



Andrzej Makowski

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

PROBLEM NEUTRALNOŚCI WE WSPÓŁCZESNYCH KONFLIKTACH ZBROJNYCH NA MORZU

Wprowadzenie

Podczas konfliktu zbrojnego na morzu (wojny) interesy państw neutralnych i wojujących są sprzeczne ze sobą. Państwa neutralne dążą do pełnej swobody handlu morskiego, państwa wojujące do jego ograniczenia. Morska neutralność wojenna oznacza powstrzymywanie się państwa od udziału w konflikcie zbrojnym na morzu, a podstawowym jego obowiązkiem jest jednakowe traktowanie stron wojujących¹. Państwo neutralne nie może udzielać żadnej ze stron wojujących pomocy w okrętach wojennych, transportowcach, ludziach, uzbrojeniu, amunicji i sprzęcie wojennym², ponadto jest zobowiązane do przeciwdziałania (z użyciem siły), gdyby strony wojujące próbowały prowadzić na jego morzu terytorialnym jakiegokolwiek działania wojenne. Nie ma również prawa zezwalać, by na jego terytorium (w portach) strony wojujące zakładały bazy przeznaczone do działań wojennych, ustanawiały sądy przyzowe (kaperskie), a także dokonywały werbunku do swoich sił zbrojnych. Neutralność państwa nie jest naruszona przez zwykłe przejście okrętów wojennych i statków zabranych jako łup przez jego morze terytorialne. Może ono zezwolić okrętom stron wojujących na korzystanie z portów (prawo azylu morskiego)³, a także z usług pilotów.

¹ Państwa, które nie uczestniczą w wojnie, nie zawsze są skłonne do ścisłego przestrzegania zasad neutralności, a zwłaszcza zasady równego traktowania stron. W języku politycznym nazywano tego rodzaju sytuację „życzliwą neutralnością” („neutralnością kwalifikowaną”), a ich przykładem jest ustawa *Lend – Lease Act* (przed przystąpieniem USA do wojny) czy zachowanie Hiszpanii i Turcji, nieuczestniczących w II wojnie światowej. Sytuacja powyższa wynika z doktryny *non belligerency*, która znalazła swój wyraz prawny w konwencjach genewskich z 1949 r. Zob. R. Bierzanek, *Wojna a prawo międzynarodowe*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1982, s. 315–318.

² Nie ma jednak obowiązku przeszkadzać w wywozie lub transporcie na rzecz jednej lub drugiej strony wojującej broni, amunicji i sprzętu wojennego (art. 7 XIII konwencji haskiej z 1907 r.).

³ Jest ono niezbędne z uwagi na warunki żeglugi morskiej i jako rezultat uznawanej powszechnie zasady wolności mór. Po raz pierwszy istnienie tego prawa stwierdzono w umowie *Intercursus*

Przepisy dotyczące praw i obowiązków państw neutralnych w wojnie morskiej zawarte są głównie w XIII konwencji haskiej z 1907 r., chociaż jej praktyczne znaczenie zmniejsza fakt, że wiele państw ratyfikowało ją z zastrzeżeniami (Polska nie ratyfikowała tej konwencji). W relacjach pomiędzy państwami amerykańskimi obowiązuje konwencja hawańska z 1928 r.⁴, która redakcyjnie odbiega od XIII konwencji haskiej, ale jej zapisy są utrzymane w „duchu” tej ostatniej. Dodatkowym dokumentem regulującym prawa i obowiązki państw neutralnych jest deklaracja sztokholmska z 27 maja 1938 r. (tzw. nordyckie zasady neutralności)⁵. Odnosząc się do treści zawartych w przedstawianych dokumentach możemy uznać XIII konwencję haską (dalej: KH) oraz konwencję hawańską za tożsame, chociaż ta ostatnia ma zasięg jedynie regionalny, natomiast deklaracja sztokholmska stanowi przykład „innych przepisów” wydanych przez państwo neutralne w zgodzie z art. 12 XIII KH. W jej przypadku, stosując względnie obowiązujący charakter przepisów ograniczających dostęp i pobyt okrętów wojennych w portach i na wodach terytorialnych państw neutralnych, państwa nordyckie wprowadziły zakaz pobytu okrętów podwodnych stron wojujących na tych obszarach morskich (uwzględniając jednak dwa wyjątki: niezdolność do żeglugi i warunki atmosferyczne).

Praktyka obu wojen światowych wykazała zarówno stosowanie się do treści wymienionych dokumentów, jak i ich łamanie, co wynikało niekiedy z niezbyt precyzyjnych zapisów i kontrowersji dotyczących interpretacji poszczególnych artykułów, przy czym trudno byłoby „wyróżnić” tu którąkolwiek ze stron. Natomiast w okresie powojennym problem neutralności w konflikcie zbrojnym na morzu nie stanowił przedmiotu większego zainteresowania, aż do momentu konfliktu pomiędzy Iranem i Irakiem (1980–1988), znanego również w pewnym jego okresie pod nazwą „wojny tankowców”. Pomimo wyznaczenia przez oba wojujące państwa stref wojennych pojawiły się problemy związane z uprawianiem żeglugi przez państwa trzecie w rejonie Zatoki Perskiej z powodu ataków na tankowce (również z powodu stawiania min) poza wyznaczonymi strefami, co dezorganizowało światowy transport ropy naftowej. Wymienione okoliczności stanowiły jedną z wielu przyczyn⁶ do zwołania w 1988 r. okrągłego stołu

Magnus, zawartej 24 lutego 1495 r. pomiędzy Królem Anglii Henrykiem VII a Arcyksięciem Filipem Austriackim.

⁴ Pełny tekst konwencji, zob. <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/1928b.htm> [2013-06-11]. Konwencja obowiązuje od 21 stycznia 1931 r.

⁵ Pełny tekst deklaracji, zob. http://www.histdoc.net/history/nordic1938_en.html, [2013-06-11]. Została ona podpisana w Sztokholmie przez Danię, Finlandię, Islandię, Norwegię i Szwecję, do których 1 grudnia 1938 r. dołączyły państwa bałtyckie Estonia, Łotwa i Litwa. Bez wątplenia na jej treść duży wpływ wywarła konwencja hawańska, a także chęć „zabezpieczenia się” państw neutralnych przed skutkami spodziewanego konfliktu. Wspomniana deklaracja (niestety słabo znana) wywarła znaczący wpływ na działalność polskich okrętów podwodnych we wrześniu 1939 r., szerzej zob. A. Makowski, *Neutralność w wojnie na morzu. Morze Bałtyckie, rok 1939*, [w:] D.R. Bugajski (red.), *Międzynarodowe prawo humanitarne*, t. I, Gdynia 2010, s. 197–202.

⁶ Inną istotną przyczyną był duży udział „tanich” (wygodnych) bander w światowej żegludze ko-

prawników międzynarodowych oraz ekspertów marynarki wojennej, a następnie cyklicznych spotkań, które zaowocowały redakcją w 1994 r. *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea* (dalej: Podręcznik z San Remo)⁷, w którym omówiono m.in., kwestie neutralności we współczesnych warunkach wojny na morzu. Kolejny dokument, *Helsinki Principles on the Law of Maritime Neutrality* (dalej: helsińskie zasady neutralności morskiej) powstał w 1998 r. i jest w całości poświęcony problematyce neutralności w konflikcie zbrojnym na morzu⁸.

Warto w tym miejscu odnotować fakt, że o ile konwencje – XIII haska, hawańska oraz deklaracja sztokholmska – są aktami prawa międzynarodowego, to Podręcznik z San Remo (także w części dotyczącej neutralności) i helsińskie zasady neutralności morskiej są „zbiorami” zasad prawa zwyczajowego stosowanego obecnie w praktyce, przy czym trzeba podkreślić, że uwzględniają one *mutatis mutandis* zapisy XIII KH, przystosowując je do współczesnych wymagań „wojny na morzu”.

1. Podręcznik z San Remo

Kwestie dotyczące neutralności w konflikcie zbrojnym na morzu zostały przedstawione we wszystkich częściach Podręcznika, od I do VI, w poszczególnych sekcjach i paragrafach, które wchodzi w ich skład. Warto też na wstępie zaznaczyć, że zawarte w nich regulacje są próbą pogodzenia sprzecznych interesów beligerentów i państw neutralnych w taki sposób, by przede wszystkim nie utrudniać działalności operacyjnej stron walczących przy jednoczesnym poszanowaniu międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych, co samo w sobie jest zadaniem trudnym.

W części I zatytułowanej *Zasady ogólne* w sekcji IV *Obszary walki na morzu*, określa się, na jakich obszarach mogą być prowadzone działania zbrojne na morzu. Paragraf 10(c) stwierdza jednoznacznie, że mogą być one prowadzone w wyłącznych strefach ekonomicznych (dalej: EEZ) i na szelfie kontynentalnym państw neutralnych, przy czym jednocześnie zapis § 12 nakazuje w takim przypadku brać pod uwagę uzasadnione prawa i obowiązki tych państw, wynikające z zapisów Konwencji o prawie morza z 1982 r. (dalej: KoPM). Możemy zatem stwierdzić, że powyższe zapisy utrzymują w mocy zakaz prowadzenia działań

mercyjnej.

⁷ Podręcznik został przygotowany przez Międzynarodowy Instytut Prawa Humanitarnego pod redakcją L. Doswald-Beck i wydany przez Cambridge University Press w 1995 r. XXVI konferencja Międzynarodowego Czerwonego Krzyża (1995) zobowiązała państwa do przerehabrowania podręczników międzynarodowego prawa humanitarnego stosowanego w konfliktach zbrojnych na morzu i zachęciła je do „uwzględnienia, jak można najszybciej, postanowień Podręcznika z San Remo”. Zob. A Makowski, *Wojna na morzu w regulacjach Podręcznika z San Remo*, [w:] D.R. Bugajski (red.), *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wyzwania XXI wieku*, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2008, s. 103–110.

⁸ Pełna treść dokumentu w języku angielskim: <http://www.vilp.de/Enpdf/e025.pdf> [2009-05-07].

wojennych na morzu terytorialnym w jego toni, na dnie i w podziemiu oraz przestrzeni powietrznej nad nim, nad którymi rozciąga się pełna suwerenność państwa neutralnego (§ 10 lit. a,b), natomiast zezwalają (z pewnymi ograniczeniami) na prowadzenia takich działań w EEZ i na szelfie kontynentalnym. Istotne jest również sprecyzowanie w sekcji V *Definicje*, pojęcia państwa neutralnego, zgodnie z zapisem § 13(d) „oznacza każde państwo nie będące stroną konfliktu”, z czego wynika, że pojęcie neutralności bliższe jest doktrynie *non-belligerency* niż zapisom XIII KH oraz praktyce państw przed II wojną światową.

Kwestie dotyczące obszarów, na których prowadzone są działania zbrojne na morzu, zostały rozwinięte i szczegółowo przedstawione w części II Podręcznika, noszącej tytuł *Strefy działań wojennych*, którą można uznać za „nowatorską” w prawie wojny morskiej, gdyż jej treść w całości implementuje zapisy KoPM do współczesnych konfliktów zbrojnych na morzu. Poszczególne sekcje omawianej części, odnoszą się do praw i obowiązków państwa neutralnego i stron walczących w poszczególnych obszarach morskich (wody wewnętrzne, morze terytorialne, wody archipelagowe, cieśniny używane w żegludze międzynarodowej, EEZ i szelf kontynentalny, morze pełne i jego dno). W paragrafach 14 i 15 (sekcja I) wyszczególniono obszary morskie stanowiące wody neutralne oraz neutralną przestrzeń powietrzną, zostały one rozszerzone (w stosunku do poprzednich zapisów) o wody archipelagowe, wody neutralne stanowiące cieśniny międzynarodowe i wody, przez które przechodzą archipelagowe szlaki morskie. We wszystkich wymienionych obszarach (starych i nowych) obowiązuje zakaz prowadzenia wrogich⁹ działań przez strony walczące. Co więcej, § 15 i 22 zobowiązuje państwo neutralne do przeciwdziałania w celu zapobieżenia naruszeniu jego neutralności. W przypadku naruszenia przestrzeni powietrznej przez wojskowe statki powietrzne i pomocnicze (§ 18) uprawnia państwo neutralne do zmuszenia ich do lądowania na jego terytorium, internowania statku powietrznego i jego załogi (na okres trwania konfliktu) lub ich zaatakowania, gdyby nie zastosowały się do poleceń. Nowością jest zapis, który uwzględnia sytuację, gdy państwo neutralne nie jest w stanie powstrzymać naruszenia swoich praw przez jedną ze stron walczących (§ 22). Wówczas druga strona może złożyć notę do państwa neutralnego, dając mu rozsądny czas do powstrzymania takich naruszeń. Jeśli państwo neutralne nie jest w stanie ich zrealizować, a zagrożenia wynikające z naruszeń neutralności są „poważne i nagłe” dla państwa walczącego, to może ono użyć siły „jaka jest niezbędna” do odpowiedzi na te zagrożenia.

Jak można zauważyć, powyższy zapis sankcjonuje użycie siły na obszarach morskich państwa neutralnego (przez jedną ze stron walczących), w przypadku

⁹ W § 16 Podręcznika, wymienia się *inter alia* takie działania, które obejmują: atak na lub zatrzymanie osób lub obiektów znajdujących się w, na lub ponad wodami terytorialnymi lub terytorium; używanie wód terytorialnych jako bazy do działań przeciwko obiektom znajdującym się poza nimi (atakujący znajduje się na wodach terytorialnych); stawianie min oraz wizytę, rewizję, zawrótce lub zatrzymanie.

gdy nie jest ono w stanie „obronić” swojej neutralności, co – jak można sądzić – jest o tyle niebezpieczne, że grozi eskalacją konfliktu zbrojnego i zmuszeniem neutralnego dotąd państwa do opowiedzenia się po jednej ze stron konfliktu. Stanowi także swoisty „ukłon” w kierunku potęg morskich oraz w jakimś stopniu uwzględnia doświadczenia historyczne (kazus Norwegii w II wojnie światowej – incydent z niemieckim zaopatrzeniowcem „Altmark”)¹⁰.

Pozostałe paragrafy sekcji I sankcjonują dotychczasowe prawa stron walczących na wodach neutralnych oraz uprawnienia państwa neutralnego, zgodnie z zapisem XIII KH, jedyna zmiana odnosi się do przebywania przez okręty stron walczących przez okres nie dłuższy niż 24 godziny na wodach neutralnych. Powyższa zasada nie ma zastosowania w cieśninach używanych w żegludze międzynarodowej i do archipelagowych szlaków morskich. Zapis taki wydaje się korzystny dla stron walczących, zwłaszcza podczas korzystania z archipelagowych szlaków morskich.

Zapisy sekcji II (*Cieśniny wykorzystywane w żegludze międzynarodowej i archipelagowe szlaki morskie*) sankcjonują korzystanie przez strony walczące z prawa przejścia przez wymienione szlaki żeglugowe, również w przypadku gdy należą one do państwa neutralnego, przyznają również prawo do przejścia i przelotu dla jednostek pływających i statków powietrznych państwa neutralnego, jeśli szlaki żeglugowe przechodzą przez wody państwa walczącego. Jednak zaleca się w takim przypadku notyfikację przejścia (przelotu) do państwa walczącego, jako środek zapobiegawczy. Również przejście tranzytowe (przez wody archipelagowe) obowiązujące w okresie pokoju zostaje utrzymane w okresie konfliktu zbrojnego, co więcej, państwo neutralne nie może zmienić, zawiesić lub w inny sposób ograniczyć prawa tranzytowego przejścia lub prawa przejścia archipelagowym szlakiem morskim dla stron walczących, korzystając na zasadzie wzajemności z takich szlaków należących do beligerentów. Dotyczy to również prawa do nieszkodliwego przejścia przez omawiane obszary morskie (§ 31–33). Jak można zauważyć, omawiane regulacje prawne są korzystne zarówno dla stron walczących, jak i państw neutralnych, przy czym nakładają obowiązek przestrzegania podczas takiego przejścia zapisów Karty Narodów Zjednoczonych (dalej: KNZ)¹¹. Nie ma natomiast zapisu, czy przedstawione regulacje odnoszą się do

¹⁰ Omawiana część § 22 jest „dyskusyjna” nawet wśród członków NATO. Do swoich poradników prawnych dowódcy okrętu wprowadziły ją Stany Zjednoczone i Kanada, natomiast Niemcy pozostały przy tradycyjnym zapisie XIII KH, nie rozwijając kwestii podejmowania dalszych kroków, gdyby zastosowane przez państwo neutralne działania nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Stany Zjednoczone podkreślały w przyjętym zapisie dwa elementy, możliwość zajęcia państwa neutralnego przez jedną ze stron walczących, a następnie wykorzystanie go jako przyczółka do agresji, stąd działania na neutralnych obszarach morskich wynikają z zastosowania prawa do samoobrony; zob. *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, Louise Doswald-Beck (ed.), Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Cape Town, Singapore, São Paulo, 1995 (2005), s. 101–102.

¹¹ Chodzi przede wszystkim o powstrzymanie się od groźby lub użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub politycznej niezależności państwa neutralnego, z kolei na państwie neutralnym spo-

cieśnin o znaczeniu międzynarodowym o statusie szczególnym (Cieśniny Duńskie, Czarnomorskie, Cieśnina Magellana i cieśniny Archipelagu Ziemi Ognistej). Można tylko przypuszczać, że w praktyce także do nich stosowane będą przedstawione rozwiązania prawnomiędzynarodowe.

Ponieważ w EEZ i na szelfie kontynentalnym państwa neutralnego mogą być prowadzone działania wojenne, to zapisy Podręcznika (sekcja III) nakładają obowiązek na strony walczące poszanowania jego praw w zakresie wydobywania i eksploatacji surowców ekonomicznych oraz ochrony i zachowania środowiska morskiego. Strony walczące powinny zwracać tutaj szczególną uwagę na sztuczne wyspy, instalacje oraz strefy bezpieczeństwa wokół nich. Strony walczące mają również prawo do stawiania zagród minowych na wymienionych obszarach morskich państwa neutralnego, przy czym powinny notyfikować powyższy fakt oraz upewnić się, że wielkość pól minowych oraz rodzaj użytych min nie zagrażają jego sztucznym wyspom i instalacjom oraz nie wpływają na wydobywanie i wykorzystanie bogactw naturalnych. Przytoczone zapisy wskazują wyraźnie, że EEZ i szelf kontynentalny państwa neutralnego jest legalnym obszarem prowadzenia działań zbrojnych na morzu, co odpowiada konstrukcji prawnej EEZ, w której obowiązują wolności żeglugowe jak dla morza pełnego¹². Problem legalności użycia min morskich na szelfie kontynentalnym i EEZ możemy rozpatrywać *mutatis mutandis* w kontekście wolności układania kabli podmorskich i rurociągów na wymienionych obszarach w okresie pokoju, został on dodatkowo „wzmocniony” obowiązkiem notyfikacji wynikającym z VIII KH. Dyskusyjne wydaje się natomiast pełne uwzględnienie przez strony wojujące praw państwa neutralnego do eksploatacji i eksploracji zasobów żywych i nieożywionych na wymienionych obszarach morskich. Wydaje się, że podstawowymi kryteriami przestrzegania przez strony walczące tego prawa będą cele prowadzonych działań zbrojnych oraz warunki geograficzne rejonu konfliktu.

W odniesieniu do morza pełnego i Obszaru (sekcja IV), Podręcznik nakazuje uwzględnianie prawa do eksploatacji i eksploracji surowców naturalnych znajdujących się na tych obszarach przez państwa neutralne. Warto w tym miejscu zauważyć, że w omawianej sekcji nie ma zapisu, który by podkreślał prawo statków, okrętów i samolotów państw neutralnych do korzystania z wolności żeglugi na morzu pełnym. Ponieważ w części IV Podręcznika uznaje się za legalne ustanawianie specjalnych stref na morzu przez strony wojujące, to wspomniana sytuacja znalazła tam swoje rozwiązanie, uwzględniając interesy państw neutralnych w zapisach § 106 (c, d, e).

Część III – *Podstawowe zasady i rozróżnianie celów* w sekcji V *Neutralny statek handlowy i samolot cywilny* stwierdza się, że statek handlowy podnoszący banderę

czywa obowiązek, że przejście tranzytowe nie będzie zagrożone przez żadne wrogie i inne działania zakłócające go.

¹² Szerzej zob. D.R. Bugajski, *Prawa żeglugowe okrętu w świetle prawa międzynarodowego*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009, s. 85–89.

państwa neutralnego oraz samolot cywilny noszący znaki państwa neutralnego nie są przedmiotem ataku dopóki nie naruszają określonych zasad neutralności. W przypadku statku handlowego jest to podejrzenie (oparte na racjonalnych podstawach), że przewozi kontrabandę lub narusza blokadę i po wcześniejszym ostrzeżeniu celowo lub w sposób oczywisty odmawia zatrzymania, przeciwdziałania wizycie, przeszukaniu lub zajęciu. Uczestniczy w działaniach w imieniu strony przeciwnej, jest jednostką pomocniczą sił zbrojnych przeciwnika, jest włączony lub wspiera system rozpoznania przeciwnika, wchodzi w skład konwoju ochraniającego przez okręty i samoloty wojskowe przeciwnika, wnosi w inny sposób wkład w działania militarne przeciwnika, np. przewożąc materiały wojskowe. Podręcznik zaleca, by w przypadku gdy statek neutralny bierze udział w wysiłku wojennym przeciwnika, a okręt strony walczącej nie ma możliwości zapewnienia bezpieczeństwa pasażerom i załodze w przypadku jego zatopienia, powinien ostrzec go, by zmienił trasę, dokonał rozładunku lub zastosować inne środki ostrożności. Co istotne, posiadanie uzbrojenia przez neutralny statek handlowy nie stanowi podstawy do zaatakowania go. W przypadku samolotu cywilnego państwa neutralnego staje się on uzasadnionym celem ataku, gdy istnieje przekonanie, że przewozi kontrabandę i po uprzednim ostrzeżeniu odmawia zmiany kursu lub odmawia przeprowadzenia wizyty i rewizji na lotnisku strony walczącej, również gdy uczestniczy w działaniach strony walczącej w imieniu przeciwnika, bierze udział w jego systemie rozpoznania, przewozi ładunki wojskowe i celowo odmawia podaniu się wizycie i rewizji.

Część IV – *Metody i środki walki na morzu*, uwzględnia w sekcji I *Środki walki* następujące zapisy: pozwala stawiać miny na wodach podlegających suwerennej kontroli państw walczących w ten sposób, by umożliwiły one żeglugę państwu neutralnemu. Zakazuje minowania neutralnych wód przez stronę walczącą, co więcej uznaje prawo państwa neutralnego do usunięcia tam postawionych min. Nakazuje takie stawianie zagród minowych, by umożliwiły przejście pomiędzy wodami neutralnymi a międzynarodowymi. Sekcja II *Metody walki* stanowi, by w przypadku ustanowienia blokady była ona zadeklarowana i notyfikowana również państwu neutralnym. Zobowiązuje do podania odpowiedniego czasu statkom państw neutralnych na opuszczenie blokowanego wybrzeża oraz zabrania, by działania blokadowe stanowiły przeszkodę w dostępie do portów i wybrzeża neutralnych państw. Ponadto nakłada obowiązek na państwo ustanawiające blokadę, by w przypadku jej przerwania, czasowego uchylenia, powtórnego wprowadzenia lub innych zmian, każdorazowo deklarowało i notyfikowało powyższe fakty państwu neutralnym. Gdy strona wojująca ustanawia strefy (strefy działań wojennych, operacyjne, zamknięte), które mogą wpływać na korzystanie z określonych obszarów morza, wówczas jest również zobowiązana do zadeklarowania i notyfikowania tego faktu państwu neutralnym. Ponadto powinna wziąć pod uwagę interesy państw neutralnych do uprawnionego korzystania z mórz oraz zapewnić bezpieczne przejście przez strefę dla neutralnych

statków i samolotów, gdy jej geograficzny rozmiar wpływa znacząco na wolny i bezpieczny dostęp do portów i wybrzeża państwa neutralnego¹³.

Część V Podręcznika zatytułowana *Środki ograniczające atak: przechwycenie, wizyta, rewizja, zawrócenie i zatrzymanie* w sekcji I – *Określenie nieprzyjacielskiego charakteru statków i samolotów*, w § 114–116 zezwala się na wizytę, rewizję czy zawrócenie statku, gdy istnieje podejrzenie, że podnosi on neutralną banderę, a w rzeczywistości należy do nieprzyjaciela. Natomiast w podobnej sytuacji w stosunku do samolotu cywilnego noszącego neutralne znaki stosuje się zawrócenie go w celu przeprowadzenia wizyty i rewizji. W przypadku gdyby podejrzenia okazały się słuszne, to taki statek czy samolot mogą być zatrzymane jako zdobycz wojenna po orzeczeniu sądu przyzowego¹⁴. Powyższe zapisy zostały „wzmocnione” § 118 (sekcja II – *Wizyta i rewizja statków handlowych*), który praktycznie dopuszcza prawo wizyty i rewizji w stosunku do każdego statku handlowego przez okręt strony walczącej lub samolot wojskowy (poza wodami neutralnymi), gdy istnieją zasadne podejrzenia, że może być przedmiotem zatrzymania. W praktyce oznacza to, że każdy statek płynący pod banderą neutralną może być obiektem takich podejrzeń oraz zostać poddany wizycie i rewizji lub w przypadku, gdy jest to niemożliwe czy niebezpieczne, zawrócony z deklarowanego kierunku żeglugi do stosownego obszaru lub portu w celu ich wykonania (§ 119 i 121). Paragraf 120 wyszczególnia natomiast cztery warunki, kiedy statek neutralny jest zwolniony z prawa wizyty i rewizji. Odnoszą się one do sytuacji: gdy płynie do portu neutralnego; jest konwojowany przez neutralny okręt wojenny o tej samej przynależności państwowej lub neutralny okręt wojenny państwa, z którym państwo bandery statku handlowego zawarło porozumienie dotyczące jego obecności w tym konwoju¹⁵; jeśli bandera państwa, którą podnosi neutralny okręt wojenny gwarantuje, że statek neutralny nie przewozi kontrabandy lub w jakikolwiek sposób nie jest zaangażowany w działania naruszające jego neutralny status oraz gdy dowódca neutralnego okrętu wojennego zapytany przez dowódcę okrętu strony walczącej (dowódcę samolotu wojskowego) dostarcza wszelkich informacji co do charakteru statku handlowego oraz jego ładunku.

Również w celu uniknięcia konieczności wizyty i rewizji, Podręcznik daje państwu walczącemu prawo ustanawiania „rozsądnych” środków kontroli neutralnych statków handlowych i ich ładunków i wydawania certyfikatów, że statek nie przewozi kontrabandy (§ 122)¹⁶. Co więcej, fakt że neutralny statek podpo-

¹³ Przytoczony zapis nie narusza zwyczajowego prawa strony walczącej do kontroli neutralnych statków i samolotów w bezpośrednim sąsiedztwie prowadzonych operacji morskich (§ 108).

¹⁴ Nieprzyjacielski charakter statku czy samolotu cywilnego może być określany poprzez rejestrację, właściciela statku, czarter lub przez inne kryteria (zob. § 117. Podręcznika).

¹⁵ Omawiana sytuacja miała miejsce w latach 1984–1988 w Zatoce Perskiej („wojna tankowców”) podczas konfliktu zbrojnego pomiędzy Iranem oraz Irakim, Ligą Państw Arabskich i USA, kiedy 11 supertankowców kuwejckich przeflagowano pod banderę amerykańską, nadając im również nowe nazwy. Były one ochraniane w konwojach przez okręty wojenne USA, Wielkiej Brytanii i Francji.

¹⁶ Praktyka wystawiania „navicertów” przez przedstawicieli dyplomatycznych strony walczącej,

rządkował się takiej kontroli nie stanowi naruszenia jego neutralnego charakteru w odniesieniu do strony przeciwnej konfliktu (§ 123). Również państwa neutralne są upoważnione do wprowadzenia stosownej kontroli i procedur wydawania stosownych certyfikatów zapewniających, że statki podnoszące ich banderę nie przewożą kontrabandy wojennej (§ 124).

Sekcja III – *Przechwycenie, wizyta i rewizja samolotu cywilnego* omawia wykonywanie wymienionych czynności w stosunku do każdego samolotu cywilnego, gdy występują istotne podstawy dla podejrzenia, że może być on obiektem zatrzymania. Jeśli po przechwyceniu takiego samolotu nadal istnieją uzasadnione podejrzenia, że jest on obiektem podlegającym zatrzymaniu, wówczas samolot wojskowy strony walczącej ma prawo skierowania go na jedno ze swoich lotnisk (bezpieczne dla takiego samolotu i dostępne)¹⁷. Jeśli strona walcząca nie posiada lotniska, które by spełniało przedstawione warunki, wówczas samolot cywilny może być zawrócony z trasy do deklarowanego portu przeznaczenia. Jednocześnie § 126(b) stanowi, że neutralny samolot cywilny może być zawrócony z deklarowanego kursu do docelowego portu lotniczego za jego zgodą, co stanowi alternatywę wobec wizyty i rewizji. Podobnie jak w przypadku neutralnego statku handlowego neutralny cywilny samolot nie podlega prawu wizyty i rewizji, gdy spełnia następujące wymagania: jego portem przeznaczenia jest neutralne lotnisko; znajduje się pod operacyjną kontrolą samolotów wojskowych lub okrętów wojennych tego samego państwa lub znajduje się pod operacyjną kontrolą neutralnego samolotu lub okrętu wojennego państwa, z którym jego państwo ma zawartą umowę dotyczącą takiej kontroli. Pozostałe dwie regulacje są identyczne, jak w omawianym już przypadku neutralnego statku handlowego. Również i w tym przypadku państwo walczące może ustanowić stosowne środki kontroli ładunku neutralnego samolotu wojskowego (na terytorium państwa neutralnego), wydając certyfikat, że nie przewozi on kontrabandy. Pozostałe zapisy § 133 i 134 są takie same jak omawiane wcześniej § 123 i 124 dotyczące neutralnego statku handlowego, natomiast warto zwrócić uwagę na treść § 130, który nakazuje stronom walczącym i neutralnym oraz władzom odpowiedzialnym za służbę ruchu lotniczego ustalenie procedur, w oparciu o które dowódcy okrętów wojennych i samolotów wojskowych w sposób trwały i świadomy unikaliby obecności czy prowadzenia działań w pobliżu wyznaczonych tras wynikających z planu lotów wykonywanych przez samoloty cywilne w strefie operacji wojskowych, włączając w nie informacje na temat kanałów łączności, częstotliwości i kodów identyfikacyjnych, portu docelowego, pasażerów i ładunku.

którzy mają swoje siedziby na terenie państwa neutralnego, polega na wystawieniu certyfikatu, że statek i ładunek zostały sprawdzone i mogą płynąć do innego portu neutralnego.

¹⁷ W omawianym przypadku lotnisko strony walczącej powinno posiadać parametry wystarczające do przyjęcia danego rodzaju (typu) samolotu oraz zapewnić mu względne bezpieczeństwo, uwzględniając prowadzone przez beligerenta działania wojenne.

Istotne dla działalności żeglugowej i przewozów lotniczych państw neutralnych podczas konfliktu zbrojnego na morzu są zapisy sekcji VI zatytułowane *Zatrzymanie neutralnego statku handlowego i jego ładunku* oraz sekcji VII – *Zatrzymanie neutralnego samolotu cywilnego i jego ładunku*. Paragraf 146 stanowi, że zatrzymany poza wodami neutralnymi statek stanowi zdobycz wojenną (pryz) jeśli: przewozi kontrabandę; zajmuje się transportem pasażerów, którzy są wcielani do sił zbrojnych przeciwnika; działa bezpośrednio pod kontrolą i rozkazami przeciwnika, jest przez niego czarterowany, używany lub kierowany; legitymuje się niewłaściwymi lub fałszywymi dokumentami, nie posiada wymaganych dokumentów lub zostały one zniszczone, noszą ślady przeróbek lub są ukrywane; narusza zasady ustanowione przez stronę walczącą w strefie bezpośrednich operacji morskich; narusza lub usiłuje naruszyć blokadę¹⁸. Natomiast ładunek przewożony przez taki statek podlega konfiskacie, jeśli stanowi kontrabandę (§ 147). Dalej następuje definicja kontrabandy (§ 148), konieczność publikacji dokładnej jej listy przez stronę walczącą (§ 149), dopuszcza się również różnice w treści listy publikowanej przez beligerentów z uwagi na „okoliczności” konfliktu zbrojnego. Następnie Podręcznik przedstawia minimalną listę „towarów wolnych”, które nie podlegają zatrzymaniu, należą do nich: przedmioty kultu religijnego; artykuły służące wyłącznie do leczenia rannych i chorych i do zapobiegania chorobom; ubrania, pościel, podstawowe produkty żywnościowe i środki zapewniające schronienie ludności cywilnej (zwłaszcza kobiet i dzieci), pod warunkiem że nie istnieje uzasadniony powód, by miały służyć innemu celowi lub by mogła za ich pomocą zostać odniesiona przez przeciwnika określona korzyść wojskowa w przypadku wykorzystania ich do celów wojskowych; przedmioty przeznaczone dla jeńców wojennych, włączając paczki dla indywidualnych odbiorców oraz zbiorową pomoc zawierającą żywność, odzież, przedmioty służące celom edukacyjnym, kulturalnym i rekreacyjnym; ściśle określone towary zwolnione od zajęcia na podstawie traktatu międzynarodowego lub specjalnego porozumienia pomiędzy stronami walczącymi i inne towary nieprzydatne do wykorzystania w konflikcie zbrojnym (§ 150).

Niezwykle istotna dla prowadzenia współczesnych działań wojennych na morzu jest treść dwóch kolejnych paragrafów Podręcznika w omawianej sekcji VI. Pierwszy z nich (§ 151) dopuszcza zniszczenie neutralnego statku handlowego jedynie jako środek wyjątkowy, stosowany gdy sytuacja wojskowa uniemożliwia zajęcie go lub skierowanie pod sąd kaperski (trybunał morski)¹⁹. De-

¹⁸ Łamanie przez neutralne statki blokady morskiej we współczesnych konfliktach zbrojnych na morzu, zob. A. Makowski, *Kazus m/v „Mavi Marmara” i „Flotylli Wolności” w świetle współczesnego prawa konfliktów zbrojnych na morzu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, t. XXIX, s. 127–141.

¹⁹ Państwa wojujące z chwilą wybuchu wojny ustanawiają sądy specjalne lub będące częścią ogólnych do orzekania, czy statek był zatrzymany zgodnie z prawem, czy podlega zaborowi konfiskacie, a jeśli nie, to czy należy i komu wypłacić odszkodowanie. Sądy takie są zwane kaperskimi albo morskimi (*Conseils albo tribunaux des prises; Prize Courts*). Szerzej zob. J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Spółdzielnia Wydawnicza „Książka”, Warszawa 1948, s. 741–743.

cyję o zatopieniu statku dowódca okrętu strony walczącej może podjąć, gdy spełnione są następujące warunki: zapewnione jest bezpieczeństwo pasażerów i załogi (łodzi ratunkowe nie są traktowane jako miejsce bezpieczne), chyba że ich bezpieczeństwo zapewnia bliskość lądu i odpowiednie warunki pogodowe lub obecność innych statków, które mogą ich zabrać na pokład; zabezpieczone zostały dokumenty związane z zatrzymanym statkiem i jeśli to możliwe, rzeczy osobiste pasażerów i załogi są bezpieczne. Co więcej, w dalszej części omawianego paragrafu nakazuje się podjęcie wszelkich wysiłków dla uniknięcia zniszczenia statku neutralnego, gdy możliwe są do zastosowania inne środki (skierowanie do portu strony walczącej, zawrócenie czy nawet zwolnienie). Ponadto statek może nie być zniszczony, gdy przewożona kontrabanda stanowiła nie więcej niż połowę ładunku według jego wartości, ciężaru, objętości lub frachtu. Na końcu omawianego paragrafu umieszczono zapis, że w każdym przypadku legalność zatopienia (zniszczenia) neutralnego statku handlowego będzie przedmiotem orzeczenia przez kompetentny sąd przyzowy.

Kolejny paragraf (§ 152) zabrania zniszczenia lub zatrzymania na morzu neutralnego statku pasażerskiego przewożącego pasażerów cywilnych. Uwzględniając bezpieczeństwo pasażerów, należy zawrócić go do stosownego portu w celu wykonania zatrzymania, jeśli zaistniały podejrzenia, że narusza on zapisy omawianego wcześniej paragrafu 146.

W sekcji VII, omawiającej zatrzymanie neutralnego samolotu cywilnego i jego ładunku (§ 153, 154), zwraca uwagę brak zapisu dotyczącego warunków dopuszczających jego zniszczenie (zestrzelenie). Zatem naczelną zasadą jest tutaj brak zgody na takie działania, natomiast przewiduje się jedynie zajęcie takiego statku powietrznego. Ponieważ pozostałe przepisy są takie same jak w przypadku neutralnego statku handlowego, więc nie ma potrzeby ich szczegółowego omówienia. Występują natomiast różnice w dwóch kwestiach, pierwsza odnosi się do działań sprzecznych z neutralnością (§ 70, dla statków handlowych, § 67), druga dotyczy sytuacji, gdy strona walcząca nie posiada odpowiedniego lotniska, spełniającego warunki bezpieczeństwa, na skierowanie tam przechwyconego samolotu. W takiej sytuacji zaleca się (§ 156) zawrócenie neutralnego samolotu cywilnego z deklarowanego kursu do docelowego portu lotniczego.

Ostatnia część Podręcznika (VI) – *Osoby, transport medyczny i samoloty medyczne objęte ochroną* – wskazuje w sekcji I (*Osoby objęte ochroną*), że w przypadku gdy członkowie neutralnych statków handlowych lub cywilnych samolotów brali bezpośredni udział w działaniach zbrojnych po stronie przeciwnika lub służyli jako siły pomocnicze, to przysługuje im status jeńca wojennego (§ 165e). W sekcji III (*Samolot medyczny*) przyjmuje się, że jeśli inny (niż medyczny) samolot neutralny jest zaangażowany w poszukiwanie i ratownictwo lub transport rannych, chorych i rozbitków, to działa na własne ryzyko, jeśli nie zostało wcześniej zawarte porozumienie między stronami konfliktu (§ 179). Przewidziano również, że jeśli samolot medyczny jednej ze stron walczących naruszy przestrzeń po-

wietrzną państwa neutralnego z powodu błędu nawigacyjnego lub ze względu na bezpieczeństwo lotu, to powinien poinformować o tym służby lotnicze państwa neutralnego i poddać się identyfikacji. W tym przypadku państwo neutralne może zażądać by wylądował na jego lotnisku i poddał się kontroli (§ 182). Jeśli wynik kontroli jest pozytywny, to samolot medyczny może kontynuować lot, jeśli jest negatywny, to może być zatrzymany przez państwo neutralne (§ 183). Przewidziano również możliwość porozumienia pomiędzy państwem neutralnym a stronami konfliktu w sprawie przelotu samolotów medycznych (§ 181 i 183), wówczas ich status oraz sposób działania są określone przez warunki porozumienia.

Przedstawiając treści Podręcznika z San Remo odnoszące się do problemu neutralności w konfliktach zbrojnych na morzu, możemy zauważyć, że dokonano w nim próby współczesnej interpretacji prawa międzynarodowego w omawianym obszarze. Nie zmienia on głównych zapisów XIII KH (czy konwencji hawańskiej), czyli prawa obecnie obowiązującego, natomiast zawiera szereg postanowień, które mogą być traktowane jako jego rozwinięcie. Szczególnie istotne jest uwzględnienie w jego zapisach dokumentów powszechnie dziś obowiązujących, takich jak KNZ, KoPM, prawo lotnicze i prawo ochrony środowiska. Jeszcze ważniejsze jest uwzględnienie w nim praktyki międzynarodowej i rozwoju technologii oraz techniki wykorzystywanej w wojnie na morzu. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że ostatnia regulacja o znaczeniu międzynarodowym w postaci *Oxfordzkiego podręcznika wojny morskiej* miała miejsce w 1913 r.²⁰ Liczne postanowienia odnoszą się do użycia lotnictwa (tego problemu nie podnosi w ogóle podręcznik oxfordzki) i chociaż niektóre zapisy mogą być przedmiotem dyskusji (szczególnie w sferze ich praktycznego zastosowania), to należy uznać, że uwzględniają one współczesne realia działań zbrojnych na morzu, co pośrednio potwierdza praktyka ostatnich lat (warto w tym miejscu zaznaczyć, że Podręcznik „obowiązuje” we flotach państw NATO od 1997 r.).

2. Helsińskie zasady neutralności morskiej

Omawiany dokument²¹ można potraktować jako bardziej konkretne i szczegółowe rozwinięcie przepisów prawa dotyczącego neutralności w konflikcie zbrojnym na morzu zawartych w Podręczniku z San Remo, przy czym odnosi się on w swej treści wyłącznie do problemu neutralności. Stąd też w wielu przypadkach niektóre jego zapisy są zbieżne z Podręcznikiem, jednak nie sposób nie docenić jego znaczenia jako źródła współczesnego prawa międzynarodowego konfliktów zbrojnych. Niewątpliwą jego zaletą jest również objętość, ponieważ składa się „tylko” z siedmiu paragrafów.

²⁰ Zob. *Oxfordzki podręcznik prawa wojny morskiej*, tłum. M. Ilnicki i A. Makowski, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 1993.

²¹ Pełna treść dokumentu w języku angielskim, zob. <http://www.vilp.de/Enpdf/e025.pdf> [2009-05-07].

W § 1 (*postanowienia ogólne*) znajduje się definicja państwa neutralnego, strony walczącej i wód neutralnych oraz statku (okrętu) neutralnego²². W dalszej części zawiera wyjaśnienia, że żadna z zasad wymienionych w dokumencie nie może nakładać jakichkolwiek ograniczeń na uprawnienia Rady Bezpieczeństwa Rady Bezpieczeństwa NZ wynikające z rozdziałów VII i VIII KNZ²³, jak również żadne państwo nie może posłużyć się treścią zasad w celu uchylenia się od obowiązków nałożonych na nie, wynikających z wiążącej decyzji Rady Bezpieczeństwa. Ponadto żadna z zasad nie może być interpretowana jako uchylająca prawo do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej, wynikającej z art. 51 Karty. Interesujący jest zapis punktu „reguła ogólna”, który stanowi, że relacje pomiędzy stroną walczącą, a państwem neutralnym regulowane są „zasadniczo” przez prawo pokojowe, jednak mogą być one „modyfikowane do pewnych granic” w oparciu o inne reguły lub przepisy prawa międzynarodowego, w tym o omawiane Zasady. Z tego ogólnego zapisu można wnioskować, że prawa państwa neutralnego nie są traktowane w sposób bezwzględny, co znajduje swoje odzwierciedlenie w dalszej części dokumentu w punktach „nienaruszalność terytorium neutralnego” i „działania wojenne na neutralnych wodach”, przy czym ostatni z nich należy już do § 2 (*działania stron walczących na neutralnych wodach*).

W pierwszym przypadku stwierdza się, że strony walczące muszą respektować nienaruszalność terytorium neutralnego, z czego wynika, że nie mogą prowadzić działań wojennych ani na terytorium neutralnym, ani na wodach neutralnych, z wyjątkiem samoobrony indywidualnej lub zbiorowej oraz przedmiotu regulacji zawartej w punkcie 2.1. Natomiast w przypadku prowadzenia działań wojennych na innych terytoriach strony konfliktu muszą postępować w ten sposób, by zminimalizować prawdopodobieństwo przypadkowych zniszczeń na neutralnym terytorium, wodach neutralnych czy w przestrzeni powietrznej nad nimi. W drugim przypadku (pkt 2.1) uwzględnia się sytuację, gdy państwo neutralne zezwala lub toleruje wykorzystanie swoich wód neutralnych przez jedną ze stron walczących, wówczas druga z nich może podjąć konieczne i adekwatne działania w celu zakończenia takiej działalności. Przytoczone zapisy świadczą jednoznacznie, że we współczesnym konflikcie zbrojnym na morzu dopuszcza się, w określonych okolicznościach, prowadzenie działań przez beligerentów na wodach neutralnych, co stanowi naruszenie zapisów XIII KH (art. 1 i 2), ale z drugiej strony trzeba uwzględnić, że w przypadku prowadzenia działań zbrojnych na morzu w warunkach wojny asymetrycznej lub gdy występuje „rażąca” dysproporcja sił pomiędzy przeciwnikami fakt wykorzystywania wód neutralnych jako bazy operacyjnej ma często miejsce. Natomiast co najmniej dyskusyjne wydaje się prowadzenie działań zbrojnych na wodach neutralnych (przestrzeni

²² Są one takie same jak zawarte w Podręczniku z San Remo, stąd nie ma potrzeby ich szerszego omawiania.

²³ KNZ Rozdział VII – *Akcja w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji*, Rozdział VIII – *Układy regionalne*.

powietrznej nad nimi) w ramach uprawnień art. 51 KNZ (prawo do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej).

Kolejne punkty § 2 odnoszą się do zasady 24 godzin (prawo azylu), prawa tymczasowego zawieszania nieszkodliwego przejścia przez państwo neutralne przez swoje morze terytorialne oraz do tzw. specjalnego prawa przejścia (powyżej 24 godzin) i ponieważ nie odbiegają one od ustaleń XIII KH oraz zapisów Podręcznika z San Remo, nie wymagają zatem dodatkowych wyjaśnień czy komentarzy.

Następny § 3 (*Działania wojenne na pełnym morzu*) nakazuje państwom walczącym uwzględnianie na tym obszarze praw państw neutralnych w odniesieniu do żeglugi i rybołówstwa, co prawda zgodnie z Zasadami prawa te mogą być ograniczane, ale nie mogą być całkowicie zawieszane. Nakłada również na strony walczące wymóg unikania uszkodzeń statków neutralnych na morzu pełnym poprzez wydawanie odpowiednich ostrzeżeń, chociaż z drugiej strony, statek neutralny powinien być świadomy zagrożeń i niebezpieczeństw wynikających z faktu przebywania na obszarach aktywnych morskich działań wojennych. Bardzo istotne są tutaj wyjaśnienia dotyczące ustanawiania przez stronę walczącą specjalnych stref. Ich ustanowienie nie daje „specjalnych” praw państwu walczącemu w odniesieniu do neutralnego statku handlowego, w szczególności do ataku (*at sight*) na statek neutralny tylko dlatego, że znajduje się w takiej strefie. Dodatkowo strona walcząca może w szczególnym przypadku określić (zadeklarować) strefy, w których neutralna żegluga będzie szczególnie narażona na ryzyko spowodowane przez działania wojenne. Zakres, lokalizacja oraz czas ustanowienia takiej strefy muszą być ogłoszone publicznie i nie mogą przekraczać zasady konieczności wojskowej i proporcjonalności. Jeśli wyznaczona strefa specjalna znacząco przeszkadza w wolnym i bezpiecznym dostępie do portów państwa neutralnego oraz korzystaniu z regularnych szlaków komunikacyjnych, to państwa wojujące powinny podjąć kroki w celu umożliwienia bezpiecznego przejścia dla neutralnych statków handlowych przez taką strefę.

Kolejny, § 4 (*Obszary morskie podlegające ograniczonej jurysdykcji*) jest w swojej treści identyczny z zapisem art. 34 Podręcznika z San Remo.

Najbardziej obszerną część Zasad stanowi § 5 (*Neutralne statki oraz działania wojenne*), którego główne trzy punkty obejmują takie zagadnienia jak: ograniczenie ataku, kontrola stron walczących nad neutralną żeglugą i pomoc humanitarna. Rozpoczyna go zapis, który przyznaje statkom państwa neutralnego w portach strony walczącej prawo do ochrony identycznej jak obiektom cywilnym w konflikcie zbrojnym. Ponadto statki neutralne, które nie są obiektem ataku, np. statki szpitalne, posiadają również taki status podczas postoju w portach stron walczących. Natomiast okręty wojenne państw neutralnych, przebywające w portach stron walczących, zachowują prawo do samoobrony. Podpunkt 5.1.2 (1) podkreśla prawo do wolności żeglugi statków neutralnych podczas konfliktu zbrojnego, w sytuacji gdy transportują one dobra eksportowane z kraju będącego

stroną konfliktu do kraju neutralnego. Pozostałe zapisy omawianego podpunktu mają identyczną treść jak w przypadku Podręcznika (art. 67, 70 i 151, 152), uzupełniając to obowiązkiem dla statków neutralnych niepodlegających zajęciu, poddaniem się prawu wizyty i rewizji oraz nieprzeszkadzania działaniom kombatantów oraz wykonywania ich poleceń (np. opuszczenia rejonu, zejścia z kursu). Zaleca się również beligerentom wprowadzenie takich środków ostrożności (zabezpieczeń), by uniknąć ataku na neutralny statek handlowy lub powietrzny oraz działań, które mogłyby zagrozić prawom państwa neutralnego na morzu pełnym i innych obszarach morskich.

Kontrola strony walczącej nad neutralną żeglugą przewiduje stosowanie prawa wizyty i rewizji dla jej okrętów wojennych. W przypadku unikania kontroli lub stawiania oporu przez statek neutralny, dopuszczalne jest stosowanie środków przymusu w celu wyegzekwowania tego prawa. Odnosi się do niego również prawo do zawrócenia statku (skierowania do własnego portu), w przypadku gdy jego kontrola na miejscu zdarzenia nie jest możliwa. Konfiskata statku i ładunku, gdy przewozi on kontrabandę, jest możliwa tylko w oparciu o wyrok sądu przyzowego (kaperskiego). W przypadku wątpliwości co do przeznaczenia ładunku przewożonego przez statek (przeznaczenie militarne), ciężar udowodnienia takiego przeznaczenia spoczywa na państwie, które taki ładunek przechwyciło. Istotny wydaje się zapis dotyczący paliwa oraz innych materiałów, które mogą zostać użyte do produkcji energii przez stronę walczącą. Z reguły taki ładunek będzie uznany za kontrabandę, chyba że da się określić jego niemilitarny cel. Zaleca się także wprowadzenie nawicertów w celu uproszczenia procedur kontroli w odniesieniu do neutralnej żeglugi, przy czym dokument taki nie jest wiążący dla drugiej strony konfliktu, ale też nie może być wykorzystany na niekorzyść neutralnego statku handlowego. Potwierdza się immunitet neutralnego okrętu wojennego i statku w służbie państwowej (podpunkt 5.2.7), również immunitetem objęte są konwoje statków handlowych pod neutralną banderą w asyście jednego lub kilku neutralnych okrętów wojennych. Nakłada jedynie na dowódcę konwoju obowiązek poświadczenia, że nie przewozi on kontrabandy. Za prawdziwość powyższego poświadczenia odpowiada państwo neutralnej bandery. Potwierdza się również prawo neutralnych statków handlowych i okrętów wojennych do przejścia tranzytowego przez cieśniny międzynarodowe oraz archipelagowe szlaki morskie państwa – strony konfliktu, a także prawo państwa wojującego do zakwestionowania prawa nieszkodliwego przejścia przez morze terytorialne lub archipelagowe szlaki morskie ze względów obronnych. Natomiast strona walcząca nie ma prawa do zamykania międzynarodowych cieśnin oraz archipelagowych szlaków morskich. W przypadku zastosowania przez państwo walczące blokady morskiej, nie może ona zabraniać dostępu do neutralnych portów lub wybrzeży, natomiast neutralne statki handlowe, które są podejrzewane o naruszanie blokady, mogą zostać zatrzymane lub zajęte. Jeśli pomimo

wcześniejszego ostrzeżenia jednostki te opierają się zatrzymaniu, mogą zostać zaatakowane.

Uwzględniając problem pomocy humanitarnej Zasady zabraniają wykorzystywania blokady morskiej w celu wstrzymania dostaw z taką pomocą, powołując się na regulacje międzynarodowego prawa humanitarnego zawarte w art. 23,59 i 61 IV konwencji genewskiej lub art. 69 i 70 pierwszego protokołu dodatkowego konwencji genewskich. Nie oznacza to jednak, że pomoc taka nie podlega kontroli przez jedną za stron wojujących.

Kolejny § 6 (*Ochrona neutralnej żeglugi oraz innych działań państwa neutralnego*) zostały omówione dwa istotne uprawnienia państwa neutralnego. Pierwsze z nich odnosi się do organizowania neutralnych konwojów, co oznacza, że okręty wojenne państwa neutralnego mają prawo towarzyszyć statkom handlowym pod ich banderą lub banderą innego państwa neutralnego. Przy czym zaznacza się, że nadużycie prawa nieszkodliwego przejścia, przejścia tranzytowego lub przejścia przez archipelagowe szlaki morskie przez takie konwoje powoduje utratę ochrony i kwalifikuje je jako uzasadnione cele wojskowe. Drugie z uprawnień odnosi się do możliwości legalnego usuwania min postawionych przez stronę walczącą przez siły morskie państwa neutralnego, w sytuacji gdy ich postawienie zakłóca neutralną żeglugę na morzu pełnym, w EEZ (również własnej) lub na wodach szelfu kontynentalnego. Państwo neutralne nie ma natomiast takich uprawnień w odniesieniu do morza terytorialnego strony walczącej z wyjątkiem konieczności wyegzekwowania prawa przejścia tranzytowego lub archipelagowym szlakiem morskim. Jak wynika z powyższego zapisu, prawa państwa neutralnego, przynajmniej w odniesieniu do likwidacji broni minowej, zostały tutaj znacznie uszczegółowione w porównaniu z treścią art. 92 Podręcznika.

Ostatni § 7, zatytułowany *Państwa śródlądowe*, odnosi się do sytuacji, gdy port jednej ze stron walczących jest używany do tranzytu towarów z lub do neutralnego państwa śródlądowego na podstawie odpowiedniego porozumienia lub układu. Wówczas druga strona walcząca nie ma prawa zatrzymywać i zajmować statków transportujących te towary w obu kierunkach. Równocześnie państwo będące stroną walczącą, przez którego terytorium takie towary są transportowane, nie może zakłócać ich tranzytu z wyjątkiem przypadku przewidzianego w art. 125 (3) KoPM²⁴.

Podsumowanie

Omawiane dokumenty wskazują na istotną konieczność dostosowania reguł wojny morskiej, które tworzone na początku XX w. do współczesnych warunków zarówno globalnego świata, jak i nowych technologii wykorzystywanych

²⁴ Treść przywoływanej części artykułu: „Sprawując pełną władzę suwerenną nad swoim terytorium, państwa tranzytowe mają prawo do przedsięwzięcia wszelkich środków koniecznych do zapewnienia, aby prawa i ułatwienia przyznane państwom śródlądowym w niniejszej części w żaden sposób nie naruszały ich uzasadnionych interesów”.

w konfliktach zbrojnych na morzu. Co więcej, XXVI konferencja Międzynarodowego Czerwonego Krzyża (Genewa 1995) zobowiązała państwa do przeredagowania podręczników międzynarodowego prawa humanitarnego stosowanego w konfliktach zbrojnych na morzu i zachęciła je do uwzględnienia, jak można najszybciej, postanowień Podręcznika z San Remo²⁵. Obecnie treści obu dokumentów znalazły się w poradnikach prawnych dla dowódców okrętów, a także stanowią przedmiot nauczania w większości państw, członków NATO, zatem można już mówić o wieloletnim ich stosowaniu w praktyce. W Polsce treści obu dokumentów są znane raczej w bardzo wąskim kręgu specjalistów prawa międzynarodowego, a także są przedmiotem kursów międzynarodowego prawa humanitarnego dla oficerów Polskiej Marynarki Wojennej.

W odniesieniu do kwestii neutralności w konflikcie zbrojnym na morzu Podręcznik można uznać za bardziej ogólny (ramowy), natomiast helsińskie Zasady są dokumentem rozwijającym jego „ramowe” ustalenia do poziomu praktycznego zastosowania. Nie ma w tym sprzeczności, gdyż Podręcznik odnosi się do wszystkich zagadnień związanych z wojną na morzu, natomiast Zasady wyłącznie do problemu neutralności. Należy przy tym stwierdzić, że oba dokumenty (w odniesieniu do neutralności) są spójne i nie dają podstaw do sprzecznych interpretacji ich zapisów. Wnoszą natomiast dość istotne zmiany w porównaniu z XIII KH.

Zasadniczą z nich jest uwzględnienie treści dwóch dokumentów o dużym znaczeniu międzynarodowym, KNZ i KoPM, ponadto uwzględniają zapisy prawa lotniczego i prawa ochrony środowiska, wiążąc je bardzo silnie z obszarami morskimi, tutaj szczególnie państwa neutralnego. Warto zauważyć, że wprowadzenie zgodnego z KoPM podziału na obszary morskie zmusza państwa wojujące do respektowania jego praw w EEZ (również na morzu pełnym), z kolei na korzyść belligerentów dopuszczono wolność żeglugi przez cieśniny międzynarodowe i wody archipelagowe neutralnego państwa w ramach tranzytu i przejścia archipelagowym szlakiem morskim. Natomiast państwo neutralne może czasowo zawieszać prawo nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne lub wody archipelagowe, czego nie przewidywał art. 10 XIII KH.

Oba dokumenty czynią również dość względny zapis art.1 XIII KH, dopuszczając naruszenie neutralności w dwóch przypadkach, gdy wynika ono z prawa do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej oraz gdy państwo neutralne nie potrafi (art. 25 XIII KH) zabezpieczyć (wymusić) swoich praw, gdy jedna ze stron konfliktu je narusza.

Ważnym zapisem w obu dokumentach jest potwierdzenie legalności ustanawiania stref specjalnych przez stronę walczącą. Sprawa ta była dotychczas dość kontrowersyjna w ocenach specjalistów prawa międzynarodowego i dobrze, że doczekała się jednoznacznego rozstrzygnięcia. Jeszcze ważniejsze (szczególnie w Zasadach) jest wyszczególnienie środków, które mają chronić statki neutralne

²⁵ Zob. A. Makowski, *Wojna na morzu...*, s. 101–103.

przed atakami beligerentów (również przypadkowymi), a także przesłanek, gdy neutralny statek staje się uzasadnionym celem wojskowym. Zasady rozszerzają również w sposób znaczący uprawnienia państwa neutralnego do niszczenia min morskich postawionych przez stronę walczącą o morze pełne, EEZ (również własną) szelf kontynentalny, cieśninę używana w żegludze międzynarodowej i archipelagowy szlak morski w celu wyegzekwowania swoich praw do żeglugi (podstawowym kryterium jest tutaj „nielegalne zakłócanie żeglugi neutralnej”).

Pomimo przedstawionych w prawie neutralności morskiej zmian, trzeba jednoznacznie stwierdzić, że obszary, na których jest prowadzony współczesny konflikt zbrojny na morzu, nie uległy ograniczeniu. Ograniczenia odnoszą się wyłącznie do wód wewnętrznych, morza terytorialnego oraz wód archipelagowych państw neutralnych, natomiast w innych obszarach morskich tych państw, choć z pewnymi ograniczeniami, prowadzenie działań wojennych jest dozwolone. Zatem ich rozmach i intensywność będą limitowane przez warunki geograficzne i posiadane środki. Stąd też możemy stwierdzić, że pierwotny podział na morze terytorialne państwa neutralnego i strefę międzynarodową (w której działania wojenne są dopuszczalne) został utrzymany.

W całości oba przedstawione dokumenty należy ocenić jako pozytywny i potrzebny wkład w rozwój prawa neutralności we współczesnym konflikcie zbrojnym na morzu. Wydaje się, że duże znaczenie w opracowaniu omawianych dokumentów miała bardzo ścisła współpraca światowej czołówki prawników międzynarodowych z praktykami. Choć bez wątpienia nie rozwiązują one wszystkich problemów związanych z neutralnością w wojnie morskiej, to jednak w znakomity sposób przybliżyły prawo do współczesnych jej realiów. Można również postawić pytanie o sens rozwijania współczesnego prawa humanitarne go w odniesieniu do konfliktów zbrojnych na morzu. Być może na co dzień, na naszym kontynencie nie odczuwamy potrzeby takiego działania, jednak patrząc na trwający od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia morski wyścig zbrojeń w krajach Azji, jak również „walkę” o dostęp do surowców (w tym problemy delimitacji obszarów morskich)²⁶, takie działania nie wydają się pozbawione sensu.

²⁶ Szerzej zob. A. Makowski, K. Kubiak, *Współczesne spory morskie – na przykładzie zatargów o archipelagi na Morzu Wschodniochińskim i Morzu Japońskim*, Prawo Morskie, t. XXI, Gdańsk 2005, s. 61–73; J. Symonides, *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza – w 30 lat od jej przyjęcia*, Prawo Morskie, t. XXVIII, Gdańsk 2013, s. 15–25; D.R. Bugajski, *Chińsko-japońskie spory morskie*, Prawo Morskie, t. XXIX, Gdańsk 2013, s. 197–206.

Andrzej Makowski

MARITIME NEUTRALITY IN THE CONTEMPORARY ARMED CONFLICTS AT SEA

The existing rules of international law concerning maritime neutrality rules were created in the early twentieth century (1907) and do not take into consideration such important documents as the Charter of the United Nations, the Convention on the Law of the Sea, air law or the law of the environmental protection. The attempt to adapt the provisions of the Hague Convention (XIII) to modern conditions of war at sea has been made in two documents of international range: San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea (1995) and Helsinki Principles on the Law of Maritime Neutrality (1998). Both documents are now regarded as norms of common law, but their regulations were included in most legal manuals for ship commanders (especially in the NATO countries). This article presents and evaluates the content of these documents in relation to the issue of neutrality in the contemporary armed conflicts at sea. It should be noted that several self-evident trends can be observed, such as: the application of the principle of non-belligerency rather than declaring neutrality; greater diversity of marine areas on which the combat is conducted; greater protection of neutral shipping; legality of designating closed zones; the use of international straits and archipelagic marine trails by belligerents and neutral countries, regardless of the entity which exercises power over them; possibility of violation of neutrality when the neutral state does not exercise proper control over their territorial sea or when it results from the right to self-defense. Many matters raised in this article are arguable, but the vast majority of regulations meet the problems arising from the application of international law in the contemporary armed conflicts at sea.