



Jakub Bornio, Damian Szacawa

Reakcja Finlandii na prowokacje Federacji Rosyjskiej dotyczące zmiany granic morskich na Morzu Bałtyckim

22 maja 2024 r. Federacja Rosyjska przedstawiła projekt korekty granicy wód wewnętrznych na Morzu Bałtyckim. Wprawdzie został on szybko usunięty z agendy prac legislacyjnych rosyjskiej Dumy, wywołał jednak relatywnie duże zaniepokojenie wśród państw sąsiednich, wynikające z możliwej rewizji umów dwustronnych i wielostronnych regulujących podział obszarów morskich na Morzu Bałtyckim. Działania FR wpisują się w kontekst licznych prowokacji w regionie Morza Bałtyckiego podejmowanych przez to państwo po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji na Ukrainę. Dotychczasowe reakcje władz Finlandii pozostają wyważone.

Tło wydarzeń. 22 maja 2024 r. na federalnym portalu projektów aktów prawnych Federacji Rosyjskiej, na którym publikowane są projekty legislacyjne, udostępniono dokument zawierający propozycję korekty obszaru wewnętrznych wód morskich Rosji. Zgodnie z nim Rosja zamierza zaktualizować współrzędne punktów wyznaczających granicę państwa we wschodniej części Zatoki Fińskiej, w okolicach rosyjskich wysp Gogland (Suursaari), Sommers (Someri), Rodsher (Ruuskeri), Malyi Tjuters (Säyvö) i Vigrund, w pobliżu północnego przylądka wejściowego rzeki Narwy, a także na południowym Bałtyku, w pobliżu miast Bałtyjsk i Zielonogradsk w obwodzie królewieckim. Wysunięty przez Ministerstwo Obrony FR projekt zawierał nieprecyzyjne sformułowania, stąd nie wiadomo, czy autorom chodziło o doprecyzowanie granic morskich, czy o ich rewizję. Projekt został wkrótce usunięty z portalu, ponieważ – jak tłumaczył Jewgienij Fiodorow, deputowany Dumy Państwowej – wymagał dopracowania. Nie uwzględniał bowiem tekstu dokumentu oraz załącznika z nowym wykazem współrzędnych punktów wyznaczających granicę państwa.

Niemniej jednak w przestrzeni medialnej państw graniczących z Rosją dokument zaistniał jako projekt mający na celu rozszerzenie obszaru wewnętrznych wód morskich kosztem Finlandii i Litwy. Niejasności dotyczące interpretacji potęgowane są także przez fakt, że chociaż autorzy projektu wskazywali na konieczność dostosowania granicy do aktualnej linii brzegowej, to sam dokument został upubliczniony niemal równocześnie z informacją o rozpoczęciu ćwiczeń z użycia taktycznej broni nuklearnej. Te z kolei, w świetle oświadczenia Ministerstwa Obrony FR, mają na celu przygotowanie personelu do użycia niestrategicznej broni nuklearnej oraz reagowania na – jak to określono – „prowokacyjne oświadczenia i groźby poszczególnych zachodnich urzędników”.

Prawo międzynarodowe a projekt zmiany granic na Bałtyku. Podział granic wód znajdujących się pod jurysdykcją państw Morza Bałtyckiego regulowany jest głównie przez Konwencję ONZ o prawie morza (UNCLOS) z 1982 r. i bilateralne umowy międzynarodowe. Bałtyk ze względu na swój niewielki rozmiar jest akwenem specyficznym. Strefy państw nadbrzeżnych (morze terytorialne i wyłączna strefa ekonomiczna) nachodzą na siebie, co wymaga dodatkowych negocjacji, współpracy przy rozwiązywaniu kwestii spornych i regulacji granic morskich za pomocą porozumień międzynarodowych. W kontekście relacji państw regionu z Rosją część umów dotyczących podziału stref morskich została podpisana jeszcze za czasów istnienia Związku Radzieckiego, czego przykładem jest Umowa między PRL a ZSRR o rozgraniczeniu morza terytorialnego (wód terytorialnych), strefy ekonomicznej, strefy rybołówstwa morskiego i szelfu kontynentalnego na Morzu Bałtyckim, sporządzona 17 lipca 1985 r. w Moskwie oraz umowa fińsko-rosyjska z 20 maja 1965 r. Jednak Litwa i Estonia uzgodniły swoje granice morskie z Federacją Rosyjską dopiero po odzyskaniu niepodległości, zawierając umowy odpowiednio w 1997 i 2005 r. Warto przy tym zaznaczyć, że umowa estońsko-rosyjska nie została dotychczas ratyfikowana przez Rosję

(zob. „Komentarze IEŚ”, nr 84), a biorąc pod uwagę obecny stan stosunków między oboma państwami, nie należy się spodziewać jej ratyfikacji w najbliższym czasie.

Konwencja ONZ o prawie morza przyznaje państwom pewne prawa, ale nakłada na nie również zobowiązania. Jej głównym założeniem jest podział przestrzeni morskiej państw z dostępem do morza na trzy kategorie obszarów. Pierwszą są wody wewnętrzne¹, w przypadku których państwo ma pełną suwerenność i co do których nie ma zastosowania prawo państw trzecich do nieszkodliwego przepływu. Od linii podstawowej (zasadniczej) wyznacza się następnie na szerokość do 12 mil morskich morze terytorialne, stanowiące drugą kategorię obszarów morskich, oraz na szerokość do 200 mil trzecią kategorię, czyli wyłączne strefy ekonomiczne (WSE), poza którymi znajduje się morze otwarte.

Rosja, podobnie jak każde inne państwo nadbrzeżne, jest zobligowana do wytyczenia linii podstawowej. Zgodnie ze zwyczajem międzynarodowym powinno się to odbywać w porozumieniu z sąsiadami, zwłaszcza w przypadku możliwego nakładania się na siebie obszarów, które mogą rodzić konflikty interesów. Delimitacja WSE powinna zostać przeprowadzona w oparciu o pokojowe metody rozwiązywania sporów, a przebieg granicy pokrywać się z linią środkową (wytyczoną na zasadzie równych odległości od punktów na wybrzeżach państw spierających się o granicę). Wraz z upływem czasu wyznaczone w ten sposób granice morskie mogą wymagać korekty, co jest następstwem obiektywnych czynników geograficznych, takich jak zmiana linii brzegowej. Konwencja UNCLOS nakłada na sygnatariuszy, w tym Rosję, obowiązek publikowania map lub współrzędnych dotyczących granic wewnętrznych wód terytorialnych i składania ich do depozytu sekretarzowi generalnemu ONZ. Mając na uwadze specyfikę funkcjonowania FR, tj. regularne postępowanie wbrew prawu międzynarodowemu, prawny charakter obecnych działań Rosji rodzi uzasadnione wątpliwości. Ich analiza nie powinna być zatem oparta jedynie na kwestiach merytorycznych i zgodności z prawem międzynarodowym.

Spokojna reakcja Finlandii. Zarówno rząd, jak i prezydent Finlandii na informacje medialne o możliwych rosyjskich planach przesunięcia granic morskich na Morzu Bałtyckim zareagowali ze spokojem. Prezydent Finlandii Alexander Stubb podkreślił, że władze Federacji Rosyjskiej nie kontaktowały się z przedstawicielami Finlandii w tej sprawie. Natomiast przewodniczący parlamentarnych komisji: spraw zagranicznych (Kimmo Kiljunen) i obrony (Jukka Kopra) zwrócili uwagę na szereg wątpliwości, m.in. w zakresie tego, czy ogłoszone przez Rosję plany ograniczają się do morskich wód wewnętrznych, czy też wpłyną na obszary morskie znajdujące się pod jurysdykcją Finlandii.

Z kolei minister spraw zagranicznych Elina Valtonen powiązała działania strony rosyjskiej z operacjami hybrydowymi, których celem jest odwracanie uwagi, sondowanie reakcji oraz próba wywołania niepożądanego napięcia wewnątrz Finlandii. Zauważyła jednocześnie, że na obecnym etapie trudno mówić o prowokacji, ponieważ sprawdzenie przebiegu granic morskich z punktami ustalonymi przez Finlandię i ZSRR w porozumieniu z 1965 r. (uzupełnionym przez dodatkowe porozumienia w 1967, 1980 i 1985 r.), a także ewentualna korekta przebiegu granicy są zgodne z obowiązującymi umowami. Co więcej, zapowiedziała przegląd punktów wyznaczających zewnętrzną granicę wód wewnętrznych Finlandii w latach 1995-2024, zdefiniowanych w rozporządzeniu ministra spraw zagranicznych nr 993 z 31 lipca 1995 r.

Wnioski

- Rosyjski projekt zmiany przebiegu granicy może mieć charakter czysto techniczny. Obecne współrzędne punktów wyznaczających linię podstawową uzgodniono na podstawie morskich map nawigacyjnych opartych na pracach z połowy XX w. Tym niemniej sposób procedowania tego projektu (brak poinformowania sąsiadów) oraz dalsze działania wskazują na inne intencje.

¹ Wody wewnętrzne są zazwyczaj wydzielone na podstawie najniższego stanu wody wzdłuż wybrzeża, ale odstępstwo od tej reguły dotyczy wód portów, zatok o wejściu nie szerszym niż 24 mile morskie, delt rzek czy tzw. zatok historycznych. W tych i innych przypadkach wody wewnętrzne wydziela się, wyznaczając tzw. prostą linię podstawową, której długość nie przekracza 12 mil morskich dla państw z dostępem do morza.

- Obecne działania FR są częścią wykorzystywanej przez nią metody „wojowania prawem” (ang. *lawfare*), odnoszącej się do takich działań wojennych, które wykorzystują prawo jako narzędzie realizacji celów wojskowych. Jest to zatem jedna z domen rosyjskiej wojny hybrydowej, wykorzystującej środki militarne i niemilitarne (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 1043](#)). W tym kontekście podstawową funkcją działań prawnych Federacji Rosyjskiej w basenie Morza Bałtyckiego jest zapewnienie podstaw prawnych i uzasadnienia dla podejmowanych wysiłków na rzecz obrony interesów Rosji w Europie Północnej. Stanowi to także kontynuację wcześniejszych działań Rosji, które obejmują również podważenie uznania niepodległości państw bałtyckich, mające na celu ich potępienie za aktywną antyrosyjską politykę zagraniczną, dyskredytację na arenie międzynarodowej oraz zwiększenie obaw i niepokojów ich mieszkańców (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 633](#)).
- Jeśli działania Rosji zmierzałyby w kierunku zmiany granicy państwowej, oznaczałoby to wpływ na zewnętrzne granice UE i NATO, co z kolei pociągałoby za sobą dalsze umiędzynarodowienie sporu oraz konieczność reakcji innych państw członkowskich w celu wyrażenia sprzeciwu wobec jednostronnych zmian. Zgodnie z międzynarodową praktyką dyplomacji morskiej sprzeciw ten mógłby przybrać postać werbalnych protestów popartych manifestacją siły, zademonstrowanej przez realizację operacji swobodnego przepływu (*Freedom of Navigation Operations, FONOP*).