

ANDRZEJ STRABURZYŃSKI

STREFY RYBOŁÓWCZE

PRZYCZYNY POWSTANIA KONCEPCJI STREF RYBOŁÓWCZYCH

Uprawnienia rybołówcze państw nadbrzeżnych łączą się z przyjętym w prawie morza podziałem na dwie kategorie wód o odmiennym statusie prawnym: morze terytorialne i morze otwarte. Tylko na wodach podlegających zwierzchnictwu państwa, a więc w granicach swego morza terytorialnego, mogło ono zastrzec sobie wyłączne prawa rybołówcze. Na morzu otwartym bowiem obowiązuje w pełni zasada wolności rybołóstwa wykluczająca ingerencję państwa nadbrzeżnego w stosunku do statków innych bander. Często jednak konkurencja między miejscowymi a obcymi rybakami na łowiskach położonych w pobliżu zewnętrznej granicy morza terytorialnego powoduje jednostronne rozszerzanie granic wyłączności rybołóstwa przez państwa nadbrzeżne. Wobec tego, że zgodnie z dotychczasowym prawem morza wyłączność rybołóstwa przysługuje państwu tylko na wodach morza terytorialnego, przeważa pogląd wyrażony przez Gidel'a, że takie „rozszerzenie granic wyłączności rybołóstwa na korzyść obywateli państwa nadbrzeżnego może być realizowane tylko przez rozszerzenie morza terytorialnego państwa nadbrzeżnego, a nie przez dopuszczenie strefy przyległej w sprawie połowów”¹. Rozciągnięcie granic morza terytorialnego jest jednakże równoznaczne z rozciągnięciem wszystkich uprawnień państwa nadbrzeżnego, nawet wtedy, gdy temu państwu idzie wyłącznie o zabezpieczenie interesów rybołówczych. Zauważyć natomiast należy, że nie tylko interesy rybołówcze determinują stanowisko państw wobec problemu szerokości morza terytorialnego. W praktyce okazuje się często, że właśnie czynnik inny niż rybołóstwo posiada dla określonego państwa znaczenie pierwszoplanowe i łatwiej może ono zgodzić się na rozszerzenie granic wyłączności rybołóstwa przez inne państwa niż na rozszerzenie morza terytorialnego. Tak np. zdaniem Bardonneta Stany Zjednoczone do opowiadania się za minimalną, 3-milową szerokością morza terytorialnego skłaniają trzy czynniki: strategia, żegluga i połowy, Wielką Brytanię

¹ G. Gidel, *Le droit international public de la mer*, t. III: *La mer territoriale et la zone cartiglie*, Chateauroux—Paris 1934, s. 465.

dwa: żegluga i połowy, Francję zaś jeden czynnik — połowy². Rolę czynnika strategicznego dla Stanów Zjednoczonych podkreślał wyraźnie Dean twierdząc, że rozszerzenie morza terytorialnego obniży znacznie operatywność floty wojennej i lotnictwa³. Te przyczyny i brak normy określającej szerokość morza terytorialnego powodowały wysunięcie przez państwa opowiadające się za wąskim morzem terytorialnym koncepcji stref rybołówczych jako środka zastępującego rozszerzenie morza terytorialnego. Strefa rybołównicza daje bowiem państwu nadbrzeżnemu wprawdzie nie wszystkie uprawnienia, które wynikałyby z posiadania szerszego morza terytorialnego, lecz jedno z uprawnień podstawowych, na którym państwu temu szczególnie zależy — wyłączność rybołówstwa.

Koncepcja strefy rybołówniczej jest nową. Wyraźnie wystąpiła ona dopiero na genewskich konferencjach o prawie morza z 1958 i 1960 r.⁴, jakkolwiek pewne państwa ustanowiły strefy rybołównicze już w okresie przedkonferencyjnym (np. Jugosławia w 1950 r.)⁵.

ZAGADNIENIE STREF RYBOŁOWNICZYCH NA KONFERENCJACH GENEWSKICH

Podstawowym czynnikiem, który wpłynął na wysunięcie propozycji stref rybołówniczych przez państwa opowiadające się za węższym morzem terytorialnym była obawa przed uznaniem przez konferencje dopuszczalności 12-milowego maksimum szerokości tego morza.

Pomijając bowiem wygórowane roszczenia państw Ameryki Łacińskiej do zawłaszczenia wód nadszelfowych i zważywszy, że większość roszczeń odnośnie do szerokości morza terytorialnego oscyluje w gra-

² D. Bardonnet, *La largeur de la mer territoriale*, *Revue Générale de Droit International Public* (dalej cytowane jako RGDIP) 1962, nr 1, s. 60.

³ A. H. Dean, *The Geneva Conference on the Law of the Sea: What Was Accomplished*, *The American Journal of International Law* 1958, nr 4, s. 611—612.

⁴ Próby były czynione już w okresie Ligi Narodów, jednakże Komitet Przygotowawczy Konferencji Haskiej uznał, że odpowiedzi rządów w sprawie szerokości morza terytorialnego „do not make possible to expect that agreement could be secured for an extension beyond the limits of territorial waters of exclusive right of the coastal State in regard to fisheries”. *League of Nations*, No official C. 74 M. 39. 1929. V., *Bases of Discussion*, Volume II: *Territorial Waters*, s. 34. Na tę opinię powołała się jeszcze Komisja Prawa Międzynarodowego w trakcie prac poprzedzających zwołanie konferencji genewskich, twierdząc, że „w tym względzie sytuacja się nie zmieniła” — *Report of the International Law Commission covering the work of its eight session, 23 April—July 1956*, *General Assembly Official Records: Eleventh Session, Supplement No. 9 (A/3159)*, New York 1956, s. 40.

⁵ Zob. Document A/CONF. 19/4, *Synoptical table concerning the breadth and juridical status of the territorial sea and adjacent zones*, oraz *Yugoslavia, General Act on Maritime Fishing, 23 January 1950, Article 4*, *United Nations Legislative Series, Laws and Regulations on the Regime of the Territorial Sea*, New York 1957, s. 613.

nicach 12 mil, pojawiają się na konferencjach „propozycje przyjęcia 12-milowej strefy rybołówczej jako kompromisowej koncepcji przy uzgadnianiu szerokości morza terytorialnego”⁶. Propozycje dotyczące ustanowienia strefy rybołówczej jednocześnie więc ograniczają szerokość morza terytorialnego początkowo do 3, a następnie wobec kryzysu anglosaskiej *three mile rule*, do 6 mil. Rozwój koncepcji stref rybołówczych prowadzi ponadto do wycofania propozycji łączących uprawnienie rybołówcze z uprawnieniami przyznanymi państwu nadbrzeżnemu w strefie przyległej. Przyjęcie takich propozycji powodowałoby oczywiście konieczność rewizji pojęcia strefy przyległej, która stanowi strefę morza otwartego, *a zone of the high seas*⁷, podczas gdy strefa rybołówcza posiada „znamiona reżimu prawnego o cechach charakterystycznych częściowo dla morza terytorialnego, a częściowo dla morza otwartego”⁸. W świetle przedłożonych na konferencjach propozycji⁹ można bowiem określić strefę rybołówczą jako pas wód rozciągający się od zewnętrznej granicy morza terytorialnego do odległości dwunastu mil od jego linii podstawowej, w którym państwo nadbrzeżne posiada takie same uprawnienia rybołówcze jak na swym morzu terytorialnym¹⁰. Umieszczenie w tych propozycjach zewnętrznej granicy morza terytorialnego w odległości 6 mil od jego linii podstawowej i zastrzeżenie, że łączna szerokość morza terytorialnego i strefy rybołówstwa nie może przekraczać 12 mil, pozwala je określić jako propozycje oparte na zasadzie „sześć plus sześć”. Strefa rybołówcza, owe dodatkowe 6 mil, miała stanowić rekompensatę za wyrzeczenie się roszczeń do szerszego morza terytorialnego, czyli drugie 6 mil miało w istocie na celu prze-forsowanie pierwszego.

Poparcie propozycji strefy rybołówczej ze strony państw, którym zależało głównie na wyparci z łowisk przybrzeżnych obcej konkurencji jest zrozumiałe. W celu zapewnienia tym propozycjom poparcia również przez państwa poławiające w głównej mierze u obcych wybrzeży wysunięto nadto koncepcję tzw. praw nabytych. Polega ona na uznaniu przez państwo dokonujące rozciągnięcia granic wyłączności połowów na łowiska eksploatowane w przeciągu pewnego okresu czasu przez statki innych państw, prawa tych państw do dalszego zajmowania się tam rybołówstwem. Jest jednak oczywiste, że prawa nabyte nie mogły zostać

⁶ R. Zaorski, *Konwencje genewskie o prawie morza*, Gdynia 1962, s. 147.

⁷ Artykuł 24 konwencji w sprawie morza terytorialnego i strefy przyległej — Document A/CONF. 13/L. 52.

⁸ R. Bierzanek, *Morze otwarte ze stanowiska prawa międzynarodowego*, Warszawa 1960, s. 332.

⁹ Np. Kanady — Document A/CONF. 13/C. 1/L. 77/Rev. 3 i A/CONF. 19/C. 1/L. 4 oraz łącznej propozycji amerykańsko-kanadyjskiej Document A/CONF. 19/L. 11.

¹⁰ Podobnie określa strefę rybołówczą A. A. Wołków, *Prawowej reżim rybolow-nych zon*, Sowietskij Jeżegodnik Międzynarodnego Prawa 1963, Moskwa 1965, s. 213.

zaakceptowane przez państwa nadbrzeżne na stałe. Stąd też wspólne propozycje Stanów Zjednoczonych i Kanady przewidywały w tej kwestii, że „każde państwo, którego statki uprawiały rybołówstwo w zewnętrznych sześciu milach strefy rybołówecej ustanowionej przez państwo nadbrzeżne” (czyli poza dopuszczalnym maksimum przewidzianym w tych propozycjach dla szerokości morza terytorialnego) „[...] przez okres pięciu lat bezpośrednio poprzedzających 1 stycznia 1958 r.,’ może je kontynuować przez okres dziesięcioletni od 31 października 1960”¹¹. Tymczasowe zachowanie prawa eksploatacji łowisk leżących wewnątrz strefy rybołówecej obcego państwa miało umożliwić rybakom państwa nienadbrzeżnego wycofanie się na nowe łowiska „bez nadmiernych trudności gospodarczych”¹². Tego rodzaju stopniowe wycofanie się obcych rybaków ze stref rybołóweczych państwa nadbrzeżnego jest określone w literaturze (nie tylko angielskiej) jako *phasing-out*¹³.

Koncepcja praw nabytych nie wystarczyła jednak do zapewnienia uznania stref rybołóweczych przez konferencje genewskie. Obok bowiem państw popierających propozycje oparte na zasadzie „sześć plus sześć” nie mniej liczna grupa państw występowała stanowczo przeciw tym propozycjom. Są to w szczególności państwa opowiadające się za dopuszczalnością 12-milowego morza terytorialnego, które nie zamierzały rezygnować z całokształtu płynących stąd uprawnień i zastąpić je jedynie prawem wyłączności połowów poza 6 milami. Z drugiej jednak strony kontrowersja co do szerokości morza terytorialnego między państwami popierającymi zasadę „sześć plus sześć” a państwami zwolennikami 12-milowego morza terytorialnego nie oznacza, że te ostatnie były w ogóle przeciwne koncepcji strefy rybołówecej. Propozycje państw odpowiadających się za 12-milowym morzem terytorialnym dopuszczały bowiem ustanowienie stref rybołóweczych przez państwa dobrowolnie decydujące się na węższe niż 12-milowe morze terytorialne¹⁴. Stanowisko to wynikało z założenia, że „ustanowienie strefy rybołówecej jest uzasadnione, gdy stanowi rekompensatę za »samoograniczenie« państw w kwestii szerokości wód terytorialnych”¹⁵. Tym niemniej zarówno te propozycje, jak i propozycja „sześć plus sześć” łączyły zawsze prawo ustanowienia strefy

¹¹ Document A/CONF. 19/C. 1/L. 10 i A/CONF. 19/L. 11.

¹² D. M. Johnston, *The International Law of Fisheries*, New Haven and London 1965, s. 445.

¹³ J. Y. Morin, *La zone de pêche exclusive du Canada*, *Annuaire Canadien de Droit International* 1964, s. 104.

¹⁴ Na tej zasadzie oparta była np. propozycja ZSRR — Document A/CONF. 19/C. 1/L. 1 wycofana następnie w poparciu dla opartej na tej samej zasadzie propozycji 18 państw Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej — Document A/CONF. 19/C. 1/L. 2/Rev. 2.

¹⁵ *Oczerki Międzynarodowego Morskiego Prawa*, pod red. W. M. Koreckiego i G. I. Tunkina, Moskwa 1960, s. 246.

rybołówczej z uznaniem określonego maksimum szerokości morza terytorialnego. Niemożność osiągnięcia porozumienia między zwolennikami i przeciwnikami 12-milowego morza terytorialnego wpłynęła więc automatycznie na nieprzyjęcie propozycji przewidujących strefy rybołówcze. Tym samym kontrowersja, która doprowadziła do wysunięcia propozycji stref rybołówczych, stała się zarazem przyczyną ich odrzucenia.

ROZWÓJ INSTYTUCJI STREF RYBOŁÓWCZYCH PO KONFERENCJACH GENEWSKICH

Nieosiągnięcie porozumienia między państwami opowiadającymi się za 12-milowym i państwami zwolennikami węższego morza terytorialnego ma decydujące znaczenie dla powstania w okresie pokonferencyjnym dwóch zasadniczych tendencji odpowiadających temu podziałowi. Pierwsza z nich polega na ustanowieniu 12-milowego morza terytorialnego, druga natomiast na rozciągnięciu do tej granicy strefy rybołówczej w przypadku, gdy państwo pozostaje przy węższym morzu terytorialnym. Dla naszego przedmiotu zasadnicze znaczenie ma tylko ta druga tendencja. Obok aktów jednostronnych wydanych przez takie państwa, jak np. Kanada, Maroko, Nowa Zelandia, Południowa Afryka, Urugwaj, Tunis i Turcja¹⁶ praktyka w ramach tej tendencji prowadzi do zawarcia kilku umów międzynarodowych.

Ze względu na cel tych umów można wyodrębnić dwie ich grupy, a mianowicie umowy, na mocy których określone państwo uznaje strefę rybołówczą innego państwa, oraz umowy zawierające przyznanie sobie wzajemnie przez państwa prawa utworzenia takich stref. Przykładami uznania obcych stref rybołówczych są umowy zawarte przez Wielką Brytanię z Danią (uznanie strefy rybołówczej wokół Wysp Owczych)¹⁷, Norwegią¹⁸ i Islandią¹⁹. Umowy te z wyjątkiem anglo-duńskiej przewidywały zachowanie praw nabytych rybaków brytyjskich do upływu oznaczonego okresu *phasing-out*. Umowa z Danią nie precyzowała wprowadzie takiego okresu, lecz każda ze stron mogła prawa nabyte wypowiedzieć po 27 IV 1962 r. Po upływie tego terminu rząd duński skorzystał z przysługującego mu prawa do pełnego zastosowania również

¹⁶ Zob. *Digest of International Law*, prepared by and under the direction Marjorie M. Whiteman, Volume 4, Washington 1965, s. 34—35; *International Legal Materials* (dalej cytowane jako ILM) 1964, nr 3, s. 922—924 i 1966, nr 1, s. 1—8; *Chronique des faits internationaux, par C. Rousseau* (dalej cytowane jako RGDIP, *Chronique*) RGDIP 1963, nr 1, s. 181—182 i 186—187, 1964, nr 4, s. 969—971 i 1966, nr 2, s. 496.

¹⁷ Supplement to Laws and Regulations on the Regime of the Territorial Sea, Document A/CONF. 19/5, 10 February 1960, s. 9—11.

¹⁸ *Digest...*, op. cit., s. 1181.

¹⁹ *Ibid.*, s. 1176—1178.

w stosunku do rybaków brytyjskich granicy 12 mil²⁰. Przykładami umów, na mocy których strony przyznają sobie wzajemnie prawo utworzenia stref rybołówczych są natomiast dwie umowy jedna dwustronna, między Japonią a Południową Koreą²¹, oraz jedna wielostronna.

Ta umowa wielostronna wymaga bliższego omówienia, ma ona bowiem zasadnicze znaczenie dla rozwoju koncepcji stref rybołówczych. Jest to konwencja przyjęta przez 13 państw: Austrię, Belgię, Danię, Francję, Hiszpanię, Holandię, Irlandię, Luksemburg, NRF, Portugalie, Szwecję, Włochy i Wielką Brytanię w wyniku obrad Europejskiej Konferencji Rybołówczej²². Tylko trzy państwa biorące udział w konferencji nie przyjęły EKR, a mianowicie Szwajcaria nie zainteresowana w ogóle problemem stref rybołówczych oraz Islandia i Norwegia, które posiadały już uprzednio korzystniejsze dla nich strefy niż przewidziano w konwencji. Podobnie postąpiła Dania co do wybrzeży Wysp Owczych i Grenlandii, dla których już poprzednio wprowadzono strefy rybołówcze. Na mocy postanowienia EKR strona tej konwencji, w przypadku nie skorzystania z prawa wprowadzenia przewidzianych w niej stref rybołówczych, posiadała tylko wtedy uprawnienie „do zatrzymania systemu rybołówczego, który ona stosuje w chwili otwarcia niniejszej konwencji do podpisu, jeżeli system ten jest bardziej korzystny dla rybołówstwa innych państw”²³.

Strefa rybołówcza w myśl przyjętych przez EKR zasad dzieli się właściwie na dwie różne strefy 6-milowe. W granicach 6-milowej strefy mierzonej od linii podstawowej morza terytorialnego „państwo nadbrzeżne posiada wyłączne prawo połowu i wyłączną jurysdykcję w sprawach rybołówczych” (art. 2) natomiast „w obrębie strefy między sześcioma a dwunastoma milami mierzonymi od linii podstawowej morza terytorialnego prawo połowów będzie wykonywane przez państwo nadbrzeżne oraz przez takie z umawiających się stron, których statki rybackie poławiały zwykle (habitually) w tej strefie między 1 stycznia 1953 a 31 grudnia 1962” (art. 3)²⁴. Z takiego ujęcia strefy rybołówczej nie wynika jednak, że mamy tu do czynienia z dwiema odmiennymi strefami „ekskluzywną” z art. 2, w której państwo nadbrzeżne poławia

²⁰ RGDIP, Chronique, 1962, nr 3, s. 600601 oraz 1063, nr 3, s. 621—122. Z dniem 1 VI 1962 r. Dania wprowadza również strefę rybołówczą dla Grenlandii, *ibid.*, s. 619—62, a w styczniu 1965 r. dla swych własnych wybrzeży, 1966, nr 2, s. 466—467.

²¹ Agreement between Japan and Republic of Korea concerning fisheries (signed at Tokyo, June 22, 1966), ILM, 1965, nr 6, s. 1128—1133.

²² Final Act of the European Fisheries Conference, London 3rd December 1963 — 2nd March 1964. ILM 1964, nr 3, s. 469—495. Konwencję tę (Annex 4, Draft Fisheries Convention, s. 476—482) określać będziemy dalej jako Europejską Konwencję Rybołówczą lub EKR.

²³ Atykuł 1, *ibid.*, s. 476.

²⁴ *Ibid.*, s. 476—477.

z wyłączeniem innych stron i „nieekskluzywną” z art. 3 konwencji²⁵. Należy bowiem zauważyć, że „nieekskluzywność” strefy między 6 a 12 milami dotyczy jedynie stron konwencji i to takich tylko, które wykazały się mogą najmniej dziesięcioletnim okresem połowów na tym obszarze. Co więcej art. 4 EKR ogranicza ich prawa nabyte wyłącznie do łowisk i gatunków uprzednio eksploatowanych. Państwo nadbrzeżne posiada zaś prawo poławiania wszystkich gatunków oraz eksploatacji ogółu łowisk położonych w granicach strefy. Pomijając zresztą nawet stosunki między stronami EKR, które istotnie pozwalają określić strefę między 6 a 12 milami jako „ekskluzywną” czy też ściślej półekskluzywną w odniesieniu do państw nie będących stronami konwencji cała 12-milowa strefa przewidziana przez EKR ma charakter „ekskluzywny”, ponieważ nie mogą one prowadzić połowów w granicach tej strefy bez uzyskania zgody państwa nadbrzeżnego. Wskazuje na to wyraźnie przykład umowy polsko-brytyjskiej²⁶ w związku z wprowadzeniem przez Wielką Brytanię przewidzianej przez EKR strefy rybołówecej²⁷.

W odróżnieniu od uregulowania kwestii praw nabytych w strefie między 6 a 12 milami, gdzie nie ma zastosowania zasada *phasing-out* i gdzie korzystające z nich strony EKR posiadają te prawa na czas nieograniczony, w strefie 6-milowej przewidziano zawieranie w tym przedmiocie porozumień na określony w nich okres przejściowy. Z drugiej jednak strony państwo nadbrzeżne będące stroną EKR „może mimo przepisu art. 2 nadal udzielić prawa poławiania w całej albo w części strefy przewidzianej przez art. 2 innym umawiającym się stronom, których rybacy zwykle łowili na tym obszarze z racji »sąsiedzkich« porozumień (*by reason of »voisinage« arrangements*)”²⁸. Idzie tu o zachowanie pewnych koncesji rybołówecych przyznanych przez państwo nadbrzeżne innej stronie EKR. Jest przy tym godne uwagi, że konwencja wyraźnie ograniczyła prawo państw będących jej stronami do przyznawania, w swych strefach rybołówecych, uprawnień państwom trzecim. W takim bowiem przypadku identyczne uprawnienie zostaje automatycznie rozciągnięte na wszystkie strony EKR, bez względu na to, czy mogły one czy też nie rościć sobie pretensje do tego uprawnienia z tytułu praw nabytych. Podobne skutki wywołuje nawet przyznanie innej stronie takiego uprawnienia rybołóweczego, którego nie mogła sobie ona rościć z tytułu praw nabytych (art. 8). Stroną EKR stać się natomiast

²⁵ R. Krzyżanowski, *Europejska Konwencja Rybołówecza*, Sprawy Międzynarodowe 1964, nr 9, s. 89.

²⁶ Podpisanej 26 IX 1964 r.: wejście w życie 30 IX 1964. Na mocy tej umowy rybacy polscy uzyskali czasowo (do 31 XII 1967 r.) prawo połowu śledzi na niektórych łowiskach położonych między 6 a 12 milami brytyjskiej strefy rybołówecej. Tekst w ILM 1965, nr 1, s. 168—169.

²⁷ *Fishery Limits Act 1964*, tekst w ILM 1964, nr 6, s. 1067—1078.

²⁸ Artykuł 9. Final Act... s. 479.

może każde państwo, które w dowolnym czasie po wejściu w życie tejże konwencji przystąpi do niej na warunkach uzgodnionych z państwami będącymi już stronami EKR (art. 14, p. 4).

Wspomnieć jeszcze należy, że terytorialny zakres stosowania postanowień EKR określa dołączony do niej aneks²⁹. Ogranicza on stosowanie postanowień EKR do wybrzeży państw sygnatariuszy na Morzu Północnym, Kanale La Manche i Atlantyku. Tak więc postanowienia EKR nie stosują się np. do śródziemnomorskich wybrzeży Francji i Hiszpanii.

Niezależnie jednak od terytorialnego ograniczenia stosowania postanowień EKR, jej wpływ na rozwój instytucji stref rybołówczych przekracza ramy regionalne. Należy bowiem podkreślić, że EKR nie łączyła prawa ustanowienia strefy rybołówczej z równoczesnym uznaniem określonego maksimum szerokości, morza terytorialnego. Umożliwia to uznanie stref rybołówczych, utworzonych na zasadach ustalonych w EKR, przez państwa opowiadające się za 12-milowym morzem terytorialnym. Ponadto, dla państw zwolenników węższego morza terytorialnego, przystąpienie do EKR otwiera możliwość uzyskania wyłącznych praw rybołówczych „w pewnej części morza, którą sygnatariusze uważają za nieterytorialną”³⁰, tj. w pasie między zewnętrzną granicą morza terytorialnego a 12 milami mierzonymi od jego linii podstawowej. Szczególna rola jaka w tym zakresie przypada EKR polega również na tym, że jest ona, obok konwencji haskiej z 6 V 1882 r. w sprawie uregulowania policji rybołówstwa na Morzu Północnym na zewnątrz wód terytorialnych, dopiero drugą w międzynarodowym prawie morza umową wielostronną mającą bezpośrednie znaczenie dla określenia granic rybołówstwa. Przyjęcie EKR przez strony konwencji haskiej: Belgię, Danię, Francję, Holandię, NRF i Wielką Brytanię prowadzi do wniosku, że EKR stać się może jedyną umową wielostronną w sprawie granic rybołówstwa, jeżeli nie liczyć oczywiście sprzecznych z prawem morza układów między Chile, Ekwadorem i Peru dotyczących ustanowienia 200-milowych stref na Południowym Pacyfiku³¹. Należy podkreślić, że wypowiedzenie konwencji haskiej, co uczyniła Wielka Brytania jeszcze przed zwołaniem Europejskiej Konferencji Rybołówczej³², oznacza dla państw opowiadających się za „three mile rule” usunięcie ostatniej przeszkody w sprawie rozszerzenia granic rybołówstwa. Konwencja haska zezwalając bowiem na wyłączność rybołówstwa tylko „w obrębie trzech mil od linii najdalszego odpływu morza” (art. 2)³³ wykluczała oczywiście możli-

²⁹ Ibid., s. 483.

³⁰ D. Vignes, *La Conference Européenne sur la pêche et le droit de la mer*, Annuaire Français de Droit International 1964, s. 678.

³¹ Teksty w Laws and Regulations, op. cit., s. 723—735.

³² RGDIP, Chronique, 1963, nr 3, s. 641—643.

³³ Laws and Regulations, op. cit., s. 695.

WOŚĆ utworzenia strefy rybołówczej. Ponadto państwa, które najbardziej konsekwentnie opowiadały się za minimalną 3-milową szerokością morza terytorialnego, ustanowiły 12-milową strefę rybołówczą (Wielka Brytania), uznały na zasadzie wzajemności prawo innego państwa do jej posiadania (Japonia)³⁴ lub są w przededniu wprowadzenia (USA)³⁵ takiej strefy.

Wspomniano już poprzednio, że brak warunku akceptacji określonego maksimum morza terytorialnego umożliwi uznanie nie przekraczających 12 mil stref rybołówczych również przez państwa posiadające 12-milowe morze terytorialne. Przypomnieć należy, że już w okresie konwencji genewskich państwa te (propozycje ZSRR oraz 18 państw) nie kwestionowały prawa ustanowienia takich stref przez państwa ograniczające swe morze terytorialne do szerokości mniejszej niż 12-milowa. Stąd też uznanie takie opierać się może na omówionej wyżej zasadzie „samoograniczenia” w kwestii szerokości morza terytorialnego. W praktyce spotykamy już zresztą przykłady takiego uznania. Są to umowy zawarte przez ZSRR z Norwegią (15 III 1962 r.)³⁶ i Wielką Brytanią (30 IX 1964 r.)³⁷. Na mocy pierwszej z nich rybacy norwescy uzyskali prawo poławiania na określonych łowiskach wewnątrz radzieckich wód terytorialnych (między 6 a 12 milami) w zamian za przyznanie identycznego prawa rybakom radzieckim w norweskiej strefie rybołówczej. W umowie z Wielką Brytanią natomiast zezwolono statkom radzieckim na „kotwiczenie, żeglugę, przeładunek ryb i wykonywanie innych czynności pomocniczych dla ich działalności rybołówczej” na pewnych obszarach położonych wewnątrz (między 3 a 12 milami) brytyjskiej strefy rybołówczej. Godząc się na pozbawienie swych statków prawa prowadzenia tam połowów Związek Radziecki wyraźnie uznał wyłączność Wielkiej Brytanii w tym przedmiocie. Brytyjska strefa rybołówcza została również uznana przez Polskę na mocy wspomnianej już umowy z 26 IX 1964 przyznającej rybakom polskim tymczasowe prawo poławiania tam (między 6 a 12 milami) śledzi³⁸. I tu również zgoda na poławianie tylko jednego gatunku ryb świadczy o uznaniu wyłączności Wielkiej Brytanii. Należy również zauważyć, że brytyjska strefa rybołówcza została wprowadzona w wykonanie EKR, co stwarza domniemanie akceptacji tego systemu ze strony państw, które strefę tę uznały.

Praktyka państw po konferencjach genewskich wskazuje więc na dążenie do ujednoczenia w 12-milowym pasie granic wykonywania przez

³⁴ Zob. przypisy 21 i 27.

³⁵ Proposed U. S. 12 mile fishery zone, Department of State Letter, Washington, May 18, 1966, ILM 1966, nr 4, s. 616—617. Obecnie już ustanowiona. ILM 1966, nr 6, s. 1103.

³⁶ RGDIP, Chronique, 1964, nr 4, s. 805.

³⁷ Tekst w ILM 1965, nr 1, s. 174—175.

³⁸ Zobacz przypis 26.

państwo nadbrzeżne czy to całokształtu swych uprawnień, czy też tylko uprawnień rybołówczych. Wydaje się, że jakkolwiek brak jest jeszcze powszechnego uznania tych granic dla ogółu praw posiadanych przez państwo na morzu terytorialnym, to w odniesieniu do uprawnień rybołówczych możliwość takiego uznania wyraźnie się zarysowuje.

ZAGADNIENIE OKREŚLENIA SZEROKOŚCI I CHARAKTERU PRAWNEGO STREF RYBOŁÓWCZYCH

Przedstawiony wyżej pogląd o możliwości uznania stref rybołówczych, których szerokość nie przekracza 12 mil opiera się na założeniu, że mimo braku normy określającej szerokość tych stref, czy też szerokość morza terytorialnego, roszczenia wykraczające poza 12-milowe maksimum uznać należy za sprzeczne z współczesnym rozwojem prawa morza. Założenie to wydaje się uzasadnione z następujących powodów:

1) Kategorieczne odrzucenie przez konferencje genewskie roszczeń do wyłącznego korzystania z morza poza granicą 12 mil³⁹. Wynika ono z art. 24 konwencji w sprawie morza terytorialnego i strefy przyległej, według którego morze terytorialne łącznie ze strefą przyległą nie może przekraczać 12-milowej szerokości⁴⁰. Brak jest wprawdzie odpowiedniego postanowienia co do stref rybołówczych, gdyż jak wiadomo propozycje przewidujące takie strefy nie zostały przyjęte, jednakże „analizą głosowania państw reprezentowanych na konferencjach wykazuje, że każde państwo głosowało co najmniej raz na propozycje, które przewidywały strefę rybołówczą (czy to w związku z sześciomilowym morzem terytorialnym, czy to jako pomocniczą przy propozycjach dwunastomilowego morza terytorialnego)”⁴¹. Wydaje się więc, że przyjęcie można istnienie na konferencjach *communis opinio* co do niedopuszczalności rozciągnięcia stref rybołówczych poza 12 mil.

2) Praktyka większości państw wskazuje na ograniczenie szerokości morza terytorialnego, bez lub wraz ze strefą rybołówczą, do 12 mil. Roszczenia przekraczające to maksimum są wysuwane rzadko i z reguły mają one na względzie jedynie ochronę łowisk w szerszym pasie morza (np. 100-milowy pas, w którym India rości sobie prawo jednostronnego wydawania przepisów mających zapobiec „nadmiernej eksploatacji, wyczerpaniu lub zniszczeniu” żywych zasobów morza)⁴². Najświeższe dane

³⁹ Idzie tu o korzystanie z morza w ścisłym tego słowa znaczeniu. Eksploatacja zasobów szelfu kontynentalnego jest bowiem korzystaniem z dna morskiego nie zaś z samego morza.

⁴⁰ Document A/CONF. 13/L. 52.

⁴¹ A. E. Gotlieb, *The Canadian Contribution to the Concept of Fishing Zone in International Law*, *The Canadian Yearbook of International Law* 1964, s. 71.

⁴² Proclamation Regarding Fishing in Adjacent Seas, 1957, Supplement to Laws and Regulations on the Regime of the High Seas (Volumes I and II) and Laws Concerning the Nationality of Ships, New York 1959, s. 25.

w tym względzie (według stanu na dzień 1 lipca 1966) zawiera tabela sporządzona przez amerykański Departament Stanu⁴³. Wynika z niej, że stosunek liczbowy państw ograniczających swą jurysdykcję w zakresie rybołówstwa do pasa 12-milowego i państw roszczących sobie posiadanie tego prawa w pasie szerszym wynosi 74 do 17, (co do 8 państw brak danych). Uwzględnivszy państwa nie wymienione w tabeli (ChRL, DRW, KRLD, NRD)⁴⁴ stosunek ten wzrośnie odpowiednio na 78 do 17. Można przy tym przyjąć, że znacznie łatwiej będzie kilkunastu państwom wyrazić zgodę na akceptację maksimum uznawanego przez kilkadziesiąt niż odwrotnie, zwłaszcza że nawet wśród tych kilkunastu państw można zaobserwować znaczne rozbieżności co do szerokości pasa, w którym roszczą sobie prawo wyłączności poławiania czy też tylko ochrony żywych zasobów morza.

Przedstawione wyżej argumenty uzasadniają wniosek, że jedynym maksimum szerokości stref rybołwvzych może być 12 mil. Dlaczego jednak, mimo że 12-milowe maksimum nie stanowi jeszcze normy prawa morza wszelkie przekraczające je roszczenia uznać należy za sprzeczne z tym prawem?

Wydaje się, że podstaw tej sprzeczności poszukiwać należy w zasadzie wolności mórz. Zarówno bowiem obrady i wyniki konferencji genewskich, jak praktyka większości państw dowodzi, że rozciągnięcie granic wyłączności korzystania z morza poza 12 mil czy to dla ochrony wszystkich interesów państwa, czy też tylko interesów rybołwvzych, zostanie uznane przez prawie wszystkie państwa za naruszenie zasady wolności mórz. Idąc dalej można a contrario założyć, że 12-milowe maksimum dla stref rybołwvzych czy nawet morza terytorialnego nie sprzeciwiałoby się prawu morza w obecnym stadium jego rozwoju i to nie tylko dlatego, że nie istnieje w nim wyraźny zakaz przyjęcia takiego maksimum, ale także dlatego, że rozwiązanie to można pogodzić z generalną zasadą wolności mórz⁴⁵. Nasunąć się tu mogą natomiast pewne wątpliwości natury teoretycznej. Prawo morza uznaje bowiem dotychczas tylko jedną formę zabezpieczenia interesów państwa na wodach przybrzeżnych, a mianowicie rozciągnięcie morza terytorialnego. Czy wobec tego należy uważać ustanowienie strefy rybołwvczej za równoznaczne z rozszerzeniem morza terytorialnego? Czy wręcz przeciwnie uznać, że „jest prawniczo niekonieczne i dyplomatycznie nieroztropne podkreślać charakter tych roszczeń” (do stref rybołwvzych) „jako »tery-

⁴³ Breadth of fishery jurisdiction claimed by coastal Nations, ILM 1966, nr 4, s. 618.

⁴⁴ Dane dotyczące tych państw (wg stanu na 31 XII 1964 r.) podaje J. Łopuski, *Prawo morskie dla oficerów marynarki handlowej i rybołówstwa*, Gdynia 1965, s. 24—26.

⁴⁵ W literaturze spotykać się można jednak niekiedy z poglądem, że państwo może ustalać szerokość strefy rybołwvczej w zależności od swych potrzeb, po-

tonalnych»⁴⁶? Przyjmując ten drugi pogląd należy stwierdzić, że przysługująca każdemu państwu na morzu otwartym wolność rybołówstwa stanowczo wyklucza możliwość uznania stref rybołówczych za pasy otwartego morza. Stąd też uznanie stref rybołówczych równałoby się wprowadzeniu do tradycyjnego podziału morza na morze terytorialne i morze otwarte nowej, dotychczas nie znanej prawu morza kategorii wód. Byłaby to kategoria pośrednia między morzem terytorialnym a otwartym, ponieważ z jednej strony państwo nie wykonuje w strefie rybołówczej wszystkich swych uprawnień, z drugiej natomiast nie ma tam zastosowania zasada wolności rybołówstwa. Czy jednak wprowadzenie tej nowej kategorii wód nie stanowiłoby poważnego zagrożenia dla fundamentalnej zasady prawa morza — wolności mórz? Czy ponadto nie doprowadziłoby ono, przez uznanie wyłącznych praw państwa poza morzem terytorialnym do kryzysu samego pojęcia morza terytorialnego? Obawy te potwierdza też pogląd zwolennika takiego rozwiązania Alberta Boyer. W artykule swym poświęconym Europejskiej Konwencji Rybołówczej stwierdza on „Konwencja ta wskazuje na [...] schyłek (le declin) pojęcia wód terytorialnych”, przy czym „niedostateczność pojęcia wód terytorialnych prowadzi praktycznie do naruszenia zasady wolności morza otwartego”⁴⁷. Wydaje się więc, że wprowadzenie nowej, trzeciej kategorii wód morza stanowiłoby nie tyle, jak to sugeruje Johnston, „intelektualne zwycięstwo »funkcjonalizmu« nad »legalizmem« ofiarujące nadzieję na bardziej realistyczne i racjonalne prawo morza”⁴⁸, ile „zwycięstwo” nad dotychczasowym prawem morza i powrót do czasów przedgrocjuszowskich.

Nie jest jednak wykluczone przyjęcie innego rozwiązania. Założyć można, że „każda decyzja, na mocy której państwo pretenduje do wykonywania monopolu połowów stanowi istotnie rozszerzenie morza terytorialnego”⁴⁹. Pogląd ten wydaje się tym ważniejszy, że wypowiedział go J. Y. Morin, profesor uniwersytetu w Montrealu, uczonego państwa, które wprowadziło strefę rybołówczą, i to właśnie w związku z ustanowieniem tej strefy (Kanada wprowadziła strefę rybołówczą 23 VII 1964 r.). Ponadto zauważyć należy, że wykonywanie wyłącznego prawa połowów było częstokroć brane za podstawę odróżnienia morza teryto-

nieważ „jest tym mniejszy powód do domagania się jednolitych granic rybołówstwa niż morza terytorialnego” (Douglas M. Johnston, op. cit., s. 448). Łatwo wyobrazić sobie spory między państwami, jakie wynikałyby z takiej dowolności. Cytowany autor jest przy tym niekonsekwentny, twierdzi bowiem jednocześnie, że „Najbardziejzie możliwa do przyjęcia granica [...] leży w strefie od sześciu do dwunastu mil” ibid., s. 445.

⁴⁶ Ibid., s. 448.

⁴⁷ A. Boyer, *La notion d'eaux territoriales et la Convention de Londres du 9 mars 1964*, RGDIP 1965, nr 4, s. 1069—1070.

⁴⁸ D. M. Johnston, op. cit., s. 448.

⁴⁹ J. Y. Morin, op. cit., s. 88.

rialnego od morza otwartego. Potwierdza to w szczególności wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w anglo-norweskim sporze w sprawie rybołówstwa. Trybunał stwierdził mianowicie, że chociaż norweski dekret „odnosi się do norweskiej strefy rybołówczej i nie wspomina wyraźnie o morzu terytorialnym, nie może być żadnych wątpliwości, że strefa, której granice ustala ów dekret, jest niczym innym niż obszarem morza, który Norwegia uważa za swe morze terytorialne”⁵⁰.

Z drugiej strony, wobec odróżnienia morza terytorialnego i strefy rybołówczej przez konferencje genewskie i ustawodawstwo niektórych państw, spotkać się można z poglądem, że „nie jest obecnie możliwe przyjęcie wyłączności rybołówstwa jako decydującego kryterium odróżniającego morze terytorialne od innych stref morza przybrzeżnego, w których państwo nadbrzeżne ma tylko ograniczone uprawnienia” i że „trzeba zawsze brać pod uwagę całokształt uprawnień państwa nadbrzeżnego i sposób ich formułowania aby zdecydować czy chodzi o morze terytorialne danego kraju”⁵¹. Jak więc widać zasadnicza trudność w uznaniu strefy rybołówczej za część morza terytorialnego sprowadza się do kwestii wykonywania suwerenności państwa w granicach tego morza.

W strefie rybołówczej, jak to wynika z samej jej nazwy, państwo nadbrzeżne nie ma zamiaru wykonywać wszystkich uprawnień wynikających z posiadania suwerenności. Zastrzeżenie sobie przez to państwo skutecznego erga omnes prawa wyłączności połowów nie wydaje się jednak możliwe w obecnym stanie prawa morza, bez rozciągnięcia zwierzchnictwa na strefę rybołówczą. Państwo może natomiast zrezygnować z wykonywania niektórych uprawnień na podlegającym jego zwierzchnictwu obszarze, ponieważ z faktu posiadania suwerenności wynika również prawo dobrowolnego ograniczenia się w jej wykonywaniu. Teoretycznie można by więc uznać strefę rybołówczą za część morza terytorialnego, w której państwo nadbrzeżne samo ograniczyło wykonywanie swych praw suwerennych do wyłączności połowów⁵². Takie określenie charakteru prawnego strefy rybołówczej, jak się zdaje, spotkałoby się z przychylnym przyjęciem ze strony państw będących

⁵⁰ International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, Fisheries Case (United Kingdom v. Norway), Judgment of December 18 th, 1951, s. 125.

⁵¹ W. Góralczyk, *Szerokość morza terytorialnego i jego delimitacja*, Warszawa 1964, s. 26—27.

⁵² Przyjmując pogląd odmienny należałoby uważać, że np. Maroko nie posiadało ani też nie posiada obecnie morza terytorialnego, a wyłącznie strefę rybołówczą. Państwo to określa bowiem już nawet nie część, a całe swe morze terytorialne tylko „au point de vue de la pêche”, zob. Laws and Regulations, op. cit., s. 528—529 oraz RGDIP, Chronique, 1963, nr 1, s. 181—182,

zwolennikami 12-milowego morza terytorialnego. Istnieje natomiast pewna obawa, że państwa opowiadające się za węższym morzem terytorialnym będą wolały uważać strefę rybołówczą za nową kategorię wód morza. W razie bowiem uznania strefy rybołówczej za część morza terytorialnego państwa te nie mogłyby kwestionować prawa państwa nadbrzeżnego do rozciągnięcia z czasem wszystkich swych uprawnień również na tę część morza, w której dotychczas rezerwowało sobie ono wyłączne prawo połowów. Stąd też, zważywszy że zastrzeżenie wyłącznych praw rybołówczych implikuje wykonywanie zwierzchnictwa, państwa, o których mowa, będą raczej skłonne uznać, że nie opiera się ono na konstrukcji dobrowolnego ograniczenia, lecz np. analogii z ograniczonymi uprawnieniami zwierzchnimi w zakresie eksploatacji dna morskiego⁵³. Tu jednakże wyłania się nowa trudność. Każdy bowiem pogląd dopuszczający posiadanie praw wyłącznych w strefach ustanowionych na wodach leżących poza granicami morza terytorialnego sprowadzałby się do uznania, iż „morze terytorialne nie stanowi więcej niż tylko strefę między tymi wszystkimi istniejącymi”⁵⁴ i w konsekwencji byłyby nie do przyjęcia dla państw opowiadających się za 12-milowym morzem terytorialnym.

Jak widać żadna z przedstawionych tu koncepcji prawnomiędzynarodowych stref rybołówczych nie zadowoli wszystkich państw. Strefy rybołówcze są jednak faktem, który znalazł już swe odbicie nie tylko w jednostronnych aktach państw, ale i w umowach dwustronnych i wielostronnej (EKR). Są więc one już uznaną instytucją prawa międzynarodowego, przynajmniej w skali regionalnej. Nie ma też wątpliwości, że koncepcja stref rybołówczych stanowi pozytywny element w rozwoju prawa morza. Przyczynia się ona bowiem do ujednoczenia granic rybołówstwa w 12-milowym pasie wód przybrzeżnych, co w konsekwencji wpłynąć może pośrednio na przezwycięzenie największej trudności w prawie morza — określenie maksymalnej szerokości morza terytorialnego.

ZONES DE PÊCHE

Resumé

Deux principes essentiels ont concouru à former le concept de zones de pêche: l'absence d'une norme qui définirait la largeur de la mer territoriale ainsi que les intérêts des États qui se déclarent pour une mer territoriale plus restreinte que 12 milles de largeur. Aux Conférences de Genève sur le Droit de la mer (1958

⁵³ Artykuł 2 pkt 1 konwencji w sprawie szelfu kontynentalnego „Państwo nadbrzeżne wykonuje nad szelfem swe prawa suwerenne w celu badania i eksploatawania jego zasobów naturalnych”. Document A/CONF. 13/L. 55.

⁵⁴ A. Boyer, op cit., s. 1069.

et 1960), ces États proposèrent la formation d'une zone de pêche de 12 milles, dans l'intention d'obtenir l'approbation d'une mer territoriale plus restreinte. Malgré qu'aux Conférences de Genève on n'arriva pas à s'entendre dans la question de l'étendue de la mer territoriale, et qu'on rejeta automatiquement les propositions concernant les zones de pêche de nombreux États qui tenaient à la conception d'une mer territoriale restreinte, établirent des zones de pêche de 12 milles. Ces zones furent également approuvées par d'autres États, entre autres par ceux qui possédaient des mers territoriales de 12 milles, car une approbation de ce genre n'exige pas l'acceptation de la largeur de la mer territoriale possédée par l'État donné-comme maximale. Par contre au point actuel de l'évolution du droit de la mer les prétentions dépassant un maximum de 12 milles, devraient être-malgré le manque de norme expresse concernant la largeur de la mer territoriale — avec ou sans de zone de pêche — regardées comme une infraction du principe général de la liberté des mers.

De sérieuses difficultés sont associées à la définition du caractère législatif des eaux maritimes situées dans les limites des zones de pêche. Ces eaux ne peuvent être regardées comme hautes mers, et la conception qui traiterait ces eaux comme une partie de la mer territoriale, où l'État aurait limité ses droits souverains à une pêche exclusive, ne pourrait être acceptée par les États qui sont les partisans d'une mer territoriale restreinte. Quant à l'introduction d'une nouvelle — inconnue jusqu'ici — catégorie d'eaux maritimes, elle obligerait non seulement à une révision du principe de la liberté des mers, mais également encore à la révision du concept de mer territoriale. Il semblerait, qu'il n'est pas possible en ce moment de formuler une conception de droit international d'un genre qui, en ce qui concerne la zone de pêche serait et état de satisfaire tous les États, malgré qu'elle soit déjà, en tout cas à une échelle régionale, une institution du droit de la mer moderne. La zone de pêche peut également avoir une influence indirecte sur le problème de l'aplanissement de la grande difficulté rencontrée dans le droit de la mer — la définition de la largeur de la mer territoriale.