

JUSTYNA NAWROT

KONCEPCJA NADZORU MORSKIEGO W ZINTEGROWANEJ POLITYCE MORSKIEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Podstawową rolą, jaką przypisano nadzorowi morskiemu w nowej polityce morskiej UE, jest bezpieczne korzystanie z morza i zabezpieczenie granic morskich Unii oraz – szerzej – całego kontynentu europejskiego.

Organy nadzoru morskiego prowadzą działania w ramach różnych polityk, takich jak: ochrona rybołówstwa, ochrona środowiska morskiego, bezpieczeństwo transportu morskiego, ochrona granic. W większości wypadków działania te przynoszą, połowiczny efekt, dlatego że opierają się na różnych przepisach prawnych i podlegają różnym resortom.

Obecnie najważniejsze prace związane z tworzeniem sieci nadzoru zintegrowanego sprowadzać się będą do opracowania technicznych i prawnych kwestii umożliwiających tworzenie sieci łączących organy państw UE.

Zintegrowana polityka morska potwierdza rosnące znaczenie spraw morskich dla gospodarki UE.

1. ZINTEGROWANA POLITYKA MORSKA W UE

1.1. GENEZA I POJĘCIE ZINTEGROWANEJ POLITYKI MORSKIEJ

Zintegrowana polityka morska jest stosunkowo nowym projektem legislacyjnym Komisji Europejskiej, potwierdzającym rosnące znaczenie spraw morskich dla gospodarki Unii Europejskiej. Wyraźne zwiększenie zainteresowania sprawami morskimi na szczeblu unijnym było zauważalne już na etapie negocjacji z państwami kandydującymi – przed największym w historii UE rozszerzeniem o 10 nowych państw w 2004 r. Linia brzegowa UE znacznie się wówczas powiększyła, co w konsekwencji spowodowało, że ponad 40% PKB Unii wytwarzane jest w regionach nadmorskich. Ta znacząca zmiana oraz wzmocnienie pozycji państw morskich w UE stały się bezpośrednim bodźcem do refleksji nad

koniecznością stworzenia unijnej polityki morskiej¹. Wcześniej w skali UE zainteresowanie wspólnym podejściem do spraw morskich było znikome. O ile można było mówić w prawie Unii Europejskiej o polityce przemysłowej, energetycznej, handlowej, regionalnej, społecznej czy gospodarczej, o tyle kwestie morskie były rozproszone pomiędzy działy polityki UE, takie jak polityka rybołówstwa, ochrona środowiska, transport, ochrona granic i polityka bezpieczeństwa, unia celna i kilka jeszcze innych działów, regulujących wybiórczo sprawy morskie. Przepisy traktatowe regulujące wspomniane polityki należy także uznać za podstawę prawną zintegrowanej polityki morskiej, jako że nie ma ona obecnie jednoznacznej, odrębnej podstawy prawnej. Innymi słowy, funkcjonowanie wymienionych wyżej polityk jako traktatowych stanowi podstawę prawną do regulowania na poziomie unijnym także ich aspektów „morskich”. Warto odnotować, że od wejścia w życie traktatu lizbońskiego także regulacja traktatowa dotycząca energetyki (nowy art. 194 ust. 2 TFUE) i turystyki (nowy art. 195 TFUE) stanowi mogą podstawę prawną do wydawania aktów prawodawczych w zakresie przedmiotowych aspektów polityki morskiej.

Pierwszym sygnałem zmiany w polityce morskiej było opracowanie przez Komisję w 2006 r. zielonej księgi *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja mórz i oceanów*². Podkreślono w niej, że dotychczasowa polityka morska prowadzona była w ujęciu sektorowym (głównie w transporcie i przemyśle morskim, regionach przybrzeżnych, energetyce morskiej, gospodarce rybackiej, ochronie środowiska morskiego) i mimo prób koordynacji działań podejmowanych w poszczególnych sektorach pozostawała niespójna i rozproszona. W efekcie potencjał ekonomiczny obszarów morskich, ale także (a może raczej przede wszystkim?) ochrona środowiska morskiego oraz społeczne korzyści bliskości morza nie były regulowane w sposób efektywny. Wiele działań podejmowanych w poszczególnych sektorach nie znajdowało odzwierciedlenia w działaniach pozostałych resortów związanych z regulacją dotyczącą zarządzania strefą mórz i oceanów lub pozostawało w sprzeczności z nimi. Plan działań zawarty w zielonej księdze zakładał opracowanie ram prawnych pozwalających na holistyczne podejście do mórz i oceanów, umożliwiające wprowadzenie i utrzymanie właściwej proporcji pomiędzy podejściem ekonomicznym, społecznym i środowiskowym w regulacji spraw morskich.

¹ Warto odnotować, że pierwszym komisarzem ds. polityki morskiej i rybołówstwa został przedstawiciel nowego morskiego kraju, Maltańczyk Joseph B o r g.

² Bruksela, 7.06.2006, COM (2006) 275 – wersja ostateczna. Jednak także pewne wcześniejsze działania Komisji wskazywały na rodzenie się nowej koncepcji polityki morskiej w UE. W dokumencie określającym cele strategiczne UE na lata 2005–2009 za jedno z ważniejszych działań uznano stworzenie wszechstronnej polityki morskiej. Potrzeba osiągnięcia wspomnianego celu została zawarta w punkcie „Solidarność” w podpunkcie „Solidarność z przyszłymi pokoleniami” i odnosiła się zasadniczo do ochrony środowiska morskiego, zakładała jednak wykorzystanie „pełnego potencjału działań związanych z gospodarką morską”, a zatem zapis ten odnieść należy do szerszego kontekstu tworzenia kompleksowej polityki regulującej działalność wynikającą z bliskości mórz i na nich. W dokumencie tym wspomniano także o konieczności uwzględnienia problematyki zarządzania granicami morskimi i bezpieczeństwa transportu morskiego.

Komisja Europejska uznała, że realizacja nowej polityki morskiej powinna opierać się na dwóch filarach: po pierwsze, powinna stanowić element kontynuacji strategii lizbońskiej³, a zatem sprzyjać rozwojowi potencjału gospodarczego UE; po drugie, powinna przyczynić się do utrzymania i poprawy stanu mórz, przy uwzględnieniu ich globalnego charakteru⁴. Próba połączenia zasad umożliwiających najbardziej efektywny rozwój potencjału gospodarczego obszarów morskich przy jednoczesnym stosowaniu wysokich standardów ekologicznych w myśl zasady zrównoważonego rozwoju wydaje się być kluczowym wyzwaniem dla nowej zintegrowanej polityki morskiej UE. Trudno zatem nie zauważyć wyraźnego podobieństwa do kierunków rozwoju UE określonych w strategii lizbońskiej, w której także, poza celami gospodarczymi, zapisano istotne znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju. Za kluczowe uznano pięć obszarów: zapewnienie wystarczającej wiedzy o morzu, eksploatację morza, ochronę środowiska morskiego, ochronę wybrzeża morskiego i zarządzanie morskie.

W dokumencie tym zasygnalizowano wagę problemu procesu decyzyjnego w zakresie polityki morskiej na poziomie państw członkowskich UE i na poziomie samej UE⁵. W zielonej księdze zaproponowano opracowanie zasad planowania wstępnego, zgodnego z zasadą proporcjonalności, a więc wykorzystującego przede wszystkim doświadczenie organów lokalnych i krajowych, związane z koordynacją polityk sektorowych. Mechanizm owego planowania – stosując uproszczenie – przypomina zasady implementacji dyrektyw unijnych. Oznacza to, że na poziomie UE opracowywany byłby plan wstępny obejmujący zdefiniowanie niezbędnych działań sprzyjających, a następnie działania te wdrażane byłyby przez właściwe organy państw członkowskich, zachowujące w zakresie form i metod dużą swobodę, zaś Komisja jedynie monitorowałaby zgodność tych działań z zasadami ustalonymi we wspólnym interesie⁶.

Zielona księga, zgodnie z charakterem tego rodzaju dokumentów⁷, stanowiła tylko pewną wizję tworzenia nowej polityki i nie zawierała szczegółowych rozwiązań. Miała jedynie stanowić podstawę do dyskusji z udziałem wielu stron (ekologów, władz państwowych i lokalnych, środowisk morskich). Dopiero debata miała przynieść odpowiedzi na kluczowe pytania dotyczące sposobu realizacji polityki morskiej, podziału kompetencji w jej ramach, określenia płaszczyzny jej wdrażania, ale także realności jej założeń. Niemniej z treści zielonej

³ O znaczeniu polityki morskiej dla realizacji założeń strategii lizbońskiej zob.: D. P y ć, *Europejska polityka morska – „strategia w różnorodności”*, Prawo Morskie 2007, t. XXIII, s. 34 i nast.

⁴ Realizacja wspomnianego priorytetu znalazła odzwierciedlenie w Dyrektywie ramowej Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17.06.2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (tzw. dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) i skupiającej się na ochronie i zachowaniu środowiska morskiego (Dz.Urz. UE L 164 z 25.06.2008, s. 19).

⁵ Jako przykład zintegrowanego zarządzania w skali mikro można podać zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/413/WE z 30.05.2002 r. dotyczące wdrożenia zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną w Europie (ICZM) (Dz.Urz. UE L 148 z 6.06.2002, s. 24).

⁶ Zielona księga, s. 42.

⁷ Zielone księgi jako komunikaty Komisji mogą być tworzone bez konsultacji z innymi organami czy organizacjami. Odzwierciedlają zatem własne stanowisko Komisji.

księgi można wywnioskować, że dostrzegalne niezamierzone oddziaływanie morskich polityk sektorowych na siebie oraz konieczność uproszczenia regulacji stanowić będą podstawę do działań zmierzających do budowy nowej, międzysektorowej polityki morskiej. Innymi słowy, zielona księga stanowiła pierwszy krok na drodze prowadzącej do stworzenia nowego działu prawodawstwa Unii Europejskiej, jakim ma być polityka morska, a zatem polityka prawa kształtująca sprawy morskie za pomocą – jak powszechnie się uznaje – miękkich instrumentów prawnych.

1.2. POLITYKA PRAWA JAKO FUNDAMENT ZINTEGROWANEGO PORZĄDKU PRAWNEGO

Opracowanie zielonej księgi *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja mórz i oceanów* stanowiło czytelny sygnał wysłany przez Komisję Europejską, informujący o zamiarach ustanowienia nowego działu polityki prawa UE. W podobny sposób tworzone były wcześniej inne polityki prawa UE, których chęć stworzenia deklarowała Komisja w dokumentach typu *soft law*, a które ostatecznie zostały wprowadzone do traktatów. Tak było na przykład z polityką prawa energetycznego wprowadzoną do traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej traktatem z Lizbony, polityką prawa ochrony zdrowia wprowadzaną i poszerzaną sukcesywnie w regulacjach traktatowych począwszy od Jednolitego Aktu Europejskiego, polityką prawa regulującą aspekty społeczne wprowadzoną traktatem z Amsterdamu czy też polityką prawa ochrony środowiska wprowadzoną traktatem z Maastricht.

Proces integracji tych rozproszonych aspektów „morskości” między wiele sektorów jest jednak niezwykle złożony. Poniżej zamieszczona tabela ilustruje skalę problemu integracji polityki morskiej. We wszystkich państwach członkowskich poszczególne aspekty polityki morskiej wdrażane są w przynajmniej kilku resortach. Dodatkowo, różne organy odpowiedzialne są za tworzenie i realizację krajowej polityki morskiej. Najczęściej zatem można mieć do czynienia z sytuacją, gdy np. polityka celna (obejmująca najróżniejsze aspekty związane z elementem przekroczenia granicy) prowadzona jest przez ministerstwo finansów, ale realizowana jest w odniesieniu do cel przez urzędy celne, w odniesieniu do imigrantów przez służby straży granicznej. Jednocześnie najczęściej zarówno urzędy celne, jak i służby straży granicznej wykonują zadania wyznaczone im przez np. ministerstwa odpowiedzialne za politykę rybołówstwa, ochronę granic itd. Dodatkowo, poza realizacją zadań w ramach formułowania różnych aspektów polityki morskiej w wielu resortach, muszą one – w zależności od rodzaju zadania, które wykonują – współpracować z innymi organami. Dzieje się tak np. w zakresie bezpieczeństwa czy ratownictwa, kiedy to podejmują one działania wspólnie z marynarką wojenną czy służbami ratowniczymi.

Podmioty odpowiedzialne za realizację polityki morskiej w krajach członkowskich Unii Europejskiej

Państwo członkowskie	Ciało	Kontrola graniczna	Zanieczyszczenia	Rybołówstwo	Bezpieczeństwo morskie ⁸	Transport	Wypadki morskie	Ratownictwo
Belgia	Urzędy celne i służby ds. akcyzy, policja	Policja, urzędy celne i służby ds. akcyzy	Krajowa struktura straży przybrzeżnej (specyficzny system współpracy pomiędzy wieloma ministerstwami na szczeblu flamandzkim i federalnym)	Flandzkie Ministerstwo Rolnictwa, policja, urzędy celne i służby ds. akcyzy	Federalne Ministerstwo Transportu, Policja, urzędy celne i służby ds. akcyzy	Krajowa struktura straży przybrzeżnej	Krajowa struktura straży przybrzeżnej	Krajowa struktura straży przybrzeżnej
Bulgaria	Ministerstwo Finansów, agencja celna	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Obrony/ Marynarki	Ministerstwo Transportu, administracja morska	Narodowa Agencja Rybołówstwa i Akwakultury, policja	Ministerstwo Transportu, administracja morska i portowa	Ministerstwo Transportu, administracja morska	Ministerstwo Transportu, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Obrony, Ministerstwo ds. Katastrof i Wypadków	Ministerstwo Transportu, administracja morska
Cypr	Departament Celný	Policja Morska	Departament Rybołówstwa i Badań Morskich, Departament ds. Żeglugi	Departament Rybołówstwa i Badań Morskich	Departament ds. Żeglugi, Policja Morska, cypryjskie organy portowe	Departament ds. Żeglugi, cypryjskie organy portowe	Departament ds. Żeglugi, Policja Morska, służby obrony cywilnej	Departament ds. Żeglugi, Ministerstwo Obrony

⁸ W polskim raporcie, jak się wydaje, błędnie wskazane zostało Ministerstwo Infrastruktury jako jedyne właściwe w zakresie bezpieczeństwa morskiego (zob. *Integrated Maritime Policy for the UE, offshore activities of coastal eu member states and cross-border cooperation*, dokument roboczy, listopad 2007). W zintegrowanej polityce morskiej także resorty obrony czy spraw wewnętrznych powinny być uwzględnione jako odpowiedzialne za politykę bezpieczeństwa (w rozumieniu *security*). Wymyka to także z art. 4 Ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich z 4.09.2008 r. (Dz.U. Nr 171, poz. 1055).

Dania	Ministerstwo Sprawiedliwości, urzędu celny (pomocniczo administracja i straż graniczna)	Ministerstwo ds. Uchodźców, Imigrantów i Integracji, policja, admiralacja	Agencja Ochrony Środowiska, admiralacja, lokalny samorząd w rejonie zanieczyszczenia	Ministerstwo Żywności, Rolnictwa i Rybołówstwa	Ministerstwo Obrony, Straż administracja morską, minister transportu i energii	Administracja morską	Komitet ds. Sytuacji Awaryjnych (w jego skład wchodzi przewodniczący: organów odp. za sprawy energii, policji, admiralacji, Agencji Ochrony Środowiska, administracji morskiej), administracja morską	Królewska Marynarka Wojenna
Estonia	Rada ds. Podatków i Cei	Straż graniczna	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Straż graniczna	Ministerstwo Ochrony Środowiska, Ministerstwo Rolnictwa	Administracja morską	Administracja morską	Rządowa Komisja ds. sytuacji kryzysowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Centrum Ratownictwa Morskiego i Koordynacji
Finlandia	Ministerstwo Finansów, straż graniczna	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, straż graniczna, Ministerstwo Obrony, Marynarka Wojenna	Ministerstwo Ochrony Środowiska, Fiński Instytut Ochrony Środowiska	Ministerstwo Rolnictwa i Rybołówstwa	Ministerstwo Transportu i Komunikacji, administracja morską	Ministerstwo Transportu i Komunikacji, administracja morską	Administracja morską, straż graniczna, Fiński Instytut Ochrony Środowiska	Straż graniczna, marynarka wojenna
Francja	Ministerstwo Finansów	Ministerstwo Transportu, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, marynarka wojenna	Ministerstwo: Ochrony Środowiska, Transportu, Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych	Ministerstwo: Rolnictwa, Transportu, Obrony, Finansów	Ministerstwo Transportu	Ministerstwo Transportu	Ministerstwo Transportu, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, marynarka wojenna	Ministerstwo Transportu, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, marynarka wojenna
Grecja	Ministerstwo Ekonomii i Finansów – urzędu celne	Ministerstwo Żeglugi, straż przybrzeżna, Ministerstwo Porządku Publicznego, policja	Ministerstwo Żeglugi, straż przybrzeżna	Ministerstwo Żeglugi, straż przybrzeżna, Ministerstwo Rolnictwa i Żywności	Ministerstwo Żeglugi, straż przybrzeżna	Ministerstwo Żeglugi, straż przybrzeżna	Ministerstwo Żeglugi, straż przybrzeżna	Ministerstwo Żeglugi, straż przybrzeżna, Marynarka Wojenna i Siły Powietrzne

Hiszpania	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, agencje celne	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Ochrony Środowiska, organy lokalne	Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, organy lokalne	Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, organy lokalne	Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Ochrony Środowiska, organy lokalne	Ministerstwo Infrastruktury	Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Ochrony Środowiska, organy lokalne	Ministerstwo Infrastruktury
Holandia (Ministerstwo Transportu jest głównym organem koordynującym politykę morską)	Ministerstwo Finansów, urzędy celne, straż przybrzeżna	Ministerstwo Sprawiedliwości	Ministerstwo Transportu, Robót Publicznych i Gospodarki Wodnej	Ministerstwo Rolnictwa, Natury i Jakości Żywności	Ministerstwo Transportu, Robót Publicznych i Gospodarki Wodnej	Ministerstwo Rolnictwa, Natury i Jakości Żywności	Ministerstwo Transportu, Robót Publicznych i Gospodarki Wodnej	Ministerstwo Transportu, Robót Publicznych i Gospodarki Wodnej	Ministerstwo Transportu, Robót Publicznych i Gospodarki Wodnej	Ministerstwo Transportu, Robót Publicznych i Gospodarki Wodnej
Irlandia	Agencja Skarbowa, Departament Sprawiedliwości i Reformy Prawa, policja	Departamenty: Obrony i Sprawiedliwości, Równości i Reformy Prawa, policja	Departamenty: Transportu, Robót Publicznych i Ochrony Środowiska, Agencja Ochrony Środowiska	Departament Komunikacji, Spraw Morskich i Zasobów Naturalnych, Urząd Ochrony Rybołówstwa, siły zbrojne	Departamenty: Transportu i Obrony, Urząd Morskiego, straż przybrzeżna, krajowe urzędy portowe, siły zbrojne	Departament Komunikacji, Spraw Morskich i Zasobów Naturalnych, Urząd Ochrony Rybołówstwa, siły zbrojne	Departament Transportu, siły zbrojne, straż przybrzeżna, ochotnicze służby SAR	Departament Transportu, siły zbrojne, straż przybrzeżna, ochotnicze służby SAR	Departament Transportu, siły zbrojne, straż przybrzeżna, ochotnicze służby SAR	Departament Transportu, siły zbrojne, straż przybrzeżna, ochotnicze służby SAR
Litwa	Ministerstwo Finansów i Agencja Celna	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Min. Obrony, straż graniczna i marynarka wojenna	Ministerstwo Transportu i Komunikacji, administracja morska, Kłajpedzki Departament Ochrony Środowiska	Ministerstwo Rolnictwa, organy administracji ds. rybołówstwa	Ministerstwo Transportu i Komunikacji, administracja morska, Zarząd Portu w Kłajpedzie	Ministerstwo Rolnictwa, organy administracji ds. rybołówstwa	Ministerstwo Transportu i Komunikacji, administracja morska	Ministerstwo Transportu i Komunikacji, administracja morska	Ministerstwo Transportu i Komunikacji, administracja morska	Ministerstwo Transportu i Komunikacji, administracja morska, centra ratownictwa morskiego i lotnicze
Łotwa	Ministerstwo Finansów, urzędy celne	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, straż graniczna	Ministerstwo Środowiska, administracja morska, wód śródlądowych, Ministerstwo Obrony, straż przybrzeżna, zarządy portów	Ministerstwo Rolnictwa, Krajowa Rada Rybołówstwa, administracja morska i wód śródlądowych	Ministerstwo Transportu, administracja morska	Ministerstwo Rolnictwa, Krajowa Rada Rybołówstwa, administracja morska i wód śródlądowych	Ministerstwo Transportu, administracja morska	Ministerstwo Transportu, kapitanaty portów	Ministerstwo Obrony, straż przybrzeżna, Min. Transportu i Mfn. Środowiska	Ministerstwo Obrony, straż przybrzeżna

Malta	Ministerstwo Finansów, urzędy celne	Sily zbrojne, policja	Administracja morską, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Środowiska	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Środowiska	Administracja morską, sily zbrojne	Administracja morską	Administracja morską, sily zbrojne, organy obrony cywilnej	Sily zbrojne
Niemcy	Ministerstwo Finansów, urzędy celne	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, policja	Ministerstwo Środowiska, Min. Transportu i Budownictwa	Ministerstwo Żywności, Rolnictwa i Ochrony Konsumentów, Agencja na rzecz Wsi i Żywności	Ministerstwo Transportu i Budownictwa, Agencja Hydrograficzna, Min. Obrony	Ministerstwo Transportu i Budownictwa	Ministerstwo Transportu i Budownictwa i straż przybrzeżna	Ministerstwo Transportu i Budownictwa, Ministerstwo Obrony, Marynarka
Polska	Ministerstwo Finansów, urzędy celne	Min. Obrony Narodowej, Straż Graniczna, Min. Spraw Wewnętrznych i Administracji	Min. Infrastruktury, Min. Ochrony Środowiska, urzędy morskie, SAR	Wojewódzcy inspektorzy rybołówstwa	Ministerstwo Infrastruktury, urzędy morskie, SAR	Izby celne, straż graniczna	Służba SAR, urzędy morskie	Służba SAR
Portugalia	Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Ministerstwo Obrony Narodowej, organy administracji morskiej, marynarka wojenna, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Ministerstwo Obrony Narodowej, organy administracji morskiej, marynarka wojenna, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Ministerstwo Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Rybołówstwa, Ministerstwo Obrony Narodowej, Min. Spraw Wewnętrznych.	Ministerstwo Obrony Narodowej, organy administracji morskiej, marynarka wojenna, Ministerstwa: Spraw Wewnętrznych oraz Robot Publicznych, Transportu i Komunikacji	Ministerstwo Obrony Narodowej, organy administracji morskiej, marynarka wojenna, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Ministerstwo Obrony Narodowej, organy administracji morskiej, marynarka wojenna, Spraw Wewnętrznych	Ministerstwo Obrony Narodowej, organy administracji morskiej, marynarka wojenna, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
Rumunia	Ministerstwo Ekonomii i Finansów	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, straż graniczna	Ministerstwo Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zanieszczenia z łądu) i Ministerstwo Transportu (zanieszczenia ze statków), organy morskie	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, straż graniczna, organy morskie	Ministerstwo Transportu, organy portowe	Ministerstwo Transportu, organy morskie	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Inspektorat Sytuacji Kryzysowych	Ministerstwo Transportu, organy morskie, Centrum Ratownictwa

Słowenia	Ministerstwo Finansów, administracja celna	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, policja	Ministerstwo Transportu, administracja morska, Ministerstwo Obrony, Ministerstwo Środowiska i Planowania Przestrzennego, Agencja Środowiska	Ministerstwo Rolnictwa, Lasów i Żywności, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Min. Transportu, administracja morska	Ministerstwo Transportu, administracja morska, Ministerstwo Obrony, administracja morska	Ministerstwo Transportu, administracja morska	Ministerstwo Transportu, administracja morska
Szwecja	Ministerstwo Finansów, organy celne, straż przybrzeżna	Ministerstwo Sprawiedliwości, straż przybrzeżna	Ministerstwo Rolnictwa, Rada Rybołówstwa, straż przybrzeżna	Ministerstwo Rolnictwa, Lasów i Żywności, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, administracja morska	Ministerstwo Transportu, administracja morska, Ministerstwo Obrony, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Ministerstwo Obrony, Min. Środowiska i Planowania Przestrzennego, Agencja Środowiska, Ministerstwo Transportu, administracja morska	Ministerstwo Transportu, administracja morska
Wielka Brytania	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, urzędy celne	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, służby imigracyjne	Agencja Straży Przybrzeżnej (MCA), Departament Transportu (DFT), krajowi regulatorzy	Departament Ochrony Środowiska, Żywności i Spraw Wewnętrznych (DEFRA, organ wiodący)	Ministerstwo Transportu, administracja morska, Ministerstwo Obrony, straż przybrzeżna, organy administracji	Ministerstwo Obrony, Min. Środowiska i Planowania Przestrzennego, Agencja Środowiska, Ministerstwo Transportu, administracja morska	Ministerstwo Obrony, Min. Środowiska i Planowania Przestrzennego, Agencja Środowiska, Ministerstwo Transportu, administracja morska
Włochy	Ministerstwo Ekonomii i Finansów, urzędy celne	Ministerstwo Transportu/straż przybrzeżna, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych/policja, Ministerstwo Obrony/marynarka, Ministerstwo Ekonomii i Finansów/urzędy celne	Ministerstwo Środowiska i Morza, straż przybrzeżna	Ministerstwo Rolnictwa, straż przybrzeżna, marynarka	Ministerstwo Transportu, straż przybrzeżna	Ministerstwo Transportu, administracja morska, Ministerstwo Obrony, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Ministerstwo Transportu, administracja morska, Ministerstwo Obrony, Min. Środowiska i Planowania Przestrzennego, Agencja Środowiska, Ministerstwo Transportu, administracja morska

Krajowa struktura realizacji polityki prawa morskiego (w szerokim znaczeniu tego pojęcia), rozsianej w wielu resortach (najczęściej są to ministerstwa właściwe dla: polityki finansowej, spraw wewnętrznych, bezpieczeństwa, transportu, infrastruktury, rybołówstwa), może zatem być aż trójplaszczyznowa. Pierwszą płaszczyznę tworzą organy odpowiedzialne za formułowanie danego aspektu polityki morskiej (najczęściej ministerstwo lub inny organ centralny), drugą – organy odpowiedzialne za zarządzanie danym zakresem spraw (mają one bardzo zróżnicowany charakter, może być to departament w ministerstwie – najczęściej administracja średniego szczebla – agencje, często organy terytorialne). Trzecią natomiast organy realizujące zadania (są to służby straży przybrzeżnej, marynarki wojennej, policja, organy terenowe portowe i administracji morskiej).

Na opisany wyżej system nakłada się współpraca i koordynacja polityki morskiej w ramach struktur współpracy regionalnej, w ramach systemu ONZ, a przede wszystkim – czego dotyczy niniejsze opracowanie – struktur unijnych. Koordynacja programów oraz działań tak różnie umocowanych organów jest ogromnym wyzwaniem dla zbudowania wspólnej polityki. Komisja Europejska zdaje się dostrzegać te trudności, czego dowodem jest silne zaakcentowanie konieczności usprawniania mechanizmów współpracy w sprawach morskich w kolejnym dokumencie, będącym efektem debaty publicznej – komunikacie Komisji z października 2007 r.⁹ Komisja zawarła w nim definicję nowej zintegrowanej polityki morskiej UE, określając ją jako politykę morską opierającą się na założeniu, że wszystkie zagadnienia związane z oceanami i morzami Europy są wzajemnie powiązane oraz że działania polityczne dotyczące morza należy prowadzić w sposób skoordynowany, tak aby uzyskać pożądane wyniki. Nowa polityka odnosząca się do spraw morskich ma opierać się na ścisłej koordynacji i międzysektorowym podejściu, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki globalizacji i konkurencyjności, zmianami klimatycznymi, pogarszaniem się stanu środowiska morskiego, bezpieczeństwem morskim i sposobami jego zapewnienia oraz bezpieczeństwem energetycznym i zrównoważonym wykorzystaniem energii. Ma ona opierać się na wysokiej jakości i innowacyjnych badaniach technologii morskiej. Komisja ogłosiła także listę zagadnień regulowanych dotychczas w ramach różnych sektorów, uznanych za kluczowe dla budowy nowego, zintegrowanego podejścia¹⁰. Działania podejmowane

⁹ Bruksela, 10.10.2007, KOM (2007) 575 – wersja ostateczna. Komunikat ten nazywany jest także „niebieską księgą”. Zob. stronę Ministerstwa Infrastruktury: <http://www.mi.gov.pl/2-4a7045af952fd.htm>.

¹⁰ Za najważniejsze z wyzwań uznano: europejski transport morski bez barier, europejską strategię na rzecz badań naukowych nad środowiskiem morskim, krajowe zintegrowane polityki morskie opracowywane przez państwa członkowskie, europejską sieć nadzoru morskiego, mapę drogową na rzecz morskiego planowania przestrzennego w państwach członkowskich, strategię na rzecz łagodzenia skutków zmian klimatycznych w regionach przybrzeżnych, ograniczenie emisji CO₂ oraz zanieczyszczenia powodowanych przez przewozy morskie, zwalczanie nielegalnych połowów i destrukcyjnych połowów włokami na pełnym morzu, europejską sieć klastrów morskich, przegląd zwolnień z unijnych przepisów prawa pracy dla sektora przewozów morskich i rybołówstwa.

w ramach nowej polityki mają być oparte na zasadach pomocniczości¹¹ i konkurencyjności, podejściu ekosystemowym i zasadzie uczestnictwa zainteresowanych podmiotów. Stało się oczywiste, że nowe mechanizmy zarządzania sprawami morskimi będą regulowane w ujęciu poziomym, międzysektorowym, a nie wertykalnym, jak dotąd. Wydaje się jednak, że sam proces decyzyjny wymaga podejścia wertykalnego mającego na celu polepszenie współpracy pomiędzy organami lokalnymi, narodowymi, unijnymi i międzynarodowymi. Trudno zatem jednoznacznie przyporządkować zintegrowaną politykę morską jako politykę wertykalną albo horyzontalną. O ile bowiem w dokumentach Komisji podnoszona jest konieczność ujęcia holistycznego (międzysektorowego, a zatem poziomego), to postulaty te można odnieść wyłącznie do aspektów materialnych nowej polityki, takich jak integracja i międzysektorowe podejście do spraw ochrony środowiska, zwiększenia bezpieczeństwa żeglugi, ochrony granic morskich, konkurencyjności europejskiego transportu morskiego rozsiąanych dotąd pomiędzy różne departamenty Komisji Europejskiej, a co za tym idzie – prowadzone w ramach różnych polityk. Ujęcie horyzontalne nie jest jednak możliwe w odniesieniu do przepisów o charakterze ustrojowym. Skuteczne wprowadzenie norm kompetencyjnych wymaga bowiem ujęcia wertykalnego, prowadzącego do wzmocnienia współpracy organów zaangażowanych we wdrażanie polityki morskiej na różnych szczeblach. Jest to szczególnie istotne, gdy weźmie się pod uwagę międzynarodowy z natury rzeczy charakter polityki morskiej, który implikuje konieczność współpracy, nie tylko na różnych szczeblach decyzyjnych w skali kraju, ale także na płaszczyźnie międzynarodowej i to zarówno w skali Unii Europejskiej, jak i z państwami morskimi pozostającymi poza strukturami UE.

Powyższa refleksja dotycząca norm kompetencyjnych wydaje się o tyle istotna, że dokumenty tworzące politykę prawa nie zawierają norm materialnych, ale odnoszą się właśnie do norm kompetencyjnych i proceduralnych. A zatem polityka prawa realizowana jest na podstawie „twardych” procedur i przez kompetentne organy. Od przepisów prawa *sensu stricte* różni ją zasadniczo jedynie efekt regulacji w nich zawartych. Nie mają one bowiem mocy powszechnie obowiązującej¹². Muszą być jednak brane pod uwagę w procesie interpretacji przepisów prawa powszechnie wiążącego. Wydaje się zatem, że samo określenie „polityka morska” nie oddaje w sposób wystarczający sedna

¹¹ Traktatowa zasada subsydiarności zakłada, że działania będą podejmowane przez Unię tylko w takim zakresie i tylko wówczas, gdy cele podejmowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający poprzez działania podejmowane na niższych szczeblach. Wydaje się, że koresponduje ona także ze wspomnianą przez Komisję w komunikacji zasadą uczestnictwa zainteresowanych podmiotów. Zasada subsydiarności zakłada bowiem nie tylko aktywność organów lokalnych i regionalnych, ale także przypisanie możliwości podejmowania działań w pierwszej kolejności jednostkom. M. Kuleś, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] D. Miłczarek, *Subsidiarność*, Warszawa 1998, s. 122.

¹² Definicję taką proponuje Z. Brodecki, *Europa urzędników*, Warszawa 2009, s. 68.

dokonujących się zmian. Skoro bowiem zmiany te wprowadzane są na podstawie wspomnianych już „twardych” norm kompetencyjnych i procesowych, to właściwszym określeniem dla realizowanych zmian jest nazwanie nowego obszaru polityką prawa morskiego. Warto także zaznaczyć, że polityka prawa jest mechanizmem pozwalającym wprowadzić pewne wartości nadrzędne do prawa w tym sensie, że polityka tworzy instrumenty pozwalające chronić pewne idee i „zaprogramować” rozwój danej dziedziny prawa¹³.

Wydaje się, że właśnie wspieranie rozwoju regulacji wertykalnych o charakterze kompetencyjnym uważane jest przez Komisję Europejską za instrumenty realizacji nowej zintegrowanej polityki morskiej. Za te przekrojowe instrumenty uznano następujące obszary: rozwój integracji sieci nadzoru dla europejskich obszarów morskich (*integrated network of surveillance systems*), rozwój morskiego planowania przestrzennego (*maritime spatial planning*) oraz Europejska Sieć Informacji i Obserwacji Środowiska Morskiego (EMODNET¹⁴). Celem tej ostatniej jest zgromadzenie i całościowe udostępnianie informacji o obszarach morskich w zakresie środowiska morskiego.

2. PRZEDMIOT ZINTEGROWANEJ POLITYKI MORSKIEJ

2.1. KONTROLA BEZPIECZEŃSTWA (*SAFETY*) I KONTROLA GRANIC (*SECURITY*)¹⁵

Z analizy międzynarodowego porządku prawnego oraz dokumentów UE w zakresie prawa morskiego można wywnioskować, że na pojęcie bezpieczeństwa

¹³ Także w literaturze dotyczącej międzynarodowego prawa morza podnoszone jest rosnące znaczenie norm prawnych niewiążących, które często traktowane są podobnie jak normy prawnie wiążące. Podobieństwa tego nie rozpatruje się w kontekście mocy obowiązującej norm prawnych ale na płaszczyźnie ich faktycznego wykonywania. Zob. D. P y ć, *Prawo Oceanu Światowego*, Gdańsk 2011, s. 199 i przywoływana tam literatura.

¹⁴ Powołanie EMODNET zaproponowała Komisja Europejska w zielonej księdze z 2006 r. Obecnie wciąż trwają prace nad otwarciem ogólnodostępnej bazy zawierającej całościowe dane dotyczące obserwacji środowiska morskiego. Praca, którą należy wykonać w tym celu, jest gigantyczna, ponieważ w skali UE podobne obserwacje prowadzone są przez różne podmioty: publiczne, prywatne, działające na komercyjnych zasadach lub nie, zajmujące się zbieraniem danych w celach ekologicznych, gospodarczych, administracyjnych, naukowych. Ponadto nie ma ujednoczonej nomenklatury używanej przez geologów, biologów, chemików, fizyków itd. Każda z tych grup posługuje się często charakterystyczną dla swojej dziedziny siatką pojęciową, którą – skoro EMODNET ma być bazą zawierającą dane ze wszystkich tych dziedzin – należy ujednoczyć.

¹⁵ Być może właściwsze byłoby użycie polskiego słowa „ochrona” na określenie bezpieczeństwa w znaczeniu *security*, ponieważ angielskie pojęcie *security* oznacza właśnie ochronę dostępu przed niechcianą ingerencją oraz pewność poczucia bezpieczeństwa. Tłum. własne za *Compact Oxford English Dictionary*, Oxford University Press 2003.

morskiego składają się normy dotyczące bezpieczeństwa wynikającego z przestrzegania zasad wewnętrznych (np. regulacje dotyczące budowy statków czy ich wyposażenia), które można by określić mianem *safety*, oraz normy dotyczące bezpieczeństwa wynikającego z zasad ochrony zewnętrznej, które można określić mianem *security*. Dla pierwszych z nich kluczowe znaczenie mają regulacje zawarte w konwencjach SOLAS i MARPOL¹⁶ i odpowiednich, wprowadzających je do porządku prawnego UE, aktach prawa pochodnego, dla drugich – w płaszczyźnie prawa międzynarodowego regulacje dotyczące zwalczania piractwa i terroryzmu, a w obszarze prawa UE – regulacje z zakresu polityki przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Za przyjęciem takiego podziału na gruncie prawa polskiego przemawia także różne nazewnictwo stosowane w ustawie o bezpieczeństwie morskim i ustawie o ochronie żeglugi i portów morskich. Ustawa o bezpieczeństwie morskim¹⁷ posługuje się określeniem „bezpieczeństwa żeglugi”, natomiast druga ze wspomnianych ustaw – pojęciem „ochrony żeglugi”. Wydaje się, że te dwa terminy oddają właśnie anglosaski podział stosowany w aktach międzynarodowych na bezpieczeństwo *safety* i bezpieczeństwo *security*.

2.2. NADZÓR MORSKI JAKO INSTRUMENT REALIZACJI POLITYKI PRAWA MORSKIEGO UE

W konsekwencji przedstawionych w pierwszej części niniejszego opracowania założeń zintegrowanej polityki morskiej wśród najważniejszych zagadnień wskazanych w komunikacie Komisji z 2007 r. znalazło się wzmocnienie współpracy w ramach istniejącej sieci nadzoru. Proces ten, obok rozwoju morskiego planowania przestrzennego oraz EMODNET, uznany został za jedno z kluczowych narzędzi realizacji zintegrowanej polityki morskiej.

Wszystkie wymienione wyżej instrumenty odnoszą się zatem do prac instytucji na różnych szczeblach, a ich zasadniczym celem jest wzmocnienie współpracy między wspomnianymi podmiotami i dostarczenie im kompleksowej, łatwo dostępnej wiedzy o inicjatywach mogących mieć wpływ na działania podejmowane przez jeden organ, a prowadzonych przez inne instytucje realizujące pozostałe polityki.

Podstawową rolę, jaką przypisano nadzorowi morskiemu w nowej polityce morskiej, jest bezpieczne korzystanie z morza (*safety*) i zabezpieczanie granic

¹⁶ Regulacje obu konwencji wprowadzane są sukcesywnie w prawodawstwie pochodnym UE. Ponadto Unia wydała wiele decyzji upoważniających państwa członkowskie do związania się konwencjami IMO. Warto także zaznaczyć, że w aktach prawa pochodnego UE znajduje się podkreślenie chęci tworzenia regulacji unijnych harmonijnych z prawodawstwem IMO. Zob. np. Rozporządzenie 392/2009 z 23.04.2009 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków (Dz.Urz. UE L 131, z 28.05.2009, s. 24).

¹⁷ Ustawa z 9.11.2000 r., Dz.U. nr 109, poz. 1156 (tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r., Nr 99, poz. 693, z późn. zmian.).

morskich Unii (*security*) oraz – szerzej – całego kontynentu europejskiego. Nadzór morski w zintegrowanej polityce morskiej musi także spełniać wymóg „zespolenia”. Nie oznacza to jednak jego centralizacji, gdyż nadzór morski prowadzony jest zasadniczo przez organy krajowe. Zadania swoje wykonują one, po pierwsze, w celu identyfikacji i hamowania naruszeń obowiązującego prawa oraz po drugie – dla zapewnienia bezpieczeństwa granic oraz zapobieżenia zanieczyszczeniu środowiska morskiego, wypadkom morskim itd. Oznacza to, że organy nadzoru morskiego prowadzą działania, jak już to próbowano wskazać w zamieszczonej wyżej tabeli, w ramach różnych polityk (a co za tym idzie – różnych resortów), takich jak ochrona rybołówstwa, ochrona środowiska morskiego, bezpieczeństwo transportu morskiego, ochrona granic i inne. W większości przypadków działania te przynoszą połowiczny efekt właśnie dlatego, że opierają się na różnych przepisach prawnych i podlegają różnym resortom.

2.3. KONTROLA BEZPIECZEŃSTWA (*SAFETY*)

Systemy nadzoru obejmują mechanizmy pozyskiwania informacji od statków, np. na bazie systemów VMS czy AIS, lub poprzez pracę systemów sensorycznych opartych na radarach, kamerach, satelitach, a więc bez konieczności współpracy ze statkami. Należy pamiętać, że nadzór morski jest podstawowym narzędziem sprawowania przez państwa władzy zwierzchniej nad obszarami morskimi. Wydaje się, że z tego powodu coraz większe znaczenie – mimo równoległego rozwoju prawodawstwa mającego na celu wymuszenie współpracy statków z portami poprzez wdrożenie systemów wymagających współpracy na linii statek–port (systemy powiadamiania, raportowania, takie jak np. VMS czy AIS) – będzie miał rozwój systemów niewymagających współpracy ze strony statków, pozwalających pozyskiwać informacje o statkach, a nie od statków. W sytuacji, gdy do naruszeń prawa dochodzi w skutek czynu zamierzonego, trudno oczekiwać współpracy ze strony statku, który dopuścił się celowego naruszenia. Dlatego też raz jeszcze należy podkreślić, że proces integracji nadzoru morskiego nie przełoży się na jego centralizację, ale raczej na tworzenie systemu łączącego informacje pozyskiwane z różnych źródeł na szczeblu krajowym i międzynarodowym, tak aby uzyskać możliwie kompleksowe odzwierciedlenie sytuacji na morzu, usprawniające działania podejmowane dla bezpieczeństwa morskiego, ochrony środowiska morskiego, kontroli granic morskich, kontroli rybołówstwa oraz egzekwowania prawa. Mechanizm wymiany informacji staje się zatem podstawowym narzędziem integracji nadzoru morskiego.

Tworzenie europejskiej sieci nadzoru jest o tyle łatwiejsze, że nadzór sprawowany przez organy państw członkowskich, z natury rzeczy, ma charakter międzynarodowy. Stopień integracji działań organów krajowych w tym obszarze jest zatem znaczny, a wcześniejsze czynności podejmowane w tym zakre-

się stanowić mogą podstawę budowy jednego systemu. Warto wspomnieć więc o wcześniejszych programach funkcjonujących w UE dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem morskim. W zakresie kontroli nad bezpieczeństwem rybołówstwa funkcjonuje satelitarny system monitorowania statków rybackich (*Vessel Monitoring System – VMS*¹⁸). Poza tym w ramach bezpieczeństwa morskiego obowiązuje system Automatycznej Identyfikacji Statków (AIS¹⁹) oraz system dalekiego zasięgu do identyfikacji i śledzenia statków (LRIT²⁰), mające zasadniczo zapobiegać kolizjom na morzu (poprzez przesyłanie informacji do krajowych służb kontroli ruchu statków – VTS²¹ – *Vessel Traffic Service*) oraz wspierać akcje ratunkowe poprzez umożliwienie szybkiej lokalizacji statków. Systemy te stanowią doskonałą podstawę do podejmowania prób wdrożenia kolejnych mechanizmów integrujących działania straży przybrzeżnej oraz integracji nadzoru w zakresie bezpieczeństwa morskiego, ochrony środowiska morskiego, kontroli rybołówstwa i granic zewnętrznych. Najistotniejszym elementem tworzenia sieci europejskiego nadzoru morskiego jest forum wymiany informacji i danych pomiędzy organami różnych szczebli i sektorów²². Obecnie dane zebrane w ramach wspomnianych wyżej systemów są otwarte dla organów pozostałych państw i Komisji Europejskiej. Na poziomie UE stworzony został wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków²³. W ramach Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego funkcjonuje sieć monitorowania i wymiany informacji SafeSeaNet, oparta na systemie AIS, do której dostęp mają organy administracji morskiej państw członkowskich oraz Norwegii i Islandii – służąca wzmocnieniu bezpieczeństwa morskiego, bezpieczeństwa portów morskich i ochrony środowiska morskiego, a także zwiększeniu efektyw-

¹⁸ Rozporządzenie 2243/2003 z 18.12.2003 r. ustanawiające system monitorowania statków rybackich (Dz.Urz. UE L 133 z 20.12.2003), zmienione rozporządzeniem 404/2011 z 8.04.2011 r. ustanawiającym szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.Urz. UE L 112 z 30.04.2011).

¹⁹ Podstawę prawną systemu AIS stanowi konwencja SOLAS oraz wprowadzająca go do prawa UE dyrektywa 2002/59.

²⁰ Podstawę prawną systemu LRIT stanowi konwencja SOLAS oraz wprowadzająca go do systemu prawa UE dyrektywa 2009/17 zmieniająca dyrektywę 2002/59. Szerzej zob. M.H. Kozłowski, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2010, s. 161 i nast.

²¹ Są dwa rodzaje służb VTS: służba VTS portu i służba VST wybrzeża. Podstawę prawną dla służb VTS stanowi konwencja SOLAS oraz art. 8 i 9 dyrektywy 2002/59.

²² Początkowo rolę takiego „forum” pełnił program GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*), ustanowiony pod koniec lat 90. ubiegłego wieku przez UE w celu obserwacji stanu środowiska z kosmosu, powietrza i ziemi. Jest on prowadzony obecnie w ramach siódmego programu ramowego UE, a od 2008 r. uruchomiono specjalny obszar usług GMES dotyczący obszarów morskich. Od 2008 r. program nosi nazwę KOPERNIKUS. Zob.: <http://www.gmes.info/pages-principales/services/marine-environment-monitoring/>. Planowane jest także uruchomienie europejskiego systemu nawigacji satelitarnej GALILEO.

²³ Dyrektywa 2002/59/WE z 27.06.2002 r. ustanawiająca wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków. Dyrektywa ta została przyjęta po katastrofie tankowca „Erika” u wybrzeży Francji w 1999 r., zmieniona dyrektywą 2011/15/UE z 23.02.2011 r. (Dz.Urz. UE L 049 z 24.02.2011, s. 33–36).

ności transportu morskiego i ruchu statków. Funkcjonowanie SafeSeaNet oparte jest na przepisach dyrektywy 2002/59, która w art. 14 nałożyła na państwa członkowskie obowiązek osiągnięcia przez nie zdolności do wymiany danych (wskazanych w dyrektywie) w formie elektronicznej. Działanie SafeSeaNet, wdrażane od 2002 r., oparte jest na budowaniu i rozwijaniu sieci przesyłowych łączących krajowe systemy monitorowania czterech typów danych wskazanych w dyrektywie 2002/59, czyli informacji dotyczących statku, przewożonych towarów niebezpiecznych (HAZMAT²⁴), portu i niebezpieczeństwa na morzu²⁵.

2.4. PRZESTRZEŃ WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI (*SECURITY*)

Bezpieczeństwo morskie oznacza także konieczność dbania o bezpieczeństwo wewnętrzne. Już w 2006 r., a zatem w okresie, gdy wizja nowej zintegrowanej polityki morskiej dopiero powstawała, pojawiła się koncepcja ustanowienia stałej sieci patroli przybrzeżnych oraz zbudowanie europejskiego systemu nadzorowania granic UE²⁶. System ten początkowo ograniczony był do południowych granic UE. Warto jednak odnotować, że ideę wzmocnienia bezpieczeństwa granic morskich UE należy rozpatrywać w szerokim kontekście strefy Schengen oraz prawodawstwa dotyczącego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości²⁷.

²⁴ Dane udostępniane są w ramach systemu HAZMAT na podstawie przepisów dyrektywy 2002/59. Nakłada ona na operatora, agenta lub kapitana statku, przewożącego niebezpieczne lub zanieczyszczające towary i opuszczającego port państwa członkowskiego, obowiązek zgłoszenia informacji o tym fakcie właściwym władzom wyznaczonym przez państwa członkowskie, najpóźniej w momencie wyjścia z portu. Zapis ten inspirowany jest konwencjami MARPOL oraz SOLAS. Do pojęcia towarów niebezpiecznych i zanieczyszczających odnosi się art. 1 wspomnianej dyrektywy.

²⁵ Dane dostępne są dla wszystkich krajowych organów zarejestrowanych w krajowym systemie organów mających dostęp do bazy (np. organów portowych, kontroli portów, stacji nabrzeżnych), które jednocześnie są odpowiedzialne za dostarczanie informacji.

²⁶ Zob. Komunikat Komisji z 30.11.2006 r. w sprawie doskonalenia zarządzania południowymi granicami morskimi Unii Europejskiej, KOM (2006) 733.

²⁷ Zob. np. program sztokholmski, przyjęty przez Radę Europejską w 2009 r., będący kontynuacją programu haskiego (lata 2004–2010) i wcześniejszego programu z Tampere, w którym za jeden z kluczowych celów polityki UE, obok m.in. walki z terroryzmem, koncepcją wspólnej procedury azylowej i polityki migracyjnej, uznano rozwój zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE (COM/2005/0184 – wersja ostateczna, Dz.Urz. UE C 236 z 24.09.2005). Program sztokholmski dotyczący przekraczania granic morskich UE koresponduje już w znacznym stopniu ze zintegrowaną polityką morską. Rada Europejska nawiązuje w nim do systemu EUROSUR. Polityka ochrony granic została określona jako „zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi?”. Zob. *Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Dz.Urz. UE C 115 z 4.05.2010. Warto odnotować wiele ciekawych regulacji w tym zakresie, takich jak powołanie agencji FRONTEX – jedynej unijnej agencji z siedzibą w Polsce, wprowadzenie paszportów biometrycznych, systemu informacyjnego Schengen, systemu wymiany informacji wizowej (*Visa Information System*), ustanowienie funduszy europejskich, z których finansowane są powroty nielegalnych imigrantów do państw pochodzenia oraz działania zmierzające do legalizacji pobytu imigrantów i ich integracji ze społeczeństwami państw członkowskich (np. External Borders Fund, Integration Fund, Return Fund i European Refugee Fund).

W 2008 r. Komisja wydała komunikat w sprawie utworzenia europejskiego systemu nadzoru granicznego (EUROSUR)²⁸, określający techniczne ramy działań podzielonych na trzy etapy i zmierzających do ograniczenia liczby nielegalnych imigrantów przekraczających granice UE, poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zmniejszenia śmiertelności nielegalnych imigrantów podczas prób przekroczenia granic UE. Wszystkie trzy fazy wprowadzenia EUROSUR mają zastosowanie do obszarów morskich (do lądowych tylko dwie pierwsze). Etap pierwszy dotyczy rozbudowy i zwiększenia zasięgu krajowych systemów nadzoru granicznego oraz połączenia sieci krajowych w jeden system komunikacyjny. Celem etapu drugiego jest wsparcie prac badawczych w zakresie narzędzi nadzoru granicznego (np. satelity, bezpilotowe statki powietrzne) oraz budowa systemu pozwalającego na korzystanie ze wspomnianych narzędzi przez wszystkie zainteresowane państwa członkowskie²⁹. Realizacja etapu trzeciego polega na stworzeniu platformy służącej do gromadzenia, analizy i upowszechniania danych zebranych poprzez działania podejmowane na pierwszym i drugim etapie. Tym samym dwa pierwsze etapy są realizowane na podstawie „starego” podejścia sektorowego, trzeci natomiast jest doskonałym przykładem „nowego” podejścia zintegrowanego, ma bowiem służyć podmiotom zaangażowanym w politykę morską w różnych resortach i w skali Unii Europejskiej.

Podstawowym aktem prawnym UE w zakresie bezpieczeństwa rozumianego jako *security* jest Dyrektywa 2005/65 w sprawie wzmocnienia ochrony portów³⁰ oraz Rozporządzenie 725/2004 w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych³¹. Zakres przedmiotowy obu wspomnianych aktów prawnych jest różny, rozporządzenie bowiem dotyczy podniesienia stopnia ochrony przed aktami bezprawnymi na styku port/statek, dyrektywa natomiast – wzmocnienia stopnia ochrony na obszarach działalności portu. Należy odnotować, że rozporządzenie 725/2004 wprowadza do prawa UE kodeks ISPS³², będący częścią konwencji SOLAS od 2002 r. Celem wymienionych aktów prawnych jest wzmocnienie ochrony portów i statków przed atakami terrorystycznymi. Do prawa polskiego zostały one wprowadzone ustawą o ochronie żeglugi i portów morskich oraz w sprawie metod i środków kontroli w zakresie ochrony

²⁸ EUROSUR (*European Border Surveillance System*), Bruksela, 13.02.2008, KOM (2008) 68 – wersja ostateczna.

²⁹ Działania te mają być zintegrowane także z działaniami prowadzonymi w ramach ogólnego nadzoru granicznego, o którym wspomniano już wyżej. Jako przykład takiego zastosowania narzędzi nadzoru podano możliwość identyfikacji statku przebywającego za granicą i używanego w celach przestępczych, a następnie śledzenie go za pomocą satelitów i systemów zgłaszania statków do momentu przejścia statku, gdy przekroczy granice UE.

³⁰ Dyrektywa z 26.10.2005 r. (Dz.Urz. UE L 310 z 25.11.2005, s. 28).

³¹ Rozporządzenie z 31.03.2004 r. (Dz.Urz. UE L 129 z 29.04.2004, s. 6). Zob. także Rozporządzenie Komisji (WE) 324/2008 z 9.04.2008 r.; por. M.H. Koziński, *op.cit.*, s. 176 i nast.

³² *International Ship and Port Facility Security Code* stanowiący rozdział XI-2 konwencji SOLAS.

żeglugi i portów morskich³³. Zarówno dyrektywa 2005/65, jak i rozporządzenie 725/2004 zawierają regulacje nakładające na państwa obowiązek współpracy i informowania Komisji, innych państw członkowskich oraz IMO o stopniu ochrony portu oraz wydalonych statkach. Wymagane jest także ustanowienie centralnego punktu koordynacyjnego służącego jako punkt kontaktowy pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi podmiotami w państwach członkowskich, na poziomie UE oraz IMO.

Wydaje się, że regulacje dotyczące bezpieczeństwa rozumianego jako *security* nie stanowią *lex specialis* w stosunku do norm dotyczących bezpieczeństwa rozumianego jako *safety*, a ich rozwój wskazuje jedynie na rozszerzanie i kompleksowość zagadnień bezpieczeństwa na morzu w Unii Europejskiej. Pojęcie bezpieczeństwa morskiego obejmuje zatem nie tylko to, co się odnosi do bezpieczeństwa żeglugi rozumianego na potrzeby niniejszego opracowania jako *safety*, ale także coraz szerszą problematykę związaną z pojęciem *security*, a zatem szeroko rozumianą ochronę granic (przed nielegalnymi imigrantami, przemytem, handlem ludźmi itp.), zwalczanie piractwa, ochronę przed atakami terrorystycznymi.

3. CISE – WSPÓLNY MECHANIZM WYMIANY INFORMACJI

3.1. KONIECZNOŚĆ „DZIELENIA SIĘ” INFORMACJĄ W ZINTEGROWANYM PORZĄDKU PRAWNYM

System EUROSUR³⁴ wraz z systemem SafeSeaNet (opierającym się zasadniczo na danych zebranych w ramach VTS, AIS i LRIT³⁵), za którego działanie

³³ Rozporządzenie z 15.04.2011 r. (Dz.U. Nr 93, poz. 539). Problemy dotyczące wdrażania tej części prawa bezpieczeństwa morskiego, wynikające z faktu, iż zarówno kodeks ISPS, dyrektywa i rozporządzenie unijne, a także polska ustawa stanowią podstawę prawną dla problematyki ochrony infrastruktury portowej i statku, sygnalizuje M.H. Koziański. Zob. M.H. Koziański, *op.cit.*, s. 172.

³⁴ Warto wspomnieć także o stosunkowo nowym programie MARSUR prowadzonym przez Europejską Agencję Obrony i mającym na celu zgromadzenie danych dotyczących działań militarnych i cywilnych podejmowanych przez państwa członkowskie na granicach morskich oraz wydarzeń i ruchów statków odzwierciedlających aktualną sytuację na obszarach morskich UE. Zob. szerzej: <http://www.eda.europa.eu/Otheractivities/Maritimesurveillance/MARSURnetworking>.

³⁵ Warto odnotować, że największa krajowa baza danych LRIT otwarta została w lutym br. w Panamie. System został zaprojektowany przez Absolute Maritime Tracking Services (AMTS) i umożliwia połączenie danych zebranych w ramach LRIT z danymi zgromadzonymi w ramach systemów AIS, VMS, VTS poprzez oprogramowanie, którego podstawą działania jest analiza geoprzestrzenna różnych typów informacji.

odpowiedzialna jest Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu³⁶ (EMSA), mają w przyszłości stanowić wspólną międzysektorową i międzynarodową platformę wymiany danych o obszarach morskich. Wszystkie te działania mają zasadniczo służyć temu, aby możliwe było dysponowanie aktualnym i kompleksowym obrazem sytuacji na morzu. Zgodnie z założeniami Komisji Europejskiej dostęp do wspomnianych danych miałby być możliwy dla każdego państwa członkowskiego na poziomie krajowym³⁷.

Aby obraz sytuacji na morzu był kompleksowy, nie wystarczy połączenie danych zebranych w ramach UE, ale należałoby zagwarantować dostęp do informacji zgromadzonych także na innych szczeblach – poza lokalnymi w państwach członkowskich, także do danych gromadzonych na szczeblu międzynarodowym³⁸ i regionalnym³⁹. Prace nad interfejsem, za pomocą którego byłby możliwy dostęp do wszystkich wspomnianych danych, Komisja Europejska określa jako „wspólny mechanizm wymiany informacji” dla obszarów morskich (tzw. mechanizm CISE⁴⁰). Zgodnie ze wspomnianym mechanizmem nie ma obecnie planu tworzenia jednego systemu, ale raczej połączenie istniejących systemów, a jedynie w stosunku do pewnych kategorii danych wzmacnianie systemu centralnego.

Głównym systemem UE w zakresie spraw monitorowania obszarów morskich ma stać się SafeSeaNet działający w ramach EMSA, zawierający zawiadomienia o przybyciu do portu i wypłynięciu z portu, zawiadomienia o towarach niebezpiecznych, zawiadomienia dotyczące ochrony na morzu, informacje na temat wypadku i kolizji, AIS, LRIT i monitorowania zanieczyszczeń⁴¹. Informacje niejawne dotyczące obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego nadal mają pozostać wyłącznie w bazach danych sektorowych, przez co nie będzie

³⁶ W ramach Agencji tworzone są także inne bazy danych, jak np. CleanSeaNet, działająca od kwietnia 2007 r. i stworzona na podstawie przepisów dyrektywy 2005/35 w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa (Dz.Urz. UE L 255 z 30.09.2005) i zmieniającej ją dyrektywy 2009/123 (Dz.Urz. L 280 z 27.10.2009). Dane zebrane w ramach CleanSeaNet dostępne są dla organów państw członkowskich UE odpowiedzialnych za politykę zapobiegania zanieczyszczeniom morza.

³⁷ Warto także odnotować doświadczenia krajowe w zakresie budowania międzysektorowych systemów wymiany informacji. Systemy takie stworzone zostały we Francji i Finlandii. We Francji zintegrowane zostały dwa systemy – SPATIONAV francuskiej marynarki wojennej oraz TRAFIC, prowadzony przez służbę SAR, w Finlandii natomiast system METO (*The Maritime Environment TriAuthority Operation*) działa, opierając się na integracji krajowych systemów prowadzonych przez marynarkę wojenną, administrację morską i straż graniczną.

³⁸ Na przykład System Informatyczny Bezpieczeństwa Morskiego NATO (*Maritime Safety and Security Information System – MSSIS*), CeCLAD – inicjatywa francuska mająca na celu gromadzenie informacji nt. przemytu narkotyków z Afryki do Europy przez granice morskie.

³⁹ Dane gromadzone są w każdym z pięciu obszarów morskich: Morza Bałtyckiego, Morza Północnego, Morza Śródziemnego, Morza Czarnego i Oceanu Atlantyckiego.

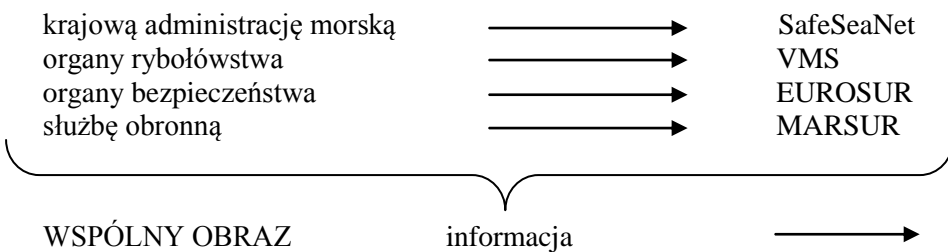
⁴⁰ CISE – *a common information sharing environment for the EU maritime domain*.

⁴¹ Zgodnie z postanowieniami Dyrektywy PE i Rady 2002/59 ustanawiającej wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków systemem tym zarządzać może sama Komisja Europejska. Dyrektywa ta została zmieniona ostatnio Dyrektywą Komisji 2011/15/UE z 23.02.2011 r. (Dz.Urz. UE L 049 z 24.02.2011, s. 33–36).

możliwy dostęp do nich na zasadach wypracowanych dla umożliwienia dostępu do pozostałych danych w ramach planowanego interfejsu i systemu SafeSeaNet. Dane zebrane przez służby obronne gromadzone są w ramach stosunkowo nowego programu MARSUR, prowadzonego przez Europejską Agencję Obrony. Są to dane dotyczące działań militarnych podejmowanych przez państwa członkowskie na granicach morskich oraz wydarzeń i ruchów statków – odzwierciedlających aktualną sytuację na obszarach morskich UE⁴².

Połączenie systemów, poza celami związanymi z większą kompatybilnością podejmowanych na różnych szczeblach działań w zakresie nadzoru morskiego, miałyby także prowadzić do oszczędności, przede wszystkim poprzez zbieranie informacji tylko przez jeden podmiot (a nie osobno przez podmioty np. cywilne czy wojskowe) i przy użyciu tych samych urządzeń. Przepływ informacji w obie strony – między jednostkami cywilnymi i wojskowymi – jest także istotnym zagadnieniem monitoringu jako elementu koncepcji zintegrowanego nadzoru morskiego. Służby cywilne coraz częściej stają przed koniecznością korzystania z technologii zarezerwowanych dotychczas dla sił zbrojnych (w ramach wspomnianego już systemu monitorowania z wykorzystaniem narzędzi niewymagających kontaktu ze statkiem, np. platformy bezzałogowe, zdjęcia satelitarne o dużej rozdzielczości, monitorowanie dźwięków pod wodą itd.).

Sieć nadzoru zintegrowanego ma być zatem „wydajnym kosztowo zdecentralizowanym połączeniem różnych warstw informacji, które zwiększa skuteczność systemów nadzoru morskiego poprzez uzupełnianie istniejących luk informacyjnych w całej Europie, przy jednoczesnym unikaniu powielania danych”⁴³. Wspomniane warstwy informacji przesyłane będą przez różne organy krajowe i złożą się na wspólny kompleksowy obraz (wartość dodana). Informacje mają być zarządzane przez właścicieli informacji. Obecnie warstwy te tworzą informacje przesyłane przez:



⁴² Program ten obejmuje na razie tylko 15 państw, które przystąpiły do niego dobrowolnie. Prowadzony jest pod przewodnictwem Finlandii i wciąż znajduje się w fazie projektowo-testowej. Zob. szereg: <http://www.eda.europa.eu/Otheractivities/Maritimesurveillance/MARSURnetworking>.

⁴³ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie projektu planu działania na rzecz ustanowienia wspólnego mechanizmu wymiany informacji do celów nadzoru obszarów morskich UE, Bruksela, 20.10.2010 r., KOM (2010) 584 – wersja ostateczna.

3.2. PROBLEM OCHRONY DANYCH I INFORMACJI NIEJAWNYCH

Kluczowymi problemami, z jakimi należy zmierzyć się w ramach systemu monitoringu, poza ograniczeniami natury technologicznej, są kwestie związane z ochroną danych osobowych⁴⁴ i wymogami w zakresie poufności informacji. Zasadniczy problem ochrony danych osobowych związany jest z określeniem zasad wymiany danych między podmiotami cywilnymi a wojskowymi. Dzieje się tak dlatego, że przetwarzanie danych osobowych w celach związanych z obronnością, bezpieczeństwem państwa oraz egzekucją karną nie jest objęte ogólną regulacją dotyczącą ochrony danych osobowych w UE. Do tej współpracy konieczne zatem będzie określenie jasnych zasad ochrony przekazywanych danych. Dotychczas działało się to w ramach doraźnie wprowadzanych regulacji⁴⁵. Wydaje się jednak, że skala planowanej współpracy będzie wymagać opracowania bardziej szczegółowych zasad ochrony danych przekazywanych między podmiotami cywilnymi i związanych z szeroko pojmowaną obronnością i bezpieczeństwem państwa. Natomiast wymogi związane z udostępnianiem informacji poufnych muszą gwarantować, że dalsze ich „przekazanie” w ramach wspólnego systemu będzie zabezpieczać dostęp do nich tylko podmiotom posiadającym uprawnienia dostępu do informacji poufnych⁴⁶.

Oczywiście, wspomniane zmiany mogą budzić obawy dotyczące gwarancji ochrony pewnych danych. Argumentem, którym Komisja próbuje przekonać do „wartości dodanej” systemu wymiany informacji w ramach zintegrowanego nadzoru morskiego, są niebezpieczeństwa, które zagrażają w konsekwencji niepozyskania (a więc niedzielenia się) pewnymi informacjami. Zgodnie z argumentacją Komisji wymóg dzielenia się informacjami wyraźnie zmniejsza poważniejsze zagrożenia spowodowane brakiem takiej wymiany⁴⁷.

Warto podkreślić także, że w stosunku do znacznej części danych określone są już grupy podmiotów mających do nich dostęp. Podstawowy obraz sytuacji

⁴⁴ Zob. Dyrektywa 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.Urz. UE L 281 z 23.11.1995, s. 31) oraz Konwencja Rady Europy z 28.01.1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych oraz rozporządzenie nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.12.2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i swobodnym przepływie takich danych (Dz.Urz. UE L 008 z 1.01.2001).

⁴⁵ Jak np. Decyzja ramowa Rady 2008/977/JHA z 27.11.2008 r. w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (Dz.Urz. UE L 350 z 30.12.2008, s. 60).

⁴⁶ Musi się to zatem odbywać zgodnie z zasadą ograniczonego dostępu, która jest szczególnie istotna w ramach współpracy transgranicznej, ale także na linii podmioty cywilne–wojskowe. Zakłada ona przekazanie informacji z jednoczesnym precyzyjnym określeniem charakteru danych, uprawnień podmiotów je przekazujących, celów i sposobu dokonania wymiany informacji, a także wskazanie ich potencjalnych odbiorców i określenie środków ochrony.

⁴⁷ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie projektu planu działania na rzecz ustanowienia wspólnego mechanizmu wymiany informacji do celów nadzoru obszarów morskich UE, COM (2010) 584 – wersja ostateczna, s. 3.

na morzu odzwierciedla dane pozyskane „od statku” i za pomocą sensorów, a CISE oznacza jedynie możliwość uzyskania pełniejszego ich obrazu. Dzieje się tak np. z systemem VMS, do którego danych dostęp mają właściwe organy państwa bandery odpowiedzialne za kontrolę w zakresie rybołówstwa oraz analogiczne organy państwa, na którego wodach znajduje się statek, i Komisja Europejska⁴⁸. Do danych zebranych ze statków w ramach systemu AIS dostęp mają inne statki, państwa nadbrzeżne i podmioty prywatne (ponieważ sygnał przesyłany jest w ramach otwartej częstotliwości). Dostęp do systemu LRIT jest bardziej ograniczony. Uprawnione do niego są odpowiednie organy administracji państwa bandery, organy administracji państwa, do którego portu statek ma zamiar wejść, oraz organy państwa nadbrzeżnego, na którego wodach (innych niż morze terytorialne) znajduje się statek nie dalej jednak niż 1000 mil od wybrzeża.

Różna jest jednak polityka gospodarowania danymi⁴⁹. W odniesieniu do danych zebranych w systemach krajowych VMS część państw bardzo rygorystycznie podchodzi do poufności tych danych, uznając je za objęte tajemnicą handlową (np. Niemcy i Hiszpania, w której dane udostępniane są wyłącznie organom ścigania w przypadku prowadzenia postępowania karnego), a część państw udostępnia dane innym podmiotom krajowym zaangażowanym w zarządzanie, gospodarowanie i kontrolę rybołówstwa (np. Finlandia i Wielka Brytania). Wszystkie państwa mają jednak obowiązek traktować dane w systemie VMS jako dane poufne⁵⁰. Dane zebrane w ramach systemu AIS nie są uważane za poufne, a tym samym dostęp do nich nie jest trudny (np. Finlandia przekazała zarządzanie systemem prywatnemu operatorowi). Natomiast dane zebrane przez organy krajowe powołane do zapewnienia bezpieczeństwa (straż graniczną, siły zbrojne itd.) z założenia pozostają w ich posiadaniu i nie są udo-

⁴⁸ Planowany jest także dostęp do tych danych Europejskiej Agencji Rybołówstwa.

⁴⁹ Problem ochrony danych ujawnia się także w ramach współpracy regionalnej, wymaga ona bowiem transgranicznego dzielenia się informacją przez organy państw. W Europie funkcjonuje kilka tego typu mechanizmów wymiany informacji. Pierwszy z nich to HELCOM AIS Network, ustanowiony na mocy tzw. deklaracji kopenhaskiej z 2001 r. System ten działa od 2005 r. poprzez połączenie stacji przybrzeżnych AIS państw z centralnym serwerem w Kopenhadze. Dane ze stacji państw-stron analizowane są kompleksowo w Kopenhadze na podstawie podpisanego w 2005 r. porozumienia pomiędzy członkami HELCOM i Norwegią w sprawie dzielenia się danymi AIS. Warto odnotować także, że z inicjatywy Komisji Europejskiej uruchomiono dwa projekty pilotażowe dotyczące integracji nadzoru morskiego w rejonie Morza Śródziemnego oraz basenu Morza Północnego.

⁵⁰ Wynika to z art. 113 i 114 Rozporządzenia Rady 1224/2009 z 20.11.2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.Urz. UE L 343 z 22.12.2009, s. 1). Zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem państwa członkowskie zobligowane są także do prowadzenia od 1.01.2012 r. strony internetowej zawierającej informacje dotyczące krajowej polityki rybołówstwa w wersji publicznej (z otwartym dostępem) i bezpiecznej (z dostępem dla zamkniętego grona użytkowników). Wymóg zapewnienia poufności danych przekazywanych między państwami członkowskimi oraz Komisji wynika także z pkt. 31 preambuły Rozporządzenia wykonawczego 404/2011 z 8.04.2011 r. ustanawiającego szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.Urz. UE L 112 z 30.04.2011).

stępnianie innym podmiotom. Istnieją jednak pewne mechanizmy wymiany takich danych. Także dane zebrane w ramach systemu VTS są traktowane jako poufne i powinny być udostępniane wyłącznie w sposób gwarantujący bezpieczeństwo⁵¹.

Wydaje się zatem, że obecnie najważniejsze prace związane z tworzeniem sieci nadzoru zintegrowanego sprowadzać się będą właśnie do opracowywania technicznych i prawnych kwestii umożliwiających tworzenie sieci łączących organy państw UE. Elementy prawne wymagają przede wszystkim zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony danych, ale jednocześnie budowania sieci umożliwiających dostęp do wszelkich danych, które zbiorczo można by określić „informacją publiczną”, wszystkim zainteresowanym podmiotom. Dostęp do tych ostatnich musi być bowiem zagwarantowany zgodnie z art. 15 TFUE oraz rozporządzeniem 1049/2001 i obejmuje nie tylko dostęp do dokumentów instytucji głównych Unii, ale także dostęp do dokumentów wszystkich jednostek organizacyjnych UE. Ponadto zakres przedmiotowy obejmuje, poza dokumentami sporządzonymi przez konkretną instytucję, także dokumenty przez nią otrzymane i będące w jej posiadaniu, z zastrzeżeniem oczywiście informacji, do których dostęp jest ograniczony ze względu na ochronę interesu publicznego i ochronę prywatności i integralności osób fizycznych. Regulacja ta nie znajduje zastosowania do udostępniania dokumentów przez państwa członkowskie, ale skoro informacje przekazane przez państwa członkowskie będą w posiadaniu instytucji unijnej, to, wydaje się, że do takiej informacji będą miały zastosowanie przepisy rozporządzenia 1049/2001. Warto odnotować, że dla zastosowania przepisów rozporządzenia nie ma znaczenia forma dokumentu, należy zatem domniemywać, że dostęp do danych elektronicznych także objęty jest jego regulacjami.

MARITIME SUPERVISION IN INTEGRATED MARITIME POLICY OF THE EU (Summary)

The key role for maritime supervision envisaged in the new integrated maritime policy of the European Union is safety at sea and maritime border control of the continent.

The member states' authorities responsible for maritime supervision work across several policies, including fisheries control, pollution response, maritime safety and security, border control et al. Effectiveness of those actions often suffers from differences between their respective legal systems and

⁵¹ Art. 24 dyrektywy 2002/59.

administrative command structures. Today, the most intensive efforts go into setting up legal and technical frameworks of cooperation between authorities. The Author argues that integrated maritime policy underscores the significance of the maritime sector in the economic panorama of the EU.