

Piotr Mickiewicz

Terroryzm morski i piractwo. Analiza zjawiska i formy przeciwdziałania na wybranym przykładzie

Wprowadzenie

Intensyfikacja działań przestępczych na akwenach morskich jest konsekwencją globalnych przeobrażeń w sferze politycznej, ekonomicznej i społecznej. Restytucja piractwa w Zatoce Adeńskiej oraz występujące akty terroru na akwenach morskich stanowią obecnie jedno z najpoważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa, a skuteczne przeciwdziałanie im wymaga podjęcia działań ochronnych, zbrojnych oraz społeczno-ekonomicznych¹⁾. Skala i charakter tego zjawiska powoduje, że niezbędne jest stworzenie skutecznego mechanizmu ograniczającego ryzyko wystąpienia bezprawnych aktów przemocy. Zasadne jest także ponowne zdefiniowanie pojęć *piractwo morskie* i *terroryzm na morzu*. Zbieżność form działań przestępczych powoduje, że trudno jest rozgraniczyć ich zakres. Za uzasadnione uznać należy również pogląd, że należy wprowadzić wspólną definicję prawną uznającą związek między piractwem i terroryzmem, czy wręcz zastąpienie w prawie międzynarodowym terminu *piractwo* przez pojęcie *terroryzm morski*²⁾. Politykę taką od ponad dekady prowadzi Federacja Rosyjska. Oceniając wdrażane przez to państwo rozwiązania należy stwierdzić, że ich naczelną zasadą jest skuteczne ograniczanie możliwości przeprowadzenia aktu piractwa lub terroru na morzu. Kierując się tą zasadą, ustawodawstwo rosyjskie skoncentrowało się na maksymalnym uszczegółowieniu i - w pewnym sensie - rozszerzeniu zakresu definicyjnego przestępczości na morzu. Przyjęte uregulowania różnią się znacznie od sposobów działania w tym zakresie np. Unii Europejskiej. Jednak sprawdziły się one doskonale na akwenach Zatoki Adeńskiej. Podejmowane przez rosyjskie okręty działania w postaci użycia uzbrojenia czy poddania piratów sankcjom w oparciu o ustawodawstwo wewnętrzne doprowadziło do przewartościowania układu sił zaangażowanych w zwalczanie tego procederu na tych akwenach.

¹⁾ Słusznie wskazuje na to szef sektora prawa karnego rosyjskiego Instytutu Państwa i Prawa Siergiej Maksymow, odnosząc się do problemu przeciwdziałania piractwu w Zatoce Adeńskiej. Stwierdził on, że [...] *same środki militarne do likwidacji piractwa są niewystarczające* [...] *Równocześnie jest sprawą jak najbardziej oczywistą, że na terytorium państwa, gdzie rząd nie daje sobie rady z zapewnieniem porządku prawnego i prześladowaniem przestępców, trzeba rozpatrywać kwestię ewentualnego wprowadzenia sankcji międzynarodowych. Oczywiście, nie chodzi o sankcje natury gospodarczej, lecz o wykonanie specjalnych akcji policyjnych.* Cytat za RUVR. *The Voice of Russia*, <http://ruvr.ru/index.php?lng=pol>.

²⁾ Taka sugestia pojawiła się między innymi w „New York Times” (wydanie z 15.12.2008). Jest ona również zbieżna z przedłożoną 15.07.2009 r. propozycją prezydenta Rosji, D. Miedwiediewa. Zakłada ona, między innymi, powołanie międzynarodowego trybunału zajmującego się karaniem sprawców aktów piractwa i wdrażaniem przez ONZ jednoznacznych rozwiązań zezwalających na skuteczne zwalczanie piractwa nie tylko na akwenach morskich, ale i na lądzie.

1. *Przeciwdziałanie aktom piractwa i terroryzmu na morzu w rozwiązaniach międzynarodowych*

Prawo do tworzenia międzynarodowych regulacji prawnych dotyczących żeglugi ma Międzynarodowa Organizacja Morska³⁾. Opracowane pod jej auspicjami *Prawo Morza*⁴⁾ w sposób bardzo szeroki definiuje pojęcia *piractwo* i *akt terroru*. Zgodnie z jej zapisami, aktem terroru na morzu jest podjęcie działań zmierzających do zajęcia statku lub przejście nad nim kontroli przy użyciu siły, fakt nakłaniania lub zmuszania do podjęcia takich działań lub prowadzenie innych działań zagrażających bezpieczeństwu żeglugi, w tym:

- dokonanie aktu przemocy przeciwko osobie znajdującej się na statku,
- uszkodzenie lub niszczenie statku lub ładunku,
- uszkodzenie urządzeń nawigacyjnych oraz przekazywanie fałszywych informacji⁵⁾.

Za piractwo *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morskim* uznaje natomiast:

- każdy bezprawny akt gwałtu, zatrzymania bądź grabieży statku lub mienia skierowany na morzu otwartym przeciwko innemu statkowi morskiemu lub powietrznemu, przeciwko osobom lub mieniu znajdującemu się na pokładzie takiego statku morskiego lub powietrznego,
- akt dobrowolnego uczestnictwa w działaniu statku morskiego lub powietrznego z wiedzą o faktach, które nadają mu charakter pirackiego statku morskiego lub powietrznego,
- podżeganie lub umyślne ułatwianie powyższych czynów⁶⁾.

³⁾ Posiada ona status Organizacji Wyspecjalizowanej systemu ONZ, a zakres jej działalności dotyczy problematyki bezpieczeństwa na morzu oraz zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska morskiego. Status członków tej organizacji posiadają 162 państwa (w tym trzy są członkami stowarzyszonymi), a 36 organizacji międzyrządowych posiada umowy o współpracy z IMO. Dorobek prawny tej organizacji to kilka konwencji oraz szereg rezolucji i okólników regulujących zasady wykorzystania morza. Zob. *Leksykon Bezpieczeństwa Morskiego*, Gdynia 2009 i D. R. Bugajski, *Międzynarodowe organizacje morskie*, Gdynia 2009.

⁴⁾ Prawo Morza stanowi system rozwiązań międzynarodowych, opartych na usankcjonowanym zwyczaju oraz umowach ponadnarodowych. W praktyce określa ono sytuację prawną obszarów morskich i statków, reguluje zasady wykorzystania akwenów morza pełnego, znajdujących się poza zasięgiem zwierzchnictwa terytorialnego państw nadbrzeżnych oraz unifikuje przepisy wewnętrzne dotyczące obrotu morskiego. Najważniejszym dokumentem, regulującym te kwestie jest *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza* z 10 grudnia 1982 (*Konwencja Jmajska*). Pełny tekst konwencji zob. m.in. www.lex.com.pl/serwis/du/2002/0544.htm.

⁵⁾ Społeczność międzynarodowa nie wypracowała jednej, powszechnie akceptowanej definicji terroryzmu morskiego. Najczęściej cytowaną jest definicja zaakceptowana przez Radę ds. Bezpieczeństwa i Współpracy w Regionie Azji i Pacyfiku (*Council for Security and Cooperation in the Asia-Pacific – CS-CAP*). Według niej, terroryzm morski to *działalność prowadzona w środowisku morskim, skierowana przeciwko statkom, stałym platformom na morzu lub w porcie oraz ich pasażerom albo pracownikom, a także przeciwko infrastrukturze nadbrzeżnej, włączając w to obiekty turystyczne, obszar portu oraz miasta portowe*. Zob. G. Ong, *Ships can be dangerous too – coupling piracy and maritime terrorism in Southeast Asia's maritime security framework*, Singapur 2004, s. 17; Michael D. Greenberg, Peter Chalk, Henry H. Willis, Ivan Khilko, David S. Ortiz, *Maritime terrorism: risk and liability*, RAND Centre for Terrorism Risk Management Policy 2006, s. 9.

⁶⁾ Możliwe formy ataku terrorystycznego oraz aktu piractwa i ich następstwa szeroko omówione zostały w: K. Kubiak, A. Makowski, P. Mickiewicz, *Polska wobec zagrożenia terroryzmem morskim*, Warszawa 2005, s. 73-140 oraz M. Ilnicki, K. Kubiak, P. Mickiewicz, *Morski transport ropy i gazu w warunkach zagrożenia aktami przemocy*, Wrocław 2006, s. 67-97.

Rozwiązania te tylko pozornie stwarzają możliwości skutecznego zwalczania powyższych zjawisk. Zakres możliwych form przeciwdziałania ogranicza obowiązek stosowania zapisów *Prawa Morza*. Jego podstawę – w odniesieniu do morza otwartego⁷⁾ – stanowią trzy zasady, określane jako: wolność mórz, swoboda (wolność) żeglugi, oraz prymat uprawnień państwa bandery. Rozgraniczają one jednoznacznie zakres uprawnień państw na akwenach morskich, dzieląc je na:

- prawa wynikające z jurysdykcji terytorialnej na akwenach wód wewnętrznych i terytorialnych;
- uprawnienia o charakterze jurysdykcji funkcjonalnej, w postaci szczegółowych określenia praw państwa na poszczególnych akwenach.

Stosowane przez IMO definicje pozwalają na uznanie za proceder piractwa czy terroru praktycznie większość aktów przemocy na morzu. Ale jednocześnie obowiązek stosowania przedstawionych powyżej zasad swobody żeglugi i uprawnień państwa bandery w praktyce uniemożliwia podjęcie skutecznych form przeciwdziałania, zwłaszcza o charakterze prewencyjnym. Zgodnie z zapisami *Konwencji Prawo Morza, zajęcie pirackiego statku morskiego jest możliwe przez jednostkę pozostającą w służbie państwowej, a o wymiarze kary czy też dalszym postępowaniu z takim obiektem decydują sądy państwa, którego jednostki zajęły statek*⁸⁾. Ponadto, jeżeli statek został zajęty bez dostatecznych podstaw, państwo, które dokonało takiego czynu, ponosi odpowiedzialność za szkody związane z działalnością wobec państwa przynależności państwowej statku (morskiego lub powietrznego). Przedstawione zapisy powodują, że za podstawowe formy podejmowanych działań uznaje tzw. prawo wizyty oraz prawo pościgu⁹⁾. Pierwsze z nich (prawo wizyty) sprowadza się do przeprowadzenia kontroli statków na morzu pełnym przez jednostki pozostające w służbie państwowej. Kontrola ta może jednak mieć miejsce tylko w przypadku zaistnienia podejrzenia, iż kontrolowany statek:

- zajmuje się procederem piractwa lub handlem narkotykami,
- nadaje nielegalne audycje radiowe,
- nie posiada przynależności państwowej i jest w sytuacji, w której statek podnosi tę samą banderę, co jednostka pozostająca w służbie państwowej, lecz odmawia ujawnienia tego faktu¹⁰⁾.

Natomiast do prawa pościgu na morzu pełnym upoważnione są jednostki w służbie państwowej (w tym także samoloty i statki powietrzne), które rozpoczęły go w momencie, gdy jednostka innej bandery naruszyła przepisy prawne obowiązujące na wodach wewnętrznych lub morzu terytorialnym państwa ścigającego. Prawo wykony-

⁷⁾ Na akwenach morza otwartego (morze pełne) jurysdykcji nie może sprawować żadne państwo. Obowiązują na nim natomiast prawa gwarantujące: prawo swobodnej żeglugi, rybołówstwa, układania kabli podmorskich i rurociągów, prowadzenia badań naukowych oraz budowy instalacji i sztucznych wysp. Tamże.

⁸⁾ Artykuł 105 *Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza*. Natomiast zgodnie z artykułem 106, jeżeli statek został zajęty bez dostatecznych podstaw, państwo, które dokonało takiego czynu, ponosi odpowiedzialność za szkody związane z działalnością wobec państwa przynależności państwowej statku (morskiego lub powietrznego).

⁹⁾ Zakres podejmowanych przedsięwzięć określony został w artykułach 110 i 111 *Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza*.

¹⁰⁾ Szerzej zob. D.R. Bugajski, *Prawa żeglugowe okrętu w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009.

wania pościgu nie ma zastosowania, gdy ścigana jednostka wpływa na wody terytorialne państwa trzeciego lub własnego kraju¹¹⁾.

2. Międzynarodowe rozwiązania prawne a praktyka przeciwdziałania piractwu i terroryzmowi w rozwiązaniach Unii Europejskiej

Nałożone przez prawo międzynarodowe ograniczenia spowodowały, że większość państw, określanych jako mocarstwa morskie¹²⁾, zdecydowała się na rozszerzenie rozwiązań zalecanych przez Międzynarodową Organizację Morską, przy zachowaniu pełnej aprobaty dla regulacji zawartych w *Konwencji Prawo Morza* i uszczegółowionych w sferze przeciwdziałania czynom przestępczym na morzu w przyjętej w 1988 roku *Konwencji Rzymskiej*¹³⁾. Na akwenach europejskich obowiązują dwie formuły przeciwdziałania aktom piractwa i terroryzmu na morzu. Pierwsza z nich, wdrożona przez Unię Europejską, jest realizowana przez państwa członkowskie oraz współpracujące¹⁴⁾. Zmierza ona do poprawy poziomu bezpieczeństwa żeglugi, w oparciu o system monitoringu żeglugi, zezwalającego na:

- stworzenie systemu nadzoru i monitorowania ruchu statków na akwenach Unii Europejskiej¹⁵⁾,
- wdrażanie adekwatnego do bieżącego stanu zagrożenia poziomu bezpieczeństwa konkretnego statku i obiektu portowego.

Zadaniem systemu nadzoru jest kontrola ruchu i identyfikacja jednostki znajdującej się na monitorowanym akwencie, dokonywana dzięki tzw. *Vessel Traffic Management Information System* (VTMIS)¹⁶⁾. Natomiast rozwiązania wdrażane w ramach podnoszenia poziomu bezpieczeństwa statków i obiektów portowych są *de facto* rozszerzeniem zapisów wprowadzanych na mocy, opracowanego przez IMO *Międzynarodowego Kodeksu Ochrony Statku i Obiektu Portowego* (ISPS). Komisja Europejska zdecydowała się na wprowadzenie rozwiązań nie tylko obowiązujących w *Kodeksie*, ale również mających status zaleceń. Istotą funkcjonowania systemu monitoringu jest odbiór przez stację brzegową sygnału automatycznie nadawanego przez statek. Pozwala on na identyfikację i kontrolę trasy rejsu jednostek¹⁷⁾. Natomiast podstawą ochrony

¹¹⁾ K. Kubiak, A. Makowski, P. Mickiewicz, *Polska wobec zagrożenia terroryzmem morskim*, Warszawa 2005, s. 163-160.

¹²⁾ Jest to państwo, które posiada możliwości lub wolę polityczną do utrzymywania sił morskich, przeznaczonych do działań na dużych akwenach i potencjał pozwalający na kontrolowanie mórz poza własnymi akwenami.

¹³⁾ *Konwencja w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej* z dnia 10.03.1988 r. - Dz. U. z 1994 nr 129, poz. 635 (weszła w życie dnia 01.03.1992 r.).

¹⁴⁾ Szerzej zob. P. Mickiewicz, T. Szubrycht, K. Kubiak, *Akweny morskie w systemie reagowania kryzysowego*, w: J. Gryz (red.), *System reagowania kryzysowego UE. Struktura - charakter - obszary*, Wrocław 2009, s. 262-315.

¹⁵⁾ System ten tworzony jest w oparciu o *Dyrektywę nr 2002/59/EC Komisji Europejskiej z 27 czerwca 2002 roku*.

¹⁶⁾ Zasadniczymi elementami składowymi systemu VTMIS są: systemy nadzoru ruchu statków (VTS), systemy automatycznej identyfikacji statków (AIS), systemy meldunkowe okrętów (SRS), krajowy komputerowy system wymiany informacji – krajowy system SafeSeaNet.

¹⁷⁾ Zalicza się do nich: jednostki rybackie, statki handlowe o długości 65 stóp, jednostki pasażerskie uprawnione do przewożenia 150 pasażerów lub o wyporności powyżej 150 ton, statki holownicze o długości 26 stóp i więcej oraz wycieczki o mocy większej, niż 600 koni mechanicznych. Zob. <http://www.navcen.uscg.gov/enav/ais/default.htm>.

statku jest indywidualnie przygotowywany, tzw. *Plan ochrony statku (Ship Security Plan-SSP)*, polegający w praktyce na wprowadzeniu szczegółowych rozwiązań chroniących statek¹⁸⁾. Podobne rozwiązania obowiązują w portach państw członkowskich, a ich podstawą jest opracowany w oparciu o wspomnianą Konwencję ISPS indywidualny *Plan Ochrony Obiektu Portowego (Port Facility Security Plan - PFSP)*¹⁹⁾. W obydwu rozwiązaniach państwa europejskie, wdrażając zalecenia Komisji Europejskiej, rozszerzyły zakres stosowanych rozwiązań. Jako obligatoryjne na statkach i w portach państw UE uznano zapisy *ISPS*, posiadające status zaleceń. Ponadto, za obszary objęte postanowieniami *Kodeksu ISPS* uznano pozostałe obiekty okołoportowe, w tym stocznie. Natomiast podstawowymi środkami zapobiegawczymi są działania zmierzające do ograniczenia dostępu do obiektu portowego oraz szczegółowe procedury reagowania na zagrożenia w postaci naruszenia systemu ochrony.

Unijna koncepcja zwalczania piractwa i terroryzmu na morzu zakłada, że odpowiedni poziom bezpieczeństwa ma zapewnić system monitoringu akwenów. Operacja antypiracka (antyterrorystyczna) jest rozwiązaniem ostatecznym, co powoduje, iż większość działań podejmowanych na akwenach morskich sprowadza się do selekcji jednostek uznawanych za podejrzane, monitorowaniu ich ruchu oraz ewentualnym przeprowadzeniu kontroli poprzez zastosowanie tzw. prawa wizyty. Kontrola odbywa się po wcześniejszym uprzedzeniu kapitana kontrolowanej jednostki i zobowiązaniu go do przygotowania załogi do kontroli (kapitan jest zobowiązany do udostępnienia wszystkich pomieszczeń oraz zebrania załogi w wyznaczonym miejscu). Ze względu na ograniczony czas kontroli, jej zakres sprowadza się do równoległego sprawdzenia dokumentacji oraz przeszukania części pomieszczeń i ładunku. Jedynie w przypadku stwierdzenia niezgodności lub uchybień, jednostka poddawana jest szczegółowej kontroli lub kierowana do wyznaczanego portu²⁰⁾.

Przeprowadzenie klasycznej operacji opanowania jednostki, w przypadku działań podejmowanych przez państwa UE, może nastąpić w sytuacji skrajnej, za którą uznaje się porwanie zakładników lub narażenie życia. Standardowo celem grup antyterrorystycznych państw unijnych jest przeprowadzenie akcji abordażowej. Zadaniem

¹⁸⁾ Plan ochrony statku zawiera ocenę stanu zagrożeń i prawdopodobieństwo ich zaistnienia, wskazówki, dotyczące niezbędnych środków ochrony, słabe punkty w infrastrukturze jednostki oraz sfery wymagające ochrony. Uwzględnia się w nim także wymagania dotyczące poziomu wykształcenia załogi, formy niezbędnych treningów, sposoby rejestrowania symptomów wskazujących na zaistnienie zagrożenia aktem terroru. Za jego realizację odpowiada Oficer Ochrony Statku (*Ship Security Officer*), do którego obowiązków należy zapewnienie poprawnego wdrażania planu ochrony statku, wykształcenie załogi w tym zakresie oraz utrzymywanie statku w tak zwanej „świadomości związanej z ochroną”. Zob. M. Ilnicki, K. Kubiak, P. Mickiewicz, *Morski transport ropy i gazu w warunkach zagrożenia aktami przemocy*, Wrocław 2006, s 116-124.

¹⁹⁾ *Port Facility Security Plan* zawiera między innymi: wykaz środków ograniczających dostęp osób nieupoważnionych do obiektu portowego, statków w nim zacumowanych oraz do obszarów o ograniczonym dostępie i zapobiegających możliwości wniesienia na teren obiektu portowego lub na statek broni, niebezpiecznych substancji oraz przedmiotów umożliwiających ich wykorzystanie przeciwko osobom, statkom lub obiektowi portowemu; procedury reagowania na zagrożenia lub naruszenia ochrony, szczególnie w przypadku wprowadzenia najwyższego poziomu zagrożenia, aktywacji systemu alertu o zagrożeniu ochrony statku na statku przebywającym w porcie; procedury ewakuacyjne w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa, umożliwiające zejście załogi statku na ląd lub wymianę załogi i powiadomiania o zdarzeniach naruszających bezpieczeństwo; zadania personelu obiektu portowego i środki zapewniające skuteczną ochronę ładunku oraz sprzętu przeładunkowego w porcie. Tamże.

²⁰⁾ Zob. K. Kubiak, P. Mickiewicz, M. Rosiak, A. Szulczewski, *Koncepcja działania grupy kontrolno-inspekcyjnej w warunkach MW RP*, „Przegląd Morski”, 2002, nr 4.

sił wspierających jest próba rozproszenia uwagi piratów (terrorystów), a nie ostrzał lub prowadzenie innych działań o charakterze zbrojnym²¹⁾. Celem działań abordażowych jest zajęcie statku i obezwładnienie znajdujących się na nim osób. Zasadą jest, że komandosi dopiero po obezwładnieniu osób dokonują filtracji (działania ukierunkowane na ograniczenie możliwości wmieszania się terrorystów w grupy uwolnionych zakładników), selekcji zatrzymanych, udzielają pomocy medycznej i przeprowadzają skuteczną ewakuację z zajętego statku.

3. *Przeciwdziałanie piractwu i terroryzmowi w rozwiązaniach Federacji Rosyjskiej*

Przeciwdziałanie aktom piractwa i terroryzmu na morzu w polityce rosyjskiej stanowi element przedsięwzięć ukierunkowanych na zwalczanie przestępczości zorganizowanej na akwenach morskich. Z tego względu system monitoringu żeglugi i akwenów morskich nie jest uznawany za zasadniczy instrument umożliwiający skuteczne ograniczanie tego rodzaju przestępczości²²⁾. Decydując się na jego wdrożenie, zrealizowano wymóg IMO, ale jednocześnie uznano, iż będzie on wykorzystywany głównie jako zautomatyzowana i scentralizowana baza danych o pasażerach przewożonych przez przewoźników rosyjskich i zagranicznych²³⁾. W odmienny sposób potraktowano natomiast rozwiązania *Kodeksu ISPS*. Uznając, że pozwala on na przygotowanie załóg i portów do przeciwdziałania aktom piractwa i terroryzmu, Rosjanie zdecydowali się na wprowadzenie standardowych rozwiązań, znacznie rozszerzając definicję obiektów objętych jego zakresem. Został on dosyć ściśle określony w ustawie *O bezpieczeństwie transportu*²⁴⁾, która, między innymi, definiuje pojęcie czynu przestępczego podejmowanego wobec tzw. obiektu infrastruktury transportowej. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami, za morski obiekt infrastruktury transportowej uznaje się dworce i porty morskie (handlowe, rybackie, specjalistyczne) oraz rzeczne, obiekty portowe wraz z urządzeniami, budowle hydrotechniczne, obiekty zarządzania ruchem i transportem morskim oraz inne budynki zabezpieczające prawidłowe funkcjonowanie morskiego kompleksu transportowego. Ustawa zalicza do tych obiektów również całość infrastruktury dojazd-

²¹⁾ Zadaniem jednostek nawodnych i statków powietrznych (śmigłowców) jest prowadzenie manewrów mających na celu rozproszenie piratów (terrorystów) i umożliwienie podjęcia próby abordażu na pokład uprowadzonej jednostki. Akcją taką przeprowadza kilka sekcji abordażowych, wyposażonych z reguły w liny, bosaki i drabinki oraz broń osobistą. Zasadą jest przeprowadzenie abordażu z morza (w zależności od wielkości jednostki dokonują tego dwie – trzy sekcje). W uzasadnionych przypadkach stosuje się także, przeprowadzany równoległe lub z opóźnieniem, abordaż z powietrza.

²²⁾ Jego walory w większym stopniu stwarzają możliwość uzyskania informacji o ruchu jednostek przewożących ładunki niebezpieczne, czy podejrzanych o możliwość popełnienia przestępstwa na morzu. Postawa ta wynika z przekonania o niskiej skuteczności wprowadzonych rozwiązań w sferze zwalczania przestępczości na morzu. Ale równie ważnym powodem jest możliwość wykorzystania systemu monitoringu do kontroli ruchu jednostek przewożących ładunki niebezpieczne i stwarzających zagrożenie katastrofy ekologicznej na akwenach morskich. W sytuacji radykalnego wzrostu dostaw ropy naftowej i jej przetworów drogą morską wdrożenie tego rozwiązania stanowić może poważne ograniczenie planów zdominowania dostaw surowców energetycznych na obszar Europy.

²³⁾ Baza taka zawiera najistotniejsze dane osobowe pasażera, w tym: nazwisko, imię, imię ojca; datę i miejsce urodzenia; numer dokumentu potwierdzającego personalia osoby posiadającej bilet; dane przebiegu podróży, z zaznaczeniem jej trasy oraz czasu trwania. Zob. *Fiedieral'nyj zakon Rossijskoj Fiedieracynii ot 9 fiewralja 2007 g. N 16-F3 O transportnoj bezopasnosti*, s. 5.

²⁴⁾ *Fiedieral'nyj zakon Rossijskoj Fiedieracynii ot 9 fiewralja 2007 g. N 16-F3 O transportnoj bezopasnosti*, Ustawa obowiązuje od 14 sierpnia 2007 roku.

dowej do portów morskich i rzecznych²⁵). System ochrony tych obiektów w praktyce jest oparty na rozwiązaniach przyjętych przez *Kodeks ISPS*.

Przedstawione podejście do implementacji rozwiązań międzynarodowych pozwala, z jednej strony, na pełną akceptację międzynarodowych rozwiązań dotyczących swobody żeglugi i prawnej jurysdykcji państwa bandery. Równocześnie jednak umożliwia skuteczne przeciwdziałanie aktom przestępczym, w tym piractwu i terroryzmowi na morzu. W cytowanej ustawie, oprócz implementacji rozwiązań międzynarodowych, dokonano także stosownego rozszerzenia niektórych jego zapisów. Wprowadzono w niej pojęcie tzw. aktu bezprawnej ingerencji, który określa się jako *działanie niezgodne z prawem z włączeniem w to aktów terrorystycznych, a także gróźb wobec kompleksów transportowych, które mogą pociągnąć za sobą spowodowanie uszczerbku zdrowia lub życia ludzi*²⁶). Pojęcie to rozszerza powszechnie stosowane w *Konwencji Prawo Morza* definicje piractwa i terroryzmu na morzu. Ponadto, w oparciu o tę definicję określono także zadania państwa rosyjskiego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa transportu. Za takowe uznano wszelkie „czynności prawne, ekonomiczne i organizacyjne wykonywane przez państwo, a mające na celu zabezpieczenie kompleksu transportowego przed aktami bezprawnej ingerencji.

4. Sankcje karne wobec sprawców aktów piractwa i terroru na morzu w rozwiązaniach prawnych Federacji Rosyjskiej

Zasadą sukcesywnie wdrażanych od 1996 roku rozwiązań legislacyjnych dotyczących zwalczania zorganizowanej przestępczości na akwenach morskich jest pełne podporządkowanie się wymogom międzynarodowego prawa morza przy jednoczesnym znacznym rozszerzeniu zakresu sankcji karnych. W obowiązującym kodeksie karnym definicja aktu piractwa jest w pełni zbieżna z zapisami *Konwencji Prawo Morza*. Za akt piractwa uznaje się w nim *napad na statek morski lub rzeczny, dokonany z użyciem siły lub z zagrożeniem jej zastosowania oraz pozostałe czynności mające na celu przygotowanie napadu*²⁷). Również rosyjska wykładnia pojęcia „piractwo” nie odbiega od definicji prawa międzynarodowego. Za akt piractwa uznaje się w nim wszelkie działania, skierowane na osiągnięcie rezultatu przestępczego na drodze stosowania siły wobec poszkodowanych, bądź stworzenia (fakt przygotowania) realnego zagrożenia niezwłocznego jej użycia. Tym samym stwierdzić należy, że „piractwo” w myśl rosyjskiego systemu karnego, to działania skierowane przeciwko członkom załogi oraz pasażerom, które są ukierunkowane na:

- zawładnięcie statkiem lub ładunkiem czy wyposażeniem znajdującym się na jego pokładzie,
- wyrządzenie krzywdy fizycznej załodze i pasażerom porwanej jednostki,
- porwanie z użyciem siły i zatrzymanie statku,
- porwanie w celu uzyskania okupu²⁸).

²⁵ Są to kompleksy obsługujące żeglugę śródlądową, linie kolejowe, tramwajowe i autobusowe, a także tunele, estakady, mosty oraz dworce. Tamże

²⁶ Artykuł 1 ustawy *Fiedieralnyj zakon Rossijskoj Fiedieracji ot 9 fiewralja 2007 g. N 16-F3 O transportnoj biezopasnosti*.

²⁷ Artykuł 30 *Kodeksu Karnego Federacji Rosyjskiej*.

²⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej *O praktyce zastosowania ustawodawstwa o odpowiedzialności za bandytyzm przez statki z dnia 17 stycznia 1997 roku*.

- statki pływające pod banderą zagraniczną, ale z obywatelami Federacji Rosyjskiej na pokładzie.
- obiekty zarządzania ruchem morskim, nawigacji morskiej, infrastruktury portowej oraz ich personel, znajdujący się na terytorium Federacji Rosyjskiej³²⁾.

Ustawa ta tworzy także prawne podstawy umożliwiające podjęcie działań nie tylko na rosyjskich wodach wewnętrznych, ale także na morzu otwartym³³⁾. Samo przeprowadzenie działań prewencyjnych uwarunkowane jest wyłącznie posiadaniem sił i środków złożonych z federalnych organów władzy wykonawczej. Zaś wymogiem o charakterze ponadnarodowym jest obowiązek informowania o zaistniałym działaniu bezprawnego aktu przeciwko żegludze danego państwa lub grupy państw w przypadku, gdy na statku, na którym miało miejsce przedsięwzięcie na obszarach morskich Federacji Rosyjskiej znajdują się obcokrajowcy. Informacje o zaistniałym zdarzeniu przesyła się kanałami dyplomatycznymi do przedstawicielstw tych krajów znajdujących się na terytorium Federacji Rosyjskiej. Przewidywane przez rosyjskie rozwiązania sposobu prowadzenia operacji antyterrorystycznych i antypirackich to:

- ostrzał jednostki podejrzanej o akt piractwa,
- odbijanie porwanych jednostek,
- zabezpieczanie jednostek poprzez system monitoringu i reakcji na wezwanie.

Podsumowanie

Dokonując oceny rozwiązań wdrażanych przez Federację Rosyjską należy stwierdzić, że wynikają one z przekonania o ograniczeniach, jakie nakłada Międzynarodowe Prawo Morza. W rosyjskiej polityce zwalczania przestępczości na morzu naczelną zasadą jest skuteczne ograniczanie skali tego zjawiska. Jej prymat powoduje, że ustawodawstwo rosyjskie skoncentrowało się na maksymalnym uszczegółowieniu i – w pewnym sensie – rozszerzeniu zakresu definicyjnego przestępczości na morzu (w tym piractwa i terroryzmu). Gros podejmowanych przedsięwzięć zmierza do opracowania zbieżnych z generalnymi zasadami Prawa Morza sankcji karnych dla przestępców oraz rozszerzenia zakresu jurysdykcji państwa poddanego aktowi przestępstwa w stosunku do państwa bandery. Natomiast marginalnie traktowana jest działalność związana z monitoringiem ruchu jednostek. Polityka ta wynika z negatywnych konsekwencji, jakie niesie za sobą system nadzoru żeglugi. Jego immanentną częścią jest kontrola zanieczyszczeń akwenów morskich i przeciwdziałanie zagrożeniu wystąpienia katastrofy na morzu. Jednym z podstawowych rosyjskich towarów eksportowych transportowanych, drogą morską jest ropa naftowa i jej przetwory. Równie istotnym czynnikiem jest stan techniczny rosyjskich (i czarterowanych przez rosyjskich armatorów) jednostek, które nie zawsze spełniają unijne normy techniczne. Obecnie jedyną konsekwencją dla takich jednostek jest zakaz wstępu do unijnych portów, co nie uniemożliwia przebywania na wokółeuropejskich akwenach. Natomiast wdrożenie systemu monitoringu wymagałoby konsekwentnej i szybkiej przebudowy rosyjskiej floty transportowej.

³²⁾ Tamże, s. 5.

³³⁾ Przewiduje on ewentualne podjęcie działań na wodach państwa trzeciego za jego zgodą lub na wniosek.

Porównując rosyjską koncepcję zwalczania zagrożenia przestępczością na morzu z rozwiązaniami unijnymi³⁴⁾ należy stwierdzić, iż obejmuje ona szerszy zakres działań oraz jest bardziej restrykcyjna. Pomimo ograniczeń co do zakresu form podejmowanych działań antypirackich i antyterrorystycznych, unijny system przeciwdziałania należy uznać za bardziej efektywny w wymiarze regionalnym. Zapewnia on stały monitoring sytuacji i stwarza szansę na podjęcie skutecznych działań o charakterze prewencyjnym. Natomiast słabością tego rozwiązania, co ukazuje casus Zatoki Adeńskiej³⁵⁾, jest ograniczenie jurysdykcji prawnej wobec osób podejrzanych o prowadzenie piractwa lub terroryzmu na akwenach morskich. Ścisłe stosowanie się do zapisów Prawa Morza dotyczących statusu państwa bandery uniemożliwia zastosowanie sankcji prawnych wobec takich osób, gdy nie nastąpi akt przestępczy. Przedstawione uwarunkowania znacznie ograniczają zakres możliwej współpracy Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej w sferze ochrony bezpieczeństwa na morzu, w tym zwalczania przestępczości na akwenach morskich. Zwalczanie piractwa i przeciwdziałanie aktom terroru na morzu pozostanie w gestii poszczególnych państw. Możliwym rozwiązaniem jest korelacja podejmowanych działań, a zwłaszcza informacja o skali zagrożenia. Natomiast nie jest możliwa wzajemna, nawet częściowa, implementacja wzajemnych rozwiązań w sferze zwalczania piractwa i aktów terroru na morzu.

ABSTRACT

Scale and nature of crime at sea results in necessity of creating the effective counteract mechanism. For a decade, such policy has been pursued by the Russian Federation. Assessing its implementation, it should be stated that the first priority for the Russian Federation is the effective decrease of the possibility of conducting the acts of piracy or terror at sea. Having this principle in mind, the Russian legislation concentrated on maximum rigorousness and-in a way-broadening the meaning of crime at sea definition. The adapted methods differ, to great extent, from the ways accepted for instance by the European Union. However, they proved perfect within the waters of Aden Bay.

³⁴⁾ Dla Komisji Europejskiej podstawowym założeniem jest literalne przestrzeganie zasad wolności mórz i jurysdykcji państwa bandery. Polityka taka jest konsekwencją zarówno uznania konieczności stosowania rozwiązań międzynarodowych, jak i prowadzonej zgodnie z wymogami stawianymi mocarstwu morskiemu polityki obecności na akwenach morskich. Utrzymanie liberalnego charakteru żeglugi, a zwłaszcza swobody żeglugi oraz ograniczonych praw państwa kontrolującego akwen, jest jednym z najważniejszych założeń budowy europejskiego systemu strumieni transportowych w wymiarze globalnym i regionalnym. Stworzenie prawnych możliwości kontroli jednostki przez państwo kontrolujące akwen, możliwość tworzenia morskich stref kontrolnych poprzez np. ogłaszanie akwenów pod nadzorem i swobodne wykorzystywanie prawa wizyty może negatywnie oddziaływać na morski system przewozów, stanowiący jeden z zasadniczych środków wymiany towarowej państw europejskich.

³⁵⁾ Przykładem jest fakt zwolnienia załóg jednostek podejrzanych o piractwo przez okręt duński i niemiecki po wcześniejszym zatopieniu znalezionej na pokładach tych jednostek broni.