



Przyczyny i konsekwencje arbitrażu w sprawie Morza Południowochińskiego

Rafał Tarnogórski

Trybunał arbitrażowy jednomyślnie odrzucił chińskie „prawa historyczne” do obszarów morskich na Morzu Południowochińskim. Orzeczenie jest ostateczne, chociaż wiąże tylko strony sporu, a Unia Europejska uznała jego moc prawną. Nieprzejednana postawa Chin może spowodować wzrost napięcia w regionie. Niewykluczone są incydenty z udziałem marynarki chińskiej i filipińskiej, mniej prawdopodobne z udziałem okrętów amerykańskich. Orzeczenie może skłonić Chiny do wypowiedzenia Konwencji o prawie morza, zmniejsza się także prawdopodobieństwo jej ratyfikacji przez Stany Zjednoczone.

Stan faktyczny. Korzenie sporu terytorialnego na Morzu Południowochińskim sięgają II wojny światowej. Po zakończeniu działań wojennych w Europie, 26 czerwca 1945 r. w deklaracji poczdamskiej określono warunki kapitulacji Japonii. Zakładała m.in. ograniczenie japońskiej suwerenności terytorialnej do Hokkaido, Honsiu, Sikoku i Kiusiu oraz innych wskazanych wysp. Podpisany 2 września 1945 r. akt bezwarunkowej kapitulacji cesarstwa potwierdził te ustalenia. Republika Chińska uznała ten akt za zrzeczenie się japońskiej zwierzchności nad archipelagami położonymi na Morzu Południowochińskim i w 1947 r. zgłosiła roszczenia nazwane linią 11 kresek. Roszczenia te podtrzymała w 1949 r. Chińska Republika Ludowa, modyfikując linię do 9 kresek, wyznaczających od tej pory sporny obszar – od mielizny Macclesfield, wysp Pratas (atol Dongsha Qundao), Wysp Paracelskich i archipelagu Spratly do raf Scarborough.

Wyspy Paracelskie zostały zajęte przez ChRL w 1974 r. Wykorzystano trwającą wówczas wojnę w Wietnamie. Archipelag Spratly stał się przedmiotem rywalizacji między siłami wietnamskimi, chińskimi, tajwańskimi, malezyjskimi i filipińskimi, które zajęły poszczególne wysepki.

Linia 9 kresek – symbol pretensji chińskich – została oprotestowana przez Wietnam, Filipiny, Malezję, Brunei, Japonię oraz Tajwan. W 2002 r. ASEAN i ChRL podpisały deklarację o postępowaniu państw nadbrzeżnych regionu (tzw. Code of Conduct), która podkreślała ich wolę rozwiązania konfliktu zgodnie z prawem międzynarodowym. Sytuacja zmieniła się w 2009 r., kiedy Wietnam i Malezja przekazały oenzetowskiej Komisji Granic Szelfu Kontynentalnego informacje o granicach przysługującego im szelfu. Ponad połowę dna Morza Południowochińskiego stanowi szelf kontynentalny, pod którym prawdopodobnie znajdują się bogate złoża ropy i gazu; przebiega tędy także ważny szlak morski do cieśniny Malakka. To jedno z największych na świecie łowisk, zapewniające byt mieszkańcom regionu. W odpowiedzi przesłanej do wszystkich członków ONZ rząd chiński przedstawił roszczenia do spornych obszarów.

Ponownie w 2011 r. Wietnam, Filipiny, Malezja, Brunei i ChRL ustaliły zasady kompromisu. Nie udało się go osiągnąć, w związku z czym w styczniu 2013 r. Filipiny zdecydowały się poszukać rozwiązania prawnego w procedurze arbitrażowej. Chiny nie uznały trybunału i rozpoczęły umacnianie swojego stanu posiadania przez rozbudowę infrastruktury na spornych terenach – powstały lotniska w archipelagu Spratly oraz sztuczne wyspy na morzu, na których oprócz latarni morskich ulokowano instalacje wojskowe: stacje radarowe i wyrzutnie rakiet ziemia–powietrze systemu HQ-9.

Podstawa prawna roszczeń. Żądania chińskie opierają się na normach międzynarodowego zwyczajowego prawa morza. Chiny uzasadniają je „prawami historycznymi” do obszarów morskich objętych linią 9 kresek; podkreślają długoletnie, nieprzerwane podtrzymywanie pretensji; wykonywanie jurysdykcji terytorialnej

(w odniesieniu do wysp); dodatkowo powołują się na tradycje żeglugi i rybołówstwa uprawianego przez żeglarzy chińskich na Morzu Południowochińskim w ubiegłych stuleciach.

Pozostałe państwa regionu szukają ochrony w normach Konwencji NZ o prawie morza (KoPM) z 10 grudnia 1982 r., regulującej w sposób kompleksowy zagadnienia zwierzchnictwa terytorialnego oraz delimitacji obszarów morskich. Roszczeniom chińskim przeciwstawiają stanowisko, że od ratyfikacji dokumentu w czerwcu 1997 r. Chiny związały się jego treścią. Konwencję tę powszechnie uznaje się za kodyfikację obowiązującego współcześnie międzynarodowego zwyczajowego prawa morza.

Na podstawie KoPM suwerenność państwa nadbrzeżnego rozciąga się tylko na morze terytorialne do granicy 12 mil morskich. Poza tą linią można wyznaczyć obszar wyłącznej strefy ekonomicznej podlegający specjalnemu reżimowi: państwo ma suwerenne prawa w celu badania, eksploatacji i ochrony zasobów naturalnych, a także dna morskiego i jego podziemia. Strefa ta jednak nie może sięgać dalej niż 200 mil morskich od morza terytorialnego. Ponadto państwo nadbrzeżne musi uwzględnić w należyty sposób prawa wynikające z wolności żeglugi i przelotu, układania podmorskich kabli i rurociągów oraz inne, zgodne z prawem międzynarodowym, sposoby korzystania z morza.

Przebieg postępowania arbitrażowego. Filipiny do obrony swoich roszczeń skorzystały z procedury rozwiązywania sporów określonej w części XV KoPM. Na podstawie art. 286 niezadowolony spór zostaje przekazany właściwemu sądowi lub trybunałowi arbitrażowemu powołanemu zgodnie z aneksem VII Konwencji. Stawiennictwo obu stron nie jest konieczne, jego brak nie wstrzymuje postępowania. Filipiny domagały się, po pierwsze, odpowiedzi, czy linia 9 kresek znajduje uzasadnienie w Konwencji o prawie morza; oraz, po drugie, czy sporne wyspy na Morzu Południowochińskim mogą być podstawą wyznaczenia wyłącznej strefy ekonomicznej; po trzecie – stwierdzenia naruszeń przez ChRL suwerennych praw filipińskich przez eksploatację zasobów morza; po czwarte – napiętnowania nadużycia dobrej wiary przez demonstracyjną budowę sztucznych wysp na spornym archipelagu Spratly.

Chiny nie przyjęły arbitrażu i odmówiły udziału w postępowaniu, z uzasadnieniem, że suwerenność terytorialna nie podlega ocenie w ramach KoPM. Wskazały na porozumienie Code of Conduct i swe zastrzeżenie wystosowane w 2006 r., wyłączające arbitraż w delimitacji obszarów morskich. Trybunał ukonstytuował się w czerwcu 2013 r. jako panel pięciu sędziów i zdecydował o prowadzeniu postępowania przy administracyjnej pomocy Stałego Trybunału Arbitrażowego w Hadze.

Pomimo negatywnego stanowiska ChRL, w październiku 2015 r. trybunał potwierdził swoją jurysdykcję w sprawie, a 12 lipca br. wydał orzeczenie merytoryczne, jednogłośnie przyznając rację Filipinom. Odnosząc się do zarzutów ChRL, zaznaczył, że orzeczenie nie dotyczy suwerenności terytorialnej ani nie dokonuje delimitacji. Zanegował historyczne prawa do obszaru określonego linią 9 kresek, gdyż z tego akwenu w równym stopniu korzystały także inne państwa. Arbitrzy stwierdzili, że o strefach morskich decydują naturalne warunki fizyczne. Zatem wysepki archipelagu Spratly nie generują wyłącznej strefy ekonomicznej (zgodnie z art. 121 KoPM – nie mają jej skały, które nie nadają się do zamieszkania przez ludzi ani do samodzielnej działalności gospodarczej). Chiny naruszyły prawo, eksploatując zasoby morskie przynależne Filipinom, i wyrządziły poważną szkodę środowisku naturalnemu, budując sztuczne wyspy i konstrukcje. Przez takie działania – jak orzekł trybunał – ponoszą odpowiedzialność za zaostrzenie konfliktu między stronami.

Konsekwencje. Orzeczenie trybunału arbitrażowego jest ostateczne, ale ma moc wiążącą wyłącznie w odniesieniu do konkretnego sporu i tylko dla jego stron. Brak instrumentów prawnych umożliwiających wymuszenie jego wykonania. Jest jednak ważnym dokumentem stwierdzającym istnienie określonych norm prawa międzynarodowego, gdyż w arbitrażu trzeba udowodnić, że roszczenie jest należycie uzasadnione pod względem faktycznym i prawnym. Podkreślić trzeba jasne wskazanie Chin jako winnego eskalacji, działającego z pogwałceniem zasady dobrej wiary.

Stanowisko ChRL nie uległo zmianie: trybunał i rozstrzygnięcie są pozbawione mocy prawnej. Prawdopodobnie Chiny wzmocnią oddziaływanie dyplomatyczne i propagandowe w celu zgromadzenia poparcia jak najszerszej grupy państw. Orzeczenie arbitrażowe publicznie poparła Japonia. USA wezwały obie strony do przestrzegania prawa, podnosząc konieczność zapewnienia na obszarze Morza Południowochińskiego swobody przepływu i przelotu. Unia Europejska w oświadczeniu z 15 lipca uznała wiążący charakter arbitrażu. To porażka dyplomacji chińskiej, która próbowała zapobiec wspólnej deklaracji.

Fakt, że orzeczenie zapadło mimo sprzeciwu ChRL, może ją skłonić do wypowiedzenia Konwencji o prawie morza, zwłaszcza że śladem Filipin mogą pójść Wietnam i Malezja. Z tych samych przyczyn maleje prawdopodobieństwo ratyfikacji Konwencji przez USA. Gdyby poza nią znalazły się także Chiny, byłoby to istotnym jej osłabieniem.

Może dojść do wzrostu napięcia w regionie. Niewykluczone są incydenty z udziałem marynarki chińskiej i filipińskiej, mniej prawdopodobne – z udziałem okrętów amerykańskich, korzystających z prawa swobodnego przepływu. Kompromisowi nie sprzyja nieprzejednane stanowisko Chin oraz działanie metodą faktów dokonanych, zwłaszcza plany ustanowienia strefy identyfikacji obrony powietrznej.

Polska popiera stanowisko wyrażone przez UE we wspólnym oświadczeniu, dodatkowo powinna apelować o rozwiązanie oparte na prawie międzynarodowym, wzywając do respektowania orzeczenia trybunału arbitrażowego. Należy podkreślać konieczność pokojowego rozwiązania konfliktu, wskazując na szczególną odpowiedzialność spoczywającą na ChRL jako mocarstwie i stałym członku Rady Bezpieczeństwa.