

ALFONS KLAFKOWSKI

KOEGZYSTENCJA POLITYCZNA I PRAWNA NA MORZU BAŁTYCKIM

(Refleksje na temat programu
„Bałtyk morzem pokoju”)

W zespole zagadnień zawartych w specjalnym numerze „Przeglądu Zachodniego”, poświęconego problematyce morskiej, nie powinno zabraknąć artykułu z zakresu prawa międzynarodowego publicznego. Sprecyzowanie takiego artykułu nie należy jednak do rzeczy łatwych, gdyż z punktu widzenia prawnego problematyka Morza Bałtyckiego nie jest łatwa do kompleksowego ujęcia. Nie uczynili tego dotąd specjaliści z zakresu prawa morskiego, tym trudniej uczynić to specjalście z zakresu prawa międzynarodowego publicznego, pracującego w dziedzinach raczej odległych od prawa morskiego.

Jest jednak pewien aspekt, który upoważnia niespecjalistę prawa morskiego do snucia rozważań w zespole zagadnień morskich, zgrupowanych w niniejszym numerze „Przeglądu Zachodniego”. Jest to aspekt granicy państwa polskiego.

Cechą charakterystyczną granicy morskiej państwa jest to, że oddziela ona terytorium podlegające władzy państwa przybrzeżnego od obszaru, który nie podlega żadnemu zwierzchnictwu suwerennego państwa, od obszaru wolnego morza. To stanowi podstawę do wydzielenia granicy morskiej w opisie prawnym granic każdego państwa.

Jak się przedstawia to zagadnienie w Polsce?

W r. 1938 długość granic lądowych Polski wynosiła 5.389 km. W r. 1957 długość granic lądowych Polski wynosiła 2.951 km. W 1938 r. Polska posiadała linię brzegu morskiego długości 140 km. W 1957 r. długość linii brzegu morskiego Polski wynosiła 581 km. W r. 1938 granica morska Polski stanowiła 2,5% całości granic. W r. 1957 granica morska Polski stanowiła 14,4% całości granic państwa polskiego.

Problem granicy morskiej Polski uregulowany jest, z punktu widzenia prawa państwowego, dekretem o ochronie granic państwowych z kwietnia 1956 r. W ramach niniejszych refleksji można stwierdzić, że granica morska Polski jest to, że tak powiem, „najbardziej wolna” granica naszego państwa. Jest ona „najbardziej wolna” w tym sensie,

że bez większych formalności stanowi bezpośrednie wyjście Polski do słownie na cały świat. Jedyną podstawę działania w zakresie tego wyjścia na świat przez granicę morską stanowi zagadnienie współzycia i współdziałania z innymi państwami, w pierwszym rzędzie morskimi, sąsiadującymi z Polską przez morze, oraz dalej położonymi, a w dalszym rzędzie pozycja międzynarodowa Polski.

Słowem, zagadnienie morskiej granicy państwa jest najbardziej typowym zagadnieniem międzynarodowym, którego podstawę stanowi problematyka koegzystencji politycznej i prawnej państw w całym świecie.

I

Refleksje na temat programu hasła „Bałtyk morzem pokoju” są z konieczności ogólnikowe. Hasło samo zostało sformułowane niedawno i nie jest ono tak precyzyjne, by można już analizować naukowo wszystkie jego składniki. Hasło „Bałtyk morzem pokoju” posiada liczne i różnorodne aspekty. Niniejsze uwagi zatrzymują się w ramach aspektu morskiej granicy Polski i sąsiedztwa Polski przez morze z innymi państwami, zarówno morskimi jak i lądowymi. Niniejsze refleksje zatrzymują się zatem w problematyce pokojowej koegzystencji państw głównie rejonu bałtyckiego.

W naszej publicystyce i w przemówieniach politycznych operuje się często zwrotem, że Bałtyk stanowi „Mare nostrum”. Czy to sformułowanie posiada naukowo opracowane podstawy? Jaka jest historyczna rola Bałtyku jako „Mare nostrum”? Czy z punktu widzenia historycznego rola Morza Bałtyckiego jako „Mare nostrum” została już należycie opracowana? Jaka to jest praca? bo przeważnie znamy i korzystamy z prac niemieckich, i to pochodzących głównie ze szkoły geopolitycznej Haushofera.

Nie umiem na te pytania odpowiedzieć, niech to uczynią historycy. W zakresie polskiej nauki prawa międzynarodowego publicznego stwierdzić mogę istnienie kilku cennych, gruntownie naukowo opracowanych przyczynków — względnie zapowiedzi takich przyczynków — do roli Morza Bałtyckiego jako „Mare nostrum”. Polska doktryna prawa międzynarodowego czeka na opracowanie. Przystąpił do tej olbrzymiej i nowatorskiej dziedziny badań dr Ludwik Ehrlich, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego publikacje zajmują dotąd samotne miejsce w tym dziale nauki prawa międzynarodowego w Polsce. A przecież w jednym ze swych cennych szkiców, opublikowanym w 1949 r. pt. „Prawo narodów i zagadnienia międzynarodowe w piśmiennictwie polskim od XV do XVIII wieku”, prof. Ludwik Ehrlich, zestawiając prace Stanisława

ze Skarbimierza i Pawła Włodkowica, doszedł do rewelacyjnych wyników badań naukowych. Stwierdził on bowiem, że polska doktryna prawa międzynarodowego publicznego wyprzedziła przeszło o sto lat powszechną doktrynę tego przedmiotu, wiązaną z autorami światowej dzisiaj sławy. Można sobie wyobrazić, do jakich rezultatów doszłyby badania prof. Ludwika Ehrlicha w dziedzinie prawa morskiego polskiego, gdyby istniały należyte warunki takich badań w Polsce.

Można tutaj wskazać również na cenne przyczynki z dziedziny prawa morskiego publikowane przez dra Remigiusza Bierzanek, profesora Uniwersytetu Łódzkiego. W jednym z tych przyczynków, opublikowanym w r. 1952 pt. „Wolność mórz w świetle korespondencji dyplomatycznej Zygmunta Augusta, prof. Remigiusz Bierzanek pisze:

„... Jest rzeczą godną podkreślenia, że zasada wolności mórz na kilkadziesiąt lat przed ogłoszeniem przez Grocjusza „Mare liberum“, a na kilkanaście lat przed odpowiedzią królowej Elżbiety na protest ambasadora hiszpańskiego — znajdowała zwolenników w Polsce, a co więcej — była przez pewien, krótki co prawda okres, wytyczną polityki państwa polskiego. Ukazanie udziału naszej myśli postępowej w procesie formowania się zasady wolności mórz wydaje się tym bardziej wskazane, że burżuazyjna nauka zachodnioeuropejska wykazuje skłonność do systematycznego pomijania osiągnięć, które nie są dziełem społeczeństw zachodnich...”

W dalszych swoich uwagach prof. Remigiusz Bierzanek podkreśla, że prekursorski charakter poglądów prawnopolitycznych Zygmunta Augusta w zakresie zagadnień morskich nie jest zjawiskiem przypadkowym. Jest ono związane ściśle z położeniem Polski nad Morzem Bałtyckim.

Od czasu publikacji tych dwóch przykładowo wymienionych prac panuje na tym odcinku w Polsce niemal całkowite milczenie. Wydaje się, że obecnie istnieje jedyna w swoim rodzaju okazja, by od takich cennych, ważnych, doniosłych publikacji przyczynkarskich przejść do zwartej pracy naukowej o charakterze monograficznym. Okazją tą jest wielki program badań naukowych związanych z Tysiącleciem państwa polskiego. Jeżeli w tym programie nie zmieszczą się badania nad rolą Polski, nad doktryną polską, związaną z Morzem Bałtyckim — to następna taka okazja zdarzy się zapewne dopiero pod koniec drugiego Tysiąclecia państwa polskiego.

Wartość tej okazji jest tym większa, że w obecnym układzie stosunków międzynarodowych możliwa jest szeroka współpraca naukowa innych państw — wszystkich państw zainteresowanych realizacją hasła „Bałtyk morzem pokoju”. Ten zespół państw głosi i realizuje na codzień zasadę pokojowego współistnienia państw o różnych ustrojach i różnych programach społecznych, gospodarczych i politycznych. Jest to bowiem

zespół państw, które już doszły do wniosku, że podstawą koegzystencji w obecnym świecie jest pokój i walka o utrzymanie tego pokoju. Są to państwa, które pragną uchylić i wyeliminować ze stosunków międzynarodowych skutki podziału świata na dwa wielkie obozy.

Mimo poważnych trudności w stosunkach międzynarodowych ten zespół państw ożywia swoją działalność i wytrwale dąży do rozbudowy stosunków pokojowych w całym świecie poprzez stwarzanie realnych warunków pokojowych w poszczególnych regionach geograficzno-politycznych. Warto przypomnieć, że pod koniec 1958 r. podczas podróży politycznej ministra Adama Rapackiego do Norwegii padły z jego ust w publicznym referacie wygłoszonym w Oslo takie zdania:

„...Słyszymy ciągle jeszcze wątpliwości, czy małe państwa, takie jak np. Polska i Norwegia, mogą rzeczywiście odegrać jakąś rolę w wysiłkach na rzecz odprężenia w sytuacji międzynarodowej. Tymczasem na przekór tym wątpliwościom obserwujemy wzrastającą w tej dziedzinie aktywność i inicjatywę państw mniejszych np. właśnie Norwegii i Polski. Rola tych państw nie ogranicza się tylko do wysuwania propozycji. Główną usługą, jaką mogą one oddać sprawie trwałego pokoju, jest rozwijanie przez nie w praktyce pokojowej konstruktywnej koegzystencji. Mogą one w tym celu, nie naruszając swych sojuszków i wynikających z nich zobowiązań, wykorzystywać swe kontakty gospodarcze, tradycje i więzy kulturalne, wszystko, co może je łączyć z innymi krajami...”

II

Hasło „Bałtyk morzem pokoju” zawiera liczne i bardzo interesujące elementy koegzystencji politycznej.

Program „Bałtyk morzem pokoju” wyprzedza znany w całym świecie plan Rapackiego i chyba jest podstawowym punktem wyjścia tego planu. Analizując bowiem dokumentację stosunków międzynarodowych Polski stwierdzić możemy, że po raz pierwszy w takiej formie program „Bałtyk morzem pokoju” znalazł się we wspólnej deklaracji rządów Polski i Niemieckiej Republiki Demokratycznej z dnia 20 czerwca 1957 r. w następujących zdaniach:

„Rządy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Niemieckiej Republiki Demokratycznej reprezentują zgodny pogląd, że w interesie pokojowego rozwoju narodów europejskich Bałtyk powinien być morzem pokoju. Oba rządy będą przeto dążyć do porozumienia z państwami leżącymi nad Morzem Bałtyckim i będą przedsięwzięły wysiłki, które służyłyby osiągnięciu tego celu...”

Ta myśl spotkała się z głośnym odzewem. Odezwały się wszystkie państwa leżące nad Morzem Bałtyckim. Odezwały się również państwa nie graniczące z Morzem Bałtyckim. Hasło „Bałtyk morzem pokoju” —

pojęte zostało przez szereg mniejszych państw jako koncepcja stworzenia środkowoeuropejskiego obszaru ograniczonych zbrojeń. W ten sposób program ten stał się prekursorem planu Rapackiego. W ten sposób hasło „Bałtyk morzem pokoju” jest programem nie tylko regionu bałtyckiego, lecz jest również zadaniem, którego realizacja może w poważny sposób wpłynąć na utrwalenie pokoju w całym świecie. Trzeba podkreślić, że do tej pory sprecyzowana została myśl politycznego zbliżenia państw zainteresowanych realizacją hasła „Bałtyk morzem pokoju”. Nie sprecyzowano dotąd żadnych planów organizacyjnych, nie został ustalony żaden model organizacyjny, którego celem byłaby realizacja tego hasła. Podobny projekt utworzenia „wspólnoty śródziemnomorskiej” w granicach zachodniej części Morza Śródziemnego wysunęła w połowie 1958 r. Francja. I ten plan francuski ma wszystkie cechy ogólnej koncepcji politycznej, pozbawionej do dziś charakteru planowania organizacyjnego. Istnieją więc w klimacie stosunków międzynarodowych doby współczesnej jakieś naturalne podstawy do wyłaniania się takich koncepcji regionalnych.

Jeżeli chodzi o elementy koegzystencji politycznej w ramach programu „Bałtyk morzem pokoju”, to na szczególne podkreślenie zasługuje region bałtycki jako jeden z regionów tak modnych dzisiaj „rozrzedzonych zbrojeń”. Realizacja bowiem tego hasła stanowiłaby pierwsze stadium większego planu rozbrojenia w Europie. Po jednostronnych decyzjach państw Układu Warszawskiego dotyczących bądź ograniczenia sił zbrojnych lub zbrojeń, bądź też wycofania wojsk z obcych terytoriów — rozbrojenie regionu bałtyckiego mogłoby się stać realnym wkładem w rozbrojenie całego świata.

W tym sensie można rozumieć akcję dyplomatyczną rządu ZSRR skierowaną przede wszystkim do kilku państw bałtyckich, związanych z systemem NATO. W radzieckich notach dyplomatycznych podkreślano szczególnie mocno, że instalowanie obcych baz wojskowych w regionie Morza Bałtyckiego narusza równowagę polityczną i międzynarodową tego regionu. Również zbrojenia morskie Niemieckiej Republiki Federalnej na Bałtyku są dla nas przedmiotem obserwacji z tego punktu widzenia. To samo dotyczy jednej z większych inicjatyw międzynarodowych — a mianowicie zwołanej pod koniec 1958 r. konferencji ekspertów w sprawie zbadania ewentualnych środków, które mogą być pomocne w zapobieganiu niespodziewanemu atakowi. Prace tej konferencji jeszcze trwają — państwa regionu bałtyckiego stoją jeszcze w akcji dyplomatycznej na tym odcinku.

Plan Rapackiego zyskuje sobie powszechne uznanie i coraz powszechniejsze zrozumienie. Jest to jeden z niewielu planów politycznych, międzynarodowych, których wartość rośnie, a nie maleje w toku publicznej dyskusji. Jest to tym bardziej znamienne, że cały plan Rapackiego — jak obliczył pewien dziennikarz — składa się zaledwie z 56 słów i 352 liter, nie licząc kropek i przecinków. Program „Bałtyk morzem pokoju” jest programem brzemienym w treść międzynarodową, a zawierającym jeszcze mniejszą ilość słów. Bez przesady stwierdzić można, że pod tym względem jest programem rekordowym w stosunkach międzynarodowych.

III

Hasło „Bałtyk morzem pokoju” zawiera liczne i zasadnicze elementy koegzystencji prawnej państw.

Z naszego historycznego sformułowania, że Bałtyk stanowi „Mare nostrum”, nie należy wysnuwać zbyt daleko idących wniosków. Minęły już czasy, kiedy można było zadawać pytanie — czyje morze? Dzisiaj żyjemy w czasach i stosunkach międzynarodowych, kiedy zagadnienie należy stawiać inaczej — należy zadawać obecnie pytanie: jakie morze?

W czasach, gdy zapytywano — czyje morze? — morze stanowiło głównie drogę, szlak komunikacyjny. Współczesne pojęcie morza wolnego zawiera aż cztery bardzo istotne składniki, a mianowicie: wolność żeglugi, wolność eksploatacji bogactw morskich, wolność przelotu nad morzem otwartym i w końcu wolność zakładania kabli podmorskich. Każdy składnik wolności mórz jest obecnie regulowany przez prawo międzynarodowe publiczne, powszechnie obowiązujące. Mogą być to normy prawa zwyczajowego, mogą to być umowy międzynarodowe bądź regionalne, bądź powszechnie obowiązujące. Należy tutaj dodać, że morskie prawo publiczne jest w znacznej mierze jeszcze prawem zwyczajowym.

I znowu trzeba wrócić do punktu wyjścia. Skoro określiliśmy Bałtyk jako „Mare nostrum”, to jaki udział miała Polska w kształtowaniu prawa obowiązującego na tym morzu? Jeżeli to były normy prawa zwyczajowego, które narastały powoli, zanim się wykształciły ostatecznie w normy prawne, to co wносиła Polska w procesie kształtowania się tego prawa zwyczajowego? Co wносиła Polska poprzez swoje przepisy prawne, co wносиła polska doktryna prawa międzynarodowego? Czy w ogóle coś wniosła? Nikt za nas nie odpowie na powyższe pytania, jeżeli my sami nie opracujemy udokumentowanych odpowiedzi. A nie mogą to już być odpowiedzi ogólnikowe, jeno prace poparte materiałami źródłowymi.

¹⁹ Przegląd Zachodni

IV

Równolegle starannej obserwacji wymaga obecny udział Polski zarówno w tworzeniu norm prawa morskiego publicznego, jak i w wykonywaniu tych norm.

Polska zawiera liczne umowy dwustronne z państwami, z którymi sąsiaduje na Morzu Bałtyckim. Brak urzędowego organu państwowego, który by publikował wyłącznie umowy międzynarodowe Polski — utrudnia orientację. Nie brak głosów już opublikowanych — że nie wszystkie umowy międzynarodowe Polski zostają przekazywane do jedyne go organu publikacyjnego, jakim jest „Dziennik Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. A trzeba dodać, że te umowy międzynarodowe, które są publikowane, ukazują się w tym organie niejednokrotnie z opóźnieniem kilkuletnim. Dopóki nie zostanie należycie rozwiązane zagadnienie publikacji umów międzynarodowych Polski, dopóty praca naukowa w dziedzinie morskiego prawa publicznego nie będzie należała do rzeczy łatwych. Przykładowo można przytoczyć sprawę budowy telefoniczno-telegraficznego kabla podmorskiego Polska—Dania, o którym docierają do nas wiadomości jedynie ze streszczeń zawartych w komunikatach prasowych. Znaczna część tej wielkiej inwestycji morskiej — łączna długość kabla wynosi około 120 km — ma być zakończona w początkach 1960 r. Do tej pory nie znane są bliższe szczegóły umowy, regulującej to doniosłe zagadnienie komunikacyjne, związane z Morzem Bałtyckim.

Niemniejsze trudności zachodzą w dziedzinie problematyki powszechnego prawa międzynarodowego, w zakresie morskich zagadnień naszego państwa. Warto przytoczyć i z tej dziedziny kilka przykładów.

W okresie 24 lutego — 27 kwietnia 1958 r. obradowała w Genewie konferencja prawa morskiego Narodów Zjednoczonych. W obradach tej konferencji brało udział około 600 delegatów reprezentujących 87 państw. Brała w tej konferencji udział również delegacja polska, która pracowała we wszystkich komisjach, a nadto dysponowała miejscem jednego z wiceprzewodniczących tej konferencji. Przedmiotem konferencji była problematyka prawa morskiego w takim zakresie, w jakim jest ona przedmiotem badań i prac kodyfikacyjnych Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ. W wyniku prac tej konferencji przyjęte zostały projekty umów międzynarodowych, które — według końcowego komunikatu — dotyczyły następujących zagadnień:

- 1) zasady wolności żeglugi na morzu otwartym;
- 2) prawa „nieszkodliwego przepływu” statków handlowych przez wody terytorialne oraz cieśniny morskie;

- 3) bandery państwowej statków handlowych;
- 4) ochrony rybołówstwa i zasobów biologicznych morza otwartego;
- 5) prawa państwa do eksploatacji bogactw naturalnych tzw. szelfu kontynentalnego czyli pewnej części dna morskiego, przylegającego do granicy wód terytorialnych i przyległych danego państwa);
- 6) prawa dostępu do morza państw śródlądowych.

Każde z tych zagadnień żywo interesuje Polskę, państwo morskie, dysponujące wielkimi portami i rosnącą flotą. Publikacja tych materiałów interesuje szerokie rzesze społeczeństwa polskiego. Niestety, od czasu zamknięcia prac konferencji morskiej w Genewie mija półtora roku, a te materiały są niedostępne w Polsce. Nie opublikowano ani protokołów z tej konferencji, ani obszerniejszych sprawozdań delegacji polskiej, ani tekstów projektów konwencji morskich tam uzgodnionych — słowem nic, oprócz pewnej liczby bardzo płytkich i krótkich artykułów. Zdaje się, że nie przynosi nam chluby taki dorobek naukowy w zakresie współczesnych zagadnień prawa morskiego publicznego.

Sprawa jest tym pilniejsza, że pod koniec 1958 r. Polska przystąpiła do dwóch konwencji, opracowanych przez konferencję prawa morskiego w Genewie, a mianowicie do konwencji dotyczącej morza otwartego oraz do konwencji dotyczącej tzw. szelfu kontynentalnego. Polska przystąpiła do obu konwencji z pewnymi zastrzeżeniami — tym potrzebniejsza jest więc szczegółowa dokumentacja do powyższych zagadnień.

Nie trzeba tutaj dowodzić wielkiej wartości środków prawnych w zakresie ustalania zasad prawnej koegzystencji państw w regionie Morza Bałtyckiego. Potrzebna jest wszakże bardzo gruntowna i zasadnicza popularyzacja tych środków prawnych, jeżeli program morski i wychowania morskiego naszego społeczeństwa nie ma pozostać programem papierowym.

V

Te ogólne refleksje na temat koegzystencji politycznej i prawnej na Morzu Bałtyckim nasuwają szereg konkretnych wniosków. Niektóre wnioski dotyczą praktycznych możliwości sprecyzowania i rozwijania planu badań naukowych. Inne wnioski dotyczą możliwości dotarcia do źródeł morskiego prawa publicznego interesującego Polskę — do źródeł zarówno współczesnych, jak i historycznych. Inne wreszcie wnioski dotyczą podjęcia szerokiej akcji popularyzowania tej problematyki, która sprawi, że hasło „Bałtyk morzem pokoju” — stanie się dobrze rozumianą i przyswojoną własnością całego narodu polskiego. Wszystkie te wnioski na pewno zasługują na uwagę i szybką realizację.