

GUNNAR G. SCHRAM

LEGALNOŚĆ ROSZCZEŃ DO UPRZYWILEJOWANEGO
RYBOŁÓWSTWA POZA ZASIĘGIEM ZWIERZCHNICTWA
TERYTORYALNEGO

Nie będzie przesadą stwierdzenie, że w ostatnich latach problem praw do rybołówstwa stał się jednym z zagadnień, w których brak szczegółowych, powszechnie uznanych norm prawa międzynarodowego jest szczególnie mocno odczuwalny. Od niepowodzenia Kodyfikacyjnej Konferencji Haskiej z 1930 r., która nie osiągnęła porozumienia w sprawie granic zwierzchnictwa terytorialnego w strefie morskiej, niewiele tylko problemów prawa międzynarodowego skupiało uwagę prawników-internacjonalistów do tego stopnia, co kwestia, jak daleko od swoich brzegów państwo może wykonywać zwierzchnictwo w odniesieniu do rybołówstwa. Zagadnienie to jest nie tylko teoretycznie interesujące. Rybołówstwo jest dla wielu państw cennym źródłem dochodu narodowego oraz ważną częścią składową ich gospodarki, stanowiąc, zwłaszcza w tzw. krajach gospodarczo zacofanych, cenne źródło żywności o znacznej wartości odżywczej¹.

Aż od pierwszych dziesięcioleci XV w. potrzeba państw przybrzeżnych gospodarczego użytkowania rybołówstwa była ogólnie zaspokajana przez ich wyłączne prawa rybołówstwa na wodach terytorialnych, uzupełniane połowami na pełnym morzu, tam gdzie najbardziej znane gatunki ryb znajdowano w dostatecznej ilości. Uprzednio nie odczuwano potrzeby jakiegokolwiek zmiany praw do rybołówstwa na pełnym morzu, należącym na równi do wszystkich państw, na mocy statusu prawnego pełnego morza, określanego jako *res communis*². Ta koncepcja prawna pozostała niezmienną od czasów Grocjusza, jakkolwiek bywała kwestionowana w nowszych czasach³.

¹ Por. The Economic Importance of the Sea Fisheries in Different Countries. Doe. A/CONF 13/16. Preparatory Document, *Geneva Conference on the Law of the Sea*, 1958. Records, t. I, s. 245—287.

² Fauchille, *Traité de droit international public*, t. I, cz. II, Paryż 1922—1926, s. 14—15.

³ Ukaz wydany przez cara Aleksandra I dnia 4 IX 1821 r., proklamujący wyłączne prawa do rybołówstwa przy brzegach Rosji w zakresie 100 mil od brzegu

Jednakże po zakończeniu pierwszej wojny światowej nastąpiły poważne zmiany, które wywołały potrzebę rewizji zespołu norm dotychczas rządzących uznanym prawem swobody połowów ryb przez wszystkie państwa, na obszarach poza zasięgiem terytorialnej zwierzchności państwa przybrzeżnego. Wzrastające umiejętności techniczne zrewolucjonizowały zarówno metody połowów, jak i sprzęt używany do połowów ryb na pełnym morzu⁴. Rezultatem tego był znaczny wzrost potencjalnego przeciętnego połowu. Większe i bardziej liczne trawlerzy i łodzie rybackie były co roku budowane i ostatnio jesteśmy świadkami wprowadzenia do połowów dalekomorskich nowoczesnego statku-przetwórnicy, z wbudowanymi urządzeniami chłodniczymi, wzorowanego na statkach-bazach wielorybniczych⁵. Ten gwałtowny postęp techniczny doprowadził do zwiększonego współzawodnictwa między różnymi krajami na dalekomorskich terenach łowieckich, a nieuniknionym rezultatem tego było wtargnięcie nowoczesnych obcych flot rybackich na tereny, które poprzednio były wyłącznie użytkowane przez państwa przybrzeżne.

Na pierwszy rzut oka zjawiska te nie powinny wywoływać zaniepokojenia wobec faktu nie zmniejszonej ilości zdobyczy osiąganey z poszczególnych terenów znajdujących się w eksploatacji. Ale ze względu na zwiększony rozmiar i większą techniczną umiejętność nowoczesnych flot rybackich, w ostatnich latach pojawiło się niebezpieczeństwo, iż koncentrowanie się na poszczególnych terenach łowieckich doprowadzi do ich zdewastowania i nadmiernej eksploatacji⁶.

Takie jest podłoże, na tle którego należy rozpatrywać współczesne roszczenia różnych państw przybrzeżnych do specjalnych uprawnień w zakresie rybołówstwa na pełnym morzu. Staje się oczywiste, że stara maksyma Grocjusza, na której opierała się klasyczna zasada wolności

oraz arbitraż w sprawie połowu fok w Cieśninie Beringa z 1893 r. Por. J. B. Moore, *History and Digest of International Arbitrations*, t. I, Waszyngton 1898.

⁴ Por. na przykład ostatnio wprowadzone urządzenia radarowe, sieci nylonowe itd.

⁵ Wielka Brytania przebudowuje obecnie dwa lotniskowce na okręty-przetwórnice, stanowiące bazy dla trawlerów głębokomorskich, które będą działały na terenach łowieckich („Daily Express”, 17 II 1960 r.).

⁶ Nadmierne połowy płastug na północno-wschodnim Oceanie Spokojnym doprowadziły do zawarcia w 1924 r. traktatu o ochronie płastug (H. Dunlop, *Management of the Halibut Fishery of the Northeastern Pacific and Bering Sea*, Rome Conference 1955, U. N. Doc. A/CONF. 10/7, s. 222 i n.). Na temat nadmiernych połowów łososia na rzece Frazer w Kanadzie patrz W. C. Harrington i J. L. Kask, *International Conservation Problems and Solutions in Existing Conventions*, ibidem, s. 156—157. W 1946 r. została ułożona Międzynarodowa Konwencja w sprawie Morza Północnego i Atlantyku Północno-Wschodniego (C. E. Lucas, *Regulation of the Sea Fisheries under the Convention of 1946*, ibidem, s. 171).

połowów rybackich, tzn. że łowienie ryb na pełnym morzu jest nieograniczone i że musi pozostać koniecznie *res communis* — nie może być nadal uważana za słuszną⁷. Można powiedzieć, że rzeczywistość twarży niesformułowane przesłanki dla roszczeń do uprzywilejowanego rybołówstwa poza wodami terytorialnymi. Ich uzasadnienia prawnego należy szukać w zmianie podstawy prawnej koncepcji wolności mórz. Konieczność tej zmiany jest obecnie ogólnie uznana.

Roszczenia do zwierzchnictwa poza morzem terytorialnym mogą być traktowane albo jako akty samoobrony życiowych interesów ekonomicznych danego państwa, albo jako żądania uprzywilejowanych praw do rybołówstwa na wodach przyległych, na których współzawodnictwo z obcymi flotyllami rybackimi staje się zbyt silne. W rzeczywistości są to tylko dwa aspekty tego samego zagadnienia, dwa ściśle ze sobą powiązane czynniki, które trudno jest rozdzielić.

Jeżeli rozważymy możliwość akceptacji tych roszczeń w powszechnym prawie międzynarodowym — nawet traktując je na tym etapie jako normy *de lege ferenda* — to powstaje istotna kwestia, czy interesy państwa przybrzeżnego mogą być zabezpieczone przy pomocy innych środków niż akceptacja roszczeń do uprzywilejowanego rybołówstwa poza morzem terytorialnym, powodująca ograniczenie wolności pełnego morza. Innymi słowy, czy narastająca groźba ekonomiczna nadmiernych połowów na wodach terytorialnych może być wykluczona przez inne środki niż udzielenie państwu przybrzeżnemu szczególnych uprawnień na tych wodach, w celu zaspokojenia jego potrzeb w zakresie rybołówstwa pełnomorskiego?

BRAKI ROZWIĄZANIA UMOWNEGO W DRODZE POROZUMIENIA O KONSERWACJI

Na pierwszy rzut oka konserwacja zagrożonych zasobów rybnych zdaje się zapewniać właściwe rozwiązanie problemu. Zawarcie odrębnych konwencji o konserwacji dla zapobieżenia nadmiernej eksploatacji w poszczególnych rodzajach rybołówstwa pełnomorskiego mogłoby być uważane za wystarczające do uspokojenia uzasadnionych obaw państwa w zakresie jego rybołówstwa przybrzeżnego. Jednakże, chociaż skuteczne w pewnych przypadkach, tego rodzaju rozwiązanie może być nieskuteczne w innych, ze względu na naturalne ograniczenia operatywności państwa. Zawarcie wielostronnej konwencji o konserwacji jest w pełni uzależnione od dobrowolnego udziału zainteresowanych państw. Prawda, że w ostat-

⁷ POT. G. Amador, *The Exploitation and Conservation of the Resources of the Sea*, Leyden 1939, s. 21—22; Grotius, *Mare Liberum*, tłum. ang. w: *Bibliotheca Visseriana* 7, 1928, s. 142.

nim czasie zdrowy rozsądek w większości przypadków przeważał i szereg takich konwencji dotyczących rybołówstwa pełnomorskiego został zawarty⁸. Ale te pozytywne fakty nie są w stanie zasłonić naturalnych braków systemu umownego, opartego ma całkowicie dobrowolnej podstawie, w którym dostateczna ochrona może być tylko zapewniona w drodze jednomyślnej zgody wszystkich zainteresowanych państw. System ten zbyt łatwo może się załamać w tych przypadkach, w których konieczny interes gospodarczy niektórych państw bierze górę nad międzynarodową potrzebą konserwacji. Ostatnio ilustruje to wycofanie się Norwegii i Holandii z międzynarodowej konwencji dotyczącej połowu wielorybów z 1946 r.⁹

W obecnej sytuacji prawnej, w której prawie nieograniczona suwerenność państw stanowi hasło epoki, niebezpieczeństwo takich wydarzeń nie może być zlekceważone.

W każdym bądź razie konwencja o konserwacji nie może nigdy osiągnąć więcej, «niż przyznać państwu przybrzeżnemu tę samą ilość dozwolonych połowów, jaką posiadają inne państwa biorące udział w połowach, jako że podstawową zasadą każdego systemu umownego konserwacji jest zasada niedyskryminacji żadnego z państw dzielących się ogólnymi połowami. Z tego względu tam gdzie istnieje konieczność nałożenia ograniczeń ma wysokość połowu albo gdy trzeba ustanowić system zamkniętych sezonów połowowych, ujemne skutki tych ograniczeń wpływają na sytuację ekonomiczną państwa przybrzeżnego w tym samym stopniu, co na inne państwa biorące udział w połowach, mimo tego że państwo przybrzeżne może być — i zwykle jest — znacznie bardziej uzależnione od połowów przybrzeżnych niż inne państwa.

Tak więc konwencja o konserwacji, oparta na zasadzie równości, bynajmniej nie musi zapewnić dostatecznej ochrony interesów państwa przybrzeżnego w sytuacjach, które wyżej przedstawiono. Rozwiązania należy raczej szukać w innych środkach w ramach porządku prawnego, mając zawsze na uwadze, iż wydaje się pożądane zapewnienie ochrony prawnej interesom wchodzącym tu w rachubę.

W sytuacji odmiennej, w której nie zachodzi nadmierna eksploatacja

⁸ Por. na przykład *The Interim Convention for the Conservation of North Pacific Fur Seal Herds*, podpisana w Waszyngtonie 9 II 1957. r. (*US Department of State Bulletin*, March, 1957, s. 377–380) i *Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Rybołówstwa na Atlantyku Północno-Zachodnim* z 8 II 1949 r. (*U. N. Treaty Series*, t. 157, s. 157). Zestawienia międzynarodowych porozumień w sprawie rybołówstwa pełnomorskiego patrz *U. N. Preparatory Document*, No 18, 1957 (A/CONF 13/23).

⁹ Jako uzasadnienie wycofania się z konwencji, które nastąpiło 30 VI 1959 r., oba państwa podały, że nie uzyskały one „dostatecznie wysokich połowów wielorybów”, „*Times*”, 1 VII 1959 r.).

lecz państwo przybrzeżne żąda większego udziału w połowach przybrzeżnych dla własnego pożytku, ponieważ jego gospodarka w znacznym stopniu jest od tych połowów zależna, zwyczajowe prawo międzynarodowe nie daje żadnej możliwości jednostronnego osiągnięcia tego celu. Jak do tychczas, państwa nie mają żadnego obowiązku wyrażenia zgody na jednostronne deklaracje dotyczące uprzywilejowanych albo wyłącznych praw, poza tradycyjnym zakresem zwierzchnictwa terytorialnego. Prawa te mogą być uznane jedynie w drodze porozumienia, ale takie porozumienia pozostają bezskuteczne wobec państw trzecich¹⁰. Impas, w jakim znalazło się prawo w obu sytuacjach wyżej opisanych, stanowi uzasadnienie obecnych roszczeń do uprzywilejowanych praw do rybołówstwa poza zasięgiem zwierzchnictwa terytorialnego. Roszczenia te są obecnie dostatecznie liczne, aby mówić o określonej tendencji w tej dziedzinie prawa. Wysoce kontrwersyjne elementy tego zagadnienia spowodowały brak międzynarodowego porozumienia i przyczyniły się do tego, że konferencja genewska z 1958 r. (dotycząca prawa morskiego) nie mogła dojść do porozumienia w jednym z ważniejszych punktów porządku dziennego. Aktualność tego problemu ilustrują spory międzynarodowe, spowodowane brakiem międzynarodowego porozumienia w tej sprawie¹¹. Mogą one pozostać źródłem sporów między państwami nie tylko do chwili ustalenia w prawie międzynarodowym granic zwierzchnictwa państwowego w zakresie rybołówstwa, ale także aż do czasu międzynarodowego

¹⁰ Nowszym przykładem porozumień tego typu było porozumienie w sprawie rybołówstwa z 13 IV 1949 r. i dalsze o podobnym charakterze z 1 III 1955, oba zawarte między Jugosławią i Włochami (U. N. Legislative Series, *Laws and Regulations on the Regime of the High Seas*, t. I, 1951, ST/LEG/SER. D/1, s. 241 i U. S. Naval War College: *International Law Situations and Documents*, 1956, s. 501). Jeśli chodzi o klauzulę największego uprzywilejowania w traktatach rybackich, patrz art. IV tymczasowego porozumienia w sprawie uregulowania rybołówstwa wkoło Wysp Faroe, z 21 IV 1959 (CMND. 776, Treaty Series No. 55, 1959).

¹¹ Spór między Wielką Brytanią i Islandią o 'granice islandzkiej jurysdykcji w zakresie rybołówstwa patrz „The Times”, 4 VI 1958 r., *British Aggression in Icelandic Waters*, Reykjavik 1959 publikacja Islandzkiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych) oraz *The Problem of the Fisheries around Iceland*, memorandum przedstawione Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ przez Rząd Wielkiej Brytanii w listopadzie 1958 r. [28 II 1961 r. zawarty został układ brytyjsko-irlandzki, na podstawie którego Irlandia utrzymuje sześciomilową strefę wód przybrzeżnych, oraz przyległą sześciomilową strefę wyłącznych połowów. Wielka Brytania będzie nadal w tej strefie łowiła przez 3 lata, a następnie się wycofa. „Neue Züricher Zeitung” z 3 II 1961 oraz „Trybuna Ludu” z 1 III 1961. — Przypis tłumacza]. Innym przykładem jest „afera Onassisa”, kiedy to w listopadzie 1954 r. Peru zaaresztowało flotyllę wielorybniczą w odległości ponad 100 mil od brzegów peruwiańskich i ukarało grzywną właścicieli okrętów. Patrz orzeczenie oficera portowego w Paita (Peru) z 17 XI 1954 r. (Ang. tłum. orzeczenia: U. S. Naval College: *International Law. Situations and Documents*, 1956, s. 292).

uznania norm, według których w wyjątkowych przypadkach państwo może domagać się specjalnych praw do rybołówstwa również poza zasięgiem tego zwierzchnictwa. Takiej formuły należy szukać poza teoretycznymi normami prawnymi, które można obecnie stosować wobec tego problemu. Trzeba będzie znaleźć nowe kryteria, które uwzględnią słuszość związanych z tym doniosłych interesów państwowych.

ZASADY ZWYCZAJOWEGO PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Analizując możliwość dopuszczenia roszczeń do uprzywilejowanych praw do rybołówstwa na pełnym morzu, należy przyjąć za punkt wyjścia rozważań sytuację według tradycyjnego prawa. Aż do współczesnych czasów prawo międzynarodowe nie uznało jakichkolwiek praw państw do rybołówstwa pełnomorskiego, które można by wyegzekwować w stosunku do obcych państw przy braku ich wyraźnej zgody¹². Zasada wolności połowów na pełnym morzu została poddana szczegółowej krytycznej analizie podczas debat Komisji Prawa Międzynarodowego w latach 1949—1956 na temat sytuacji prawnej morza pełnego. Komisja wybrała tradycyjną linię rozumowania, będąc prawdopodobnie pod wpływem swego statutu, który domagał się, aby poddała ona analizie określone zagadnienie, mając na uwadze kodyfikację obowiązującego na danym odcinku prawa¹³, jak również jego postępowy rozwój. W 1953 r. Komisja Prawa Międzynarodowego stwierdziła w swoim sprawozdaniu, że jednostronne kroki ochrony, podjęte przez niektóre państwa w celu zapobieżenia pustoszącym i grabieżczym połowom obcych rybaków, odbiegały czasami od aktualnie obowiązującego prawa, ponieważ prowadziły do zupełnego wykluczenia z rybołówstwa obywatele innych państw¹⁴. W swoim końcowym sprawozdaniu na temat prawa morskiego, przedstawionym Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ w 1956 r., Komisja postulowała, aby wolność pełnego morza zawierała m. in, wolność połowów¹⁵ oraz że wolność ta może być ograniczona jedynie artykułami projektu Komisji, zawartego w jej ostatnim sprawozdaniu na temat konserwacji żywych bogactw morza pełnego¹⁶.

¹² Por. O. de Ferron, *Le droit international de la mer*, Genewa—Paryż 1960, t. II, s. 25—27; G. Amador, *The Exploitation and Conservation of the Resources of the Sea*, Leyden 1959, s. 20—22; C. J. Colombos, *The International Law of the Sea*, Londyn 1959, s. 126.

¹³ Por. art. 1 statutu Komisji Prawa Międzynarodowego (Doc. A/CN 4/4) oraz art. 13 Karty NZ.

¹⁴ U. N. General Assembly, Official Records, Supplement No. 9. A/2456 § 95.

¹⁵ Ibidem, Eleventh Session Supplement No. 9 A/3159¹. Por. U. N. Doc. A/CN. 4/L. 68/Add. 3, art. 2, cz. II.

¹⁶ Ibidem, art. 24, por. art. 26—33 drugiej części sprawozdania, Doc., jw.

Konferencja genewska na temat prawa morskiego z 1958 r., omawiając projektowane artykuły sprawozdania Komisji Prawa Międzynarodowego na temat prawa morskiego, przyjęła identyczne stanowisko w sprawie charakteru prawnego tradycyjnego uprawnienia wszystkich państw do wolnych połowów w jakiegokolwiek części morza pełnego, podporządkowanego jedynie: a) ich zobowiązaniom traktatowym, b) interesom i uprawnieniom państwa przybrzeżnego przewidzianym w konwencji o rybołówstwie i konserwacji żywych zasobów pełnych mórz, przyjętej w Genewie w 1958 r.¹⁷ oraz c) postanowieniom zawartym w konwencji dotyczącej konserwacji żywych zasobów morza¹⁸.

Chociaż projektowane artykuły Komisji Prawa Międzynarodowego i genewskiej konwencji o rybołówstwie i konserwacji zawierają ograniczenia wolności połowów poza zasięgiem zwierzchności terytorialnej, wynikające z postanowień o konserwacji, ograniczenia te nie ustanawiają w tym przedmiocie normy ogólnej, jako że postanowienia o konserwacji nie stanowią jeszcze części składowej prawa pozytywnego. Mogą one, ze względu na brak ratyfikacji tej konwencji ze strony wielu państw, być co najwyżej interpretowane jako normy *de lege ferenda*.

Powyższe wykazuje jasno pierwszeństwo zasady absolutnej wolności rybołówstwa w zwyczajowym prawie morskim.

Ograniczenia tej zasady, które przypuszczalnie 'niedługo uzyskają ogólne uznanie w zakresie prawa jako konsekwencja włączenia postanowień o konserwacji do konwencji genewskiej, wykazują, mimo obecnego konserwatywnego stanowiska, tendencję do szerszej interpretacji tej zasady, stanowiącej wyraźne przeciwieństwo współczesnych poglądów¹⁹. Ale ograniczenie w oparciu o tę interpretację zasady wolności rybołówstwa nie może być na drodze bezpośredniej analogii podstawą dopuszczalności uprzywilejowanych praw do rybołówstwa poza zakresem zwierzchności terytorialnej. Takie uprawnienie zakładałoby nieistnienie koncepcji równości, na jakiej opiera się cała idea konserwacji. Mówiąc ogólnie, przyjęcie ważności argumentu o konserwacji, jako zasługującego na prawne uznanie, wnosi jednakże nowe aspekty w sprawie uznania roszczeń do uprzywilejowanych praw rybackich w prawie morskim przyszłości.

¹⁷ U. N. doc. A/CONF. 13/L. 54, *U. N. Conference on the Law of the Sea*, Genewa 1958, Official Records, t. II, s. 139.

¹⁸ Ibidem, art. 1 § 1. Por. art. 2 (2) Konwencji Genewskiej o Morzu Pełnymi, Doc. A/CONF. 13/L. 53 Ibidem, s. 136.

¹⁹ Report of the International Law Commission, 1953. U. N. General Assembly, Eighth Session, Supplement No. 9 (A/2456) § 100.

Arbitraż w sprawie połowu fok w Cieśninie Beringa z 1893 r.²⁰ dobrze ilustruje ujemne strony zbyt rygorystycznie stosowanej zasady wolności połowów. W obronie tej zasady, interpretowanej jak najściślej, odmówiono prawa ochrony stad fok państwu, koło którego brzegów odbywały się połowy. Od tego czasu myśl prawnicza przyjęła, że takie krańcowe podejście mogłoby wywołać raczej dziwną sytuację, iż absolutna swoboda działania w tej dziedzinie może doprowadzić do zupełnego zniszczenia przedmiotu samego uprawnienia i w ten sposób uczynić tę zasadę praktycznie całkiem nieużyteczną²¹.

W związku z tą modyfikacją prawa morskiego otworem pozostało zagadnienie, czy uzasadnione interesy państwa przybrzeżnego w zakresie rybołówstwa przybrzeżnego są dostatecznie ważne, aby uzasadnić uzyskanie w specjalnych przypadkach uprzywilejowanych praw do połowów poza zasięgiem jego zwierzchności terytorialnej.

Przykazaniem jest założenie, iż podobnie jak inne społeczne instytucje, prawo powinno być dostatecznie elastyczne, aby móc dostosować się do zmieniających się ekonomicznych i społecznych warunków i zapewnić odpowiednie reguły i normy podmiotom, których stosunki zamierza regulować. Potrzeby społeczne i ekonomiczne państw, które pierwotnie były podmiotami tradycyjnego prawa morskiego, z całą pewnością uległy obecnie olbrzymiej zmianie. W wielu wypadkach istnieją całkowicie uzasadnione powody do zmiany prawa, które ma do nich zastosowanie. Jest to konieczne w celu osiągnięcia większej zgodności między teorią prawa i praktycznymi wymogami życia²². Tego rodzaju rozwój zasadniczych elementów zasady wolności rybołówstwa okazał się stosunkowo prosty w odniesieniu do omawianego przypadku, jako że istniał tu ogólny interes społeczności międzynarodowej w utrzymaniu najwyższych połowów w rybołówstwie pełnomorskim. Jeżeli jednak chodzi o uzyskanie legalizacji roszczeń do uprzywilejowanych praw do rybołówstwa, to dodatkową trudnością jest, iż nie będąc wyrazem wspólnej potrzeby państw, stanowią one jednostronne roszczenia ochrony specyficznych interesów, które zazwyczaj są sprzeczne z interesami większości społeczności międzynarodowej. Wydaje się, że ten fakt wywołał brak

²⁰ Ibidem. Por. L. Larry Leonard, *International Regulation of Fisheries*, Waszyngton 1944, a 55–82.

²¹ H. Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, Oxford 1933, s. 97–100; Oppenheim-Lauterpacht, *International Law*, wyd. 8, t. I, s. 499.

²² Komisja Prawa Międzynarodowego, omawiając nowe ograniczenia wolności mórz wynikające z uznania doktryny szelfu kontynentalnego, podkreśliła, że postępowy rozwój prawa międzynarodowego, który odbywa się na podłożu norm istniejących, musi często spowodować zmianę tych norm, kierując się nowymi potrzebami i interesami (The ILC Yearbook, t. II, 1956, s. 299).

ogólnego uznania prawnego tych roszczeń, tak jak nie zostały dostatecznie uzasadnione interesy, dla ochrony których te roszczenia są wysuwane i nie została znaleziona taka formuła, która by wykluczała możliwości nadużycia tych praw.

ROSZCZENIA NARODOWE

Współczesne roszczenia różnych krajów do rozszerzonych granic rybołówstwa, w tym zakresie, w jakim są one uważane za bezprawne oddalenie się od tradycyjnej granicy 3-milowej, stanowią roszczenia do uprzywilejowanych albo wyłącznych praw do rybołówstwa poza zasięgiem zwierzchności terytorialnej²³. Roszczenia te stały się bardzo liczne w ostatnich kilku latach i zazwyczaj ograniczają się do żądania praw do połowów w obrębie 12 mil od podstawowej linii brzegowej. W ostatnich 10 latach następujące kraje domagały się rozszerzenia granic dla swego rybołówstwa, utrzymując jednocześnie szerokość morza terytorialnego najczęściej w tradycyjalnych granicach: Kambodża 12 mil (1957), Kanada 12 mil (1952)²⁴, Wyspy Faroe 12 mil (1958)²⁵, Republika Dominikańska 12 mil (1952), Islandia 12 mil (1958), Sjam 12 mil (1958), Jugosławia 10 mil (1950)²⁶.

Sytuacja prawna tych roszczeń jest wszakże taka, że według wszelkiego prawdopodobieństwa uzyskają one pełne uznanie prawne, choć tradycyjne prawo międzynarodowe uważa je nadal za odchylenie od norm zwyczajowych odnoszących się do tego przedmiotu. Debaty konferencji genewskiej z 1958 r., zwłaszcza debaty Komisji I, wykazały jasno, że wspólnota państw w swej większości uznała, iż granice wód terytorialnych jak i praw do wyłącznego rybołówstwa wykraczają poza 3 mile,

²³ Wielka Brytania zasadniczo opierała się poszerzeniu granic rybołówstwa poza 3 mile. Dowodzi tego historia jej sporu z Islandią. Patrz Aide-memoire from the U. K. Government to Iceland, z 28 V 1958 r. („The Times”, 4 VI 1958). Uważała ona wszelkie wody poza zasięgiem 3 mil za morze pełne (oświadczenie brytyjskiego ministra spraw zagranicznych w Izbie Gmin, w: Parliamentary Debates, House of Commons, April 28, 1958, t. 587, s. 24). Stany Zjednoczone uznają jedynie 3-milowy pas wód terytorialnych (oświadczenie A. Deana z 27 IV 1958 r. na konferencji genewskiej, w: Official Records, t. II, s. 69).

²⁴ Kanadyjska 12-milowa granica dla rybołówstwa jest jedynie egzekwowana w stosunku do własnych obywateli. Por. komentarz Kanady do projektu Komisji Prawa Międzynarodowego z 1956 r. (U. N. Doc. A/CONF. 13/3/1957). Patrz także External Affairs, Department of External Affairs, Ottawa, t. 10 nr 8, 1958, s. 199.

²⁵ Por. tymczasowe porozumienie w sprawie uregulowania rybołówstwa wokół Wysp Faroe, zawarte między Danią i Wielką Brytanią 27 IV 1959 r. (CMND 776; Treaty Series No. 55 (1959)), zezwalające statkom brytyjskim na połów ryb w strefie odległej o 6 mil od brzegów wysp.

²⁶ Por. tabele synoptyczne ONZ z 1958 r. (A/CONF. 13/C. 1/L. 11/Rev. 1 Corr. 1 and 2), dające przegląd granic wód terytorialnych i granic rybołówstwa.

choć na konferencji żaden projekt nie uzyskał wymaganej większości $\frac{2}{3}$ głosów²⁷. Podobnie Komisja Prawa Międzynarodowego stwierdziła potrzeby państw, gdy w sprawozdaniu z 1955 r., uformułowała swe wnioski, że granica 12 mil nie stanowi naruszenia prawa międzynarodowego. Ponadto Komisja odmówiła na tejże sesji uznania zasady 3 mil jako odnoszącej się do wszystkich państw²⁸.

Szerokości wód terytorialnych nie udało się ustalić ani na konferencji genewskiej z 1958 r., ani na drugiej konferencji, z 1960 r. Jednakże według wszelkiego prawdopodobieństwa niedługo zostanie ustalony międzynarodowy *modus vivendi*, który uwzględni nieuniknione konsekwencje prawne wynikające z faktycznych roszczeń do 12-milowej strefy wyłącznych praw do rybołówstwa.

Zakończona została długotrwała kontrowersja na temat roszczeń państw do wyłącznych lub uprzywilejowanych połowów na wodach pokrywających ich szelf kontynentalny. Zagadnienie to skupiało przez długi czas uwagę prawników międzynarodowców i wywołało kilka charakterystycznych sporów²⁹. Roszczenia do wód pokrywających szelf kontynentalny były, ogólnie mówiąc, zbyt przesadne i za daleko idące, aby mogły być uzyskać uznanie prawne³⁰. Komisja Prawa Międzynarodowego podczas swych dyskusji zajęła w sprawie tych roszczeń stanowisko sceptyczne i stwierdziła, że roszczenia do szelfu kontynentalnego nie mogą oznaczać przyznania na wodach pokrywających szelf ani zwierzchnictwa, ani żadnych wyłącznych praw, ponieważ wody te pozostają częścią morza pełnego³¹. Na konferencji genewskiej w 1958 r. były wprowadzone — w formie propozycji Burmy, Argentyny i Jugosławii³² — próby uzyskania uznania dla prawa państwa przybrzeżnego do wykonywania zwierzchnictwa nad przyległymi wodami, ale próby te okazały się nieudane.

²⁷ *The Geneva Conference on the Law of the Sea*, 1953, Official Records, t. III, s. 267.

²⁸ U. N. General Assembly, Official Records, Tenth Session, Supplement No. 9 (A/2934).

²⁹ Por. sprawą Onassisa cytowaną wyżej. Dnia 27 III 1959 r. Ekwador zatrzymał dwa amerykańskie statki rybackie w odległości 14—25 mil od brzegów Ekwadoru i nałożył na właścicieli wysokie grzywny,

³⁰ *U. N. Laws and Regulations on the Regime of the High Seas*, t. I, cz. I (ST/LEG/SER./1, Sales No. 1951, V. 2) i Supplement wydany w 1959 r. (ST/LEG/SER. B/8, Sales No. 59. V. 2).

³¹ Por. *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, t. II, s. 385. Patrz art. 69 projektu Komisji Prawa Międzynarodowego z 1956 r. *Ibidem*, 1956, t. II, s. 298.

³² Doc. A/CONF. 13/C. 4/4. 3; A/CONF. 13/6. 4/L. 6 oraz A/CONF. 13/C. 4/L. 13.

Art. 3 konwencji genewskiej w sprawie szelfu kontynentalnego³³ reguluje tę sprawę raz na zawsze i wyklucza wszelkie roszczenia do wód pokrywających szelf, zarówno dla celów rybackich, jak i wszelkich innych.

Pozostawiając na uboczu roszczenia do rozszerzonych granic rybołówstwa oraz roszczenia związane z szelfem kontynentalnym, jako nie stanowiące właściwych roszczeń do uprzywilejowanych praw poza zasięgiem zwierzchności terytorialnej, należy rozwiązać zagadnienie tych praw, gdy są one postulowane niezależnie od jednej z dwóch omówionych już konstrukcji prawnych.

We współczesnej praktyce państw nasuwają się dwa tego rodzaju przykłady. Korea Południowa w proklamacji prezydenta z 18 I 1952 r.³⁴ ogłosiła swoją suwerenność nad morzami przylegającymi do jej brzegów, w celu zachowania i użytkowania naturalnych bogactw morskich. Tereny morskie, do których rości sobie prawa proklamacja, osiągają w niektórych miejscach odległość 100 mil od brzegu. Ustawą nr 298 z 12 XII 1954 r. o konserwacji zasobów rybnych Korea Południowa ogłosiła te same wody za „podlegające jej jurysdykcji w zakresie konserwacji zasobów rybnych”, na których to wodach rybołówstwo może być uprawiane tylko za zgodą właściwego ministra koreańskiego³⁵.

Jakkolwiek autentyczna interpretacja tej proklamacji stwierdza, że należy ją rozumieć jako środek konserwacji³⁶, z jej treści wynika jasno — a jeszcze bardziej jest to widoczne z postanowień ustawy z 1954 r. — że przy pomocy tych aktów Korea Południowa rości sobie prawa do uprzywilejowanego albo wyłącznego rybołówstwa poza zasięgiem swej normalnej jurysdykcji.

Na mocy proklamacji dotyczącej rybołówstwa na morzach przyległych, wydanej w 1957 r., Indie domagały się uprawnienia do utworzenia stref konserwacji na obszarach morza pełnego, przyległych do ich wód terytorialnych, ale w granicach 100 mil od zewnętrznych granic morza terytorialnego. Ponadto domagały się one praw do: a) podjęcia środków konserwacyjnych w tych strefach w celach ochrony rybołówstwa i b) regulowania w tych strefach wszelkiej działalności rybackiej

³³ A/CONF. 13/L. 55, *The Geneva Conference*, Official Records, t. II s. 142.

³⁴ *U. N. Laws and Regulations on the High Seas*, Supplement, January 1958, U. N. Doc. A/CONF. 13/27, s. 47.

³⁵ *U. N. Laws and Regulations on the High Seas*, Supplement 1959, ibidem, S. 26—27.

³⁶ Por. noty z 26 I i 8 II 1952 r. prezydenta Li-Syn-mana i ministra spraw zagranicznych Korei Płd. (U. S. Naval War College: *International Law Situations and Documents*, 1956, s. 476).

w celu wymuszenia poszanowania odnośnych praw i regulaminów, w ramach międzynarodowych porozumień lub konwencji, których Indie są lub będą stroną³⁷.

W tym stopniu, w jakim § 3 proklamacji indyjskiej nie zapewnia w ramach regulaminów³⁸ ogłoszonych zgodnie z proklamacją, równych praw obcym rybakom, stanowi ona akt udzielający rybakom indyjskim uprzywilejowanych praw poza zasięgiem terytorialnego zwierzchnictwa Indii.

Legalność wymienionych aktów opiera się na wysoce wątpliwej podstawie. Argumentem na ich korzyść byłaby konieczność zezwolenia państwu przybrzeżnemu na zastosowanie, w porozumieniu z ościennymi mocarstwami, w pewnych sytuacjach środków konserwacji, w celu uregulowania poszczególnych rodzajów rybołówstwa pełnomorskiego, nawet jeśli te środki zostaną jednostronnie zastosowane. Ten argument jest wszakże w poważnym stopniu podważany przez postanowienia międzynarodowego porozumienia w sprawie konserwacji, ustalonego na konferencji genewskiej w 1958 r. Na razie wszelkie jednostronne uregulowanie rybołówstwa pełnomorskiego musi być uważane za sprzeczne z prawem zwyczajowym, zwłaszcza — jak to ma miejsce w obu przytoczonych przypadkach — gdy utrzymuje dyskryminację obcych rybaków.

Jest to dobra ilustracja tezy, że jeżeli ma być znalezione zadowalające rozwiązanie problemu uprzywilejowanych praw do rybołówstwa poza zasięgiem wód terytorialnych, to nie może to być dokonane drogą jednostronnych deklaracji, stwarzających sytuację korzystną dla miejscowych rybaków. Takie deklaracje z istoty swej będą zawsze arbitralne, zależne całkowicie od woli i interesów państwa przybrzeżnego. Rozwiązanie można znaleźć jedynie w drodze międzynarodowego porozumienia, które uwzględni we właściwym stopniu interesy i potrzeby państwa przybrzeżnego, ale które jednocześnie ustali obiektywnie przepisy w równym stopniu stosujące się do wszystkich państw. Przepisy te będą miały zastosowanie tylko w określonych konkretnych sytuacjach i nie pozwolą państwu przybrzeżnemu być sędzią we własnej sprawie. Jedynie taki obiektywny, międzynarodowy system porządkowy wykluczy możliwości nadużyć.

³⁷ *U. N. Laws and Regulations on the High Seas*, Supplement, 1959, ibidem, s. 25,

³⁸ Proklamacja prezydenta Stanów Zjednoczonych w sprawie rybołówstwa przybrzeżnego na niektórych obszarach morza pełnego, z dnia 28 IX 1945 r., przewiduje wyraźnie, że wszelkie środki konserwacyjne powinny być stosowane w drodze porozumienia między zainteresowanymi państwami. W ten sposób została wykluczona możliwość dyskryminowania obcych rybaków (*U. N. Laws and Regulations on the Regime of the High Seas*, ibidem, s. 112—113).

DWA ROZWIĄZANIA WE WSPÓŁCZESNEJ TEORII

Zasada powstrzymania się

Zasada powstrzymania się została wprowadzona do prawa międzynarodowego w międzynarodowej konwencji w sprawie połowów dalekomorskich na Północnym Pacyfiku, zawartej między Kanadą, Japonią i Stanami Zjednoczonymi w Tokio w 1952 r.³⁹. Treścią tej zasady jest, że tam gdzie pewne państwa rozwinęły rybołówstwo do tego stopnia, iż jego wydajność utrzymywana jest na maksymalnym poziomie, inne państwa, które nie łowią w tych miejscach regularnie albo rozpoczęły połowy później, powinny wstrzymać się od rybołówstwa, aby nie zagrozić konserwacji lub nie doprowadzić do wyczerpania zasobów⁴⁰. Zasada ta była po raz pierwszy przeanalizowana na szczeblu międzynarodowym na Międzynarodowej Technicznej Konferencji w sprawie konserwacji żywych bogactw morskich, odbytej w Rzymie w 1955 r. W sprawozdaniu z konferencji przyjęto istnienie tej zasady do wiadomości i zalecono jej stosowanie tam, gdzie istnieją odpowiednie warunki⁴¹. W następnym roku Komisja Prawa Międzynarodowego w swoim końcowym sprawozdaniu na temat prawa morskiego, skierowanym do Zgromadzenia Ogólnego ONZ, stwierdziła pożyteczność tej zasady. Komisja we wnioskach stwierdziła, że postulat powstrzymania się może uwzględnić problemy i interesy, które zasługują na uznanie w prawie międzynarodowym. Wszakże na skutek braku odpowiedniej kompetencji w dziedzinie technicznej i ekonomicznej, która pozwoliłaby przestudiować wyjątkową sytuację Komisja, zwracając na ten problem uwagę, powstrzymała się od jakichkolwiek konkretnych propozycji⁴².

Na konferencji genewskiej w 1958 r. Kanada i Stany Zjednoczone, główni rzecznicy tej zasady, wysunęły łączny wniosek, że państwa, których obywatele nie dokonują regularnych połowów danych ławic rybnych lub które nie czyniły tego przez określony okres czasu, powinny powstrzymać się od połowów tych ławic, jednakże z zastrzeżeniem, iż nie dotyczy to żadnego państwa przybrzeżnego w odniesieniu do połowów jakichkolwiek ławic na wodach przylegających do jego morza terytorialnego"⁴³. Postanowienia te miały być stosowane w przypadkach, w któ-

³⁹ *U. S. Treaties and other International Acts*, No. 2786, 1952.

⁴⁰ Por. R. van Cleve, *The Economic and Scientific Basis of the Principle of Abstinence*, U. N. Doc. A/CONF. 13/3. 1957; G. Amador, op. cit., s. 81.

⁴¹ Report of the International Technical Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea (A/CONF. 10/6), § 60, 61, 62.

⁴² Komentarz do art. 53 projektu Komisji Prawa Międzyn. z 1956 r. *Yearbook ILC*, 1956, t. II, s. 290.

⁴³ A/CONF. 13/C. 3/L. 69, Official Records, *Geneva Conference*, t. V, s. 155.

rych intensywność połowów była tak duża, iż zwiększenie wysiłków rybaków nie spowodowałyby zasadniczego zwiększenia połowu, utrzymanego na tym samym poziomie rok za rokiem i gdzie utrzymanie stanu bieżących połowów jest zależne od programu konserwacji, obejmującego ograniczenia w zakresie wielkości i ilości łowionych ryb. Korea Południowa wysunęła na konferencji propozycję, która również opierała się na zasadzie powstrzymania się, zapewniając przywilej połowów dla państw podejmujących wysiłki rozbudowania określonego rodzaju rybołówstwa pełnomorskiego⁴⁴.

Jednakże zasada powstrzymania się nie uzyskała na konferencji genewskiej koniecznej większości głosów i nie jest włączona do żadnej konwencji opracowanej na tej konferencji⁴⁵.

Na pierwszy rzut oka zasada powstrzymania się zawiera wiele elementów, które skłaniają do jej stosowania. Słuszne jest, żeby państwa, które uprawiały określony rodzaj rybołówstwa przez dłuższy czas i wydały wielkie sumy pieniędzy na jego rozwój, w celu osiągnięcia maksymalnej wydajności, mogły domagać się posiadania uprzywilejowanych uprawnień w uprawianiu tego rybołówstwa i żeby mogły zabraniać nowym (przybyszom włączania się do tych połowów, których konsekwencją byłoby obniżenie wyników albo nawet częściowe zniszczenie rybostanu. Można łatwo wysunąć argument, że skoro nie będzie żadnej prawnej ochrony dla państw, które mają szczytowe osiągnięcia w rozwoju rybołówstwa, a państwom trzecim wolno będzie w każdej chwili do nich się przyłączyć bez jakichkolwiek ograniczeń, to żadne państwo nie zada sobie trudu i nie będzie chciało ponieść kosztów rozwijania rybołówstwa. Wynikiem tego stanu byłoby osiąganie przez rybołówstwo rezultatów niższych od możliwych, a to z braku odpowiednich urządzeń⁴⁶. Ochrona nabytych praw jest w ten sposób punktem zasadniczym tej zasady, lecz należy podkreślić, że będzie ona tylko wtedy aktualna, gdy dane rybołówstwo będzie użytkowane w pełni i gdy przyłączenie się doń nowych państw nie podniesie sumy ogólnych połowów⁴⁷. Mimo to, zasada powstrzymania się stanowi odchylenie od zasady równych praw wszystkich narodów do wspólnych bogactw morza pełnego, przynajmniej w tym za-

⁴⁴ Poprawka do art. 54 projektu Komisji Prawa Międzynarodowego, A/CONF. 13/C. 3/L. 45, ibidem, s. 148–149.

⁴⁵ Official Records, t. II, s. 106.

⁴⁶ Na przykład inwestycje w rozwój połowów łososia w Zatoce Bristolskiej, na które rząd Stanów Zjednoczonych wydał 18 mln \$ w ciągu ostatnich 30 lat (R. van Cleve, op. cit., s. 34).

⁴⁷ Patrz zastosowanie tej zasady we współczesnych konwencjach i jej ogólne znaczenie (H. Ph. Visser, T. Hooft, *Les Nations Unies et la conservation des ressources de la mer*, La Haye 1958, s. 163–165 i 172–175).

kresie, w jakim w tych szczególnych okolicznościach wyraża ona uznanie uprzywilejowanych praw pewnych państw do wykluczenia innych państw z rybołówstwa. Ta sytuacja tworzy przeciwieństwo między specjalnymi interesami państwa (lub państw) rozwijającego rybołówstwo i ogólnymi interesami społeczności międzynarodowej w zakresie prawa do połowów dalekomorskich, opartego na zasadzie całkowitej równości. Dopóki nie będzie możliwe uzasadnienie istnienia bardzo wyjątkowej sytuacji, w której interesy poszczególnych państw powinny mieć pierwszeństwo nad ogólnym interesem społeczności międzynarodowej, takie uprzywilejowane prawa do rybołówstwa nie mogą być prawnie uznane. Obecnie nawet nakłady państwa, które podniosło wydajność pewnych łowisk drogą ograniczeń nałożonych na własnych rybaków⁴⁸, nie wydają się być dostatecznym usprawiedliwieniem dla udzielania mu uprzywilejowanych lub wyłącznych praw do połowów w sytuacji, w której wzrost rybołówstwa nie spowoduje istotnego wzrostu połowu.

Wniosek ten umacnia wspomniany już fakt, że w przeciwieństwie do okresu sprzed 10 lat, obecne prawo międzynarodowe zawiera ogólne normy *de lege ferenda*, które upoważniają państwo przybrzeżne do zastosowania jednostronnych środków konserwacji, jeśli dłuższe rokowania na ten temat z innymi zainteresowanymi państwami nie doprowadziły do porozumienia⁴⁹. Stosuje się to do wszystkich państw, które ratyfikowały genewską konwencję w sprawie rybołówstwa i konserwacji. Zasada ta powinna być już uważana za normę międzynarodową znajdującą się w procesie stawania się ogólnie uznaną normą prawa zwyczajowego. O ile uprzednio państwa z rozwiniętymi poszczególnymi rodzajami rybactwa pełnomorskiego były prawnie bezbronne wobec wdzierania się państw trzecich, których działalność mogłaby doprowadzić do zniszczenia rybostanu, to obecnie mogą one powołać się na art. 7 konwencji genewskiej i w ten sposób zapobiec spustoszeniu rybostanu. Niekorzystnie jest jedynie — w porównaniu do procedury powstrzymania się — zezwolenie na udział w rybołówstwie innych państw na zasadzie pełnej równości. W ten sposób jakkolwiek cel — a mianowicie zachęta do powiększania albo uzupełniania zasobów⁵⁰ — jest godny pochwały, z zasadą powstrzymania się są związane poważne konsekwencje dla wolności mórz, co czyni jej zastosowanie z punktu widzenia prawa morskiego niepożądane, zwłaszcza że groźbie w stosunku do programu konserwacji, wywołanej przystąpieniem państw trzecich do określonego rodzaju rybołówstwa pełnomorskiego,

⁴⁸ Argument zawarty we wniosku Korei Płd., przedstawionym w Komitecie III konferencji genewskiej z 1958 r. (A/CONF. 13/C. 3/L. 45, *ibidem*, s. 148—149).

⁴⁹ Art. 7. A/CONF. 13/L. 54.

⁵⁰ Art. 53 Komentarz (5), Sprawozdanie Komisji Prawa Międzynarodowego, 1956, Yearbook 1956, t. II s. 289—290.

można obecnie skutecznie zapobiec przez powołanie się na postanowienia genewskiej konferencji w sprawie rybołówstwa i konserwacji.

Uprzywilejowane prawa rybackie a szczególne sytuacje gospodarcze

Odmienny obraz występuje wtedy, gdy zasada powstrzymania się jest stosowana wobec szczególnych sytuacji gospodarczych. W tych przypadkach problem wygląda następująco: państwo przybrzeżne, przede wszystkim zależne od rybołówstwa w strefach morza pełnego, które przylegają do jego wód terytorialnych, jest wysoce zainteresowane w utrzymaniu maksymalnej ilości połowów. Nie ma trudności w uzyskaniu tego celu, jeżeli może on być osiągnięty przy pomocy odpowiednich środków przewidzianych w konwencji genewskiej w sprawie rybołówstwa i konserwacji, oczywiście pod warunkiem, że konwencja nabierze mocy prawnej przez uzyskanie odpowiedniej ilości ratyfikacji⁵¹. Jednakże bardziej skomplikowana sytuacja powstaje wtedy, gdy ilość połowów dozwolona dla każdego państwa w ramach przyjętego programu konserwacji nie zadowala państwa przybrzeżnego. Zdarza się to w przypadkach gdy staje się konieczne ograniczenie ogólnej sumy połowów w danej strefie albo gdy ustanowione zostają zamknięte okresy dla poszczególnych rodzajów rybołówstwa⁵². Mówiąc ogólnie, państwo będzie musiało zgodzić się na te ograniczenia z dobrą miną, na zasadzie równości z innymi państwami korzystającymi z tak uregulowanego rybołówstwa. Analogiczna sytuacja występuje tam, gdzie maksymalne połowy w ramach nieregulowanego rybołówstwa nie zaspokajają potrzeb państwa przybrzeżnego lub innych państw biorących w nim udział.

W tej sytuacji powstaje pytanie, czy można powołać się na zasadę powstrzymania się, działającą w tym przypadku na podstawie ekonomicznej i zastosowaną na korzyść państwa przybrzeżnego, jeżeli jest ono wyraźnie zależne od określonego rodzaju rybołówstwa. Innymi słowy, powstaje zagadnienie, czy państwo może skutecznie wysunąć życiową konieczność ekonomiczną jako podstawę domagania się od innych państw powstrzymania się w pewnym zakresie od wykorzystywania rybołówstwa i uzyskać w ten sposób prawa uprzywilejowane. Różnica w zastosowaniu tej zasady w tych sytuacjach i w poprzednio opisanych polega na tym, że w poprzednich uprzywilejowane prawa byłyby uznane jako premia za określoną działalność, np. za rozwój szczególnego rodzaju rybołówstwa pełnomorskiego. W tej drugiej sytuacji byłyby one przyznane jako uznanie specjalnej konieczności życiowej, która może w szczegó-

⁵¹ Por. art. 18 konwencji.

⁵² Por. cz. IV sprawozdania z Międzynarodowej Konferencji Technicznej w Rzymie z 1955 r.

nych okolicznościach wziąć górę nad ogólnym interesem społeczności międzynarodowej do zachowania wolności połowów. Zasadniczą kwestią jest w istocie, czy prawo międzynarodowe powinno uważać życiową konieczność ekonomiczną za uzasadnioną podstawę uznania uprzywilejowanych praw do rybołówstwa. Że życiowa konieczność ekonomiczna jest czynnikiem, który musi być w prawie wzięty pod uwagę, dowodzi wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w angielsko-norweskim sporze o rybołówstwo (1951)⁵³, w którym Trybunał mówił o znaczeniu interesów ekonomicznych w związku z delimitacją obszarów morskich. Podobnie art. 4 § 4 konwencji genewskiej w sprawie morza przybrzeżnego i strefy przyległej przewiduje⁵⁴, że przy delimitacji linii podstawowej wód terytorialnych należy wziąć pod uwagę interesy gospodarcze odnośnego regionu.

W swoim sprawozdaniu z 1956 r. Komisja Prawa Międzynarodowego uznała, że „propozycje niektórych rządów, oparte na koncepcji gospodarczej konieczności życiowej, mogą odzwierciedlać problemy i interesy, które zasługują na uznanie w prawie międzynarodowym”⁵⁵. W braku niezbędnej znajomości rzeczy w dziedzinie naukowej i ekonomicznej, Komisja powstrzymała się od złożenia konkretnych propozycji w tej sprawie, zwracając jedynie uwagę na istnienie tego problemu.

Na konferencji genewskiej w 1958 r. zostały przedstawione liczne poprawki i propozycje przewidujące uprzywilejowane prawa do rybołówstwa dla państw przybrzeżnych w tych przypadkach, w których są one szczególnie uzależnione od rybołówstwa przybrzeżnego⁵⁶. Propozycje te wyróżniały wyjątkowo przypadki, które trudno byłoby włączyć do konwencji w sprawie rybołówstwa i konserwacji, mającej charakter ogólny, lecz które niemniej musiały być jakoś uregulowane. Omówienie tych propozycji na konferencji dawało bardzo instruktywny przegląd, gdzie — według opinii państw — leży obecnie linia graniczna między stosowaniem w tej dziedzinie środków legalnych i nielegalnych.

⁵³ ICJ. Reports, 1951, s. 133 i 142.

⁵⁴ Por. H. Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court*, s. 192—193.

⁵⁵ Komentarz do art. 53 sprawozdania. Patrz także komentarz Komisji na temat roszczeń do wyłącznych praw do rybołówstwa na podstawie szczególnych okoliczności gospodarczych, zawarty w sprawozdaniu (Yearbook 1956, t. II, s. 293).

⁵⁶ Filipiny i Wietnam Płd. przedstawiły wspólny wniosek tej treści w Komitecie III konferencji genewskiej (A/CONF. 13/C. 3/L. 60). To samo uczyniła Burma łącznie z 10 innymi państwami (A/CONF. 13/C. 3/L. 66, Official Records, t. V, s. 152 i 153). Dwa wnioski, zajmujące się bezpośrednio zasadą powstrzymania, były już wspomniane. Ekwador (A/CONF. 13/C. 3/L. 89), Islandia (A/CONF. 13/C. 3/L. 79/Rev. 1) i Afryka Płd. (A/CONF. 13/L. 27) przedstawiły w sprawie szczególnej sytuacji ekonomicznej odrębne poprawki i projekty rezolucji.

Komitet III przyjął na konferencji genewskiej następującą propozycję w sprawie uprzywilejowanych praw do rybołówstwa w szczególnej sytuacji ekonomicznej: „Tam gdzie mieszkańcy są w przeważającym stopniu zależni od rybołówstwa przybrzeżnego w zakresie swego wyżywienia lub rozwoju gospodarczego i powstaje potrzeba ograniczenia ogólnej sumy połowów ławicy albo ławic rybnych na obszarach przylegających do strefy rybołówstwa przybrzeżnego, państwo przybrzeżne będzie posiadało uprzywilejowane prawa, ograniczone stopniem jego zależności od rybołówstwa”⁵⁷.

W § 2 rezolucji proponowano w przypadku sporu arbitraż obowiązkowy.

Dyskusja nad przedstawionymi propozycjami, a zwłaszcza nad propozycją wyżej cytowaną, wykazała, że główną obiekcją w uznaniu jakiegokolwiek specjalnego prawa państwa przybrzeżnego była troska, iż przyznanie go mogłoby doprowadzić do nadużyć, wynikających z wyłączenia innych państw z eksploatacji bogatych obszarów i tym samym stanowiących poważne wykroczenie przeciw wolności rybołówstwa. Propozycja ta podlegała również krytyce z tego względu, że wspomniane ograniczenie sumy połowów było zbyt ogólnikowe i nie było jasne, czy decyzja w sprawie uprzywilejowanych praw mogła być podejmowana jednostronnie przez samo państwo przybrzeżne, czy też przez jakiś międzynarodowy organ zajmujący się konserwacją⁵⁸.

Oczywiście, że bezwzględnym warunkiem przyjęcia w zakresie prawa morskiego normy opartej na specjalnych sytuacjach jest to, iż nie może ona prowadzić do jakiegokolwiek nadużycia ograniczonych praw przyznanych na jej podstawie i w ten sposób odbiegać od ogólnej zasady, w ramach której się mieści. Pogląd ten został ogólnie przyjęty na konferencji i można z całą pewnością stwierdzić, że przyjęta przez Komitet III propozycja nigdy nie zostałaby wysunięta, gdyby nie zawierała klauzuli arbitrażowej, eliminującej to niebezpieczeństwo. Wszelki spór dotyczący ograniczeń ogólnej sumy połowów, podobnie jak decyzja, czy sytuacja gospodarcza państwa przybrzeżnego rzeczywiście usprawiedliwia wprowadzenie w życie specjalnej normy o uprzywilejowanych prawach, miałaby być — jak to stwierdzała propozycja — w przypadku braku zgody poddana arbitrażowi, aby interesy innych państw były skutecznie chronione oraz aby było zapewnione, iż zasada ta będzie stosowana tylko w przypadkach dobrej wiary.

⁵⁷ Doc. A/CONF. 13/C. 3/L. 79/Rev. 1, przedłożony przez Islandię jako poprawka do art. 49 projektu Komisji Prawa Międzynarodowego z 1956 r.

⁵⁸ Patrz komentarz delegata Wielkiej Brytanii w Komitecie III (Official Records, t. V, s. 118—119).

Propozycja przyjęta przez Komitet III na konferencji zdaje się odpowiadać ścisłym wymogom, które powinny być sformułowane, jeżeli prawo międzynarodowe ma uznać uprzywilejowane prawa w wyjątkowych przypadkach. Postanowienie, iż państwo musi być w przeważającym stopniu zależne od rybołówstwa przybrzeżnego, stanowi — obok klauzuli o przymusowym arbitrażu — bardzo surowe ograniczenie liczby państw mogących domagać się powyższych, szczególnych uprawnień⁵⁹. W konsekwencji niebezpieczeństwo zagrożenia interesów rybackich innych państw zostaje ograniczone do minimum. Innym ważnym momentem do rozważenia jest to, że przyznawanie ekonomicznie słabym państwom wyłącznych praw do rybołówstwa — nawet gdyby prawa uzyskane przez inne państwa miały zagwarantowane uznanie — byłoby zbyt bezsensowne. Jest więc godne uwagi, że zarówno propozycja przyjęta przez Komitet III, jak i rezolucja końcowa, przyjęta przez plenum konferencji naszkicowała tylko działanie normy w odniesieniu do uprzywilejowanych praw, i dalej, tylko w wyjątkowej sytuacji, mianowicie, (gdy ograniczenie ogólnej sumy połowów staje się konieczne. Dodatkowym postanowieniem, które jeszcze bardziej ogranicza zakres zastosowania tej zasady, jest fakt, że ograniczenie ogólnej sumy połowów musi nastąpić na obszarach przyległych do stref rybołówstwa przybrzeżnego. Jeśli więc ograniczenia zostają podjęte poza tymi obszarami, państwo przybrzeżne nie może mieć roszczeń do żadnych specjalnych udogodnień dla rybołówstwa.

Te ścisłe postanowienia zawarte w obu propozycjach pokazują, że tylko w bardzo rzadkich przypadkach obce państwa musiałyby się poddać ograniczeniom potencjalnego połowu i zgodzić się na mniejsze ilości niż państwo przybrzeżne. W konsekwencji prawne zaakceptowanie zasady uprzywilejowanych praw do rybołówstwa — jeżeli towarzyszyłoby mu odpowiednie zabezpieczenie — nie miałyby większego ujemnego skutku dla gospodarki państw nie będących państwami przybrzeżnymi ani nie zagroziłoby ogólnej zasadzie wolności rybołówstwa⁶⁰.

⁵⁹ Tylko nieliczne kraje weszłyby do kategorii uprawnionych, W Europie należałyby do nich przypuszczalnie tylko Grenlandia, Wyspy Faroe i Islandia. Państwo stawiające wniosek musiałyby zgłosić gotowość przyjęcia proponowanych kryteriów, tj. iż ponad 90% jego eksportu pochodzi z rybołówstwa przybrzeżnego.

⁶⁰ Na konferencji genewskiej w 1958 r. wysunięto argument, że potrzeby państwa przybrzeżnego będą w pełni zaspokojone, jeżeli oprze się ono na uprawnieniach przyznanych mu w art. 59 projektu Komisji Prawa Międzynarodowego (por. uwagi przedstawiciela Wielkiej Brytanii, w: Official Records, t. V, s. 102). Argument ten nie bierze pod uwagę potrzeby państwa przybrzeżnego uprzywilejowanego użytkownika rybołówstwa w określonych okolicznościach, która różni się od jego interesów w zakresie konserwacji.

OBECNA SYTUACJA PRAWNA

Na konferencji genewskiej zalecenie Komitetu III dotyczące szczególnych sytuacji gospodarczych⁶¹ nie uzyskało na sesji plenarnej wymaganej większości $\frac{2}{3}$ głosów. Zamiast tego konferencja przyjęła projekt rezolucji wniesiony przez Afrykę Południową, nie posiadający mocy obowiązującej, jaką miała propozycja islandzka przyjęta przez Komitet III. Nie będąc normą konwencji w sprawie rybołówstwa i konserwacji, rezolucja zawiera kilka istotnych postanowień w sprawie uprzywilejowanych praw do rybołówstwa poza normalnym zasięgiem zwierzchności państwowej.

W materialnej części uchwalonej rezolucji konferencja zaleca:

1. „Że tam, gdzie dla celów konserwacji stało się konieczne ograniczyć ogólną sumę połowów ławicy albo ławic rybnych na obszarze pełnego morza, przyległego do morza terytorialnego państwa przybrzeżnego, wszystkie inne państwa łowiące na tym obszarze winny współpracować z państwem przybrzeżnym w celu zapewnienia właściwego potraktowania takich sytuacji, w drodze ustanowienia uzgodnionych środków, w ramach których winno się mieścić uznanie wszelkich uprzywilejowanych potrzeb państwa przybrzeżnego, wynikających z jego zależności od rybołówstwa, przy uwzględnieniu interesów innych państw.

2. Winna być ustalona właściwa procedura koncyliacyjna i arbitrażowa dla uregulowania wszelkich nieporozumień”⁶².

Godną uwagi różnicą między propozycją przyjętą przez Komitet III i rezolucją przyjętą przez sesję plenarną konferencji jest to, że pierwsza formułowała konkretną normę, która powinna być mieć automatyczne zastosowanie w określonej sytuacji, druga natomiast jedynie domagała się od innych państw współpracy z państwem przybrzeżnym w przygotowaniu porozumień, w których zostaną uznane interesy państwa przybrzeżnego. Potrzeba zawierania porozumień umownych wskazuje na fakt, że ta forma uznania uprzywilejowanych praw jest całkowicie zależna od dobrej woli i ducha współpracy wykazywanego przez obce państwa. Propozycja Komitetu III nadawała wyraźne prawa, jeśli spełnione są wskazane w niej warunki. Według rezolucji południowoafrykańskiej, przyznanie jakiegś uprzywilejowanej pozycji zależne jest całkowicie od zgody innych państw. Ta ogromna różnica w treści jest wyrazem ugrun-

⁶¹ § 61 sprawozdania Komitetu III (Official Records, t. II, s. 107).

⁶² Official Records, t. II, s. 144.

towanej powściągliwości państw do zrzeczenia się części swych praw suwerennych, do rezygnacji z równości prawnej, i dalej, niechęci do udzielania specjalnych praw na tak nowatorskiej zasadzie, jaką jest konieczność gospodarcza.

W tym jednak przypadku nie jest to tylko kwestia odstąpienia części suwerennej władzy państwowej w celu ułatwienia bądź międzynarodowej konserwacji rybołówstwa pełnomorskiego, bądź zezwolenia państwu przybrzeżnemu na podejmowanie w szczególnych okolicznościach jednostronnych środków konserwacyjnych. W obu tych przypadkach takie zrzeczenie się służyłoby ostatecznie także interesom państwa zrzekającego się, poprzez utrzymanie lub podniesienie poziomu ogólnych połowów. Z drugiej strony ubieganie się o zgodę wspólnoty narodów na uprzywilejowane prawa w określonych okolicznościach gospodarczych oznaczało podporządkowanie potrzeb i interesów tej wspólnoty przypuszczalnie bardzo pilnym potrzebom ekonomicznie słabego państwa przybrzeżnego.

Z punktu widzenia ściśle prawnego, rezolucja na temat specjalnych sytuacji odnoszących się do rybołówstwa przybrzeżnego nie ma żadnej mocy prawnej. W rezultacie jej przyjęcie na konferencji nie nakładało na państwo żadnego obowiązku prawnego zawarcia porozumień, gdyby zaszła sytuacja, do której odnosi się treść tej rezolucji. Rezolucja stanowi jedynie zobowiązanie moralne dla państw, które za nią głosowały, aby podejmować kroki w celu porozumienia się z państwami przybrzeżnymi w sprawie rybołówstwa przy uwzględnieniu specjalnych potrzeb państw, uzależnionych od rybołówstwa⁶³.

Mimo to, przyjęcie tej rezolucji przez tak wielką konferencję międzynarodową, jaką była konferencja genewska, nadaje jej poważny ciężar gatunkowy i jej skutki można porównać ze skutkami rezolucji przyjętych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ⁶⁴. Fakt, że rezolucja ta została przyjęta 67 głosami bez głosów przeciwnych, wskazuje na salną międzynarodową tendencję na jej korzyść. W ten sposób położono podwaliny pod rozwój odpowiedniej normy pozytywnego prawa międzynarodowego.

W każdym razie można powiedzieć, że postanowienia rezolucji są zgodne z ogólnymi zasadami słuszności i sprawiedliwości, uznanymi przez narody cywilizowane — w znaczeniu art. 38 pkt c) statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości.

⁶³ Official Records, t. II, s. 45.

⁶⁴ Patrz D. H. N. Johnson, *The Effect of Resolutions of the General Assembly of the U. N.*, British Yearbook of International Law (1955—1056), t. XXXII, s. 99—122.

Byłoby obecnie zbyt wczesnie przepowiadać, w jakim zakresie praktyka państw uwzględni postanowienia tej rezolucji i przyczyni się do ich włączenia do prawa zwyczajowego. Ale z punktu widzenia całokształtu prawa morskiego jakieś uregulowanie takich szczególnych sytuacji gospodarczych, jak wyżej przedstawione, jest z pewnością pożądane, choćby ze względu na ograniczenie i zapobieżenie w przyszłości przesadnym roszczeniom do suwerenności nad pełnym morzem.

Tłumaczył
Bolesław Wiewióra