

**Dorota Lost-Siemińska**

Międzynarodowa Organizacja Morska

dlost@imo.org

ORCID 0000-0003-2149-2051

<https://doi.org/10.26881/gsp.2022.3.01>

## Reforma Międzynarodowej Organizacji Morskiej

### Wstęp

Organizacje międzynarodowe, również te powołane do życia w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), na przestrzeni lat przechodzą różne reformy i dostosowują się do zmieniających się potrzeb, celów i zadań<sup>1</sup>. Traktaty powołujące do życia te organizacje podlegają zmianom lub są na nowo interpretowane.

Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO, Organizacja) została utworzona na mocy konwencji przyjętej w dniu 6 marca 1948 r.<sup>2</sup> na Konferencji Morskiej w Genewie, w której uczestniczyły zaledwie 32 państwa oraz cztery państwa w roli obserwatorów<sup>3</sup>. Do wejścia w życie traktatu potrzebnych było 21 ratyfikacji, w tym siedem ratyfikacji przez państwa posiadające nie mniej niż 1 mln ton tonażu żeglugowego. Główną przyczyną trwającego dziesięć lat procesu ratyfikacyjnego były rozbieżności dotyczące roli IMO, a w szczególności jej zdolność do podejmowania wiążących decyzji, które miałyby bezpośredni wpływ na funkcjonowanie przemysłu żeglugowego w poszcze-

<sup>1</sup> Od początku istnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1945 r. zakładano, że nie będzie to organizacja jednolita, lecz że będzie się ona składała z wielu organizacji tworzących system ONZ, w którym funkcjonować będą agencje wyspecjalizowane do szczególnych zadań. Dwie organizacje, mianowicie Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO) oraz Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (ICAO) istniały już w 1945 r. i zostały włączone w system ONZ.

<sup>2</sup> Międzynarodowa Organizacja Morska działała do 1982 r. jako Międzypaństwowa Morska Organizacja Doradcza (Inter-Governmental Maritime Consultative Organization – IMCO); zob. Konwencja o Międzypaństwowej Morskiej Organizacji Doradczej podpisana w Genewie dnia 6 marca 1946 r. (Dz. U. z 1961 r. Nr 14, poz. 74; dalej: Konwencja, Konwencja o IMO; Konwencja o Międzypaństwowej Organizacji Morskiej); oświadczenie rządowe z dnia 13 listopada 2002 r. w sprawie mocy obowiązującej poprawek przyjętych 4 listopada 1993 r. do Konwencji o Międzypaństwowej Organizacji Morskiej, podpisanej w Genewie 6 marca 1948 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 140, poz. 1339); poprawki do Konwencji o Międzypaństwowej Organizacji Morskiej (ustanowienie Komitetu Ułatwień) przyjęte dnia 7 listopada 1991 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 83, poz. 504).

<sup>3</sup> Państwa uczestniczące w Konferencji to: Argentyna, Australia, Belgia, Brazylia, Kanada, Chile, Chiny, Kolumbia, Czechosłowacja, Dania, Dominikana, Egipt, Finlandia, Francja, Grecja, Indie, Irlandia, Włochy, Liban, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Pakistan, Panama, Peru, Polska, Portugalia, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Wielka Brytania oraz Stany Zjednoczone Ameryki. Delegacje z Kuby, Ekwadoru, Iranu oraz Afryki Południowej brały udział w roli obserwatorów.

gólnych państwach. Od chwili przyjęcia Konwencji, Komitet Przygotowawczy, który podejmował działania zmierzające do powołania IMO do życia, kilkakrotnie rozważał, w jaki sposób zachęcić państwa do ratyfikacji konwencji, jednocześnie zapewniając, że zachowana zostanie pełna suwerenność w zakresie działalności żeglugowej. Konwencja weszła w życie w dniu 17 marca 1958 r., dzięki ratyfikacji przez Japonię, a państwa członkowskie IMO spotkały się po raz pierwszy w styczniu 1959 r. podczas pierwszej sesji Zgromadzenia<sup>4</sup>.

W chwili utworzenia IMO, jej celem było zapewnienie platformy do współpracy<sup>5</sup> pomiędzy rządami w zakresie regulacji i praktyk dotyczących spraw technicznych mających wpływ na międzynarodową żeglugę handlową oraz zachęcanie do przyjmowania najwyższych praktycznych standardów w zakresie bezpieczeństwa morskiego i efektywności nawigacji<sup>6</sup>. Intencją twórców IMO, do których należały przede wszystkim państwa będące ówczynie morskimi potęgami handlowymi, było założenie organizacji o charakterze doradczym i konsultacyjnym, która miała przyjmować zalecenia o charakterze technicznym przedkładane państwom członkowskim pod rozagę. Kolejną funkcją IMO miała być wymiana informacji.

W art. 1 Konwencji zawarto również dwa inne zadania, mianowicie – podejmowanie wysiłków w celu usunięcia akcji dyskryminacyjnych oraz zbędnych restrykcji ze strony rządów w zakresie międzynarodowej żeglugi handlowej, a także rozważanie spraw dotyczących niesłusznych praktyk restrykcyjnych stosowanych przez przedsiębiorstwa żeglugowe. Te dwa postanowienia Konwencji budziły największe kontrowersje i wiele państw przystępujących do konwencji składało zastrzeżenie o możliwości jej wypowiedzenia, jeżeli IMO kiedykolwiek podejmie debatę na tematy ekonomiczne czy handlowe<sup>7</sup>. W kolejnych latach art. 1 Konwencji konsekwentnie interpretowano jako ograniczający kompetencje organizacji do spraw technicznych, dotyczących bezpieczeństwa żeglugi, a później także ochrony środowiska morskiego<sup>8</sup>.

Przez ponad sześćdziesiąt lat funkcjonowania, IMO przechodziła wiele reform, które zostaną przedstawione poniżej, a które miały na celu zapewnienie udziału wszystkich

<sup>4</sup> Miało to miejsce 6 stycznia 1959 r., reprezentowanych było 30 państw, włącznie z Liberią, która przystąpiła do Konwencji w tym samym dniu.

<sup>5</sup> I. Basaran, *The Evolution of the International Maritime Organization's Role in Shipping*, „Journal of Maritime Law & Commerce” 2016, vol. 47, no. 1, s. 103.

<sup>6</sup> Zob. C. Mik, *Rola Konwencji i aktów Międzynarodowej Organizacji Morskiej w prawie Unii Europejskiej*, GSP 2011, nr 25; D. Pyć, *Międzynarodowa Organizacja Morska [w:] Leksykon prawa morskiego. 100 podstawowych pojęć*, red. eadem, I. Zużewicz-Wiewiórowska, Warszawa 2020, s. 209–213.

<sup>7</sup> Deklaracja złożona przez Danię w chwili ratyfikacji Konwencji stanowiła: „If the Organization were to extend its activities to matters of purely commercial or economic nature, a situation might arise where the Government of Denmark would have to consider resorting to the provisions regarding withdrawal contained in article 59 of the Convention”. Podobne deklaracje złożyło wiele państw, zob. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XII-1&chapter=12&clang=en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XII-1&chapter=12&clang=en#EndDec) [dostęp: 31.05.2022].

<sup>8</sup> Więcej na temat interpretacji traktatów na przestrzeni lat: M. Fitzmaurice, P. Merkouris, *Treaties in Motion, Evolution of Treaties from Formation to Termination*, Cambridge University Press 2020, s. 121–181; D. Moeckli, N.D. White, *Treaties as living instruments [w:] Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties*; eds M.J. Bowman, D. Kritsiotis, Cambridge University Press 2018, s. 136–171.

państw w podejmowaniu decyzji na różnych forach IMO<sup>9</sup>. Zmieniały się też kompetencje IMO, zadania i skład jej organów<sup>10</sup>. Jej członkami jest obecnie 175 państw, trzy państwa są stowarzyszone, a kilkadziesiąt organizacji międzyrządowych i pozarządowych ma status obserwatora.

## Skład organów Międzynarodowej Organizacji Morskiej

Początkowo Organizacja składała się ze Zgromadzenia, Rady, Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego oraz Sekretariatu. W skład Zgromadzenia wchodził i nadal wchodzi wszyscy członkowie IMO<sup>11</sup>. Oznacza to, że wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich, w istocie skład Zgromadzenia ciągle się zmieniał. Do jego głównych zadań należał wybór Prezydenta i dwóch zastępców, wybór członków Rady i Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego oraz zatwierdzanie budżetu.

Doradcza rola ujęta była w art. 15 Konwencji, który w swoim oryginalnym brzmieniu stanowił, że Zgromadzenie będzie zalecało członkom przyjmowanie regulacji dotyczących bezpieczeństwa morskiego. Podejmowanie decyzji w sprawie zwoływania konferencji dyplomatycznych w celu przyjęcia konwencji i poprawek do nich zostało dodane do zadań Zgromadzenia w roku 1975.

Stosownie do postanowień Konwencji, początkowo Rada składała się z szesnastu państw. Już podczas Konferencji Morskiej w 1948 r. wybrano dwanaście państw, a pozostałe cztery państwa zostały wybrane podczas pierwszej sesji Zgromadzenia dnia 7 stycznia 1959 r. Rada wybierana była na dwa lata, do kolejnej sesji Zgromadzenia i początkowo składała się z czterech kategorii państw:

- A) sześciu państw posiadających największy interes w usługach żegluglowych (największe floty);
- B) sześciu państw o największym obrocie w handlu morskim;
- C) dwóch państw posiadających znaczący interes w usługach żegluglowych oraz
- D) dwóch państw o znaczącym interesie w handlu morskim.

Podczas pierwszej sesji, Rada wybrała swojego Przewodniczącego oraz nominowała Sekretarza Generalnego, który następnie został zatwierdzony przez Zgromadzenie<sup>12</sup>.

Na początku lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku, wiele państw odzyskało niepodległość, a niektóre z nich miały dość silnie rozwinięte gospodarki morskie lub posiadały liczną flotę. Państwa te przystępowały do organizacji, powodując jednocześnie

<sup>9</sup> Zob. J. Harrison, *Current Legal Developments International Maritime Organization*, „The International Journal of Marine and Coastal Law” 2009, vol. 24.

<sup>10</sup> F.J. Kenney, *Global Regulation of Ships: The Future of Development and Implementation at the International Maritime Organization*, „Tulane Maritime Law Journal” 2018, vol. 42, no. 2, s. 261–264.

<sup>11</sup> Na temat składu organów organizacji międzynarodowych zob. więcej: H.G. Schermers, N.N. Blokker, *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff Publishers 2003, s. 183.

<sup>12</sup> Pierwszym Przewodniczącym Rady IMO był Kanadyjczyk Louis C. Audette, a Sekretarzem Generalnym – Ove Nielsen z Danii.

konieczność wprowadzenia zmian w strukturach jej organów<sup>13</sup>. Podczas drugiej nadzwyczajnej sesji Zgromadzenia IMO, we wrześniu 1964 r., przyjęto poprawki do Konwencji, zwiększając liczbę członków Rady do osiemnastu. Kategorie C i D zastąpiono nową kategorią C, składającą się z sześciu państw, które prezentowały szczególnie interes w transporcie morskim lub w żegludze, i których wybór do Rady zapewniłby reprezentację wszystkich znaczących regionów geograficznych. Poprawki te zostały stosunkowo szybko ratyfikowane i weszły w życie w 1967 r.

Zmiany były konieczne również w składzie Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego. W 1965 r., podczas czwartej zwyczajnej sesji Zgromadzenia przyjęto poprawki do art. 28 Konwencji, zwiększając liczbę członków Komitetu do szesnastu, z których ośmiu reprezentowało państwa o największych flotach, czterech reprezentowało najważniejsze regiony geograficzne, a czterech pozostałych wybrano spośród państw, które nie zostały wybrane w innych kategoriach. Poprawki te weszły w życie w 1968 r.

Zmiany wprowadzone w strukturach organów IMO w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku odzwierciedlały zmieniającą się sytuację geopolityczną na świecie i fakt, że coraz więcej państw rozwijających się przystępowało do organizacji, a rola tradycyjnych potęg morskich malała. Niemniej jednak, nadal podnoszono argumenty sugerujące, że prace IMO zdominowane są przez państwa rozwinięte.

Aby zapewnić udział w Radzie państw reprezentujących wszystkie regiony geograficzne świata, w roku 1974, podczas piątej nadzwyczajnej sesji Zgromadzenia wprowadzono kolejne zmiany do Konwencji. Wówczas członkostwo Rady zostało zwiększone do 24 państw. Zgromadzenie przyjęło także rezolucję<sup>14</sup>, w której podkreślono konieczność powiększenia składu najważniejszych organów w taki sposób, aby zapewnić reprezentację wszystkich sektorów gospodarki morskiej oraz sprawiedliwy udział państw dotąd niereprezentowanych. Postanowiono także, że członkami Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego będą wszystkie państwa członkowskie organizacji<sup>15</sup>. W konsekwencji, funkcję wyboru członków Komitetu usunięto z zadań Zgromadzenia<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Brazylia 1963 r., Maroko 1962 r., Nowa Zelandia 1960 r., Panama 1958 r., Filipiny 1964 r., Tunezja 1963 r.

<sup>14</sup> Rezolucja A.3 16 (ES.V).

<sup>15</sup> Zmiany przyjęto podczas piątej nadzwyczajnej sesji Zgromadzenia w październiku 1974 r., a weszły one w życie w roku 1978. Komitet Bezpieczeństwa Morskiego był do roku 1973 jedynym komitetem organizacji. Początkowo składał się on z czternastu członków wybieranych przez Zgromadzenie spośród tych państw, które miały największy interes w zapewnieniu bezpieczeństwa na morzu, a z których nie mniej niż osiem były to państwa o największych flotach, zaś pozostałe to państwa zapewniające załogi, przewożące największe liczby pasażerów, lub których wybór zapewniłby reprezentację największych regionów geograficznych.

<sup>16</sup> Skład Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego był przedmiotem poważnych sporów. Pomimo tego, że Liberia i Panama znajdowały się na prowadzonej przez Lloyd's Register of Shipping liście państw posiadających największy tonaż w morskiej żegludze handlowej, nie zostały one wybrane w skład Komitetu. Na wniosek Liberii, kwestią tą zajął się Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, który w swojej opinii orzekł, że Zgromadzenie IMO, które nie wybrało ani Liberii, ani Panamy w skład Komitetu, błędnie zinterpretowało art. 28 Konwencji i niepoprawnie ją zastosowało. Opinia z dnia 8 czerwca 1960 r. dostępna jest na stronie Trybunału, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/43/2421.pdf> [dostęp: 31.05.2022].

Kolejne znaczące zmiany nie tylko w strukturach organizacji, ale także w programie prac jej organów spowodowane były katastrofą tankowca Torrey Canyon, który rozbił się u wybrzeży Wielkiej Brytanii w 1967 r., powodując wyciek ponad 100 tys. ton ropy i szkodę ekologiczną na niespotykaną dotąd skalę. W następstwie tego wypadku, obok bezpieczeństwa morskiego, w program prac włączono także ochronę środowiska morskiego oraz kwestię odszkodowania za szkody olejowe. Ta fundamentalna zmiana została odzwierciedlona w art. 1 Konwencji, poprzez dodanie do zadań IMO kwestii zapobiegania zanieczyszczeniom morza przez statki oraz wszystkich kwestii prawnych leżących w gestii organizacji. Do życia powołano dwa nowe organy, w których skład wchodziły wszystkie państwa członkowskie: Komitet Prawny oraz Komitet Ochrony Środowiska Morskiego. Jednocześnie zmieniona została nazwa organizacji na Międzynarodową Organizację Morską. Potwierdzono tym samym, że IMO nie ma charakteru konsultacyjnego, a decyzje podejmowane przez państwa podczas obrad mogą mieć charakter wiążący. Poprawki te weszły w życie w 1982 r.<sup>17</sup> Międzynarodowa Organizacja Morska była także pierwszą organizacją w systemie Narodów Zjednoczonych, która formalnie ustanowiła Komitet Współpracy Technicznej<sup>18</sup>.

Zwiększająca się liczba statków przewożących coraz większe ilości towarów oznaczała również przyjmowanie nowych traktatów lub poprawek do istniejących traktatów, na mocy których wprowadzano nowe wymogi dotyczące konstrukcji statków, szkolenia załóg, czy też odpowiedzialności cywilnej. Traktaty wówczas przyjęte do dziś stanowią fundament bezpiecznej żeglugi, ochrony środowiska morskiego oraz odpowiedzialności i odszkodowań za szkody olejowe. W 1969 r. przyjęto Międzynarodową Konwencję o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage – CLC)<sup>19</sup>; w 1973 r. przyjęto Międzynarodową Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships – MARPOL)<sup>20</sup>, a w 1974 r. przyjęto nową wersję Międzynarodowej

<sup>17</sup> Rezolucja A.358(IX) przyjęta została podczas dziewiątej zwyczajnej sesji Zgromadzenia. Podczas kolejnej, dziesiątej zwyczajnej sesji, na mocy rezolucji A.400(X) z tekstu Konwencji usunięto art. 2, który oryginalnie przewidywał, że Organizacja będzie pełniła jedynie funkcję doradczą i konsultacyjną. Na tym samym posiedzeniu do zadań Zgromadzenia dodano rozważanie zagadnień dotyczących oddziaływania żeglugi na środowisko morskie.

<sup>18</sup> Współpraca techniczna, czyli pomoc państwom rozwijającym się w implementacji traktatów do prawa krajowego i poprzez to zapewnienie spełniania światowych standardów w bezpieczeństwie morskim i ochronie środowiska morskiego było częścią prac organizacji już od roku 1966. Komitet Współpracy Technicznej formalnie rozpoczął prace w 1984 r., kiedy to weszły w życie zmiany do Konwencji przyjęte w 1977 r., podczas dziesiątej sesji Zgromadzenia.

<sup>19</sup> Międzynarodowa Konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami, sporządzona w Brukseli dnia 29 listopada 1969 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 184).

<sup>20</sup> Międzynarodowa Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki, 1972, sporządzona w Londynie 2 listopada 1973 r. wraz z załącznikami I, II, III, IV i V, oraz Protokół z 1978 r. dotyczący tej konwencji, wraz z załącznikiem I, sporządzony w Londynie 17 lutego 1978 r. (Dz. U. z 1987 r. Nr 17, poz. 101).

Konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu (International Convention for the Safety of Life at Sea – SOLAS)<sup>21</sup>.

Potwierdzenie spełniania wszystkich wymogów przewidzianych przez konwencje przyjęte pod auspicjami IMO, dokonywane jest poprzez stosowne certyfikaty i inne dokumenty, które każdy statek powinien posiadać. Rosnąca liczba tych dokumentów, spowodowała konieczność powołania do życia, nowego organu – Komitetu ds. Ułatwień<sup>22</sup>. Komitet ten formalnie rozpoczął prace w 2008 r. i wykonuje zadania w zakresie ułatwienia obrotu morskiego, przedstawiając Radzie zalecenia i wytyczne oraz sprawozdania z prac.

Na mocy przyjętych przez Zgromadzenie w 1979 r. zmian, które weszły w życie w 1984 r., skład Rady zwiększono do 32 państw<sup>23</sup>. O obecnym składzie Rady postanowiono w roku 1993, kiedy to liczbę członków zwiększono do czterdziestu: po dziesięciu w kategoriach A i B oraz dwudziestu w kategorii C. Poprawki te weszły w życie w 2002 r.<sup>24</sup> W 2017 r. Zgromadzenie IMO przyjęło Strategiczny Plan Organizacji na lata 2018–2023<sup>25</sup>.

## **Reforma Rady Międzynarodowej Organizacji Morskiej w latach 2020–2021**

Kolejne propozycje reformy IMO zainicjowane zostały przez Gwatemalę podczas trzydziestej sesji Zgromadzenia w 2017 r. Krytyce poddano fakt, że w praktyce, w kategorii A nie było żadnej konkurencji, a wybory były iluzoryczne. Dziesięć państw kandydatów było wybieranych przez aklamację. Przypomnijmy, że zgodnie z art. 62 lit. b Konwencji, decyzje wszystkich organów powinny być podejmowane większością głosów, o ile nie jest konieczne uzyskanie  $\frac{3}{4}$  większości. Zatem, jeżeli w kategorii A dziesięć państw kandyduje na dziesięć miejsc, głosowanie powinno się odbyć, aby zapewnić, że państwa wybrane w tej kategorii w istocie uzyskały wymaganą większość<sup>26</sup>. Podczas tej sesji po raz pierwszy od wielu lat doszło do wyborów kandydatów do kategorii A poprzez głosowanie. Wszystkie państwa kandydujące uzyskały wymaganą większość i ponownie weszły w skład Rady, tym razem jednak w pełnej zgodności z postanowieniami

<sup>21</sup> Międzynarodowa Konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu, 1974, sporządzona w Londynie dnia 1 listopada 1974 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 61, poz. 318).

<sup>22</sup> Stosowne poprawki do Konwencji o IMO wprowadzono w 1991 r., a weszły one w życie w roku 2008.

<sup>23</sup> Rezolucja A.450(XI).

<sup>24</sup> Rezolucja A.735(18).

<sup>25</sup> Res. A.1010(30). Wcześniej Zgromadzenie IMO w dniu 22 listopada 2011 r. przyjęło Strategiczny Plan Organizacji na lata 2012–2017 (Strategic Plan for the Organization, Res. A.1037 (27)), w którym określono misję IMO, kierunki rozwoju i zmian, cele i zadania w zakresie wyzwań stojących przed organizacją. Zgromadzenie IMO przyjęło również 30 listopada 2011 r. Plan Działania (High-level Action Plan of the Organization and Priorities for the 2012–2013 Biennium; Res. A.1038 (27)), który określał program prac IMO.

<sup>26</sup> Dokument A 30/21/3.

Konwencji. Od tamtego czasu, co dwa lata dochodzi do formalnego głosowania w kategorii A. Skład Rady w tej kategorii nie zmienił się od 20 lat<sup>27</sup>.

Jest to przedmiotem krytyki, gdyż – przypomnieć należy – w skład tej kategorii powinny wchodzić państwa reprezentujące największy tonaż. W tym celu, w ramach przygotowań do wyborów, Sekretariat przygotowuje dokument przedkładany pod rozprawę Zgromadzenia, który zawiera zaktualizowaną informację o tonażu morskiej floty handlowej wszystkich państw członkowskich IMO. Stosownie do postanowień art. 17 Konwencji, podczas wyborów członków Rady, Zgromadzenie powinno wziąć pod uwagę kryteria przypisane wszystkim trzem kategoriom, a dla kategorii A tym kryterium jest tonaż. Gdyby w istocie Zgromadzenie ściśle przestrzegało postanowień tego przepisu, Liberia, która od wielu lat zajmuje drugie miejsce na świecie pod względem tonażu, powinna zostać wybrana w tej kategorii. Tymczasem, państwo to nie tylko nigdy nie zostało wybrane kategorii A, ale w 2019 r. nie uzyskało wystarczającej liczby głosów, by znaleźć się w kategorii C. Podczas ostatnich wyborów, w grudniu 2021 r., Liberia w ogóle nie kandydowała.

Jeżeli chodzi o kategorię B, to wybory przeprowadzane są stosownie do postanowień Konwencji, gdyż zazwyczaj więcej niż dziesięć państw kandyduje na dziesięć miejsc. Podobnie w kategorii C wybory są przeprowadzane, jednakże tu o dwadzieścia miejsc zacięcie konkuruje 24–27 kandydatów. Niemniej, ogólnie skład Rady ulega bardzo niewielkim zmianom. Powoduje to poczucie, że wiele państw i regionów w ogóle nie jest reprezentowanych. Na przykład małe państwa wyspiarskie do 2021 r. nie miały swojego przedstawiciela w Radzie. Podczas ostatnich wyborów do Rady wybrano Vanuatu. Problemem jest również to, że wybory przeprowadzane są co dwa lata, a to powoduje, że państwa kandydujące do Rady w praktyce prowadzą nieprzerwaną kampanię wyborczą. Jest to szczególnie kłopotliwe dla państw, które mają bardzo ograniczone zasoby finansowe i małe delegacje.

W 2018 r., podczas 120. sesji grupa państw z Australią na czele zaproponowała kolejne reformy, które mają pozwolić na sprawniejsze osiągnięcie celów przez organizację<sup>28</sup>. Ustanowiono zatem Grupę Roboczą, która nie ogranicza się tylko do członków Rady, lecz jest otwarta na wszystkie państwa członkowskie, państwa stowarzyszone oraz obserwatorów<sup>29</sup>.

Zadaniem grupy jest przede wszystkim zreformowanie składu Rady poprzez zwiększenie liczby jej członków we wszystkich kategoriach, a także przedłużenie jej mandatu z dwóch do czterech lat. Analizie poddano liczbę członków Rady w stosunku do liczby państw członkowskich na przestrzeni istnienia IMO. Jak wspomniano wyżej, na początku, gdy organizację tworzyło trzydziestu członków, Rada składała się z szesnastu państw, co stanowiło ponad 50%. Obecnie, gdy Organizacja składa się ze 175 państw, w skład Rady wchodzi tylko czterdzieści państw (niewiele ponad 20%).

<sup>27</sup> W skład kategorii A wchodzi następujące państwa: Chiny, Grecja, Japonia, Korea Południowa, Norwegia, Panama, Rosja, Stany Zjednoczone, Włochy i Wielka Brytania.

<sup>28</sup> Dokument C 120/4/5.

<sup>29</sup> Dokument C 120/D, par. 4.8.

Ostatecznie Grupa Robocza uznała, że w kategoriach A i B powinno być reprezentowanych po dwanaście państw, natomiast w kategorii C – 28 państw, czyli w sumie skład Rady wzrośnie do 52 członków.

Dyskusji poddano również zasadność utrzymania trzech kategorii, gdyż w trakcie dokonywania wyborów kryteria takie jak tonaż nie są ściśle przestrzegane. Z uwagi na liczne rozbieżności w stanowiskach państw w tym zakresie, zdecydowano, aby utrzymać obecny system trzech kategorii.

Aby zapewnić odpowiednią reprezentację państw ze wszystkich regionów, a w szczególności małych państw wyspiarskich i państw najmniej rozwiniętych, Rada zadecydowała o przyjęciu nowych wytycznych w sprawie zastosowania kryteriów art. 17 Konwencji. Celem wytycznych jest zapewnienie, aby Rada była zróżnicowana, zrównoważona, efektywna i aby wspierała interesy wszystkich członków organizacji. Zarówno państwa kandydujące do Rady, jak i te dokonujące wyboru jej członków powinny brać pod uwagę m.in. elementy, takie jak wielkość floty handlowej, udzielanie usług zarządzania statkami, wielkość przemysłu stoczniowego, portów, położenie geograficzne czy liczbę marynarzy pochodzących z danego kraju.

Rada, na nadzwyczajnym posiedzeniu w kwietniu 2021 r. zaaprobowała zmianę art. 16, zwiększającego skład Rady z czterdziestu do 52 członków, jak też zmiany w art. 17, regulującym liczbę członków w poszczególnych kategoriach. W konsekwencji, wprowadzono też zmianę do art. 19 lit. b Konwencji), odzwierciedlając konieczność zmiany wymaganego quorum. Na wniosek Zjednoczonych Emiratów Arabskich, zmieniono także art. 81 Konwencji, który oryginalnie przewidywał, że tekst traktatu w językach angielskim, hiszpańskim i francuskim jest jednakowo autentyczny. Do tych języków dodano arabski, chiński i rosyjski, które należą do sześciu oficjalnych języków IMO i ONZ.

## **Trzydzieste drugie posiedzenie Zgromadzenia**

Po raz pierwszy w historii istnienia Organizacji, zmiany do Konwencji zostały przyjęte podczas posiedzenia Zgromadzenia, które odbyło się wirtualnie. Przyjęto również wyżej wspomniane wytyczne w sprawie stosowania art. 17 Konwencji oraz rezolucję wzywającą wszystkie państwa do niezwłocznej ratyfikacji poprawek. Jednakże upłynie jeszcze kilka lat, zanim osiągną one moc wiążącą. Zgodnie z art. 71 Konwencji, poprawki te wejdą w życie dwanaście miesięcy po tym, jak ratyfikuje je  $\frac{2}{3}$  państw członkowskich organizacji, czyli obecnie 117 państw. Ratyfikacja poprzednio przyjętych poprawek zajęła dziesięć lat i trudno jest przewidzieć, w jakim czasie obecnie przyjęte poprawki wejdą w życie.

Zgromadzenie przyjęło w sumie 25 rezolucji dotyczących planu działania na kolejne lata, budżetu, spraw bezpieczeństwa morskiego i współpracy technicznej.

Na szczególną uwagę zasługuje ustanowienie Międzynarodowego Morskiego Dnia Kobiet, który obchodzony będzie 18 maja każdego roku<sup>30</sup>.

## Pozostałe reformy Międzynarodowej Organizacji Morskiej

Kluczowym aspektem w pracach Organizacji jest dostęp do informacji, w tym także dostęp do tekstów prawnych. Dokumenty przedkładane komitetom publikowane są na platformie IMODOCS, do której dostęp jest nieograniczony<sup>31</sup>. Uwierzytelnione kopie traktatów są również publikowane na tej platformie, jednak dostęp do nich mają tylko zarejestrowani administratorzy z państw członkowskich oraz organizacji międzyrządowych i pozarządowych. Dodatkowym utrudnieniem jest to, że nie ma oficjalnych tekstów jednolitych wielu ważnych umów międzynarodowych. Konwencje takie jak MARPOL czy SOLAS zmieniane były wielokrotnie. Brak oficjalnych tekstów jednolitych znacznie utrudnia procesy legislacyjne w państwach implementujących te konwencje do prawa krajowego. Obecnie, w ramach komitetów trwają prace nad określeniem listy tych konwencji, które powinny oficjalnie zostać ujednolicone w pierwszej kolejności<sup>32</sup>.

Ponadto rozważane jest relacjonowanie obrad organów IMO na żywo. Z jednej strony spotyka się to ze sprzeciwem wielu państw, które nie chcą, by istniała możliwość obserwowania debaty przedstawicieli rządów na tematy takie jak np. redukcja emisji gazów cieplarnianych ze statków. Z drugiej jednak strony, wiele państw i organizacji pozarządowych zajmuje stanowisko otwarte, argumentując, że obrady organów prawodawczych w wielu państwach relacjonowane są na żywo, i tak też powinno być w przypadku IMO. Dyskusja na ten temat trwa i zapewne w niedalekiej przyszłości będzie istniała możliwość obserwowania obrad organów, takich jak Komitet Bezpieczeństwa Morskiego, Komitet Ochrony Środowiska Morskiego czy Komitet Prawny. Rezultatem większości debat prowadzonych przez komitety są zmiany do traktatów, które następnie wchodzi w życie w drodze milczącej zgody i wiążą państwa strony tych konwencji, a dla przemysłu żeglugowego oznaczają konieczność przestrzegania nowych standardów dotyczących np. konstrukcji lub wyposażenia statków, czy też zawartości siarki w paliwach. Możliwość obserwowania obrad na żywo pozwoli na lepsze zrozumienie procesu podejmowania decyzji i tworzenia prawa przez organy IMO.

<sup>30</sup> International Day for Women in Maritime, Res. A.1170(32), [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/A%2032-Res.1170%20-%20INTERNATIONAL%20DAY%20FOR%20WOMEN%20IN%20MARITIME%20\(Secretariat\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/A%2032-Res.1170%20-%20INTERNATIONAL%20DAY%20FOR%20WOMEN%20IN%20MARITIME%20(Secretariat).pdf) [dostęp: 31.05.2022].

<sup>31</sup> <https://www.imo.org/en/About/Pages/IMODocuments.aspx> [dostęp: 31.05.2022].

<sup>32</sup> Rezolucje zawierające poprawki do nowszych konwencji, jak na przykład do Międzynarodowej konwencji o kontroli i postępowaniu ze statkowymi wodami balastowymi i osadami, 2004, sporządzonej w Londynie dnia 13 lutego 2004 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 1800; International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water – BWM 2004), zawierają instrukcję dla Sekretarza Generalnego do przygotowania tekstu jednolitego. Konwencja BWM była zmieniona jak dotąd dwukrotnie, a jej uwierzytelniony tekst jednolity dostępny jest na IMODOCS.

## Procedury organów Międzynarodowej Organizacji Morskiej

Trzydzieste drugie Zgromadzenie wezwało również Radę do zainicjowania, we współpracy z komitetami, rewizji procedur wszystkich organów. Potrzeba taka jest m.in. wynikiem pandemii COVID-19, która ma ogromny wpływ na metody działań i podejmowanie decyzji w IMO. Od marca 2020 r. do września 2022 r. spotkania wszystkich organów odbywały się zdalnie. Z prawnego punktu widzenia ma to ogromny wpływ na sposób podejmowania wiążących decyzji. Co prawda Organizacja dysponowała technologią pozwalającą na przeprowadzanie spotkań zdalnych jeszcze przed pandemią, jednak technologia ta nie była wystarczająca do tego, aby odbyło się np. posiedzenie Komitetu Ochrony Środowiska Morskiego, w którego obradach bierze udział zazwyczaj ponad tysiąc delegatów, a każde wystąpienie tłumaczone jest na sześć języków. Wszystkie zdalne spotkania, jakie odbywały się w czasie pomiędzy marcem a wrześniem 2020 r. miały charakter nieformalny. W tym czasie odbyły się też dwa nadzwyczajne posiedzenia Rady (31. i 32. sesja), które były posiedzeniami formalnymi i przeprowadzono je w pełni w drodze korespondencyjnej, a ich głównym celem było podjęcie decyzji związanych z funkcjonowaniem IMO w obliczu pandemii oraz wezwanie państw do podjęcia działań zapewniających odpowiednie traktowanie marynarzy, i zapewnienie funkcjonowania transportu morskiego. Ponadto Rada debatowała nad rekonstrukcją porządku obrad komitetów.

Aby można było kontynuować prace wszystkich organów, pierwszym problemem, jaki należało rozwiązać, było stworzenie platformy do spotkań wirtualnych, podczas których debata przebiegała jednocześnie w sześciu oficjalnych językach IMO. Istotne było to zapewnienie, by wszystkie państwa członkowskie miały możliwość uczestniczenia w tych spotkaniach. Do pierwszego formalnego wirtualnego spotkania wszystkich komitetów doszło we wrześniu 2020 r., podczas którego jedyną decyzją tych organów było przyjęcie tymczasowych wytycznych ułatwiających przeprowadzanie sesji zdalnych w czasach pandemii.

W listopadzie 2020 r. odbyły się pierwsze zdalne sesje Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego (102. sesja) i Komitetu Ochrony Środowiska Morskiego (75. sesja), podczas których komitety te przyjęły m.in. poprawki do konwencji SOLAS i MARPOL. Aby zapewnić przejrzysty i wiążący proces decyzyjny, po spotkaniu zdalnym następuje okres korespondencyjny, podczas którego mogą być zgłaszane poprawki do raportów. Po tym czasie przewodniczący komitetu formalnie zamyka sesję, a poprawki do traktatów uważa się za przyjęte.

Pandemia spowodowała, że metody pracy Organizacji zmieniły się bezpowrotnie. Wprowadzenie nowych technologii umożliwiających uczestnictwo zdalne w obradach, które tłumaczone są na wszystkie oficjalne języki, znacznie unowocześniło procesy decyzyjne. W czasie przygotowywania tego artykułu, we wrześniu 2022 r., odbyło się pierwsze hybrydowe spotkanie jednego z podkomitetów, w którym część delegatów uczestniczyła osobiście w budynku Organizacji, a część zdalnie. Oznacza to, że delegacje z małych państw wyspiarskich czy państw, które z powodu ograniczeń

finansowych nie miały możliwości aktywnego udziału w pracach komitetów i innych organów, teraz taką możliwość będą miały.

## Podsumowanie

W 2023 r. upłynie 75 lat od czasu przyjęcia Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Akt ten był zmieniany wielokrotnie i jest zupełnie innym instrumentem prawnym od tego przyjętego w 1948 r. Zmiany te odzwierciedlają ewolucję, jaka dokonała się w przemyśle żeglugowym, w układzie sił na świecie oraz w potrzebie przykładania coraz większej wagi do ochrony środowiska, nie tylko morskiego, ale również atmosferycznego.

Z małej organizacji o charakterze konsultacyjnym, w której początkowo członkami było zaledwie trzydzieści państw, IMO stała się organizacją o charakterze globalnym. Traktaty przyjęte pod auspicjami IMO obejmują wszystkie aspekty publiczno-prawne transportu morskiego. Konwencje takie jak SOLAS czy MARPOL mają zastosowanie do wszystkich statków uprawiających międzynarodową żeglugę handlową. Procedura milczącej zgody, stosowana do wprowadzania poprawek do tych traktatów, powoduje, że poddawane są one ciągłym zmianom, aby sprostać postępowi technologicznemu i odpowiedzieć na potrzeby ochrony środowiska. Przez ostatnie dwa lata zmiany do Konwencji wprowadzane są podczas obrad zdalnych. Rada i komitety pracują nad dalszym usprawnieniem i unowocześnieniem metod pracy, aby zapewnić jak najszerszy udział wszystkich państw członkowskich, organizacji międzyrządowych i pozarządowych w procesie decyzyjnym.

## Literatura

- Basaran I., *The Evolution of the International Maritime Organization's Role in Shipping*, „Journal of Maritime Law & Commerce” 2016, vol. 47, no. 1.
- Fitzmaurice M., Merkouris P., *Treaties in Motion, Evolution of Treaties from Formation to Termination*, Cambridge University Press 2020.
- Harrison J., *Current Legal Developments International Maritime Organization*, „The International Journal of Marine and Coastal Law” 2009, vol. 24.
- Kenney F.J., *Global Regulation of Ships: The Future of Development and Implementation at the International Maritime Organization*, „Tulane Maritime Law Journal” 2018, vol. 42, no. 2.
- Mik C., *Rola Konwencji i aktów Międzynarodowej Organizacji Morskiej w prawie Unii Europejskiej*, GSP 2011, nr 25.
- Moekli D., White N.D., *Treaties as living instruments [w:] Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties*, eds M.J. Bowman, D. Kritsiotis, Cambridge University Press 2018.
- Pyć D., *Międzynarodowa Organizacja Morska [w:] Leksykon prawa morskiego. 100 podstawowych pojęć*, red. eadem, I. Zużewicz-Wiewiórowska, Warszawa 2020.
- Schermers H.G., Blokker N.N., *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff Publishers 2003.

## Streszczenie

*Dorota Lost-Siemińska*

### Reforma Międzynarodowej Organizacji Morskiej

Międzynarodowa Organizacja Morska (International Maritime Organization – IMO) jest agencją wyspecjalizowaną Narodów Zjednoczonych. Przez ponad sześćdziesiąt lat funkcjonowania, IMO przechodziła wiele reform. W ramach IMO tworzona jest międzynarodowa legislacja morską, mająca za przedmiot m.in. sprawy bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniu morza przez statki. Zmiany, które dokonały się w przemyśle żegludowym na przestrzeni kilku dziesięcioleci, również zmiany w układzie sił na świecie oraz potrzeba przykładania coraz większej wagi do skutecznej ochrony środowiska, w tym środowiska morskiego, nieprzerwanie wywierają istotny wpływ na funkcjonowanie, a w konsekwencji, na reformę Organizacji. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie najważniejszych kwestii związanych z reformą IMO.

**Słowa kluczowe:** Międzynarodowa Organizacja Morska; struktura organizacyjna IMO; reforma IMO.

## Summary

*Dorota Lost-Siemińska*

### Reform of the International Maritime Organization

The International Maritime Organization (IMO) is a specialized agency of the United Nations. Since its creation over 60 years ago, IMO has undergone many reforms. As part of its work, the IMO creates international maritime legislation concerning, inter alia, maritime safety and the prevention of pollution from ships. Changes that have taken place in the shipping industry over several decades, also changes in the balance of power in the world and the need to pay increasing attention to effective protection of the environment, including the marine environment, continue to have a significant impact on the functioning and consequently on the reform of the Organization. The aim of the article is to present the most important issues related to the reform of the IMO.

**Keywords:** International Maritime Organization; IMO organizational structure; IMO reform.