

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Piractwo morskie: wzmocnić reagowanie UE” (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 76/03)

Sprawozdawca: **Anna BREDIMA**

Dnia 12 lipca 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Piractwo morskie: wzmocnić reagowanie UE”

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 listopada 2012 r.

Na 486. sesji plenarnej w dniach 16–17 stycznia 2013 r. (posiedzenie z 16 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 1 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Europejskie społeczeństwo obywatelskie nie ma jeszcze pełnej świadomości tego, jak poważnym problemem jest piractwo morskie. EKES pragnie uwrażliwić społeczeństwo obywatelskie i europejską opinię publiczną na tę kwestię, by zmobilizować państwa członkowskie i instytucje UE do konkretnych działań mających na celu wyeliminowanie tego zjawiska. W 2011 r. Światowy Dzień Morza poświęcono walce z piractwem. Wielowymiarowy charakter tego problemu będzie wymagać całościowych, a nie fragmentarycznych i doraźnych działań. Piractwo nie jest odległym zjawiskiem występującym gdzieś na Oceanie Indyjskim, które dotyka wyłącznie atakowane statki i ich marynarzy. Wywiera ono również wieloraki wpływ na europejskich konsumentów i podatników i nie jest bynajmniej „objawem, z którym można nauczyć się żyć”.

EKES zaleca, by instytucje i państwa członkowskie UE wykazały się wolą polityczną i wypracowały trwałe rozwiązanie problemu piractwa.

1.2 UE ma wyjątkowy zestaw narzędzi obejmujący takie rozwiązania jak m.in. pomoc na rzecz wymiany handlowej, pomoc rozwojową, obecność sił wojskowych, budowanie państwowości i odbudowę.

1.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem decyzje Rady Bezpieczeństwa ONZ i UE w sprawie przedłużenia do grudnia 2014 r. operacji wojskowej Unii Europejskiej mającej na celu udział w powstrzymywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu aktów piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii oraz w sprawie poszerzenia obszaru tej operacji na wschód i południe Oceanu Indyjskiego oraz wzdłuż somalijskiej linii brzegowej. Uważa, że morskim siłom operacyjnym UE należy nadać większy mandat obejmujący zaostrome zasady zaangażowania. Apeluje o silne zaangażowanie, jeżeli chodzi o liczbę statków, jaką państwa członkowskie UE wysyłają podczas tej operacji.

1.4 Bardzo istotne jest niedawne powiązanie umowy w sprawie współpracy regionalnej w zakresie walki z piractwem

i rozbojem przy użyciu broni w Azji (ReCAAP) z kodeksem postępowania z Dżibuti oraz zawarcie umów dwustronnych w sprawie postępowania karnego wobec piratów między UE a Kenią, Seszelami, Mauritiumem i innymi krajami.

1.5 EKES popiera rozpoczęcie przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) misji dotyczącej budowania regionalnych zdolności morskich. EUCAP NESTOR pomagać będzie krajom leżącym w Rogu Afryki w opracowaniu głównego planu zwalczania piractwa i odpowiednich przepisów, a także we wspieraniu potencjału straży przybrzeżnej.

1.6 EKES wnosi, by państwa członkowskie UE, kraje uczestniczące w procesie akcesyjnym i kraje, które podpisały układ o stowarzyszeniu z UE, występowały na drogę sądową przeciwko piractwu i piratom na morzu pełnym, zgodnie z art. 105 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10 grudnia 1982 r.

1.7 EKES zachęca statki do stosowania zmienionych sprawdzonych rozwiązań tego sektora w zakresie zwalczania piractwa (BMP 4), dotyczących środków ochrony własnej na pokładzie. EKES zaleca państwom członkowskim, które mają zamiar zezwolić na zatrudnianie prywatnych, wykwalifikowanych i uzbrojonych strażników w celu ochrony statków narażonych na niebezpieczeństwo, by uczyniły to zgodnie z odpowiednimi wytycznymi Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) oraz by określiły ścisłe ramy prawne, w tym zakres odpowiedzialności kapitana statku, zwłaszcza w wypadku otwarcia ognia. Korzystanie z usług prywatnych uzbrojonych strażników nie jest odrębnym rozwiązaniem, nie powinno stać się normą i stanowi uzupełnienie BMP. Zachęca się państwa członkowskie do organizowania konwojów eskortowanych przez siły zbrojne i do zaangażowania stacjonujących na lądzie jednostek wojskowych (oddziałów ochrony okrętów) pod auspicjami ONZ, które byłyby w stanie wejść na pokład statku podczas przekraczania obszaru wysokiego ryzyka.

1.8 EKES wyraża sprzeciw wobec ograniczenia wypłaty okupu, gdyż miałyby to skutki przeciwne do zamierzonych i jeszcze bardziej naraziłyby zakładników. Okup jest nadal instrumentem zapewniającym bezpieczny powrót marynarzom, których wykorzystuje się jako żywe tarcze. EKES potępia torturowanie marynarzy i wykonywanie na nich egzekucji jako sposób wywierania presji w celu uzyskania okupu.

1.9 EKES uważa, że kluczem do rozwiązania problemu piractwa jest wytropienie i ukrócenie związanego z tym ruchu kapitału. Z zadowoleniem przyjmuje skoncentrowanie się na finansistach i koordynację baz danych w celu pogłębienia wiedzy na temat modelu biznesowego piractwa. W UE trzeba sporządzić czarną listę instytucji finansowych zaangażowanych w pranie pieniędzy pochodzących z piractwa. W tym względzie na uznanie zasługuje działalność Europoli i Eurojustu.

1.10 EKES apeluje do instytucji UE, by zajęły się eskalacją rozboju na morzu (ARAS) oraz kradzieży ropy w Afryce Zachodniej i w Zatoce Gwinejskiej. Zważywszy, że model funkcjonowania ARAS znacznie się różni od modelu funkcjonowania somalijskich piratów, należy pomóc w przedsięwzięciu specjalnych środków dla tego regionu. Na obszarach Oceanu Indyjskiego zagrożonych piractwem każdego dnia jest przewożone 3 mln baryłek ropy naftowej i 50 % światowego transportu kontenerowego.

1.11 EKES podkreśla pilną potrzebę uwolnienia 218 marynarzy przetrzymywanych obecnie w charakterze zakładników i zachęca do szkolenia zawodowego marynarzy z samoobrony oraz do przeszkolenia personelu ośrodków zdrowia marynarzy przetrzymywanych w charakterze zakładników. Trzy konwencje międzynarodowe (konwencja STCW z 2010 r. dot. wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht, Międzynarodowy kodeks ochrony statków i obiektów portowych tzw. kodeks ISPS z 2004 r. oraz Konwencja o pracy na morzu MLC z 2006 r.), stanowią podstawę prawną szkolenia przed wejściem na pokład, musztry i ćwiczeń na pokładzie, repatriacji, odszkodowania, ustalenia związków rodzinnych i opieki nad marynarzami po uwolnieniu. EKES wzywa UE do umocnienia tych konwencji i sporządzenia nowych kompleksowych wytycznych dotyczących dobrego stanu psycho-fizycznego marynarzy, którzy padli ofiarą piractwa lub którzy mogą paść jego ofiarą, i ich rodzin. UE powinna odgrywać wiodącą rolę we wprowadzaniu zmian do tych konwencji międzynarodowych, by uwzględnić środki dla marynarzy przetrzymywanych w charakterze zakładników.

1.12 Wybory 20 sierpnia 2012 r. były kluczowym wydarzeniem w historii Somalii, która jest państwem upadłym. EKES zobowiązuje się do współpracy nad przyszłymi działaniami UE poprzez wspomaganie procesu budowania jej społeczeństwa obywatelskiego, podobnie jak w innych krajach afrykańskich.

1.13 EKES wnosi, by w ramach skoordynowanych działań UE część pomocy rozwojowej lub innych środków na programy szkoleniowe dla młodych ludzi przygotowujące ich do zawodu rybaka przeznaczono na propagowanie zrównoważonego rolnictwa i przedsiębiorczości. Godziwe warunki życia dla młodych Somalijszyków mogą zmniejszyć atrakcyjność piractwa.

2. Wielowymiarowość problemu piractwa

2.1 Złożony charakter piractwa

2.1.1 Po pięciu latach od eskalacji pirackich ataków na statki handlowe w Zatoce Adeńskiej i Basenie Somalijskim, a także na Morzu Arabskim i Oceanie Indyjskim dane statystyczne mogą stwarzać mylne wrażenie, że udało się rozwiązać problem piractwa. Oznaczałoby to, że ignoruje się efekt naśladownictwa i eskalację piractwa w Afryce Zachodniej. Jest to zjawisko występujące niestety na całym świecie, również w Indonezji, Cieśninie Malakka, Cieśninie Singapurskiej, Ameryce Południowej oraz na Morzu Południowochińskim. Dane liczbowe w chwili obecnej (stan na 24 września 2012 r.) wskazują na 50 wypadków piractwa w Somalii, 34 w Zatoce Gwinejskiej i 51 w Indonezji.

2.1.2 Wykorzystanie statków baz umożliwiło piratom zwiększenie swej skuteczności. Wciąż zmieniająca się taktyka, sprzęt ułatwiający identyfikację celów oraz narzędzia umożliwiający włamanie się do cytadeli na statkach sprawiły, że stali się oni bardziej agresywni, lepiej przygotowani technicznie i brutalni, co czasami prowadzi do śmierci marynarzy.

2.1.3 Piractwo jest na początku problemem morskim, a później przeradza się w problem humanitarny, handlowy i globalny, wpływając na konsumentów na całym świecie. Jego koszty mogą wzrosnąć w wypadku przerwania łańcucha dostaw towarów i energii, jeżeli wspólnota międzynarodowa nie zajmie się skutecznie działalnością piratów lub związki zawodowe marynarzy odmówią żeglugi na zagrożonych obszarach. Co roku osiemnaście tysięcy statków przepływa przez te obszary. Piractwo w Zatoce Adeńskiej i w Rogu Afryki jest zagrożeniem strategicznym dla UE, gdyż wpływa na ruch w głównym korytarzu Europa-Azja. Przedsiębiorstwa coraz częściej korzystają z drogi morskiej wokół Przylądka Dobrej Nadziei, by uniknąć Kanału Sueskiego. Piractwo stało się bardzo dochodową działalnością przestępczą, a także atrakcyjną pracą dla młodych ludzi w tym regionie. Jego koszt jest nieproporcjonalny do liczby zaangażowanych piratów (w Somalii ok. 1 500). Piractwo utrudnia pomoc żywnościową UE w chwili, gdy ofiary suszy w Afryce najbardziej jej potrzebują. Obecność marynarki na Oceanie Indyjskim porównuje się do „patrolowania obszaru Europy za pomocą 20 samochodów policyjnych”.

2.1.4 Bezkarność aktów piractwa i podważanie międzynarodowego porządku publicznego (Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r.) są niedopuszczalne, a UE musi wykazać się silną wolą polityczną, by wyeliminować to zjawisko. Grupa kontaktowa ONZ ds. piractwa u wybrzeży Somalii doprowadziła do ustanowienia światowej strategii, w tym środków zapobiegawczych i odstraszających, a także wskazówek operacyjnych dotyczących lepszej koordynacji sił morskich, postępowania karnego wobec piratów oraz tropienia ich zasobów finansowych.

2.1.5 UE, która kontroluje 40 % żeglugi światowej, nie może sobie pozwolić na niekontrolowaną eskalację piractwa. Jak stwierdził komisarz ds. transportu Siim Kallas: „Piractwo na morzu jest prawdziwym zagrożeniem dla polityki transportowej UE”. Ponadto zagraża ono handlowi zagranicznemu, dostawie energii, bezpieczeństwu energetycznemu, samopoczuciu marynarzy oraz przekazywaniu pomocy humanitarnej UE.

2.2 Koszt ludzki piractwa

2.2.1 W 2011 r. zamordowanych zostało więcej niż 7 marynarzy, a 39 zostało zranionych przez piratów. W 2012 r. (dane na dzień 24 września 2012 r.) w 225 atakach i 24 porwaniach na całym świecie zamordowano 6 marynarzy, a 448 przetrzymywano jako zakładników. Dnia 30 czerwca 2012 r. w Somalii piraci porwali 11 statków z 218 marynarzami w charakterze zakładników. Od 2007 r. w wypadkach związanych z piractwem u wybrzeży Somalii zginęło 43 marynarzy, a 2 653 zostało pojmanych w charakterze zakładników.

2.2.2 Międzynarodowe stowarzyszenia armatorów i marynarzy (np. Międzynarodowa Izba Żeglugi – ICS, Stowarzyszenia Armatorów Wspólnoty Europejskiej – ECSA, Europejska Federacja Pracowników Transportu – ETF, Forum Armatorów Azjatyckich – ASF, ugrupowanie 31 międzynarodowych organizacji przemysłu morskiego SOS „Save our Seafarers”) połączyły swe siły w celu podniesienia świadomości ludzkich i gospodarczych kosztów piractwa za pośrednictwem mediów, a także zwracając się do polityków i przemysłu na najwyższym szczeblu. Dnia 24 maja 2012 r. Forum Armatorów Azjatyckich ujawniło, że w ciągu ostatnich 7 lat na około 200 statkach porwanych przez Somalijczyków 62 marynarzy zginęło, a 4 000 zostało porwanych w charakterze zakładników. Chociaż po raz pierwszy od 5 lat (2007–2012) ataki piratów na Oceanie Indyjskim zmalały, w ciągu ostatnich 2 lat liczba zabitych marynarzy wzrosła trzykrotnie (Sułtan AHMED BIN SULAYEM, przewodniczący rady nadzorczej DP World, 30 czerwca 2012 r.). Nie można jednak popadać w samozadowolenie.

2.2.3 Drogą do zahamowania piractwa jest zapobieganie przestępstwom, a nie zaprzestanie płatności, które zapewniają wolność ich ofiarom. Śmierci marynarzy nie można akceptować jako strat wśród ludności cywilnej powstałych na skutek wojny z piractwem (Nautilus International).

2.3 Koszt gospodarczy piractwa

2.3.1 Warto zwrócić uwagę na dwa sprawozdania dotyczące ekonomiki piractwa:

2.3.2 W „Koszcie gospodarczym piractwa morskiego” z grudnia 2010 r. przeanalizowano koszty bezpośrednie: okupy, składki ubezpieczeniowe, zmianę trasy wokół Przylądka Dobrej Nadziei, środki odstraszające w zakresie bezpieczeństwa, uzbrojeni strażnicy, wysłanie trzech misji morskich, postępowanie karne, finansowanie organizacji zwalczających piractwo oraz koszty humanitarne. Całkowite roczne koszty oszacowano na 7–12 mld euro. Dodatkowo One Earth Foundation oszacowała koszt okupów w latach 2009–2020 na 830 mln USD, a koszt wyposażenia służącego odstraszaniu/uzbrojonych prywatnych strażników rocznie na sumę od 360 mln USD do 2,5 mld USD.

2.3.3 W „Ekonomice piractwa” z maja 2011 r. przeanalizowano piracki „łańcuch wartości” między piratami, finansistami, księgowymi i dostawcami broni. Pokazano, że piractwo może być o wiele bardziej opłacalnym rodzajem działalności w porównaniu z PKB na mieszkańca w Somalii (dochody piratów mogą być 67–157 razy wyższe od średnich somalijskich dochodów). W sprawozdaniu skoncentrowano się na potrzebie wytropienia nieformalnego systemu transferu pieniędzy Hawala i oszacowano roczny koszt z tego tytułu na 4,9 mld do 8,3 mld USD.

3. Działania UE

3.1 Instytucje Unii Europejskiej

3.1.1 W swej wspólnej deklaracji dotyczącej partnerstwa na rzecz przeciwdziałania piractwu morskiemu i rozbojom w zachodniej części Oceanu Indyjskiego (Londyn, 15 maja 2012 r.) Unia Europejska i Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO) ponownie dały wyraz swej determinacji, by zwiększyć zdolności przeciwdziałania piractwu morskiemu i rozbojom oraz poprawić zarządzanie obszarami morskimi w zachodniej części Oceanu Indyjskiego. Kodeks postępowania z Dżibuti stał się głównym narzędziem, umożliwiającym 18 państwom w Afryce Wschodniej opracowanie rozwiązania regionalnego tego problemu. Ponadto UE wspierała finansowo przez 3 lata działalność Centrum Raportów w sprawie Piractwa Międzynarodowego Biura Morskiego (IMB), które zajmuje się zwalczaniem piractwa i rozboju przy użyciu broni na statkach.

3.1.2 Międzynarodowa robocza grupa kontaktowa ds. piractwa analizuje metody podjęcia zdecydowanych kroków przeciwko beneficjentom, zważywszy, że okup w wysokości 300–500 mln łąduje w rękach somalijskich przywódców sieci, którzy wpłacają go następnie do banków, być może nawet w UE. EKES nalega, że konieczne jest zlokalizowanie i skonfiskowanie okupu, tak by piractwo przestało być atrakcyjne.

3.1.3 Po przyjęciu ram strategicznych dla Rogu Afryki mianowanie specjalnego przedstawiciela koordynującego działania UE w regionie jest krokiem we właściwym kierunku.

3.1.4 EKES przyjmuje z zadowoleniem rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie piractwa morskiego (z 10 maja 2012 r.), której tematem jest lepsza koordynacja instytucji UE w celu wzmocnienia wysiłków na rzecz zwalczania piratów i odbudowania Somalii jako suwerennego państwa.

3.1.5 W szeregu opinii sporządzonych od 2008 r. EKES wyraził zaniepokojenie nasilaniem się zjawiska rozboju i piractwa w Azji Południowo-Wschodniej i Afryce⁽¹⁾. Zaapelował do Komisji, by wspomagała tworzenie odpowiednich jurysdykcji w celu stawienia czoła obecnej bezkarności piratów i kategorycznie sprzeciwił się uzbrojeniu marynarzy. Zwrócił się również do Komisji, by wraz z państwami członkowskimi przeanalizowała szkolenie marynarzy w zakresie zwalczania piractwa.

3.1.6 Podczas swej konferencji poświęconej atrakcyjności zawodów związanych z morzem w dniu 7 marca 2010 r. EKES stwierdził, że piractwo zniechęca do wykonywania zawodu marynarza i podważa sens organizowania kampanii podnoszących jego atrakcyjność.

3.2 Europejscy partnerzy społeczni (ECSA/ETF)

3.2.1 Dnia 31 lipca 2012 r. we wspólnej deklaracji Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) i Europejska Federacja Pracowników Transportu (ETF) wyraziły zaniepokojenie nieustającymi atakami pomimo wielu udanych działań na szczeblu europejskim i międzynarodowym. W programie działań Komitetu ds. Sektorowego Dialogu Społecznego w Transporcie Morskim (SSDC) na istotnym miejscu umieściły wyeliminowanie piractwa.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej, Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31.

Opinia EKES-u w sprawie strategicznych celów i zaleceń w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r., Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s.103.

Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku integracji nadzoru morskiego: Wspólny mechanizm wymiany informacji dla obszarów morskich UE”, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 173.

Opinia EKES-u w sprawie „Partnerstwo Unii Europejskiej i Afryki – Połączenia między Afryką i Europą: w kierunku wzmocnienia współpracy w zakresie transportu”, Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 69.

Opinia EKES-u w sprawie minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy, Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 69.

Opinia EKES-u w sprawie: „Konwencja o pracy na morzu/odpowiedzialność państwa bandery i państwa portu” – Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 153.

4. Ścisła koordynacja reakcji UE

4.1 Piractwo jest złożonym i wielowymiarowym problemem, który można rozwiązać wyłącznie za pomocą całościowego i skoordynowanego podejścia na lądzie i morzu. UE ma wszelkie dane ku temu, by zastosować takie podejście, gdyż cieszy się szacunkiem w regionie w dziedzinie dyplomacji, handlu, transportu, wojskowości i pomocy humanitarnej.

4.2 Marynarze nadal płacą wysoką cenę. Wszystkie wysiłki powinny zmierzać do zapobiegania zagrożeniom wobec ich integralności cielesnej, psychicznej i emocjonalnej. Międzynarodowa Izba Żeglugi (ICS) zebrała wytyczne w sprawie sprawdzonych rozwiązań dla przedsiębiorstw żeglugi liniowej, by pomóc zagrożonym marynarzom i ich rodzinom.

4.3 Ze względu na to, że najgłębsze przyczyny piractwa wymagają długoterminowych rozwiązań na lądzie, budowanie zdolności w Somalii ma zasadnicze znaczenie dla położenia kresu bezkarności i przywrócenia praworządności. Państwa bandery UE muszą się wykazać większym zaangażowaniem, by zapewnić lepszą koordynację sił morskich i postępowanie karne wobec piratów.

4.4 Od czasu odrodzenia się piractwa w 2007 r. konieczna jest teraz wola polityczna, by jego zwalczanie stało się głównym punktem programu politycznego UE i by zwiększono środki na większą liczbę samolotów i statków wojskowych. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) i Komisja Europejska powinny współpracować z Radą Europejską w celu wskazania zakresu kompetencji, w którym można by podejmować działania mające na celu walkę z piractwem i budowanie potencjału w Somalii. Bank Światowy, Interpol i Europol mogą pomóc w odzyskiwaniu okupów.

4.5 Niezbędna jest aktualizacja ustawodawstwa państw członkowskich UE w zakresie zwalczania piractwa:

— ze względu na to, że w niektórych krajach piractwo przestało być przestępstwem kryminalnym, należy stworzyć jaśniejsze ramy prawne dotyczące jurysdykcji odpowiedzialnych za postępowanie karne wobec piratów;

— jeżeli chodzi o propozycje dotyczące zakazania okupów, zakaz ten może mieć niezamierzone skutki i jeszcze bardziej narazić życie marynarzy; ogólnie rzecz biorąc, w UE należy zezwolić na płacenie okupu;

- trzeba zezwolić na zatrudnianie w państwach członkowskich należycie upoważnionych i uzbrojonych prywatnych strażników, pod warunkiem wprowadzenia ścisłych ram prawnych gwarantujących między innymi, że szkolenie tych strażników leży w gestii państwa członkowskiego, w którym są oni ustanawiani, oraz regulujących warunki odpowiedzialności kapitana statku, zwłaszcza w wypadku otwarcia ognia;
- UE powinna rozważyć z państwami nadbrzeżnymi z regionu problemy wiążące się z przekraczaniem tego obszaru przez statki z uzbrojoną eskortą na pokładzie.

Bruksela, 16 stycznia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
