Prawo Morskie, t. XVIII
ISSN 0860-7338

MIROSŁAW H. KOZIŃSKI

ZMIANY W KONWENCJI RZYMSKIEJ O PRZECIWDZIAŁANIU BEZPRAWNYM CZYNOM PRZECIWKO BEZPIECZEŃSTWU ŻEGLUGI MORSKIEJ (SUA)

Tematem artykułu jest projektowana przez Komitet Prawny Międzynarodowej Organizacji Morskiej nowelizacja Convention for Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation (Rome, 1988) – SUA. Niewątpliwą przyczyną zmian w tej oraz innych konwencjach morskich jest wzrost zagrożenia aktami terrorystycznymi na morzu, który autor określa syndromem „11 września".

Propozycja zmian, przygotowana przez delegację amerykańską, obejmuje przede wszystkim znaczne poszerzenie typologii czynów przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej. Idea tych zmian sprowadza się do powiązania nowych przestępstw wprowadzanych do konwencji SUA z wieloma innymi konwencjami antyterrorystycznymi. Autor opracowania zwraca uwagę, że ten zabieg może doprowadzić do zatarcia morskiej specyfiki konwencji SUA. Ścisłe powiązanie konwencji SUA z innymi aktami prawa międzynarodowego ma wprawdzie walor systematyzujący, ale może utrudnić ratyfikację nowej wersji konwencji SUA przez szereg państw.

W artykule zwrócono uwagę na trudności związane z dostosowaniem prawa wewnętrznego do treści zmodyfikowanej konwencji, jak również zawarto postulat uzupełnienia polskiego porządku prawnego o inne międzynarodowe regulacje antyterrorystyczne, w tym zwłaszcza o Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf (Rome, 1988).

1. UWAGI WSTĘPNE

Przedmiotem obrad 85. sesji Komitetu Prawnego Międzynarodowej Organizacji Morskiej była m.in. sprawa ewentualnych zmian w Konwencji rzymskiej o przeciwdziałaniu bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej z 1988 r.[1] oraz w protokole do tej konwencji rozszerzającym zakres

[1] Dz.U. z 1994 r., Nr 129, poz. 635.

jej stosowania *mutatis mutandis* na platformy znajdujące się na szelfie kontynentalnym[2].

Poniższe uwagi odnoszą się do propozycji przygotowanych przez delegację amerykańską i zawartych w dokumencie *Review of the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988 and its Protocol of 1988 Relating to Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*[3].

Omawianie projektów aktów prawnych jest nad wyraz ryzykowne, często bowiem ich pierwotna wersja ma niewiele wspólnego z ostateczną wersją konwencji międzynarodowej. W pracach Komitetu Prawnego IMO coraz częściej ostatnio zdarzają się pewne niespodzianki[4], np. przez kilka lat prowadzone były prace na kwestią tzw. *financial security*, a ich zaskakującym efektem jest pomysł radykalnego zmodyfikowania konwencji ateńskiej w sprawie przewozu morzem pasażerów i ich bagażu z 1974 r. (PAL)[5].

Wydaje się jednak, że w tym wypadku materia jest tak aktualna i ma taki wydźwięk międzynarodowy, że zapewne prace nad morskim prawem karnym będą miały priorytet. Poza tym – jak dotychczas – propozycje amerykańskie nie spotkały się z wyraźnym sprzeciwem na forum IMO. Wszystko wskazuje więc na to, że zdecydowana większość proponowanych zmian w nieodległej przyszłości stanie się prawem międzynarodowym.

Specyfiką międzynarodowego prawa karnego jest ścisłe powiązanie z prawem wewnętrznym. Na ogół konwencje z tej dziedziny prawa nie są samowykonawcze, lecz wymagają skomplikowanej implementacji w prawie krajowym. Poniższe rozważania zwracają uwagę na potencjalne trudności, jakie w polskim prawie karnym mogą powstać po zmianie treści konwencji SUA i ratyfikacji tej nowej wersji konwencji przez Rzeczpospolitą Polską.

---

[2] Polska nie ratyfikowała tego protokołu.

[3] Dokument IMO z 17 sierpnia 2002 r., LEG 85/4. IMO przyjęła 20.11.2001 r. rezolucję A.924/22/ w sprawie środków i procedur przeciwdziałania aktom terrorystycznym przeciwko bezpieczeństwu pasażerów, załóg i statków morskich, która stała się podstawą do wszczęcia prac nad zmianami w konwencji SUA. Rezolucja zachęca państwa należące do IMO do ratyfikacji konwencji i protokołu SUA. Apel ten spowodował, że w 2001 i 2002 r. do konwencji przystąpiło kilkanaście państw.

[4] Kilka lat temu wydawało się, że niewielkie są szanse na konwencyjne unormowanie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez tzw. oleje bunkrowe, bardziej zaś obiecująca jest konwencja w sprawie wraków, zob. M. H. Koziński, *Nowe konwencje cywilnoprawne w pracach Komitetu Prawnego Międzynarodowej Organizacji Morskiej*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni 1997, nr 5, s. 148 i nast. Okazało się, że stało się odwrotnie, pierwszą z konwencji już uchwalono (*International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Damage*, 2001), a nad drugą dalej toczą się prace w Komitecie Prawnym.

[5] Dz.U.z 1987 r., Nr 18, poz. 108 z późniejszymi zmianami; w tym projekcie proponuje się m.in. wprowadzenie obiektywnej odpowiedzialności przewoźnika za szkody na osobie pasażera i obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej przewoźnika.

2. KONWENCJA SUA A POLSKIE PRAWO KARNE

Problematyka morskiego prawa karnego jest elementem morskiego prawa publicznego, zajmującego coraz więcej miejsca w szeroko rozumianym prawie morskim, natomiast stosunkowo niewiele uwagi poświęca się jej w literaturze[6]. Okazuje się, że w takich dziedzinach, jak np. bezpieczeństwo morskie czy ochrona środowiska morskiego, sprawdzone od lat sankcje karne okazują się nadal niezbędne i najbardziej skuteczne.

Autor niniejszego opracowania zwracał wielokrotnie uwagę na konieczność wprowadzenia do polskiego systemu prawa konwencji SUA[7]. Mimo licznych zarzutów, jakie stawia się polskim kodyfikacjom karnym z 1997 r.[8], trzeba podkreślić, że w znacznie większym stopniu niż poprzednio obowiązujące prawo karne uwzględniają one problematykę międzynarodową. Niewątpliwe, poza innymi aktami prawa międzynarodowego, implementują one normy konwencji rzymskiej z 1988 r.[9]

Nowa ustawa karna utrzymuje zasadę terytorialności prawa karnego, to znaczy, że ustawę karną polską stosuje się do sprawcy, który popełnił czyn zabroniony na terytorium RP, jak również na polskim statku wodnym lub powietrznym, chyba że umowa międzynarodowa, której RP jest stroną, stanowi inaczej. W kontekście m.in. protokołu do konwencji SUA warto przypomnieć, zawartą w art. 115 § 15 k.k., definicję „statku wodnego". Otóż w rozumieniu polskiego prawa karnego za statek wodny uważa się także „stałą platformę umieszczoną na szelfie kontynentalnym".

Część szczególna nowego k.k. składa się z 22 rozdziałów i różni się znacznie od dotychczasowego podziału k.k. z 1969 r. Twórcy kodeksu założyli, że jego przepisy obejmować będą wszystkie przestępstwa konwencyjne, do których wprowadzenia Polska się zobowiązała.

Przypomnijmy, że dotychczas przestępstwa wynikające z umów międzynarodowych zawarte były w przepisach wprowadzających k.k.[10] Nowy k.k., nie w pełni konsekwentnie, pozostawił jednak poza częścią szczególną niektóre rodzaje przestępstw międzynarodowych. I tak w ustawie z 20.03.1997 r. –

---

[6] Por. M.H. Koziński, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2002, s. 7–8.

[7] Zob. M.H. Koziński, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 1997, s. 187; tegoż, *Sankcje za nieprzestrzeganie wymagań bezpieczeństwa morskiego i za czyny przeciwko bezpieczeństwu morskiemu*, Prawo Morskie, 1998, vol. X, s. 81–90.

[8] W dniu 6 czerwca 1997 r. uchwalono trzy ustawy karne: kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553), kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555) i kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557).

[9] Zob. także M.H. Koziński, *Aspekty morskie w nowych kodyfikacjach karnych*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni 1998, nr 6, s. 217–228.

[10] Por. art. VIII – XI ustawy z 19.04.1969 r. (Dz.U. Nr 13, poz. 95).

Przepisy wprowadzające kodeks karny[11], pozostawiono art. 8 mówiący o „oddaniu osoby w stan niewolnictwa lub uprawianiu handlu niewolnikami". Niewolnictwo od swego zarania wiązało się z żeglugą morską, dlatego warto w tym miejscu przypomnieć art. 99 konwencji o prawie morza z 1982 r., który nie tylko zabrania przewożenia niewolników na statkach i obliguje państwa do przeciwdziałania temu procederowi, ale też stwierdza, że „każdy niewolnik, który znajdzie schronienie na statku, niezależnie od jego bandery, staje się wolny *ipso facto*". Również poza częścią szczególną k.k. pozostało inne przestępstwo międzynarodowe, które często wiąże się z żeglugą morską, a mianowicie zwalczanie handlu narkotykami i środkami psychotropowymi. W tym przypadku argumentem było dążenie do całościowej regulacji danego rodzaju przestępczości w osobnym akcie normatywnym.

Konwencja rzymska zawiera w art. 3 zestawienie czynów przeciwko bezpieczeństwu żeglugi, które państwa uczestniczące w tej konwencji zobowiązały się uznać za przestępstwa zagrożone w prawie wewnętrznym właściwą sankcją, mając na uwadze „poważny charakter tych przestępstw". Pozostawiając do uznania ustawodawców krajowych rodzaj sankcji za czyny przeciwko bezpieczeństwu morskiemu dano wyraźną wskazówkę co do surowości sankcji karnych.

Art. 3.1. Osoba popełnia przestępstwo, jeżeli bezprawnie i umyślnie:

(a) zajmuje statek lub przejmuje nad nim kontrolę przy użyciu siły lub groźby jej użycia lub za pomocą wszelkiej innej formy zastraszenia, lub

(b) dokonuje aktu przemocy przeciwko osobie znajdującej się na statku, jeżeli działanie to może zagrażać bezpiecznej żegludze tego statku, lub

(c) niszczy statek albo powoduje uszkodzenie statku lub jego ładunku, jeżeli działanie to może zagrażać bezpiecznej żegludze tego statku, lub

(d) umieszcza lub powoduje umieszczenie na statku, za pomocą jakichkolwiek środków, urządzenia lub substancji, która może zniszczyć ten statek lub spowodować jego uszkodzenie lub znajdującego się na nim ładunku, powodując przez to zagrożenie lub możliwość zagrożenia dla bezpiecznej żeglugi tego statku, lub

(e) niszczy albo w sposób poważny uszkadza morskie urządzenia nawigacyjne, albo w poważny sposób przeszkadza w ich obsłudze, jeżeli działanie takie może zagrażać bezpiecznej żegludze statku, lub

(f) przekazuje informacje, o których wie, że są fałszywe, powodując w ten sposób zagrożenie dla bezpiecznej żeglugi statku, lub

(g) rani albo zabija inną osobę w związku z popełnieniem lub próbą popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa wymienionego w punktach od (a) do (f).

2. Osoba popełnia również przestępstwo, jeżeli:

(a) usiłuje popełnić jakiekolwiek przestępstwo wymienione w ustępie 1 lub

(b) namawia inną osobę do popełnienia przestępstw wymienionych w ustępie 1, lub w jakikolwiek sposób współdziała z osobą popełniającą takie przestępstwa, lub

(c) grozi, stawiając warunki lub nie stawiając warunków, jakie są przewidziane w prawie wewnętrznym, w celu zmuszenia osoby fizycznej lub prawnej do dokonania lub powstrzymania się od dokonania określonego czynu, że popełni jakiekolwiek przestępstwo wyszczególnione w ustępie 1 punkty (b), (c) i (e), jeżeli groźba taka naraża bezpieczną żeglugę danego statku.

[11] Dz.U. Nr 88, poz. 554.

W art.148 § 2 k.k. z 1997 r. wprowadzono nowy rodzaj kwalifikowanego zabójstwa, nie tylko ze względu na konwencję SUA. Z treścią art. 3 ust. 1, pkt g konwencji SUA można powiązać unormowania zawarte w art. 148 § 2, pkt 2 – „kto zabija człowieka w związku z wzięciem zakładnika albo rozbojem", pkt 3 – „kto zabija człowieka w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie", a także pkt 4 – „kto zabija człowieka z użyciem broni palnej lub materiałów wybuchowych". Za te czyny sprawca podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od 12 lat, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności. Równie surowo karane jest zabójstwo polegające na tym, że jednym czynem pozbawia się życia więcej niż jedną osobę, co w przypadku aktów terrorystycznych na morzu może mieć miejsce, gdyż ich istotą jest działanie przeciwko bezpieczeństwu żeglugi. Wspomnianemu przepisowi konwencji, który mówi o „zranieniu w związku z popełnieniem któregoś z przestępstw konwencyjnych", odpowiada art. 156 k.k., sankcjonujący ciężki uszczerbek na zdrowiu. Śmierć człowieka, np. na statku w wyniku eksplozji materiałów wybuchowych lub łatwo palnych albo innego gwałtownego wyzwolenia energii, rozprzestrzeniania się substancji trujących, duszących lub parzących albo wyzwolenia energii jądrowej, wyczerpuje znamiona przestępstwa określonego w art. 163 § 3 k.k., za które grozi kara od 2 do 12 lat pozbawienia wolności.

Konwencja SUA zabrania działań polegających na niszczeniu statku i ładunku, w tym umieszczania na statku środków, urządzeń lub substancji, które mogą zniszczyć statek albo spowodować jego uszkodzenie, bądź zniszczenie albo uszkodzenie znajdującego się na nim ładunku (art. 3, ust. 1, pkt c i d). Odpowiada temu zakazowi konwencyjnemu art. 163 § 1 k.k., który karze za sprowadzenie zdarzenia, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach[12], mającego postać: pożaru, eksplozji materiałów wybuchowych, łatwo palnych etc. Za przestępstwo to grozi od roku do 10 lat pozbawienia wolności. Karalne jest także sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa zdarzenia określonego w art. 163 § 1.

Warto zwrócić uwagę, że k.k. z 1969 r. za sprowadzenie zdarzenia powszechnie niebezpiecznego przewidywał sankcję wyższą, niż ma to miejsce obecnie – od 3 do 15 lat. Art.288 § 1 k.k. sankcjonuje niszczenie, uszkadzanie lub czynienie niezdatnym do użytku cudzej rzeczy, za co grozi kara od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności.

Wyraźny wpływ konwencji SUA widać w nowym art. 166 k.k., który przewiduje karę od 2 do 12 lat pozbawienia wolności wobec tego, kto stosując

[12] Mieniem w wielkich rozmiarach jest, zgodnie z art. 115 § 6 k.k., mienie, którego wartość w chwili popełnienia czynu zabronionego przekracza tysiąckrotną wysokość najniższego miesięcznego wynagrodzenia. Mając na uwadze wartość współczesnych statków morskich i ich wyposażenia, a także przewożonych ładunków, wydaje się, że art. 163 może być stosowany w żegludze morskiej; mienie znacznej wartości w k.k. oznacza mienie, którego wartość stanowi 200-krotność najniższego miesięcznego wynagrodzenia.

podstęp albo gwałt na osobie lub groźbę bezpośredniego użycia takiego gwałtu, przejmuje kontrolę nad statkiem wodnym lub powietrznym. Przestępstwo określone wyżej, jeśli sprowadza bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób, staje się zbrodnią. Inną kwalifikowaną formą opisanego wyżej czynu jest spowodowanie śmierci człowieka lub uszczerbku na zdrowiu wielu osób. Za takie przestępstwo sprawca podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 5 albo karze 25 lat pozbawienia wolności. Również konwencyjną genezę ma art. 167 k.k., który sankcjonuje umieszczenie na statku wodnym lub powietrznym urządzenia lub substancji zagrażającej bezpieczeństwu osób lub mieniu znacznej wartości. Sprawca tego czynu podlega karze pozbawienia wolności od 2 miesięcy do 5 lat. Takiej samej karze podlega ten, kto niszczy, uszkadza lub czyni niezdatnym do użytku urządzenie nawigacyjne albo uniemożliwia jego obsługę, jeżeli może to zagrażać bezpieczeństwu osób. Także przygotowanie do przestępstw określonych w art. 166 § 1 i 167 § 1 k.k. jest karalne.

Wydaje się, że niezależnie od wcześniej omówionych rodzajów przestępstw, które mogą wiązać się z czynami przeciwko bezpieczeństwu morskiemu, właściwą implementacją konwencji SUA są wspomniane dwa artykuły nowego k.k. Surowość sankcji karnych w art. 166 i 167 k.k. wydaje się wystarczająca. Z norm konwencyjnych brakuje w k.k. odpowiednika art. 3 ust. 1, pkt f, dotyczącego fałszywych informacji. Wydaje się jednak, że takie świadome wprowadzanie w błąd można uznać za sprowadzenie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach (art.165 k.k.).

Bezpieczeństwa morskiego mogą zresztą dotyczyć także inne przepisy k.k., zwłaszcza odnoszące się do przestępstw przeciwko: bezpieczeństwu w komunikacji (np. art. 173, 174), środowisku (np. art. 182, 183, 184, 186), a nawet porządkowi publicznemu (np.art.252, 253, 264). Zwłaszcza art.252 k.k. może wiązać się z działaniami przeciwko statkom, ich załogom i pasażerom. Przepis ten mówi o „wzięciu zakładnika w celu zmuszenia organu państwowego lub samorządowego, instytucji, organizacji osoby fizycznej lub prawnej albo grupy osób do określonego zachowania się". Karą za ten czyn jest pozbawienie wolności do 10 lat, a jeśli czyn ten spowodował śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu – od 2 do 12 lat pozbawienia wolności. Przepis ten wyraźnie koresponduje z art. 3 ust. 2, pkt c konwencji SUA.

3. PROPOZYCJA ZMIANY KONWENCJI SUA

Zasadniczym *novum* proponowanym przez delegację amerykańską jest istotne poszerzenie katalogu czynów przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej, przy czym są to działania typowe dla współczesnego rozumienia

terroryzmu. Na szczególną uwagę zasługuje koncepcja stworzenia na gruncie konwencji SUA rodzaju „międzynarodowego systemu prawnego zwalczania terroryzmu" poprzez powiązanie wielu różnorodnych aktów prawa międzynarodowego, dotyczących tej materii, powstałych w różnych okresach. Jest to zadanie ambitne i niepozbawione sensu, chociaż można mieć wątpliwości, czy najwłaściwszym miejscem do tego jest akurat konwencja SUA, która nie ma uniwersalnego charakteru (konwencję ratyfikowało 75 państw, tj. 71,4% światowego tonażu, a protokół – 66 krajów, tj. 71,1% światowego tonażu). Dodajmy, że konwencja ta w zasadzie nie może być uznana za konwencję o zwalczaniu aktów terroryzmu morskiego. Jest ona raczej proceduralnym aktem prawa międzynarodowego, którego głównym celem miało być ułatwienie i umożliwienie ścigania niektórych przestępstw popełnionych w związku z żeglugą morską.

Powiązanie w omawianej konwencji tak wielu innych umów międzynarodowych może znacznie utrudnić i opóźnić wejście w życie nowych rozwiązań prawnych, gdyż – zdaniem autora – dla ewentualnej implementacji nowych czynów przestępczych w prawie wewnętrznym niezbędne będzie przyjęcie nie tylko nowej wersji SUA, ale także wszystkich konwencji międzynarodowych, do których ta nowa wersja odsyła.

Delegacja amerykańska proponuje wprowadzenie do konwencji SUA nowego art. 2 *bis*, który *expressis verbis* wyłącza spod obowiązywania jej przepisów działania sił zbrojnych podczas konfliktów zbrojnych, zgodnie z międzynarodowym prawem humanitarnym i działania podejmowane przez państwo w wykonaniu jego oficjalnych obowiązków wynikających z innych zasad prawa międzynarodowego. Rozwiązanie to spotkało się z krytyką, gdyż nie występuje w innych konwencjach antyterrorystycznych. Niestety, nie można wykluczyć udziału sił zbrojnych w aktach terroryzmu morskiego. Przypomnieć można przypadek zniszczenia statku *Rainbow Warrior* należącego do *Greenpeace*, który sąd nowozelandzki uznał za „akt terrorystyczny dokonany z rozkazu władz państwowych".

W art. 3 konwencji SUA poza istniejącymi typami przestępstw przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej, proponuje się dodać nowe czyny, które miałyby być ścigane i sankcjonowane na mocy tej konwencji.

Tak więc nowe typy „przestępstw morskich" popełniałaby osoba, która bezprawnie i umyślnie:

– z zamiarem spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała osób znajdujących się na statku, posiada, dostarcza, umieszcza, wyładowuje, detonuje, wyzwala, rozsiewa lub używa materiał wybuchowy, czynnik biologiczny lub toksyczny, trujące chemikalia lub substancje radioaktywne mające zdolność spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała jakiejkolwiek osoby (pkt h);

– wyładowuje lub powoduje wyładowanie ze statku jakiejkowiek substancji, której ilość lub koncentracja jako ładunku jest znaczącym ryzykiem śmierci

dla ludzi, jeżeli celem tego działania jest zastraszenie społeczeństwa albo zmuszenie rządu lub organizacji międzynarodowej do określonego działania lub powstrzymania się od działania (pkt i).

Nowym czynem przeciwko bezpieczeństwu żeglugi (pkt j) byłoby przewożenie na statku jakiegokolwiek materiału wybuchowego, czynnika biologicznego lub toksycznego, trujących chemikaliów lub substancji radioaktywnych albo nuklearnych, z zamiarem ich przestępczego użycia z naruszeniem niżej wymienionych umów międzynarodowych lub przyjętych na ich podstawie przepisów karnych w prawie krajowym:

- Konwencja haska o przeciwdziałaniu bezprawnym zawładnięciom statkami powietrznymi z 16.12.1970 r.[13];
- Konwencja montrealska o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego z 23.09.1971 r.[14];
- Konwencja nowojorska o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom z 14.12.1973 r.[15];
- Międzynarodowa konwencja nowojorska przeciwko braniu zakładników z 17.12.1979 r.[16];
- Konwencja wiedeńska o ochronie fizycznej materiałów nuklearnych z 26.10.1979 (w wykazie umów wiążących Polskę jest ona datowana jako konwencja przyjęta w Wiedniu i Nowym Jorku w dniu 3.03.1980 r.)[17];
- Protokół montrealski do konwencji montrealskiej z 23.09.1971 r. o zwalczaniu bezprawnych aktów gwałtu w portach lotniczych obsługujących międzynarodowe lotnictwo cywilne z 24.02.1988 r.;
- Protokół rzymski do konwencji rzymskiej z 10.03.1988 r. o przeciwdziałaniu bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu na platformach zlokalizowanych na szelfie kontynentalnym z 10.03.1988 r.;
- Międzynarodowa konwencja nowojorska o zwalczaniu terrorystycznych zamachów bombowych z 15.12.1997 r.

Większość z powyższych aktów prawa międzynarodowego stanowi część polskiego porządku prawnego. Niestety, nie dotyczy to wszystkich powyższych umów międzynarodowych. Jak wyżej wspomniano, polskie prawo karne znacznie lepiej niż dotychczas implementuje normy międzynarodowego prawa karnego. Jednak coraz większa liczba międzynarodowych regulacji karnych powoduje, że unormowania krajowe wyraźnie za nimi nie nadążają. Przykładem

[13] Dz.U. z 1972 r., Nr 25, poz. 181 i 182.

[14] Dz.U. z 1976 r., Nr 8, poz. 37 i 38.

[15] Dz.U. z 1983 r., Nr 37, poz. 168 i 169.

[16] Dz.U. z 2001 r., Nr 106, poz. 1123 i 1124.

[17] Dz.U z 1989 r., Nr 17, poz. 93 i 94.

była konwencja SUA i można się obawiać, że ta niekorzystna sytuacja może się powtórzyć w odniesieniu do nowej jej wersji.

Kolejny projektowany przepis (pkt k) odnosi się do innych konwencji międzynarodowych. I tak byłoby czynem morskiego terroryzmu przewożenie na statku lub spowodowanie przewozu:

- jakiejkolwiek „broni chemicznej" w rozumieniu przyjętym w Konwencji paryskiej o zakazie rozprzestrzeniania, badań, produkcji, gromadzenia i używania broni chemicznej z 13.01.1993 r.[18];
- jakiejkolwiek broni nuklearnej w rozumieniu Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, sporządzonego w Waszyngtonie, Londynie i Moskwie 1.07.1968 r.[19];
- jakichkolwiek bakteriologicznych i biologicznych czynników lub toksyn, które mogłyby być wykorzystane jako broń z pogwałceniem Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz ich zniszczenia, sporządzonej w Waszyngtonie, Londynie i Moskwie 10.04.1972 r.[20].

Jeszcze innym czynem przestępczym (pkt l) byłoby przewożenie na statku jakiejkolwiek osoby, o której wie się, że podróżuje z zamiarem popełnienia przestępstwa lub usiłowania popełnienia przestępstwa określonego w tej konwencji bądź w Międzynarodowej konwencji nowojorskiej o zwalczaniu finansowania terroryzmu z 9.10.1999 r.[21] lub w innych umowach międzynarodowych wspomnianych wyżej.

Najbardziej zbliżone do już unormowanych w konwencji SUA czynów są dwa ostatnie nowe przestępstwa. Jedno (pkt m) polegające na użyciu statku jako broni dla wyrządzenia krzywdy osobom lub zniszczenia mienia ze świadomością, że takie działanie przez swoją naturę lub kontekst zastrasza społeczeństwo lub zmusza rząd lub organizację międzynarodową do dokonania lub niedokonania określonego działania. Drugie (pkt n) zaś polegać miałoby na zranieniu lub zabiciu jakiejkolwiek osoby w związku z popełnieniem lub usiłowaniem popełnienia przestępstw opisanych w nowych paragrafach art. 3 konwencji lub na dokonaniu aktu gwałtu niebezpiecznego dla ludzkiego życia w stosunku do jakiejkolwiek osoby na statku, jeśli działanie takie miałoby na celu zastraszenie lub wymuszenie określonego zachowania na rządzie lub organizacji międzynarodowej.

W art. 3 ust. 2 konwencji SUA proponuje się poszerzyć dotychczasowe działanie przestępcze polegające na namawianiu do popełnienia wyżej opisanych

[18] Dz.U. z 1999 r., Nr 63, poz. 702 i 704.

[19] Dz.U. z 1970 r., Nr 8, poz. 60 i 61.

[20] Dz.U. z 1976 r., Nr 1, poz. 1 i 2.

[21] Konwencja ta jest w końcowej fazie procesu ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską. Dotyczy to także konwencji o zwalczaniu terrorystycznych zamachów bombowych z 1997 r.

czynów o namawianie do usiłowania ich popełnienia. Dodatkowo obejmuje się penalizacją także organizowanie lub kierowanie dokonaniem wspomnianych wyżej czynów przestępczych. Bardzo rozbudowano pojęcie współdziałania w dokonywaniu czynów przeciwko bezpieczeństwu w żegludze morskiej. Między innymi w nowym punkcie b *bis* mowa jest o „organizowaniu lub kierowaniu", a w punkcie b *ter* – o zorganizowanych formach pomocy w dokonywaniu czynów przestępczych. Uzupełniono też omawiany przepis o groźbę popełnienia przestępstwa wyszczególnionego w jednym z nowych paragrafów konwencji, stawiając warunki lub nie stawiając warunków, przewidzianą w prawie wewnętrznym, mającą na celu zmuszenie osoby fizycznej lub prawnej do dokonania lub powstrzymania się od dokonania określonego czynu.

W sumie dąży się do znacznego poszerzenia zakresu czynów przeciwko bezpieczeństwu morskiemu. W opisie niektórych nowych czynów dostrzec jednak można, że są one bardziej skierowane przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu. Niestety, zatarła się granica między bezpieczeństwem powszechnym a bezpieczeństwem morskim. Przypomnijmy, że dotychczasowe czyny przeciwko bezpieczeństwu morskiemu w zasadzie odpowiadały treścią „lądowym" przestępstwom z tym, że w każdym z czynów konwencja SUA podkreślała, że musi być on zagrożeniem „dla bezpiecznej żeglugi statku" (endanger the safe navigation of that ship). Nowe przestępstwa morskie nie eksponują już tego elementu, co stawia pod znakiem zapytania dotychczasowy sens konwencji SUA jako specjalistycznej konwencji morskiej z zakresu bezpieczeństwa żeglugi.

Novum jest także zastąpienie w art. 6 i 9 określenia *ship flying the flag* sformułowaniem *having the nationality*, czyli „podnoszenie bandery" zastąpiono „posiadaniem narodowości". *Notabene* w konwencji stosuje się nadal także pojęcie *flag State*, co może powodować wątpliwości. Motywy tej zmiany są dość niejasne. Zarówno bowiem w prawie morskim (art. 9 k.m.), jak i prawie morza (art. 91 konwencji o prawie morza), bandera jest zewnętrznym znakiem określonej przynależności statku. Konwencja z Montego Bay mówi *expressis verbis – Ships have the nationality of the State whose flag they are entitled to fly.* Wszelkie próby rozerwania więzi między banderą a przynależnością mogłyby spowodować poważne reperkusje międzynarodowe. Wydaje się, że chodzi tu o łatwość przerejestrowywania statków i uzyskiwania „dogodnej bandery", co może ułatwić prowadzenie działań terrorystycznych. Jednakże nieuznanie formalnej rejestracji nawet pod dogodną banderą i próba samodzielnego „dochodzenia" narodowości statku, np. przez okręt wojenny lub policyjny, przy zastosowaniu innych kryteriów, np. obywatelstwa załogi lub armatora, osoby zatrudniającej załogę, uprawnionego do podpisywania dokumentów etc., może spowodować poważne zamieszanie na morzach i podważenie podstawowych norm prawa morza. Propozycja powyższa spotkała się z dezaprobatą szeregu państw, jak również Komitetu Prawnego IMO.

Propozycja nowelizacji wprowadza nowy, obszerny art. 8 *bis* o charakterze proceduralnym. Projektodawcy podkreślają w uzasadnieniu tej zmiany,

że brakowało w dotychczasowych normach konwencji SUA wyraźnych dyrektyw odnośnie do postępowania państwa zatrzymującego statek o obcej przynależności. Zwłaszcza w zakresie kontroli, przeszukania, przetrzymania przez osoby uprawnione, zgodnie z prawem wewnętrznym państwa zatrzymującego. Wzorem dla proponowanych rozwiązań są sprawdzone od kilkunastu lat procedury zawarte m.in. w Konwencji Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu handlu substancjami psychotropowymi z 1988 r. Zgodnie z omawianym artykułem państwo zatrzymujące statek obcej bandery, co do którego istnieje podejrzenie, że na jego pokładzie dokonano czynu określonego w art. 3 konwencji SUA lub że był on celem takiego czynu, może m.in. przeszukać statek i poddać kontroli osoby znajdujące się na jego pokładzie. Dalsze postanowienia dotyczą współpracy zainteresowanych państw przy ustalaniu przynależności statku, a także postępowania z ładunkiem i osobami na zatrzymanym statku. W konwencji proponuje się wprowadzić szereg gwarancji związanych z zatrzymaniem statku, ładunku i osób. M.in. jeśli państwo zdecyduje się na podjęcie środków przewidzianych w konwencji, powinno zadbać o humanitarne traktowanie osób na pokładzie statku, zapewnić należyty poziom bezpieczeństwa statkowi i jego ładunkowi, wykazać dbałość o interesy państwa bandery i innych zainteresowanych państw. Rozwiązaniem wzorowanym na wielu innych konwencjach morskich jest pomysł zapewnienia statkowi odpowiedniego odszkodowania, w wypadku bezpodstawnego zatrzymania. Konwencja gwarantuje również uprawnienia jurysdykcyjne państwa nabrzeżnego, wynikające z prawa międzynarodowego. Omawiany przepis zastrzega także, że środki opisane w konwencji SUA mogą być przedsiębrane wyłącznie przez okręty wojenne i samoloty wojskowe lub przez inne statki lub samoloty wyraźnie oznaczone jako upoważnione i wykonujące służbę państwową. Konwencja deklaruje również, że formy działania w niej przewidziane nie naruszają innych uprawnień państw, wynikających z prawa międzynarodowego, np. prawa wizyty. Projektowane rozwiązania zachęcają wyraźnie do współpracy państw w operacjach antyterrorystycznych i do przygotowania w prawie wewnętrznym odpowiednich instrumentów prawnych pozwalających na stosowanie wspomnianych wyżej procedur.

Nowatorski jest zapis art. 11 *bis* projektu, który dotyczy nad wyraz kontrowersyjnego zagadnienia motywacji czynów objętych konwencją SUA. W zasadzie istotą wszelkich regulacji antyterrorystycznych jest uznanie, że czyny terrorystów bez względu na motywy, którymi się oni kierują, są przede wszystkim czynami przestępczymi. Motywy terroryzmu są bardzo różne i mogą wynikać z inspiracji politycznej, a nawet religijnej. W różnych państwach niejednakowo traktuje się przestępców, którzy działają z wyżej wymienionych pobudek. Nieraz terroryści znajdują wręcz akceptację dla swoich działań. Przykładem może być sprawa porwania statku włoskiego *Achille Lauro*. Terroryści palestyńscy nie tylko nie zostali ukarani w Egipcie, ale kraj

ten umożliwił im ucieczkę[22]. Proponowana norma przewiduje, że „żaden z czynów przestępczych określonych w art. 3 nie będzie uznawany dla celów ekstradycji lub pomocy prawnej, jako przestępstwo polityczne lub przestępstwo motywowane politycznie". Ponadto zakazuje się odmowy ekstradycji lub pomocy prawnej z powyższych względów. Naturalnie, norma ta jest raczej deklaracją, albowiem konwencja nie przewiduje żadnych sankcji dla państw, które motywy polityczne będą traktować jako okoliczności zwalniające terrorystów z odpowiedzialności karnej. Szereg państw na forum IMO zwróciło uwagę, że powyższa norma nie zapewnia skutecznej ekstradycji lub pomocy prawnej.

Istotnym uzupełnieniem konwencji SUA będzie art. 12 *bis*, dotyczący postępowania z osobami z innych krajów, wobec których wszczęto w państwie konwencyjnym procedury antyterrorystyczne. Konwencja SUA precyzuje zasady współpracy państwa zatrzymującego i państwa pochodzenia sprawców m.in. odnośnie do pomocy w postępowaniu dowodowym, przekazywaniu sprawców czynów między państwami etc.

4. PROPOZYCJA ZMIANY PROTOKOŁU DO KONWENCJI SUA

W protokole rozszerzającym zakres działania konwencji SUA na platformy wiertnicze znajdujące się na szelfie kontynentalnym, przede wszystkim proponuje się, by do czynów dokonanych na platformach miały zastosowanie omówione nowe normy proceduralne dodane w konwencji SUA. Wprowadza się przepis analogiczny do art. 2 *bis* konwencji SUA.

Podkreślić trzeba, że art. 2 protokołu przewiduje odrębne – w stosunku do konwencji SUA – „przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu morskiemu". Są one podobne do konwencyjnych, ale ich przedmiotem jest nie statek, lecz platforma i nie muszą być one wymierzone przeciwko bezpieczeństwu żeglugi, lecz przeciwko bezpieczeństwu samej platformy. A więc w protokole z 1988 r. znajduje się: zajęcie i przejęcie kontroli przy użyciu siły lub groźby jej użycia, dokonanie aktu gwałtu lub przemocy przeciwko osobie, niszczenie platformy lub jej uszkodzenie, umieszczenie lub spowodowanie umieszczenia na platformie jakichkolwiek środków lub substancji mogących zniszczyć platformę, zranienie lub zabicie osób w związku z dokonaniem któregokolwiek z powyższych czynów. W protokole nie ma czynów w postaci niszczenia morskich urządzeń

[22] Por. W. Stankiewicz, *Traktatowe podstawy zwalczania aktów terrorystycznych przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni 1997, nr 5, s. 190.

nawigacyjnych i przekazywania fałszywych informacji (art. 3. ust. 1e i f konwencji SUA).

Jest natomiast czyn, którego nie było dotychczas w konwencji, polegający na umyślnym spowodowaniu śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała osób na platformie, przez posiadanie, dostarczanie, umieszczanie, wyładowywanie, detonowanie, wyzwalanie, rozsiewanie lub używanie materiału wybuchowego, czynnika biologicznego lub toksycznego, trujących chemikaliów, a także materiału radioaktywnego, mającego zdolność spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała jakiejkolwiek osoby. W projekcie proponuje się dodanie dwóch nowych czynów, będących odpowiednikami art. 3 ust. 1 pkt i i n konwencji SUA. Analogiczne jak w konwencji, poprawki miałyby dotyczyć ust. 2 art. 2 protokołu, który rozszerza pojęcie przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu platformy na różne formy usiłowania, współdziałania i pomocnictwa.

Widać wyraźnie, że zmiany w konwencji i protokole są powiązane i stanowią swoisty pakiet regulacji antyterrorystycznych.

5. WPŁYW WYDARZEŃ 11 WRZEŚNIA NA PRAWO MORSKIE

Gwałtowny wzrost zagrożenia międzynarodowym terroryzmem znajduje odbicie nie tylko w omówionej wyżej propozycji modyfikacji konwencji SUA. Na 76. sesji Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego IMO wszczęto bowiem szeroko zakrojone prace nad uzupełnieniem najważniejszej konwencji międzynarodowej w zakresie bezpieczeństwa morskiego, jaką jest niewątpliwie konwencja londyńska o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS). Proponuje się m.in. dodanie nowego rozdziału XI – 2 w tej konwencji i powiązanie z nim Kodeksu Bezpieczeństwa Statku i Infrastruktury Portowej (*Code for the Security of Ships and Port Facilities - ISPS Code*)[23]. Podkreślić wypada, że w proponowanych uzupełnieniach pojęcie „bezpieczeństwo" rozumie się zdecydowanie inaczej niż w „technicznych" częściach konwencji SOLAS. A więc nie jest to bezpieczeństwo konstrukcji, wyposażenia, eksploatacji statku, czy „bezpieczeństwo" określone w Kodeksie ISM, które rozumieć należy jako zespół przedsięwzięć organizacyjno-prawnych, dotyczących nie tylko statku, lecz i armatora. W Kodeksie ISPS chodzi o zabezpieczenie statku, jego załogi, a nawet urządzeń portowych przed działaniami przestępczymi, w szczególności przed aktami terrorystycznymi. Zabezpieczeniu temu mają

[23] Dokument IMO z 6.08.2002 r. MSC 76 /ISWG/3/1. Bliższe informacje na ten temat znaleźć będzie można w artykule autora *Regulacje antyterrorystyczne w konwencji SOLAS*, zamieszczonym w Pracach Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej, 2003, nr 14 – w przygotowaniu.

służyć różne przedsięwzięcia: techniczne (np. nowa sygnalizacja alarmowa), organizacyjne (np. specjalne służby bezpieczeństwa na lądzie, zwłaszcza w porcie – *port facility security officer*, a także na statku – *ship security officer*), prawne – (np. obowiązkowe plany zabezpieczeń, poziomy bezpieczeństwa, certyfikaty i atestacja systemów zabezpieczeń antyterrorystycznych, nowa dokumentacja statku – *continuous synopsis record*). Problematyce tej trzeba poświęcić odrębne opracowanie, ale motywy działania IMO w przypadkach nowelizacji konwencji SUA i SOLAS są takie same. Można zauważyć, że w legislacji morskiej działa swoisty syndrom „11 września".

6. UWAGI KOŃCOWE

Przyjęta forma określania znamion czynu przestępczego za pomocą licznych odesłań do różnorodnych przepisów międzynarodowych, nie tylko nie ułatwi ratyfikacji nowej wersji konwencji SUA, ale niezwykle skomplikuje określenie typologii tych nowych przestępstw w wewnętrznym ustawodawstwie karnym.

Wydaje się, że nawet kosztem znacznego rozbudowania konwencji lepiej byłoby wyczerpująco, znacznie bardziej syntetycznie opisać każdy z czynów przeciwko bezpieczeństwu morskiemu. Nasuwa się w tym miejscu jeszcze jedna refleksja co do kierunków rozwoju morskiego prawa karnego. Cechą obecnego stanu prawnego jest nad wyraz zróżnicowana, krajowa polityka karna w zakresie omawianych wyżej przestępstw. Analogicznym czynom przeciwko bezpieczeństwu morskiemu w różnych krajach odpowiadają różne zagrożenia sankcjami karnymi, różne procedury dochodzeniowe i sądowe. Stan taki nie wpływa pozytywnie na ograniczenie tak groźnych i z istoty swej umiędzynarodowionych czynów przestępczych, jakimi są wszelkie przejawy terroryzmu morskiego. Czy zatem nie należałoby dokładniej określić w konwencji wysokości sankcji za określone w niej czyny przeciwko bezpieczeństwu morskiemu, przynajmniej w zakresie minimalnego progu zagrożenia?

Innym kontrowersyjnym problemem jest właściwość sądów orzekających w przedmiotowych sprawach. Mając na uwadze z jednej strony terytorialność prawa karnego, z drugiej specyfikę czynów popełnianych na statkach przemieszczających się po obszarach morskich, konwencja z 1988 r. preferuje jurysdykcję państwa bandery statku, na którym lub przeciwko któremu dokonano czynu przestępczego. Z art. 6 ust. 1 b i c wynika jednak, że jurysdykcję posiada również państwo, na którego terytorium popełniono czyn przestępczy oraz państwo, którego obywatel dopuścił się czynu przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej. Konwencja nie zwraca jednak uwagi, co, jak się wydaje, jest sygnalizowane w projekcie jej nowelizacji, na coraz częstszy brak jakiejkolwiek rzeczywistej więzi między statkiem a państwem, którego banderę on podnosi.

Przykładowo właścicielem statku jest firma europejska, lecz statek jest zarejestrowany pod „dogodną banderą", np. Kampuczy lub Kiribati. Porwany jest przez terrorystów, którzy chcą wymusić ustępstwa na rządzie nie kraju bandery, lecz kraju pochodzenia właścicieli statku. Powstaje problem, jaki sens ma poddanie sprawców takiego czynu jurysdykcji państwa bandery.

Wydaje się, że rozwój międzynarodowego sądownictwa karnego (Międzynarodowy Trybunał Karny) i morskiego (Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza) pozwala rozważyć, czy w celu uniknięcia przypadkowości i konkurencyjności krajowych jurysdykcji karnych czyny przeciwko bezpieczeństwu morskiemu nie powinny być w przyszłości poddane międzynarodowemu sądownictwu karnemu.

Trudno kwestionować inicjatywę wprowadzenia istotnych zmian w konwencji SUA. Wydaje się jednak, że jeśli uzna się za celowe stworzenie z wielu konwencji antyterrorystycznych spójnego systemu, to należałoby przede wszystkim położyć nacisk na zagadnienia ogólne, a dopiero później próbować sformułować jednolitą typologię przestępstw o charakterze terrorystycznym.

Na zakończenie należy przedstawić postulat *pro domo sua*. Wydaje się, że celowe byłoby ratyfikowanie protokołu do konwencji SUA. Polska eksploatuje bowiem złoża ropy naftowej na Bałtyku i akty terrorystyczne przeciwko platformom wiertniczym są w naszej praktyce możliwe. Należałoby także przyspieszyć procesy ratyfikacyjne innych umów międzynarodowych związanych ze zwalczaniem terroryzmu.

O ile omówione wyżej zmiany w konwencji SUA zostaną przyjęte[24], Polska powinna jak najszybciej ratyfikować nową wersję tej konwencji i – co szczególnie ważne – bez nadmiernej zwłoki odpowiednio przystosować do tych zmian swoje prawo wewnętrzne.

CHANGES IN THE ROME CONVENTION FOR THE SUPPRESSION OF UNLAWFUL ACTS AGAINST THE SAFETY OF MARITIME NAVIGATION (SUA)

(Summary)

This article deals with the project of Legal Committee of the International Maritime Organization to revise the Convention for the Suppression of

[24] Na ostatniej sesji Komitetu Prawnego IMO szereg państw zgłosiło swoje uwagi do projektu amerykańskiego, co może zapowiadać znaczne przedłużenie prac nad nowelizacją konwencji SUA. Między innymi delegacje francuska i norweska sugerują zmianę nazwy konwencji (*Convention for Suppression of Unlawful Acts agains the Safety of Maritime Navigation and Maritime Security*); zwraca się także uwagę na fakt, że zmiany licznych konwencji powoływanych w projekcie wymagałyby stałej modyfikacji konwencji SUA.

Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (Rome, 1988) – the SUA. The reason for changes in this convention and other maritime conventions is certainly the growth in the danger of terrorist acts at sea. The author calls this the "11 September" syndrome.

The proposed changes, prepared by the US delegation, above all entails a significant widening of the typology of acts against the safety of maritime navigation. The idea of these changes leads to the linking of the new crimes introduced into the SUA Convention with many other anti-terrorist conventions. The author of this essay draws attention to the fact may lead to the attenuation of the maritime specificity of the SUA Convention. The close linking of the SUA Convention with other acts of international law certainly has benefits in terms of systematization, but may hinder the ratification of the new version of the SUA Convention by a range of states.

The article points to the difficulties connected with the adaptation of internal law to the contents of the modified convention. It also discusses the postulate of supplementing Polish law with other international anti-terrorist regulations, including the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf (Rome 1988).