

MATEUSZ ROMOWICZ

WYBRANE PROBLEMY PRAWNE I PRAKTYCZNE ZWIĄZANE Z WDRAŻANIEM KODEKSU ISPS

Z wejściem w życie regulacji kodeksu ISPS wiąże się znaczne nadzieje. Nowy system bezpieczeństwa oparty na kodeksie ISPS ustanowił międzynarodowe ramy dla współpracy w celu wykrycia zagrożeń oraz przedsięwzięcia właściwych środków prewencyjnych w przedmiocie ochrony statków, portów i obiektów portowych przed potencjalnymi atakami terrorystycznymi. Ponadto kodeks ISPS ma zapewnić skuteczny i szybki przepływ zebranych oraz posiadanych informacji o zagrożeniu. W toku wdrażania nowego systemu bezpieczeństwa pojawiło się wiele problemów prawnych i praktycznych, które powodują, że efektywność tego systemu staje się mocno wątpliwa. Postępująca inflacja przepisów w tym zakresie oraz biurokratyzacja całego systemu skutkować będzie wnioskiem, że regulacje kodeksu ISPS są de facto systemem „papierowego bezpieczeństwa”, którego wdrażanie i utrzymywanie jest bardzo kosztowne i niewspółmierne do korzyści wynikających ze stosowania nowych standardów bezpieczeństwa.

1. UWAGI WSTĘPNE

Na kwestie związane z bezpieczeństwem na morzu, w obliczu potencjalnych aktów terroru skierowanych przeciwko statkom, zwrócono szczególną uwagę na forum Międzynarodowej Organizacji Morskiej (*International Maritime Organization* – IMO) po przejęciu w 1983 r. przez palestyńskich terrorystów statku pasażerskiego „Achille Lauro”¹. Dopiero jednak dzień 11.09.2001 r., w którym dokonano serii skutecznych i tragicznych w skutkach zamachów terrorystycznych na terenie Stanów Zjednoczonych, stał się dniem znaczącym dla całej społeczności międzynarodowej. Skutki tych zdarzeń były i są tak daleko idące, że na całym świecie przewartościowano wiele priorytetów politycznych i zmniejszono swobody obywatelskie, co ma uchronić społeczeństwo od kolejnych tragedii związanych z atakami terrorystycznymi.

¹P. Heathcote, *New Measures for Maritime Security Aboard Ships and in Port Facilities*, Fidzi, 2003, s. 1.

Zacząto w bardzo przewrotny sposób argumentować, że chcąc chronić swobody obywatelskie, należy je w dużej mierze ograniczyć, m.in. poprzez inwigilację społeczeństwa i ograniczanie tajemnicy korespondencji. Większość „cywilizowanych krajów” na świecie, pod przewodnictwem Stanów Zjednoczonych, rozpoczęła proces mający na celu podwyższenie standardów bezpieczeństwa w transporcie, związany z podnoszeniem stopnia świadomości społeczności międzynarodowej odnośnie do potencjalnych zagrożeń ze strony terrorystów². Strach przed atakami terrorystycznymi na statki i newralgiczne urządzenia portowe doprowadził do wprowadzenia licznych zmian w prawie, m.in. nowelizację konwencji londyńskiej o bezpieczeństwie życia na morzu z 1974 r. (SOLAS).

Narody Zjednoczone po 11 września, opierając się na rezolucji 1373 z 2001 r., przyjętej przez Radę Bezpieczeństwa (*Security Council*), zmotywowały społeczność międzynarodową do podjęcia zdecydowanych kroków i zdwojenia wysiłków zmierzających do powstrzymania działań terrorystycznych. Jednym z głównych postulatów było wprowadzenie wszystkich niezbędnych regulacji antyterrorystycznych, które uszczelnilyby system ochrony przed potencjalnymi atakami terrorystycznymi.

Równoległe Sekretarz Generalny Międzynarodowej Organizacji Morskiej zainicjował rewizję konwencji morskich wraz z innymi instrumentami prawnymi, które miały w ówczesnym czasie wpływ na powstrzymywanie i zapobieganie wszelkim działaniom bezprawnym, związanym z bezpieczeństwem i ochroną żeglugi oraz operacji portowych. Inicjatywa ta była w pełni uzasadniona, gdyż potencjalne ataki terrorystyczne, których celem stałyby się statek lub port, mogły skutkować znacznymi stratami ludzkimi, zanieczyszczeniem środowiska, jak również poważnymi konsekwencjami handlowymi, które niekiedy mogłyby nawet spowodować zachwianie równowagi gospodarczej niektórych krajów, lub – przy dużym nasileniu ataków – zagrożenie globalnej ekonomii (90% transportu światowego odbywa się za pośrednictwem statków handlowych)³. W kwestii bezpieczeństwa handlu morskiego bardzo trafnie wypowiedano się przed wprowadzeniem kodeksu ISPS, wskazując, że handel morski i jego dynamika są zagrożone bezprawnymi działaniami wobec statków, m.in. aktami terroru, piractwem⁴.

W związku z powyższym utworzono bardzo obszerny i skomplikowany system normatywny ochrony żeglugi morskiej i infrastruktury portowej przed zagrożeniami terrorystycznymi oraz innymi czynami bezprawnymi. Wspomniany system powstał i dalej kształtuje się na podstawie norm prawa międzynarodowego, które oddziałują na regulacje wewnętrzne państw

²M. H. Koziński, *Syndrom „11 września” a prawo morskie*, Gdynia 2003.

³P. Soszyński, *Ochrona Bezpieczeństwa Morskiego – Maritime Security*, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia (niepubl.).

⁴P. Boisson, *Safety at Sea, Policies, Regulations and International Law*, Paris 1999, s. 31–32.

sygnatariuszy konwencji⁵. Ponadto Unia Europejska wprowadziła liczne regulacje mające zabezpieczyć statki i porty europejskie, które funkcjonują równoległe do regulacji prawa międzynarodowego.

Należy rozważyć, na ile stworzony na obecnym etapie system jest faktycznie skuteczny i czy nie mamy przypadkiem do czynienia z bardzo kosztownym biurokratyzowanym „papierowym systemem bezpieczeństwa”, który *de facto* nie chroni skutecznie obiektów i podmiotów będących przedmiotem ochrony.

2. TERRORYZM JAKO ŹRÓDŁO ZAGROŻENIA

Terroryzm jest definiowany bardzo różnie. W art. 22 sekcji 2656 f Kodeksu Stanów Zjednoczonych określa się terroryzm jako: „zaplanowaną, umotywowaną politycznie przemoc wobec celów nieuczestniczących w walce, stosowaną przez subnarodowe grupy lub tajnych agentów, zwykle mającą na celu oddziaływanie na audytorium”.

Z kolei definicja terroryzmu preferowana przez Federalne Biuro Śledcze to terroryzm rozumiany jako: „Bezprawne użycie siły lub przemocy wobec osób lub mienia, aby zastraszyć lub wywrzeć przymus na rząd, ludność cywilną albo części wyżej wymienionych, co zmierza do promocji celów politycznych lub społecznych”⁶.

Terroryzm to również „forma przemocy politycznej, polegającej na stosowaniu morderstw lub niszczeniu (albo groźeniu zastosowania takich środków) w celu wywołania szoku i ekstremalnego zastraszania jednostek, grup, społeczeństw lub rządów, czego efektem mają być wymuszenia pożądanых ustępstw politycznych, sprowokowanie nieprzemyślnych działań lub/i zademonstrowanie/nagłośnienie własnych przekonań politycznych”⁷.

Obecnie w terroryzmie dominuje kilka zasadniczych tendencji, które w ostatnich latach w coraz większym stopniu się zazębiają, co z kolei prowadzi do bardzo niebezpiecznych konsekwencji⁸. Ponowne pojawienie się na początku lat 80. terroryzmu o podłożu religijnym i terroryzmu sponsorowanego przez państwo zapoczątkowało zdecydowane przemiany charakteru, motywacji i możliwości terrorystów. Zmiany te zachodzą w dalszym ciągu. Kontynuacją tych przemian jest pojawienie się pod koniec lat 80. profesjonalnej subkultury terrorystycznej „najemników” i rozkwit w latach 90. tzw. amatorskiego

⁵ M.H. Koziński, *Nowa inspekcja morska w zakresie ochrony żeglugi i obiektów portowych*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni, 2005, nr 17, s. 50.

⁶ B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 1999, s. 36.

⁷ B. Bołechów, *Terroryzm w świecie podbiegunowym*, Toruń 2002, s. 35.

⁸ B. Hoffman, *op. cit.*, s. 176.

terroryzmu, który charakteryzuje się przede wszystkim brakiem powiązania z istniejącymi grupami terrorystycznymi. Terroryzm stał się więc fenomenem znacznie bardziej rozpowszechnionym i bezkształtnym, a tym samym znacznie bardziej niebezpiecznym, niż miało to miejsce w latach wcześniejszych.

W latach 90. XX wieku terroryści przestali liczyć na dofinansowanie państwowe i samodzielnie zaczęli budować własne zaplecze gospodarcze oparte na przestępczości zorganizowanej (w tym na handlu bronią i narkotykami). Grupy dotychczas *stricte* kryminalne zaczęły zawierać sojusze strategiczne z organizacjami terrorystycznymi lub ruchami narodowo-wyzwoleńczymi w celu osiągnięcia swoich celów, co doprowadziło do jeszcze większych komplikacji w sferze określania źródeł terroryzmu światowego⁹.

Bardzo dużym problemem w walce z terroryzmem jest również brak modelowego profilu terrorysty, gdyż, jak wskazują specjaliści, jest on inny dla każdego terrorysty. Powodem takiego stanu rzeczy jest to, że profil psychologiczny terrorysty jest warunkowany wieloma czynnikami i sytuacjami, które rodzą bardzo różnorodne postawy oraz zachowania. Jedno jest pewne: w obecnych czasach każdy terrorysta, chcąc osiągnąć zamierzony cel, m.in. wywołać strach, nie cofnie się przed niczym – stąd też próby zabezpieczenia społeczności międzynarodowej przed groźbą ataków terrorystycznych, których celem może być każdy obiekt, w tym pływający albo latający.

3. ŹRÓDŁA NORMATYWNE OCHRONY ŻEGLUGI MORSKIEJ I INFRASTRUKTURY PORTOWEJ

Problem działań zagrażających bezpieczeństwu morskemu został podniesiony w latach 80. XX wieku na forum IMO. W 1983 r. wprowadzono rezolucję A.545 (13) dotyczącą aktów piractwa i zbrojnego rozboju przeciwko statkom. W 1985 r. IMO uchwaliła kolejną rezolucję A.584 (14), która wyraźnie określiła potrzebę zapobiegania zagrożeniom dotyczącym bezpieczeństwa statku i ochrony ich pasażerów oraz załogi. Z kolei w 1986 r. wprowadzono dwa akty do ustawodawstwa morskiego, które traktowały o kwestiach bezpieczeństwa. Są to:

- 1) Okólnik MSC/Circ.443 – w którym zdecydowanie podkreślono potrzebę ustanowienia planu ochrony (*security plan*) oraz wyznaczenia oficera ochrony (*security officer*) mającego działać w porcie i na poszczególnych statkach;

⁹R. Warszawski, *Pokażcie mi brzuch terrorystki*, Gdańsk 2001, s. 10.

2) Konwencja rzymska o przeciwdziałaniu bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi (SUA) z 1988 r.¹⁰, której celem jest skierowanie odpowiednich środków przeciwko osobom, które dopuszczają się będą bezprawnych aktów wobec statku¹¹. Należy zauważyć, że niedługo zostaną wprowadzone szerokie zmiany do konwencji SUA, które zmienią radykalnie jej treść i charakter.

Na 22. sesji IMO z listopada 2001 r., na prośbę Sekretarza Generalnego, uchwalono rezolucję A.924 (22), której celem było zrewidowanie procedur i środków mających zapobiegać aktom terroryzmu mogącym zagrażać pasażerom i załogom, jak również bezpieczeństwu całego statku.

W dniach 9–13 grudnia 2002 r. odbyła się w Londynie konferencja IMO, na której przedstawiono wyniki pracy Komitetu Bezpieczeństwa na Morzu (MSC). Wspomniana konferencja wniosła znamienne rozróżnienie pojęciowe dotyczące określeń *security* (ochrona) oraz *safety* (bezpieczeństwo), które było jasnym sygnałem kierunku dalszych prac IMO zmierzających do położenia nacisku na względy ochrony statków i portów. Na tej konferencji weszły w życie nowe przepisy, które miały na celu podwyższenie standardów bezpieczeństwa na morzu i w portach. Znowelizowano rozdziały V i XI do konwencji SOLAS 1974 oraz w drodze aneksu wprowadzono *International Ship and Port Facility Security Code* (ISPS – Międzynarodowy Kodeks Ochrony Statku i Obiektu Portowego)¹².

Nadrzędnym zadaniem poprawek wniesionych do konwencji SOLAS 1974 jest stworzenie norm prawnych i wytycznych mających na celu zbudowanie zintegrowanego systemu działań minimalizujących ryzyko wykorzystania statków morskich, obiektów portowych i portów jako celów ataków terrorystycznych i innych działań o charakterze kryminogennym oraz zagrażającym bezpieczeństwu statku lub obiektów portowych.

Do priorytetów kodeksu ISPS należą:

- ustanowienie międzynarodowych ram dla współpracy w celu wykrycia zagrożeń oraz przedsięwzięcie prewencyjnych środków,
- zapewnienie skutecznego i szybkiego przepływu zebranych oraz posiadanych informacji¹³.

Chcąc położyć fundament pod wzajemną skuteczną współpracę administracji określonego państwa, statku lub portu w celu eliminacji zagrożenia oraz ryzyka atakiem terrorystycznym, stworzono nowe instrumenty i stanowiska, takie jak: Plan Ochrony, Deklaracja Bezpieczeństwa i Oficer ds. Ochrony.

¹⁰ Dz.U. 1994 r., Nr 129, poz. 635; zob. M. H. Kozłowski, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2003, s. 133 i nast.

¹¹ D. Duda, D. Szulc, *Międzynarodowy Kodeks ochrony statków i obiektów portowych (Kodeks ISPS). Nowe standardy bezpieczeństwa na morzu i w portach*, Czas Morza, 2004, nr 1 (20).

¹² <http://www.imo.org/home.asp>

¹³ D. Duda, D. Szulc, *op. cit.*

Mając na uwadze idee, jakie przyświecały wprowadzeniu przedmiotowych zmian do konwencji SOLAS, Państwa Członkowskie IMO podjęły decyzję, że niezależnie od trybu krajowej implementacji poprawek do systemów prawnych państw członkowskich zmiany do konwencji będą obowiązywać z dniem 1.07. 2004 r.

W Polsce, chcąc wywiązać się ze zobowiązań międzynarodowych, powołano w związku ze zmianami w ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej z 1991 r.¹⁴ nową jednostkę organizacyjną w strukturze administracji morskiej o nazwie Biuro Spraw Obronnych Żegluga. Do kompetencji wspomnianego Biura należy m.in. zapobieganie aktom terroru i likwidacja zaistniałych zdarzeń. Ponadto zarządzeniem nr 2 Ministra Infrastruktury z dnia 9.01. 2004 r. powołano Zespół do Spraw Ochrony Portów i Żegluga, który opracował „Wytyczne dotyczące wdrożenia poprawek do konwencji SOLAS 74 w tym Międzynarodowego Kodeksu ochrony statku i obiektu portowego (*ISPS Code*)”, które zostały opublikowane przez Ministerstwo Infrastruktury¹⁵. W tych wytycznych pogrupowano określone działania, które należy podjąć w celu adaptacji regulacji wynikających z Poprawek do konwencji SOLAS 74. Co więcej, przyjęto określony harmonogram działań wraz z katalogiem aktów prawnych, które należy uchwalić, aby osiągnąć zamierzony cel. Ustawa polska wyrażająca zgodę na ratyfikację Poprawek do konwencji SOLAS została opublikowana 4.08.2004 r.¹⁶.

Należy również wspomnieć o rozporządzeniu (WE) Nr 725/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31.03.2004 r. w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych, którego głównym celem (art.1) jest wprowadzenie i wykonanie środków wspólnotowych dla podniesienia ochrony statków używanych w handlu międzynarodowym oraz krajowej żegludzie morskiej, a także stowarzyszonych obiektów portowych w świetle zagrożeń zamierzonymi atakami bezprawnymi. Rozporządzenie ma również na celu zapewnienie podstaw do zharmonizowanej interpretacji i zastosowania oraz wspólnotowego monitorowania specjalnych środków dla podniesienia ochrony przyjętych przez Konferencję IMO dnia 12.12.2002 r., które zmieniły konwencję SOLAS i ustanowiły kodeks ISPS. Przepisy rozporządzenia, które stosuje się od dnia 1.07.2004 r. (art. 15), obowiązują w państwach członkowskich bez potrzeby włączania ich do istniejących już tam aktów prawnych. Rozporządzenie jako akt stanowiony przez organy unijne ma charakter generalny, który jest bezpośrednio i w całości transponowany do systemu prawnego każdego państwa członkowskiego. W związku z powyższym nie wymaga żadnych dodatkowych zabiegów ustawodawczych, które implementowałyby te

¹⁴ Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502 ze zm.

¹⁵ Ministerstwo Infrastruktury, Departament Transportu Morskiego oraz Departament Administracji Morskiej i Śródlądowej, *Wytyczne dotyczące wdrożenia poprawek do Konwencji SOLAS 74 w tym międzynarodowego kodeksu ochrony statku i obiektu portowego (ISPS Code)*, Warszawa, 13.05.2004 r.

¹⁶ Dz.U. Nr 172, poz. 1801.

regulacje na gruncie prawa wewnętrznego państw członkowskich¹⁷. Rozporządzenie to jest *de facto* aktem prawnym wprowadzającym (inkorporującym) do prawa unijnego kodeks ISPS, który stanowi integralną część powyższego aktu prawnego.

Należałoby się zastanowić nad zasadnością takiego zabiegu legislacyjnego w zakresie bezpieczeństwa morskiego, skoro państwa członkowskie od dawna są stronami konwencji SOLAS. Logiczne wydaje się założenie, że tą drogą chciano osiągnąć możliwość zastosowania podwójnej sankcji za nieprzestrzeganie określonych reguł bezpieczeństwa przewidzianych przedmiotowymi aktami prawnymi. Niepokojący, z punktu widzenia egzekwowania pewnych wymogów kodeksu ISPS, jest fakt, że niektóre postanowienia konwencji SOLAS wiążą kraje członkowskie jedynie w systemie prawa międzynarodowego lub są traktowane jako ogólna wytyczna prawa unijnego, co jest spowodowane tym, że rozporządzenie nr 725/2004 nie obejmuje całości systemu normatywnego SOLAS¹⁸. Ponadto należy zwrócić uwagę na pewne zmiany wprowadzone w rozporządzeniu nr 725/2004, które stają się aktem konkurencyjnym z punktu widzenia kolejności wprowadzenia przepisów prawa międzynarodowego czy unijnego. Okoliczność ta rodzi dualizm w sferze normatywnych regulacji mających zagwarantować należyte i sprawne wykonywanie standardów ustanowionych w kodeksie ISPS, co może doprowadzić do pewnych komplikacji w stosowaniu wspomnianego rozporządzenia w ewentualnej kolizji z kodeksem ISPS. Co więcej, powyższy stan rzeczy powoduje następny problem praktyczny związany z kolejnością stosowania norm prawnych, gdyż w razie rozbieżności, o których była mowa wyżej, dojdzie do kolizji pomiędzy przepisami prawa międzynarodowego i unijnego w kwestii obowiązków spoczywających na danym państwie w zakresie węzła obligacyjnego, który wiąże państwo–stronę konwencji SOLAS, i zarazem obowiązku wynikającego z rozporządzenia w związku z członkostwem Państwa w UE. Ponadto w wypadku wprowadzenia zmian do konwencji SOLAS w zakresie regulacji kodeksu ISPS jest mało prawdopodobne równoległe wprowadzenie zmian do omawianego rozporządzenia, gdyż zmiana aktu unijnego przebiega na podstawie odmiennej procedury niż ma to miejsce w przypadku konwencji międzynarodowej. Powyższa okoliczność stwarza ryzyko funkcjonowania na terenie Unii Europejskiej starych (na podstawie rozporządzenia) i nowych (zmieniona konwencja SOLAS) norm prawnych w sferze bezpieczeństwa morskiego, które będą wiązać państwa członkowskie. Taki stan rzeczy może doprowadzić do chaosu i zdezorganizowania kosztownego systemu bezpieczeństwa.

Należy ponadto wskazać, że w wielu rejonach geograficznych, np. Azji lub USA, wprowadza się obostrzone regulacje kodeksu ISPS o charakterze regionalnym, które stwarzają dodatkowe wymogi bezpieczeństwa dla statków,

¹⁷J. Steiner, L. Woods, *EC Law*, London 2000, s. 46.

¹⁸M.H. Koziński, *op. cit.*, s. 51.

pomimo że zgodnie ze standardami kodeksu ISPS statki te spełniają wszelkie wymogi przewidziane prawem międzynarodowym.

4. IMPLEMENTACJA KODEKSU ISPS – ASPEKT PRAKTYCZNY

Polska jest w czołówce krajów UE w kwestii implementacji kodeksu ISPS, ale wiele krajów zachodnioeuropejskich i skandynawskich ma znaczne opóźnienia w tym względzie¹⁹. Sprawę komplikuje okoliczność, że w wielu krajach, np. w Szwecji, ograniczenie możliwości dostępu do portu dla obywateli na podstawie wymogów kodeksu ISPS jest postrzegane jako ograniczenie praw obywatelskich i wiąże się z licznymi protestami. Porty w krajach skandynawskich są traktowane jako tereny ogólnie dostępne dla ludności i – co się z tym wiąże – nawet nieogrodzone. Powyższe okoliczności skutkują znacznym spowolnieniem procesu implementacji nowych standardów bezpieczeństwa, gdyż tego rodzaju postawa niektórych państw stwarza bardzo poważną lukę w systemie bezpieczeństwa. Ten fakt był wielokrotnie podnoszony na szkoleniach przez oficerów ochrony obiektu portowego (*port facility security officer*), oficerów ochrony armatora (*company security officer*) oraz oficerów ochrony statku (*ship security officer*) jako znaczne „rozszczelnienie” systemu bezpieczeństwa stworzonego na podstawie kodeksu ISPS. Główne postulaty w tym względzie były wnoszone m.in. przez oficerów ochrony statku pracujących na statkach pasażerskich pływających pomiędzy portami skandynawskimi a Polską. Na obecnym etapie implementacji kodeksu ISPS dochodzi do sytuacji, w której często drogie i rozbudowane systemy bezpieczeństwa w portach i na statkach są w znacznej mierze „osłabione” liberalnym podejściem niektórych państw (np. Norwegia, Szwecja, Indonezja) w przedmiocie zabezpieczenia obiektów portowych.

Obecnie regulacje kodeksu ISPS nie przewidują poważniejszych sankcji prawnych, co w wielu wypadkach skutkuje opóźnieniami w procesie adaptacji standardów bezpieczeństwa w poszczególnych krajach będących sygnatariuszami kodeksu ISPS. W związku z faktem, że rozporządzenie nr 725/2004 ustanawia procedury monitorowania na poziomie każdego państwa członkowskiego oraz procedury inspekcji poszczególnych obiektów portowych i właściwych przedsiębiorstw, które mają w bezwzględny sposób egzekwować wymogi kodeksu ISPS, należy się spodziewać intensyfikacji prac członków UE nad wdrożeniem kodeksu ISPS. Stanu rzeczy nie poprawia traktowanie nowych

¹⁹ P. B. Stareńczak, *Kodeks ISPS – Bezpieczeństwo bez utrudnień w pracy portu*, Namiary na Morze i Handel, 2004, nr 14–15, s. 635.

standardów bezpieczeństwa przez wiele podmiotów i państw jako „chorego wymysłu Stanów Zjednoczonych”. Ponadto w wielu sytuacjach brak implementacji kodeksu ISPS w przedmiocie ochrony obiektów portowych tłumaczy się faktem, że statki zawijające do portów nie handlują bezpośrednio ze Stanami Zjednoczonymi. Przykładowo Indonezja ogłosiła, że tylko pięć spośród jej stu czterdziestu jeden portów będzie stosowało się do wymogów kodeksu ISPS i podda się certyfikacji do 1.07.2004 r.²⁰

Tego rodzaju argumentacja jest błędna, gdyż obecnie terroryzm ma wymiar międzynarodowy i tak naprawdę żadne państwo nie może zakładać, że jest poza zasięgiem organizacji terrorystycznych, ponieważ celem terrorystów jest wzbudzenie strachu, a środkami do jego osiągnięcia mogą być również ataki na miejsca, które są atrakcją turystyczną (zamachy na Wyspie Bali i w Egipcie w 2005 r.). Obecnie nie sposób określić, co spowoduje, że dane państwo lub obiekt stanie się celem ataku terrorystów.

Z kolei Malezja doprowadziła do wdrożenia kodeksu ISPS w 86% portów, co było warunkowane przede wszystkim ryzykiem zerwania relacji handlowych z krajami, które już wdrożyły kodeks ISPS²¹. Fakt ograniczenia transportu morskiego w związku z brakiem wdrożenia nowych standardów w zakresie bezpieczeństwa morskiego mógł okazać się znacznie bardziej kosztowny dla Malezji niż stworzenie nowego systemu bezpieczeństwa. Z takiego założenia wyszła większość krajów na świecie, wdrażając kodeks ISPS w bardziej lub mniej obostrzonej formie.

5. INSPEKCJA KOMISJI EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE OCHRONY ŻEGLUGI I OBIEKTÓW PORTOWYCH

Na podstawie rozporządzenia nr 884/2005 organizacja inspekcji pod nadzorem Komisji Europejskiej jest niezbędna do weryfikowania skuteczności krajowych systemów jakości oraz środków, procedur i struktur ochrony żegluga i portów.

Wprowadzenie takiej inspekcji może stać się bardzo skutecznym środkiem mającym na celu realizację założeń przewidzianych przez kodeks ISPS i rozporządzenie nr 725/2004. Z drugiej jednak strony może się okazać, że jest to bardzo drogi we wdrożeniu i utrzymaniu system, który nie będzie wcale aż tak efektywny, jak zakładają jego twórcy.

²⁰ www.ums.gov.pl

²¹ M. H. H. Abdullahi in., *Cost of implementing the ISPS Code in Malaysia*, grudzień 2004, s. 6, www.mima.gov.ny

Inspekcja Komisji Europejskiej, o której traktuje wyżej wymienione rozporządzenie, to „badanie przez inspektorów Komisji systemów, procedur i struktur krajowego systemu ochrony żeglugi i portów Państw Członkowskich w celu określenia ich zgodności z wymaganiami rozporządzenia nr 725/2004”. Ustanawia się procedury mające na celu monitorowanie realizacji rozporządzenia nr 725/2004 na poziomie każdego państwa członkowskiego oraz inspekcji poszczególnych obiektów portowych i właściwych przedsiębiorstw²². Organizacją, która została obowiązana do zapewnienia pomocy technicznej w przedmiocie realizacji zadań inspekcyjnych oraz udostępnienia ekspertów technicznych mających stanowić znaczący głos w inspekcjach Komisji, jest Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA).

Zgodnie z regulacją rozporządzenia nr 884/2005 państwa członkowskie mają obowiązek współpracy w realizowaniu jej inspekcyjnych zadań obejmujący przygotowanie, kontrolę i sprawozdawczość. Co więcej, państwa UE są obowiązane do udostępnienia Komisji inspektorów krajowych, którzy muszą prezentować określony poziom wiedzy w przedmiocie, m.in. zagadnień związanych z ochroną żeglugi i portów. W związku z szeroko zakreślonymi w art. 7 omawianego rozporządzenia kwalifikacjami, jakimi muszą legitymować się inspektorzy Komisji, pojawia się problem wykształcenia i odpowiedniego przeszkolenia wystarczająco dużej do skutecznego przeprowadzania inspekcji grupy inspektorów. Bardzo ważnym aspektem tego zagadnienia będzie wprowadzenie nowatorskich i bardzo pragmatycznych szkoleń dla inspektorów, których program powinien być skonstruowany na podstawie doświadczeń innych inspekcji i inspektorów z EMSA. Pojawia się w tym miejscu ryzyko zbyt teoretycznego szkolenia przyszłych inspektorów, co może skutkować ich wątpliwą wiedzą w zakresie efektywnego zabezpieczenia obiektów portowych i statków przed potencjalnymi atakami terrorystycznymi.

W aspekcie efektywności inspekcji przeprowadzanych przez Komisję znacząca jest możliwość wywierania skutecznych nacisków na państwo, którego statki lub obiekty portowe są przedmiotem inspekcji. Komisja przedstawia sprawozdanie z inspekcji w terminie sześciu tygodni po jej zakończeniu, do którego państwo ma obowiązek ustosunkować się na piśmie w ciągu trzech miesięcy od daty wysłania sprawozdania wraz ze wskazaniem planu mającego na celu usunięcie ujawnionych nieprawidłowości i określić nieprzekraczalne terminy realizacji tych zadań²³. W sytuacji niewywiązania się przez państwo ze swych zobowiązań w zakresie ochrony żeglugi i portów Komisja może wszcząć postępowanie w sprawie naruszenia prawa unijnego wobec danego państwa członkowskiego. Ponadto Komisja po ustaleniu znacznych naruszeń przez dane państwo (tzw. „istotna niezgodność”) dotyczących prowadzonej inspekcji może poinformować inne państwa członkowskie o tym

²² M.H. Koziński, *op. cit.*, s. 59.

²³ *Ibidem*, s. 60 i 61.

fakcie, co może doprowadzić do obniżenia rentowności przedsiębiorstw lub portów w związku z ostracyzmem na terenie UE w stosunku do danego podmiotu lub tegoż państwa. Ekonomiczne skutki tego rodzaju informacji są bardzo trudne do oceny, należy jednak podkreślić, że mogą rodzić liczne komplikacje i koszty dla przedsiębiorstw eksploatujących statki w transporcie międzynarodowym.

Należy ponadto zauważyć, że wprowadzenie inspekcji Komisji Europejskiej jest dość sztucznym rozbudowaniem struktur mających na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa morskiego, gdyż, jak wiadomo, w tym właśnie celu została powołana EMSA²⁴, która teraz staje się agencją mającą współpracować z inspekcją Komisji. Powyższy stan rzeczy będzie skutkować zbiurokratyzowaniem i zuniformizowaniem procedur inspekcyjnych, co może tylko doprowadzić do skostnienia nowego tworu, którym ma być nowa inspekcja. Ponadto, należy wskazać, że koszty związane z przeszkoleniem i utrzymaniem szerokiej grupy inspektorów oraz przeprowadzaniem inspekcji będą bardzo wysokie.

Pojawia się kolejna wątpliwość: na ile skuteczne okażą się inspekcje w wypadku, gdy państwa nie będą podporządkowywać się wskazaniom zawartym w sprawozdaniach poinspekcyjnych. Należy również rozważyć sytuację, w której państwa członkowskie ze względu na inflację przepisów w sprawach bezpieczeństwa morskiego uznają, iż jest to „zbędny wymysł”, który nijak ma się do rzeczywistości, i inspekcje będą przeprowadzane z pewną zamierzoną niedbałością, która oczywiście nie znajdzie odzwierciedlenia w dokumentach. Taki stan rzeczy może skutkować sytuacją, w której bezpieczeństwo obiektów portowych i statków będzie tylko „papierowym bezpieczeństwem”, czyli takim, które nie będzie faktycznie gwarantowało bezpieczeństwa przedmiotowi ochrony przed potencjalnymi atakami terrorystycznymi.

Może się okazać wątpliwe, w jaki sposób się uda, przy tak rozbudowanych strukturach, zachować tajność informacji, dotyczących poszczególnych państw członkowskich w przedmiocie nieścisłości, które zostały wykryte w trakcie inspekcji, co z punktu widzenia bezpieczeństwa morskiego może mieć najważniejsze znaczenie. Należy pamiętać, że będzie trzeba stworzyć bardzo hermetyczne systemy wymiany informacji, a co za tym idzie – kosztowne, do których w żadnej mierze nie będą miały dostępu osoby niepowołane, mogące wykorzystać te informacje do celów terrorystycznych.

Idąc dalej, należałoby powołać oddzielną komórkę weryfikującą pracowników (inspektorów) inspekcji, tak aby nie dopuścić do inwigilacji ich szeregów przez grupy terrorystyczne.

²⁴ Por. M.H. Koziński, *Utworzenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA)*, Prawo Morskie, 2003, t. XIX, s. 109–112.

Jak z powyższego wynika, bez wątplenia dojdzie do rozbudowania i tak już wielopłaszczyznowej i zbiurokratyzowanej siatki bezpieczeństwa, w której wszyscy będą pilnować siebie nawzajem. Powyżej przedstawiony kierunek z punktu widzenia celów przyświecających pomysłodawcom wprowadzenia kodeksu ISPS będzie znacznie różnił się z ich założeniami.

6. WDROŻENIE KODEKSU ISPS – POSTULATY I KRYTYCZNA OCENA

Trzeba rozważyć uchwalenie właściwych aktów prawa międzynarodowego, które skutkowałyby możliwością zastosowania przymusu w wypadku, gdy państwo–strona konwencji SOLAS 74 nie spełniałoby wymogów kodeksu ISPS. Ze względu na wagę kwestii, które są regulowane omawianymi przepisami, trzeba uznać, że mamy do czynienia z formą specyficzną, w której należałoby zastosować przymus. Należy wskazać, że społeczność międzynarodowa nie posiada władzy, która ustanawiałaby normy i zapewniała ich stosowanie za pomocą specjalnego aparatu. Normy są tworzone i wykonywane przez państwa i to do nich należy stosowanie przymusu²⁵. Przymus może być stosowany przez państwa z ich własnej inicjatywy w charakterze odwetowego działania za naruszenie prawa, czyli indywidualnie lub kolektywnie, na podstawie decyzji organu międzynarodowego²⁶.

Należałoby wprowadzić sankcje zorganizowane do konwencji SOLAS 74, które miałyby charakter sankcji organizacyjnych oraz sankcji korygujących. Pierwsze ze wspomnianych sankcji odnosić by się miały do uczestnictwa państwa w dalszym działaniu IMO, co, jak wykazuje praktyka, jest bardzo słabą sankcją. Przykładowo ONZ nie wykluczyła jeszcze żadnego ze swych członków, pomimo iż wielu z nich łamało ewidentnie prawa wynikające z karty NZ. Bardziej skuteczne w tym wypadku byłyby sankcje korygujące, które nakładałyby wysokie kary pieniężne na państwo naruszające wymogi kodeksu ISPS oraz zmuszałyby do likwidacji skutków naruszenia postanowień konwencji SOLAS 74. Ponadto bardzo bolesną sankcją dla armatorów staje się niewpuszczanie do portów statków, które nie spełniają wymogów kodeksu ISPS, co, trzeba przyznać, jest bardzo skutecznym i motywującym sposobem na błyskawiczne wprowadzanie kodeksu ISPS przez przedsiębiorstwa zarządzające statkami, eksploatowanymi w transporcie międzynarodowym. Należy również pamiętać, że wyżej omówione sankcje będą wymagały regulacji

²⁵ Por. W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne – zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 508–525.

²⁶ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2002, s. 104.

wewnętrznych w każdym z krajów UE, co skutkować będzie dalszymi komplikacjami i upływem czasu.

Kolejnym postulatem byłoby stworzenie centralnego organu nadzorczego działającego pod auspicjami IMO, którego głównym zadaniem byłoby sprawdzanie poziomu implementacji kodeksu ISPS oraz jakości procesów certyfikacji obiektów portowych i statków w poszczególnych krajach. Zgodnie z punktami 4.14 i 4.22 części B kodeksu ISPS Umawiające się Rządy powinny rozważyć ustanowienie centralnego lub regionalnych punktów kontaktu lub też innych środków podawania aktualnej informacji na temat lokalizacji i poziomu ochrony obiektów portowych. Wspomniane organy powinny przekazywać bezpośrednio informacje do centralnego organu nadzorczego IMO, a te powinny być przez ten organ nadzorowane. Z kolei scentralizowanie zbieranie i oceny informacji może skutkować spowolnieniem przepływu samej informacji, jak również dokumentów z nią związanych. Elementem motywującym mogłoby być także stworzenie „czarnej listy kodeksu ISPS”, która zawierałaby statki i obiekty portowe niespełniające wymogów, co siłą rzeczy mogłoby prowadzić do bojkotu portów oraz jednostek znajdujących się na wspomnianej liście (co w praktyce w wielu przypadkach ma już miejsce).

Należy zauważyć, że zgodnie z zapowiedziami zarządu największego światowego ubezpieczyciela portów i terminali TT Club (*Through Transport Club*) porty i terminale, które nie zdołają wprowadzić obowiązkowego kodeksu ISPS, nie będą objęte ochroną ubezpieczeniową, co wiąże się z bezpośrednią odpowiedzialnością portów w razie ataku terrorystycznego lub innego czynu bezprawnego. Ta okoliczność może skutecznie motywować opieszalych sygnatariuszy kodeksu ISPS, gdyż TT Club, a także zapewne inne firmy ubezpieczeniowe, odmówiłyby ubezpieczenia lub zawiesiły ubezpieczenie w sytuacji, gdy określony port lub statek znalazłyby się na „czarnej liście kodeksu ISPS”²⁷. Ponadto wyżej wspomniana organizacja, która spełniałaby rolę centralnego organu nadzorczego, mogłaby wydawać wiążące raporty o stopniu bezpieczeństwa obiektów portowych i statków, co w sytuacji pozytywnej oceny mogłoby stanowić główną podstawę do objęcia ochroną ubezpieczeniową. Natomiast negatywny raport uniemożliwiłaby praktycznie ubezpieczenie obiektów portowych i statków.

Trudno na podstawie powyższych rozważań nie podnieść jeszcze jednej bardzo ważnej kwestii, która może zupełnie zniweczyć założenia kodeksu ISPS. Chodzi o wspomnianą już nadmierną biurokratyzację całego systemu. Żyjemy w erze informatyzacji, która stała się jednym z najbardziej ważkich elementów biznesu międzynarodowego. Informacja z punktu widzenia bezpieczeństwa ma znaczenie fundamentalne, stąd też należy opracować tak sprawny i czytelny system, który nie spowoduje zablokowania przepływu informacji na żadnym etapie jej przekazywania lub analizy. Ponadto w momencie pojawienia się

²⁷ www.ums.gov.pl

samej informacji o potencjalnym zagrożeniu lub lukach w systemie powstaje kwestia interpretacji i analizy otrzymanych danych oraz jak najszybszej realizacji przyjętych założeń. Chęć stworzenia szybkiego, poufnego i efektywnego systemu na skalę międzynarodową wiązać się będzie z ogromnymi kosztami (m.in. wykwalifikowani pracownicy, drogie i bezpieczne systemy komputerowe etc.), które ponieść będą musiały najprawdopodobniej podmioty biorące udział w transporcie międzynarodowym lub podatnicy państw będących stroną kodeksu ISPS.

Głównym założeniem kodeksu ISPS jest analiza ryzyka (ocena ochrony) odnoszona do wielu elementów związanych z przedmiotem ochrony. Miernikiem ryzyka zagrożenia aktem terroru morskiego jest połączenie trzech czynników: stanu krytycznego, groźby i braku zabezpieczenia przed zagrożeniem²⁸. Podczas oszacowania ryzyka potencjalnego ataku terrorystycznego lub innego nielegalnego działania w stosunku do statku, infrastruktury portowej lub nawodnej konstrukcji należy uwzględnić:

- potencjalne zagrożenia – zdolność i zdecydowanie przeciwnika do popełnienia przestępstwa lub wyrządzenia zniszczeń lub szkód,
- punkty newralgiczne – wrażliwość infrastruktury portowej, statku lub nawodnych konstrukcji na zagrożenia bezpieczeństwa morskiego,
- efekt ataku – wstrząs, strata lub uszkodzenie, któremu uległa infrastruktura portowa, statek lub system, czyli *de facto* miara korzyści lub rozgłosu, jakie może pozyskać grupa terrorystyczna, podejmując określone działania bądź przeprowadzając udany atak²⁹.

Wspomniane elementy określa się na podstawie wielu czynników, które bardzo często są dynamicznymi zmiennymi, co może skutkować błędną oceną ryzyka. Faktem jest, że nie sposób zapewnić stuprocentowej ochrony rozumianej jako pełne bezpieczeństwo obiektu, ale kodeks ISPS skupia się na jak najdalej posuniętej profilaktyce, której słabym punktem może stać się ocena ryzyka, gdyż w wielu krajach, które implementowały omawiane regulacje, ocenia się ryzyko przez pryzmat lokalnych doświadczeń, nie biorąc pod uwagę globalnego charakteru aktów terrorystycznych (np. Szwecja). Co więcej, sam oceniający, czy też zespół ekspertów, nie mając dużego doświadczenia w walce z terroryzmem, może nie uwzględnić w swej analizie ryzyka, które pojawia się w danej sytuacji i jest powodowane skrajną postawą organizacji terrorystycznych.

Należałoby rozważyć możliwość niezależnej oceny ryzyka przez podmiot mający szerszy ogląd potencjalnych zagrożeń, który opiniowałby raporty sporządzane po ukończeniu oceny ochrony oraz oceniałby deklaracje bezpie-

²⁸ M.H. Koziński, *Regulacje antyterrorystyczne w Konwencji SOLAS*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni, 2003, nr 14, s. 167.

²⁹ D. Duda, *Ochrona Bezpieczeństwa Morskiego – Maritime Security*, 31.03.2003, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2003 (niepubl.).

czeństwa określające wymogi bezpieczeństwa, za które wspólnie odpowiedzialne są statek i obiekty portowe oraz statki w stosunku do siebie. Negatywna opinia skutkowałaby obowiązkiem wprowadzenia poprawek, ponownym rozpatrzeniem sprawy przez organy państwa, na którego terenie znajduje się obiekt oceny lub deklaracji. Powyżej proponowane rozwiązania wymagałyby, niestety, nowych aktów prawnych, które mogłyby doprowadzić do zatarcia czytelności systemu bezpieczeństwa przewidzianego przez kodeks ISPS. Ponadto tak rozbudowany system mógłby powodować znaczne spowolnienie procedury oceny, a tym samym doprowadzenie do sytuacji, w której poczynione oceny ryzyka byłyby niewłaściwe lub realizowane ze zbyt dużym opóźnieniem.

Powyższe postulaty są uzasadnione przede wszystkim w przedmiocie ochrony obiektów portowych, gdyż praktyka wykazuje, że bariera lądowa z punktu widzenia ochrony statku powinna być znacznie bardziej szczelna. Port ma szersze możliwości zbadania ładunku lub sprawdzenia osób wchodzących na statek oraz ewentualnego odizolowania niebezpiecznego ładunku niż załoga statku. Należy podkreślić, że w kwestii zabezpieczenia statku przed groźnym ładunkiem znajdującym się w kontenerze wprowadzono obecnie wiele procedur opierających się na deklaracjach bezpieczeństwa, które w znacznej mierze gwarantują, że ładunek w kontenerach nie będzie stanowił zagrożenia dla statku (kontener oplombowany u producenta specjalną plombą, później składowany pod nadzorem, następnie sprawdzany przez celników i straż portową). Problem pojawia się w sytuacji, gdy mamy do czynienia z ruchem pasażerskim na szeroką skalę, gdy powinno się prześwietlać na lądzie wszystkie bagaże, które zostaną wniesione na pokład statku. Obiektywnie patrząc, ryzyko wniesienia bomby w sytuacji, gdy nie prześwietla się bagażu, jest dość znaczne i to bez względu na usytuowanie geograficzne portu. W wielu portach rezygnuje się z tych procedur ze względu na znaczne koszty urządzeń prześwietlających oraz bardzo wysokie koszty szkoleń pracowników mających obsługiwać te urządzenia. Ponadto nie można zapominać o tym, że naczelnym zadaniem dla wielu portów było wprowadzenie Kodeksu ISPS w takiej formie, aby nie doprowadzić do obniżenia sprawności obsługi w porcie, co w niektórych wypadkach jest wręcz niemożliwe bez odejścia od pewnych procedur bezpieczeństwa.

Faktem jest, że bardzo często nie ma możliwości przeszukania bagażów wnoszonych na prom w ciągu jednej godziny przez około tysiąc pasażerów, nie jest także możliwe sprawdzenie, czy któryś z pasażerów posiada przy sobie broń. Powyższe okoliczności skutkują przerzuceniem ryzyka związanego z potencjalnym wybuchem ładunku w bagażu lub ataku bronią wniesioną przez pasażera na statek na załogę statku.

W kontekście powyższych rozważań należy zwrócić uwagę na aspekt czasu i pieniędzy związany z wdrażaniem systemów bezpieczeństwa. Skuteczne i dokładne przeszukiwanie ładunków oraz osób wraz ze stworzeniem rozbudowanej infrastruktury spełniającej w całości wymogi Kodeksu ISPS

doprowadzi do podwyższenia kosztów obsługi terminali zarówno pasażerskich, jak i przeładunkowych (nowe stanowiska pracy, drogi specjalistyczny sprzęt). Co więcej, wiele procedur, które z czasem najprawdopodobniej ulegną jeszcze zaostrzeniu, spowoduje znaczne opóźnienia w odprawie pasażerów i ładunku, a to z kolei skutkować będzie dłuższymi przestojami w portach i podwyższeniem kosztów eksploatacji linii oraz samych statków. Należy się zastanowić nad racjonalnością takich rozwiązań, skoro i tak nie jesteśmy w stanie zapewnić pełnego bezpieczeństwa w obecnym świecie aktywnie działających organizacji terrorystycznych i polityki „uprzedzającej atak” preferowanej przez Stany Zjednoczone. Taki stan rzeczy doprowadza do eskalacji przemocy i polaryzacji stanowisk w kwestii „pokoju na świecie” rozumianego w wielu wypadkach również jako „wojna na rzecz pokoju/sprawy”, co paradoksalnie jest jedną z podwalin ideologicznych ruchów terrorystycznych.

Zdarzenia mające miejsce w 2005 r. w Madrycie i w Londynie należy uznać za potwierdzenie faktu, że strach przed atakami był i jest w pełni uzasadniony, ale jest to również sygnał, że nawet najlepszy system bezpieczeństwa jest możliwy do ominięcia. Ponadto trzeba zawsze brać pod uwagę czynnik ludzki, który w wielu wypadkach bywa zawodny i staje się najsłabszym elementem rozbudowanego i hermetycznego systemu bezpieczeństwa.

7. DALSZE PROBLEMY Z WPROWADZENIEM KODEKSU ISPS – ZAGADNIENIA PRAKTYCZNE

Bardzo ciekawym problemem, który pojawił się w toku wdrażania Kodeksu ISPS, stały się komplikacje, które spotkały, i zapewne jeszcze spotkają, firmy zaopatrzeniowe w związku z dostawą zapasów na statki. Okazuje się, że nie rozwiązano wielu problemów natury technicznej, które mogą powodować kosztowne dla statków opóźnienia w dostawach³⁰. Zgodnie z obecnymi standardami dostawcy nie wiedzą, jakie towary zostały zamówione przez statki do czasu dostarczenia ich do magazynu, w związku z powyższym nie są oni w stanie przygotować niezbędnej dokumentacji przewidzianej systemem bezpieczeństwa. Ponadto statki zazwyczaj nie mają kopii dokumentów zamówień na zapasy, które uwzględniałyby poszczególne opakowania zawierające zamówiony towar. Według kodeksu ISPS byłoby wskazane, aby towary dostarczone na statek odpowiadały tym, które zostały zamówione. Bardzo ważnym elementem z punktu widzenia realizacji wymogów bezpieczeństwa jest możliwość kontroli zgodności przesyłki z zamówieniem.

³⁰ www.ums.gov.pl

W przedmiotowej sprawie pojawił się brak jednorodnych, jasnych rozwiązań, co w znacznej mierze zablokowało harmonogram dostaw na statki w związku z niedoprecyzowaniem zasad zaopatrywania statków w zapasy w poszczególnych portach, które zaczęły wdrażanie standardów bezpieczeństwa przewidzianych w Kodeksie ISPS. Nie wszystkie porty ogłosiły swoje plany ISPS, a te, które to zrobiły, wprowadziły plany z bardzo dużymi różnicami, co spowodowało powstanie dodatkowego zamieszania i niejasność procedur, np. niektóre porty odmawiają zezwolenia na dostawy zapasów na statki, gdy dostawa nie jest realizowana za pomocą barek. Wiele portów w niejasny sposób przedstawia wytyczne dotyczące bezpieczeństwa zamówień złożonych w ostatnim momencie przez statki, a także zwrotów części oddanych do naprawy, co wywołuje poważne trudności.

W związku z powyższym wprowadzono nowy produkt, który ma być panaceum na problemy związane z dokumentacją, które powstały w związku z wdrażaniem kodeksu ISPS. Nowe narzędzie dla dostawców to odpowiednia strona internetowa. Umożliwia ona wyposażenie statków w informacje potrzebne im do wypełnienia wymagań kodeksu ISPS w toku składania zamówień na statki. Dodatkowo rozwiązanie to zawiera szczegółowe narzędzia umożliwiające stworzenie zindywidualizowanych kryteriów dla procesu zamawiania. Na ile to rozwiązanie okaże się przydatne dla statków, wykaże praktyka.

Wszystkie statki i porty, które nie będą w stanie zastosować standardów kodeksu ISPS, znajdują się najprawdopodobniej w bardzo niekorzystnej sytuacji handlowej. Powodowane to będzie wspomnianymi już problemami z ubezpieczeniem oraz licznymi komplikacjami w relacjach z partnerami handlowymi, które mogą prowadzić do zerwania stosunków handlowych pomiędzy przedsiębiorcami. Kluczową kwestią będzie okoliczność, że w niektórych krajach nie wyznaczono władz lub niezbędnych struktur, w zgodzie z którymi można by wdrożyć w obiektach portowych lub na statkach standardy przewidziane kodeksem ISPS. W takich wypadkach porty i statki mogą dążyć do udowodnienia przed ubezpieczycielem lub partnerem handlowym, że wykorzystują swoje „najlepsze sposoby w celu zastosowania się do uregulowań mających związek z zapewnieniem ochrony” oraz że w gruncie rzeczy – pomimo braku certyfikacji – zapoznały się z procedurami wdrażania wymogów Kodeksu ISPS. Takie rozwiązanie jest sugerowane przez przedstawicieli TT Club³¹. Na ile okaże się ono skuteczne w praktyce, trudno na obecnym etapie wdrażania kodeksu ISPS ocenić. W kontekście powyższych rozważań należy zauważyć, że zarówno port, jak i statek muszą prowadzić ze sobą ścisłą współpracę, aby zapewnić ochronę osób i mienia znajdujących się na/w nich. Nie można więc mówić o pełnej ochronie portu, nie odnosząc się do ochrony statku³², co w wyższej przedstawionych przypadkach może mocno komplikować kwestię

³¹ *Ibidem*.

³² D. Duda, D. Szulc, *op. cit.*

utrzymania standardów bezpieczeństwa przewidzianych kodeksem ISPS. Dlatego też może się okazać, że statki będą omijać porty, które nie posiadają certyfikatu ISPS, co może narazić takie porty na znaczne straty finansowe.

Na wielu statkach (szczególnie pasażerskich), pomimo wprowadzenia ocen i deklaracji bezpieczeństwa zgodnie z regulacją Kodeksu ISPS, w dalszym ciągu załogi czują się w znacznej mierze bezsilne w obliczu potencjalnego ataku terrorystycznego. Na statku nie ma osób odpowiednio wykwalifikowanych (profesjonalni ochroniarze). Poza tym trudno będzie odeprzeć załodze potencjalny atak osoby uzbrojonej, co może mieć miejsce, bowiem stosunkowo łatwo można wnieść na pokład pistolet lub nóż. Powyższa okoliczność powodowana jest tym, że nie sposób sprawdzić każdą sztukę bagażu wnoszonego przez pasażera.

Co więcej, ze względu na ograniczoną przestrzeń pojawienie się ładunku wybuchowego na statku w związku z niedopatrzaniem ze strony portu zawęży pole manewru załogi statku. Może ona odizolować podejrzany przedmiot i czekać na reakcję łądu, która w razie błędu w ocenie sytuacji może okazać się bardzo kosztowną pomyłką, gdyż uruchamiana jest cała procedura zmierzająca do wsparcia statku w kryzysowej sytuacji. Stąd też na wielu statkach, w praktyce, funkcjonuje inna metoda określania zawartości porzuconego bagażu, która sprowadza się do tego, że jeden z członków załogi lub ochroniarz stara się „ostrożnie” ustalić, co stanowi zawartość tajemniczego bagażu. W tym układzie zasadność funkcjonowania kodeksu ISPS zaczyna budzić spore wątpliwości, gdyż taki człowiek ryzykuje życiem, nie chcąc narażać armatora na dodatkowe koszty związane z wezwaniem pomocy z łądu, a to wyraźnie rozmija się założeniami kodeksu ISPS.

8. ALTERNATYWNE DROGI ZMIERZAJĄCE DO PODWYŻSZENIA BEZPIECZEŃSTWA NA STATKACH I W PORTACH

Skoro kodeks ISPS ma na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa na statkach i w portach przed atakami terrorystycznymi, należy się zastanowić, co można zrobić w samej kwestii terroryzmu, gdyż ciągłe próby zabezpieczenia się przed potencjalnymi atakami terrorystycznymi doprowadzą do zdecydowanego spowolnienia obrotu i transportu morskiego. Ponadto taka postawa, w której wyniku wdraża się coraz to nowe systemy bezpieczeństwa, może bardzo szybko doprowadzić do wygenerowania ogromnych obciążeń finansowych, które będzie ponosić finalny odbiorca produktów transportowanych drogą morską – czyli konsument.

O sposobach walki z terroryzmem pisano w różnych opracowaniach (m.in. B.R. Bartera); można się zgodzić, że do najskuteczniejszych metod należą:

- zaangażowanie polityczne i wola wyplenienia terroryzmu,
- zdecydowanie odrzucanie żądań terrorystów,
- walka z mitem o sile terroryzmu,
- zwalczanie powszechnego w Trzecim Świecie poczucia zwątpienia, nierówności i wykluczenia ze społeczności międzynarodowej.

Jakkolwiek górnolotnie nie brzmiałyby niektóre z wyżej wymienionych metod, należałoby rozważyć zmianę podejścia do problemu terroryzmu i starać się likwidować jego ogniska w bardziej humanitarny sposób niż prowadząc „pokojowe wojny” lub stosować dość wątpliwą prewencję, która prowadzi tak naprawdę tylko do pozornej i kosztownej gwarancji bezpieczeństwa. Niewątpliwie kodeks ISPS nie uchroni statku przed atakiem z powietrza lub z wody przenośnymi raketami, np. typu Stinger, co bardzo często jest podnoszone jako argument w dyskusjach nad skutecznością systemów bezpieczeństwa.

Warto również podkreślić, że najefektywniejsze są stosunkowo proste w strukturze systemy bezpieczeństwa, które funkcjonują na podstawie jednolitych i przejrzystych zespołów norm i regul. Stąd też należałoby się zastanowić nad rewizją całego systemu w kierunku uproszczenia struktur i uporządkowania sfery normatywnej regulującej działanie całego systemu agend mających zagwarantować bezpieczeństwo na morzu. Obecnie mamy do czynienia z sytuacją, w której można odnieść wrażenie, że zrezygnowano ze zdroworozsądkowego podejścia do problemu bezpieczeństwa na morzu na rzecz biurokratyzacji systemu i generowania kolidujących ze sobą norm prawa międzynarodowego, europejskiego i systemów krajowych, co skutkować będzie obniżeniem efektywności tworzonego systemu bezpieczeństwa. Ponadto koszty wdrażania nowych pomysłów i rozwiązań są ogromne, stąd też należałoby zbadać zagadnienie bezpieczeństwa od strony finansowej, który to aspekt, w niedługim czasie, zacznie wychodzić na plan pierwszy w dyskusjach nad bezpieczeństwem na morzu.

Często próbuje się zagwarantować bezpieczeństwo załóg statków pływających w rejonach o podwyższonym ryzyku, np. w Cieśninie Malakka, przez uzbrajanie członków załogi. Takie rozwiązanie należy uznać za wysoce ryzykowne, gdyż może doprowadzić do sytuacji, w której dojdzie do swoistego „wyścigu zbrojeń” pomiędzy załogą a potencjalnym agresorem, co – jak wykazuje praktyka – w wielu wypadkach ma miejsce. Efekt takiego gwarantowania bezpieczeństwa na statkach będzie zasadniczo jeden: straty w ludziach. W związku z powyższym należy do zagadnienia bezpieczeństwa podejść w bardzo wyważony i racjonalny sposób, tak aby nie tworzyć sytuacji, które paradoksalnie będą rodzić większe zagrożenie niż miałyby to miejsce bez podjętych kroków w celu zagwarantowania bezpieczeństwa.

9. UWAGI KOŃCOWE

Bezdiskusyjną kwestią jest potrzeba funkcjonowania skutecznego systemu bezpieczeństwa, który będzie gwarantował stosunkowo wysokie standardy bezpieczeństwa zarówno w obiektach portowych, jak i na statkach. Głównym problemem w tej materii staje się nadmierna „jurydyzacja” tej sfery działalności na morzu, która może doprowadzić do chaosu legislacyjnego i dużych problemów w praktyce obrotu morskiego. Należy z całą siłą podkreślić, że to kodeks ISPS ma pełnić funkcję służebną w stosunku do transportu morskiego, a nie na odwrót. Odwrotny układ doprowadzi do patologicznej sytuacji, w której statek przewożący ładunek do portu przeznaczenia będzie tak ograniczony procedurami bezpieczeństwa, że nie będzie w stanie dostarczyć go w rozsądnym terminie przewidzianym umową.

Stąd też sugeruje się rozważenie przeprowadzenia konsultacji z pracownikami i przedsiębiorcami stosującymi obecnie obowiązujące standardy bezpieczeństwa w celu zebrania informacji, które powinny wyznaczyć kierunek dalszych zmian zmierzających do uproszczenia całego systemu i ograniczenia inflacji przepisów regulujących kwestie bezpieczeństwa na morzu. Współczesne tendencje zmierzają do sytuacji, w której przepisy w problemowej kwestii będą się wzajemnie wykluczać i krzyżować, co skutkować będzie zablokowaniem procedur bezpieczeństwa oraz chaosem decyzyjnym w tej sferze.

CHOSEN LEGAL AND PRACTICAL PROBLEMS RELATED TO THE IMPLEMENTATION OF THE ISPS CODE (Summary)

The coming into force of the regulations of the ISPS code was cause for significant hope. The new safety system based on the ISPS code created an international framework for cooperation aimed at detecting threats and undertaking appropriate preventative measures within the scope of protecting vessels, ports, and port facilities against potential terrorist attacks. Additionally, the ISPS code should have ensured the effective and rapid flow of all information regarding threats. During the implementation of the new safety system, many legal and practical problems arose which rendered the effectiveness of the system highly doubtful. The continuing inflation of regulations and the bureaucracy of the entire system will lead to the conclusion that the regulations of the ISPS code are de facto a system of 'paper safety', the implementation and maintenance of which are costly and incommensurable to the benefits of applying the new safety standards.