



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 41 (509) • 12 września 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny),
Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Zwalczanie piractwa u wybrzeży Somalii

Rafał Tarnogórski

Szlaki morskie przebiegające w pobliżu wybrzeży Somalii należą do najbardziej niebezpiecznych na świecie. Nasilające się akty piractwa spowodowały, że Rada Bezpieczeństwa ONZ, która uznała tę sytuację za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie, sięgnęła do nadzwyczajnych środków, by zapewnić bezpieczeństwo żeglugi. Władze Somalii zdecydowały się na dobrowolne ograniczenie suwerenności, by umożliwić ściganie piratów. Jest to krok we właściwym kierunku, jednak trwałe ograniczenie problemu będzie można osiągnąć jedynie poprzez wzmocnienie struktur państwa somalijskiego.

Definicja piractwa. Piractwo jest jednym z najstarszych procederów przestępczych. Bardzo wcześnie zostało spenalizowane jako przestępstwo prawa narodów. Jeszcze na początku ubiegłego wieku uznawano za prawnie dopuszczalną możliwość doraźnego stracenia na morzu schwytanych piratów. Współcześnie organizatorzy piractwa wywodzą się najczęściej ze świata zorganizowanej przestępczości, a zyski czerpane z tej działalności zasilają przestępcze syndykaty. Domniemywa się także, że niektóre akty piractwa służą finansowaniu organizacji uznanych za terrorystyczne, z Al-Ka'ida włącznie. Wodami szczególnie narażonymi na ataki piratów są: akwen oblewający południowo-wschodnią Azję i subkontynent indyjski (zwłaszcza wody indonezyjskie i Cieśnina Malakka), wody afrykańskie (Zatoka Adeńska, cieśnina Bal al-Mandab i wybrzeże Somalii) oraz Południowej i Środkowej Ameryki (Karaiby, Brazylia). Definicję legalną piractwa zawiera art. 101 konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10 grudnia 1982 r. Jest to wszelki bezprawny akt gwałtu, zatrzymywania lub grabieży popełniony dla celów osobistych przez załogę lub pasażerów prywatnego statku lub samolotu i wymierzony na morzu pełnym lub innym miejscu niepodlegającym jurysdykcji żadnego państwa przeciwko innemu statkowi morskiemu lub powietrznemu albo przeciwko osobom lub mieniu na jego pokładzie, jak również wszelki akt dobrowolnego i świadomego udziału w korzystaniu ze statku o charakterze pirackim, na równi z podżeganiem i celowym ułatwianiem popełnienia takich czynów. W języku prawa karnego jest to przejęcie kontroli nad statkiem morskim, zazwyczaj połączone z rozbójem, bezprawnym pozbawieniem wolności i wzięciem jako zakładników załogi i pasażerów. Sankcją karną objęto również podżeganie i pomocnictwo. Zakres karalności został zakreślony dość szeroko i chociaż prawo międzynarodowe nie reguluje bezpośrednio odpowiedzialności za piractwo w krajowych porządkach prawnych, powszechnie już sam fakt podjęcia służby na statku pirackim jest traktowany jako przestępstwo i podlega karze (np. art. 170 polskiego Kodeksu karnego). Atak na wodach terytorialnych (rozbójnictwo morskie) piractwem w rozumieniu prawa międzynarodowego nie jest, a sprawcy podlegają jurysdykcji państwa popełnienia czynu, tymczasem piratów może ścigać każde państwo.

Przypadek Somalii. Akwen oblewający Somalię uznawany jest za jeden z najniebezpieczniejszych. Związane jest to z dogodnym położeniem geograficznym (bliskość ważnych dla światowej żeglugi szlaków komunikacyjnych) oraz słabością państwa somalijskiego, umożliwiającą funkcjonowanie infrastruktury pirackiej. Po obaleniu prezydenta Mohammeda Siada Barre w 1991 r. Somalia pogrążyła się w trwającej do dziś anarchii. Wojna domowa spowodowała wzrost przestępczości, która wyszła także poza wody terytorialne. W celu zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi funkcje tzw. policji morskiej podjęły okręty Stanów Zjednoczonych i państw sprzymierzonych, pierwotnie rozloko-

wane w regionie w celu walki z terroryzmem. Konieczne było także zapewnienie bezpieczeństwa statkom Światowego Programu Żywnościowego, które stały się celem ataków. Pomimo rosnącego międzynarodowego zaangażowania nie osiągnięto zadowalających rezultatów. W prowadzonych przez Międzynarodowe Biuro Morskie (oddział Międzynarodowej Izby Handlowej, którego zadaniem jest monitorowanie bezpieczeństwa w transporcie i żegludze morskiej) statystykach odnotowano wzrost aktywności piratów, która po chwilowym spadku w 2006 r. (na skutek interwencji etiopskiej w Somalii) znowu wzrosła. W 2007 r. zanotowano 31 pirackich ataków. W pierwszym kwartale 2008 r. było ich 6, w drugim aż 24. Głośnym zdarzeniem było także uprowadzenie francuskiego jachtu „Le Ponant” na początku kwietnia br. Zakładnicy zostali uwolnieni przez francuskich komandosów, a Francja rozpoczęła starania o wydanie rezolucji umożliwiającej skuteczniejszą walkę z piratami.

Rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1816 z 2 czerwca 2008 r. Jest to pierwsza rezolucja RB w całości poświęcona kwestii piractwa, natomiast jedna z szeregu dotyczących sytuacji w Somalii. Jej pomysłodawcą była Francja, która uzyskała poparcie Stanów Zjednoczonych, Panamy i kolejnych 13 państw. Również somalijski Federalny Rząd Tymczasowy wyraził pełne poparcie dla tekstu rezolucji i po krótkiej debacie została ona przyjęta jednogłośnie przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. W tekście uznano, iż nasilenie aktów piractwa i rozbójnictwa tak na wodach otwartych w pobliżu wybrzeża somalijskiego, jak w obrębie morza terytorialnego osiągnęło poziom stanowiący zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie, co uzasadnia podjęcie przez RB środków przewidzianych w Rozdziale VII Karty NZ. Rada Bezpieczeństwa wezwała państwa, których okręty wojenne i samoloty wojskowe operują w pobliżu Somalii do wzmożonej czujności w wykrywaniu i zapobieganiu aktom piractwa, adresując to wezwanie w szczególności do państw korzystających z międzynarodowych szlaków morskich przebiegających w sąsiedztwie Somalii. Okręty państw współdziałających z Federalnym Rządem Tymczasowym na okres 6 miesięcy uzyskały prawo swobodnego wpływania na wody terytorialne Somalii w celu zapobiegania i zwalczania aktów piractwa z użyciem wszelkich koniecznych środków (także zbrojnych). Jak wynika z tekstu rezolucji prawo to dotyczy wyłącznie wód terytorialnych i nie obejmuje zgody na ściganie przestępców uciekających na ląd. W tekście rezolucji zawarto zastrzeżenie, że prawo wpływania na wody terytorialne znajduje zastosowanie wyłącznie w obecnej sytuacji w Somalii, w szczególności zaś, że uprawnienia wynikające z niniejszej rezolucji nie ustanowią normy międzynarodowego prawa zwyczajowego. Zastrzeżono także poszanowanie prawa nieszkodliwego przepływu statków państw trzecich przez somalijskie wody terytorialne.

Konkluzje. Przyjęcie rezolucji nr 1816 stanowi rzadki przykład szybkiego i sprawnego działania na forum ONZ we wspólnym interesie społeczności międzynarodowej. Zapewne zostało to spowodowane nie budzącym kontrowersji celem rezolucji – piractwo w sensie ścisłym jest bowiem procedurą pozbawioną aspektów politycznych, a do jego charakterystyki należy działanie dla celów osobistych, tj. dokonania rabunku (czym różni się od terroryzmu morskiego). Wyjątkowy charakter ma zgoda władz somalijskich na ograniczenie własnej suwerenności, potwierdzona powagą Rady Bezpieczeństwa. Zgoda ta ma charakter terminowy. Wyjątkowość tego rodzaju środka podkreśla zastrzeżenie, że praktyka taka nie ustanowi zwyczaju międzynarodowego. Bez takiego zapisu precedens miałby znaczenie w interpretacji zakresu zasady suwerenności, dlatego nie dziwi tak rygorystyczne jego potraktowanie. Nie oznacza to jednak braku możliwości zastosowania podobnej procedury w przyszłości. Każdorazowo będzie jednak wymagane uprzednie zaproszenie przez konkretne państwo, potwierdzone następnie przez RB.

Możliwość wpływania na wody terytorialne i operowania na nich powinna uprościć okrętom francuskim, amerykańskiej Combined Joint Task Force – Horn of Africa (CJTF–HoA) i międzynarodowej koalicji Combined Task Force (CTF–150) zwalczanie podejrzanych jednostek, zwłaszcza że upoważnienie RB obejmuje także zastosowanie wewnątrz wód terytorialnych „wszystkich niezbędnych środków w celu poskromienia aktów piractwa i rozbójnictwa” w taki sam sposób jak na morzu otwartym, co oznacza zezwolenie na podejmowanie działań bojowych wobec jednostek uznanych za pirackie. Jest za wcześniej by stwierdzić, w jakim stopniu rezolucja przyczyniła się do zwiększenia bezpieczeństwa żeglugi, chociaż doniesienia o nowych atakach każą wątpić w jej skuteczność odstraszania (od 20 lipca br. zanotowano już 6). Warto także zwrócić uwagę na problematyczność kontroli tak rozległego wybrzeża oraz fakt, że część armatorów decyduje się na płacenie okupu, napędzając zjawisko piractwa. Bez wątpienia sytuacja nie ulegnie poprawie bez wzmocnienia instytucji państwa somalijskiego – piractwo jest bowiem jednym z objawów jego słabości.