



Dorota Lost-Siemska

Międzynarodowa Organizacja Morska

100 SESJI KOMITETU PRAWNEGO MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI MORSKIEJ – PODSUMOWANIE PRAC

Profesor Wojciech Adamczak przez wiele lat był członkiem polskiej delegacji i ekspertem reprezentującym Rząd Polski w Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO), w szczególności brał aktywny udział w pracach Komitetu Prawnego tej Organizacji. W kwietniu 2013 r. miała miejsce setna sesja Komitetu Prawnego, stąd też okazja do podsumowania niemalże 45 lat prac tego organu.

Słynny wypadek tankowca *Torrey Canyon* stanowił impuls nie tylko do przyjęcia nowych regulacji prawnych, ale również do powołania ciała, które te regulacje stworzy. W kwietniu 1967 r. Rząd Wielkiej Brytanii przesłał notę do Międzynarodowej Organizacji Morskiej, w której zaproponował rozpoczęcie prac nad zmianami w reżimie odpowiedzialności za szkody olejowe. W odpowiedzi na tę notę Rada Organizacji powołała do życia Komitet Prawny *ad hoc*, któremu powierzono m.in. zadanie opracowania przepisów w zakresie odpowiedzialności i odszkodowania za zanieczyszczenie morza olejami. Komitet zadecydował, że zajmie się problemami natury prawa publicznego, natomiast część prywatną powierzono CMI (Comité Maritime International). Wkrótce potem połączono wysiłki obu komitetów i w listopadzie 1969 r. na konferencji w Brukseli przyjęta została Międzynarodowa konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami (CLC), która dała początek nowemu reżimowi odszkodowawczemu. Podczas tej samej konferencji przyjęto również Konwencję o interwencji na morzu pełnym.

Podczas konferencji w 1969 r. zwrócono ponadto uwagę na wiele innych kwestii wymagających dalszej debaty i w związku z tym Komitet Prawny kontynuował swoje prace, których rezultatem było przyjęcie w 1971 r. konwencji i powołanie Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Olejami.

Nowo przyjęte konwencje były powszechnie akceptowane i uzyskały szerokie poparcie wśród państw członkowskich IMO. W związku z tym podjęto decyzję o przekształceniu Komitetu *ad hoc* w komitet o charakterze stałym. Jednocześnie

powierzono Organizacji nowe zadanie rozwiązywania wszelkich problemów prawnych wchodzących w zakres Konwencji o IMO. Zatem pole działania Organizacji wykroczyło poza wąski temat bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska morskiego i objęło także zagadnienia prawne. Oficjalne powołanie do życia Komitetu Prawnego dało możliwość Radzie i Zgromadzeniu IMO przysyłania pytań prawnych do ekspertów przed podjęciem ważnych decyzji.

Jedną z takich bardzo ważnych kwestii, którą powierzono pod rozagę Komitetowi Prawnemu był problem procedury przyjmowania zmian do konwencji. Rada i Zgromadzenie zwróciły się do ekspertów prawnych z prośbą o rozważenie możliwości usprawnienia procesu zmian przepisów. Potrzeba taka podyktowana była przede wszystkim bardzo szybkim postępem technicznym. Przepisy istniejących wówczas konwencji pozwalały na wprowadzanie do nich zmian i ich wejście w życie wyłącznie w drodze „tradycyjnej”, czyli poprzez wyraźną akceptację poprawek przez państwa strony. Oznaczało to, że zmiany do konwencji zawierających przepisy techniczne nigdy nie wchodziły w życie, albowiem nie uzyskiwały wystarczającej liczby akceptacji. Co więcej, łatwiej przyjąć było nową konwencję niż zmienić istniejącą, albowiem liczba państw stron istniejących konwencji stale rosła, a tym samym rosła liczba państw, których akceptacja niezbędna była do wejścia zmian w życie. Ponadto, w tradycyjnej procedurze zmiany wiązały tylko te państwa, które je wyraźnie zaakceptowały. Państwa skłonne były raczej do szybkiego przyjmowania i ratyfikowania nowych konwencji, niż do akceptowania poprawek do istniejących instrumentów.

W 1972 r. Komitet Bezpieczeństwa Morskiego podczas swojej 25 sesji oraz Komitet Prawny podczas swojej 12 sesji poddały debacie kwestie procedury zmian konwencji. Rozważano dwie możliwości. Po pierwsze, dyskusji poddano możliwość upoważnienia organów przyjmujących konwencje do dokonywania w nich wiążących zmian. Po drugie, debatowano nad zmianą samej Konwencji o IMO w celu umocnienia funkcji organizacji i upoważnienia jej do dokonywania wiążących zmian w umowach międzynarodowych. Ostatecznie zdecydowano, że dalsza debata dotyczyć będzie wyłącznie opcji pierwszej. W ślad za innymi organizacjami działającymi w ramach systemu Narodów Zjednoczonych (np. ICAO, WHO) przesądzono, że milcząca zgoda – *tacit acceptance* – będzie odąd jedną z możliwości zmian przepisów technicznych konwencji przyjmowanych pod auspicjami IMO. Pierwszymi konwencjami, do których wprowadzono możliwość przyjmowania zmian w drodze *tacit acceptance* były Konwencja o Bezpiecznych Kontenerach oraz MARPOL. W ślad za tym przyjęto również stosowne regulacje umożliwiające stosowanie *tacit acceptance* także w Konwencji SOLAS. Postęp ten określono jako istotny wkład Komitetu Prawnego w rozwój prawa międzynarodowego.

Procedurę *tacit acceptance* stosuje się w konwencjach morskich od 40 lat i przez ten czas jej zastosowanie ulegało zmianom. Początkowo projektowano ją z myślą o wprowadzaniu szybkich modyfikacji przepisów technicznych. Z biegiem czasu

tacit acceptance zastosowano również do zmian limitów odpowiedzialności w konwencjach takich, jak CLC czy LLMC. Bardzo ciekawe zastosowanie *tacit acceptance* ma miejsce w przypadku przyjmowania nowych regulacji dotyczących bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska w rejonach arktycznych. Z uwagi na zmiany klimatyczne i otwierającą się drogę przejścia morzami północnymi, dostrzeżono konieczność uregulowania problemu żeglugi w tych rejonach. Prowadzono dyskusje nad przyjęciem nowej konwencji międzynarodowej regulującej żeglugę w strefie polarnej, jednak z obawy przed brakiem powszechnej akceptacji takiej umowy postanowiono przyjąć regulacje w formie kodeksu (tzw. Polar Code). Aby jednak kodeks ten miał moc wiążącą, konieczne jest nadanie mu mocy umowy międzynarodowej. Tu właśnie zamierza się wykorzystać *tacit acceptance*. Polar Code, przyjęty w swojej niewiążącej formie jako rezolucja Zgromadzenia IMO, jest podzielony na części, które zostaną dodane w formie nowych aneksów lub regulacji do istniejących konwencji, m.in. SOLAS i MARPOL. Aneksy te i regulacje wejdą w życie w drodze *tacit acceptance* zgodnie z procedurą i terminami przewidzianymi w każdym z tych instrumentów. Jest to zupełnie innowacyjne zastosowanie procedury milczącej zgody, które prawdopodobnie stanie się standardowym mechanizmem przyjmowania nowych regulacji.

W latach siedemdziesiątych Komitet Prawny spotykał się nawet na sześciu sesjach rocznie, które niejednokrotnie trwały dwa tygodnie. Rezultatem tych spotkań było opracowanie tekstów konwencji ateńskiej z 1974 r. oraz Konwencji o ograniczeniu odpowiedzialności z 1976 r. W latach osiemdziesiątych natomiast dużo czasu poświęcono przygotowaniu tekstu Konwencji HNS.

Znaczącym wkładem Komitetu Prawnego IMO w rozwój prawa międzynarodowego jest użycie odpowiedzialności cywilnej i odszkodowania jako mechanizmu w zapobieganiu zanieczyszczeniom morza. Wraz z przyjęciem Konwencji CLC 1992 została powszechnie zaakceptowana idea odpowiedzialności cywilnej armatora za szkodę spowodowaną zanieczyszczeniem olejami na zasadzie ryzyka. Ma ona stanowić bodziec do uprawiania żeglugi ze szczególną dbałością o środowisko naturalne. Dodatkowo także przepisy niektórych konwencji o odpowiedzialności za zanieczyszczenia zachęcają armatorów do podejmowania środków prewencyjnych mających na celu zmniejszenie szkody w środowisku lub jej całkowite zapobieżenie, które następnie są zaliczane do szkody. Komitet Prawny pracował nad udoskonaleniem reżimu odpowiedzialności i odszkodowania za szkody olejowe aż do 2003 r., kiedy to przyjęta została Konwencja o funduszu dodatkowym.

Mechanizm zachęcający do ochrony środowiska zastosowano także w Konwencji o ratownictwie morskim z 1989 r. Konwencja stanowi, że ratujący jest uprawniony do wynagrodzenia za zapobieżenie szkodzie w środowisku lub zmniejszenie jej rozmiarów, nawet w przypadku gdy akcja ratownicza nie zakończyła się sukcesem. Jest to odejście od reguły „no cure – no pay” rządzącej ratownictwem morskim od 1910 r. Zgodnie z tą zasadą ratujący nabywa prawo

do wynagrodzenia za swoją akcję wyłącznie w przypadku, gdy zakończyła się ona pomyślnie i gdy udało się uratować mienie o konkretnej wartości. Natomiast w przypadku niepowodzenia ratujący nie miał prawa nawet do zwrotu poniesionych kosztów. Zgodnie z przepisami dotyczącymi „specjalnego odszkodowania” ratujący ma nie tylko prawo do zwrotu wydatków w przypadku, gdy istniało zagrożenie dla środowiska, lecz również ma prawo do dodatkowego wynagrodzenia, gdy udało mu się zapobiec szkodzie w środowisku. Jak można sobie wyobrazić, obecnie każdy statek znajdujący się w niebezpieczeństwie na morzu stwarza zagrożenie dla środowiska, tak więc specjalne wynagrodzenie stało się nową zasadą ratownictwa morskiego.

Konwencja o ratownictwie morskim z 1989 r. zasługuje również na szczególną uwagę z tego powodu, że w pracach nad jej tekstem aktywny udział brał Professor Wojciech Adamczak, a pod aktem końcowym widnieje Jego podpis. Jest to konwencja, która spotkała się z szeroką akceptacją i jest powszechnie stosowana. Słychać również głosy, iż czas na jej uaktualnienie, szczególnie w zakresie dotyczącym specjalnego wynagrodzenia. W praktyce bowiem nie stosuje się wyliczeń przewidzianych w art. 14 konwencji, lecz taryfy wypracowane przez firmy ratownicze. Do tej pory jednak żadne z państw nie zaproponowało zmian do konwencji.

W latach osiemdziesiątych Komitet Prawny prowadził również prace nad Konwencją SUA i Protokołem do niej zakończonych Konferencją Dyplomatyczną w 1988 r. Do najnowszych osiągnięć Komitetu Prawnego należy zaliczyć konwencję bunkrową z 2001 r., która została powszechnie zaakceptowana i obejmuje obecnie ponad 90% światowego tonażu. W 2010 r. weszły w życie Protokoły z 2005 r. do Konwencji SUA. Konwencja ateńska z 2002 r. osiągnęła wymaganą liczbę ratyfikacji i wejdzie w życie w dniu 23 kwietnia 2014 r. Tylko jedna ratyfikacja potrzebna jest do wejścia w życie Konwencji o wydobywaniu wraków z 2007 r.

Po 45 latach istnienia, po 100 sesjach i po opracowaniu kilkunastu konwencji międzynarodowych, w najbliższych planach posiedzeń Komitetu Prawnego nie uwzględniono prac nad żadnym nowym instrumentem. Ciekawym i osobnym zagadnieniem jest fakt, iż w IMO przyjęto sposób pracy zgodnie z regułą SMART (*specific, measurable, achievable, realistic, time scaled*). W związku z tym do rozpoczęcia prac nad nową umową międzynarodową obecnie już nie wystarczy inicjatywa państwa członkowskiego. Konieczne jest najpierw wykazanie, że istnieje istotna potrzeba opracowania nowych przepisów, inicjatywa ta musi być zaakceptowana przez stosowny komitet, następnie przez Radę i Zgromadzenie i dopiero po wielu analizach i uzyskaniu zgody tego organu, stosowny komitet może rozpocząć prace nad przepisami.

Obecnie delegaci na Komitet Prawny wyrażają niepokój z powodu małej liczby ratyfikacji nowo przyjmowanych konwencji, a także z powodu rosnących rozbieżności pomiędzy porządkiem międzynarodowym a prawem krajowym. Powstaje pytanie, dlaczego państwa, które entuzjastycznie przyjmują konwencje

na międzynarodowych konferencjach, potem wstrzymują ich ratyfikacje, a tym samym wejście w życie? Odpowiedź prawdopodobnie tkwi w stopniu zawilóści nowych regulacji. Konwencje przyjmowane dziesiątki lat temu były napisane prostym, zrozumiałym językiem, a ich implementacja do prawa krajowego nie sprawiała problemów w krajach o różnych przecież systemach prawnych. Obecnie regulacje międzynarodowe pisane są tak skomplikowanym językiem, że samo ich przetłumaczenie, nie mówiąc już o wcieleniu do prawa krajowego, jest niemalże niemożliwe. Przykładem takiej regulacji może być Konwencja HNS, której wersja z 1996 r. nie uzyskała liczby ratyfikacji pozwalającej na wejście w życie, a poprawiona wersja z 2010 r., po czterech latach od przyjęcia, nie została ratyfikowana przez żadne państwo.

Jak już wyżej wspomniałam, Komitet nie ma w planach prac nad żadnym nowym instrumentem. Zatem nowe zadanie, jakie stoi przed Komitetem Prawnym, to nie tworzenie nowych regulacji, do czego Komitet ten został pierwotnie powołany, lecz promocja ratyfikacji i implementacji przyjętych już instrumentów.

Dorota Lost-Siemńska

100 SESSIONS OF THE LEGAL COMMITTEE OF INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION – SUMMARY OF WORK

The article presents the history of the activities of the Legal Committee (LEG) of the International Maritime Organization (IMO). The Author tries to assess the LEG's work input in the context of legislation created within the IMO and points to changes in the activities of the Legal Committee, which refer to the promotion of the effective implementation of IMO conventions.