



Dorota Pyć*

Uniwersytet Gdański

PRAWNE INSTRUMENTY OCHRONY MORZA W STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA MORSKIEGO UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wprowadzenie

W dniu 24 czerwca 2014 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła Strategię Bezpieczeństwa Morskiego Unii Europejskiej (*European Union Maritime Security Strategy* – EUMSS)¹. Jednym z celów strategii jest wprowadzenie wspólnych ram dla działań państw członkowskich Unii Europejskiej podejmowanych na szczeblu krajowym i unijnym, służących zapewnieniu spójnego rozwoju poszczególnych polityk bezpieczeństwa morskiego państw członkowskich UE i zdolności reagowania na ryzyka i zagrożenia morskie. Istotnym celem strategii jest ochrona morskich interesów strategicznych UE oraz wzmocnienie związku pomiędzy wewnętrznymi i zewnętrznymi wymiarami bezpieczeństwa w zakresie realizacji polityki morskiej UE, oraz cywilno-wojskowej współpracy instytucjonalnej. EUMSS została wypracowana w oparciu o wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa do Parlamentu Europejskiego i Rady *w sprawie otwartego i bezpiecznego światowego obszaru morskiego: elementy strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego*². Do końca 2014 r. w ramach prezydencji włoskiej strategia będzie uzupełniona o plan działania.

2. Stanowisko Polski wobec projektu strategii bezpieczeństwa morskiego Unii Europejskiej

W dniu 7 kwietnia 2014 r. Komitet do spraw Europejskich Rady Ministrów przyjął stanowisko rządu RP wobec wspólnego komunikatu Komisji Europej-

* dpyc@prawo.univ.gda.pl

¹ Council of the European Union, *European Union Maritime Security Strategy*, Bruksela 11205/14, 24.06.2014.

² Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady *w sprawie otwartego i bezpiecznego światowego obszaru morskiego: elementy strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego* (JOIN(2014)9).

skiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa do Parlamentu Europejskiego i Rady *w sprawie otwartego i bezpiecznego światowego obszaru morskiego: elementy strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa*. Instytucją wiodącą podczas prac nad stanowiskiem było Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MliR), we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwem Obrony Narodowej oraz Biurem Bezpieczeństwa Narodowego. Potrzeba przeprowadzenia szerokich konsultacji międzyresortowych, ze szczególnym uwzględnieniem stanowiska Międzyresortowego Zespołu ds. Polityki Morskiej RP, podyktowana była szerokim zakresem zagadnień bezpieczeństwa morskiego objętych wspólnym komunikatem. Przeprowadzono konsultacje społeczne. O opinię poproszono m.in. urzędy morskie, uczelnie kształcące na kierunkach morskich, związki zawodowe oraz związki pracodawców. W swym stanowisku rząd RP wyraził przekonanie, że wspólny komunikat stanowi co do zasady dobrą podstawę do dalszych prac nad docelową strategią bezpieczeństwa na morzu UE oraz zgodził się z przedstawionym we wspólnym komunikacie celem ogólnym polegającym na uelastycznieniu międzysektorowego podejścia do bezpieczeństwa na morzu oraz celami strategicznymi przyszłej strategii bezpieczeństwa na morzu obejmującymi przede wszystkim: jak najlepsze wykorzystanie istniejących zdolności na poziomie krajowym i unijnym a także wspieranie skutecznego i wiarygodnego partnerstwa w globalnym obszarze morskim, wspieranie oszczędności kosztowej oraz zwiększenie solidarności wśród państw członkowskich UE. Ponadto rząd poparł również zawarte w treści wspólnego komunikatu główne zasady, na których opierać się będzie przyszła strategia bezpieczeństwa na morzu. Są to: podejście międzysektorowe, integralność operacyjna oraz multilateralizm polityki morskiej.

Rząd RP zauważył również trafność wyboru obszarów możliwie szeroko zakrojonej współpracy obejmującej działania zewnętrzne, wiedzę o sytuacji na morzu, nadzór, wymianę informacji, rozwijanie i budowanie zdolności w tym zakresie, a także zarządzanie ryzykiem, ochronę morskiej infrastruktury o zasadniczym znaczeniu i reagowanie kryzysowe i wreszcie badania naukowe oraz innowacje, edukację i szkolenia w zakresie bezpieczeństwa na morzu. Rząd RP zwrócił jednak uwagę na wiele kwestii, które wymagać będą uzupełnienia bądź sprostowania podczas prac nad strategią bezpieczeństwa na morzu. Wspólny komunikat przewiduje, że docelowa treść strategii zostanie opracowana przez Radę Unii Europejskiej. Prace nad strategią były prowadzone na forum grupy przyjaciół prezydencji ds. zintegrowanej polityki morskiej. Zostały one zintensyfikowane. Od połowy marca 2014 r. odbyło się kilka posiedzeń. Ze strony Polski negocjacje prowadził przedstawiciel MliR. Do projektu strategii bezpieczeństwa morskiego UE wprowadzono wiele postulatów zgłoszonych przez Polskę na etapie dyskusji nad wspólnym komunikatem, a także już później, na etapie prac nad tekstem strategii bezpieczeństwa morskiego UE.

3. Bezpieczeństwo morza jako warunek rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej

Od kilku dziesięcioleci społeczność międzynarodowa jako całość oraz tworzące ją wspólnoty regionalne, indywidualnie lub we współpracy, poszukują rozwiązań pozwalających na zmniejszenie do poziomu akceptowanego minimum zarówno przyczyn, jak i skutków zagrożeń o charakterze globalnym, które występują na morzach i oceanach. Działaniom tym towarzyszy rosnąca świadomość istniejących i pogłębiających się międzynarodowych i regionalnych współzależności oraz ich wielowymiarowego współoddziaływania. Coraz częściej na forach międzynarodowych jest eksponowana troska o bezpieczeństwo morza rozumiane jako stan „wolności od zagrożenia” oraz podstawa zrównoważonego społecznie i środowiskowo gospodarczego rozwoju świata, w tym jego poszczególnych regionów morskich.

Bezpieczeństwo morza wymaga stosowania prawnych instrumentów ochrony morza. Służą mu instrumenty prawne wprowadzane do prawa w celu zapewnienia bezpieczeństwa morskiego (*marine safety*) i bezpieczeństwa na morzu (*marine security*). Prawne instrumenty ochrony morza są opracowywane m.in. przez Międzynarodową Organizację Morską (IMO)³ we współpracy z jej państwami członkowskimi. W ostatnich latach ochrona morza przed zagrożeniami znalazła się w kręgu zainteresowania Unii Europejskiej. Komisja Europejska uznała, że zrównoważony rozwój Unii Europejskiej jest ściśle związany z gospodarczym korzystaniem ze środowiska morskiego. W obrocie międzynarodowym z UE transport ładunków drogą morską sięga 90%, a wewnątrz UE blisko 40%. Unia Europejska jest trzecim największym importerem i piątym producentem produktów sektora rybołówstwa i przetwórstwa oraz akwakultury na świecie. Unijne porty morskie obsługują ponad 400 mln pasażerów rocznie⁴. Rozwój gospodarczy UE, w szczególności w zakresie handlu i usług, transportu oraz turystyki, a także utrzymanie morskiej różnorodności biologicznej, są uzależnione od bezpiecznych mórz i oceanów – „wolnych od zagrożeń”.

Zgodnie z prawem międzynarodowym, a także posiłkując się odpowiednimi postanowieniami Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS)⁵, Komisja Europejska uznała, że rozwój i koordynacja synergii pomiędzy państwami członkowskimi w ramach UE oraz współpraca z partnerami międzynarodowymi jest konieczna ze względu na jedność celów i działań niezbędnych do osiągnięcia spójności między poszczególnymi politykami sektorowymi oraz politykami poszczególnych państw, i umożliwienia organom cywilnym i wojskowym wspólnego, skutecznego reagowania na zagrożenia na morzach i oceanach. Usprawnienie zarządzania morskiego i zacieśnienie współpracy w sprawach mor-

³ Zob. <http://www.imo.org>.

⁴ JOIN(2014)9.

⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 534.

szych podkreślono w deklaracji UE z Limassol w 2012 r.⁶ przez unijnych ministrów odpowiedzialnych za zintegrowaną politykę morską Unii Europejskiej⁷.

Jednym z warunków koniecznych unijnego rozwoju społeczno-gospodarczego jest zapewnienie skutecznej ochrony morza przed zagrożeniami w celu uprawiania bezpiecznej żeglugi morskiej. W tej kwestii stanowisko UE zostało przedstawione we wspólnym komunikacie Komisji Europejskiej i Wysokiej Przedstawiciel Unii Europejskiej ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa C. Ashton do Parlamentu Europejskiego i Rady *w sprawie otwartego i bezpiecznego światowego obszaru morskiego: elementy strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego*⁸. Komunikat jest skierowany do państw członkowskich UE zawiera propozycje działań w zakresie ochrony morza przed zagrożeniami i dotyczy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz transportu⁹. Zgodnie z art. 3 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Unia dąży do osiągnięcia swoich celów właściwymi środkami, odpowiednio do kompetencji przyznanych jej na mocy traktatów.

We wspólnym komunikacie *w sprawie otwartego i bezpiecznego światowego obszaru morskiego: elementy strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego* podkreślono, że wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa na morzu są ze sobą ściśle powiązane, w związku z tym zachodzi konieczność unifikacji i koordynacji działań wszystkich zaangażowanych podmiotów, w celu osiągnięcia spójności polityk sektorowych z państwowymi oraz umożliwienia organom cywilnym i wojskowym współpracy w oparciu o skoordynowane procedury reagowania. Strategia bezpieczeństwa morskiego UE ma na celu wzmocnienie skuteczności międzysektorowego podejścia do ochrony morza przed zagrożeniami. Punktem wyjścia powinno być rozwijanie przez UE przyszłych synergii z państwami członkowskimi UE oraz pomiędzy państwami członkowskimi, a także współpraca z partnerami międzynarodowymi.

Celem EUMSS jest uelastycznienie międzysektorowego podejścia UE do bezpieczeństwa morskiego. Podejście to opiera się na realizacji czterech celów strategicznych:

- 1) jak najlepszego wykorzystania istniejących możliwości i zasobów na poziomie krajowym i europejskim;
- 2) wspierania skutecznego i wiarygodnego partnerstwa w światowym obszarze morskim;
- 3) wspierania oszczędności kosztowej;
- 4) zwiększenia solidarności wśród państw członkowskich.

⁶ Zob. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/documents/limassol_en.pdf.

⁷ Zob. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/index_pl.htm.

⁸ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie otwartego i bezpiecznego światowego obszaru morskiego: elementy strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego (JOIN(2014)9).

⁹ Art. 23 i n. Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 4 ust. 2 lit. g Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE). Traktat *o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r., s. 47, wersja skonsolidowana).

W strategicznym interesie Unii Europejskiej leży bezpieczeństwo morza i jego ochrona prawna oraz operacyjna. Nie chodzi tu wyłącznie o bezpieczeństwo morskie (*maritime safety*) czy też *sensu stricto* bezpieczeństwo na morzu (*maritime security*), ale raczej o osiągnięcie stanu bezpieczeństwa morza. Bezpieczeństwo morza obejmuje zakresem bezpieczeństwo na morzu, warunkując w pewnej istotnej części bezpieczeństwo morskie. Trudno rozdzielić bezpieczeństwo morskie (standardy uprawiania bezpiecznej żeglugi morskiej) od bezpieczeństwa na morzu (standardy ochrony statków i innych obiektów, osób i morza przed zagrożeniami). Chociaż dwa różne rodzaje działań na rzecz zapewnienia stanu bezpieczeństwa morza rozwijały się niezależnie od siebie, to w wielu obszarach silnie się posplatały¹⁰.

Nie ma jednolitej i powszechnie przyjętej definicji bezpieczeństwa morskiego, ale można je traktować jako stan umożliwiający istnienie stabilnego porządku oceanów, możliwy do osiągnięcia dzięki postępowaniu zgodnemu z ustalonym w drodze norm prawa zwyczajowego międzynarodowym reżimem prawnym. Na tym tle morskie operacje wojskowe w obszarze bezpieczeństwa na morzu leżą w dość niewygodnym związku wobec uregulowań prawnomiędzynarodowych – pomiędzy egzekwowaniem prawa morskiego (wewnętrznego) i prawa morza (zewnętrznego) a prawa wojny morskiej.

Zapewnienie bezpieczeństwa morskiego i ochrony morza wymaga zdolności do zapobiegania i zwalczania zagrożeń bez podważania zasad prawa. Zasady, normy i zalecane procedury postępowania, które mają zastosowanie do działań w zakresie ochrony morza przed zagrożeniami, są przedmiotem prawa bezpieczeństwa morza. Prawo bezpieczeństwa morza jest hybrydową kategorią prawa międzynarodowego, w szczególności prawa morza i prawa morskiego. Łączy ono głównie elementy międzynarodowego prawa morza, międzynarodowego prawa karnego, międzynarodowego prawa praw człowieka i prawa międzynarodowego administracyjnego w zakresie regulacji dotyczących spraw imigracji, handlu i cel.

Bezpieczeństwo morza to pożądaný stan równowagi, pozwalający na korzystanie z morza w warunkach akceptowanego ryzyka, najniższego z możliwych. Stan ten osiąga się, wprowadzając systemy zarządzania działalnością człowieka na morzu (w środowisku morskim). Bezpieczeństwo morza jest uwarunkowane funkcjonowaniem dobrze zaprojektowanych systemów zarządzania działalnością człowieka (procedur zarządzania morskiego), opartych na zasadach ugruntowanych w prawie morza. Funkcją systemów zarządzania morskiego jest zapobieganie wszelkim rodzajom zagrożeń występujących na morzu, w tym w szczególności w odniesieniu do żeglugi morskiej (np. terroryzm morski, piractwo morskie) oraz morza jako środowiska (zanieczyszczenia). Celem systemów jest efektywne zarządzanie w granicach dopuszczalnego ryzyka, oparte na identyfikacji ryzyka, jego analizie i ocenie. Elementami ryzyka są: występowanie

¹⁰ J. Kraska, R. Pedrozo, *International Maritime Security Law*, Martinus Nijhoff Publishers 2013.

niepożądanych skutków (następstwo) oraz prawdopodobieństwo wystąpienia niepożądanych skutków (niepewność).

W odniesieniu do identyfikacji ryzyka celem jest analiza stanu bezpieczeństwa morza rozumianego jako uświadomione prawdopodobieństwo wystąpienia niebezpieczeństwa, do którego na razie jeszcze nie doszło; analiza ryzyka i ocena ryzyka są ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa morza rozumianego jako stan, w którym ryzyko zdarzenia niebezpiecznego jest ograniczone do akceptowalnego poziomu; zarządzanie ryzykiem (*risk management*) ma na celu utrzymanie stanu bezpieczeństwa morza, co jest równoznaczne w „wolnością od zagrożenia”.

Do zagrożeń występujących na morzu lub z morzem związanych należą: spory o terytoria morskie, akty agresji i konflikty zbrojne między państwami, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, piractwo morskie i rozbój na morzu, terroryzm i inne zamierzone akty bezprawne, przestępczość transgraniczna i zorganizowana, nielegalne zrzuty lub przypadkowe zanieczyszczenia mórz, potencjalny wpływ klęsk żywiołowych, zdarzeń ekstremalnych i zmian klimatu na transport morski i infrastrukturę morską oraz warunki na morzu lub w strefie przybrzeżnej osłabiające potencjał wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w sektorach morskich.

Obecnie bezpieczeństwo morza jest pojęciem niedostatecznie rozwiniętym pod względem normatywnym oraz zdecydowanie silniej osadzonym w stosunkach międzynarodowych niż w prawie. Można je badać od strony technik stosowanych przez podmioty (państwa, organizacje międzynarodowe) działające dla osiągnięcia złożonych globalnych celów. Takim celem jest skuteczna ochrona i zachowanie środowiska morskiego. Znajduje on podstawę prawną w konwencji o prawie morza (art. 192 UNCLOS), zgodnie z którą bezpieczeństwo morza można analizować jako godziwy cel. Chodzi tutaj przede wszystkim o osiągnięcie sprawności działania zaangażowanych w ochronę morza podmiotów, skierowanej na realizację założonego celu, co można postrzegać jako prakseologię bezpieczeństwa morza.

Rozwój prawa bezpieczeństwa morza ma swoje korzenie w międzynarodowym prawie zwyczajowym i umownym, w szczególności w konwencji SOLAS¹¹. Podstawowym celem międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu jest zapewnienie bezpieczeństwa życia na morzu przez określanie obowiązkowych wymogów dotyczących konstrukcji, wyposażenia i obsługi statków, które składają się na zarządzanie bezpieczną eksploatacją statków. Kodeks ISM wprowadza międzynarodowe standardy bezpiecznego zarządzania eksploata-

¹¹ Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu (International Convention for the Safety of Life at Sea – SOLAS) z dnia 1 listopada 1974 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 61, poz. 318 i 319, z 1986 r. Nr 35, poz. 177 oraz z 2005 r. Nr 120, poz. 1016) wraz z *Protokołem 1978 r. dotyczącym Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu* (Dz. U. z 1984 r. Nr 61, poz. 320 i 321 oraz z 1986 r. Nr 35, poz. 177) wraz z *Protokołem z 1988 r.* (Dz. U. z 2008 r. Nr 1991, poz. 1173 i 1174).

cją statków oraz zapobiegania zanieczyszczaniu środowiska, w tym środowiska morskiego. Główne cele Kodeksu ISM obejmują przede wszystkim: zapewnienie bezpieczeństwa na morzu, ochronę ludzkiego życia i zapobieganie szkodom w środowisku, a w szczególności środowisku morskim i mieniu. Kodeks ISM prezentuje nowoczesne podejście do bezpieczeństwa morskiego, które wykształciło się wraz z rozwojem systemu bezpieczeństwa życia na morzu SOLAS. Międzynarodowy kodeks zarządzania bezpieczną eksploatacją statków i zapobiegania zanieczyszczaniu (*The International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention – ISM Code*) został przyjęty przez IMO w listopadzie 1993 r.¹² Wszedł w życie w zależności od typu statku: 1 lipca 1998 r. i 1 lipca 2002 r., z nowym rozdziałem IX SOLAS „Zarządzanie bezpieczną eksploatacją statków” (*Management for the Safe Operation of Ships*) zapewniającym zgodność konwencji SOLAS 1974 z Kodeksem ISM.

W interesie UE leży efektywna ochrona morza i wynikające z niej bezpieczeństwo. Systemowe i międzysektorowe działania powinny być podejmowane w celu zapobiegania konfliktom na morzu; wspierania międzynarodowej współpracy morskiej; ochrony najważniejszej infrastruktury portowej; ochrony prowadzenia morskich badań naukowych, projektów innowacyjnych i innych rodzajów morskiej działalności gospodarczej; skutecznej kontroli zewnętrznych granic morskich UE; ochrony globalnego łańcucha dostaw UE; zapewnienia wolności żeglugi; korzystania z prawa nieszkodliwego przepływu statków UE; zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony unijnych marynarzy i pasażerów oraz zapobiegania nielegalnemu, nieraportowanemu i nieuregulowanemu rybołówstwu (*illegal, unreported and unregulated fishing – IUU*)¹³.

4. Zasady unijnej strategii bezpieczeństwa morskiego

Unijna strategia bezpieczeństwa morskiego opiera się na czterech głównych zasadach postępowania. Są to: podejście międzysektorowe (*cross-sectoral approach*), integralność operacyjna (*functional integrity*), poszanowanie reguł i zasad (*respect for rules and principles*) oraz multilateralizm morski (*maritime multilateralism*).

Podstawą i zarazem celem podejścia międzysektorowego jest skuteczna współpraca wszystkich zainteresowanych ochroną morza przed zagrożeniami podmiotów oraz sektorów morskich i innych sektorów z nimi powiązanych. Wśród tych podmiotów są m.in.: organy kontroli granicznej, celnej, imigracyjnej, sanitarnej oraz marynarki wojennej, nadzoru żeglugi i połowów, inspekcji morskiej, portu i bandery, a także zarządzający portami morskimi, przedsiębiorcy żeglugowi, podmioty odpowiedzialne za sprawne funkcjonowanie systemów komunikacyjnych i baz danych oraz wsparcia morskiego.

¹² IMO Res. A.741(18).

¹³ *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, FAO Special Edition 2011.

Integralność operacyjna, podobnie jak przy podejściu międzysektorowym, powinna być realizowana przez współpracę zainteresowanych podmiotów w ramach przyznanych im kompetencji. Cechą integralności operacyjnej powinna być ciągła poprawa zdolności reagowania na zagrożenia na morzu, która przyczynia się do skutecznego wykonywania zadań.

Dobre rządzenie wymaga poszanowania prawa zarówno jego zasad i procedur, jak i przestrzegania standardów. W unijnej strategii bezpieczeństwa morskiego wskazano na prawo międzynarodowe publiczne i prawo morza, prawa człowieka i zasady demokracji. W szczególności podkreślono konieczność osiągnięcia pełnej zgodności z postanowieniami konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r.

Multilateralizm morski, eksponujący wielostronność podmiotową i współzależności, powinien być uwzględniany w szczególności wobec podejmowanych prób zaradzania problemom globalnym, które wymagają wspólnych działań ze strony społeczności międzynarodowej. Unia w konfiguracji multilateralnej jest jednym z wielu podmiotów społeczności międzynarodowej i może korzystać z jej wsparcia, współuczestnicząc we współpracy międzynarodowej.

5. Prawne instrumenty ochrony morza w pięciu obszarach współpracy unijnej

Unijna strategia bezpieczeństwa morskiego wyróżnia pięć obszarów współpracy, którymi są: działania zewnętrzne, wiedza o sytuacji na morzu, nadzór i wymiana informacji, rozwijanie i budowanie zdolności, zarządzanie ryzykiem, ochrona infrastruktury morskiej o znaczeniu strategicznym i reagowanie kryzysowe, badania naukowe i innowacje, edukacja i szkolenia w zakresie bezpieczeństwa na morzu w celu ochrony morza przed zagrożeniami.

Działania zewnętrzne powinny być skierowane na współpracę w zakresie zwalczania zagrożeń takich jak piractwo morskie i terroryzm morski, oraz zaradzanie zjawisku *irregular migration*, a także ochronę statków morskich i obiektów portowych. Piractwo morskie należy do problemów globalnych. Zasadniczo prawo międzynarodowe w odniesieniu do zwalczania piractwa jest ograniczone przestrzennie do morza otwartego. Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że dogodnie dla rozwoju piractwa warunki powstają wtedy, gdy pojawiają się możliwości wykorzystywania położenia słabych lub „upadłych” państw (*failed states*). Współczesne piractwo uległo rejonizacji. Dotyczy to również ekspansji piractwa w Zatoce Adeńskiej i Cieśninie Malakka oraz Zatoce Gwinejskiej. Operacja morska Unii Europejskiej wymierzona przeciwko aktom piractwa na wodach w pobliżu Somalii wpłynęła na czasową poprawę sytuacji. Parlament Europejski wyraził postulat, żeby wszystkie statki podlegały rejestracji w centralnej jednostce koordynacji bezpieczeństwa morskiego. Stwierdził też, że *Operacja EUNAVFOR Atalanta* przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa morskiego u wybrzeży So-

malii¹⁴. Ocenia się jednak, że piractwa somalijskiego nie uda się wyeliminować bez zaradzenia podstawowym przyczynom zjawiska, które ma źródło na lądzie.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej borykają się z problemem coraz większej liczby osób nielegalnie przekraczających granice morskie UE w rejonie Morza Śródziemnego i nielegalnie przebywających w UE¹⁵. W doktrynie i praktyce podkreśla się potrzebę holistycznego podejścia do tego procesu jako problemu regionalnego, a nawet globalnego, i oparcia go na wprowadzaniu i rozwijaniu środków współpracy i legalizacji migracji. Podnosi się też, że w związku z tendencją do obostrzania instrumentów w ramach strategii ochrony morskich granic zewnętrznych Unia Europejska powinna w swojej polityce uwzględniać fakt, że implementacja instrumentów kontroli granicznej nie może pozostawać w sprzeczności z międzynarodowymi i europejskimi normami prawnymi, których celem jest ochrona uchodźców i praw człowieka.

Międzynarodowy kodeks ochrony statku i obiektu portowego (*International Ship and Port Facility Security – ISPS Code 2002*)¹⁶ został przyjęty w grudniu 2002 r. i obowiązuje od dnia 1 lipca 2004 r.¹⁷ Opracowanie nowych środków ochrony statku i obiektu portowego było związane z tragicznymi wydarzeniami z 11 września 2001 r. Kodeks ISPS wprowadza wymagania skierowane do statków pasażerskich, statków towarowych o pojemności brutto co najmniej 500, jednostek szybkich (*High Speed Craft – HSC*) oraz ruchomych platform wiertniczych (*Mobile Offshore Drilling Units – MODU*). Podmiotami zobowiązanymi do wprowadzania wymogów Kodeksu ISPS do praktyki są: administracja państwowa, armatorzy oraz porty międzynarodowe. Jednym z nadrzędnych celów Kodeksu ISPS jest przeprowadzanie szkoleń, alarmów próbnych i ćwiczeń w celu zapoznania się z wymaganiami planów i procedur ochrony. Plan ochrony statku (*ship security plan*) jest opracowany w celu zapewnienia stosowania na statku środków przewidzianych do ochrony znajdujących się na nim osób, ładunku, środków transportu ładunków, zapasów i samego statku przed ryzykiem niepożądanych zdarzeń. Aby zapewnić koordynację działań w zakresie ochrony podejmowa-

¹⁴ Decyzja Rady 2009/29/WPZiB z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie zawarcia umowy między Unią Europejską a Republiką Somalijską w sprawie statusu sił morskich dowodzonych przez Unię Europejską w Republice Somalijskiej w ramach operacji wojskowej Unii Europejskiej Atalanta – Umowa między Unią Europejską a Republiką Somalijską w sprawie statusu sił morskich dowodzonych przez Unię Europejską w Republice Somalijskiej w ramach operacji wojskowej Atalanta; Dz. Urz. UE L 010 z 2009 r., s. 27.

¹⁵ Por. Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich, Dz. Urz. UE L 326 z 2005, s. 13; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 348 z 2008 r., s. 98).

¹⁶ Międzynarodowy kodeks ochrony statku i obiektu portowego, Polski Rejestr Statków S.A. 2005, s. 13 i n.

¹⁷ SOLAS/CONF.5/34.

nej z lądu i morza wyznacza się oficerów ochrony. Armator wyznacza oficera ochrony armatora CSO (*Company Security Officer*) i oficera ochrony statku SSO (*Ship Security Officer*) dla każdego swojego statku (art. 1.9 Kodeksu ISPS). Port wyznacza oficera ochrony obiektu portowego PFSO (*Port Facility Security Officer*). Zgodnie z Kodeksem ISPS kapitan ma nadrzędną władzę i ponosi odpowiedzialność za podjęte decyzje w odniesieniu do bezpieczeństwa i ochrony statku (art. 6.1 Kodeksu ISPS). Kodeks ISPS wymaga posiadania przez statek dokumentów i zapisów, które są przedmiotem kontroli administracji państwa bandery m.in.: międzynarodowego certyfikatu ochrony statku ISSC (*International Ship Security Certificate*), zapisu historii statku CRS (*Continuous Synopsis Record*). Wykonywanie Kodeksu ISPS jest skomplikowane w praktyce i wymaga współpracy wszystkich zaangażowanych podmiotów korzystających ze statku i obiektu portowego, a także z władzami państwa odpowiedzialnymi za ochronę.

Drugim obszarem współpracy jest budowanie i korzystanie z wiedzy o sytuacji na morzu oraz nadzór i wymiana informacji. Obraz sytuacji na morzu powinien być jak najlepszy (rzeczywisty). Ma to decydujące znaczenia dla skutecznego przeprowadzenia określonych operacji. W UE funkcjonuje kilka systemów obsługujących różne obszary związane z bezpieczeństwem morskim. Są to: system monitorowania ruchu statków zarządzany przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego SafeSeaNet¹⁸; wspólny system łączności i informacji w sytuacjach nadzwyczajnych CECIS, zarządzany przez dyrekcję Generalną Komunikacji ds. pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności ECHO¹⁹; satelitarny system monitorowania statków zarządzany przez EFCA i państwa członkowskie; sieć nadzoru MARSUR zarządzana przez Europejską Agencję Obrony wspierającą politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa; europejski system nadzorowania granic EUROSUR²⁰ oraz wspólny mechanizm wymiany informacji CISE²¹.

W zakresie rozwijania i budowania zdolności reagowania na zagrożenia morskie podstawowe funkcje powierzono agencji FRONTEX. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (*External Borders of the Member States of the European Union – FRONTEX*) została powołana na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 przyjętego w dniu 26 października 2004 r.²² Rozpoczęła działalność w październiku 2005 r. w celu realizacji zadań skierowanych na poprawę zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich UE

¹⁸ Zob. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2282/5926.html>.

¹⁹ Zob. http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10003_pl.htm.

²⁰ Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1182_pl.htm.

²¹ Zob. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/integrated_maritime_surveillance/index_pl.htm.

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX), Dz. Urz. L 349 z 2004, s. 1; zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 863/2007 ustanawiającym mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy; Dz. Urz. L 199 z 2007, s. 30.

przez ułatwienie i zwiększenie skuteczności stosowania wypracowanych środków unijnych, jak również projektowania nowych środków w zakresie zarządzania zewnętrznymi granicami lądowymi i morskimi państw członkowskich, w tym portami lotniczymi i morskimi, w kontekście stosowania prawa unijnego dotyczącego ruchu osobowego na granicach zewnętrznych.

Zarządzanie ryzykiem, ochrona infrastruktury morskiej o znaczeniu strategicznym i reagowanie kryzysowe to istotny obszar strategii bezpieczeństwa morskiego UE. Szczególnie ważne jest zarządzanie ryzykiem dzięki wykorzystaniu istniejących zdolności operacyjnych i procedur reagowania na zagrożenia na morzu. Agencja FRONTEX opracowała wspólny zintegrowany model analizy ryzyka, który umożliwia identyfikację i reagowanie na wyzwania występujące na zewnętrznych granicach morskich UE. W komunikacie Komisji dotyczącym zarządzania ryzykiem i bezpieczeństwa łańcucha dostaw²³ podkreślono znaczenie współpracy międzysektorowej. W UE podjęto też debatę na temat wprowadzenia standardów prywatnej ochrony statku przed zagrożeniami na morzu.

Kolejnym obszarem strategii są badania naukowe i innowacje, edukacja i szkolenia w zakresie bezpieczeństwa na morzu i ochrony morza. Innowacje są istotnym elementem polityki Unii Europejskiej. Stymulują rozwój gospodarczy przez praktyczne wykorzystanie wyników badań naukowych i nowe rozwiązania technologiczne, i w ten sposób przyczyniają się do poprawy jakości życia. Innowacyjność to jeden z czynników mających zasadniczy wpływ na poziom konkurencyjności gospodarki. Innowacje są podstawą inteligentnego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego sprzyjającego stworzeniu warunków do stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz wzrostu zatrudnienia w europejskiej gospodarce, w tym w gospodarce morskiej. Na rzecz zwiększenia innowacyjności gospodarki morskiej działają programy unijne.

Jednym z najważniejszych elementów nowoczesnego społeczeństwa opartego na wiedzy jest innowacyjne myślenie i działanie. Innowacyjne myślenie musi być osadzone w rzeczywistości, a innowacyjne działanie wiąże się z koniecznością podejmowania ryzyka. W odniesieniu do gospodarki morskiej można stwierdzić, że ma ona szansę dobrego rozwoju wtedy, gdy podmioty zaangażowane w jej kreowanie wykazują pragmatyczne podejście do praktyki i decydują się na śmiałe kroki, wyprzedzając konkurencję. Wiele podmiotów działających w obszarze polskiej gospodarki morskiej utrzymało się na trudnym i konkurencyjnym rynku europejskim i międzynarodowym właśnie dzięki takiemu podejściu. Można je nazwać pragmatyką ryzyka lub po prostu zdrowym rozsądkiem i wytrwałością.

W ostatnich latach w obszarze Zintegrowanej Polityki Morskiej UE najważniejszą inicjatywą KE dotyczącą innowacyjności zmierzającą do wykorzystania potencjału, jaki posiadają oceany, morza i wybrzeża Europy, jest inicjatywa „Blue Growth”. Cele inicjatywy służyc mają wzrostowi gospodarczemu, poprawie konkurencyjności i stworzeniu potencjału dla nowych miejsc pracy w UE. „Blue

²³ KOM(2012)793.

Growth” ma wspierać realizację Strategii Europa 2020 w obszarze gospodarki morskiej. Komisja Europejska w komunikacie *Niebieski wzrost szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich*²⁴ określiła w pięciu obszarach perspektywicznych Zintegrowanej Polityki Morskiej UE, które mają stać się źródłem nowych technologii. Są nimi: niebieska energia, akwakultura, turystyka morska, nadmorska i rejsowa, morskie zasoby mineralne oraz niebieska biotechnologia.

W maju 2014 r., Komisja Europejska opublikowała komunikat pt.: „Innowacje w niebieskiej gospodarce wykorzystujące potencjał mórz i oceanów w zakresie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy”²⁵. Wskazała w nim na wyzwania dla rozwoju innowacyjności i niebieskiej gospodarki, a także zaproponowała rozwiązania, których celem jest usunięcie barier uniemożliwiających pełne wykorzystanie zasobów morskich. Projekt „Unia innowacji” jest kluczem do osiągnięcia celów zawartych w Strategii Europa 2020, ukierunkowanych na tworzenie stabilnej europejskiej gospodarki opartej na wiedzy. Nadrzędnym celem projektu jest likwidacja barier hamujących rozwój innowacyjności oraz przeszkód we wprowadzaniu na rynek UE nowatorskich pomysłów i technologii. Jego głównym założeniem jest poprawa dostępu do finansowania badań naukowych i innowacji w Europie, która pozwoli na bardziej efektywne i praktyczne wykorzystywanie innowacyjnych pomysłów w nowych produktach i usługach, co z kolei przełoży się na wzrost zatrudnienia i rozwój gospodarczy. Projekt podkreśla również konieczność poprawy współpracy pomiędzy światem nauki i biznesu.

Największym w historii UE programem w zakresie badań i innowacji jest „Horyzont 2020”²⁶. Na badania przeznaczono w nim ok. 70 mld euro. Rynkowe podejście programu obejmuje stworzenie partnerstwa pomiędzy sektorem prywatnym a państwami członkowskimi UE w celu podjęcia wspólnych przedsięwzięć. Program „Horyzont 2020” jest „nośnikiem” środków dla dalszego rozwoju Europejskiej Przestrzeni Badawczej. Jego celem jest usunięcie barier utrudniających stworzenie jednolitego rynku wiedzy, nauki oraz innowacji. Program „Horyzont 2020” może również przyczynić się do realizacji celów „Wiedzy o morzu 2020” przez rozwój i integrację europejskiej infrastruktury badań morza, rozwój nowoczesnych, zorientowanych na użytkownika technologii obserwacji morskich oraz realizację projektów badawczych, których rezultatem będą dane na temat środowiska morskiego i aktywności człowieka w tym obszarze.

Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – Europa 2020 jest kontynuacją Strategii lizbońskiej z 2000 r. Jej głównym celem jest stworzenie w Unii Europejskiej dynamicznie rozwijającej się gospodarki, opartej na wiedzy, zdolnej do tworzenia nowych trwałych miejsc pracy oraz zapewniającej spójność społeczną. Badania wskazują, że osiągnięcie celu określonego w Strategii Europa 2020, który zakłada zwiększenie

²⁴ KOM(2012)0494.

²⁵ KOM(2014)254.

²⁶ KOM(2011)808.

inwestycji w badania i rozwój do 3% PKB, pozwoliłoby do 2025 r. utworzyć 3,7 mln miejsc pracy i podwyższyć roczny PKB nawet o 795 mld euro.

6. Wnioski

Bezpieczeństwo morza jest warunkiem zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego świata i jego regionów. Prakseologia bezpieczeństwa morskiego musi się opierać na współpracy wspólnoty międzynarodowej realizującej podejście przezornościowe oraz ekosystemowe w doborze środków działania zgodnie z normami etycznymi (prawo do czystego środowiska jako komponent bezpieczeństwa morza zabezpieczony mechanizmami kontroli i monitoringu efektywności prawa).

Światowa gospodarka zależy od efektywnie funkcjonującego systemu bezpieczeństwa morskiego. Taki system jest mniej podatny na zagrożenia dla żeglugi morskiej. Przestrzeń morską podlegającą skutecznej ochronie prawnej jest na pewno bezpieczniejsza dla transportu morskiego niż taka, która jest jej pozbawiona. Zagrożenia występujące na morzach i oceanach mogą negatywnie wpływać na jakość transportu morskiego, obniżając chociażby jego konkurencyjność (np. piractwo somalijskie, *irregular migration*, IUU *fishing*). Przyczyny leżące u podstaw zagrożeń są złożone. Warunkują je polityczne, gospodarcze i społeczne współzależności.

Trudno rozdzielić bezpieczeństwo morskie (standardy uprawiania bezpiecznej żeglugi morskiej – *maritime safety*) od bezpieczeństwa na morzu (ochrony statków i innych obiektów, osób i morza przed zagrożeniami – *maritime security*). Choć dwa różne rodzaje działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa rozwijały się niezależnie od siebie, to w wielu obszarach silnie się pospłatały. Podobnie rozdział prawa morskiego od polityki morskiej jest często nieostry. W wielu aspektach fuzja bezpieczeństwa morskiego i bezpieczeństwa na morzu (ochrony morza) jest nieunikniona. Reżimy prawne, które regulują każde działanie, są dzisiaj mniej wyraźne niż w przeszłości. Na przykładzie Strategii bezpieczeństwa morskiego UE widać, że działania na rzecz bezpieczeństwa morskiego i bezpieczeństwa na morzu mają wspólne i wzajemnie wzmacniające się cele.

W Unii Europejskiej obserwuje się wyraźną tendencję prorozwojową, która polega na wykorzystaniu podejścia sektorowego w celu zintegrowanego planowania i zarządzania. Cechą tego podejścia jest łączenie priorytetów gospodarczych, społecznych, środowiskowych w ramach różnych polityk publicznych. Wyraźnie rysuje się tendencja powrotu do uprzemysłowienia gospodarki, w tym gospodarki morskiej, w celu utrzymania konkurencyjności i wzrostu zatrudnienia w zawodach morskich i z morzem powiązanych.

Działania UE w ramach strategii bezpieczeństwa morskiego koncentrują się na pięciu obszarach. Są to: działania zewnętrzne, wiedza o sytuacji na morzu, nadzór i wymiana informacji, rozwijanie i budowanie zdolności (przez lepsze

wykorzystanie istniejących zasobów), zarządzanie ryzykiem, ochrona morskiej infrastruktury o decydującym znaczeniu i reagowanie kryzysowe, badania naukowe i innowacje, edukacja i szkolenia w zakresie bezpieczeństwa morskiego.

Dorota Pyć

LEGAL INSTRUMENTS FOR SEA PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION STRATEGY OF MARITIME SAFETY

The safety of sea is a condition for the sustainable socio-economic development of the European Union. The aim of the European Union's maritime security strategy is to introduce a common framework for the activities of the Member States of the European Union. It should ensure the coherent development of the individual policies of maritime safety of EU Member States, the capacity to respond to maritime risks and the protection of the sea against threats. An integral element of the EU's maritime security strategy is to secure the maritime strategic interests of the EU and to strengthen the relationship between the internal and external dimensions of security in the implementation of EU maritime policy and civil-military institutional cooperation.