyta robocza z kolei realizowana jest w związku z ćwiczeniami i operacjami NATO, podczas których okręty wymagają napraw, uzupełniania zapasów oraz transportu ludzi, paliw i innych materiałów. Odnosi się to również do działań ratowniczych, przy których formalności zredukowane są do minimum. Wizyty robocze to także wizyty w trakcie ćwiczeń międzynarodowych (z udziałem państw nienależących do NATO)³⁴, podczas których strony życzą sobie ograniczenia formalności.

W zasadzie podczas wizyty oficjalnej i nieoficjalnej przepływ powinien mieć znamiona nieszkodliwego przejścia przez morze terytorialne, a w trakcie wizyty roboczej będzie miał on charakter z natury rzeczy inny niż nieszkodliwy. W każdym jednak przypadku działania podejmowane przez okręt powinny się mieścić w granicach zakreślonych przez prawo międzynarodowe, prawo państwa nadbrzeżnego i zasady określone w zezwoleniu.

We wszystkich trzech rodzajach wizyt dowódca zespołu okrętów lub pojedynczego okrętu może zwrócić się do właściwej administracji, przez używane do tego kanały, o wyokrętowanie pokładowego statku powietrznego na najbliższe lotnisko wojskowe lub cywilne. Jeśli jest to możliwe, państwo portu powinno spełnić taką prośbę. Natomiast dowódca zespołu lub okrętu jest odpowiedzialny za przestrzeganie przez taki statek powietrzny podczas przelotu właściwych procedur oraz miejscowych przepisów wojskowych i cywilnych. W przypadku zagrożenia bezpieczeństwa jednostki pływającej i wypadków losowych umowa dopuszcza skierowanie prośby o schronienie bezpośrednio do władz miejscowych.

Pewne różnice występują w sytuacji, gdy wizytujący roboczo lub nieoficjalnie zespół okrętów znajduje się pod bezpośrednim zwierzchnictwem dowództwa NATO. W przypadku planowania wizyt w portach NATO dowództwo Sojuszu (naczelnie lub podlegli dowódcy, którym przekazano odpowiednie kompetencje) występuje z prośbą zarówno do państwa bandery okrętu, jak i państwa portu. W praktyce odbywa się to zazwyczaj poprzez oficjalne ogłoszenie Planu Operacji, nie później

³⁴ Przykładem mogą być przedsięwzięcia realizowane w ramach Partnerstwa dla Pokoju, takie jak doroczne ćwiczenia pod kryptonimem BALTOPS, które wiążą się z przejściem przez morze terytorialne i wizytami w portach (np. w Gdyni), a także BLUE GAME, OPEN SPIRIT (podczas OPEN SPIRIT 2001 okręty z Belgii, Danii, Estonii, Niemiec, Francji, Litwy, Łotwy, Niderlandów, Polski, Zjednoczonego Królestwa poszukiwały min na wodach Estonii), dwustronne polsko-niemieckie PASSEX (ostatnie w lutym 2005 r.) i wielostronne NATO SQUADEX (ostatnie na przełomie stycznia i lutego 2005 r.). Głównym celem SQUADEX było utrzymanie bezpieczeństwa żeglugi i walka z zagrożeniami terrorystycznymi dla najbardziej wrażliwych szlaków morskich. Uczestniczące wielonarodowe siły SNMG-1 (*Standing NATO Response Forces Maritime Group*) obejmowały okręty nawodne, podwodne oraz lotnictwo morskie.

niz 42 dni przed jej rozpoczęciem. W przypadku Stałych Sił NATO³⁵ Plan Operacji jest wydawany po Rocznej Konferencji Planowania Operacyjnego. Zatwierdzenie planu przez poszczególne państwa jest jednocześnie wyrażeniem zgody na planowane wizyty. Jeżeli siły nie mają zatwierzonego Planu Operacji, w przypadku operacji nagłych lub jeśli z innych powodów zaaprobowany Plan Operacji musi zostać zmieniony w ciągu 42 dni do zamierzonej wizyty, odpowiedni dowódca NATO powinien uprzednio uzyskać zgodę na proponowane zmiany ze strony państwa bandery okrętu oraz państwa-gospodarza wizyty.

Śmigłowce należące do zespołu sił morskich mogą lądować i operować w przestrzeni powietrznej państw członkowskich, a więc także nad morzem terytorialnym, bez uprzedniej zgody dyplomatycznej jedynie na podstawie zaaprobowanego planu ich użycia. Nie dotyczy to przestrzeni powietrznej Turcji, która wymaga uzyskania zgody na takie działania drogą dyplomatyczną.

Planowanie wizyt zespołów okrętów znajdujących się pod bezpośrednim zwierzchnictwem dowództwa NATO w portach państw niebędących członkami Sojuszu może być realizowane z inicjatywy naczelnego dowództwa NATO lub państw członkowskich. Propozycja, uwzględniająca polityczną i militarną ocenę właściwości wizyty, sześć miesięcy przed planowaną realizacją kierowana jest do rozpatrzenia przez Komitet Wojskowy (*Military Committee, MC*)³⁶, który wspólnie z Naczelnym Dowództwem Sił sprawdza propozycję z militarnego punktu widzenia. W przypadku zatwierdzenia plan przedkładany jest Komitetowi Planowania Obronnego (*Defence Planning Committee, DPC*). Po wyrażeniu zgody przez ten ostatni organ organizacja wizyty jest realizowana przez Naczelne Dowództwo, które zwraca się do państw członkowskich, by zaaprobowały wystąpienie o zezwolenie dyplomatyczne kraju wizytowanego portu.

W przypadku zgody państwa nadbrzeżnego na ćwiczenia prowadzone na jego wodach (przeptyw boczny) i realizowane w ich trakcie wizyty robocze (przeptyw wejściowy i wyjściowy), państwo to przejmuje odpowiedzialność za uzyskanie przez wszystkie okręty i statki powietrzne niezbędnych zezwoleń dyplomatycznych dla wszystkich operacji na ich wodach terytorialnych i incydentalnych wizyt w swoich portach i bazach. Dodatkowo państwo-gospodarz bierze na siebie odpowiedzialność za poinformowanie państw o przyznaniu odpowiednich zezwoleń.

³⁵ Przykładem stałych sił są wielonarodowe Standing NATO Response Forces Maritime Group 1, SNMG-1 (dawne STANAVFORLANT) na Oceanie Atlantyckim i SNMG-2 (dawne STANAVORMED) na Morzu Śródziemnym.

³⁶ Jest to najwyższy organ wojskowy NATO odpowiedzialny przed Radą Północnoatlantycką i składający się z szefów sztabów lub ministrów obrony każdego państwa.

Oprócz wymienionych zasad STANAG reguluje pewne kwestie protokolarne (np. wymiana salutów armatnich podczas wizyt), zagadnienia związane z wejściem w życie i obowiązywaniem jego postanowień, zastrzeżenia do umowy oraz formularz informacji kierowanych do kraju-gospodarza wizyty. Porozumienie dopuszcza także wprowadzanie przez państwo bandery okrętu lub portu pewnych ograniczeń, wykraczających poza jego ramy, pod warunkiem że nie prowadzi to do jakiegokolwiek dyskryminacji.

Formularz informacji jest jednocześnie prośbą o pozwoleńie na określone działania na morzu terytorialnym oraz złożenie wizyt w portach. Zwraca się z nim attache obrony, podając, jakich jednostek marynarki wojennej dotyczy prośba, czasy i pozycje wejścia oraz wyjścia z morza terytorialnego, te same szczegóły dotyczące planowanego kotwiczenia oraz nieoficjalnych i roboczych wizyt w portach, stopień i nazwisko dowódcy zespołu okrętów oraz nazwę (numer burtowy) okrętu flagowego, skład załogi, częstotliwości niezbędne w przewidywanych emisjach radiowych, szczegóły dotyczące pokładowych statków powietrznych (działania w powietrzu i oczekiwany serwis)³⁷.

Rządy Hiszpanii i Turcji wniosły do umowy zastrzeżenia. Pierwszy z tych krajów zastrzegł prawo do odmowy wyrażenia zgody na wizytę w swoich portach, w przypadku gdy prośba dotyczy okrętów idących bezpośrednio do lub z Gibraltaru. Związane jest to z trzechsetletnim sporem pomiędzy Madrytem a Londynem dotyczącym przynależności Skały, która jak dotąd pozostaje w rękach Zjednoczonego Królestwa³⁸. Ponadto w przypadku planowania wizyty okrętów o napędzie nuklearnym Hiszpania oczekuje kierowania prośby o zgodę kanałami dyplomatycznymi nie później niż 60 dni przed zamierzoną wizytą³⁹. Zastrzega sobie także prawo do ponownego rozpatrzenia, zmiany i wypowiedzenia w każdym czasie zgody wydanej na prośbę określoną w niniejszym porozumieniu.

Turcja zastrzegła sobie prawo do rozpatrywania prośb o przejście okrętów przez cieśniny czarnomorskie, morze terytorialne i wizyty w portach na podstawie

³⁷ Ponadto w formularzu zawarto informacje dotyczące oczekiwanego zabezpieczenia logistycznego (pilotaż, holowanie, zasilanie w energię elektryczną, wodę pitną, telefon, śmieci, informację turystyczną, dźwigi, trapy, kwatery dla załogi i inne).

³⁸ Zob. D. R. Bugajski, *Rejon Cieśniny Gibraltarskiej. Stan prawny i sytuacja polityczna*, „Przegląd Morski”, 2004, nr 12, s. 3 – 16.

³⁹ Jest to przykład związany z rozpowszechniającym się zjawiskiem wyróżniania i formalnego dyskryminowania przez państwa nadbrzeżne kategorii jednostek o specjalnych charakterystykach (*ships with special characteristics*), do których zalicza się tankowce, chemikaliowce, jednostki z napędem jądrowym oraz przewożące materiały promieniotwórcze i rozszczepialne. Zob. J. Symonides, *The Right of Innocent Passage in the Territorial Sea*, „Studia Iuridica Maritima”, 1992, UG, pp. 55 – 57.

krajowych przepisów. Potwierdza również zastosowanie klauzul konwencji z Montreux z 1936 r. do przejść i pobytu na Morzu Czarnym okrętów zmierzających do tureckich portów, a także dla wizyt w portach cieśnin czarnomorskich⁴⁰.

ROZWIĄZANIA POLSKIE

W przypadku okrętów polskich znaczenie w zakresie omawianej problematyki ma również instrukcja ministrów obrony narodowej i spraw zagranicznych z 27 marca 1991 r. w sprawie sposobu postępowania dowódców okrętów Marynarki Wojennej Rzeczypospolitej Polskiej wobec władz obcego państwa oraz zasad współpracy z przedstawicielami dyplomatycznymi i konsulami w portach zagranicznych⁴¹. Zgodnie z nią rejs okrętu do portu zagranicznego może być wykonany tylko po otrzymaniu zgody władz państwa portu. W praktyce Ministerstwo Spraw Zagranicznych, na wniosek Ministerstwa Obrony Narodowej, zwraca się do odpowiednich władz obcego państwa o zgodę na złożenie wizyty przez okręt w danym porcie. O wydaniu zgody Ministerstwo Spraw Zagranicznych informuje Ministerstwo Obrony Narodowej oraz w razie konieczności notyfikuje innym państwom przejście okrętu przez ich morza terytorialne. W MON koordynacja tych przedsięwzięć należy do kompetencji Departamentu Wojskowych Spraw Zagranicznych⁴², który podlega podsekretarzowi stanu ds. polityki obronnej. Zasady te ze zrozumiałych względów nie znajdują zastosowania w przypadku, gdy wejście na obce morze terytorialne lub do portu zagranicznego jest następstwem przyczyn losowych (awaria, sztormowa pogoda, korzystanie z pomocy medycznej itp.). Jednak w każdej z takich sytuacji właściwy dowódca powinien niezwłocznie powiadomić miejscowe władze oraz polskie przedstawicielstwo dyplomatyczne i konsularne o przyczynie nieoczekiwanego wejścia i prosić o niezbędną pomoc.

Planowe współdziałanie sił morskich MW RP z obcymi flotami odbywa się na podstawie rocznych planów współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej z zagranicą oraz planów udziału tego resortu w przedsięwzięciach integracyjnych z NATO i Partnerstwa dla Pokoju. Oba dokumenty dotyczą zarówno wizyt okrętów obcej bandery na polskim terytorium morskim, jak i wizyt realizowanych przez nasze siły w innych państwach.

⁴⁰ Zob. Ch. C. Joyner, J. M. Mitchell, *Regulating Navigation through the Turkish Straits: A Challenge for Modern International Environmental Law*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, 2002, Vol. 17, No 4, pp. 521 – 559.

⁴¹ Tekst w: „Biuletyn Nawigacyjny” 1999, Nr 1 (33), s. 48 – 54.

⁴² Zgodnie ze statutem Ministerstwa Obrony Narodowej wprowadzonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1999 r. (DzU z 1999 r., nr 9, poz. 267, z późn. zm.).

Dowódca zespołu polskich okrętów i każdego pojedynczego okrętu obowiązany jest nadto stosować podstawowy dokument wewnętrzny MW RP, jakim jest „Regulamin służby na okrętach Marynarki Wojennej Rzeczypospolitej Polskiej (RSO)”⁴³, który reguluje między innymi pewne zagadnienia związane z immunitetem okrętu. RSO posługuje się w tej kwestii terminem „eksterytorialność jednostek pływających”. Zgodnie z regulaminem „jednostki pływające Marynarki Wojennej RP podlegają wyłącznie władzom RP i są nietykalne, bez względu na miejsce ich pobytu” (pkt 2). RSO stanowi także, iż żadne organa obcego państwa nie mają prawa wykonywać w stosunku do tych jednostek jakichkolwiek aktów władczych, a ewentualne takie próby powinny być zdecydowanie odparte, łącznie z użyciem broni w razie konieczności. W przygotowywanym nowym RSO, który ma zastąpić obecny, nie ma istotnych zmian w zakresie przedstawianej problematyki.

Poza przedstawionym zagadnieniem regulamin jednocześnie przyjmuje, że sposób postępowania dowódców i załóg jednostek pływających MW RP w odniesieniu do załóg okrętów, statków handlowych i organów innych państw powinien być zgodny z interesami i prawem Rzeczypospolitej Polskiej oraz prawem międzynarodowym. Ponadto RSO potwierdza obowiązek przestrzegania przez jednostki pływające MW RP na obcych wodach wewnętrznych, morzach terytorialnych i w strefach ekonomicznych oraz portach zagranicznych prawa państwa nadbrzeżnego.

Zasady przepływu okrętów obcych państw przez polskie morze terytorialne oraz warunki wejścia tych okrętów na polskie morskie wody wewnętrzne określa rozporządzenie ministra obrony narodowej z dnia 24 czerwca 1992 r.⁴⁴, które zostało wydane na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁴⁵. Akt ten nie znajduje zastosowania wobec okrętów obcych państw uczestniczących w ćwiczeniach wojskowych przeprowadzanych wspólnie z Marynarką Wojenną RP, które w terminologii NATO są określane jako wizyty robocze. Rozporządzenie uzależnia prawo okrętów obcych państw do przepływu przez polskie morze terytorialne oraz wchodzenia na polskie morskie wody wewnętrzne od zgody ministra obrony narodowej.

⁴³ Wprowadzony rozkazem Nr 34/MON z dniem 1 grudnia 1990 r. „Regulamin służby na okrętach Marynarki Wojennej Rzeczypospolitej Polskiej (RSO)”, Gdynia 1990, Mar. Woj. 1084/90.

⁴⁴ DzU z 1992 r., nr 54, poz. 264. Wymienione rozporządzenie zastąpiło rozporządzenie ministra obrony narodowej z dnia 29 marca 1957 r. w sprawie warunków przebywania obcych okrętów wojennych na obszarze morskich wód wewnętrznych i wód terytorialnych (DzU z 1957 r., nr 19, poz. 96). To ostatnie rozporządzenie z kolei zastąpiło rozporządzenie ministra spraw wojskowych z dnia 25 października 1934 r. w sprawie przebywania wojennych okrętów państw obcych na obszarze wód państwa polskiego (DzU z 1934 r., nr 99, poz. 904).

⁴⁵ DzU z 1991 r., nr 32, poz. 131, z późn. zm.

Procedura uzyskiwania zgody odbywa się za pośrednictwem polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego w państwie okrętu, które składa odpowiedni wniosek co najmniej na trzydzieści dni przed datą zamierzonego przepływu. Dalej sprawa jest przekazywana przez MSZ do MON – Departamentu Wojskowych Spraw Zagranicznych, który konsultuje wydanie decyzji z Dowództwem MW RP. Rozporządzenie określa szczegółowo zasady udzielania zezwolenia i informacje, które powinny być zawarte we wniosku o przepływ.

Nie wydaje się jednak uzasadnione bliższe przedstawianie jego przepisów, które chociaż stosowane w praktyce, w sposób dość jednoznaczny są oceniane przez doktrynę jako niezgodne z polskimi zobowiązaniami międzynarodowymi. Akt ten bowiem, poprzez reglamentowanie przepływu, niewątpliwie godzi w prawo do nieszkodliwego przepływu okrętów przez morze terytorialne zagwarantowane przede wszystkim w konwencji o prawie morza⁴⁶. Rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu nie mogą być również usprawiedliwione podobnymi regulacjami przyjętymi przez część państw bałtyckich⁴⁷. Jednak ze względu na przedmiot niniejszych rozważań nie jest celowe powtarzanie tych argumentów doktryny i praktyki stosunków międzynarodowych, które przemawiają za odejściem od różnicowania tego prawa w zależności od rodzaju jednostki pływającej⁴⁸.

Pewne ograniczenia związane z wykonywaniem prawa nieszkodliwego przepływu przez polskie morze terytorialne przez obce jednostki pływające wynikają też z istnienia akwenów czasowo zamykanych dla żeglugi zgodnie z rozporządzeniem ministra obrony w sprawie stref zamkniętych dla żeglugi i rybołówstwa na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r.⁴⁹ Z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie można kwestionować rozwiązań przyjętych w tym akcie. Jedyny przez cały rok zamknięty akwen znajduje się bowiem w całości na morskich wodach wewnętrznych. Pewne wątpliwości budzi jednak praktyczny sposób ogłaszania czasowego zamknięcia strefy, a więc zawieszenia nieszkodliwego przepływu,

⁴⁶ Przez Polskę została ratyfikowana 2 lipca 1998 r. (DzU 1998, nr 98, poz. 609). Tekst ogłoszony w załączniku do nr. 59 DzU, poz. 543 z dnia 20 maja 2002 r.

⁴⁷ Zob. A. Makowski, *Ratyfikacja konwencji z 1982 roku a problem nieszkodliwego przepływu okrętów*, „Prawo Morskie”, 2000, t. XII, s. 85 – 88.

⁴⁸ Zob. Z. Knypl, *Prawo nieszkodliwego przepływu okrętów wojennych przez morze terytorialne*, „Prawo Morskie”, 1986, t. I, s. 145 – 153; A. Straburzyński, *Zasięg i zakres prawa nieszkodliwego przepływu*, „Prawo Morskie”, 1998, t. X, s. 217 – 218; A. Makowski, *Działalność wojskowa na morzu terytorialnym w świetle konwencji o prawie morza z 1982 roku*, „Prawo Morskie”, 1999, t. XI, s. 55 – 62; A. Makowski, wyd. cyt., s. 81 – 88; J. Symonides, *Prawo nieszkodliwego przepływu statków i okrętów*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 1985, nr 3 (155), s. 340.

⁴⁹ DzU z 2003 r., nr 193, poz. 1893. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (DzU z 2003 r., nr 153, poz. 1502).

przyjęto bowiem zamieszczenie takiej informacji z co najmniej dwutygodniowym wyprzedzeniem w „Wiadomościach Żeglarskich”, które mają jednak zdecydowanie ograniczony zasięg odbioru – do użytkowników polskich⁵⁰.

ROZWIĄZANIA DUŃSKIE

Z punktu widzenia państw nadbałtyckich najważniejsze jest zapewnienie żeglugi przez cieśniny duńskie (lub cieśniny bałtyckie)⁵¹. Ta nazwa geograficzna obejmuje trzy główne cieśniny: od wschodu Sund, Wielki Bełt, Mały Bełt i spinające je na północy Kattogat, a na południu Fehmarnbełt wraz z Zatoką Kilońską i Rynną Kadet⁵². Odgrywają one ogromną rolę w żegludze międzynarodowej⁵³, morskiej wymianie handlowej⁵⁴ i w bezpieczeństwie w rejonie Europy Północnej⁵⁵.

⁵⁰ Zob. przypis 12.

⁵¹ Obie nazwy nie są dość precyzyjne, bowiem pojęcie cieśniny bałtyckiej może obejmować wszystkie cieśniny na Morzu Bałtyckim. Rozwiązaniem jest używanie w tym ostatnim znaczeniu terminu cieśniny Morza Bałtyckiego. Natomiast pojęcie cieśniny duńskiej nie oddaje faktu, że część ich wód i brzegów należy do innych państw, jak np. Szwecji (Sund). Istnieje także inna zbliżona nazwa – Cieśnina Duńska, która oznacza wody pomiędzy Islandią a Grenlandią.

⁵² Położony najbardziej na zachód Mały Bełt pomiędzy Jutlandią a Fionią, najwęższy (minimalnie 0,6 km) i naj płytszy (minimalnie 7 metrów), stanowi morskie wody wewnętrzne Danii. Wielki Bełt położony pomiędzy Fionią a Zelandią, najszerszy (minimalnie 18 km) i najgłębszy (minimalnie 17 metrów) stanowi głównie morze terytorialne Danii. Jest to najważniejsza droga wodna z i na Morze Bałtyckie, z której rocznie korzysta w obu kierunkach około 22 000 jednostek powyżej 50 GRT i liczba ta szybko rośnie. Najkrótszą drogę z Bałtyku właściwego na Morze Północne tworzy położony najbardziej na wschodzie, pomiędzy Zelandią a wybrzeżem Szwecji, Sund (minimalna głębokość szlaku nawigacyjnego 7,7 metra, a minimalna szerokość 290 metrów w przejściu Drogden). Wody tej cieśniny obejmuje morze terytorialne Szwecji i Danii. Najszerszy, spinający od północy trzy poprzednio wymienione cieśniny, Kattogat ma szlak żeglugowy na morzu pełnym. Równoleżnikowo rozciągnięty Fehmarn Bełt, pomiędzy wyspą Lolland a niemieckim Fehmarn, łączy Wielki Bełt z Bałtykiem właściwym.

⁵³ Jediną drogą morską łączącą Morze Bałtyckie z oceanem o większym znaczeniu nawigacyjnym poza cieśninami duńskimi jest leżący w całości na terytorium Niemiec Kanał Kiloński, który został umiędzynarodowiony na podstawie traktatu wersalskiego (art. 380 – 386). Warunki żeglugowe ograniczają jednak liczbę i wyporność przechodzących jednostek, bowiem głębokość kanału to 11 metrów, a przepustowość pod mostami 42 metry. Okręty i inne państwowe jednostki immunitetowe mogą przechodzić przez kanał za zgodą uzyskaną drogą dyplomatyczną, co może być kwestionowane, bowiem traktat mówi o wolnym przejściu statków i okrętów.

⁵⁴ W krajach nadbałtyckich powstaje prawie 20% produkcji przemysłowej współczesnego świata. Poprzez akweny Morza Bałtyckiego prowadzi także 100 regularnych linii promowych oraz każdego roku 130 000 jednostek przewozi 300 milionów ton różnych towarów.

⁵⁵ Dla pięciu państw jest to jedyne wyjście z ich portów na ocean (Polski, Litwy, Łotwy, Estonii i Finlandii), dla dwóch innych zaś (Rosji i Szwecji) stanowi również jedyne morskie połączenie z ich wielkimi ośrodkami miejskimi (Sztokholm i Sankt Petersburg).

Jednocześnie ich wody są tak wąskie, że stanowią na całej szerokości morze terytorialne Danii (Wielki Biełt), Szwecji i Danii (Sund) albo morskie wody wewnętrzne Danii (Mały Biełt).

Ich szczególny status prawny został określony przez wielostronną umowę międzynarodową – traktat kopenhaski dotyczący zniesienia opłat za przepływ przez cieśniny duńskie z 1857 r.⁵⁶ oraz uzupełniające dwustronne porozumienie pomiędzy Danią a Stanami Zjednoczonymi podpisane w Waszyngtonie 11 kwietnia tegoż roku⁵⁷. W traktacie wielostronnym Dania zgodziła się za zniesienie opłat związanych z przepływem statków w zamian za rekompensatę finansową (ar. 1 § 1). Jedyne duńskie zastrzeżenie do traktatu dotyczy prawa uregulowania w drodze odrębnych umów z państwami niebędącymi stronami konwencji kwestii celnych i fiskalnych związanych z przepływem statków ich bandery. Najważniejsze z punktu widzenia celu umowy jest zdanie drugie paragrafu 1: „żaden statek przepływający przez Sund i Biełty nie może być pod żadnym pozorem zatrzymany lub wystawiony na jakiegokolwiek przeszkodę”⁵⁸. To stwierdzenie w pełni potwierdza zobowiązanie Danii do nieprzeszkadzania wolnemu przepływowi statków, niezależnie od ich przynależności państwowej, to dowód na bezcłową żeglugę i wolność żeglugi w cieśninach. Dyskusję budzi jednak zakres podmiotowy tego prawa, część doktryny bowiem⁵⁹, przede wszystkim Dania, wyłącza poza konwencyjne regulacje okręty. Wydaje się to nieuzasadnione, ponieważ traktat nie rozróżnia żadnych okrętów i innych rodzajów statków jak tylko *navire*. Roszczenia te nie powinny być zatem akceptowane. Niestety, stanowisko Danii nie spotyka się z jednolitym i zgodnym sprzeciwem społeczności międzynarodowej Morza Bałtyckiego.

Zgodnie z konwencją o prawie morza przepisy dotyczące przepływu przez cieśniny używane w żegludze międzynarodowej nie mają wpływu na status prawny

⁵⁶ Stronami traktatu podpisanego w Kopenhadze 14 marca 1857 r. były Austria, Belgia, Francja, Wielka Brytania, Hanower, wolne miasta hanzeatyckie (Lubeka, Brema, Hamburg), Meklemburgia-Schwerin, Niderlandy, Oldenburg, Prusy, Rosja oraz Szwecja pozostająca w unii z Norwegią. Tekst w: L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, PWN, Warszawa 1954, t. I, s. 60 – 64.

⁵⁷ *Convention for the Discontinuance of the Sund Dues between Denmark and the United States of 11 April 1857.*

⁵⁸ We francuskim oryginale brzmi: *Acun navire quelconque ne pourra désormais, sous quelque prétexte que ce soit, être assujéti au passage du Sund ou des Belts, à une détention ou entrave quelconque.*

⁵⁹ Przykładem jest fińskie stanowisko w sprawie sporu wokół przejścia Wielkim Biełtem. Zob. <http://www.icj-cij.org>: (International Court of Justice) *Case concerning passage through the Great Belt (Finland v. Denmark)*; *Memorial of the Government of the Republic of Finland*, December 1991, pp. 125 – 127.

cieśnin, w których przejście jest uregulowane w całości bądź w części przez długotrwale obowiązujące umowy międzynarodowe (art. 35 c)⁶⁰. Jak wyżej wykazano, dziewiętnastowieczne umowy w bardzo ograniczonym zakresie regulują przepływ. Słuszne wydaje się zatem stanowisko, że reżim prawny cieśnin tylko w części oparty jest na traktatach z 1857 r., a w pozostałym zakresie właściwe są normy zwyczajowego i traktatowego międzynarodowego prawa morza. W rezultacie takiego założenia należy przyjąć, że przejście tranzytowe zagwarantowane przez konwencję o prawie morza ma charakter prawa ogólnego, a reżim traktatowy z 1857 r. stanowi jedynie szczególny wyjątek. Tak więc, w całym zakresie nieuregulowanym przez traktat kopenhaski zastosowanie powinny mieć normy określające zasady przejścia tranzytowego w cieśninach używanych w żegludze międzynarodowej⁶¹.

Pierwszą uniwersalną umową, która może znaleźć zastosowanie do przejścia przez cieśniny duńskie, jest konwencja genewska o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 1958 r., a później reżim przejścia tranzytowego z konwencji o prawie morza (część III). Pierwsza z tych umów zawiera pojedynczy przepis odnoszący się do cieśnin, który zakazuje zawieszania prawa nieszkodliwego przepływu przez cieśniny używane w żegludze międzynarodowej (art. 16 § 4). Norma ta jest powszechnie akceptowana, także przez Danię, jako część prawa zwyczajowego⁶². Oprócz tego konwencja genewska nie odnosi się wprost do żeglugi przez cieśniny. Jednakże ta kwestia jest regulowana przez przepisy dotyczące nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne (art. 14 – 23), które niewątpliwie znajdują zastosowanie również do okrętów. Dodać należy, że Dania ratyfikowała zarówno konwencję genewską (26 września 1968 r.), jak i wreszcie konwencję o prawie morza (16 listopada 2004 r.).

Jeśli chodzi o duńskie prawo krajowe, pierwsza współczesna regulacja ograniczająca przepływ miała miejsce w 1938 r., kiedy rząd duński uregulował wstęp na terytorium państwa podczas pokoju. Zakazano wejścia bez rządowej zgody na wody wewnętrzne do portów i przez przejście Drogden w cieśninie Sund. Prawo to nie czyniło rozróżnienia pomiędzy okrętami państw bałtyckich a innych i zobowiązało okręty obcych państw do żeglugi na powierzchni z podniesioną banderą.

⁶⁰ „Postanowienia niniejszej części [części III, Cieśniny używane w żegludze międzynarodowej] nie mają wpływu na: (...) reżim prawny cieśnin, w odniesieniu do których dawno już zawarto umowy międzynarodowe, które nadal obowiązują i które uregulowały, w całości lub w części, kwestię przejścia przez te cieśniny”.

⁶¹ W. L. Schachte, Jr., *International Straits and Navigational Freedoms*, „Ocean Development and International Law”, 1990, Vol. 24, No 2, p. 190.

⁶² Zob. <http://www.icj-cij.org>: (International Court of Justice) *Case concerning passage through the Great Belt (Finland v. Denmark)*; *Written Observations by the Government of the Kingdom of Denmark Relating to the Request for Indication of Provisional Measures*, June 1991, p. 26, § 100.

Dalsze poważne ograniczenie związane z żeglugą przez morze terytorialne miało miejsce podczas zimnej wojny w 1951 r.⁶³, kiedy obawiano się niekontrolowanego przepływu okrętów ze wschodnioeuropejskich państw komunistycznych⁶⁴. Akt ten został zastąpiony przez rozporządzenie królewskie z 1976 r.⁶⁵, a następnie przez *the Royal Ordinance Governing the Admission of Foreign Warship and Military Aircraft to Danish Territory in Time of Peace*, który wszedł w życie 1 maja 1999 r.⁶⁶

Ostatni obowiązujący aktualnie akt zbudowany jest z czterech części, które obejmują: „Postanowienia ogólne”, „Okręty”, „Wojskowe statki powietrzne” oraz „Wejście w życie”. Na podstawie warunków wstępu obcych okrętów w rozporządzeniu możemy wyróżnić trzy rodzaje wejścia i pobytu na wodach terytorialnych Danii: ze zgodą, z notyfikacją oraz bez zgody i notyfikacji. Jednoczesne przejście do trzech okrętów tej samej bandery nie jest poddane żadnym duńskim ograniczeniom i odbywa się zgodnie z prawem międzynarodowym przez Sund, Wielki Bełt, Samsøe Bełt (północna część Wielkiego Bełtu) i w innych częściach morza terytorialnego (bez zgody i notyfikacji). Natomiast jednoczesne przejście więcej niż trzech okrętów jest dozwolone, ale wymaga wcześniejszej notyfikacji kanałami dyplomatycznymi (z notyfikacją). Zgodnie z rozporządzeniem również przejście okrętów przez Hollaenderdybet/Drogden (w Sundzie) oraz Mały Bełt, a także związana z takim przejściem żeglugą najkrótszą drogą pomiędzy Fionią, Endelve i Samsøe, jest dozwolone, ale wymaga wcześniejszej notyfikacji (z notyfikacją). Postój i kotwiczenie w obrębie wód terytorialnych wymaga uzyskania wcześniejszej zgody drogą dyplomatyczną, za wyjątkiem gdy jest to niezbędne ze względu na siłę wyższą lub bezpieczeństwo (za zgodą). Także we wszystkich niewymienionych przypadkach wymagana jest zgoda duńskich władz.

Należy dodać, że wniosek o zgodę we wszystkich powyższych przypadkach powinien być złożony nie później niż dziesięć dni roboczych przed planowanym przejściem. Natomiast notyfikacja powinna być złożona nie później niż trzy dni robocze przed planowanym przejściem.

⁶³ П. Д. Барболя, Л. А. Иванашенко, Д. Н. Колесник, *Международноправовой режим важнейших проливов и каналов*, Moskwa 1965, s. 47.

⁶⁴ *Royal Ordinance Governing the Admission of Foreign Warships and Military Aircraft to Danish Territory in Time of Peace No. 356 of July 25, 1951.*

⁶⁵ *Royal Ordinance Governing the Admission of Foreign Warships and Military Aircraft to Danish Territory in Time of Peace No. 73 of February 27, 1976.*

⁶⁶ *Royal Ordinance Governing the Admission of Foreign Warships and Military Aircraft to Danish Territory in Time of Peace No. 224 of April 16, 1999.*

Ponadto rozporządzenie reguluje noszenie bandery, wymóg żeglugi okrętów podwodnych na powierzchni, loty wojskowych statków powietrznych i inne rodzaje wojskowej i naukowej działalności na duńskim terytorium.

Względy bezpieczeństwa żeglugi uzasadniają inne ograniczenia swobody przejścia w Wielkim Błęcie spowodowane wprowadzeniem przez Danię w 1991 r. systemu rozgraniczenia ruchu (*Vessel Traffic System, VTS*), obowiązkowego w żegludze w Kanale Zachodnim (na zachód od Sprogøe w Wielkim Błęcie) i dobrowolnego w Kanale Wschodnim (na wschód od Sprogøe)⁶⁷. W 1996 r. Komitet Bezpieczeństwa Żeglugi IMO ustanowił obowiązkowy system meldowania przejścia (*Ship Reporting System, SRS*) dla jednostek korzystających z VTS Wielkiego Błętu⁶⁸. Nadto duże jednostki oraz przewożące ropę, gaz i inne chemikalia, a także materiały radioaktywne żeglujące trasą „T” (głębokowodna trasa od Kattegatu przez Błętu do Bałtyku Zachodniego) powinny meldować o przejściu w radiowym systemie meldunkowym SHIPPOS (*Radio Reporting Service*)⁶⁹. Można tu też dodać automatyczny system identyfikacji (*Automatic Identification System, AIS*) obejmujący Morze Bałtyckie od 1 lipca 2005 r. Żaden z tych systemów nie jest jednak jeszcze obowiązkowy dla okrętów marynarek wojennych.

Dania ratyfikowała i wprowadziła w życie w stosunku do marynarki STANAG 1100 15 lipca 1994 r. Jednak mimo ratyfikacji konwencji o prawie morza, tak jak wspomniano, rząd duński skutecznie odmawia uznania w cieśninach reżimu „wolnego i niezakłócanego przejścia tranzytowego” (art. 37 – 44), który zapewnia wolność żeglugi na powierzchni i pod wodą dla wszystkich handlowych i państwowych (w tym marynarki wojennej) statków, a także przelot statków powietrznych w cieśninach łączących części morza pełnego lub wyłącznych stref ekonomicznych. Pomimo złagodzenia rygorów przejścia w stosunku do poprzednich regulacji ostatecznie rozporządzenie jest również sprzeczne z konwencyjnym reżimem wolnego tranzytu, a mimo to, niestety, jest uznawane przez państwa bałtyckie należące do NATO i pozostające poza sojuszem (Szwecję, Finlandię i Federację Rosyjską). Dodatkowe pozaprawne ograniczenia w żegludze wynikają z wybudowania mostów nad Wielkim Błętem⁷⁰ i Sundem. Spotkało się to z silnym sprzeciwem głównie Finlandii

⁶⁷ A. G. Oude Elferink, *The Regime of Passage Through the Danish Straits*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, November 2000, Vol. 15, No 4, p. 563.

⁶⁸ Rezolucja MSC 63 (67) i Aneks I.

⁶⁹ Zob. Z. Kopacz, W. Morgaś, J. Urbański, *Wybrane zagadnienia międzynarodowego systemu bezpieczeństwa nawigacji*, Gdynia 1998, s. 71 – 74.

⁷⁰ Z nawigacyjnego punktu widzenia istotne jest, że brzegi Wielkiego Błętu łączą dwa mosty zbiegające się na wysepce Sprogøe, która dzieli drogę wodną na dwie części (Wschodni Kanał i Zachodni Kanał). Prześwit nawigacyjny pod wschodnim mostem wynosi 65 metrów,

i kilku innych państw⁷¹, ponieważ prześwit nawigacyjny pod mostem w Wielkim Belcie wynoszący 65 metrów uniemożliwiał przejście wysokim platformom wiertniczym i poszukiwawczym ropy konstruowanym w specjalistycznych stocznich fińskich⁷². Spór pomiędzy oboma państwami skandynawskimi był rozpatrywany przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości⁷³ i zakończył się przyznaniem odszkodowania dla Finlandii w wysokości 90 milionów koron duńskich w 1992 r.⁷⁴

ROZWIĄZANIA INNYCH PAŃSTW BAŁTYCKICH

W regionie Morza Bałtyckiego, odmiennie od większości państw, tylko Szwecja, Łotwa i Niemcy bezwarunkowo zaakceptowały rozwiązanie, że przejście okrętów przez morze terytorialne nie może być ograniczane przez narodowe regulacje.

Potwierdzeniem tego są między innymi szwedzkie i niemieckie zastrzeżenia do konwencji o prawie morza. Przy podpisaniu konwencji rząd Szwecji wyraził wolę dalszego stosowania „obecnego reżimu przepływu przez szwedzkie morze terytorialne obcych okrętów wojennych i innych statków w służbie rządowej używanych do celów niehandlowych, który to reżim jest w pełni zgodny z konwencją”⁷⁵ (nie zostało to potwierdzone przy ratyfikacji). Przejście przez morze terytorialne

a szerokość przejścia 750 metrów. Ponad 80% jednostek przechodzących przez Wielki Belt korzysta z tej drogi. Pozostałe jednostki przechodzą pod zachodnim mostem z prześwitem nawigacyjnym tylko 18 metrów. Należy również wspomnieć, że oprócz połączenia drogowego istnieje droga kolejowa przez tunel pod Wschodnim Kanałem i most nad Zachodnim Kanałem.

⁷¹ W nocy z 29 marca 1978 r. do duńskiego MSZ Związek Radziecki wyraził życzenie zwiększenia maksymalnego prześwitu nawigacyjnego z planowanych 62 metrów do 65 metrów. W 1989 r. Dania, po rozważeniu praktyki międzynarodowej w tej kwestii, zaakceptowała ów wniosek. Także Polska w nocy z 6 grudnia 1977 r. wyraziła sugestię, by rozważyć przyszłe trendy w budownictwie okrętowym.

⁷² U. K. Jenisch, wyd. cyt., s. 53.

⁷³ Zob. <http://www.icj-cij.org>: (International Court of Justice) *Case concerning passage through the Great Belt (Finland v. Denmark)*.

⁷⁴ Zob. M. Koskenniemi, *Case Concerning Passage Through the Great Belt*, „Ocean Development and International Law”, 1996, Vol. 27, No 3, pp. 255 – 288.

⁷⁵ W deklaracji złożonej przez Szwecję przy podpisaniu konwencji 10 grudnia 1982 r. i niepotwierdzonej przy ratyfikacji 25 czerwca 1996 r. możemy przeczytać: „As regards those parts of the Convention which deal with innocent passage through the territorial sea, it is the intention of the Government of Sweden to continue to apply the present régime for the passage of foreign warships and other government-owned vessels used for non-commercial purposes through the Swedish territorial sea, that régime being fully compatible with the Convention”. Zob. http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm

uregulowało rozporządzenie z 1992 r.⁷⁶ dotyczące „wstępu” (*the Admission Ordinance*) obcych państwowych statków morskich i powietrznych oraz pojazdów wojskowych, które zmieniono 27 października 1994 r. Zgodnie ze zmienionym § 3 i notatką Ministerstwa Obrony „notyfikacja przejścia przez szwedzkie morze terytorialne do dowództw regionalnych szwedzkiej straży granicznej nie jest wymagana od 1 stycznia 1995 r.”⁷⁷.

Niemieckie zastrzeżenie ogłoszone przy ratyfikacji konwencji także nie budzi wątpliwości, że nieszkodliwy przepływ wszystkich rodzajów statków nie może być uzależniany od zgody lub notyfikacji państwa nadbrzeżnego⁷⁸. Najstarsze spośród rozpatrywanych krajowych regulacji z 1 sierpnia 1925 r.⁷⁹ nie odróżnia przejścia prostego (trawersowego) okrętów, a tylko w przypadku wchodzenia na morskie wody wewnętrzne wymaga wcześniejszej zgody uzyskanej kanałami dyplomatycznymi.

Podobne rozwiązania przyjęto w prawie łotewskim, według którego pozwolenie jest wymagane w przypadku wchodzenia do portów Republiki Łotwy. O zgodę należy wystąpić nie później niż 30 dni przed planowanym wejściem do portu, chyba że inaczej stanowi szczególnie decyzja administracyjna bądź umowa międzynarodowa⁸⁰. W sytuacji gdy obcy okręt jest zmuszony do wejścia na morze terytorialne lub morskie wody wewnętrzne w rezultacie awarii, konieczności skorzystania z pomocy medycznej lub innych nadzwyczajnych powodów, dowódca obowiązany jest do natychmiastowego poinformowania o tym najbliższego portu. Tak więc, przepisy te regulują tylko nieszkodliwy przepływ wyjściowy i wejściowy na morskie wody wewnętrzne, pozostawiając tym samym wolny przepływ prosty bez wcześniejszej zgody lub notyfikacji.

⁷⁶ *Governmental Ordinance Governing the Admission to Swedish Territory for Foreign State Vessels, State Aircraft and Military Vehicles issued on 19 March 1992 (1992, No 118)*.

⁷⁷ Note of Department for International and Security Affairs of the Ministry of Defence to Defence and Service Attaches and their assistant Attaches accredited to Sweden on 6 December 1994.

⁷⁸ W deklaracji złożonej przez Niemcy przy ratyfikacji 14 października 1994 r. możemy przeczytać: „The provisions on the territorial sea represent in general a set of rules reconciling the legitimate desire of coastal States to protect their sovereignty and that of the international community to exercise the right of passage. The right to extend the breadth of the territorial sea up to 12 nautical miles will significantly increase the importance of the right of innocent passage through the territorial sea for all ships including warships, merchant ships and fishing vessels; this is a fundamental right of the community of nations. None of the provisions of the Convention, which in so far [as they] reflect existing international law, can be regarded as entitling the coastal State to make the innocent passage of any specific category of foreign ships dependent on prior consent or notification”. Zob. http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm.

⁷⁹ *Działalność wojskowa na morzu w świetle prawa międzynarodowego*, red. M. Ilnicki, Gdańsk 2003, s. 30.

⁸⁰ *The Regulations on Foreign Warships Entering, Staying and Leaving the Territorial Waters, Internal Waters and Harbours of the Republic of Latvia issued on 1992*.

Prawo przejścia przez estońskie morze terytorialne jest przedmiotem regulacji z 1992 r.⁸¹, zgodnie z którym obce okręty powinny notyfikować przejście nie później niż 48 godzin przed planowanym przejściem. W stosunku do statków z napędem jądrowym wymagane jest wcześniejsze uzyskanie zgody drogą dyplomatyczną, co najmniej 30 dni przed planowanym przejściem. Należy dodać, że Estonia jest ostatnim państwem bałtyckim, które ratyfikowało konwencję o prawie morza 26 sierpnia 2005 r.

Litewskie rozwiązania dotyczące przepływu z 25 czerwca 1992 r.⁸² zostały oparte na zasadzie wzajemności. Oznacza to, że przejście bez uzyskania wcześniejszej zgody jest dopuszczalne tylko w przypadku statków, których państwa uznają prawo przejścia bez zgody i notyfikacji. Pozostałe państwa, których statki zamierzają żeglować przez wody Republiki Litewskiej, muszą uznać restrykcyjne wymagania państwa nadbrzeżnego.

Jak wiadomo, Federacja Rosyjska będąc następcą prawnym Związku Radzieckiego, ma dostęp do Morza Bałtyckiego w rejonie Zatoki Fińskiej (St. Petersburg) i do Bałtyku właściwego pomiędzy Polską i Litwą poprzez półenklawę królewiecką. Stanowisko rosyjskie w sprawie nieszkodliwego przepływu bywało niejednorodne w rezultacie różnic pomiędzy międzynarodowymi zobowiązaniami państwa, regulacjami prawa krajowego a praktyką marynarki wojennej⁸³. Interesujące jest, że Związek Radziecki był w ogóle przeciw nieszkodliwemu przepływowi okrętów na Konferencji haskiej w 1930 r. oraz I Konferencji Prawa Morza ONZ w 1958 r.⁸⁴, ale gdy tylko sowiecka marynarka stała się znaczącą siłą na morzu, potrzebującą przestrzeni, zmieniono całkowicie podejście do tego problemu⁸⁵. Zmiana ta znalazła wyraz we wspólnym stanowisku Stanów Zjednoczonych Ame-

⁸¹ *Rules of Navigation of Ships through Territorial Sea and the Internal Waters of Estonia*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, 1993, Vol. 8, No 2, p. 425.

⁸² *Law of the Republic Lithuania on the State Boundary of the Republic of Lithuania of 25 June 1992*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, 1993, Vol. 8, No 2, pp. 294 – 299.

⁸³ Przykładem jest wydarzenie w rejonie Krymu z 12 lutego 1988 r., podczas którego okręty Stanów Zjednoczonych (USS „Yorktown” i USS „Caron”) korzystając z prawa nieszkodliwego przepływu (przejście proste) przez morze terytorialne Związku Radzieckiego, spotkały się z przeciwdziałaniem okrętów floty radzieckiej. Zob. B. E. Carter, P. R. Trimble, *International Law*, Boston 1991, p. 959.

⁸⁴ ZSRR zgłosił zastrzeżenie do konwencji genewskiej o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 1958 r., zgodnie z którym przepływ okrętów przez morze terytorialne zależy od zezwolenia państwa nadbrzeżnego. Zob. Z. Knypl, wyd. cyt., s. 148.

⁸⁵ Zob. L. Juda, *Innocent Passage by Warship in the Territorial Seas of the Soviet Union: Changing Doctrine*, „Ocean Development and International Law”, 1990, Vol. 21, pp. 111 – 116; M. N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 310.

ryki i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 23 września 1989 r. oraz w uzupełniającej wymieniony akt jednolitej interpretacji przepisów prawa międzynarodowego regulujących nieszkodliwy przepływ⁸⁶. Według tych postanowień „wszystkie statki, łącznie z okrętami, bez względu na przewożony ładunek, uzbrojenie i środek napędu, mają prawo do nieszkodliwego przepływu poprzez morze terytorialne zgodnie z prawem międzynarodowym, dla którego nie jest wymagana ani wcześniejsza notyfikacja, ani zgoda”⁸⁷. Obecnie obowiązujące rozporządzenie z 28 kwietnia 1983 r.⁸⁸ uzależnia przepływ prosty przez morze terytorialne Federacji od korzystania z wyznaczonych szlaków morskich i systemów rozgraniczenia ruchu (§ 12). Na Bałtyku wyznaczono jedynie dwa takie szlaki morskie, jeden w pobliżu półwyspu Kypu (Köpu) na wyspie Hiiumaa oraz drugi na południe od latarni Porkkala w Zatoce Fińskiej, które znajdują się obecnie głównie w obszarze wyłącznej strefy ekonomicznej niepodległej Estonii. Dlatego też prawo przejścia przez morze terytorialne Rosji na Morzu Bałtyckim pozostaje jedynie nierealizowaną deklaracją. Jeśli chodzi o przepływ wejściowy i wyjściowy wymagane jest uzyskanie wcześniejszej zgody. Oprócz tego rozporządzenie rozróżnia dodatkowe procedury w przypadku wejścia na morze terytorialne, morskie wody wewnętrzne i do portów z powodu siły wyższej lub niebezpieczeństwa. Międzynarodowe prawo morza uznaje prawo do wyznaczania szlaków i systemów rozgraniczenia ruchu, jeżeli uzasadniają to względy bezpieczeństwa żeglugi, nie może to jednak prowadzić do zaprzeczenia w ogóle nieszkodliwego przepływu. Rosyjskie rozwiązania należy zatem uznać za sprzeczne z zasadami określonymi przez zwyczajowe prawo morza, konwencję o prawie morza (ratyfikowaną w 1997 r.) oraz konwencję genewską o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 1958 r. (ratyfikowaną w 1960 r.).

Wcześniejsza notyfikacja przejścia prostego okrętów i uprzednie uzyskanie zgody na przepływ wejściowy jest także wymagane przez prawo fińskie⁸⁹. Zastrze-

⁸⁶ *The Joint statement by the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics of 23 September 1989 and attached Uniform Interpretation of Rules of International Law Governing Innocent Passage*, „Ocean Development and International Law”, April – June 1993, Vol. 24, No 2, pp. 194 – 195.

⁸⁷ „All ships, including warships, regardless of cargo, armament or means of propulsion, enjoy the right of innocent passage through the territorial sea in accordance with international law, for which neither prior notification nor authorization is required” (paragraph 2). Tekst w: „Ocean Development and International Law”, wyd. cyt.

⁸⁸ *Ordinance Rules for Navigation and Staying of Foreign Warships in the Territorial Sea, Internal Waters and Ports of the USSR* wydany 28 kwietnia 1983 r. (No 384). Tekst także w: „24 International Legal Materials”, 1985, pp. 1715 – 1722.

⁸⁹ *Act of Controlling State Territory, Territorial Sea and Air Space of Finland* wydany 18 kwietnia 1963 (No 185), zmieniony 7 maja 1965 r. (No 257) i 19 września 1980 r. (No 656).

żenie, ogłoszone przy podpisaniu i niepotwierdzone przez to skandynawskie państwo przy ratyfikacji konwencji o prawie morza z 21 czerwca 1996 r., mówi o utrzymaniu obowiązującego reżimu przejścia obcych okrętów i innych niehandlowych statków przez fińskie morze terytorialne. Reżim ten, według zastrzeżenia, jest zgodny z konwencją o prawie morza, co w związku ze wspomnianym reglamentowaniem przepływu nie może być uznane. Wspomnieć należy także, iż państwo to jest stroną konwencji genewskiej o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 1958 r., którą ratyfikowano 16 lutego 1965 r.

ZAKOŃCZENIE

Chociaż konwencja o prawie morza zyskała niemal pełną i powszechną aprobatę społeczności międzynarodowej, ciągle można dostrzec liczne przykłady rozbieżnych interpretacji jej postanowień, często nawet wbrew *ratio legis* tych regulacji. Jest to doskonale widoczne na przykładzie ośmiu państw bałtyckich, które ratyfikowały konwencję, a jednocześnie utrzymują prawo krajowe pozostające w wyraźnej sprzeczności z jej postanowieniami. Wśród tych negatywnych przykładów należy w pierwszej kolejności wymienić Polskę, Danię, Federację Rosyjską i Finlandię.

Niestety, najbardziej restrykcyjne przepisy są ciągle utrzymywane przez nasz kraj wbrew polskim zobowiązaniom międzynarodowym⁹⁰. Żadnego prawnego znaczenia nie ma, że regulacje te są osłabiane przez praktyczne stosowanie STANAG 1100. Przede wszystkim jest to jednak przejaw zaniedbania, a nie zamierzone działanie rządu dające wyraz polskiemu stanowisku wobec nieszkodliwego przepływu okrętów przez morze terytorialne⁹¹. Mimo iż nie ma żadnego uzasadnienia prawnego dla utrzymywania takich przepisów, można dostrzec pewne uzasadnienie polityczne mające swe źródło w „trudnych relacjach z Rosją” i w obawach związanych z utrzymywaniem przez ten kraj znacznego potencjału militarnego

⁹⁰ W oczywisty sposób godzi to w fundamentalną zasadę prawa międzynarodowego *pacta sunt servanda* w jej negatywnym aspekcie, zgodnie z którym przyjmując w dobrej wierze umowne zobowiązanie międzynarodowe, państwo powinno uchylić przepisy prawa wewnętrznego sprzeczne z tym zobowiązaniem. Jeżeli nie dopełni tego obowiązku, to w razie sporu nie może powoływać się na postanowienia prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania zobowiązania umownego.

⁹¹ Zob. Z. Knypl, *Miejsce konwencji o prawie morza w wewnętrznym porządku prawnym*, „Prawo Morskie”, t. X, s. 131 – 150; A. Makowski, *Ratyfikacja konwencji z 1982 roku a problem nieszkodliwego przepływu okrętów*, „Prawo Morskie”, t. XII, s. 81 – 88.

w regionie Królewca. Niezależnie od tego anachroniczne przepisy powinny być możliwie szybko uchylone.

Trzeba także dodać, że prawo krajowe odnoszące się do przedstawianego w artykule problemu ma wpływ nie tylko na współpracę flot państw bałtyckich, ale również na budowę wzajemnego zaufania w regionie i bezpieczeństwo międzynarodowe. Zważywszy szersze globalne aspekty, należy zauważyć znaczący wzrost po 11 września liczby operacji morskich o różnym charakterze prowadzonych w wielu częściach świata. Z punktu widzenia swobody działalności wojskowej na morzu istotne jest zatem zapewnienie utrzymania nieograniczanego przez prawa krajowe reżimu przejścia przez morze terytorialne, cieśniny używane w żegludze międzynarodowej i wody archipelagowe⁹².

Wreszcie, niekwestionowane jest prawo państwa nadbrzeżnego do regulowania wejścia na swoje wody wewnętrzne, ale jednocześnie nie jest uzasadnione, zgodnie z konwencją o prawie morza ratyfikowaną przez wszystkie państwa bałtyckie, żadne ograniczanie prawa nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne (włącznie z wymogiem wcześniejszej notyfikacji lub korzystania z wyznaczonych szlaków morskich).

W świetle powyższych rozważań zaskakujące jest utrzymywanie sprzecznych z prawem międzynarodowym rozwiązań, w dużej mierze będących reliktem czasów zimnowojennej konfrontacji. Ponadto wydaje się, że odzwierciedla to jednocześnie pewien brak wzajemnego zaufania w regionie pomiędzy Federacją Rosyjską a jej najbliższymi sąsiadami (Polską, Litwą, Estonią i Finlandią), nad Morzem Bałtyckim bowiem tylko te państwa utrzymują anachroniczne przepisy. Poza nimi dyskusyjne rozwiązania zachowała także Dania, która nie sąsiaduje z Rosją, ale jest to przecież państwo cieśninowe, przez którego wody prowadzi jedyne dostępne połączenie z oceanem dla rosyjskiej floty bałtyckiej.

Na zakończenie pozostaje wyrazić opinię, że wcześniej lub później oczekiwania i potrzeby społeczności międzynarodowej spotkają się z praktyką praw krajowych niektórych państw.

⁹² J. A. Duff, *A Note on the United States and the Law of the Sea: Looking Back and Moving Forward*, „Ocean Development & International Law”, July – September 2004, No 3, p. 201.

Tabela. Ratyfikacja konwencji o prawie morza z 1982 r. przez państwa bałtyckie i formalne potwierdzenie przez Wspólnotę Europejską oraz narodowe przepisy dotyczące przejścia obcych okrętów przez morze terytorialne.
Przejście wolne oznacza brak wymogu wcześniejszego uzyskania drogą dyplomatyczną zezwolenia lub notyfikacji przejścia

Państwo	Polska	Rosja	Litwa	Łotwa	Estonia	Finlandia	Szwecja	Dania	Niemcy	Wspólnota Europejska
Data złożenia dokumentu ratyfikacyjnego lub przystąpienia do konwencji o prawie morza z 1982 r.	13.11.1998	12.03.1997	12.11.2003	23.12.2004	26.08.2005	21.06.1996	25.06.1996	16.11.2004	14.10.1994	01.04.1998
Zastrzeżenia (deklaracje) dotyczące przepływu przez morze terytorialne	nie	nie	nie	nie	nie	tak	tak	tak, dotyczy statusu cieśnin duńskich	tak	nie
Przejście okrętów przez morze terytorialne państwa nadbrzeżnego wg przepisów narodowych	zezwoleńie	„wolne” (poprzez wyznaczone szlaki morskie)	„wolne” (na zasadzie wzajemności)	wolne	notyfikacja (zezwoleńie dla statków z napędem jądrowym)	notyfikacja	wolne	wolne (notyfikacja jednoczesnego przejścia powyżej 3 okrętów przez Wielki Belt, Belt Samsø i Sund)	wolne	---
Przejście okrętów przez morze terytorialne państwa nadbrzeżnego wg przepisów narodowych	zezwoleńie	zezwoleńie	zezwoleńie	zezwoleńie	zezwoleńie	zezwoleńie	zezwoleńie	zezwoleńie	zezwoleńie	---
Przejście okrętów przez morze terytorialne państwa nadbrzeżnego wg przepisów narodowych	zezwoleńie	zezwoleńie	zezwoleńie	zezwoleńie	zezwoleńie	zezwoleńie	zezwoleńie	zezwoleńie	zezwoleńie	---

ABSTRACT

At the beginning of the 21st century, many years after the convention on the law of the sea was adopted in 1982, it has gained almost universal recognition of the international community. Still examples of different interpretations of its clauses can be noticed. This is clearly visible in the case of the eight Baltic states, which ratified the convention, but some of them have still in effect the national law which is in contradiction to some clauses of the convention. This pertains mainly to the issue of „rationing” the passage of ships, displaying foreign ensign, through the territorial sea or international straits (by requiring notification, using assigned waterways and obtaining permission). The paper deals with this problem, analyzing the solutions adopted in all the Baltic and NATO countries.

Recenzent prof. dr hab. Leonard Bolesław Łukaszuk