

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Mai Głuchowskiej-Wójcickiej :
„Status prawny Arktyki”**

Debata dotycząca Arktyki nabrała w ostatnich dekadach ogromnego rozmachu. Uczestniczą w niej nie tylko prawnicy, politolodzy czy specjaliści stosunków międzynarodowych, ale również polarnicy, glaciolodzy, klimatolodzy, geolodzy czy biolodzy. Dyskusje toczą się nie tylko w periodykach naukowych lecz również w mediach: prasie, radiu i telewizji. Wypowiadają się politycy, decydenci. Stanowisko zajmują organizacje międzynarodowe tak międzyrządowe, jak i pozarządowe. Organizowane są dziesiątki konferencji.

To wzrastające zainteresowanie jest całkowicie zrozumiałe i uzasadnione. Jego główną przyczyną, co wskazuje zresztą doktorantka, jest topnienie lodów w Arktyce. Zmiany klimatyczne w tym regionie przebiegają z większą intensywnością niż w pozostałych częściach świata. Pokrywa lodowa Oceanu Arktycznego znika w dwukrotnie szybszym tempie. Jeszcze niedawno prognozowano, że ocean będzie wolny od lodów (w ciągu lata) pod koniec czy w połowie tego stulecia. Dziś mówi się już o perspektywie 30, a nawet 20 lat. W ostatnich latach pokrywa lodowa staje się znacznie cieńsza, a drogi morskie prowadzące przez Arktykę – północnozachodnie przejście poprzez archipeląg kanadyjski i północna droga morska wzdłuż wybrzeży syberyjskich – w ostatnich latach są wolne, przez kilka miesięcy, od lodów.

Topniejąca pokrywa lodowa daje zwiększone możliwości dostępu do ogromnych zasobów naturalnych i biologicznych Oceanu Arktycznego i przyległych mórz. W regionie tym udokumentowane są bogate złoża gazu, ropy naftowej i węgla. Występują rudy metali, łącznie z posiadającymi strategiczne znaczenie metalami ziem rzadkich. Zasoby biologiczne, zwłaszcza ryby, stwarzają w miarę „wycofywania się” lodów możliwości poszerzenia obszarów, na których można uprawiać rybołówstwo. Na znaczeniu zyskują morskie zasoby genetyczne Oceanu Arktycznego.

Uwolnienie od lodów szlaków żeglugowych przez Arktykę stwarza szansę poważnego skrócenia połączeń morskich między Europą, Rosją, Azją a Ameryką Północną, dając możliwości rezygnacji z tradycyjnych szlaków przez Kanał Sueski czy Kanał Panamski. Oznacza

to poważne oszczędności paliwa, i co się z tym wiąże, zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Cienka pokrywa jednorocznego lodu otwiera większe możliwości żeglugi dla statków klasy lodowej bez pomocy lodołamaczy. Stwarza to także szansę dla rozwoju turystyki. W sytuacji, gdy świat, a przynajmniej niektóre jego regiony cierpią na brak dostępu do wody, na niedostatek wody pitnej, Arktyka może pomóc w rozwiązaniu tego problemu, będąc ogromnym rezerwuarem słodkiej wody. Wzrastające znaczenie Arktyki powoduje, że z ogromną uwagą traktowana jest kwestia, kto i w jaki sposób uzyskuje dostęp do jej zasobów, kto i jakie zgłasza roszczenia terytorialne. Jak korzystać z zasobów naturalnych, by nie spowodować nieodwracalnych szkód w jej szczególnie wrażliwym środowisku naturalnym i ekosystemach.

Mówiąc o potencjalnych możliwościach, jakie stwarza topnienie lodów arktycznych, nie należy także pomijać ich negatywnych konsekwencji : wpływu na zawirowania pogodowe będące konsekwencją destabilizującego oddziaływania na kierunki wiatrów i prądów morskich; wzrastającej emisji metanu z rozmrażania wiecznej zmarzliny szelfów i obszarów lądowych; gromadzenia się ogromnej ilości wody słodkiej, której „przerwanie się” na Ocean Atlantycki grozi trudnymi wręcz do oceny konsekwencjami. Stąd też unikanie działań przyspieszających znikanie pokrywy lodowej, utrzymanie „zamrażarki świata” w możliwie najniższej temperaturze leży w interesie globalnym.

Ogromne zainteresowanie badawcze Arktyką oznacza, że trudno jest uznać prawnomiędzynarodową problematykę dotyczącą tego regionu za dziewiczy obszar, w którym można formułować wiele interesujących i oryginalnych tez. Z pewnością problematyka ta jest już w znacznej mierze opracowana również w literaturze polskiej, tak artykułowo, jak i monograficznie. Nie oznacza to jednak zgłoszenia wątpliwości co do celowości przedstawienia rozprawy doktorskiej poświęconej całościowej analizie statusu prawnego Arktyki. Podjęcie tego tematu jest zwłaszcza uzasadnione na Wydziale Prawa i Administracji UG.

Jeśli chodzi o metodologię to zasadne jest przyjęcie metody formalno-dogmatycznej i przeprowadzenie egzegezy instrumentów prawnomiędzynarodowych odnoszących się do Arktyki, zarówno o charakterze powszechnym, jak Konwencja o prawie morza i inne konwencje dotyczące zmian klimatycznych, ochrony różnorodności biologicznej i ochrony środowiska naturalnego, jak i umów regionalnych. Słuszne jest wzbogacenie wywodów poprzez odwołanie się do metody prawnoporównawczej oraz analizy historycznej.

Układ rozprawy można uznać za poprawny, choć nazwy poszczególnych rozdziałów są dość dyskusyjne. Praca, poza wstępem i wnioskami, składa się z czterech rozdziałów nazwanych kolejno: *Arktyka jako przedmiot prawa międzynarodowego*; *Arktyka wobec nowego otwarcia*; *Zarządzanie Arktyką*; *W kierunku wspólnego dziedzictwa*.

Nie bardzo rozumiem o jakie „nowe otwarcie” w rozdziale III chodzi? Żegluga czy rybołówstwo nie są chyba nowym sposobem korzystania z Oceanu Arktycznego i przyległych mórz? Z kolei tytuł rozdziału IV - *W kierunku wspólnego dziedzictwa* ludzkości błędnie przedstawia ewolucję statusu Arktyki. W istocie mamy do czynienia, w związku z roszczeniami do bieguna północnego oraz roszczeniami do szelfu kontynentalnego sięgającego 350 mil, z odchodzeniem od koncepcji wspólnego dziedzictwa ludzkości, którym ciągle, do momentu zajęcia stanowiska przez Komisję Granic Szelfu Kontynentalnego, pozostaje dno mórz poza granicami jurysdykcji narodowej. W tej sytuacji idea poddania całej Arktyki reżimowi wspólnego dziedzictwa jest delikatnie mówiąc nieco surrealistyczna.

Praca napisana jest zwięźle. Tekst nie licząc bibliografii obejmuje 214 stron. Można byłoby to nawet uznać za zaletę, gdyby nie to, że wywody te z jednej strony są w szeregu przypadków nazbyt skrótowe, a z drugiej pomijają szereg kwestii o kapitalnym znaczeniu. Z pewnością można się zastanawiać czy przedstawienie historii Arktyki na dwóch stronach jest wystarczające. Podobnie jak poświęcenie jednej strony dla przedstawienia strategii Rosji w Arktyce (!), czy trzech stron dla omówienia problemów rybołówstwa.

Dla wskazania z kolei pominiętych kwestii tytułem przykładu można wskazać kilka takich oczywistych luk. W rozdziale I w paragrafie 3 - *Arktyka jako obszar współzawodnictwa państw* znajdujemy: teorię sektorów, szelf kontynentalny, rolę Komisji Granic Szelfu Kontynentalnego i roszczenia terytorialne państw arktycznej piątki. A przecież na szersze, osobne omówienie zasługują również spory delimitacyjne i ich regulacje. Nie tylko spór o wyspę Hansa między Danią a Kanadą, ale także spór między Kanadą a Stanami Zjednoczonymi dotyczący rozgraniczenia nakładających się na siebie obszarów morskich na Morzu Beauforta. Podobnie, porozumienie o granicy morskiej między Związkiem Radzieckim a USA na Morzu Beringa i Morzu Czukockim z 1990 r. także wymaga odnotowania, gdyż Duma nie wyraziła zgody na jego ratyfikację, co teoretycznie daje szansę Rosji podniesienia tej kwestii, choć nie wydaje się by ten spór mógł być ponownie otwarty.

Roszczenia do bieguna północnego jako potencjalne źródło sporów, a nawet konfliktów między Danią i Kanadą oraz Rosją także zasługiwało na szersze, osobne omówienie, a nie

tylko na króciutką (1.5 strony) wzmiankę, zresztą już nieaktualną, bowiem Dania i Rosja złożyły do Komisji Granic Szelfu Kontynentalnego formalne zgłoszenia obejmujące biegun północny.

Mówiąc o współzawodnictwie, sporach i napięciach między państwami arktycznymi można się zastanawiać czy kierowanie się przez nie prawem morza oznacza, że nie zdarzają się między nimi incydenty i zatrzymania statków rybackich, i nie ma odmiennych interpretacji umów międzynarodowych dotyczących Arktyki. Wystarczy wskazać, że sporadycznie zatrzymywane są statki państw unijnych i Rosji na łowiskach wokół Spitsbergenu. Źródłem napięć stają się także kwestie ograniczania swobody żeglugi na północnozachodnim przejściu przez Kanadę i na północnej drodze morskiej przez Rosję, jak też ograniczenie swobody żeglugi przez wyłączne strefy ekonomiczne, związane z rozszerzającą interpretacją artykułu 234 UNCLOS, dającą prawo do podjęcia kroków w celu ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem ze statków na obszarach pokrytych lodem. W sprawach związanych z wolnością żeglugi prawdopodobne jest powstanie w przyszłości sporów dotyczących interpretacji konwencji o prawie morza między niektórymi państwami arktycznymi a resztą społeczności międzynarodowej, zwłaszcza państwami Unii Europejskiej, a także Chinami, Koreą czy Japonią. Przedmiotem sporów (m.in. UE- Norwegia) staje się kwestia interpretacji traktatu paryskiego z 1920 r. dotyczącego Spitsbergenu. Również loty patrolowe bombowców rosyjskich w pobliżu wybrzeży Ameryki Północne oraz incydenty z okrętami wojennymi stają się przedmiotem napięć. Spory w Arktyce występują nie tylko między Rosją a resztą państw arktycznych, choć te nasiliły się w konsekwencji stosowania sankcji wobec Rosji w związku z aneksją Krymu i wydarzeniami we wschodniej Ukrainie. W przypadku sporów interpretacyjnych dotyczących Spitsbergenu, należy pamiętać, że jego stronami jest aż 40 państw. Przedstawiając sposoby wykorzystania obszarów morskich Arktyki autorka mówi o żegludze, rybołówstwie, przemyśle wydobywczym i morskich zasobach genetycznych, a pomija turystykę, badania naukowe i działalność wojskową.

Zarządzanie Arktyką, o czym pisze autorka obejmuje kilku poziomów: bilateralny, subregionalny, regionalny oraz globalny. Ten ostatni poziom zasługuje na większe uwzględnienie. Współpraca i zarządzanie tylko subregionalne czy regionalne, bez udziału Narodów Zjednoczonych i jej systemu, bez udziału IMO, FAO, UNEP nie może być w dobie globalizacji w pełni efektywne. Wśród podmiotów zarządzania globalnego Arktyką są

obecnie nie tylko państwa i organizacje międzynarodowe, ale i różne regiony arktyczne, ludy tubylcze, a należy także pamiętać o korporacjach i biznesie (ostatnio została utworzona Rada Biznesu). W XXI wieku głównie korporacje, a nie państwa prowadzą eksploatację zasobów naturalnych, co oznacza, że ich postępowanie i warunki prowadzonej działalności wydobywczej musi być również przedmiotem regulacji międzynarodowych.

Arktyka, jak zauważa autorka, jest przedmiotem zainteresowania całej społeczności międzynarodowej. Jednak jego stopień, określany interesami narodowymi, jest różny. Polska należy do grona państw, które od dawna poświęcają wiele uwagi temu regionowi i prowadzą w nim wielopłaszczyznową działalność gospodarczą i naukowo-badawczą. Początki tego zainteresowania w polityce zagranicznej sięgają okresu drugiej Rzeczypospolitej, kiedy podjęto decyzję o przystąpieniu do traktatu spitsbergeńskiego z roku 1920, co umożliwiło stworzenie stacji badawczej na Swalbardzie, której działalność przyniosła Polsce uznanie i stała się zasadniczym elementem i wizytówką polskiej obecności w tym regionie. Nasz kraj jest aktywnym obserwatorem w Radzie Arktycznej i inicjatorem spotkań w ramach tzw. formatu warszawskiego (kolejne spotkanie odbyło się także w tym roku - 2015). Uczestniczy też w pracach wielu organizacji międzynarodowych podejmujących problematykę arktyczną, jak choćby w Unii Europejskiej, która określa m.in. kwoty połowowe na Morzu Barentsa i w innych akwenach oraz wypowiada się w kwestiach arktycznych. Z pewnością ten „polski wątek” zasługiwał na pełniejsze odnotowanie¹ niż przedstawienie polskiej polityki arktycznej na dwóch stronach.

Główne tezy rozprawy są przekonujące. Twierdzenie, że rozwiązywanie problemów związanych ze skutkami zmian klimatycznych w Arktyce, ochrona środowiska i racjonalne wykorzystanie zasobów wymaga efektywnego systemu zarządzania na poziomie globalnym, regionalnym, jak i krajowym nie podlega zakwestionowaniu. Ma rację autorka, kiedy podkreśla, że obecny status prawny Arktyki opiera się na wielu czasem niezbyt spójnych normach prawnych. Można jednak dyskutować, czy możliwe jest w praktyce wsparcie go całościowym i zintegrowanym podejściem rozciągającym się na wszystkie obszary morskie.

¹ W 2015r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP opublikowało monografię M. Łuszczuka, P. Graczyka, A. Stępnia, M. Śmieszek: *Cele i narzędzia polskiej polityki zagranicznej, ze wstępem J.T. Wolskiego i J. Symonidesa*, która daje pełne przedstawienie polskiej obecności i aktywności w regionie Arktyki obecnie i w perspektywie 2030r.

Czy możliwe jest przyjęcie takiej całościowej konwencji zastępującej UNCLOS? W praktyce może ona tylko być rozwijana i uzupełniana. Nie wydaje się by A-5 uważały Arktykę za wspólne dobro, choć z pewnością należy zdecydowanie odrzucić koncepcję traktowania Oceanu Arktycznego jako morza półzamkniętego ze szczególnymi uprawnieniami państw nadbrzeżnych. Konwencja o prawie morza jest umową globalną a nie regionalną.

Lektura rozprawy skłania do wskazania kilku błędnych czy dyskusyjnych stwierdzeń. I tak trudno jest uznać deklarację z Ilulissat za regionalną umowę międzynarodową (s. 117). Deklaracje nie są umowami. Nie podzielam poglądu doktorantki, że szczegółowe warunki wykonywania żeglugi na północnej drodze morskiej są zgodne z prawem międzynarodowym (s. 74). Wątpliwości dotyczą regulowania dostępu i żeglugi na częściach tego szlaku stanowiących wyłączną strefę ekonomiczną. Wprawdzie naruszenia te są relatywnie mniejsze niż w przypadku Kanady i systemu Nordreg, ale nie można Rosji całkowicie „rozgrzeszać”. Dałem temu wyraz w artykule: *Problems and Controversies Concerning Freedom of Navigation in the Arctic* (opublikowanym w księdze pamiątkowej sędziego Hugo Caminosa, L. del Castillo (red.), *Law of the Sea, From Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston 2014). Nazbyt optymistyczna jest ocena perspektyw wykorzystania północnej drogi morskiej. Jej rola wzrośnie, ale nie stanie się ona szlakiem tak często uczęszczanym jak Kanał Sueski (s. 76). Nie sądzę, by można było twierdzić obecnie, że dość powszechny jest pogląd o potrzebie uchwalenia dla Arktyki traktatu podobnego do Układu w sprawie Antarktyki (s. 211). Ten etap dyskusji minął bezpowrotnie.

Odnoszę wrażenie, że autorka nie w pełni nadąża za dynamicznym rozwojem sytuacji w Arktyce, zwłaszcza w drugiej dekadzie XXI w. Można to również odnieść do powoływanej literatury. Nie znajduje omówienia porozumienia regionalnego o poszukiwaniu i ratownictwie w Arktyce z 2011 r. Zdezaktualizowane są informacje dotyczące roszczeń składanych od Komisji Granic Szelfu Kontynentalnego. Nie zostało odnotowane wstępne uzgodnienie przez państwa arktyczne, na spotkaniu w Nuuk w 2014 r., moratorium na połowy w centralnej części Oceanu Arktycznego.

Szkoda, że rozprawa nie omawia inicjatywy Greenpeace. W 2012 r. rozpoczęła ona kampanię pod hasłem „ratujmy Arktykę”, której zasadniczym elementem jest ustanowienie sanktuarium na Oceanie Arktycznym obejmującym jego część poza granicami wyłącznej strefy ekonomicznej. Idea sanktuarium arktycznego sprowadza się do zakazu przemysłowego wydobywania zasobów naturalnych i komercyjnego poławiania oraz

ograniczenia działalności wojskowej w jego obrębie. Oznacza ustanowienie największego obecnie na świecie obszaru chronionego - rezerwatu przyrody (2.8 mln km²), który byłby zarezerwowany dla międzynarodowej współpracy naukowej i do prowadzenia badań naukowych w interesie całej ludzkości. i jurysdykcji narodowej, a więc poza zewnętrzną granicą wyłącznych stref ekonomicznych pięciu państw arktycznych. Sanktuarium ma zatem rozciągać się na obszar wód Oceanu Arktycznego stanowiących morze otwarte. Przyjęta strategia działań mających na celu doprowadzenie do ustanowienia rezerwatu arktycznego zakłada doprowadzenie do wynegocjowania wiążącej umowy wielostronnej. Jeśli przyjąć, że sanktuarium mogłoby być uznane za realizację koncepcji wspólnego dziedzictwa ludzkości to i ta organizacja ogranicza jego zasięg terytorialny tylko do morza otwartego i dna pod nim. Czy inicjatywa Greenpeace ma szanse realizacji ? Można w to powątpiewać, choć zebrano w 2015 r. kilku milionów podpisów poparcia.

Mimo zrozumienia dla intencji doktorantki nie podzielam jej optymizmu dotyczącego możliwości uznania całej Arktyki za wspólne dziedzictwo ludzkości. Byłoby wielkim sukcesem, gdyby się udało zatrzymać roszczenia państw arktycznych do bieguna i ustalić dopuszczalną granicę szelfów kontynentalnych na 350 milach .Oznaczałoby to symboliczne pozostawienie jako wspólnego dziedzictwa ludzkości samego bieguna północnego i obszaru wokół niego. Takie skromne, ale chyba jedynie możliwe w praktyce rozwiązanie proponuję w swoich publikacjach.

Warsztat naukowy rozprawy nie nasuwa większych zastrzeżeń, choć można zauważyć niepoprawione literówki czy powoływanie jednej pracy autora tak jakby rozprawa odwoływała się do kilku jego publikacji (np. M.N. Shaw, *Prawo...*, op. cit.). Przy powoływaniu encyklopedii nie podawane są nazwiska redaktorów, ani tytuły i nazwiska autorów haseł. Zwraca uwagę dość bogata, wielojęzyczna literatura wykorzystana w rozprawie.

W konkluzji chciałbym stwierdzić, że w świetle sformułowanych w tej recenzji uwag krytycznych, nie mogę uznać jej za rozprawę modelową, czy zasługującą na wyróżnienie, ale spełnia ona wymogi stawiane rozprawom doktorskim.



