

ANDRZEJ MAKOWSKI

## ASPEKTY PRAWNE UŻYCIA MIĘDZYNARODOWYCH SIŁ MORSKICH W ZWALCZANIU PIRACTWA

Rozbój morski jest zapewne tak stary jak sama żegluga i związany z nią nierozłącznie. Towarzyszył jej przez wiele stuleci na wszystkich, zdalnych do żeglugi, morzach świata. Różny był na przestrzeni dziejów pogląd na istotę piractwa i jego status moralny, różnych też używano terminów na określenie pirackiej działalności. Najpowszechniejsze w użyciu jest słowo pirat, pochodzące od łacińskiego *pirata*, a to z kolei wywodzi się z greckiego rdzenia *peiran*, co znaczy dosłownie, próbować szczęścia na morzu. Francuzi dla nazwania morskiego rozbójnika używają określenia *forban*, pochodzącego od zwrotu *hors du ban* – wyjęty spod prawa. Anglicy nazywają go *sea-robber* – morski rabuś (rozbójnik)<sup>1</sup>. To samo znaczenie ma holenderskie określenie *zee-roovers*.

Stąd też głównym motywem morskich rozbójników była z reguły chęć zagarnięcia łupów (cudzej własności) lub też uwięzienia ludzi z zamiarem ich sprzedaży czy wymuszenia okupu. Bardzo rzadko kierowały nimi cele natury politycznej i cecha ta wyraźnie odróżnia „klasycznych” piratów od znanych nam współcześnie organizacji i jednostek uprawiających terroryzm polityczny lub w inny brutalny sposób łamiących prawo międzynarodowe.

Dzieje świata znają okresy szczególnie bujnego rozkwitu pirackiego procederu, jednakże są również stulecia, w których zamiera on niemal całkowicie. Podobnie jest z regionami geograficznymi, w jednych piractwo istniało przez wiele wieków oraz istnieje w czasach współczesnych, w innych zaś gwałtownie się nasilało, aby wkrótce wygasnąć i nie odrodzić się już nigdy.

Piractwo i piraci przetrwali aż do naszych dni i obecnie stanowią wciąż powracające zagrożenie, jednak metody, które stosują, upodobniają ich bardziej do współczesnych gangsterów i terrorystów niż do dawnych śmiałych i wolnych „rycerzy fortuny”. Świadczą o tym zarówno ich sposoby działania, jak i organizacja wewnętrzna (struktury), możemy mówić nawet, mało elegancko, o swoistym morskim bandytyzmie uprawianym przez tych ludzi.

Jeszcze do niedawna najaktywniej działały gangi pirackie na Dalekim Wschodzie, w rejonie Ameryki Środkowej i u zachodnich wybrzeży Afryki. Dziś fala rozbójnictwa morskiego rozlała się praktycznie na całe wybrzeże południowej Azji, wody okalające kontynent Afryki i obu Ameryk<sup>2</sup>. Pirackie bandy są coraz lepiej zorganizowane: mają sieć własnych informatorów i szpiegów, przejmują przesyłane pocztą

<sup>1</sup> Zob. Z. S k r o k, *Świat piratów morskich*, Gdańsk 1982, s. 5.

<sup>2</sup> Zob. S.P. M e n e f e e, *Trends in Maritime Violence*, Surrey (UK), Alexandria (USA), s. iii-vi.

dokumenty, korzystają z telefaksów i komputerów, dysponują świetnie zamaskowanymi kryjówkami i bazami. Gangi te wyposażone są w nowoczesny sprzęt (super-szybkie łodzie, radary, noktowizory, radiostacje, itp.), próbują nawet budować miniaturowe okręty podwodne<sup>3</sup>. Posiadają najnowocześniejszą broń, od strzeleckiej po rakiety kierowane małego kalibru.

Co istotne dla naszych dalszych rozważań, w sposób zasadniczy zmieniły się też rejony ich działania w odniesieniu do obszarów morskich. O ile wcześniej ograniczały się one w większości do obszaru morza pełnego, to obecnie „tradycyjnym” rejonem działania są wody cieśnin, morza terytorialnego, red i portów morskich. W wymienionych rejonach odnotowuje się ponad 200 napadów rocznie (lata dziewięćdziesiąte), w latach 1995-1999 podczas napadów na statki przetrzymywano 1170 członków ich załóg jako zakładników, natomiast tylko w 1998 r. 160 członków załóg zostało zabitych, a 67 uznano za zaginionych<sup>4</sup>.

Zdecydowana większość państw nadbrzeżnych zwalcza piractwo na swoich wodach terytorialnych siłami marynarki wojennej, straży granicznej lub innych uprawnionych jednostek. W wielu przypadkach wymienione siły ze sobą współdziałają, jednakże istnieje ścisłe powiązanie między „możliwościami” tych sił, a poziomem zagrożenia. W związku z powyższym rodzi się pytanie, czy jest dopuszczalna lub też możliwa międzynarodowa interwencja w celu zwalczania piractwa, w szczególności na morzu terytorialnym i na wodach państw archipelagowych.

Zgodnie z Konwencją o prawie morza z 1982 r. (dalej KoPM) obowiązek współpracy w zwalczaniu piractwa ogranicza się do **morza pełnego bądź do wszystkich innych miejsc nie podlegających jurysdykcji żadnego państwa** (art. 100), ponadto art. 107 ogranicza statki morskie lub powietrzne, które są uprawnione do zajęcia z powodu piractwa do **okrętów wojennych, samolotów wojskowych, innych statków morskich lub powietrznych wyraźnie oznaczonych i możliwych do zidentyfikowania jako pozostające w służbie rządowej i upoważnione do takich działań**<sup>5</sup>. Z kolei artykuły 105 i 106 informują o zajęciu pirackiego statku morskiego lub powietrznego i odpowiedzialności za zajęcie bez odpowiednich podstaw.

Możemy zauważyć, że o ile istnieje obowiązek współpracy w zwalczaniu piractwa na morzu pełnym, o tyle nie oznacza on automatycznie aresztowania (zatrzymania) pirackiej jednostki na wodach międzynarodowych. Interwencja na tym obszarze jest dobrowolna i jak wynika z zapisów KoPM, jednostki muszą być odpowiednio oznakowane, co – jak można sądzić – nie dotyczy okrętów wojennych. Zapis art. 107 wyklucza również stosowanie okrętów-pułapek (Q-ships), a art. 106 akcentuje odpowiedzialność państwa bandery, gdy zajęto podejrzany o uprawianie piractwa statek bez odpowiednich podstaw. Odpowiedzialność ta odnosi się do państwa bandery zajętego statku (nie dotyczy załogi i osób reprezentujących czarter bądź ładunek), nie rozwiązuje to jednak problemu, co robić, gdy statek należy do syndykatu (gangu)

<sup>3</sup> Zob. „Time” September 18, 2000, s. 34.

<sup>4</sup> Zob. ICC International Maritime Bureau, Piracy and Armed Robbery against Ships: Annual Report: 1<sup>st</sup> January 31<sup>st</sup> December 1998 (1999), s. 3, tabela 1.

<sup>5</sup> Zob. *Konwencja o prawie morza*, Gdańsk 1983, s. 84-87.

pirackiego i podnosi zamiennie kilka bander, łamiąc w sposób oczywisty art. 92 KoPM. Może on być potraktowany jako statek bez narodowości, według art. 110, jednak z teoretycznego punktu widzenia jakakolwiek interwencja wobec takiego statku mogłaby spowodować uznanie go za statek będący pod którąkolwiek z nich.

Także definicja piractwa zawarta w art. 101 odnosi się do **działań, dobrowolnego uczestnictwa lub podżegania do bezprawnych aktów gwałtu, zatrzymania lub grabieży popełnionej dla celów osobistych przez załogę lub pasażerów prywatnego statku lub samolotu i skierowany przeciwko innemu statkowi morskemu lub powietrznemu, przeciwko osobom lub mieniu znajdującemu się na ich pokładach** i co niezwykle istotne, popełnionych **na morzu pełnym lub w miejscu nie podlegającym jurysdykcji żadnego państwa**. Rodzi się więc pytanie, czy zagarnięcie statku, ładunku, pasażerów, załogi na morzu terytorialnym, cieśninach używanych do żeglugi międzynarodowej, na wodach archipelagowych nosi znamiona piractwa. Ponadto art. 101 (a)(ii) stanowi jedynie o wykroczeniach przeciwko **statkowi, samolotowi, osobom lub własności** (nie wspomina o innych). Jak można sądzić, analizowany problem zawarty jest w zbyt wąskim określeniu miejsca aktu piractwa (lokalizacji ataku) oraz ograniczonym wyborze obiektu (celu) ataku.

Rozpatrując możliwość użycia międzynarodowych sił morskich w zwalczaniu piractwa na wodach międzynarodowych (morzu pełnym) powinniśmy uwzględnić dwa niezwykle istotne dla tych działań artykuły 110 i 111 KoPM. Pierwszy mówi o prawie wizyty wszystkich statków oprócz uprawnionych do pełnego immunitetu, zgodnie z artykułami 95 i 96 KoPM, drugi o prawie pościgu.

Artykuł 110 zakłada prawo wizyty w przypadku zaistnienia **rozsądnych podstaw do podejrzenia, że statek trudni się piractwem**, jak również zakłada rekompensatę strat i szkód, jakie mogą powstać, **jeżeli podejrzenia okażą się nieuzasadnione**. Możemy przyjąć, że zapis art. 110 zabezpiecza działalność międzynarodowych sił morskich w zwalczaniu piractwa na morzu pełnym, jednocześnie jest bardziej „elastyczny” niż Porozumienie z Nyon, które wymaga **konkretnych powodów**, co mogłoby stwarzać niejasne sytuacje (precedensy), o jakie konkretnie powody chodzi.

Artykuł 111 zakłada podjęcie pościgu, gdy **władze państwa nadbrzeżnego mają dostateczne podstawy, aby przypuszczać, że statek naruszył ustawy i przepisy tego państwa i musi być rozpoczęty, kiedy obcy statek lub jedna z jego łodzi znajduje się na wodach wewnętrznych, na wodach archipelagowych, morzu terytorialnym lub strefie przyległej państwa ścigającego i może być kontynuowany poza obszarem morza terytorialnego lub strefy przyległej, wyłącznie jeżeli nie został przerwany**. Możemy także zauważyć, że w odniesieniu do strefy przyległej (art. 33 KoPM) oraz wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego prawo pościgu stosuje się w przypadku naruszenia praw dla ochrony, których strefa została ustanowiona oraz ustaw i przepisów państwa nadbrzeżnego mających zastosowanie zgodnie z KoPM. Ponadto **prawo pościgu ustaje z chwilą wejścia ściganego statku na morze terytorialne własnego kraju lub państwa trzeciego**.

Rozpatrując pełny zapis art. 111 możemy przyjąć, że po uwzględnieniu treści art. 58 (2) i (3) istnieją realne możliwości zwalczania piractwa przez międzynarodowe siły morskie (MSM) na morzu pełnym, jednakże należałoby złagodzić lub „zawiesić”

zapis art. 111 (3), powołując się na Konwencję IMO w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej (Rzym 1988)<sup>6</sup> lub na podstawie umowy (umowę) państw (organizacji regionalnej), tworzących MSM.

Użycie MSM „komplikuje” się w sensie prawnym, w przypadku ich użycia na wodach przybrzeżnych<sup>7</sup>. KoPM gwarantuje na tych akwenach jednoznacznie suwerenność państwa nadbrzeżnego (archipelagowego), dopuszczając w art. 19 nieszkodliwy przepływ przez wymienione akweny, obwarowany jednak szeregiem ograniczeń<sup>8</sup>. Art. 25 przewiduje prawo państwa nadbrzeżnego do obrony, z kolei artykuły 27-28 określają uprawnienia państwa nadbrzeżnego w odniesieniu do statków handlowych, a artykuły 30-31 stosują się do okrętów wojennych oraz innych statków rządowych używanych do celów niehandlowych. Powyższe zapisy odnoszą się także do państw archipelagowych, jednakże art. 52 (2) sugeruje, że państwo takie, np. wobec zagrożenia atakami piratów, może **zawiesić czasowo na określonych obszarach swych wód nieszkodliwy przepływ obcych statków, jeżeli takie zawieszenie ma istotne znaczenie dla jego bezpieczeństwa**. (Podobną możliwość na morzu terytorialnym daje art. 25(3) KoPM.) Natomiast zasady przejścia archipelagowym szlakiem morskim zawarte zostały w art. 53-54 KoPM.

Bezpośredni wniosek, jaki wynika z analizy przedstawionych zapisów KoPM, pozwala stwierdzić, że w jej świetle podjęcie jakichkolwiek działań zwalczania piractwa przez MSM na tych akwenach jest niemożliwe bez naruszenia praw państwa nadbrzeżnego i narażania się na sankcje wynikające z zapisów konwencji. Jedyna możliwa interwencja w omawianych obszarach byłaby możliwa na podstawie oddzielnych porozumień pomiędzy zainteresowanymi państwami.

Użycie MSM w zwalczaniu piractwa na wodach przybrzeżnych będzie nosiło zdecydowanie ograniczony charakter, co wynika między innymi z dotychczasowych doświadczeń w stosowaniu takich sił. Ponadto prawdopodobieństwo omawianych działań wzrasta o tyle, o ile państwa nadbrzeżne położone nad ważnymi szlakami żeglugowymi zachowują się biernie w stosunku do tego zagrożenia lub po prostu nie posiadają sił i środków, by przeciwstawić się temu zagrożeniu i zapewnić bezpieczną żeglugę na obszarach sprawowanej jurysdykcji<sup>9</sup>.

**Jednym ze sposobów prawnego umocowania zwalczania piractwa przez interwencję MSM może być modyfikacja lub poprawianie KoPM.**

Artykuł 311 (3) stanowi, że „Dwa lub więcej Państwa-Strony mogą zawierać porozumienia modyfikujące lub zawieszające obowiązywanie postanowień niniejszej Konwencji jedynie w stosunkach między nimi, pod warunkiem, że porozumienia te dotyczą takich postanowień, od których odstępstwo nie daje się pogodzić z efektyw-

<sup>6</sup> Zob. Dz.U. 1994, nr 129, poz. 635.

<sup>7</sup> Termin „wody przybrzeżne” jest używany tutaj w odniesieniu do morza terytorialnego i wód archipelagowych, które mają podobne uregulowania w KoPM (przyp. aut.).

<sup>8</sup> Zob. art. 19 (2) (a-1).

<sup>9</sup> W praktyce możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której aktualne rządy państw wspierają działalność piratów morskich z uwagi na partycypowanie w zyskach lub pod naciskiem szantażu syndykatu piratów (gangsterów) morskich (przyp. aut.).

nym wykonaniem przedmiotu i osiągnięciem celu niniejszej Konwencji, jak również pod warunkiem, że porozumienia te nie naruszają stosowania zawartych w niej podstawowych zasad i że postanowienia takich porozumień nie naruszają korzystania przez inne Państwa-Strony ze swych praw i wykonania przez nie swych obowiązków, wynikających z niniejszej Konwencji”<sup>10</sup>.

Z treści powyższego artykułu wynika, że aby modyfikacja lub zawieszenie KoPM było wykonywane, musimy uzyskać negatywne odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy dotychczasowe zapisy zapewniają efektywne wykonywanie przedmiotu i celów KoPM?
2. Czy wpływają na przestrzeganie podstawowych zasad zawartych w KoPM?
3. Czy nie naruszają korzystania z praw i wykonywania swoich obowiązków przez inne Państwa-Strony?

Również zapis art. 41 wiedeńskiej konwencji prawa traktatów<sup>11</sup> (Wiedeń 23 maja 1969) pozwala na dokonywanie modyfikacji traktatów międzynarodowych pomiędzy konkretnymi państwami-stronami, o ile taka modyfikacja jest przewidziana w traktacie i nie wpływa na korzystanie przez inne strony z ich uprawnień lub wykonywanie ich zobowiązań.

Ponieważ odpowiedzi na przedstawione pytania, jak można sądzić, byłyby zróżnicowane, a na pytanie 2 otrzymalibyśmy prawdopodobnie odpowiedź pozytywną, to należy uznać za celowe wzięcie pod uwagę głosu tych państw, w których problem piractwa występuje najostrej na ich wodach terytorialnych i wewnętrznych i gdzie KoPM odnośnie do zwalczania piractwa nie obowiązuje. Z praktycznego punktu widzenia zasadne wydaje się przeprowadzenie dyskusji na temat modyfikacji KoPM w trzech grupach:

- mocarstwa morskie i państwa o największej liczbie właścicieli statków;
- państwa nadbrzeżne (średniej wielkości) uprawiające żeglugę handlową;
- małe państwa morskie i państwa bez dostępu do morza, uprawiające żeglugę handlową<sup>12</sup>.

Możemy założyć, że w przypadku morza pełnego zapisy KoPM wymagałyby niewielkich zmian, odnoszących się do rozszerzonego (zmienionego) sformułowania definicji piractwa, a także zaproponowania określonych działań międzynarodowych, w przypadku „strategicznego” zagrożenia działaniami pirackimi na tych obszarach. W przypadku EEZ i morza terytorialnego, należałoby uwzględnić **ograniczone zastosowanie** artykułów KoPM dotyczących piractwa. Postulowanie takich zmian można uważać dziś za swego rodzaju „herezję”, ale trzeba również zastanowić się, czy nie lepsze są tego typu rozwiązania niż „**teoretyczna jurysdykcja**” na niektórych morzach terytorialnych i wodach archipelagowych, przy czym MSM można tworzyć w oparciu o istniejące sojusze wojskowe (NATO, ASEAN), organizacje regionalne,

<sup>10</sup> Zob. *Konwencja o prawie morza*, s. 260-261.

<sup>11</sup> Zob. *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. K. Kocot i K. Wolfke, wyd. III uzupełnione, Wrocław-Warszawa 1976, s. 506.

<sup>12</sup> Proponuję przyjęcie hierarchizacji państw wg materiałów ONZ: D.L. L a r s o n, M.W. R o t h, T.I. S e l i g, *An Analysis of the Ratification of the UN Convention on the Law of the Sea*, „Ocean Development and International Law” 1995, Vol. 26, s. 293.

umowy dwustronne czy też programy współpracy wojskowej. Jest rzeczą oczywistą, że uzyskanie konsensusu w omawianych kwestiach może być trudne, w odniesieniu do średnich i małych państw morskich (szczególnie w krajach rozwijających się), z uwagi na ich „nadwrażliwość” w zakresie suwerenności, przy jednoczesnym pełnym braku możliwości w zwalczaniu piractwa na wodach podlegających ich jurysdykcji.

Innym możliwym do zastosowania scenariuszem byłoby wniesienie poprawek odnośnie do piractwa na podstawie art. 312 KoPM, przez zastosowanie zawartych w nim procedur.

Przyjmując za punkt odniesienia datę wejścia w życie KoPM, 16 listopada 1994 r., oznacza to, że konferencja w sprawie poprawek dotyczących piractwa nie może odbyć się przed datą 16 listopada 2004 r., natomiast można sądzić, że punkt 2, art. 312 powinien uzyskać aprobatę większości państw-stron. Możliwa jest także uproszczona procedura według art. 313. Pozwala ona na przyjęcie poprawek bez zwoływania konferencji, po przesłaniu pisma przez sekretarza generalnego wszystkim państwom-stronom, jednakże jej zastosowanie w praktyce wydaje się mało realne, z uwagi na możliwość zgłoszenia sprzeciwu w ciągu 12 miesięcy od daty wysłania pisma przez jakiegokolwiek państwo, co automatycznie powoduje odrzucenie poprawki (poprawek).

Istnieje również możliwość zastosowania art. 311 (2) (3) KoPM w przypadku regionalnych porozumień dotyczących zwalczania piractwa, a także art. 310 w przypadku pojedynczego państwa, gdy chce rozszerzyć „zakres” stosowanych w zwalczaniu piractwa środków. Również Konwencja IMO z 1988 r. w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej ma zastosowanie w przypadku piractwa, chociaż użyte tutaj określenia nie występują w KoPM. Możemy chyba przyjąć, że określenia „piractwo” i „napaść morska” są dla użytkowników morza tożsame i nie wymagają „dokładnej” analizy semantycznej. Stąd też wynika potrzeba interwencji MSM w wybranych przypadkach, gdy bezpieczeństwo żeglugi morskiej jest naruszone (zagrożone).

Obecne normy prawa międzynarodowego, a w szczególności KoPM powodują, że użycie MSM przeciwko piractwu na wodach międzynarodowych i przybrzeżnych jest mało prawdopodobne, jeśli wręcz niemożliwe (szczególnie w przypadku morza terytorialnego). Również wniesienie poprawek czy też modyfikacja konwencji, wydają się być mało prawdopodobne, chociaż możliwe. Za najbardziej perspektywiczne należałoby zatem uznać dwustronne i wielostronne umowy pomiędzy państwami, w regionach, gdzie intensywność napadów pirackich (napadów morskich) jest wysoka. Istotna w tym przypadku jest postawa państw nadbrzeżnych (archipelagowych) i ich dobra wola w zwalczaniu pirackiego procederu na wodach pozostających pod ich jurysdykcją, a co za tym idzie – przestrzeganie norm KoPM. Porozumienie w tej kwestii pomiędzy państwem bandery (właścicielem statku) a państwami nadbrzeżnymi (archipelagowymi) w sprawie użycia MSM ma tu znaczenie szczególne, gdyż może (wbrew pozorom) wzmocnić ich własną suwerenność, bezpieczeństwo i rozwój ekonomiczny. Dziś możliwe są dwa rozwiązania: zgoda na użycie MSM do zwalczania piractwa lub brak działania, co można przyjąć jako porażkę. Wydaje się, że samo

przyjęcie pewnych rozwiązań „antypirackich” mogłoby powstrzymać niektóre ataki tych „morskich gangsterów”. Ponadto, dopóki piractwo jest wciąż uprawianym procederem, to użycie międzynarodowych sił morskich w celu ich zwalczania jest wciąż aktualnym i efektywnym rozwiązaniem.

## LEGAL ASPECTS OF THE USE OF INTERNATIONAL MARITIME FORCES IN COMBATING PIRACY

(S u m m a r y)

Piracy is as old as sea-faring itself. For centuries, it accompanied sea-faring on all the navigable seas of the world. Piracy and pirates have lasted to the present day and now constitute a constantly recurring threat. At present pirates operate in straits, in territorial waters, in roadsteads and in sea-ports. A clear majority of states with coast-lines combats piracy in their territorial waters with naval forces, with border protection units or with other legally constituted units.

The author considers the possibility of using international naval forces to combat piracy in international waters (on the high seas) in the context of the contents of art. 110 and 111 of the Convention on the Law of the Sea of 1982. The first speaks of the right of inspection and the second of the right of pursuit. This convention provides real possibilities of combating piracy by international naval forces on the high seas. However, the situation is different in relation to combating piracy in coastal waters. The combating of piracy in such waters is impossible until separate agreements can be reached between interested states.

One way of legally strengthening the combating of piracy by international armed forces may be the modification of the 1982 Convention on the Law of the Sea, and the concluding of bi-lateral and multi-lateral agreements among states in the regions where there is a high frequency of pirate attacks.