

PRACE  
WROCLAWSKIEGO  
TOWARZYSTWA  
NAUKOWEGO

TRAVAUX  
DE LA SOCIÉTÉ  
DES SCIENCES  
ET DES LETTRES

SERIA A. Nr 205

Karol Wolfke

MIĘDZYNARODOWE  
PRAWO ŚRODOWISKA  
(TWORZENIE  
I EGZEKOWANIE)



WROCLAW 1979

OSSOLINEUM

PRACE WROCŁAWSKIEGO TOWARZYSTWA NAUKOWEGO, SERIA A

---

- Nr 161. Konrad Gajek, Bertolt Brecht na scenach polskich 1929—1969, 1974, s. 232.
- Nr 162. Marek Czapliński, Adam Napieralski 1861—1928. Biografia polityczna, 1974, s. 270.
- Nr 163. Jerzy Chodorowski, Definicje w systemach ekonomicznych, 1974, s. 216.
- Nr 164. Jan Jeżewski, Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego, 1974, s. 186.
- Nr 165. Litteraria VI (red. J. Trzynadłowski), 1974, s. 174.
- Nr 166. Maria Miękiś, Janina Denenfeld, Phonology and Distribution of Phonemes in English and Polish, 1975, s. 315.
- Nr 167. Kazimierz Jasiński, Rodowód Piastów śląskich, t. II Piastowie świdniccy, ziębiccy, głogowscy, żagańscy, i oleśnicy, 1975, s. 223.
- Nr 168. Aleksander Nyrek, Gospodarka leśna na Górnym Śląsku od poł. XVII do poł. XIX w., 1975, s. 234.
- Nr 169. Zygmunt Mazur, Studia nad kancelarią księcia Leszka Czarnego, 1975, s. 219.
- Nr 170. Anna Nikliborc, La littérature française pour la jeunesse au Siècle des Lumières, 1975, s. 178.
- Nr 171. Litteraria VII (red. J. Trzynadłowski), 1975, s. 178.
- Nr 172. Eugenia Fojcik-Mastalska, Zezwolenie dewizowe w polskim prawie dewizowym, 1975, s. 177.
- Nr 173. Alicja Szastyńska-Siemion, Epinikion greckie (monografia gatunku), 1975, s. 163.
- Nr 174. Jacek Śladkowski, Pomoc i współpraca techniczna w systemie Narodów Zjednoczonych, 1975, s. 152.
- Nr 175. Bogdan Pięczka, Teoria i typologia opowiadania (1945—1963). Z zagadnień struktury i narracji, 1975, s. 191.
- Nr 176. Marta Burbianka, Z dziejów drukarstwa śląskiego. Baumanowie i ich spadkobiercy, 1977, s. 138.
- Nr 177. Larysa Pisarek, Alomorficzność współczesnego języka rosyjskiego, 1975, s. 101.
- Nr 178. Litteraria VIII (red. J. Trzynadłowski), 1976, s. 190.
- Nr 179. Ziemia i ludzie dawnej Polski (red. A. Galos i J. Janczak), 1976, s. 209.
- Nr 180. Iwona Dyrda, Podstawowe cechy angielskiego prawa administracyjnego (w druku).
- Nr 181. Jan Miodek, Syntetyczne konstrukcje leksykalne w języku polskim, 1976, s. 205.
- Nr 182. Polska szkoła filmowa (red. J. Trzynadłowski), 1976, s. 103.
- Nr 183. Kazimierz Jasiński, Rodowód Piastów śląskich, t. III Piastowie opolscy, cieszyńscy i oświęcimscy, 1977, s. 248.

MIĘDZYNARODOWE PRAWO ŚRODOWISKA  
(TWORZENIE I EGZEKWOWANIE)

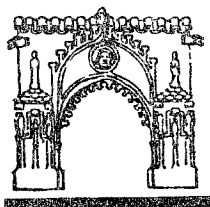


PRACE WROCŁAWSKIEGO TOWARZYSTWA NAUKOWEGO  
TRAVAUX DE LA SOCIÉTÉ DES SCIENCES ET DES LETTRES DE WROCŁAW  
SERIA A. Nr 205

---

KAROL WOLFKE

MIĘDZYNARODOWE PRAWO  
ŚRODOWISKA  
(TWORZENIE I EGZEKWOWANIE)



WROCŁAW 1979

International Environmental Law (Making and Enforcement)  
Summary P. 169-174

Redaktor tomu: Franciszek Połomski  
Recenzent: Jan Kolasa  
Redaktor Wydawnictwa: Danuta Kočka

*Wydano z pomocą finansową Polskiej Akademii Nauk*

© Copyright by Karol Wolfke. Wrocław 1979

Zakład Narodowy im. Ossolińskich — Wydawnictwo. Wrocław 1979.  
Nakład: 1450 egz. Objętość: ark. wyd. 10,60, ark druk. 11,25.  
Papier druk. sat. kl. III, 70 g, 61 × 86. Oddano do składania  
22 VI 1978. Podpisano do druku 5 II 1979. Druk ukończono w lutym  
1979. Wrocławska Drukarnia Naukowa Zam 409/78 — M-12 —  
Cena zł 32 —

# MIĘDZYNARODOWE PRAWO ŚRODOWISKA (TWORZENIE I EGZEKWOWANIE)

---

## WSTĘP

Dzięki wynikom badań przeprowadzonych przez wielu wybitnych uczonych na całym świecie, indywidualnie i w ramach rozmaitych organizacji międzyrządowych i pozarządowych, zwłaszcza zaś dzięki konferencji sztokholmskiej z 1972 r., konieczność szybkiej i skutecznej akcji dla ochrony środowiska nie wymaga już uzasadniania. Jeżeli nawet nadal istnieją różnice poglądów na temat rozmiarów i terminów grożących światu katastrof ekologicznych, nikt już nie wątpi w to, że życie przyszłych pokoleń jest zagrożone i że jedynym sposobem zapewnienia znośnych warunków bytowania na ziemi jest, (poza energicznymi działaniami wewnątrz państw) skuteczne współdziałanie międzynarodowe na wszystkich jego szczeblach<sup>1</sup>.

Zapoczątkowane dopiero od niedawna wysiłki w kierunku uruchomienia zorganizowanej akcji międzynarodowej, głównie w systemie Narodów Zjednoczonych, oraz kroki podjęte przez mocarstwa przemysłowe na swych terytoriach wykazały możliwość zahamowania szkodliwych procesów niszczenia środowiska<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Postulat ten został zresztą wyrażony w zasadzie 24 deklaracji konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka. Polski tekst deklaracji w: WD, s. 581—588.

<sup>2</sup> Udało się przywrócić życie w niektórych akwenach i zmniejszyć zanieczyszczenie powietrza w miastach. Postęp techniczny umożliwił np. wykorzystanie energii słonecznej. Obliczono, że 10% powierzchni stanu Arizona wystarczyłoby na zaopatrzenie w energię elektryczną całych Stanów Zjednoczonych. *Review of the Environmental Situation and of Activities Relating to the Environment Programme, Report of the Executive Director (UNEP/GC/30)* z 4 lutego 1975 r., s. 16. Zob. także W. Michajłow, *Środowisko i polityka*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1976, s. 121—161.

pod warunkiem jednak wielokrotnej intensyfikacji dotychczasowych poczynań i mobilizacji ogromnych środków, wyniki bowiem bieżących badań środowiska wskazują, że degeneracja środowiska przybiera coraz większe, niepokojące rozmiary<sup>3</sup>.

Ochrona środowiska człowieka staje się także coraz bardziej złożonym i wielopłaszczyznowym zadaniem<sup>4</sup>. W miarę postępu badań ujawnia się coraz silniej współzależność zjawisk i kompleksowość elementarnych potrzeb człowieka, co powoduje, iż samo pojęcie środowiska wymagającego ochrony stale się rozszerza. Obejmuje ono już nie tylko powietrze, wodę i glebę, ale także np. warunki mieszkaniowe, ochronę przed hałasem czy środowisko kulturalne<sup>5</sup>. Nie jest więc dziś przesadą rozumienie pod środowiskiem człowieka po prostu ogółu warunków niezbędnych do normalnego życia jednostki i społeczeństwa.

Do podstawowych narzędzi ochrony środowiska w skali międzynarodowej należy prawo międzynarodowe. Ziemia bowiem, choć stanowi jeden niepodzielny ekosystem, którego równowaga może być naruszona w każdym zakątku globu<sup>6</sup>, politycznie podzielona jest na ponad 150 suwerennych państw. Od zgody i aktywnego uczestnictwa tych państw zależy uregulowanie także ochrony środowiska oraz możliwość w razie potrzeby skutecznego wymuszenia jej drogą akcji prewencyjnej lub nawet represyjnej.

Prawo międzynarodowe było już niemal od stulecia sporadycznie stosowane do regulacji dziedzin, które dziś z pewnością

<sup>3</sup> Zob. *Review...*, s. 6—21; *UNEP Executive Director Maurice Strong Reviews Environment Programme Activities Before the United Nations General Assembly*, „UNEP Media Backgrounder”/2, 21 November 1974.

<sup>4</sup> M. in. zwrócił na to uwagę Dyrektor Wykonawczy UNEP w swoim raporcie z 5 lutego 1975 r. (UNEP/GC/28), s. 5.

<sup>5</sup> Konieczność szerokiego pojmowania ochrony środowiska była już centralnym zagadnieniem na wstępnej konferencji zwołanej do Founex (Szwajcaria) w czerwcu 1971 r. Zob. *Environment and Development, The Founex Report*, „International Conciliation”, January 1972, no 586, s. 6—36. Zwrócił na to uwagę także m. in. M. Strong w swym artykule p.t. *The United Nations and the Environment*, „International Organization”, t. 26 (Spring 1972), s. 170.

<sup>6</sup> Podkreślił to np. G. Handl, *Territorial Sovereignty and the Problems of Transnational Pollution*, AJIL, t. 69 (1975), s. 53. Zob. także S. M y c z k o w s k i, *Człowiek—przyroda—cywilizacja (kształtowanie zasobów przyrody oraz ochrona biosfery)*, Warszawa 1976, s. 114.



zaliczają się do ochrony środowiska. Zawierane więc były konwencje dla ochrony niektórych gatunków fauny i flory, zwalczania szkodników, ochrony czystości wód itp.<sup>7</sup>

Początki wyodrębnienia się natomiast nowego działu prawa międzynarodowego, międzynarodowego prawa środowiska, datuje się dopiero od wspomnianej już konferencji sztokholmskiej<sup>8</sup>. Od tego czasu termin „międzynarodowe prawo środowiska” zyskał sobie już obywatelstwo w teorii i praktyce.

Były też już próby określenia zakresu tego nowego działu prawa międzynarodowego, choć nie bez racji wskazywano także na niemożność, a nawet niecelowość definiowania go, przynajmniej na obecnym etapie<sup>9</sup>. Można by tu dodać, że wyodrębnianie działów prawa jest zawsze sprawą umowną i mniej lub bardziej sztuczną. W odniesieniu do międzynarodowego prawa środowiska słusznie np. Hargrove zwrócił uwagę, że może ono obejmować nie tylko normy mające na celu regulację zanieczyszczeń i innych szkodliwych działań dla pewnego środowiska, lecz także wszelkie przepisy, które mogłyby być powoływane dla zapobieżenia, zmniejszenia lub znalezienia środka zaradczego przeciwko jego zagrożeniu<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> W polskiej literaturze przedmiotu, zob. S. Szafer, *Dzieje ochrony przyrody w Polsce i w innych krajach*, [w:] *Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka*, Warszawa 1976, wyd. II, s. 13—63.

<sup>8</sup> Np. przedstawiciel Kanady na tej konferencji określił projekt deklaracji zasad jako „pierwszy krok w tworzeniu międzynarodowego prawa środowiska”. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment Held at Stockholm, 5—16 June 1972 (A/CONF. 48/14)*, s. 115. Zob. także Ch. C. Joyner, *Stockholm in Retrospect: Progress in the International Law of Environment*, „World Affairs”, t. 136/4 (1974), s. 359—360.

<sup>9</sup> Zob. np. wypowiedzi Blixa, Wolfa i Quéneudeca na kolokwium, które było poświęcone ochronie środowiska i prawu międzynarodowemu, a zorganizowane zostało przez Akademię Haską Prawa Międzynarodowego w 1973 r., ADIC, s. 450, 452 i 456.

<sup>10</sup> Zob. J. L. Hargrove (ed.), *Law, Institutions and the Global Environment*, Leiden 1972, s. 93; *New Perspectives on International Environmental Law*, „The Yale Law Journal”, t. 82/8 (1973), s. 1660; J. Barros, D. M. Johnston, *The International Law of Pollution*, New York—London 1974, s. 351; J. Schneider, *New Perspectives on International Environmental Law*, „Environmental Law Review”, 1974, s. 669—670.

Międzynarodowe prawo środowiska można więc roboczo określić jako ogół norm prawa międzynarodowego oraz utworzonych przez nie instytucji, które wprost lub choćby pośrednio służą ochronie i kształtowaniu środowiska. Taka ogólna definicja wydaje się dostatecznie szeroka, a zarazem precyzyjna dla celów niniejszej pracy.

Choć ilość zawieranych porozumień oraz różnego rodzaju uchwał z dziedziny ochrony środowiska szybko wzrasta, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony czystości wód, międzynarodowe prawo środowiska znajduje się dopiero w początkowym stadium rozwoju, charakteryzującego się tworzeniem niezbędnych ram organizacyjnych i inicjowaniem badań podstawowych. Zainteresowanie zaś nauki prawa międzynarodowego tym prawem sprowadzało się do niedawna przede wszystkim do poszczególnych dziedzin ochrony środowiska bądź do wysuwania przypuszczeń i postulatów w licznych publikacjach o charakterze głównie przyczynkarskim.

Wśród wielu problemów praktycznych i teoretycznych zarazem, które wiążą się z rozwojem i kodyfikacją międzynarodowego prawa środowiska oraz zapewnieniem mu należytej skuteczności, mało poświęcono jeszcze uwagi przydatności mechanizmów i środków, jakie są dostępne do tego celu. Jedyne wyinkowo zajmowano się tym zagadnieniem przy okazji badań nad konkretnymi rodzajami środowiska lub bardzo ogólnie w dyskusjach. Słusznie np. na kolokwium zorganizowanym przez Akademię Prawa Międzynarodowego w Hadze w 1973 r. Zaklin zwrócił uwagę na to, że instrumenty, jakimi dysponujemy w prawie międzynarodowym, są już właściwie ustalone. Można natomiast rozwijać prawo ochrony środowiska przez bardziej pomysłowe wykorzystanie istniejących technik<sup>11</sup>.

W niniejszej pracy będzie dokonana próba oceny przydatności istniejących narzędzi prawotwórczych — podstawowych i pomocniczych — do celów międzynarodowej ochrony środowiska w świetle dotychczasowych doświadczeń i postulatów, z uwzględnieniem specyficznych czynników wpływających na rozwój międzynarodowego prawa środowiska.

---

<sup>11</sup> ADIC, s. 438—439.

Następnym zagadnieniem, którym zajmiemy się, jest zapewnienie temu prawu niezbędnej skuteczności. Jest to, jak wiadomo, bodaj jeszcze bardziej kluczowe i zarazem kontrowersyjne zagadnienie w prawie międzynarodowym w ogóle. Praktyka zaś w tej dziedzinie jest jeszcze uboższa niż w dziedzinie tworzenia norm międzynarodowego prawa środowiska. Ograniczono się więc z konieczności jedynie do przeglądu środków dostępnych we współczesnym prawie międzynarodowym, które mają już lub mogą mieć zastosowanie do ochrony środowiska. Przegląd taki wydaje się niezbędnym uzupełnieniem rozważań nad mechanizmem tworzenia i rozwoju prawa, gdyż możliwości w zakresie doboru środków zapewniających skuteczność przepisów z oczywistych powodów muszą się znaleźć w centrum uwagi przy ich tworzeniu.

Praca niniejsza jest w dużej mierze wynikiem badań przeprowadzonych w roku 1974/1975 w Woodrow Wilson International Center for Scholars w Waszyngtonie. Dyrektorowi tego Centrum dr. Jamesowi Billingtonowi i jego współpracownikom chciałbym w tym miejscu złożyć podziękowanie za stworzenie mi bardzo dogodnych warunków pracy, zaś Koledze Profesorowi Arvidowi Pardo za cenne uwagi i sugestie.

*Wrocław, październik 1977 rok*

## Rozdział I

# UMOWA MIĘDZYNARODOWA

### 1. WPROWADZENIE

Spośród podstawowych narzędzi tworzenia prawa międzynarodowego, a zatem także międzynarodowego prawa środowiska, na pierwszym miejscu wymienić należy umowę międzynarodową w najszerszym tego słowa znaczeniu. To uprzywilejowane miejsce umowy zawdzięcza ona swym walorom, które powodują, że gros istniejących już norm międzynarodowego prawa środowiska powstało właśnie dzięki niej<sup>1</sup>.

Przypomnieć należy, że do umowy międzynarodowej zalicza się wszelkie zgodne oświadczenie woli przynajmniej dwóch podmiotów prawa międzynarodowego, którego celem jest tworzenie wzajemnych praw i obowiązków stron, w szczególności — uregulowanie pewnego wycinka ich wzajemnych stosunków. Pojęcie umowy międzynarodowej jest więc bardzo szerokie, co wynika z braku wymogu formy w prawie międzynarodowym w ogóle. W szczególności nieistotna jest forma zawarcia umowy, choć oczywiście niemal zawsze jest to forma pisemna, ani tym bardziej ilość dokumentów składających się na umowę, organ zawierający ją w imieniu podmiotu, ani wreszcie nazwa, jaką tej umowie strony nadadzą<sup>2</sup>.

Zgodna wola podmiotów nie stanowi oczywiście *differentia specifica* umowy w zestawieniu z innymi narzędziami tworzenia

---

<sup>1</sup> Zob. E. D. Brown, *The Conventional Law of the Environment*, [w:] IEL, s. 25—56.

<sup>2</sup> Wynika to obecnie nie tylko z praktyki i zgodnej opinii nauki, lecz także z art. 2 pkt 1 a i art. 3 konwencji wiedeńskiej prawa traktatów z 1969 r. Tekst polski konwencji, [w:] WD, s. 492—521.

prawa międzynarodowego, gdyż z istoty tego prawa — w dotychczasowym powszechnie przyjętym rozumieniu — wynika, że zawsze przynajmniej domniemana wola państw leży u podstaw tego prawa, a w każdym razie jest warunkiem jego obowiązywania. Specyfika umowy międzynarodowej polega więc na tym, że wola ta jest wyraźnie zmanifestowana, aktywna i jedno-myślna.

Pozwala to na określenie z największą precyzją wzajemnych praw i obowiązków stron, a więc daje największe z możliwych we współczesnych stosunkach międzynarodowych bezpieczeństwo prawne. Ta zaleta jest szczególnie ważna w międzynarodowym prawie środowiska, w którym szczegółowe normy techniczne odgrywają tak dużą rolę. Z pewnością z tego właśnie względu też konferencja sztokholmska z 1972 r. na pierwszym miejscu wymieniła umowę jako narzędzie współdziałania<sup>3</sup>.

Nie jest celem niniejszego opracowania prezentacja pełnego dorobku w dziedzinie tworzenia traktatowego prawa środowiska. Idzie tu raczej o zilustrowanie na najnowszych przykładach różnorodności umów, sposobu ich optymalizacji i oceny użyteczności do realizacji zadań w zakresie ochrony środowiska. W tym celu użyteczne będzie zwłaszcza odróżnienie umów ze względu na ilość stron, organy zawierające i ich szczebel oraz, czy idzie o umowę główną, czy wykonawczą.

To ostatnie rozróżnienie jest szczególnie aktualne zważywszy, że coraz częściej umowy zawierane są także przez organy administracji nawet niższych szczebli w hierarchii państwowej. W dziele tworzenia traktatowego prawa międzynarodowego coraz większą także rolę odgrywają najrozmaitsze organy wspólne, a mianowicie organizacje międzynarodowe, ich organy, jak i konferencje, wyraźnie lub w sposób domniemany upoważnione przez uczestników do przygotowywania i uchwalania tekstów umów w sprawie środowiska<sup>4</sup>.

Praktyka traktatowa w zakresie ochrony środowiska, choć nie jest bogata, wystarcza jednak do wyciągnięcia pewnych wniosków pożytecznych dla dalszego jej rozwoju. Pomijając stare kon-

---

<sup>3</sup> Zob. zaświad 24 deklaracji tej konferencji, WD, s. 588.

<sup>4</sup> Zob. niżej.

wencje zawarte w okresie ostatnich stu lat na temat, np. ochrony pewnych gatunków flory i fauny, które dziś z pewnością zaliczymy do międzynarodowego prawa środowiska<sup>5</sup>, w ciągu ostatnich zaledwie kilku lat zawarte zostały, wprawdzie jeszcze nie-liczne, umowy poświęcone ochronie całego środowiska oraz znacznie liczniejsze odnoszące się do pewnych specjalnych jego rodzajów, głównie środowiska morskiego<sup>6</sup>.

## 2. UMOWY DWUSTRONNE

Dla rozwoju współczesnego międzynarodowego prawa środowiska w zakresie stosunków dwustronnych szczególnie charakterystyczne są umowy obejmujące całokształt współdziałania w dziedzinie ochrony środowiska.

Wśród nich wymienić wypada zwłaszcza bezprecedensowe porozumienie między supermocarstwami, Związkiem Radzieckim i Stanami Zjednoczonymi, dotyczące współdziałania w dziedzinie ochrony środowiska z 23 maja 1972 r.<sup>7</sup>, tj. zawarte jeszcze przed historyczną konferencją sztokholmską. Znaczenie tego porozumienia podnosi międzynarodowa ranga stron, ich przynależność do zasadniczo różnych systemów społeczno-gospodarczych oraz szeroki zakres uzgodnionego współdziałania<sup>8</sup>.

W preambule te dwa supermocarstwa podkreślają duże znaczenie, jakie przywiązują do problemu ochrony środowiska. Uwa-

<sup>5</sup> Zob. np. C. de Klemm, *The Conservation of Migratory Animals Through International Law*, „Natural Resources Journal”, t. 12/2 (1972), s. 269—285. Na temat ochrony biologicznych zasobów mórz zob. np. R. Zaorski, *Eksploracja biologicznych zasobów morza w świetle prawa międzynarodowego*, Gdynia 1967, s. 13—34.

<sup>6</sup> Do pierwszych prób syntetycznego przeglądu tej praktyki traktatowej i jej problematyki należy studium Browna. Zob. wyżej, przypis 1.

<sup>7</sup> ILM, t. 11 (1972), s. 761—765. W maju 1974 r. Związek Radziecki podpisał także porozumienie ze Zjednoczonym Królestwem o współpracy w sprawie środowiska. Zob. Y. Izrael i B. Kuvshinnikov, *USSR—USA: Co-operation in Protection of the Environment*, „International Affairs” 1975/3, s. 37.

<sup>8</sup> Dickstein natomiast widzi doniosłość tego porozumienia w uznaniu korzyści współpracy traktatowej nawet dla rozwiązywania problemów o charakterze lokalnym, H. L. Dickstein, *National Environmental Hazards and International Law*, „The International and Comparative Law Quarterly”, t. 23 (April 1974), s. 434.

zają one, że rozwój wzajemnej współpracy na tym polu, biorąc pod uwagę doświadczenia krajów o różnych systemach społecznych i gospodarczych, będą korzystne także dla innych krajów. Pragną one ułatwić nawiązanie bliższego i trwałego współdziałania między zainteresowanymi organizacjami ich krajów w tej dziedzinie. Współdziałanie to ma być rozwijane „na zasadzie równości, wzajemności i wzajemnych korzyści” (art. 1). Podstawa ta, należy tu przypomnieć, jest charakterystyczna dla polityki odprężenia i w ogólności stosunków opartych na pokojowym współistnieniu, sformułowanych w porozumieniach radziecko-amerykańskich z 1972 r.<sup>9</sup>

Umowa radziecko-amerykańska dotycząca ochrony środowiska przewiduje m. in. wypracowanie środków zapobiegających zanieczyszczeniom, badanie ich skutków dla środowiska oraz rozwijanie podstawy do kontroli wpływu działalności ludzkiej na przyrodę. Szczególne wysiłki czynione mają być w kierunku ulepszenia istniejących technologii i rozwijaniu nowych. Strony postanawiają wyniki ich współdziałania udostępniać innym krajom (art. 2).

Środkami do realizacji tych celów będą m. in.: wymiana uczonych i ekspertów, organizowanie konferencji, wymiana informacji naukowej i technicznej oraz wspólna realizacja programów badań. Na podkreślenie zasługuje popieranie przez strony bezpośrednich kontaktów i współdziałanie między ich instytucjami rządowymi i prywatnymi oraz zawieranie w tym celu odrębnych porozumień (art. 4).

Dla wykonania tej umowy utworzono Mieszany Radziecko-Amerykański Komitet Współpracy w Dziedzinie Ochrony Środowiska, który ma zatwierdzać konkretne środki i programy, wyznaczać uczestniczące instytucje odpowiedzialne za ich realizację oraz czynić zalecenia obu rządów. Ponadto, na okres między sesjami tego komitetu, obie strony wyznaczają koordynatora dla utrzymywania kontaktu między nimi, nadzorowania wykonania programów i koordynacji działalności uczestniczących organizacji (art. 5).

---

<sup>9</sup> Zob. zwłaszcza w *US-USSR Agreement on Basic Principles of Relations, done at Moscow, May 29, 1972, ILM, t. 11 (1972), s. 757.*

Umowa radziecko-amerykańska jest uzupełniana przez memorandum z posiedzeń mieszanego komitetu (które tym samym stanowią także rodzaj umów), pozwalające ocenić zakres uzgodnionej współpracy. W pierwszym z nich dowiadujemy się, że osiągnięto porozumienie na temat konkretnych priorytetowych projektów na 11 tematów, takich jak różne rodzaje zanieczyszczeń i ich skutki, zagrożenie środowiska miejskiego, wpływ zmian środowiska na klimat, przewidywanie trzęsień ziemi, systemy arktyczne i subarktyczne czy problemy prawne i administracyjne<sup>10</sup>.

Informację o skuteczności tej współpracy znaleźć można w rocznych sprawozdaniach mieszanego komitetu. Na przykład w raporcie za rok 1974 dowiadujemy się o wynikach w poszczególnych dziedzinach<sup>11</sup>. W konkluzji tego raportu stwierdzono, że „obie strony oceniają wyniki dwóch pierwszych lat współpracy pozytywnie. Rozwinięto szeroki zakres kontaktów między organami i instytucjami obu krajów [...] Mimo pewnych opóźnień spowodowanych trudnościami organizacyjnymi wymieniono dużą ilość informacji technicznej, a w pewnych dziedzinach wszczęto opracowanie wspólnej informacji naukowej i technicznej”<sup>12</sup>. Ze strony amerykańskiej wysunięto jedynie postulat ulepszenia sposobów komunikowania się stron i zredukowania formalności<sup>13</sup>.

Porozumienie podobne do zawartego ze Związkiem Radzieckim Stany Zjednoczone zawarły dwa lata później także z Republiką

---

<sup>10</sup> *Memorandum of Implementation of the Agreement Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on Co-operation in the Field of Environmental Protection of May 23, 1972*, ILM, t. 11 (1972), s. 1408—1415.

<sup>11</sup> *Report of the Implementation of the US-USSR Agreement on Co-operation in the Field of Environmental Protection During the Period December 1973 to December 1974*. Adopted by the Third Annual Meeting of the US-USSR Joint Committee on Co-operation in the Field of Environmental Protection (Moscow USSR, December 9—12, 1974), powielony tekst otrzymany w EPA.

<sup>12</sup> *Ibid.*, s. 29. Zob. także Izrael i Kuvshivnikov, *op. cit.*, s. 30—37.

<sup>13</sup> *Remarks by the Honorable Russel E. Train, Chairman, US Delegation on the Opening of the Third Meeting of the US-USSR Joint Committee on Co-operation in the Field of Environmental Protection*, Moscow, December 9, 1974, s. 4 (tekst powielony otrzymany w EPA).



Federalną Niemiec<sup>14</sup>. Strony we wstępie m. in. uznają doniosłość harmonijnej polityki i praktyki, zwłaszcza między uprzemysłowionymi państwami, jak również wspólnot europejskich. Powtórzono te same zasady współpracy, co ze Związkiem Radzieckim (równość, wzajemność i obopólne korzyści). W odróżnieniu jednak poruszono także aspekty ekonomiczne zapobiegania zanieczyszczeniom, takie jak taryfy, bariery w obrocie handlowym, ceny itp. Umowa amerykańsko-niemiecka także przewiduje instytucję koordynatorów „odpowiedzialnych za działalność na podstawie porozumienia” oraz ich spotkania. Indywidualne wspólne akcje mogą być regulowane drogą odrębnych porozumień międzyresortowych (*agency-to-agency arrangements*, art. V).

Jako przykład umowy dotyczącej całokształtu ochrony środowiska między państwami socjalistycznymi wymienić należy porozumienie między Polską i Niemiecką Republiką Demokratyczną z 1973 r.<sup>15</sup> Strony powołują się w nim na Układ o Przyjaźni, Współpracy i Wzajemnej Pomocy z 1967 r. Celem umowy jest „współpraca w zakresie planowanego rozwoju i ochrony środowiska dla utrzymania, polepszania i efektywnego korzystania z zasobów naturalnych, jak gleby, wody, powietrza oraz świata roślinnego i zwierzęcego” (art. 1). Współpraca ta ma obejmować m. in. wspólne planowanie, programowanie, współpracę naukowo-techniczną, kooperację i specjalizację w zakresie budowy i dostaw urządzeń i sprzętu oraz modernizacji istniejących zakładów przemysłowych.

W odniesieniu do współpracy w zakresie zarządzania mowa jest o wymianie doświadczeń w zakresie kierowania i planowania, rozwoju prawodawstwa, stosowania zasad ekonomicznego oddziaływania i organizacji systemu kontroli (art. 2,1). Szczególnie in-

---

<sup>14</sup> *Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Federal Republic of Germany on Co-operation in Environment Affairs* (Bonn, May 9, 1974), ILM, t. 13 (1974), s. 598—601.

<sup>15</sup> Umowa między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a rządem Niemieckiej Republiki Demokratycznej w sprawie współpracy w dziedzinie kształtowania i ochrony środowiska, zawarta w Warszawie dnia 4 lipca 1973 r. (tekst nie publikowany udostępniony mi dzięki uprzejmości Pani Docent Marii Frankowskiej).

interesujący jest paragraf 5 tego artykułu, który postanawia, że „strony popierają współpracę terenowych organów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Niemieckiej Republiki Demokratycznej na obszarach przygranicznych w przedmiotowej dziedzinie”.

Bezpośrednia współpraca jednostek administracji terenowej między tymi państwami w sprawie ochrony środowiska odbywa się już zresztą od kilku lat, zwłaszcza od zawarcia w 1967 r. Układu o Przyjaźni i Współpracy Wzajemnej oraz spotkań delegacji partyjno-rządowych.

Przykładem może być współpraca między wojewodą zielonogórskim i przewodniczącym Rady Okręgu we Frankfurcie nad Odrą na rok 1974. W części III tego porozumienia stwierdzono, że „zawarte w ubiegłych latach porozumienia w sprawie ochrony środowiska naturalnego [...] mają nadal moc obowiązującą”. W części IV natomiast ustalono harmonogram spotkań przedstawicieli obydwu jednostek administracyjnych i m. in. wyznaczono terminy posiedzeń poświęconych czystości wód rzeki Odry i Nysy Łużyckiej<sup>16</sup>.

Wymienić tu także można porozumienie w sprawie dalszego umacniania i pogłębiania przyjaźni i współpracy między Radą Okręgu w Dreźnie a Urzędem Wojewódzkim we Wrocławiu, podpisane w Dreźnie 18 kwietnia 1974 r. przez wojewodę i przewodniczącego Okręgu<sup>17</sup>. Podobnie jak w porozumieniu poprzednim, powołano się na układ z 1967 r., umowy między tymi jednostkami administracji terenowej w latach poprzednich oraz ustalenia delegacji partyjno-rządowych obu krajów, zawartych w ich komunikacie ze spotkania w roku 1972. Porozumienie z 1974 r. przewiduje m. in. „wymianę doświadczeń w zakresie ochrony środowiska naturalnego oraz miast i osiedli przed zanieczyszczeniami powietrza”<sup>18</sup>.

Dwustronna współpraca w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego regulowana jest także przez umowy o charakterze wykonawczym zawierane przez specjalne organy administracji państwowej powołane do zarządzania sprawami tej ochrony.

<sup>16</sup> Tekst nie publikowany udostępniony mi dzięki uprzejmości Pana Magistra Macieja Lisa.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

Przykładem tego rodzaju umów jest porozumienie między Agencją Ochrony Środowiska Stanów Zjednoczonych Ameryki a ówczesnym Ministerstwem Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska PRL zawarte 8 października 1974 r. w czasie wizyty Edwarda Gierka w Stanach Zjednoczonych<sup>19</sup>.

We wstępie strony powołują się na art. 1 porozumienia międzynarodowego w sprawie współpracy naukowej i technicznej z 31 października 1972 r. W artykule I zaś wyliczono dziedziny, w których oba organy tych stron będą współpracowały, tj. głównie w zakresie zanieczyszczeń, hałasu i wibracji. Wśród form tej współpracy wymieniono przeprowadzanie wspólnych badań naukowych i technicznych oraz wymianę specjalistów i urzędników. Szczególnie istotne z punktu widzenia mechanizmu tworzenia międzynarodowego prawa ochrony środowiska jest postanowienie artykułu II, iż „mogą być negocjowane dalsze porozumienia dla wykonania każdego z zadań przewidzianych w niniejszej umowie przez zainteresowane jednostki organizacyjne, które będą podpisywane w imieniu stron niniejszego porozumienia”. W tych dodatkowych porozumieniach mają być określone zadania zainteresowanych jednostek organizacyjnych, sposób finansowania, tryb wykorzystania wyników i rodzaj sprawozdawczości.

O doniosłości porozumienia polsko-amerykańskiego może świadczyć fakt, że na jego podstawie do maja 1975 r. zrealizowano już 28 projektów badawczych przez 28 jednostek organizacyjnych na ogólną kwotę przeszło 8 mln dolarów<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Nie publikowany tekst udostępniony przez EPA. Tego typu porozumienia zostały także zawarte przez US EPA z sześcioma innymi krajami Europy, Azji i Afryki. Zob. *Environmental Protection Agency Office of International Activities, Special Foreign Currency Program Cumulative Project Listing Through May 1975* (tekst powielony udostępniony przez EPA).

<sup>20</sup> *Ibid.* Na przykład projekt nr 05—534—3 nosi tytuł: *Oczyszczanie wód z odkrywkowych kopalń węgla brunatnego*. Instytucjami współpracującymi są Mining Pollution Control Branch Industrial Waste Treatment Research Lab, NERC, Cincinnati, Ohio, ze strony polskiej zaś badania przeprowadza „Poltegor” we Wrocławiu. Podany jest także koszt badań i ich termin zakończenia. *Ibid.*, s. 18.

Obok wymienionych tu przykładowo umów dwustronnych, poświęconych całokształtowi współpracy dla ochrony środowiska, znacznie liczniejsze i o dłuższej tradycji są tego rodzaju umowy, które ograniczają się do specjalnych działów tej ochrony.

Do najwcześniejszych należą umowy dotyczące ochrony wód granicznych<sup>21</sup>. Wymienić tu wypada zwłaszcza szeroko komentowany w piśmiennictwie *Boundary Waters Act* z 1909 r. między Stanami Zjednoczonymi Ameryki i Kanadą<sup>22</sup>. Artykuł IV tego aktu postanawia m. in., że „wody określone (w tej umowie) [...] nie powinny być zanieczyszczane po żadnej ze stron (granicy) ze szkodą dla zdrowia lub mienia po drugiej stronie”. Zlekceważenie owego przepisu w długoletniej praktyce wykonywania tego aktu doprowadziło do groźnego zanieczyszczenia Wielkich Jezior i zmusiło strony do zawarcia nowej umowy, tzw. *Great Lakes Water Quality Act* w roku 1972, który nawiasem mówiąc, także jest silnie krytykowany, gdyż nadal nie stwarza dostatecznych warunków dla skutecznej ochrony wód tych jezior<sup>23</sup>.

W Europie zachodniej z nowszych jako typową umowę dla ochrony wód granicznych można wymienić umowę między Szwajcarią i Włochami dotyczącą ochrony szwajcarsko-włoskich wód przed zanieczyszczeniem z roku 1972<sup>24</sup>. W Azji zaś np.

<sup>21</sup> Zob. A. H. Garretson, B. D. Hayton, C. J. Olmstead (eds.), *The Law of International Drainage Basins*, New York 1967. Jak podaje Utton już w roku 1965 zarejestrowano 73 umowy zawierające postanowienia o zapobieganiu zanieczyszczeniu wody, A. E. Utton, *International Water Quality Law*, [w:] IEL, s. 156.

<sup>22</sup> Zob. D. C. Piper, *The International Law of the Great Lakes*, Durham 1967, s. 124—130.

<sup>23</sup> *Agreement Between the United States of America and Canada on Great Lakes Water Quality*, done at Ottawa, April 15, 1972, ILM, t. 11 (1972), s. 694—699. Na temat stosowania art. IV aktu z 1909 r. zob. np. M. E. Welsh, *The International Joint Commission (US-Canada)*, [w:] *International and Interstate Regulation of Water Pollution*, Proceedings of the Conference on International nad Interstate Regulation of Water Pollution held at Columbia University, School of Law, March 12—13, 1970, s. 77—84. Zob. także L. B. Dworsky, G. R. Francis and Ch. F. Swezey, *Management of the International Great Lakes*, „Natural Resources Journal”, t. 127 (1974), s. 103 i 127.

<sup>24</sup> *Convention entre la Suisse et l'Italie concernant la protection des eaux italo-suisse contre la pollution*, conclue le 20 avril 1972. Tekst dostarczony przez Ambasadę Szwajcarską w Waszyngtonie.

Związek Radziecki podpisał w 1974 r. z Iranem protokół dotyczący utrzymania czystości Morza Kaspijskiego<sup>25</sup>.

Tego rodzaju umowy najczęściej przewidują utworzenie wspólnego organu wykonawczego w postaci komisji lub przynajmniej okresowych spotkań specjalnie wyznaczonych przez strony pełnomocników. Kompetencja tych organów na ogół sprowadza się do przeprowadzania wspólnych badań i niekiedy kontrolowania zanieczyszczeń oraz czynienia zaleceń do rządów obu stron<sup>26</sup>.

Głównie na instytucji pełnomocników rządu obu stron oparte jest wykonanie umów w sprawie ochrony wód granicznych między Polską a jej sąsiadami. Kompetencje tych pełnomocników obejmują m. in. zawieranie porozumień wykonawczych, np. zgodnie z art. 9 i 3 (4) umowy między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a rządem Republiki Czechosłowackiej o gospodarce wodnej na wodach granicznych z 1958 r. mianowani przez strony pełnomocnicy rządów mogą zawierać szczegółowe porozumienia dotyczące tej umowy, m. in. „zmniejszenia zanieczyszczeń stosownie do gospodarczych i technicznych możliwości oraz potrzeb umawiających się stron”<sup>27</sup>.

Podobnie porozumienie między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o gospodarce wodnej na wodach granicznych z 17 lipca 1964 r. przewiduje w ramach współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych m. in. „ochronę wód powierzchniowych i podziemnych przed wyczerpaniem i zanieczyszczeniem”, „badanie wód granicznych w celu określenia ich ilości i jakości” i „ochronę przyległych do nich terenów przed erozją wodną”<sup>28</sup>.

O mechanizmie współpracy mówi w szczególności art. 12. Przewiduje on mianowanie przez każdą ze stron pełnomocnika rządu do spraw gospodarki wodnej na wodach granicznych i jego zastępców. Do jego kompetencji należy według art. 13 przepro-

---

<sup>25</sup> *Iran Almanac* 1974, s. 87.

<sup>26</sup> Por. niżej, rozdział II, pkt 5.

<sup>27</sup> Zob. Umowy graniczne PRL (wybór tekstów), oprac. F. Jarzyna, Warszawa 1974, s. 439—445.

<sup>28</sup> *Ibid.*, s. 433—438.

wądzanie w razie potrzeby rokowań na spotkaniach. Pełnomocnicy powoływać mogą mieszane polsko-radzieckie grupy robocze dla rozpatrzenia poszczególnych zagadnień (art. 13,3). Przyjęte zaś przez pełnomocników lub ich zastępców uzgodnione postanowienia, zawarte w protokołach z ich rokowań, wymagają zatwierdzenia przez właściwe organy stron (art. 13,5).

Nieco ogólniej kompetencje pełnomocników określone są w umowie z Niemiecką Republiką Demokratyczną z 1965 r. „o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych”<sup>29</sup>, która także ma na celu m. in. „ochronę wód przed zanieczyszczeniem” (art. 2,8). Brak tu jednak wyliczenia spraw pozostawionych do uregulowania przez pełnomocników. W artykule 12 postanowiono jedynie, że „pełnomocnicy mogą zawierać porozumienia w celu wykonania niniejszej umowy”, oraz że „mogą oni zastrzegać zatwierdzenie porozumień przez właściwe organy umawiających się stron”. Wymóg zatwierdzenia jest więc jedynie fakultatywny.

Wśród nowszych umów dwustronnych zawartych przez Polskę, dotyczących ochrony jednego rodzaju środowiska, na uwagę zasługuje jeszcze umowa z Czechosłowacją o ochronie czystości powietrza atmosferycznego z 1974 r.<sup>30</sup> Przewidziana w niej ochrona obejmuje m. in. kontrolę i ocenę zanieczyszczenia powietrza oraz optymalną lokalizację jego źródeł. Każda ze stron podejmuje odpowiednie kroki w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza, które przenosi się na terytorium drugiej strony. Umowa ta także przewiduje powołanie pełnomocników, którzy „mogą zawierać porozumienia do realizacji (tej umowy)”, przy czym „porozumienia takie podlegają zatwierdzeniu według wewnętrznych przepisów umawiających się stron” (art. 3).

Znamienne jest postanowienie, że „w przypadkach, kiedy dojdzie do przekroczenia obowiązujących norm na terytorium tylko jednej z umawiających się stron, przedstawiciele obu stron

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, 446—452.

<sup>30</sup> Umowa między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rządem Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem, Warszawa 24 września 1974 r. (Tekst nie publikowany udostępniony dzięki uprzejmości Pani Docent Marii Frankowskiej).

uzgodnią dopuszczalną ilość zanieczyszczeń przenoszoną na terytorium drugiej strony” (art. 2,c). Postanowienie to ilustruje pewien istotny mankament dwustronnej ochrony środowiska w ogóle polegający na łatwości wzajemnego, wyraźnego lub milczącego zwalniania się stron z przestrzegania przyjętych norm<sup>31</sup>.

Różne nietypowe dwustronne porozumienia wykonawcze zawierane nawet na najniższym szczeblu hierarchii organów państwowych stron, takie jak porozumienia pełnomocników rządów czy organów administracji, zasługują na szczególną uwagę. Stanowią one bowiem bliżej nie zbadane jeszcze, a z pewnością ważne narzędzie ochrony środowiska i rozwoju prawa. Pewne fragmentaryczne informacje o tej niedostępnej w publikowanych źródłach praktyce znaleźć można jedynie w nielicznych artykułach, zwłaszcza zaś w rozprawie doktorskiej Ewy Orzeszko<sup>32</sup>. Oto kilka przykładów ilustrujących tematykę tego rodzaju porozumień w praktyce polsko-czechosłowackiej i PRL z NRD.

Na IX rokowaniach pełnomocników rządu, przewidzianych w umowie z Czechosłowacją z roku 1958, przyjęto *Zasady działania pełnomocników rządu PRL i rządu CSRS do spraw gospodarki wodnej na wodach granicznych*<sup>33</sup> i odpowiednio na podstawie umowy z NRD z 1965 r. na I rokowaniach pełnomocników — *Zasady współpracy w zakresie ochrony wód granicznych przed zanieczyszczeniem*<sup>34</sup>. Zasady te, które można by zaliczyć do proceduralnego prawa ochrony środowiska, precyzują zadania stron wynikające z wymienionych umów międzyrządowych. Odnosnie do umowy PRL z NRD obejmują one m. in. prowadzenie pomiarów jakości wód wg ustalonego programu i uzgodnionej

<sup>31</sup> Zob. także niżej, s. 25—26.

<sup>32</sup> E. Orzeszko, *Ochrona prawna przed zanieczyszczeniem wód granicznych PRL*, Wrocław 1977 (maszynopis), zwłaszcza w rozdziale V: *Traktatowe podstawy prawne ochrony przed zanieczyszczeniem wód granicznych PRL*, i VI: *Praktyka — porozumienia wykonawcze* (s. 124—181) Zob. także M. Niemiec, *Współpraca polsko-czechosłowacka w zakresie ochrony czystości wód granicznych*, KNOS, s. 319—335.

<sup>33</sup> Załącznik 11 do protokołu z IX rokowań, Orzeszko, *op. cit.*, s. 155.

<sup>34</sup> *Ibid.*, Załącznik nr 7 do protokołu z I rokowań pełnomocników rządu PRL i NRD z 1966 r.

metodyki pomiarów (zgodnie z art. 8,4 umowy), uzgadnianie i analizę pomiarów, ustalanie przedsięwzięć mających na celu poprawę jakości wód czy ustalanie kryteriów i normatywów odpowiadających potrzebnej jakości wód<sup>35</sup>.

Na VII rokowaniach z 1974 r. pełnomocnicy w ramach umowy PRL z NRD postanowili włączyć do swej współpracy zadania wodnogospodarcze dla rozwoju infrastruktury oraz wynikające z konwencji o ochronie środowiska Bałtyku dla wód granicznych<sup>36</sup>. Pełnomocnicy zatwierdzili także plan perspektywiczny gospodarki wodnej na wodach granicznych do roku 1980, a następnie do 1990<sup>37</sup>.

W stosunkach polsko-czechosłowackich np. w roku 1973 podpisano porozumienie wykonawcze w sprawie poprawy i utrzymania jakości niektórych wód granicznych. W porozumieniu tym strony postanowiły oceniać stan czystości wód wg metody przyjętej na II posiedzeniu Rady Kierowników Gospodarki Wodnej Krajów RWPG, a w stosunku do rzeki Odry — na podstawie metod ustalonych na XIV rokowaniach pełnomocników<sup>38</sup>.

Gdy idzie o porozumienia między jednostkami administracji w stosunkach polsko-czechosłowackich i PRL z NRD w zakresie ochrony wód granicznych, Orzeszko odróżnia dwa typy współpracy. Pierwszy typ — między jednostkami administracji centralnej i terenowej PRL z odpowiednimi jednostkami czechosłowackimi i NRD. Współpraca ta prowadzona jest na podstawie umów międzynarodowych dotyczących gospodarki na wodach granicznych. Drugi typ to współpraca polskich jednostek administracji terenowej i odpowiednich jednostek Czechosłowacji i NRD na podstawie rocznych porozumień między tymi jednostkami w sprawie dalszego umacniania i pogłębiania współpracy. Te roczne porozumienia z kolei opierają się na pięcioletnich tzw. umowach ramowych o współpracy i wymianie doświadczeń między tymi jednostkami<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Orzeszko, *op. cit.*, s. 168.

<sup>37</sup> *Ibid.*, s. 169.

<sup>38</sup> *Ibid.*, s. 162—163. Odnośnie do współpracy polsko-czechosłowackiej interesujące informacje o praktyce zawiera referat Marii Niemiec, *op. cit.*

<sup>39</sup> Orzeszko, *op. cit.*, s. 170—171.



W zakresie współpracy typu I umowa PRL z NRD z 1965 r. wyraźnie uprawnia organy administracji do wykonywania zadań wynikających z tej umowy. O tym, które organy są właściwe, decydują pełnomocnicy. Oni też, w myśl art. 12,3 ustalają zakres, w jakim te organy mogą porozumiewać się bezpośrednio<sup>40</sup>. Jak podaje Orzeszko, podczas IV rokowań pełnomocników PRL i NRD w roku 1970 przyjęto specjalny regulamin współpracy organów gospodarki wodnej w zakresie ochrony wód granicznych przed zanieczyszczeniem. Określa on jednostki centralne i terenowe PRL i NRD właściwe do wykonywania zadań umowy 1965 r. w tym zakresie i dokonuje podziału kompetencji między tymi jednostkami<sup>41</sup>.

Do organów centralnych należą m. in. także pewne zadania o charakterze normotwórczym, jak np. proponowanie kryteriów i normatywów jakości wód granicznych, uzgadnianie rocznych harmonogramów kontroli ich jakości, koordynacja działalności organów terenowych, uzgadnianie projektów rocznych planów kontroli jakości wód.

Natomiast organy terenowe w myśl regulaminu mają zadania czysto wykonawcze, techniczne, jak przeprowadzanie badań jakości wód granicznych, uzgadnianie wyników tych badań, opracowywanie rocznych sprawozdań z przeprowadzonych badań czy też współdziałanie w wypadku nadzwyczajnych zanieczyszczeń<sup>42</sup>. Nietrudno zauważyć, że i te techniczne funkcje pociągają za sobą konieczność zawierania porozumień choćby w skromnym zakresie.

Podobnie przedstawia się sprawa w stosunkach polsko-czechosłowackich na podstawie umowy z 1958 r. Zgodnie z jej art. 10 zadania tej umowy poza pełnomocnikami mają wykonywać również właściwe organy wskazane przez strony. Organami te mogą się porozumiewać bezpośrednio. Przykładem działalności organów szczebla centralnego są wspólne narady i posiedzenia ich przedstawicieli, których przedmiotem były także pewne kwestie o znaczeniu normotwórczym. Na przykład w 1960 r.

---

<sup>40</sup> Zob. wyżej, s. 19.

<sup>41</sup> Orzeszko, *op. cit.*, s. 172.

<sup>42</sup> *Ibid*, s. 172—173.

narada przedstawicieli organów gospodarki wodnej w Ostrawie miała na celu m. in. omówienie sprawy zorganizowania w 1961 r. stałej wspólnej kontroli stanu czystości wód rzeki Poprad, zagadnienie wspólnych kryteriów oceny stanu czystości wód granicznych i usprawnienie organizacji kontroli stanu zanieczyszczenia tych wód<sup>43</sup>.

Współpraca terenowych organów administracji typu II w dziedzinie ochrony wód granicznych przed zanieczyszczeniem prowadzona była podobnie jak w sprawie ogólnej ochrony środowiska<sup>44</sup>. Na przykład w stosunkach PRL z NRD do końca 1975 r. odbywały się narady na podstawie zawartej w 1971 r. umowy między Radą Okręgu w Dreźnie a Prezydium WRN we Wrocławiu w sprawie współpracy i wymiany doświadczeń w latach 1971—1975. Umowa ta regulowała współdziałanie m. in. w planowaniu i zarządzaniu gospodarką narodową ze szczególnym uwzględnieniem jednostek podległych radom narodowym<sup>45</sup>. Na jej podstawie zawierane były między województwem wrocławskim a Radą Okręgu w Dreźnie coroczne porozumienia w sprawie dalszego rozwijania i pogłębiania współpracy. Na przykład odnośnie do ochrony wód granicznych punkt 5 podpisanej w 1975 r. umowy obejmuje dwa zagadnienia: hydrologię województwa wrocławskiego ze szczególnym uwzględnieniem rejonów przygranicznych i ochronę wód powierzchniowych w zlewkach przygranicznych i granicznych, natomiast odnośnie do ochrony powietrza: ochronę atmosfery w rejonach przygranicznych. Realizacja ma przebiegać wg wytycznych pełnomocników rządu, powierzona zaś została ze strony polskiej Wydziałowi Rolnictwa, Leśnictwa i Skupu Urzędu Wojewódzkiego pod nadzorem pełnomocnika rządu do spraw gospodarki na wodach granicznych<sup>46</sup>.

W analogicznym typie współpracy polsko-czechosłowackiej przykładem może być podpisanie w roku 1964 umowy o wzajemnej współpracy między Czeską Wojewódzką Radą Narodową

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, s. 174.

<sup>44</sup> Zob. wyżej, s. 15—16.

<sup>45</sup> Orzeszko, *op. cit.*, s. 176.

<sup>46</sup> *Ibid.*, s. 176—177.

w Hradec Kralove a Prezydium WRN we Wrocławiu. Przewidziana w niej m. in. pomoc w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem dotyczyła konkretnych zadań także o charakterze normotwórczym, np. opracowanie wspólnego programu ochrony wód przed zanieczyszczeniem na rzece Ścinawce czy uzgodnienie zasad postępowania przy podejmowaniu robót na granicznych biegach rzek<sup>47</sup>.

Tych kilka przytoczonych przykładów umów dwustronnych różnego rodzaju i szczebla z pewnością nie pozwala jeszcze na daleko idące uogólnienia. Stosunkowo krótki okres, jaki upłynął od ich zawarcia, uniemożliwia zwłaszcza rzecz najważniejszą, pełną ocenę funkcjonowania tych umów w praktyce. Ograniczyć się więc wypada do kilku refleksji na temat ich treści, dotychczasowych doświadczeń, kierunku badań i ewentualnie przypuszczeń na temat podniesienia ich skuteczności.

Z punktu widzenia praktyki najistotniejszym jest oczywiście osiągnięcie głównego celu tych umów, czyli ochrony i ulepszenia środowiska w zakresie wyznaczonym przez ich treść. Tu na szczególną uwagę obok ich zalet zasługują dwa mankamenty — jeden natury ogólnej, dotyczący dwustronnej ochrony środowiska w ogóle, drugi — mechanizmu realizacji tego rodzaju umów.

Nie ma wątpliwości, że dwustronna współpraca w każdej dziedzinie ma w stosunku do wielostronnej pewne dobre strony. Żeby tylko wymienić znacznie łatwiejsze, a zatem szybsze uzgodnienia celów i środków między dwoma najbardziej zainteresowanymi państwami. Wiąże się to także ze znacznie większymi szansami realizacji uzgodnionych celów, gdyż są one wyrazem konkretnych interesów dwóch państw, a nie — jak to jest przy umowach powszechnych — jedynie pewnej wypadkowej interesów całej społeczności państw, która z konieczności niezupełnie pokrywa się z interesami indywidualnymi.

Ta większa łatwość uzgodnienia interesów między dwiema stronami pociąga za sobą jednak także pewne bardzo realne niebezpieczeństwo — łatwość obopólnej rezygnacji z podjętych wzajemnych zobowiązań, gdy — z tych czy innych powodów — ich

---

<sup>47</sup> Jak podaje Orzeszko, współpraca ta nie jest kontynuowana, *ibid.*, s. 178.

wykonanie staje się dla stron niewygodne lub nieaktualne. Jest to w wypadku ochrony środowiska szczególnie groźne, zważywszy, że zaniedbanie ochrony pewnego wycinka ekosystemu naraża na niebezpieczeństwo jego całość. Niesporną rzeczą jest bowiem niepodzielność środowiska, w szczególności zaś przenoszenie się i kumulowanie zanieczyszczeń w skali globalnej<sup>48</sup>.

Z faktu tego wynika pewien wniosek ogólny na temat użyteczności umów dwustronnych jako narzędzia prawotwórczego w międzynarodowym prawie środowiska. Umowy te nie mogą stanowić samoistnej gwarancji ochrony nawet małego fragmentu środowiska naturalnego. Mogą natomiast stanowić i stanowią ważne ogniwo w globalnej akcji, która zapewni należyłą kontrolę wykonania podjętej przez strony odpowiedzialności za środowisko naturalne jako całości.

Drugą słabą stroną dwustronnej współpracy jest mechanizm tworzony przez umowy dwustronne do ich realizacji, w szczególności kompetencja wspólnych organów, komisji czy spotkań specjalnych pełnomocników stron<sup>49</sup>. Jest to zagadnienie związane nie tylko ze skutecznością umów dwustronnych, ale także z kompetencją normotwórczą przewidzianą w umowach dwustronnych dla wspólnych organów. Kompetencje te z wyjątkiem paru nowszych wymienionych umów są jeszcze bardzo ograniczone. Wydaje się, że ewolucja powinna iść w kierunku wytyczonym przez podaną przykładowo praktykę stosunków Polski z sąsiadami, upoważniania wspólnych organów (komisji, spotkań pełnomocników) do zawierania porozumień wykonawczych i wydawania innych przepisów, jeżeli nie całkowicie samodzielnie, to przynajmniej jedynie pod warunkiem późniejszego potwierdzenia przez organ nadrzędny. Zapewnienie maksymalnej operatywności takim wspólnym organom w dziedzinie ochrony środowiska jest szczególnie uzasadnione wobec konieczności szybkiego i zdecydowanego działania dla zapobieżenia poważnym nieodwracalnym szkodom.

---

<sup>48</sup> O znaczeniu, jakie może mieć ochrona środowiska „lokalnego”, świadczy np. fakt, że Wielkie Jeziora zawierają 20% światowych zasobów słodkiej wody powierzchniowej, *Welsh, op. cit.*, s. 77.

<sup>49</sup> Zob. także niżej, s. 81.

Niemniej ważne są nowe problemy teoretyczno-prawne zasługujące na wszechstronne zbadanie w związku z umowami dwustronnymi. W praktyce wyłoniło się kilka ich typów, które dotychczas nie były w ogóle, lub były jedynie pobieżnie, przedmiotem analizy naukowej. Obok więc dobrze znanych umów między państwowych i międzyrządowych, dużą rolę w dziedzinie ochrony środowiska odgrywają już i z pewnością coraz bardziej odgrywać będą umowy między specjalnymi organami na szczeblu resortów, umowy zawierane przez organy administracji terenowej nawet niższego szczebla oraz przez specjalnych pełnomocników stron. Nie można także pominąć w tym wyliczeniu *sui generis* umów międzynarodowych zawieranych w wykonaniu umów międzynarodowych wprost przez instytucje badawcze, gdyż stanowią one ważne ogniwo w dwustronnej współpracy dla ochrony środowiska. Zakres mocy wiążącej tych różnych typów umów, ich wzajemne uwarunkowanie czy też odpowiedzialność za ich realizację — to tylko parę zagadnień z wielu, które powinny stać się przedmiotem badań.

### 3. UMOWY REGIONALNE

Międzynarodowa ochrona środowiska w skali regionalnej i subregionalnej jest, a w każdym razie powinna być, szczególnie obiecująca. Po pierwsze bowiem, region z istoty swej stanowi pewną naturalną całość, kontynent czy subkontynent, morze lub zlewisko wód o specyficznych problemach środowiska. Regiony międzynarodowe obejmują na ogół więcej niż dwa państwa zainteresowane w ochronie danego środowiska. W rezultacie, regionalna ochrona ma większe szanse skutecznej realizacji z udziałem i pod nadzorem wszystkich najbardziej zainteresowanych stron za pomocą ich połączonych potencjału materialnego i naukowo-badawczego<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Znaczenie akcji regionalnej zostało uznane przez konferencję sztokholmską. Zob. A. Ch. Kiss, *La protection de l'environnement et les organisations européennes*, „Annuaire français de droit international”, 1973, s. 895. Zob. także wypowiedź A. Łopatki na kolokwium haskim w 1973 r., ADIC, s. 427—429.

Istnieje też już kilka regionalnych konwencji całkowicie poświęconych ochronie środowiska. Wśród nich trzy stosunkowo nowe zasługują na szczególną uwagę: subregionalna konwencja dotycząca ochrony środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z dnia 22 marca 1974 r.<sup>51</sup>, konwencja dotycząca ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem z 16 lutego 1976 r.<sup>52</sup> oraz konwencja między państwami nordyckimi dotycząca ochrony środowiska (znana jako Nordycka Konwencja Ochrony Środowiska) z 19 lutego 1974 r.<sup>53</sup>

Konwencja bałtycka, której stronami są Dania, Finlandia, Republika Federalna Niemiec, Niemiecka Republika Demokratyczna, Polska, Szwecja i Związek Radziecki, może bez przesady być uznana za najnowocześniejsze zastosowanie idei pokojowej współpracy między państwami o różnych systemach społecznych i gospodarczych w dziedzinie ochrony środowiska. Jest ona wynikiem konferencji dyplomatycznej, w której poza przyszłymi stronami uczestniczyli przedstawiciele Czechosłowacji oraz jako obserwatorzy przedstawiciele ośmiu organizacji, m. in. UNEP, FAO, IMCO oraz Rady Nordyckiej. To szerokie uczestnictwo wskazuje na doniosłość konferencji i wzrost poczucia współzależności, a zatem i odpowiedzialności za wspólną sprawę, jaką jest Bałtyk dla tych państw.

Projekt konwencji został przygotowany przez grupę roboczą przedstawicieli państw zebranych dla przygotowania konferencji oraz na posiedzeniu rzeczoznawców prawników. W preambule podkreślono szczególne cechy hydrograficzne i ekologiczne obszaru Morza Bałtyckiego oraz jego rosnące zanieczyszczenie. Strony uznają swą odpowiedzialność za ochronę i ulepszenie morskiego środowiska tego obszaru oraz doniosłość regionalnego międzynarodowego współdziałania w tej dziedzinie jako integralny udział

---

<sup>51</sup> ILM, t. 13 (1974), s. 546—591. Polski tekst, [w:] WD, s. 614—632. Zob. także A. Straburzyński, *Zagadnienia prawnomiędzynarodowe ochrony środowiska Bałtyku*, [w:] POS, s. 227—241.

<sup>52</sup> ILM, t. 15 (1976), s. 285—310.

<sup>53</sup> *The Nordic Environmental Protection Convention with a Commentary*, Royal Ministry for Foreign Affairs, Royal Ministry of Agriculture, Appendix, s. 12—17.

w pokojowej współpracy i wzajemnym zrozumieniu między wszystkimi państwami europejskimi.

W części zasadniczej konwencji na uwagę zasługuje art. 3 pt.: *Podstawowe Zasady i Obowiązki*. Strony zobowiązują się w nim do podejmowania „indywidualnie lub wspólnie odpowiednich środków ustawodawczych, administracyjnych lub innych celem zapobiegania zanieczyszczeniom i zwalczania ich oraz celem ochrony i ulepszania środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego”. Zobowiązują się one do przeciwdziałania wprowadzaniu do Morza Bałtyckiego niebezpiecznych substancji, wylizowanych w załączniku, oraz do podjęcia odpowiednich środków do kontroli i zmniejszenia zanieczyszczeń z lądu i ze statków. Dużą wagę przywiązano także do współpracy naukowej i technicznej (art. 16).

Konwencja przewiduje utworzenie Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku. Do głównych jej zadań należy nadzór nad wykonywaniem konwencji oraz wymiana zaleceń na temat środków odnoszących się do celów konwencji (art. 13) <sup>54</sup>.

Zważywszy dłuższy okres, jaki często upływa między podpisaniem konwencji a jej definitywnym wejściem w życie, za szczególnie cenną inicjatywę i dowód zapobiegliwości ze strony twórców konwencji bałtyckiej należy uznać ustanowienie Komisji Tymczasowej, która ma m. in. na celu przygotowanie projektów regulaminów przyszłej Komisji Ochrony Bałtyckiego Środowiska Morskiego i zbadanie problemów naukowych.

Interesujący jest także artykuł dotyczący załatwiania sporów. Wybór środków do tego celu pozostawiony jest stronom. Jeżeli nie uda się załatwić sporu drogą negocjacji, należy, za wspólną zgodą, oddać spór sądowi rozjemczemu bądź Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości (art. 18). Jest to więc rozwiązanie zgodne ze stanowiskiem konsekwentnie reprezentowanym przez państwa socjalistyczne <sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Zob. także s. 83—84.

<sup>55</sup> Por. K. Wolfke, *Rola Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości przedmiotem obrad Zgromadzenia Ogólnego ONZ*, „Przegląd Prawa i Administracji”, V, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 234, Wrocław 1974, s. 159—175. Por. także niżej rozdział IV/3.

Konwencja o ochronie środowiska Morza Śródziemnego z 1976 r. różni się pod niektórymi względami od konwencji helsińskiej. Nie przewiduje ona specjalnej komisji, a jedynie regularne spotkania stron oraz konferencje dyplomatyczne. Bardziej rozbudowany jest natomiast system sprawozdawczy stron<sup>56</sup>. Funkcje sekretariatu powierzono UNEP (art. 13).

Charakterystyczne dla tej konwencji jest także uchwalanie poza załącznikami dodatkowych protokołów, do których strony przystępują oddzielnie (art. 14). Pierwsze dwa z nich opracowano jednocześnie z konwencją. Dotyczą one zapobiegania zrzutom odpadów do morza oraz współdziałania w zwalczaniu zanieczyszczeń morza w nagłych wypadkach. Dla oceny wspomnianych różnic między konwencją śródziemnomorską i bałtycką niezbędne jest skonfrontowanie przebiegu prac przygotowawczych. Należy także uwzględnić obiektywne różnice między obu obszarami morskimi oraz liczbę potencjalnych stron konwencji. Na przykład w wypadku konwencji śródziemnomorskiej jest ona przeszło dwukrotnie większą niż w konwencji bałtyckiej, obszar zaś Morza Śródziemnego jest przeszło sześć razy większy od obszaru Morza Bałtyckiego. Znacznie większe są także różnice gospodarcze, społeczne i geopolityczne między stronami obu konwencji.

Nordycka konwencja stanowi przykład porozumienia regionalnego zupełnie odmiennego rodzaju, gdzie element politycznej odrębności stron jest sprowadzony do minimum. W rzeczywistości odnosi się ona nie tylko do ochrony środowiska w ogólności, co jedynie do procedury dochodzenia szkód za działania szkodliwe dla środowiska.

Wyjątkowy charakter tej konwencji widoczny jest np. w art. 2, który głosi: „przy rozważaniu dopuszczalności szkodliwych dla środowiska czynności, dolegliwość, jaką takie czynności powodują lub mogą powodować w innym umawiającym się państwie, będzie zrównana z dolegliwością w państwie, gdzie czynności są dokonywane”. Jeszcze bardziej radykalne brzmienie ma postanowienie art. 3: „każdy, kto został dotknięty lub może być dotknięty przez dolegliwość spowodowaną przez czynności szkodliwe dla środowiska w innym umawiającym się państwie, ma

---

<sup>56</sup> Zob. niżej, s. 84.



prawo wnieść do właściwego sądu lub władzy administracyjnej tego państwa sprawę dotyczącą dopuszczalności takich czynności, łącznie ze sprawą środków dla zapobieżenia szkodzie, oraz ma prawo odwołania się od decyzji sądu lub władzy administracyjnej w tym samym zakresie i na tych samych warunkach jak jednostka państwa, w którym czynności zostały dokonane”.

Konwencja ta nie może oczywiście być jeszcze uznana za symptom nowych powszechnych tendencji. Jest to raczej ilustracja jak daleko idące rozwiązania są możliwe w stosunkowo jednorodnym regionie.

Wśród specjalistycznych regionalnych umów na uwagę zasługuje konwencja z 1969 r. dotycząca zanieczyszczenia Morza Północnego ropą<sup>57</sup> ze względu na zastosowanie w niej oryginalnego systemu stref. Do celów tej umowy Morze Północne podzielono na strefy. W swej strefie każda strona dokonuje niezbędnych ustaleń o rodzaju i rozmiarach wypadku oraz natychmiast informuje pozostałe strony o podjętych przez siebie akcjach. Strona potrzebująca pomocy może zwrócić się o nią do innych stron umowy.

Ten podział na strefy, jak się zdaje, może mieć duże zastosowanie nie tylko w zaistniałych już wypadkach, ale także dla skutecznej akcji prewencyjnej.

Nie można także pominąć dwóch zachodnioeuropejskich konwencji: dla zapobiegania zanieczyszczeniu morza przez zrzuty ze statków i samolotów, zawartej w Oslo w roku 1972<sup>58</sup>, oraz dla zapobiegania zanieczyszczeniu morza z lądu, uchwalonej w Paryżu 2 lutego 1974 r.<sup>59</sup> Obydwie stosują się nie tylko do morza terytorialnego stron, ale także do obszarów mórz otwartych. Obydwie są rozbudowane, w szczególności określające obowiązki stron. W ich załącznikach wyliczono substancje uznane za szkodliwe. Wreszcie, obie konwencje przewidują utworzenie komisji, które pełnić mają ogólny nadzór nad wykonaniem postanowień konwencji.

---

<sup>57</sup> *Agreement Concerning Pollution of the North Sea by Oil* (Bonn, June 9, 1969), ILM, t. 11 (1970), s. 359—364.

<sup>58</sup> ILM, t. 11 (1972), s. 262—266.

<sup>59</sup> ILM, t. 13 (1974), s. 352—376.

Konwencja z Oslo jest pierwszą, która wprowadziła tzw. system listy szaro-czarnej<sup>60</sup>, w tym wypadku polegający na podziale (za pomocą odrębnych list dołączonych do konwencji) substancji i materiałów na takie, których zrzucanie jest całkowicie zakazane (czarne) oraz takie, których zrzucanie jest jedynie ograniczone wymogiem uzyskania specjalnego zezwolenia (szare) — art. 5, 6 i 7.

Konwencja ta zobowiązuje każdą ze stron do zapewnienia stosowania jej postanowień przez statki i samoloty zarejestrowane na terytorium strony oraz przez inne statki ładujące na jego morzu terytorialnym. Warto zauważyć jednak, że w art. 15,2 konwencja ta wprowadziła rodzaj kontroli czy nadzoru także nad obcymi statkami<sup>61</sup>.

Dla pełnego obrazu wspomnieć również należy o bardziej tradycyjnych w formie, choć stosunkowo świeżych, konwencjach regionalnych, np. konwencji zawartej przez Kanadę, Danię, Norwegię, Związek Radziecki i Stany Zjednoczone, dotyczącej ochrony niedźwiedzia polarnego<sup>62</sup>. Strony we wprowadzeniu uznają szczególne w tym wypadku obowiązki i interes państw regionu arktycznego. Konwencję tę można zaliczyć do konserwatywnych m. in. dlatego, że nie tworzy żadnego wspólnego organu dla wykonania jej postanowień. Dla wprowadzenia dalej idącej ochrony niedźwiedzi polarnych przewidziane są jedynie bilateralne konsultacje. Do stereotypowych można zaliczyć także np. konwencję dotyczącą ochrony Jeziora Bodeńskiego przed zanieczyszczeniem z 1960 r.<sup>63</sup> oraz porozumienie Międzynarodowej Komisji dla ochrony Renu przed zanieczyszczeniem z 1963 r.<sup>64</sup>

Przykładem regionalnego organu do celów ochrony środowiska, utworzonego przez kraje rozwijające się, jest konwencja ustanawiająca Stały Międzypaństwowy Komitet Kontroli Suszy

<sup>60</sup> Zob. Brown, *op. cit.*, s. 56.

<sup>61</sup> Zob. niżej, s. 116—117.

<sup>62</sup> Podpisana 15 listopada 1973 r. ILM, t. 13 (1974), s. 13—18.

<sup>63</sup> *Convention sur la protection du lac de Constance contre la pollution*, conclue à Steckborn le 27 octobre 1960. Tekst dostarczony przez Ambasadę Szwajcarską w Waszyngtonie.

<sup>64</sup> *Accord concernant la commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution*, conclue à Berne le 29 avril 1963. Tekst dostarczony przez Ambasadę Szwajcarską w Waszyngtonie.

dla Sahel<sup>65</sup>. Motywem zawarcia tej konwencji była „wyjątkowa susza, która nawiedziła obszar Scedano-Sahelian i potrzeba wspólnej akcji przeciwko tej suszy”. Utworzony komitet składa się z konferencji głów państw oraz rady ministrów, w której reprezentowane jest każde państwo członkowskie. Funkcja komitetu polega głównie na koordynacji wszelkich akcji i mobilizacji środków do zwalczania tej suszy. Zadanie koordynacji w imieniu komitetu spoczywa na ministrze z tytułem regionalnego koordynatora. Do pomocy ma on sekretariat techniczny złożony z personelu technicznego i ekspertów.

Należy zauważyć, że w ochronie środowiska na szczeblu regionalnym coraz większą rolę odgrywają regionalne organizacje międzyrządowe, które nie ograniczają się do przyjmowania rezolucji (np. deklaracji zasad), organizowania konferencji i wspólnych badań, lecz także inicjują i uchwalają konwencje. Działalność tego rodzaju organizacji jest już wieloraka i wymaga odrębnego badania. Najbardziej aktywne z nich są obecnie zachodnioeuropejskie organizacje gospodarcze (EEC i OECD), Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) oraz Europejska Komisja Gospodarcza (ECE)<sup>66</sup>.

Przytoczone przykłady umów regionalnych dowodzą, że — podobnie jak w wypadku konwencji dwustronnych — rozwija się proces prawotwórczy (za pomocą umów) na szczeblu regionalnym między państwami zainteresowanymi w zachowaniu i rozwoju środowiska, ostatnio także między państwami zasadniczo różniącymi się politycznymi i gospodarczymi systemami i stopniem rozwoju. Brak istotnych różnic między państwami pewnego regionu, ścisłe ich stosunki umożliwiają nawet radykalniejsze rozwiązania, jak to było widoczne na przykładzie konwencji państw nordyckich.

<sup>65</sup> Stronami jej są: Czad, Górna Wolta, Mali, Mauretania, Niger i Senegal. Została zawarta 12 września 1972 r. w Ouagadougou. ILM, t. 13 (1974), s. 537—539.

<sup>66</sup> Zob. np. *Senior Advisers to ECE Governments on Environmental Problems, Review of Work Accomplished or in Progress* (ENV/R. 55), 18 November 1976. Zob. także Kiss, *op. cit.*; G. Rysiak, *Kraje RWPG a ochrona środowiska naturalnego*, KNOS, s. 239—256; B. Gorizontow, *Współpraca krajów RWPG w ochronie środowiska*, „Zeszyty Teoretyczno—Polityczne”, 1975/2, s. 121—122.

Zainicjowana szeroka akcja na rzecz ochrony środowiska przez organizacje regionalne, także w zakresie zawierania konwencji, pozwala przypuszczać, że udział ten będzie coraz większy w tworzeniu międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

#### 4. UMOWY POWSZECHNE

Na pierwszy rzut oka mogło by się wydawać, że regulacja międzynarodowej ochrony środowiska za pomocą umów o zasięgu powszechnym jest rozwiązaniem optymalnym, a więc zawsze najbardziej pożądanym<sup>67</sup>. W rzeczywistości, dwa poważne mankamenty tego rodzaju umów czynią to założenie wątpliwe. Po pierwsze, jest znacznie trudniej opracować projekt konwencji, który byłby do przyjęcia przez wszystkie państwa, a przynajmniej przez ich pożądaną większość. W najlepszym razie wymaga to znacznego czasu. Nie mówiąc już o tym, że osiągnięty kompromis przeważnie oznacza częściową rezygnację z celów, jakim umowa ma służyć, lub środków prowadzących do ich realizacji. Po drugie, nawet po przyjęciu przez ogromną większość państw uzgodnionego tekstu, na ostateczne wejście w życie umowy trzeba czekać kilka lub kilkanaście lat (często na próżno). Czasami zwłoka spowodowana jest nawet przez państwa, które głosowały za ich przyjęciem i je podpisały, a następnie ociągają się z ratyfikacją<sup>68</sup>.

Z tych właśnie względów niewątpliwie słuszne było, że historyczna konferencja Narodów Zjednoczonych dotycząca środowiska ograniczyła się jedynie do uchwalenia deklaracji zasad i planu działania<sup>69</sup>. Opracowanie i ostateczne przyjęcie ogólnej

---

<sup>67</sup> Zob. np. H. L. Dickstein, *International Law and the Environment: Evolving Concept*, „The Yearbook of World Affairs”, 1972, s. 245—266, zwł. 254.

<sup>68</sup> Jak podaje Navaz, przeciętnie traktat uzyskuje tylko siedem ratyfikacji lub przystąpień rocznie, ACID, s. 568. Ostatnio poważny ten problem był także przedmiotem akcji ze strony Rady Zarządzającej UNEP, zwłaszcza jej Dyrektora Wykonawczego. Zob. niżej s. 63.

<sup>69</sup> Zob. także rozdział II/4. Były natomiast prywatnie projekty ogólnej konwencji dotyczące ochrony środowiska. Zob. np. A. Fleischer, *An*

konwencji w tym stadium rozwoju ochrony środowiska z pewnością znacznie opóźniłoby bowiem podjęcie akcji międzynarodowej, w szczególności utworzenie niezbędnych międzynarodowych instytucji wykonawczych.

Już obecnie regulacja na skalę powszechną jest jednak potrzebna, a nawet niezbędna w odniesieniu do ogromnych obszarów pozostających poza jurysdykcją państwa (oceany i przestrzeń kosmiczna) oraz w tych specjalnych dziedzinach, które z konieczności muszą być uregulowane w skali globalnej (np. zwalczanie epidemii i epizootii, czy reglamentacja obrotu rzadkimi gatunkami zwierząt i roślin)<sup>70</sup>.

Inicjowanie, projektowanie, uchwalanie i wykonanie tego rodzaju wielostronnych konwencji, w jeszcze większym stopniu niż umowy regionalne, znajduje się obecnie w rękach organizacji międzyrządowych, zwłaszcza organizacji wyspecjalizowanych Narodów Zjednoczonych<sup>71</sup>. Oto kilka przykładów, które mogą dać obraz rozwoju praktyki w tym zakresie.

Pierwszą wielostronną umową, zawartą w celu ochrony środowiska morskiego, była międzynarodowa konwencja dla zapobiegania zanieczyszczeniu morza ropą z 1954 r. Była ona dwukrotnie zmieniana w roku 1962 i 1969. Zawarta została jeszcze przed utworzeniem Międzyrządowej Morskiej Organizacji Doradczej (IMCO) na międzynarodowej konferencji dotyczącej zanieczyszczenia morza ropą w Londynie. Weszła w życie dopiero

---

*International Convention on Environmental Co-operation Among Nations: Proposed Draft, Policies and Goals*, „Texas International Journal”, t. 7 (1971), s. 73—88. Potrzebę ogólnego kodeksu wysuwano w dyskusjach Rady Zarządzającej UNEP, zob. RGC II, s. 12. Na temat kodyfikacji międzynarodowego prawa środowiska, zob. niżej. rozdział II/3.

<sup>70</sup> Pewne postanowienia dotyczące ochrony środowiska znajdują się już np. w konwencji w sprawie mórz pełnych (art. 24 i 25), WD, s. 251, oraz w traktacie dotyczącym zasad regulujących działalność państw w badaniu i wykorzystywaniu przestrzeni kosmicznej, łącznie z księżycem i innymi ciałami niebieskimi z 27 stycznia 1967 r., gdzie w art. IX mowa jest o prowadzeniu badań w taki sposób, „aby uniknąć szkodliwego zakażenia, jak również szkodliwych zmian w otoczeniu ziemskim”, *ibid.*, s. 276.

<sup>71</sup> Zob. także niżej, s. 67—68.

po 5 latach. Zmiana z 1969 r. została już uchwalona przez IMCO<sup>72</sup>. Konwencja ta zakazuje, z pewnymi wyjątkami, zrzucania ropy ze statków. Wprowadza ona wymóg używania na statkach specjalnych urządzeń zapobiegających zanieczyszczeniom i wprowadzenia przez wszystkie statki tzw. dziennika olejowego. Przewidziane w niej środki egzekwowania są stosunkowo daleko idące, nadal jednak ograniczone są do terytorium i statków zainteresowanego państwa-strony. Władze państwa-strony mają prawo kontroli w swoich portach wobec każdego statku objętego konwencją. Państwo portu zobowiązane jest do wszczęcia postępowania przeciwko właścicielowi lub kapitanowi statku w razie naruszenia konwencji<sup>73</sup>. Konwencja ta nie jest otwarta dla wszystkich państw, lecz jedynie dla członków Organizacji Narodów Zjednoczonych, jakiegokolwiek organizacji wyspecjalizowanej lub dla stron Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (art. XIV).

Z punktu widzenia techniki zawierania umów, interesujące jest zastosowanie uproszczonej procedury zmiany konwencji. W zasadzie wymagana jest jednomyślna zgoda. Jeżeli jednak projekt poprawki zostanie uchwalony przez większość 2/3 Zgromadzenia IMCO, bądź przez taką większość konferencji rządów zwołaną do rozpatrzenia poprawek, wówczas poprawka wchodzi w życie dla wszystkich umawiających się stron, za wyjątkiem tych, które przed wejściem jej w życie złożą deklarację, że jej nie przyjmują<sup>74</sup>. Pod pewnymi warunkami jednakże Zgromadzenie może także ustalić, że poprawka jest tak doniosła, iż strona, która odmawia jej przyjęcia, przestaje być stroną konwencji (art. XVII, 3, 4, 5)<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> ILM, t. 9 (1970), s. 1—24. Zob. także preambułę międzynarodowej konwencji dla zapobiegania zanieczyszczeniom ze statków, zawartą w Londynie 2 listopada 1973, ILM, t. 12 (1973), s. 1319.

<sup>73</sup> Zob. szerzej na ten temat niżej, s. 133.

<sup>74</sup> Jest to tzw. system *contracting out*.

<sup>75</sup> Na temat ustanawiania standardów i uproszczonej procedury wprowadzania poprawek zob. P. Contini and P. H. Sand, *Methods to Expedite Environment Protection International Ecostandards*, AJIL, t. 66/1 (1972), s. 37—59.

Odnosnie do załatwienia sporów konwencja postanawia, że takie spory, których nie można załatwić drogą negocjacji, należy na żądanie jednej ze stron skierować do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, chyba że strony zgodzą się na arbitraż (art. XIII)<sup>76</sup>. Funkcję depozytariusza konwencji powierzono IMCO (art. XXI).

Konwencja z 1954 r. została zastąpiona przez nowocześniejszą i bardziej uniwersalną konwencję dla zapobiegania zanieczyszczeniom ze statków, podpisaną na konferencji w Londynie 2 listopada 1973 r. Jej celem jest całkowite wyeliminowanie międzynarodowego zanieczyszczenia środowiska morskiego olejem i innymi szkodliwymi substancjami oraz doprowadzenie do minimum przypadkowego zrzutu tego rodzaju substancji<sup>77</sup>. Wprowadza ona też stosunkowo daleko idące uprawnienia kontrolne i sankcje<sup>77</sup>. Tym razem nie ma ograniczeń w przystąpieniu do tej konwencji.

Poprawkę do artykułu tej konwencji uważa się za przyjętą w dniu, gdy zostanie podpisana przez 2/3 stron reprezentujących ponad 50% światowej floty handlowej (art. 16, pkt 2, f/i). Aby uczynić konwencję bardziej elastyczną, szczegółowe postanowienia dotyczące szkodliwych substancji, standardów i inne przepisy zostały dołączone w formie odrębnych protokołów, załączników oraz dodatków do załączników. Procedura ich zmiany jest mniej rygorystyczna i bardziej zróżnicowana niż w odniesieniu do artykułów samej konwencji. W ogólności zastosowano także system *contracting-out*. Ponadto przyjęcie pewnych załączników jest fakultatywne, tzn., że strona może oświadczyć, iż nie przyjmuje pewnego lub nawet wszystkich załączników.

Aby dać wyobrażenie o rozbudowanym charakterze tej nowoczesnej konwencji, wystarczy zauważyć, że objętość załączników i protokołów jest siedmiokrotnie większa niż główna część konwencji i obejmuje m. in. tak istotne pozycje, jak przepisy dotyczące zapobiegania zanieczyszczeniom ropą i innymi szkodliwymi substancjami wraz ze szczegółowymi standardami, listami olejów i innych szkodliwych substancji. Należy też dodać, że

---

<sup>76</sup> *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973*, ILM, t. 12 (1973), s. 1319—1444.

<sup>77</sup> Zob. niżej, rozdział IV/3 i 5.

konwencja ta wyraźnie nawiązuje do Programu Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska (UNEP). W szczególności przewiduje ona poparcie dla tych stron, które domagają się pomocy technicznej z udziałem i koordynacją Dyrektora Wykonawczego UNEP (art. 17).

Poważny krok naprzód, gdy idzie o środki egzekwowania, został osiągnięty przez uchwalenie w roku 1969 na konferencji IMCO w Brukseli konwencji dotyczącej interwencji na morzach pełnych na wypadek katastrofy zanieczyszczenia ropą<sup>78</sup>. W tej konwencji, podobnie jak w innych z tego okresu, jest ograniczenie przystąpienia. Poprawki wymagają zgody większości 2/3 stron oraz analogicznie jak w konwencji z 1954 r. będą uznane za przyjęte przez państwa pozostałe, jeżeli w ciągu określonego okresu nie wniosą sprzeciwu.

Ta sama konferencja brukselska z 1969 r. opracowała i uchwaliła jeszcze jedną konwencję, międzynarodową konwencję dotyczącą odpowiedzialności cywilnej za szkodę wyrządzoną zanieczyszczeniem olejem<sup>79</sup>. Jej celem jest „przyjęcie jednolitych norm międzynarodowych i procedury dla określenia odpowiedzialności i zapewnienia odpowiedniego odszkodowania w takich wypadkach”. Prawo przystąpienia do konwencji jest ograniczone podobnie jak w konwencji z 1954 r.

Wśród ważniejszych konwencji dotyczących zanieczyszczania morza na uwagę zasługuje jeszcze konwencja o zrzucaniu odpadów na morzu, uchwalona 1972 r. na konferencji w Londynie, zwołanej przez Zjednoczone Królestwo<sup>80</sup>. W tej konwencji strony postanawiają popierać indywidualnie i zbiorowo skuteczną kontrolę wszelkich źródeł zanieczyszczenia środowiska morskiego i zobowiązują się podejmować wszelkie możliwe środki celem za-

---

<sup>78</sup> ILM, t. 9 (1970), s. 25—44. Konwencja ta została uzupełniona w 1973 r. przez protokół dotyczący interwencji na pełnym morzu w wypadkach zanieczyszczenia morza przez substancje inne niż ropa. AJIL, t. 68 (1974), s. 577. Szerzej na temat konwencji brukselskich z 1969 r. zob. R. Pietraszek, *Zwalczanie zanieczyszczenia morza i ochrona środowiska morskiego*, [w:] ARPM, s. 157—174.

<sup>79</sup> Uchwalona 29 listopada 1969 r., ILM, t. 9 (1970), s. 45—64. Szerzej na ten temat, zob. niżej, s. 129.

<sup>80</sup> ILM, t. 11 (1972), s. 1291—1314.



pobieżenia zanieczyszczeniu morza przez zrzucanie do niego odpadów itp.<sup>81</sup>

Specjalne spotkania konsultatywne stron mają „sprawować stały nadzór nad wykonaniem tej konwencji” oraz mogą uchwalić poprawki i rozwijać współdziałanie z organizacjami regionalnymi. Poprawki wymagają wyraźnego przyjęcia przez zainteresowane strony (art. XIV, 4, art. XV, 1). Bardziej elastyczne i oparte na „przesłankach naukowych i technicznych” jest uchwalanie poprawek do załączników. Przyjęte przez większość 2/3 zebrania konsultacyjnego stron wchodzi w życie dla wszystkich stron „z wyjątkiem tych, które złożyły oświadczenie, że nie są w stanie przyjąć poprawki” (art. XV, 2). Konwencja ta już nie zawiera ograniczenia przystąpienia.

Poza konwencjami odnoszącymi się do środowiska morskiego istnieją także mające za przedmiot inne rodzaje środowiska. Dla przykładu wymienić tu można konwencje z 1972 r. dotyczącą ochrony obszarów podmokłych o znaczeniu międzynarodowym, zwłaszcza jako *habitat* ptactwa wodnego, zawartą w Ramsezie w Iranie<sup>82</sup>. Zgodnie z jej art. 2 i 3, każda z umawiających się stron powinna wyznaczyć odpowiednie mokre obszary o znaczeniu międzynarodowym. Strony zobowiązują się opracować i realizować swoje planowania dla zachowania obszarów mokrych oraz ptactwa wodnego. Ponadto, strony mają konsultować się wzajemnie odnośnie do wykonania konwencji. Przewidziane są także konferencje o charakterze doradczym oraz utworzenie Biura (art. 6, 7, 8)<sup>83</sup>.

Ściśle związana z ochroną środowiska jest także konwencja dotycząca międzynarodowego handlu zagrożonymi gatunkami dzikich zwierząt i roślin, podpisana w Waszyngtonie 3 marca 1973 r.<sup>84</sup> Dołączono do niej listy gatunków (załączniki I, II i III) w zależności od stopnia zagrożenia wyniszczeniem (art. II). Konwencja wymienia w szczególności ograniczenia nałożone na obrót tymi gatunkami. Strony są zobowiązane do podejmowania odpowiednich środków do wyegzekwowania przestrzegania postano-

<sup>81</sup> Zob. także niżej, s. 120.

<sup>82</sup> ILM, t. 11 (1972), s. 969—976.

<sup>83</sup> Zob. także niżej, s. 121.

<sup>84</sup> ILM, t. 12 (1973), s. 1088—1095.

wień konwencji<sup>85</sup>. Konwencja ta jest także już ściśle powiązana z UNEP. W szczególności postanawia ona, że sekretariat będzie ustanowiony przez Dyrektora Wykonawczego UNEP. Do pomocy może on wykorzystać odpowiednie organy międzynarodowe i pozarządowe bądź krajowe (art. XII).

Godne uwagi są szerokie funkcje sekretariatu przewidzianego w konwencji. Obejmują one m. in. badania naukowe i techniczne oraz zalecenia do wykonania konwencji<sup>86</sup>.

Podobnie jak w konwencji londyńskiej z 1973 r., dotyczącej zanieczyszczenia, przewidziana tu jest elastyczna i zróżnicowana procedura przyjmowania poprawek do artykułów i do załączników I, II i III. Wprowadzono także techniczne uproszczenie do procedury poprawek przez zastosowanie „głosowania za pośrednictwem poczty” (art. XV, 2, g).

Konwencja dotycząca zachowania fokii antarktycznej z 1972 r.<sup>87</sup> zawarta między sygnatariuszami Traktatu Antarktycznego zasługuje na wymienienie ze względu na przewidzianą w niej aktywną rolę organizacji pozarządowej w wykonaniu tej konwencji. We wstępie strony stwierdzają, że „Komitet Naukowy Badań Antarktycznych (SCAR) wyraża chęć wypełniania zadań konwencji”. W następujących artykułach komitet ten jest wymieniany jako ważny uczestnik w wykonywaniu konwencji, np. przez oszacowanie, kiedy odlów fok będzie miał poważny szkodliwy wpływ na całą populację lub na ekosystem. Podobnie jak w niektórych poprzednich konwencjach, zastosowano system *contracting-out* do zmiany załączników. Nie jest to konwencja otwarta, gdyż przystąpić do niej mogą tylko państwa zaproszone za zgodą wszystkich umawiających się stron.

Wreszcie nie można tu pominąć konwencji UNESCO dotyczącej ochrony światowego kulturalnego i naturalnego dziedzictwa z 6 listopada 1972 r.<sup>88</sup>, która była nawet przedmiotem specjalnego zalecenia konferencji sztokholmskiej<sup>89</sup>. Istotne w tym wy-

<sup>85</sup> Szerzej na temat egzekwowania wykonania, zob. niżej, s. 121—122.

<sup>86</sup> Zob. także niżej, s. 122.

<sup>87</sup> ILM, t. 11 (1972), s. 251—261.

<sup>88</sup> *Ibid.*, s. 1358—1366.

<sup>89</sup> Zalecenie 98, *Report of the United Nations Conference on the*

padku jest znaczenie terminu „naturalne dziedzictwo”. Zgodnie z definicją w art. 2 obejmuje on m. in. „geologiczne i fizjograficzne formacje oraz dokładnie wytyczone obszary, które stanowią *habitat* zagrożonych gatunków zwierząt i roślin o wyjątkowej powszechnej wartości z punktu widzenia nauki, ich zachowania lub naturalnego piękna”. Artykuł 4 postanawia, że każde państwo-strona konwencji uznaje za swój obowiązek ustalenie, ochronę, zachowanie i przekazanie przyszłym pokoleniom kulturalnego i naturalnego dziedzictwa. Państwa-strony uznają ponadto takie dziedzictwo, za dziedzictwo światowe, dla ochrony którego obowiązkiem całej społeczności jest współpracować. W tym celu ustanawia się w UNESCO Światowy Komitet Dziedzictwa i Fundusz Dziedzictwa Światowego<sup>90</sup>. Konwencja jest otwarta dla nieczłonków UNESCO jedynie za zaproszeniem.

Innego rodzaju konwencją, stanowiącą niewątpliwie duże osiągnięcie, jest konwencja dotycząca zakazu używania technik modyfikacji środowiska dla wojskowych i innych wrogich celów, przedstawiona do podpisu i ratyfikacji członkom ONZ na 96 plenarnym posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego z dnia 10 grudnia 1976 r.<sup>91</sup> Choć należy ona do międzynarodowego prawa wojennego, jest niewątpliwie także częścią międzynarodowego prawa środowiska, gdyż powołano się w niej wyraźnie na deklarację sztokholmską, i ma na celu ochronę środowiska.

Wynika to choćby z definicji terminu „technika modyfikacji środowiska”. Odnosi się on, zgodnie z artykułem II, do „jakiegokolwiek techniki zmieniającej drogą umyślniej manipulacji naturalnymi procesami dynamikę, skład lub strukturę ziemi, wliczając w to biotę, litosferę, hydrosferę i atmosferę bądź także przestrzeń kosmiczną”.

Konwencja przewiduje utworzenie Komitetu Konsultacyjnego Ekspertów (art. V). O doniosłości tej konwencji świadczy przewidziane prawo stron do wniesienia skargi do Rady Bezpieczeń-

---

*Human Environment held at Stockholm*, 5—16 June 1972 (A/CONF. 48/14), s. 52.

<sup>90</sup> ILM, t. 11 (1972), s. 1358—1366, art. 8—10.

<sup>91</sup> *Convention on the Prohibition of Military or any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques*, (A/RES/31/72), 22 December 1976 (Annex).

stwa oraz ich obowiązek do współdziałania z nią w razie podjęcia akcji (art. III).

Przedstawione tu umowy powszechne dotyczące międzynarodowej ochrony środowiska, podobnie jak regionalne, także dają pewną podstawę do optymizmu, gdyż nie tylko rozwijają się ilościowo, ale — co ważniejsze — jakościowo. Są one coraz bardziej rozbudowanymi dokumentami określającymi w szczegółach zobowiązania stron i ustanawiającymi konkretne ekostandardy. Ich treść jest owocem przeprowadzonych już na dużą skalę badań naukowych w całym świecie pod auspicjami licznych organizacji międzynarodowych i pozarządowych.

Projektodawcy takich konwencji, zapewne świadomi mankamentów tego mechanizmu prawotwórczego, czynią wysiłki, aby treść umów powszechnych uczynić dostatecznie elastyczną w przewidywaniu zmieniających się nieraz szybko warunków i wymogów. Ponadto starają się uprościć, a zatem i przyspieszyć, procedurę przystąpienia i wnoszenia poprawek. Widoczne to było przede wszystkim w stosowaniu dla celów ochrony środowiska pewnych technik umów znanych już w innych działach prawa międzynarodowego<sup>92</sup>. Polegają one głównie na oddzielaniu dyplomatycznej części tekstu umowy od technicznej, zawierającej standardy i szczegółowe przepisy, które ulegają częstym modyfikacjom. Podział ten umożliwia wprowadzenie bardziej elastycznych procedur. Pewne standardy określa się jedynie jako fakultatywne, inne nie wymagają wyraźnego, lecz tylko domniemane przyjęcie do wejścia ich w życie.

Innym pozytywnym faktem jest zniesienie ograniczeń w przystąpieniu do najnowszych konwencji powszechnych oraz ich powiązanie z Programem Narodów Zjednoczonych dla Ochrony Środowiska (UNEP).

Warto także zauważyć zwiększenie się kompetencji sekretariatów i wprowadzenie „procedury pocztowej”, a nawet „głosowania pocztowego” do konwencji dotyczącej środowiska. Choć są to dopiero pojedyncze precedensy, wskazują one na kierunek wysiłków, aby uczynić umowę dogodnym i skutecznym narzędziem światowej ochrony środowiska.

<sup>92</sup> Por. np. Contini and Sand, *op. cit.*, s. 41—55.

## 5. TRAKTATOWE PRAWO ŚRODOWISKA A WIEDŃSKA KONWENCJA PRAWA TRAKTATÓW

Dotychczasowa praktyka traktatowa w dziedzinie międzynarodowej ochrony środowiska jest — mimo jej szybkiego rozwoju — jeszcze zbyt szczupła, aby mogła uwzględniać wszystkie potrzeby w zakresie jej usprawnienia.

Dodatkowe światło na istniejące w tym względzie możliwości może rzucić konfrontacja specyficznych potrzeb i warunków tworzenia umownego prawa ochrony środowiska z postanowieniami Wiedeńskiej Konwencji Prawa Traktatów z 1969 r., stanowiącej kodyfikację istniejącej praktyki i wyraz nowych tendencji w zakresie tworzenia prawa traktatów w ogóle<sup>93</sup>.

Zastanowić się zwłaszcza wypada nad specyfiką ochrony środowiska i jej uregulowaniem, która rodzi określone postulaty wobec mechanizmu tworzenia prawa traktatowego. Do tych specyficznych cech należy niewątpliwie pilność podjęcia tej ochrony oraz powszechne i często nieodwracalne szkody, jakie wynikają lub mogą wyniknąć z wszelkiego zaniedbania zobowiązań podjętych przez strony. Ogólnoludzkie znaczenie ochrony środowiska powoduje więc potrzebę z jednej strony maksymalnej ochrony prawnej zobowiązań traktatowych, m. in. przed ich samowolnym ograniczeniem czy wypowiedaniem, z drugiej strony, niezbędne jest zapewnienie elastyczności i indywidualizacji zobowiązań w tej dziedzinie w związku z dużą różnorodnością i zmiennością warunków i potrzeb.

Z tego punktu widzenia w części II konwencji wiedeńskiej *Zawarcie i wejście w życie traktatów* na uwagę zasługuje np. instytucja tymczasowego stosowania (art. 23), która umożliwia wszczęcie ogólnej akcji (a przynajmniej jej przygotowanie) natychmiast, nie czekając na formalne wejście traktatu w życie<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Polski tekst konwencji wiedeńskiej, [w:] WD, s. 492—521. Zob. także K. Wolfke, *Rozwój i kodyfikacja prawa międzynarodowego (wybrane zagadnienia z praktyki ONZ)*, Wrocław 1972, s. 36—40, oraz S. E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 490—494.

<sup>94</sup> W praktyce traktatowej ochrony środowiska instytucja tymczasowego stosowania znalazła przynajmniej częściowo zastosowanie w konwencji helsińskiej dotyczącej środowiska Bałtyku z 1974 r. przez utworze-

Postulat elastyczności natomiast może znaleźć swoje spełnienie w części IV konwencji wiedeńskiej pt. *Poprawki i modyfikacja traktatów*. Jej art. 41 przewiduje możliwość porozumień w kwestii modyfikacji traktatów wielostronnych tylko w stosunkach między niektórymi stronami. Oczywiście z pełnym uwzględnieniem gwarancji i ograniczeń, zwłaszcza wymienionych w paragrafie 1b/2, iż modyfikacja nie może dotyczyć postanowienia, „którego uchylenie nie da się pogodzić ze skutecznym wykonywaniem przedmiotu i celu traktatu jako całości”.

Na szczególną uwagę zasługuje też część V konwencji wiedeńskiej pt. *Nieważność, wygaśnięcie i zawieszenie działania traktatów*. Przyczyny nieważności przewidziane w konwencji, takie jak oszustwo, błąd i przekupstwo nie znajdują, należy mieć nadzieję, zastosowania w praktyce, gdyż przy ochronie środowiska nie wchodzi w grę żywotne interesy polityczne, lecz przede wszystkim interes wszystkich stron umowy, a nawet całej społeczności międzynarodowej. Można się natomiast spodziewać korzystania z instytucji „zawieszenia działania traktatu wskutek niemożności jego wykonania i podstawowej zmiany okoliczności” (art. 61 i 62), które czasowo uniemożliwiają stosowanie się do traktatu z przyczyn obiektywnych, np. niemożność przestrzegania pewnych standardów w związku z wydarzeniami losowymi, oczywiście z zastrzeżeniem ograniczeń przewidzianych w konwencji.

Wyeliminowana powinna być jednak dopuszczalność wygaśnięcia lub zawieszenia działania traktatu na skutek jego naruszenia (art. 60). Wynika to zresztą z paragrafu 5 tego artykułu, który wyraźnie postanawia, że „paragrafy 1—3 nie stosują się do postanowień odnoszących się do ochrony istoty ludzkiej zawartych w traktatach o charakterze humanitarnym, w szczególności do postanowień zakazujących wszelkiej formy represji przeciwko osobom chronionym przez takie traktaty”. Prawda, że nie wymieniono w tym przepisie *expressis verbis* ochrony środo-

---

nie komisji tymczasowej. Zob. wyżej, s. 29. Komisja ta podjęła już energiczną działalność, co z kolei spowodowało działalność rządów stron celem zapewnienia warunków do realizacji postanowień konwencji z chwilą jej wejścia w życie. Zob. Orzeszko, *op. cit.*, s. 106—109.

wiska człowieka. Nie ma jednak wątpliwości, że ochrona ta ma właśnie na celu ochronę istoty ludzkiej przed zgubnymi skutkami niszczenia jego środowiska. Naruszenie więc obowiązku tej ochrony przez stronę nie może upoważniać do uwolnienia się od niego przez pozostałe strony traktatu. Nasuwa się tu refleksja, że tym pilniejsze staje się wprowadzenie innych środków egzekucji, które byłyby niemniej skuteczne niż prawo strony do wycofania się z traktatu<sup>95</sup>. Należy tu zaznaczyć, że konieczność rezygnacji z tak podstawowego i tradycyjnego środka nacisku, jakim jest odwet, stanowi bardzo poważne ograniczenie, które przy notorycznym niedostatku skutecznych środków egzekucyjnych w prawie międzynarodowym nie będzie łatwe do zrekompensowania.

W związku z Wiedeńską Konwencją Prawa Traktatów nasuwa się jeszcze pytanie, czy obowiązek ochrony środowiska, czy raczej zakaz jego niszczenia, może być już zaliczony do norm bezwzględnie obowiązujących (*ius cogens*) w rozumieniu art. 53 tej konwencji i czy wobec tego umowa sprzeczna z tym zakazem byłaby uznana za nieważną.

Na pierwszy rzut oka rozważania na ten temat mogą wydawać się jako przedwczesne zważywszy, że przynależność obowiązku ochrony środowiska czy zakazu jego niszczenia do powszechnego prawa międzynarodowego jest bardzo świeżej daty i bynajmniej jeszcze nie jest oparta na mocnych podstawach<sup>96</sup>. Po-

<sup>95</sup> Zob. niżej, rozdział IV.

<sup>96</sup> To prawda, że istnienie ogólnego prawno-międzynarodowego obowiązku ochrony środowiska można by uznać już na podstawie dotychczasowej praktyki traktatowej, wyników konferencji sztokholmskiej oraz uznania tego obowiązku przez państwa w ich ustawodawstwach. Zob. J. S y m o n i d e s, *Ochrona środowiska ze stanowiska prawa międzynarodowego*, POS, s. 186. Z drugiej jednak strony pewne fakty bardzo osłabiają taki wniosek, np. L. Łukasik omawiając dyskusję na ten temat w Komitecie III Konferencji Prawa Morza wręcz stwierdził, że „dotychczasowe rezultaty dyskusji na konferencji potwierdzają obawy państw rozwiniętych, w tym także większości socjalistycznych państw europejskich, że niezwykle trudna do obrony będzie teza, iż ochrona środowiska morskiego jest podstawowym obowiązkiem państw”, L. Ł u k a s i k, *Problematyka zwalczania zanieczyszczeń i ochrony środowiska morskiego na III Konferencji Prawa Morza*, [w:] APPM, s. 185. Należy tu jeszcze dodać, że całkowity zakaz zanieczyszczania środowiska w ogóle nie może wchodzić w grę, gdyż zanieczyszczenie to jest nieuniknione.

nadto samo pojęcie normy bezwzględnie obowiązującej w prawie międzynarodowym, choć wprowadzone do konwencji wiedeńskiej, jest kontrowersyjne, skoro nie udało się nawet uzgodnić kryterium przedmiotowego przynależności do tej kategorii norm<sup>97</sup>. Z drugiej strony jednak istnienie takich norm w prawie międzynarodowym, jak to wynika z prac kodyfikacyjnych nad prawem traktatów, zostało powszechnie uznane przez państwa. Ponadto istnieje, choć tylko w nauce, zgodność poglądów co do przynależności do norm bezwzględnie obowiązujących przynajmniej kilku podstawowych zasad, takich jak zakaz użycia siły niezgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych czy zakaz ludobójstwa<sup>98</sup>.

W tym świetle przeprowadzenie analogii między takimi zasadami a zakazem niszczenia środowiska wydaje się uzasadnione i aktualne, jeżeli się zważy, że naruszenie tego zakazu może być niemniej groźne w skutkach (a być może nawet groźniejsze) dla jednostek, a nawet całej ludzkości, niż złamanie wspomnianych zakazów, których bezwzględnie wiążący charakter nie budzi już wątpliwości.

Innym zagadnieniem jest natomiast zagadnienie sposobu zapewnienia zakazowi niszczenia środowiska, jak zresztą także innym normom o tej doniosłości, pełnego i niepodważalnego obywatelstwa wśród norm *ius cogens*. Najprostszym i nie budzącym żadnych wątpliwości sposobem jest umieszczenie odpowiedniego niedwuznacznego postanowienia w powszechnym traktacie. Szanse bowiem na powstanie zwyczajowej normy tego rodzaju są bardzo niewielkie, a w każdym razie wymagałoby to długiego oczekiwania na nagromadzenie się odpowiedniej jednoznacznej praktyki<sup>99</sup>.

## 6. UMOWY ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

W przeglądzie mechanizmów służących do rozwijania międzynarodowego prawa środowiska nie można w tym miejscu po-

<sup>97</sup> Por. K. Wolfke, *Jus Cogens in International Law (Regulation and Prospects)*, PYIL, t. VI (1974), s. 145—162.

<sup>98</sup> *Ibid.*, s. 157—158.

<sup>99</sup> *Ibid.*, s. 161—162.



minąć najnowszych typu porozumień zawieranych między organizacjami międzynarodowymi oraz między nimi a państwami. Wystarczy wskazać, że praktycznie biorąc wykonanie np. planu działania uchwalonego przez konferencję sztokholmską jest oparte w dużej mierze na współdziałaniu organów Narodów Zjednoczonych, zwłaszcza organizacji wyspecjalizowanych między sobą i z państwami <sup>100</sup>.

Porozumienia tego rodzaju zawierane są już w dużej ilości np. w ramach Programu Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska. Należą one, ogólnie biorąc, do prawa traktatów. Ze względu jednak na specyfikę uczestniczących w tych porozumieniach stron i rosnące gwałtownie znaczenie takich porozumień, zasługują na odrębne omówienie, gdy tylko dostępny będzie obszerniejszy materiał źródłowy.

W niniejszych rozważaniach wypada jedynie przytoczyć kilka uwag, jakie nasuwają się w związku z pracami kodyfikacyjnymi prowadzonymi już od kilku lat przez Komisję Prawa Międzynarodowego na temat tych umów, pt. *Zagadnienia traktatów zawartych między państwami a organizacjami bądź między dwiema lub więcej organizacjami* <sup>101</sup>. Szczególnie interesujące są wnioski specjalnego sprawozdawcy zawarte w drugim sprawozdaniu, które uwzględnia już materiał ankietowy dostarczony przez organizacje międzynarodowe <sup>102</sup>. Mają one także zastosowanie do porozumień w sprawie środowiska.

<sup>100</sup> Wynika to nawet z większości zaleceń zawartych w planie działania, np. zalecenie 21 tego planu postanawia m. in.: „Zaleca się aby rządy, Organizacja Narodów Zjednoczonych dla Spraw Wyżywienia i Rolnictwa oraz Światowa Organizacja Zdrowia, we współpracy z Organizacją Narodów Zjednoczonych dla Spraw Oświaty, Nauki i Kultury wzmocniły i skoordynowały międzynarodowe programy dla zwalczania szkodników oraz zmniejszenia szkodliwości rolniczych środków chemicznych”, *Report...*, s. 18 (tłumaczenie K. W.) Jak podaje Reuter, już w roku 1965 było zawartych około 200 porozumień między organizacjami oraz około 1000 między organizacjami i państwami. Stronami zaś 20% umów wielostronnych są organizacje międzynarodowe, YILC, 1972, t. II, s. 174.

<sup>101</sup> „The Question of Treaties Concluded Between States and International Organizations or Between Two or More International Organizations”. Sprawozdawcą specjalnym do tego tematu został profesor Paul Reuter w 1971 r. YILC, 1971, t. II, s. 284; *ibid.*, 1972, t. II, s. 172.

<sup>102</sup> (Doc. A/CN. 4/271), YILC, 1973, t. II, s. 76—93.

Wychodząc z założenia, że umowy, których stronami są organizacje międzynarodowe, należą do prawa traktatów, przyjęto, iż kodyfikacja tego działu prawa powinna być oparta na konwencji wiedeńskiej z 1969 r. i polegać jedynie na rozszerzeniu bądź przystosowywaniu artykułów tej konwencji, trzymając się wiernie jej ducha, formy i struktury.

Pierwszy problem, jaki się nasunął, to utrzymanie pożądanej stabilizacji praktyki przy jednoczesnym zapewnieniu niezbędnej elastyczności i swobody organizacji. Organizacje działając w zasadzie za pośrednictwem swych sekretariatów, najczęściej bez żadnych ogólnych przepisów lub precedensów, które by mogły służyć za wskazówkę, stopniowo drogą praktyki wytworzyły pewien system rozwiązań przystosowanych do indywidualnych potrzeb i charakteru każdej z nich. Istnieje w związku z tym ze strony organizacji pewna obawa, że kodyfikacja naruszy dotychczasową ich autonomię w tym zakresie. Kwestionowano nawet w ogóle możliwość osiągnięcia jednolitej kodyfikacji w tej dziedzinie. Specjalny sprawozdawca jest zdania, że istnieją jednak pewne zasady wspólne i nie do pomyślenia jest, aby stosunki organizacji między sobą lub z państwami podlegały indywidualnemu prawu każdej z nich.

Panuje też jednomyślność co do tego, że organizacje międzynarodowe mają zdolność traktatową. Nie jest ona jednak identyczna w każdej z nich.

Gdy idzie o reprezentację organizacji, to nie posiadają one tak jak państwa funkcjonariuszy specjalizujących się w stosunkach zewnętrznych, zgrupowanych razem pod władzą wyższego funkcjonariusza, który z kolei sam byłby podporządkowany najwyższej władzy o najszerszych kompetencjach. Teoretycznie biorąc należałoby w związku z tym domagać się przy zawieraniu umowy z organizacją znacznie szerszych dowodów kompetencji niż w stosunkach z państwami. W praktyce kompetencję reprezentowania organizacji wykonuje najwyższy urzędnik sekretariatu, dzieląc je czasami z innymi organami. Ma on pozycję uprzywilejowaną i przemawia za nim już domniemanie kompetencji. Ponadto sprawa upoważnienia ustalana jest za każdym razem w korespondencji poprzedzającej zawarcie porozumienia.

Gdy idzie o kompetencję organów pomocniczych do zawierania porozumień, z odpowiedzi otrzymanych na kwestionariusz rozesłany przez Sekretarza Generalnego wynika, że dla większości organizacji ten problem jeszcze nie istnieje. Poglądy organizacji na temat tej kompetencji są także jeszcze bardzo rozbieżne. W rezultacie sprawozdawca jest zdania, że sprawa nie dojrzała do kodyfikacji.

W raporcie sprawozdawcy poruszano także zagadnienie walurowania umów między organami oraz między organami a państwami członkowskimi. W najprostszych wypadkach porozumienia takie są podporządkowane umowie konstytucyjnej organizacji. W bardziej złożonych — innym dokumentom lub specjalnym przepisom regulującym warunki zawierania porozumień i ich rangę w systemie prawnym organizacji.

Powstaje wreszcie pytanie, czy państwa członkowskie są stroną trzecią wobec porozumień zawartych przez ich organizacje. Sprawozdawca na podstawie danych otrzymywanych od organizacji dochodzi do wniosku, że pytanie to odnosi się zwłaszcza do zobowiązań powstałych dla państw drogą takiego porozumienia. Praktyka nie daje jednak jasnej odpowiedzi. W każdym razie członkowie mają obowiązek współdziałania z organizacją a więc mają także obowiązek respektowania takich porozumień zawartych przez organizację i ułatwiania ich wykonania. W sumie sprawozdawca dochodzi do wniosku, że porozumienia organizacji tworzą ogólne zobowiązanie postępowania zakładającego obowiązek każdego państwa członkowskiego do respektowania przedsięwzięć organizacji oraz współdziałania z nią. Nie jest więc państwo członkowskie stroną trzecią, choć nie jest także stroną<sup>103</sup>.

Gdy idzie o praktykę zawierania porozumień w sprawach międzynarodowej ochrony środowiska, zwłaszcza w ramach Programu Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska, istnieje uzasadniona nadzieja, że przynajmniej najważniejsze sprawy proceduralne będą uregulowane w sposób niedwuznaczny odpo-

---

<sup>103</sup> Zob. YILC, 1974, t. II, s. 135, 290 i nast.; *ibid.* 1975, t. II, s. 27 i nast., oraz 169 i nast.

wiednimi decyzjami Rady Zarządzającej tego Programu. Podstawę do takiego wniosku daje np. postanowienie zawarte w decyzji uchwalonej na pierwszej sesji Rady Zarządzającej pod ogólnym tytułem: *Ogólna procedura dotycząca działalności Funduszu Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Środowiska*. W artykule VII pt. *Dyrektor Wykonawczy* w paragrafie drugim postanowiono, że „jest on upoważniony z ramienia Funduszu oraz pod władzą Rady Zarządzającej podejmować takie zarządzenia, wliczając w to porozumienia kontraktowe zgodne z niniejszą ogólną procedurą oraz z Regulaminem Finansowym, jakie będą niezbędne i odpowiednie dla wydajnego i skutecznego funkcjonowania Funduszu”<sup>104</sup>.

Bliżej sprawę zawierania porozumień regulują *Ogólne wytyczne do wykonywania projektów* opracowane w formie noty przez Dyrektora Wykonawczego do zatwierdzenia przez Radę Zarządzającą. W paragrafie 11 czytamy: „Po zatwierdzeniu projektu, dokument tego projektu [...] jest podpisywany przez współpracującą organizację i Dyrektora Funduszu. Staje się on wówczas porozumieniem między organizacją oraz UNEP regulującym wykonanie projektu”<sup>105</sup>. Podobne postanowienie zamieszczono odnośnie do porozumień z „organizacjami wspomagającymi”, którymi mogą być organizacje międzyrządowe i pozarządowe<sup>106</sup>.

Wytyczne tego rodzaju i procedury wskazują także na olbrzymi zakres kompetencji i zadań Programu Środowiska Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska. Potwierdzają one ogólny wniosek, że porozumienia zawierane w ramach tego programu z najrozmaitszymi organizacjami i państwami mają dużą

<sup>104</sup> RGC I, s. 50.

<sup>105</sup> *General Guidelines for the Execution of Projects* (UNEP/GC/37), 22 January 1975, s. 11 (tłumaczenie K. W.) Wspomniane zatwierdzenie przez Radę Zarządzającą nastąpiło na jej III sesji w formie decyzji 40/III, RGC III, s. 118.

<sup>106</sup> *General Guidelines...*, par. 12—14. Interesujący przykład porozumienia w sprawie ochrony środowiska między UNEP a Polską przytacza M. Iwanejko w swoim studium pt. *Rozwój współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska*, POS, s. 216—222.

przyszłość, także jako narzędzia rozwoju prawa międzynarodowego środowiska<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Pewne wyobrażenie o liczbie zawieranych porozumień w sprawie ochrony środowiska między rządami a różnymi organizacjami oraz między organizacjami pod egidą UNEP daje wydawany przez UNEP „*Report to Governments*”. Np. nr 5 za listopad i grudzień 1976 r. wymienia 23 różnego rodzaju uzgodnione wspólne programy. Podano m. in., że odbyło się ćwiczenie wspólnego programowania między UNEP oraz IMCO, na zakończenie którego Sekretarz Generalny IMCO oraz Dyrektor Wykonawczy UNEP podpisali memorandum porozumienia. Memorandum to wymienia dziedziny wspólnego zainteresowania i współpracy obu organizacji. „*UNEP Report to Governments*”, no 5, November/December 1976, Environment Co-ordination Board, s. 6. Na podstawie porozumienia zaś np. między rządem PRL i UNEP odbyło się sympozjum na temat problemów środowiskowych wynikających z działalności przemysłu węglowego (FP/1106—76—01), *ibid.*, s. 24.

## Rozdział II

# UCHWAŁY ORGANÓW WSPÓLNYCH PAŃSTW

### 1. WPROWADZENIE

Bez przesady można powiedzieć, że międzynarodowa akcja na rzecz ochrony środowiska znajduje się już w dużej mierze w rękach organizacji międzynarodowych i różnego rodzaju innych organów wspólnych państw na szczeblu uniwersalnym, regionalnym czy nawet dwustronnych stosunków sąsiedzkich. Wystarczy tu wymienić Organizację Narodów Zjednoczonych, która wszczęła szerokie badania, zorganizowała konferencję sztokholmską, a następnie utworzyła specjalny organ, Program Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska, którego Rada Zarządzająca i Dyrektor Wykonawczy realizują uchwalone zasady i plan akcji oraz koordynują poczynania wszystkich innych organów międzynarodowych. Energiczną działalność na rzecz ochrony środowiska podjęły już organizacje wyspecjalizowane ONZ, zwłaszcza IMCO, FAO, WHO, UNESCO, WMO i IAAE<sup>1</sup>, a także organizacje regionalne, zarówno o celach ogólnych i wyspecjalizowanych, jak np. Wspólnoty Europejskie, RWPG, Europejska Komisja Gospodarcza<sup>2</sup>. Wreszcie uwzględnić należy najrozmaitsze organy wykonawcze przewidziane w umowach dwustronnych czy subregionalnych<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. *Review of the Status of the Programme, Report of the Executive Director*, 26 January 1976 (UNEP/GC/61), zwłaszcza punkt dotyczący prawa środowiska, s. 83—87, oraz *Annex II: Analysis of Replies Received from International Organizations within the United Nations System Concerning Their Activities in the Field of International Environmental Law*.

<sup>2</sup> Zob. przypis 66/I.

<sup>3</sup> Zob. niżej, pkt 5.

Te różnorodne organy wspólne państw działają przez podejmowanie uchwał o różnej nazwie i różnym walorze prawnym. Zagadnienie mocy wiążącej aktów wydawanych w ten sposób należy do najbardziej dyskutowanych w nauce prawa międzynarodowego, zaś wysuwane w tym względzie wnioski, poza pewnymi oczywistymi stwierdzeniami, nie są bynajmniej jeszcze zgodne ani tym bardziej definitywne. Działalność uchwałodawcza organizacji rozwija się zresztą gwałtownie i siłą rzeczy wnosi stale nowe elementy i znaki zapytania.

W tej sytuacji problem pełnej oceny prawotwórczego wkładu organów wspólnych państw do międzynarodowego prawa środowiska urasta do zadania wykraczającego poza ramy niniejszej pracy i zasługuje na odrębną monografię. Można mieć nawet wątpliwości, czy aby nie jest jeszcze za wcześnie na taką ocenę, zważywszy stosunkowo krótką praktykę większości tego rodzaju organów w zakresie ochrony środowiska.

W niniejszej pracy ograniczono się do ogólnego przeglądu z punktu widzenia mechanizmu tworzenia międzynarodowego prawa środowiska, zwłaszcza zaś wyłaniających się problemów praktycznych i teoretycznych oraz potencjalnych możliwości.

## 2. PRAWOTWÓRCZY WALOR UCHWAŁ

Różny charakter organów wspólnych państw oraz nałożonych na nie funkcji i kompetencji powoduje, że różny jest też zakres i moc wiążąca podejmowanych przez nie uchwał, w szczególności ich znaczenie prawotwórcze.

W polskim piśmiennictwie wnikliwą analizę uchwał organizacji pod tym kątem widzenia przeprowadził K. Skubiszewski<sup>4</sup>. Oto niektóre wnioski tego autora, które dostatecznie wyjaśniają sytuację w tej materii do celów niniejszych rozważań. Słusznie rozróżnia on dwie postacie udziału organizacji w międzynarodowym procesie prawotwórczym:

---

<sup>4</sup> K. Skubiszewski, *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych (Przegląd zagadnień i analiza wstępna)*, Poznań 1968. Zob. także interesujące wywody na ten temat u J. Castañeda, *Valeurs juridiques des résolutions des Nations Unies*, RCADI, t. 129 (1970 I), s. 205—332.

a) gdy organizacja nie działa samodzielnie, lecz wspólnie z innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, m. in. gdy przyczynia się do wykształcenia prawa zwyczajowego na podstawie praktyki organizacji, pomaga państwom przy zawieraniu traktatów lub też deklaratywnie ustala treść, lub moc obowiązującą konkretnej normy prawa międzynarodowego<sup>5</sup>;

b) gdy organizacja sama tworzy prawo w drodze aktu stanowienia. Należy tu tworzenie prawa wewnętrznego organizacji oraz (nawiasem mówiąc nadal rzadkie wypadki) tworzenia prawa, którego przedmiotem jest zachowanie się państw i które, zdaniem Skubiszewskiego, „zastępuje prawo traktatowe”<sup>6</sup>.

Do prawa wewnętrznego organizacji Skubiszewski zalicza te, które mają za przedmiot strukturę organizacji, rozwijają ogólnejsze zasady ujęte w statucie, a dotyczące się funkcjonowania jej organów i wykonywania zadań nałożonych na organizacje lub ustalają procedurę, jaka obowiązuje w łonie organizacji międzynarodowej. Prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowej reguluje przede wszystkim zachowanie się organów organizacji lub osób występujących w jej imieniu czy z jej ramienia. Najczęściej organizacje stanowią swe prawo wewnętrzne na podstawie upoważnienia sformułowanego w statucie, jednak w braku takiego wyraźnego upoważnienia, zdaniem tego autora, „można domniemywać, że organizacja ma taką kompetencję”<sup>7</sup>.

Do stanowienia prawa innego niż prawo wewnętrzne potrzebne jest wyraźne upoważnienie ujęte w statucie lub innym traktacie, zawartym przez państwa członkowskie. Do aktów prawodawczych zalicza Skubiszewski jedynie akty wiążące, formułujące ogólne normy zachowania się „nieograniczonej ilości adresatów w nieograniczonej ilości wypadków”<sup>8</sup>. Idzie tu raczej o warunek „nieokreślonej” liczby adresatów, gdyż żadna organizacja jak dotychczas nie może stworzyć sama przez się norm wiążących np. nie członków. Bez zastrzeżeń natomiast należy zgodzić się z tym autorem, że „aczkolwiek te akty prawotwórcze dochodzą do skutku na podstawie i w granicach upoważnienia

<sup>5</sup> Skubiszewski, *op. cit.*, s. 177—178.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*, s. 178.

<sup>8</sup> *Ibid.*



sformułowanego w traktacie, są one źródłem prawa nowym i odrębnym w stosunku do pozostałych źródeł prawa międzynarodowego”<sup>9</sup>.

Należy dodać, że będąc „źródłem odrębnym” uchwały prawotwórcze są jednak najbliższe umowie. Podstawą bowiem ważności tego rodzajów aktów jest także wyraźnie zmanifestowana wola państw w statucie, a następnie w głosowaniu.

Skubiszewski wymienia zaledwie 12 organizacji, głównie regionalnych (w tym niektóre o charakterze nadpaństwowym, jak Europejskie Wspólnoty Gospodarcze), które mogą stanowić prawo dla swoich członków pod pewnymi warunkami i w ściśle ograniczonym zakresie. W tej liczbie są tylko trzy organizacje wyspecjalizowane ONZ (Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, Światowa Organizacja Zdrowia oraz Światowa Organizacja Meteorologiczna) i jedna regionalna (Komisja Rybołówstwa na Północno-Wschodnim Atlantyku), które stanowią prawo dla państw członkowskich większością głosów z zastosowaniem jednak systemu *contracting-out*, tzn., że państwo członkowskie może wnieść sprzeciw i nie być na skutek tego związane aktem lub może skutecznie sformułować do niego zastrzeżenie<sup>10</sup>.

W tym miejscu należy nadmienić, że ta kompetencja prawotwórcza np. powszechnych organizacji wyspecjalizowanych ogranicza się na ogół do pewnych czysto technicznych spraw, *expressis verbis* wyliczonych w ich konstytucjach<sup>11</sup>.

Znamienny jest tu także wniosek Skubiszewskiego, że „uchwały prawodawcze zapadające większością głosów i bezwzględnie wiążące dla mniejszości są zjawiskiem pojawiającym się tylko we Wspólnotach Europejskich”. Autor ten słusznie dodaje, że „przy obecnym stanie politycznym zorganizowanej społeczności międzynarodowej nie ma szans na to, aby metody i środki przy-

---

<sup>9</sup> *Ibid.* J. Kolasa przyłącza się do poglądu, że mamy tu do czynienia z nowym, odrębnym od traktatów i zwyczajów źródłem prawa międzynarodowego. Proponuje więc odróżnienie obok prawa zwyczajowego i traktatowego — „prawa uchwalanego”, J. Kolasa, *Z zagadnień tzw. prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 125, Prawo XXXII, Wrocław 1970, s. 95.

<sup>10</sup> Skubiszewski, *op. cit.*, s. 179.

<sup>11</sup> *Ibid.*, s. 63—78.

jęte we Wspólnotach Europejskich dały się zastosować w innych organizacjach o członkostwie szerszym i bardziej zróżnicowanym. Dlatego to, jego zdaniem, normy stanowione dla państw przez organizacje międzynarodowe tylko w minimalnym stopniu odciążąły i zastąpiły traktat jako nadal podstawowe narzędzie międzynarodowej legislacji<sup>12</sup>.

Optymistyczniej, zdaniem tego autora, wygląda sprawa właśnie w dziedzinach, w których ochrona środowiska jest szczególnie aktualna, np. w dziedzinie żeglugi powietrznej, zdrowia publicznego, meteorologii, gdzie akty prawodawcze są obszerne, mają niekiedy charakter kodyfikacji i zastępują liczne konwencje<sup>13</sup>.

Skubiszewski wskazuje także na niektóre przyczyny przyznania przez państwa organizacjom kompetencji prawodawczych, które są właśnie także szczególnie istotne w międzynarodowej ochronie środowiska, takie jak „potrzeba szybkiej akcji” czy „okoliczność, że dana organizacja jest najlepiej przygotowana pod względem merytorycznym do stanowienia przepisów o treści technicznej”<sup>14</sup>.

Należałoby tu dodać niebagatelną zaletę większego zobiektywizowania i odpolitycznienia procesu prawotwórczego w organizacjach ze względu na poważny udział w nim organów nieprzedstawicielskich, złożonych z ekspertów, co przyczynia się do rozluźnienia zależności tego procesu od powiązań z partykularnymi interesami czy grupami nacisku<sup>15</sup>.

Gdy idzie o przykłady wiążących decyzji w Organizacji Narodów Zjednoczonych odnoszących się do międzynarodowej

<sup>12</sup> *Ibid.*, s. 182.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Zaletę tę w odniesieniu do współpracy regionalnej Dickstein określa jako „rozcieńczenie powiązania” (*deluting of affiliation*), H. L. Dickstein, *International Law and the Environment: Evolving Concepts*, „Yearbook of World Affairs”, 1972, s. 261. Profesor Radoynov v Sofii natomiast na kolokwium haskim wyraził pogląd, że „działalność za pośrednictwem organizacji międzyrządowych stwarza najlepsze możliwości współpracy na zasadzie równości praw oraz pozwala połączyć interesy państw rozwijających się w rozwoju gospodarczym i społecznym, jak również w ochronie środowiska, ADIC, s. 589.

ochrony środowiska, to wymienić należy przede wszystkim rezolucję o utworzeniu Programu Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska i jego organów: Rady Zarządzającej Sekretariatu, Funduszu Środowiska i Rady Koordynacyjnej Środowiska<sup>16</sup>. Rezolucja ta należy do wewnętrznego prawa organizacji, gdyż stwarza organizacyjne i finansowe podstawy do jej nowej funkcji, jaką jest ochrona środowiska. Moc wiążąca tej rezolucji dla wszystkich członków nie budzi wątpliwości zarówno ze względów na jej przedmiot — utworzenie organu pomocniczego, co należy do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego na mocy art. 22 Karty Narodów Zjednoczonych, jak i niedwuznaczną jej treść: „Zgromadzenie Ogólne postanawia utworzyć Radę Zarządzającą Programu Środowiska Narodów Zjednoczonych”<sup>17</sup>.

W rezolucji tej na organy Programu Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska nałożono funkcje, które polegają na podejmowaniu decyzji i wydawaniu zaleceń dla członków organizacji Narodów Zjednoczonych, jej organów oraz organizacji należących do systemu Narodów Zjednoczonych.

Z głównych funkcji np. Rady Zarządzającej, jakie wylicza ta uchwała Zgromadzenia Ogólnego, wystarczy wymienić parę, z którymi w sposób nieunikniony wiąże się formułowanie zasad postępowania, a więc element prawotwórczy. Są to: popieranie międzynarodowej współpracy w dziedzinie środowiska i zalecanie w tym celu kierunku działania, wytyczanie ogólnego kierunku działania oraz koordynacja programów w ramach systemu Narodów Zjednoczonych<sup>18</sup>.

Podobnie Sekretariat Środowiska pod kierunkiem Dyrektora Wykonawczego Programu ma szerokie zadania, np. koordynowanie pod kierunkiem Rady Zarządzającej programów środowiska, doradzanie organom międzyrządowym na temat formułowania i wykonywania takich programów, usługi doradcze celem popierania współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, przedkładanie propozycji odnośnie do planowania programów Narodów Zjed-

<sup>16</sup> Rezolucja 2997 (XXVII): *Institutional and Financial Arrangements for International Co-operation*, [w:] *UNEP Rules of Procedure of the Governing Council* (UNEP/GC/3/Rev. 1), *Annex*.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*, I, pkt 2 (a) i (b)

noczonych w dziedzinie ochrony środowiska czy wreszcie administrowanie funduszem środowiska pod kierunkiem Rady Zarządzającej<sup>19</sup>.

I tu otwarta pozostaje kwestia, które decyzje podejmowane przez organy Programu Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska są w pełni wiążące, a więc tworzą prawo dla swych adresatów.

Nie ma, jak się zdaje, wątpliwości, że do nich należą takie uchwały, jak np. Regulamin Rady Zarządzającej, przyjęty przez nią 19 lutego 1974 r.<sup>20</sup> Prawda, że decyzje tego rodzaju skierowane są nie do państw bezpośrednio, lecz do organów, tworzą jednak to, co można nazwać formalnym albo konstytucyjnym prawem środowiska powołującym do życia instytucje realizujące tę ochronę i regulujące ich działalność. Zważywszy, że prawo to obejmuje swym zasięgiem cały system Narodów Zjednoczonych, można bez przesady uznać je za niepoślednią część powszechnego prawa środowiska, stwarzającą podstawy organizacyjne powszechnej i wszechstronnej działalności w tej dziedzinie.

Pierwsze decyzje Rady Zarządzającej Programu Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska, Zgromadzenia Ogólnego i Komisji Prawa Międzynarodowego na temat postępowego rozwoju i kodyfikacji międzynarodowego prawa środowiska dobrze ilustrują rolę organów wspólnych i ich uchwał w tej akcji.

### 3. POCZĄTKI DZIAŁALNOŚCI UCHWAŁODAWCZEJ W ZAKRESIE ROZWOJU I KODYFIKACJI MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA ŚRODOWISKA

Postulat rozwoju i (w mniejszym stopniu) kodyfikacji międzynarodowego prawa środowiska był wysuwany od samego początku akcji podjętej przez ONZ. Już we wstępie do deklaracji uchwalonej w Sztokholmie podkreślono, że potrzebna będzie szeroka współpraca między państwami oraz działalność organi-

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, II, pkt 2 (b), (c) i (h).

<sup>20</sup> *Rules of Procedure of the Governing Council*, 15 September 1974 (UNEP/GC/3/Rev. 1). Pogląd ten podziela także Kolasa. Zob. J. Kolasa, *Rules of Procedure of the United Nations General Assembly*, Wrocław 1967, s. 192—193.

zacji międzynarodowych. Zasada 22 zawiera konkretny postulat, iż „państwa powinny współdziałać w celu dalszego rozwijania prawa międzynarodowego”, a zasada 24 kładzie nacisk na potrzebę rozwijania prawa traktatowego postanawiając m. in., że „współdziałanie w drodze porozumień wielostronnych lub dwustronnych czy też innych stosownych środków jest niezbędne dla skutecznej kontroli, zapobiegania, zmniejszania i eliminowania ujemnych skutków dla środowiska”. W dalszych zasadach podkreślono konieczność zapewnienia skuteczności roli organizacji międzynarodowych (zasada 25) oraz postulat zawarcia rychłego porozumienia dla eliminacji i całkowitego zniszczenia broni masowej zagłady (zasada 26), co oczywiście także ściśle wiąże się z koniecznością rozwoju prawa środowiska<sup>21</sup>.

Rada Zarządzająca Programu Środowiska nie otrzymała wprawdzie wyraźnego mandatu do działania w dziedzinie rozwoju i kodyfikacji prawa środowiska, ale jej zadania są bardzo szerokie<sup>22</sup>. Pozwalają one na podejmowanie na swych dorocznych sesjach decyzji również na ten temat. Świadczy o tym także wypowiedź Maurice Stronga, Dyrektora Wykonawczego Rady, na pierwszej jej sesji, że sesja ta jest „początkiem procesu wprowadzania w życie sztokholmskich zaleceń w ramach mechanizmu stworzonego przez Zgromadzenie Ogólne”<sup>23</sup>. Wysunięto na niej także już sugestię, aby zwrócić się do Zgromadzenia Ogólnego o uwzględnienie postępowego rozwoju i kodyfikacji międzynarodowego prawa środowiska oraz aby w miarę możliwości przekazano to zagadnienie Komisji Prawa Międzynarodowego, z tym że przygotowywaniem projektów konwencji należy obarczyć Program Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska<sup>24</sup>. Konkretna decyzja z tej sesji ograniczyła się jednak do ogólnego postulatu popierania wielostronnych i regionalnych porozumień dotyczących zanieczyszczenia środowiska morskiego<sup>25</sup> i popierania ochrony roślin i zwierząt, zwłaszcza gatunków rzadkich lub zagrożonych, oraz „identyfikacji i konserwacji unikalnych miejsc

---

<sup>21</sup> WD, s. 581—588.

<sup>22</sup> Rezolucja 2997 (XXVII).

<sup>23</sup> RGC I, s. 2.

<sup>24</sup> *Ibid.*, s. 13.

<sup>25</sup> *Ibid.*, s. 42.

(*natural sites*), zwłaszcza zaś reprezentacyjnych przykładów naturalnych ekosystemów<sup>26</sup>.

Należy zaznaczyć, że Dyrektor Wykonawczy Rady został również upoważniony do pełnienia funkcji sekretariatu dla wykonania konwencji, np. konwencji dotyczącej międzynarodowego handlu zagrożonymi gatunkami dzikich zwierząt i roślin<sup>27</sup>.

W dyskusji na drugiej sesji Rady Zarządzającej przeważał już pogląd, że postępowy rozwój prawa środowiska powinien korzystać z priorytetu w Radzie. Kilku jej członków sugerowało, iż główną troską Programu powinno być przygotowanie międzynarodowego kodeksu postępowania w sprawach środowiska. Można by go zainicjować przez ogólną kodyfikację standardów-minimum. Wskazywano jednak także na trudności: brak doświadczeń i danych. Niektórzy dyskutanci wręcz uważali rozważania nad przygotowaniem kodeksu za przedwczesne<sup>28</sup>.

W decyzji 8/II z tej sesji znajduje się specjalny punkt 5 — *Rozwój Międzynarodowego Prawa Środowiska: działanie powinno być zgodne z niżej wymienionymi postanowieniami*. Brzmi on: „Rada Zarządzająca,

Przyjmując do wiadomości propozycje Dyrektora Wykonawczego dla przyszłego programu odnoszącego się do rozwoju, międzynarodowego prawa środowiska.

Zważywszy, że w rozwoju międzynarodowego prawa środowiska będzie potrzebne przeprowadzenie konsultacji z ekspertami w wielu specjalnych dziedzinach prawa, jak również ekspertami w różnych dziedzinach wiedzy o środowisku,

Zwraca się do Sekretarza Wykonawczego, aby wziął pod uwagę następujące względy:

a) rozwiązanie wielu problemów środowiska zależy od odpowiedniego prawa odnoszącego się do środowiska biorąc pod uwagę wymogi i podejście regionalne;

b) rozwój międzynarodowego prawa środowiska wymaga współpracy rządów i organów międzynarodowych;

c) choć program nie posiada formalnego mandatu w tym

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, s. 43.

<sup>27</sup> *Ibid.*, s. 46.

<sup>28</sup> RGC II, s. 12.

względnienie, może on jednak ułatwić ten rozwój przez zainicjowanie odpowiednich konsultacji między ekspertami;

d) w inicjowaniu takich konsultacji zachodzi potrzeba informowania wszystkich rządów, jak również organów międzyrządowych zajmujących się środowiskiem, aby stanowisko wszystkich zainteresowanych rządów i najszerszy zakres wiedzy mógł wywrzeć wpływ na ten problem”<sup>29</sup>.

Do tego rodzaju decyzji zaliczyć należy także polecenie skierowane do Dyrektora Wykonawczego przez Radę Zarządzającą, aby wziął pod uwagę Deklarację Konferencji Narodów Zjednoczonych przy rozwijaniu i wykonywaniu Programu Środowiska<sup>30</sup>. Wreszcie obarczono Dyrektora Wykonawczego podjęciem kroków mających na celu zachęcenie do wczesnego ratyfikowania konwencji<sup>31</sup>.

Przyspieszenie ratyfikacji podpisanych konwencji dotyczących ochrony środowiska było także przedmiotem III sesji. W szczególności Rada domaga się, „aby depozytariusze takich konwencji informowali Dyrektora Wykonawczego o stanie przyjmowania tych konwencji; zwraca się z prośbą do Dyrektora Wykonawczego, aby służył pomocą państwom na ich żądanie w przygotowaniu propozycji w zakresie ustawodawstwa i innych kroków niezbędnych do przystąpienia do powyższych konwencji. Ponadto Rada domaga się, aby Dyrektor Wykonawczy informował Radę Zarządzającą na każdej sesji o nowych konwencjach i stanie już istniejących konwencji, ze szczególnym uwzględnieniem ratyfikacji, przystąpień i wejścia w życie, jak również odnośnie do zamiaru rządów przystąpienia do takich konwencji”<sup>32</sup>.

W decyzji 29/III pt. *Działalność Programowa Funduszu* postanowiono traktować „międzynarodowe prawo środowiska” jako dodatkowe zadanie funkcjonalne i na przyszłość określić je jako „prawo środowiska”<sup>33</sup>.

Wreszcie w decyzji 35/III pt. *Prawo środowiska* postanowiono: „Rada Zarządzająca,

<sup>29</sup> *Ibid.*, s. 68—69 (tłumaczenie K. W.).

<sup>30</sup> *Ibid.*, s. 82.

<sup>31</sup> *Ibid.*, s. 64.

<sup>32</sup> RGC III, s. 100—101. (Decision 24/III).

<sup>33</sup> *Ibid.*, s. 109.

Przypominając Deklarację Konferencji Narodów Zjednoczonych dotyczącą środowiska człowieka,

Uwzględniając swoją decyzję 8/II z 22 marca 1974 r.,

W szczególności biorąc pod uwagę swoją opinię z II sesji, że rozwiązanie wielu problemów środowiska zależy od odpowiedniego prawa odnoszącego się do środowiska,

Przekonana, że rozwój odpowiedniego prawa środowiska jest niezbędnym środkiem dla przeprowadzenia strategii i zaleceń Programu Środowiska Narodów Zjednoczonych,

Przyjmując z zadowoleniem do wiadomości cele i strategię odnoszące się do Programu Środowiska Narodów Zjednoczonych w dziedzinie prawa środowiska,

Zwraca się do Dyrektora Wykonawczego o podjęcie takich kroków, jakie mogą być potrzebne dla realizacji tych celów i wykonania wyżej wymienionych strategii, podkreślając zapobiegawczy charakter prawa środowiska, w szczególności zaś o podjęcie kroków zmierzających do udzielenia na prośbę krajów rozwijających się pomocy technicznej w rozwoju ich wewnętrznego ustawodawstwa odnoszącego się do środowiska”<sup>34</sup>.

Dyrektor Wykonawczy przedłożył Radzie w styczniu 1976 r. dokument o stanie Programu Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska jako materiał przygotowawczy do IV sesji Rady. Stwierdzono w nim, że w odniesieniu do prawa środowiska strategicznym celem Programu jest przyczynianie się do rozwoju norm dla spełnienia potrzeb powstałych w związku z problemami środowiska. Do ważniejszych zadań w tej dziedzinie zaliczono:

a) systematyczne zbieranie danych i informacji,

b) opracowywanie i rozwijanie zasad zawartych w deklaracji z 1972 r.,

c) popieranie międzynarodowych porozumień i konwencji w celu rozwiązania globalnych zagadnień, jak również specyficznych problemów środowiska w danym regionie geograficznym oraz wysiłków w celu uaktywnienia międzynarodowych organizacji, aby w swej działalności wzięły pod uwagę aspekty prawne środowiska,

d) zachęcanie uniwersytetów oraz instytucji badawczych do włączania tej problematyki do swych prac,

<sup>34</sup> *Ibid.*, s. 114—115 (tłumaczenie K. W.).



e) popieranie badań porównawczych ustawodawstw krajowych,

f) udzielanie pomocy technicznej krajom rozwijającym się w tworzeniu przepisów prawa środowiska.

Realizacja tych zadań obliczona jest na dłuższy czas. Zebrano już informacje od 16 organizacji na temat ich działalności na rzecz rozwoju międzynarodowego prawa środowiska. Z dokumentu tego dowiadujemy się także, że na skutek apelu Dyrektora Wykonawczego tylko w roku 1975 weszło w życie siedem ważnych konwencji zawartych w latach 1969—1973<sup>35</sup>.

W wykonaniu uchwał Rady Zarządzającej utworzono międzyrządową grupę roboczą złożoną z rzeczoznawców siedemnastu państw członków Rady dla przygotowania projektów zasad postępowania przy konserwacji i harmonijnej eksploatacji naturalnych zasobów należących do dwóch lub więcej krajów. Podobnie prowadzone są pod wspólną egidą Programu Środowiska i Światowej Organizacji Zdrowia prace przez ekspertów prawników nad projektem dotyczącym doświadczeń ze zmianą pogody<sup>36</sup>. Planowane jest wreszcie spotkanie rzeczoznawców prawników dla opracowania wstępnego projektu artykułów dotyczących odpowiedzialności za szkody w środowisku. Projekt ma być przedłożony Komisji Prawa Międzynarodowego do rozważenia z punktu widzenia włączenia go do ogólnego projektu kodyfikacji odpowiedzialności państw<sup>37</sup>.

Na IV sesji Rady w roku 1976 powtórzono postulaty z poprzednich sesji. W szczególności ponownie ponaglono państwa do podpisywania i przyjmowania konwencji dotyczących zwalczania zanieczyszczenia wód morskich<sup>38</sup>.

Decyzje podjęte przez naczelny organ Narodów Zjednoczonych do spraw ochrony środowiska ilustrują poczesne miejsce, jakie ten organ ma zająć w rozwoju prawa środowiska. Uchwały

---

<sup>35</sup> *Review of the Status of the Programme, Report of the Executive Director* (UNEP/GC/61), 26 January 1976, s. 85.

<sup>36</sup> *Ibid.*, s. 85—86.

<sup>37</sup> *Ibid.*, s. 86.

<sup>38</sup> *Report of the General Council of the United Nations Environment Programme on the Work of its Fourth Session, Nairobi, 30 March to 14 April 1976* (UNEP/GC/85), s. 146—147.

te nie mają bezpośrednio charakteru normotwórczego i skierowane są głównie do organu wykonawczego, jakim jest Dyrektor Wykonawczy. Mają one jednak moc wiążącą i stanowią ważne ogniwo w dziele rozwoju międzynarodowego prawa środowiska.

Wiążące uchwały dotyczące prawa środowiska podejmowało już także Zgromadzenie Ogólne w stosunku do swego organu pomocniczego, Komisji Prawa Międzynarodowego, oraz sama Komisja. Uchwały te i wyrażone poglądy stanowią także dobrą ilustrację toku pracy Komisji i Zgromadzenia na rzecz rozwoju i kodyfikacji międzynarodowego prawa środowiska.

Odpowiedź na pytanie, czy podjąć problematykę ochrony środowiska, dała rewizja wieloletniego planu pracy Komisji w latach 1971—1972 i opracowany z tej okazji przez Sekretarza Generalnego przegląd całości prawa międzynarodowego. W dokumencie tym znajduje się już rozdział zatytułowany *Prawo środowiska*. Ograniczono się w nim jednak do stwierdzenia, że jako odrębny dział prawa międzynarodowego, prawo to jest jeszcze mało rozwinięte i nie można określić jego zakresu. Powinno ono jednak wejść do planu prac Komisji<sup>39</sup>. Dotychczas nie podjęto jednak konkretnej decyzji o włączeniu do prac Komisji rozwoju i kodyfikacji prawa środowiska w całości.

W związku ze wzrastającym znaczeniem użytkowania międzynarodowych dróg wodnych i stosunkowo bogatą praktyką w tej dziedzinie już w 1959 r. Zgromadzenie Ogólne na swej XIV sesji zaproponowało wszczęcie wstępnych prac celem ustalenia, czy zagadnienie to nadaje się do kodyfikacji i jednocześnie zwróciło się do Sekretarza Generalnego o przygotowanie raportu na temat problemów prawnych związanych z eksploatacją i wykorzystywaniem rzek międzynarodowych. Raport ten zawiera pełne zestawienie materiałów źródłowych, włącznie z informacjami rządów na temat ich ustawodawstwa. Mimo kilkakrotnych propozycji podjęcia tej sprawy, dopiero jednak na wniosek Finlandii na sesji XXV Zgromadzenia z 1970 r. (czyli po dwunastoletniej przerwie) ponownie wniesiono na porządek dzienny punkt pt. *Postępowy rozwój i kodyfikacja norm prawa międzynarodowego dotyczących międzynarodowych dróg wodnych*, m. in. pod

---

<sup>39</sup> YILC, 1971, t. II/2, s. 77—78.

wpływem uchwalenia przez Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego w Helsinkach w roku 1966 zasad dotyczących basenów rzecznych. Zgromadzenie Ogólne przyjęło wówczas uchwałę 2669/XXV zalecającą Komisji podjęcie studiów nad prawem użytkowania do celów niezeglownych międzynarodowych dróg wodnych pod kątem widzenia możliwości podjęcia niezbędnych prac, gdy tylko uznane to zostanie za właściwe<sup>40</sup>. Komisja ze swej strony postanowiła włączyć ten temat do swojego programu, jednak bez przesadzania sprawy kolejności przystąpienia do jego rozpatrywania<sup>41</sup>.

Na następnej sesji w roku 1972 Komisja Prawa Międzynarodowego doszła do wniosku, że problem zanieczyszczania międzynarodowych dróg wodnych jest problemem szczególnie pilnym, a zarazem złożonym. W związku z tym zwróciła się do Sekretariatu Narodów Zjednoczonych o dalsze zestawienia materiałów odnoszących się do zagadnienia zanieczyszczeń<sup>42</sup>.

Wobec zamierzonego przez komisję przyznania wspomnianemu tematowi, tj. prawu użytkowania w celach niezeglownych międzynarodowych dróg wodnych, priorytetu, powołano specjalny podkomitet, który miał się zastanowić nad tym tematem w świetle nadesłanego materiału przez Sekretariat. Po przyjęciu raportu tego podkomitetu, Komisja wyznaczyła sprawozdawcę specjalnego dla proponowanego tematu<sup>43</sup>, zaś na sesji w roku 1975 zwróciła się do rządów o nadsyłanie swoich uwag<sup>44</sup>.

Ostatecznie więc postępowy rozwój i kodyfikacja pewnego pilnego i doniosłego wycinka międzynarodowego prawa środowiska zostały włączone do zadań Komisji. Należy tu dodać, że poglądy na temat tego włączenia nie były bynajmniej zgodne. Na przykład jeden z członków Komisji zwrócił uwagę na fakt, że odpowiedzi na ankietę napływają od rządów powoli, nowego orzecznictwa nie ma, różnice między rzekami międzynarodowymi są bardzo duże, sprawa zaś zanieczyszczeń jest wprawdzie doniosła, ale świeżej daty, brak jest więc jeszcze norm nadających

<sup>40</sup> *Ibid.*, s. 64—65, oraz *ibid.*, t. II/1, s. 350.

<sup>41</sup> *Ibid.*, t. II/1, s. 350.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 1972, t. II, s. 324.

<sup>43</sup> YILC, 1974, t. II, s. 301—303.

<sup>44</sup> YILC, 1975, t. II, s. 183.

się do kodyfikacji. Przyszły sprawozdawca specjalny, Kearney, był natomiast zdania, że właśnie istniejąca luka w tej dziedzinie prawa międzynarodowego może mieć katastrofalne skutki dla podstawowej potrzeby człowieka, jaką jest czysta woda<sup>45</sup>. Inny członek Komisji przypomniał, że o ile Komisja ma dużą swobodę w odniesieniu do podejmowania kodyfikacji, gdy idzie o postępowy rozwój prawa, musi uzyskać instrukcje od Zgromadzenia Ogólnego. Komisja zresztą nie ma monopolu na te funkcje<sup>46</sup>. Zwrócił na to uwagę także profesor Reuter w swojej wypowiedzi na temat wieloletniego planu prac Komisji. Gdy wskutek rozwoju nowoczesnej technologii powstaje nowa dziedzina wymagająca norm prawa międzynarodowego, Zgromadzenie Ogólne nie zwraca się do Komisji, lecz raczej do międzyrządowych komitetów ekspertów. Tak było np. w sprawach dotyczących przestrzeni kosmicznej oraz dna morskiego. Podobnie jest, gdy temat powiązany jest z pewną dziedziną techniki. Czasem Komisja sama odmawia zajęcia się nim, np. w sprawie zwalczania handlu narkotykami. Komisja uznała się także za niekompetentną w zagadnieniach dotyczących międzynarodowego prawa handlowego<sup>47</sup>.

Należy tu zaznaczyć, że w dziedzinie rozwoju międzynarodowej ochrony środowiska najaktywniej dotychczas działały organizacje wyspecjalizowane Narodów Zjednoczonych, zwłaszcza Międzynarodowa Morska Organizacja Konsultatywna, której prawo to zawdzięcza aż osiem konwencji dotyczących ochrony środowiska morskiego<sup>48</sup>.

Jak wynika z analizy odpowiedzi otrzymanych od organizacji międzynarodowych w systemie Narodów Zjednoczonych, działalność tych organizacji przybiera różne formy. Wynika to zresztą już z rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 3326/XXIX/4, które zwraca się do Dyrektora Wykonawczego Narodów Zjednoczonych o przedłożenie Radzie Zarządzającej Programu Środowiska wstępnego raportu „o prawnych aspektach, którymi zajęły się w ramach swej działalności organizacje systemu Narodów Zjed-

---

<sup>45</sup> YILC, 1973, t. I, s. 178—180. Por. także YILC, 1972, t. II, s. 212.

<sup>46</sup> YILC, 1973, t. I, s. 181.

<sup>47</sup> *Ibid.*, 1972, t. II, 207.

<sup>48</sup> *Review...*, *Annex II*. Zob. wyżej, przypis 1.

noczonych, mogące przyczynić się do ustalenia, sformułowania i rozwoju zasad międzynarodowego prawa środowiska”<sup>49</sup>.

Działalność ta, w szczególności gdy idzie o IMCO, obejmuje uchwalanie konwencji i innych wiążących dokumentów, jak również przepisów niewiązących, w których międzynarodowe prawo środowiska formułowane jest w odniesieniu do morza<sup>50</sup>. Organizacje te opracowują i publikują także zasady prawa środowiska zawarte w zaleceniach do rządów, kodeksy praktyki i podobne wytyczne, które mają znaczenie dla przyszłego rozwoju prawa środowiska.

Światowa Organizacja Zdrowia opublikowała m. in. studia techniczne z omówieniem aspektów środowiskowych z zaleceniami, studia porównawcze ustawodawstw krajowych oraz zalecenia dotyczące międzynarodowych wytycznych, standardów o *quasi*-normatywnym charakterze. Objęte nimi tematy dotyczą zanieczyszczenia powietrza, zdrowotności środowiska, dodatków do żywności, higieny pracy, promieniowania, kontroli źródeł wody oraz bezpiecznego korzystania z pestycydów.

WHO zaproponowało UNEP projekt przeprowadzenia serii kryteriów zdrowotności (12 dokumentów) odnoszących się do ustanawiania standardów i ich egzekwowania w różnych aspektach osiedli ludzkich<sup>51</sup>.

Organizacja Rolnictwa i Wyżywienia przyczynia się do ustalania, formułowania i rozwoju prawa środowiska działając w charakterze depozytariusza, opracowując projekty konwencji międzynarodowych, pomagając w opracowywaniu przepisów krajowych oraz działalności badawczo-informacyjnej. Między innymi Biuro FAO wykonało badania na temat międzynarodowego prawa środowiska w swym studium na temat *Sposobów przyśpieszenia uchwalenia i wykonania międzynarodowych przepisów i standardów dla ochrony środowiska*<sup>52</sup>.

Światowa Organizacja Meteorologiczna wspólnie z UNEP inicjują spotkania ekspertów przyrodników i prawników celem opracowania ogólnych zasad i wytycznych roboczych na temat

<sup>49</sup> *Ibid.*, s. 1.

<sup>50</sup> *Ibid.*, s. 2—4.

<sup>51</sup> *Ibid.*, s. 4—6.

<sup>52</sup> *Ibid.*, s. 6—8.

modyfikacji pogody przez człowieka. Ponadto WMO uchwaliła serię przepisów technicznych w dziedzinie meteorologii, które obejmują zarówno wiążące, jak i niewiążące standardy i praktyki<sup>53</sup>.

Europejska Komisja Gospodarcza zajmuje się głównie ustalaniem krajowych standardów ochronnych dla ważniejszych substancji zanieczyszczających wodę. Podejmuje też m. in. projekt odnoszący się do zanieczyszczania wody i powietrza<sup>54</sup>.

Przedstawione tu w skrócie początki zorganizowanej akcji na rzecz postępowego rozwoju i kodyfikacji międzynarodowego prawa środowiska w systemie Narodów Zjednoczonych oraz przykłady osiągnięć nie tylko ilustrują praktykę, lecz także, po uwzględnieniu zwłaszcza niemal trzydziestoletnich doświadczeń Komisji Prawa Międzynarodowego, pozwalają na pewne wnioski dotyczące perspektyw i sposobów realizacji tego zadania.

Należy w związku z tym przypomnieć, że wprawdzie całkowite rozgraniczenie rozwoju prawa od jego kodyfikacji nie jest w praktyce możliwe, to jednak są to w swym założeniu dwie różne funkcje. Zgodnie z artykułem 15 Statutu Komisji Prawa Międzynarodowego przy postępowym rozwoju idzie o „przygotowywanie projektów konwencji w sprawach, które nie zostały jeszcze uregulowane przez prawo międzynarodowe, lub w których praktyka państwa nie rozwinęła jeszcze prawa w stopniu dostatecznym”. Natomiast termin „kodyfikacja” jest użyty w znaczeniu „ściślejszego formułowania i systematyzowania norm prawa międzynarodowego w tych dziedzinach, w których istnieje już rozległa praktyka państw, precedensy i doktryna”<sup>55</sup>.

Jak to już wskazywano w dyskusjach, unormowanie w skali międzynarodowej ochrony środowiska wymaga w dużej części nowych norm, opartych na specjalistycznych badaniach z zakresu różnych dziedzin przyrody i techniki. Do tworzenia takich norm organizacje wyspecjalizowane wydają się lepiej przygotowane niż Komisja Prawa Międzynarodowego, zwłaszcza, że często w grę

<sup>53</sup> *Ibid.*, s. 8.

<sup>54</sup> *Ibid.*, s. 9.

<sup>55</sup> WD, s. 435. Na temat stosunku wzajemnego pojęć rozwoju i kodyfikacji prawa międzynarodowego, zob. K. Wolfke, *Rozwój i kodyfikacja prawa międzynarodowego (Wybrane zagadnienia z praktyki ONZ)*, Wrocław 1972, s. 40—48.

wchodzi pośpiech. To prawda, że funkcje Komisji Prawa Międzynarodowego obejmują zarówno rozwój, jak i kodyfikację prawa, należy jednak uwzględnić fakt, że w jej składzie zasiadają niemal wyłącznie prawnicy, którzy zbierają się tylko raz w roku na kilka tygodni. Poza tym pracuje ona jednocześnie nad kilkoma bardzo złożonymi tematami, z bardzo różnych działów prawa międzynarodowego, wymagających — jak praktyka uczy — wielu lat żmudnych studiów i porad. Wprawdzie Komisja Prawa Międzynarodowego może korzystać i korzysta obficie z pomocy ekspertów, organizacji wyspecjalizowanych, a zwłaszcza Sekretariatu ONZ, nie przyspiesza to jednak tempa pracy, lecz raczej ją opóźnia. Jest np. faktem notorycznym, że państwa członkowskie ONZ bardzo ociągają się z dostarczaniem Sekretariatowi ONZ niezbędnych informacji i opinii. Styl i warunki pracy w Komisji Prawa Międzynarodowego powodują więc, że organ ten bardziej nadaje się do przygotowywania projektów tam gdzie już jest zebrana bogata praktyka, istnieją próby uregulowania i poglądy nauki, gdzie zatem praca koncentruje się głównie na badaniach porównawczych, uogólnianiu i redagowaniu przepisów, a więc gdzie element kodyfikacji przeważa i gdzie spokojna wszechstronna dyskusja dużego zespołu prawników reprezentujących wszystkie systemy prawne jest szczególnie pożądana.

Nasuwa się więc wniosek, że rozwojem i kodyfikacją międzynarodowego prawa środowiska powinien zajmować się jednocześnie jak najszerszy krąg organizacji międzynarodowych oraz instytucji pozarządowych w granicach ich statutowych celów, kwalifikacji i środków. Konieczne jest jednak zabezpieczenie ze strony ONZ, w tym wypadku Rady Zarządzającej Programu do Spraw Środowiska, skutecznej koordynacji tej działalności dla uniknięcia dublowania wysiłków, kierowania tematów do organów najbardziej kompetentnych w danej dziedzinie oraz pełnego wykorzystania istniejącego potencjału prawotwórczego.

Dotychczas podjęte kroki w tej dziedzinie uzasadniają nadzieję, że postulaty te będą konsekwentnie realizowane. Narzędziem prawotwórczym są zaś w tym wypadku przede wszystkim wiążące decyzje organizacji i organów międzynarodowych skierowane np. do Rady Zarządzającej, Zgromadzenia Ogólnego czy organizacji systemu Narodów Zjednoczonych.

## 4. ZNACZENIE TZW. „MIĘKKIEGO PRAWA ŚRODOWISKA”

Poza stosunkowo jeszcze nielicznymi uchwałami wiążącymi organizacji, dotyczącymi głównie ich wewnętrznego prawa, przy pomocy których stworzono już m. in. zrąb konstytucyjnego i proceduralnego prawa środowiska oraz zainicjowano prace nad rozwojem i kodyfikacją materialnych przepisów pewnego działu tego prawa, większość uchwał ma charakter formalnie niewiążący. Zaslugują one jednak na szczególną uwagę, gdyż są najbliższe w treści abstrakcyjnym normom materialnego prawa środowiska, występują zaś najczęściej pod nazwą „zaleceń”, czy „deklaracji zasad”. Niekiedy formułowane są takie uchwały w sposób stanowczy, w niczym nie różniący się od decyzji czy norm traktatowych<sup>56</sup>, i jedynie z wyraźnego braku kompetencji organu uchwalającego, z kontekstu czy adresatów tych uchwał można wywnioskować, że w grę wchodzi uchwały niewiążące<sup>57</sup>.

Zagadnienie znaczenia tego rodzaju uchwał dla rozwoju m. in. międzynarodowego prawa środowiska staje się coraz donioślejsze zważywszy gwałtownie rosnącą ich ilość oraz zarysowującą się w nauce tendencję do rozszerzającej interpretacji waloru prawotwórczego tego rodzaju aktów. Motywy takiej interpretacji są różne, np. chęć wzmocnienia roli organizacji międzynarodowych czy przyspieszenie rozwoju prawa międzynarodowego. Często tendencja ta jest wyrazem pewnej niecierpliwości z powodu małej w stosunku do potrzeb operatywności tego prawa, wynikającej m. in. z rzekomo zbytelnego przywiązania państw do swej suwerenności<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Przykładem takiej zasady może być zasada 7 w deklaracji sztokholmskiej: „Państwa podejmą (*shall*) wszelkie możliwe środki dla zapobieżenia zanieczyszczeniom mórz przez substancje, które mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, zaszkodzić żywym zasobom i życiu morskemu, zniszczyć uroki morza lub przeszkodzić w innym dozwolonym jego użytkowaniu”, WD, s. 584.

<sup>57</sup> Zob. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 11—44; Castañeda, *op. cit.*, s. 211—226; A. Basak, *Decisions of the United Nations Organs in the Judgments and Opinions of the International Court of Justice*, Wrocław 1969, s. 8; Ch. Rousseau, *Droit International Public*, t. I, Paris 1970, s. 434.

<sup>58</sup> Zob. np. T. O. Elias, *Modern Sources of International Law*, [w:] *Transnational Law in a Changing Society, Essays in Honor of Philip C.*



Problem jest bardzo złożony i kontrowersyjny także w odniesieniu do uchwał dotyczących międzynarodowej ochrony środowiska. Niesporne jest, że zalecenia, jeżeli nawet nie mają żadnego oparcia w prawie pozytywnym, przez sam fakt ich uchwalenia stanowią przynajmniej życzenie, właśnie „zalecenie” organizacji, które w żadnym razie nie może być zlekceważone i traktowane *per non est*. Co więcej, można twierdzić, że uchwały takie tworzą normy zezwalające, czyli upoważniające do ich stosowania. Wydaje się bowiem całkowicie logiczne, że wykonanie formalnego zalecenia powszechnej organizacji jest w każdym razie dozwolone, nie może być więc uznane za pogwałcenie prawa międzynarodowego<sup>59</sup>.

W wypadku, gdy pewne zalecenia są już powszechnie uważane za wiążące normy i są faktycznie wykonywane, nie oznacza to jeszcze, iż źródłem ich mocy wiążącej są one same. Nieporozumienia na tym tle wynikają głównie stąd, że moc wiążącą uzyskały te zalecenia dzięki pewnym dodatkowym czynnikom prawotwórczym poprzedzającym ich uchwalenie (np. w powszechnym prawie zwyczajowym, traktatach, praktyce, *opinio iuris* społeczności międzynarodowej itp.), w wyraźnych manifestacjach przyjęcia bądź też w praktyce następującej po ich uchwaleniu<sup>60</sup>.

W dziedzinie ochrony środowiska jest to najlepiej widoczne na przykładzie deklaracji zasad i planu działania, uchwalonych przez konferencję sztokholmską 16 czerwca 1972 r. i potwierdzonych w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego na jego XXVII sesji<sup>61</sup>.

---

*Jessup*, New York—London 1972, s. 35—52. Zob. także niżej sprawozdanie z dyskusji o tzw. *soft law* na kolokwium haskim w 1973 r.

<sup>59</sup> Zob. także niżej, s. 79.

<sup>60</sup> Zob. niżej, rozdział III/6. Dla przykładu, takim dodatkowym czynnikiem może być zobowiązanie się stron w konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza z źródeł lądowych z 21 lutego 1974 r. „do wzięcia w pełni pod uwagę zaleceń odpowiednich międzynarodowych organizacji i agencji” oraz „postępowania rejestrujące (*monitoring procedures*) przez te międzynarodowe organizacje i agencje” (art. 5, 2 (a) i (b)), *Convention for the Prevention of Marine Pollution From Land-Based Sources*, ILM, t. 13 (1974), s. 356—357.

<sup>61</sup> Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego: 2994, 2995, 2996 i 2997, (A/8730), s. 42—44. Na temat obrad i rezolucji Zgromadzenia Ogólnego w sprawie

Ograniczone znaczenie prawne deklaracji wynika już z jej wstępu, gdzie mowa tylko o inspiracji i „nadaniu kierunku” (*guidance*). Wśród 26 „zasad” zawartych w deklaracji są takie, które mają już pewne oparcie w praktyce, a nawet w Karcie Narodów Zjednoczonych, inne stanowią tylko postulaty bez żadnego oparcia w obowiązującym prawie międzynarodowym. Na przykład zasada 1 głosząca m. in., że „człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia” i że „polityka popierająca lub utrwalająca apartheid, segregację społeczną, dyskryminację, kolonialne i inne formy ucisku oraz obce panowanie musi być wyeliminowana” ma poparcie we wcześniejszych rezolucjach, oświadczeniach państw i częściowo w konwencjach z Kartą Narodów Zjednoczonych łącznie. Innym przykładem może być zasada 4 dotycząca zachowania życia w stanie dzikim. Sohn w swym komentarzu do niej pisze m. in., że „o ile niektóre z powstałych zasad deklaracji sztokholmskiej zajmują się jedynie najnowszymi problemami, to zasada 4 traktuje o sprawie, którą zajmują się konferencje międzynarodowe od pewnego czasu”. Przytacza przy tym konwencję o zachowaniu dzikich zwierząt, ptaków i ryb w Afryce z 1900 r., konwencję o konserwacji fauny i flory w Afryce z 1933 r., ochronie przyrody i zachowaniu życia w stanie dzikim na zachodniej półkuli z 1940 r. oraz ostatnio podpisaną powszechną konwencję z 1973 r. zakazującą bądź ograniczającą obrót egzemplarzami dzikich zwierząt <sup>62</sup>.

Podobnie zasada 7 posiadająca formę normy prawnej postanawiająca m. in., że „Państwa podejmą wszelkie możliwe kroki dla zapobieżenia zanieczyszczeniom mórz” była poprzedzona, a następnie potwierdzona przez wielostronne konwencje zakazujące tego rodzaju zanieczyszczeń <sup>63</sup>.

Takie zasady, jak np. 15, 19, 20 czy 21 przynajmniej częściowo opierają się na wcześniejszych aktach normotwórczych. Jest to szczególnie widoczne w jednej z najważniejszych, zasadzie

---

ochrony środowiska w piśmiennictwie polskim, zob. K. Kocot, *Prawno-międzynarodowe zasady sozologii*, Wrocław 1977, s. 29—33.

<sup>62</sup> L. B. Sohn, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, „Harvard International Law Journal”, t. 14/3(1973), s. 459—460.

<sup>63</sup> *Ibid.*, s. 463—464; zob. wyżej, rozdział I.

21 głoszącej, że „Zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych i zasadami prawa międzynarodowego państwa mają suwerenne prawo eksploataowania swych własnych zasobów, zgodnie z ich własną polityką dotyczącą środowiska oraz mają obowiązek zapewnienia, aby działalność w granicach ich jurysdykcji lub nadzoru nie spowodowała szkód w środowisku innych państw lub obszarów poza granicami jurysdykcji krajowej”. Zasada ta była już sformułowana częściowo w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego, w starej rzymskiej zasadzie *sic utere tuo ut alienum non laedus*, a następnie, wraz z zasadą 22, wyraźnie przyjęta przez Stany Zjednoczone i Kanadę we wspólnym komunikacie z 13 lipca 1972 r. jako podstawa „rozwoju prawa i postępowania dla załatwiania sporów odnoszących się do środowiska”<sup>64</sup>.

Pozostała ogromna większość zasad to jedynie ogólne postulaty, które winny być uwzględnione w przyszłości. Na przykład w zasadzie 3 czytamy: „Zdolność ziemi do tworzenia niezbędnych odnawialnych zasobów musi być utrzymana i gdzie to możliwe przywrócona lub ulepszona”, lub zasada 8: „Rozwój gospodarczy i społeczny jest niezbędny dla zapewnienia środowiska sprzyjającego egzystencji i pracy człowieka oraz do stworzenia na ziemi warunków niezbędnych dla poprawy jakości życia”.

Odmienny nieco charakter mają zalecenia zawarte w planie działania dla środowiska człowieka oraz innych uchwałach przyjętych przez konferencję sztokholmską. Są one *expressis verbis* „zaleceniami”<sup>65</sup>. Natomiast np. w rezolucji dotyczącej instytucjo-

---

<sup>64</sup> Sohn, *op. cit.*, s. 485—493. Gdy idzie o zasadę 22, wielu ekspertów widziało w niej „początek nowego prawa międzynarodowego dotyczącego środowiska”. Zob. wypowiedź W. Bassova, przedstawiciela ONZ w dyskusji na posiedzeniu International Law Association, *The International Law Association, Report of the Fifty-Fifth Conference*, New York 1972, London 1974, s. 469.

<sup>65</sup> W planie akcji konsekwentnie używa się określenia „zaleca się” (*it is recommended*) bądź „zalecenie” (*recommendation*), *Report of the United Nations Conference in the Human Environment Held at Stockholm*, 5—16 June 1972 (A/CONF. 48/14), s. 8—58. Nie wszyscy zaliczają zalecenia tego planu do „miękkiego prawa”, np. Goldie na kolokwium haskim zaliczył cały ten plan do „managerial concept [...] of the greatest importance, because it provides the coordination steps towards environmental protection, amelioration and amenities”, ADIC, s. 534.

nalnych i finansowych zarządzeń oraz w pozostałych rezolucjach konferencji użyto różnych określeń w zależności od adresatów. W postanowieniach skierowanych do Zgromadzenia Ogólnego i innych organów Narodów Zjednoczonych konsekwentnie stosuje się określenie „zaleca się” (*recommends*), natomiast w stosunku do organizacji innych z pozarządowymi włącznie: „zaprasza” (*invites*), wreszcie do rządów „apeluje się” (*calls upon*)<sup>66</sup>.

Z pewnością te różnice określeń nie są przypadkowe. Nie można jednak i w tym wypadku na ich podstawie wyciągać zbyt daleko idących wniosków na temat waloru prawnego uchwały. Więcej nieco światła na ten walor rzucają, jak się zdaje, określenia użyte w wymienionej już wyżej rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 2997/XXVII, pt. *Instytucjonalne i finansowe zarządzenia dla międzynarodowej współpracy w sprawach środowiska*<sup>67</sup>, w wykonaniu wspomnianej rezolucji konferencji sztokholmskiej. Treść rezolucji Zgromadzenia Ogólnego jest niemal identyczna z treścią rezolucji konferencji, z tym jednak, że zamiast określenia „zaleca się” (*recommends*) wstawiono określenie „postanawia” (*decides*). Pozostawiono natomiast „zaprasza”, w stosunku do organizacji, zaś „apeluje się” do rządów. Świadczy to w każdym razie o tym, że o ile uchwała Zgromadzenia Ogólnego o utworzeniu organów (w tym wypadku Rady Zarządzającej Programu Środowiska Narodów Zjednoczonych, Sekretariatu Środowiska, Funduszu Środowiska oraz Rady Koordynacyjnej Środowiska) oraz określeniu ich funkcji będąc uchwałą w sprawach wewnętrznych organizacji stanowi wiążącą decyzję, to ta część rezolucji, która dotyczy współdziałania i koordynacji z innymi organizacjami autonomicznymi, nie jest nawet formalnym zaleceniem, lecz tylko życzeniem.

Zawodność kryterium użytych terminów potwierdza się jednak w decyzjach Rady Zarządzającej Programu Środowiska, podjętych przez nią na dorocznych jej sesjach, z wyjątkiem może jedynie tych wypadków, gdy użyto niedwuznacznego określenia „postanawia” (*decides*). Na przykład w stosunku do Dyrektora

<sup>66</sup> Zob. *Resolution in Institutional and Financial Arrangements, Report of the United Nations Conference on the Human Environment, held at Stockholm, 5—16 June 1972 (A/CONF. 48/14)*, s. 61—65, zwłaszcza 64—65.

<sup>67</sup> Zob. wyżej, s. 57.

Wykonawczego Programu Środowiska, który niewątpliwie podlega Radzie Zarządzającej, używa się bardzo różnych określeń, wyrażających polecenie aż po bardzo oględną prośbę (*instructs, invites, asks* czy *requests*)<sup>68</sup>.

Znaczenie niewiążących uchwał organizacji odnoszących się do środowiska, które niekiedy potocznie określa się obecnie w nauce mianem „miękkiego prawa” (*soft law*) w odróżnieniu od prawa „twardego” (*hard law*), czyli w pełni wiążącego, było już także przedmiotem bardzo interesującej dyskusji na kolokwium w Akademii Haskiej Prawa Międzynarodowego, poświęconego ochronie środowiska i prawu międzynarodowemu w roku 1973 z udziałem najwybitniejszych specjalistów w zakresie tego prawa<sup>69</sup>. Zważywszy doniosłość problematyki niewiążących uchwał dla omawianego w niniejszej pracy zagadnienia mechanizmów rozwoju międzynarodowego prawa środowiska<sup>70</sup>, celowe wydaje się przytoczenie głównych wysuwanych na tym kolokwium argumentów, które zresztą w dużej mierze pokrywają się z wysuniętymi wyżej wnioskami lub je dodatkowo naświetlają.

Uczestników tej dyskusji można podzielić na dwa przeciwstawne i bardzo nierówne pod względem liczebności obozy. Pierwszy to zdecydowanie obrońcy „miękkiego prawa” jako ważnego etapu tworzenia „twardego prawa”. Drugi obóz, składający się właściwie tylko z dwóch dyskutantów, sceptycznie odniósł się do wartości „miękkiego prawa”, a nawet zdecydowanie przypisuje mu szkodliwy wpływ na rozwój prawa środowiska.

Do pierwszego obozu należał np. Kiss. W swoim referacie wprowadzającym wyraził pogląd, że niewiążące deklaracje i zalecenia, które tworzą tzw. „miękkie prawo”, reprezentują w pewnych wypadkach wolę niemal wszystkich członków społeczności międzynarodowej (np. zalicza do nich teksty uchwalone na kon-

<sup>68</sup> Zob np decyzję 1/I, cz. III: „*Programme Priorities for Action by the United Nations Environment Programme*”, RGC I, s. 38—39.

<sup>69</sup> ADIC.

<sup>70</sup> Podkreślił to w swoim referacie wprowadzającym Kiss: „En matière de réglementation internationale le principale problème est sans aucun doute celui du véritable rôle que joue la soft law, non seulement dans la formation des règles contraignantes de droit international, mais aussi dans la forme originale”, ADIC., s. 237.

ferencji sztokholmskiej w 1972 r.), w innych zaś wolę wyrażoną przez organizacje międzynarodowe, którą państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę. Teksty te mogą, jego zdaniem, odegrać niebagatelną rolę w rozwoju prawa<sup>71</sup>. W innym miejscu powołując się na doświadczenia organizacji europejskich wskazuje, że „miękkie prawo” może wywierać bezpośredni wpływ na ustawodawstwa wewnątrz i przyczyniać się do harmonizowania przepisów różnych zainteresowanych państw<sup>72</sup>.

Morin w swoim referacie zwrócił natomiast uwagę na fakt, że genezę wielu konwencji były zwykle zalecenia organów ONZ czy też organizacji wyspecjalizowanych, jak również „deklaracje zasad”. Ta technika „miękkiego prawa”, która pozwala stopniowo „oswajać państwa”, rozwinęła się w dziedzinie ochrony środowiska drogą uchwalenia zasad, zaleceń oraz planu działania konferencji sztokholmskiej. Jako doskonały przykład konsolidacji prawa obowiązującego i tworzenia nowych norm (jeszcze nie obowiązujących) wymienia zasady 7 i 21 deklaracji sztokholmskiej<sup>73</sup>.

W dyskusji na poparcie swego poglądu o użyteczności „miękkiego prawa” Morin przedstawił w sposób przekonujący najczęstszy mechanizm przechodzenia etapami „miękkiego prawa” w „twarde prawo”, począwszy od wystąpień z pewnym postulatem na forum ONZ, poprzez rezolucję, aż po zwołanie konferencji, uchwalenie konwencji i jej ratyfikację. Proces ten jest, zdaniem Morin, niezbędny dla rozwoju prawa międzynarodowego w epoce szybszego postępu w technice niż w prawie<sup>74</sup>.

Goldie w swym referacie wprowadzającym zajmuje się m. in. znaczeniem deklaracji sztokholmskiej stwierdzając, że jej treść ma „bardzo nierówną jakość”. Stanowi ona dopiero punkt wyjściowy dla rozwoju prawa środowiska. Jest potwierdzeniem, że społeczność międzynarodowa przejęła odpowiedzialność za ochronę i kształtowanie środowiska ziemskiego<sup>75</sup>. Goldie uzasadnia znaczenie „miękkiego prawa” m. in. ułomnością środków prawo-

---

<sup>71</sup> ADIC, s. 176.

<sup>72</sup> *Ibid.*, s. 523.

<sup>73</sup> *Ibid.*, s. 347.

<sup>74</sup> *Ibid.*, s. 518—520.

<sup>75</sup> *Ibid.*, s. 116—117.

twórczych w prawie międzynarodowym w porównaniu z prawem wewnętrznym. Przymiotnik „miękki” jest błędny. Wszystko zależy od pojmowania prawa, do którego należy zaliczyć także dyrektywy postępowania <sup>76</sup>. Uważa on, że „miękkie prawo” może stanowić i faktycznie stanowi główną przesłankę działania, przewidywania i decyzji <sup>77</sup>.

Castañeda jest także przeciwny uznawaniu wszystkich stanów przygotowawczych za „miękkie prawo”. Nie zawsze też to prawo musi mieć mniejszą wartość prawną. Jest on za zarezerwowaniem tego określenia jedynie dla manifestacji norm prawnych innych niż normy traktatowe. Na przykład obowiązek niezanieczyszczania z chwilą jego ustalenia przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości stanie się ogólną zasadą prawną o wadze prawnym identycznym jak zasada traktatowa <sup>78</sup>.

Interesujące porównanie dał Quéneudec z przepisami ruchu drogowego. „Miękkie prawo” przypomina mu mianowicie zalecanie pieszym, aby szli lewą stroną jezdni, choć pisane prawo nakazuje ruch prawostronny <sup>79</sup>. Beesley wskazuje na konieczność interdyscyplinarnego podejścia do problemu tworzenia prawa środowiska, którego wzorem jest konferencja sztokholmska. Jednym ze sposobów przejścia „miękkiego prawa” w „twarde prawo” jest wyraźne uznanie ze strony państw, tak jak to Kanada uczyniła w stosunku do zasady 7 w deklaracji sztokholmskiej <sup>80</sup>.

Krytyczne stanowisko wobec przydatności „miękkiego prawa” zajął natomiast Seidenfaden określając je jako środek do przemyślenia zasad deklaracji i zaleceń do prawa międzynarodowego <sup>81</sup>. Głównym krytykiem koncepcji „miękkiego prawa” był jednak profesor prawa z Bolonii, Arangio-Ruiz. Miał on przede wszystkim zastrzeżenie do samej nazwy „miękkie prawo”, gdyż zawiera ona w sobie sprzeczność. Pod prawem rozumiemy bowiem zawsze wiążące normy, czyli „twarde prawo”. Prawo, które nie

<sup>76</sup> *Ibid.*, s. 513—514.

<sup>77</sup> *Ibid.*, s. 533.

<sup>78</sup> *Ibid.*, s. 534—535.

<sup>79</sup> *Ibid.*, s. 563—564.

<sup>80</sup> *Ibid.*, s. 432—436 i 492.

<sup>81</sup> *Ibid.*, s. 484.

jest „twarde”, nie jest (lub jeszcze nie jest) w ogóle prawem. Druga dwuznaczność jest jeszcze — zdaniem tego dyskutanta — poważniejsza. Fakt, że pewne zachowanie się jest przedmiotem tworzącej się normy prawnej wcale nie oznacza jeszcze, że wkrótce (lub w ogóle) taka norma powstanie. Tymczasem używając terminu „miękkie prawo” przyjmuje się za rzecz przesadzoną, że przemiana w „twarde prawo” nastąpi. Rodzi to fałszywe nadzieje. Uchwalając „miękkie prawo” nawet ludzi dobrej woli opanowuje samouspokojenie, że podjęli istotny krok w kierunku reformy prawa, rządy państw mogą zaś łatwo pozbyć się kłopotu sprostania żądaniom reformatorów przez tworzenie „miękkiego prawa” zamiast potrzebnego prawa. Przykładem jest właśnie międzynarodowe prawo środowiska. Jest ono znacznie mniej rozwinięte niż to niektórzy sądzą. Istnieje więc tu pilna potrzeba po prostu prawa, tzn. „twardego prawa”. Oczywiście z braku czegoś lepszego można zdaniem Arangio-Ruiza odwoływać się do rezolucji, zaleceń itp. nie nadużywając jednak nazwy „prawo”. Skuteczność prawa bowiem nic nie zyska, a przeciwnie może stracić, przez mnożenie „miękkiego prawa”. Niemało norm prawa międzynarodowego zostało rozwodnionych aż do ich zaniku przez przejawiającą się w Narodach Zjednoczonych i innych organach praktykę mnożenia rezolucji i deklaracji. Arangio-Ruiz zwraca uwagę na fakt, że rządy bynajmniej nie dają sobie łatwo wmówić rzekomego obowiązku przestrzegania zaleceń tylko dlatego, że tego rodzaju akty prawnicy zaliczyli do „miękkiego prawa”. Lepiej więc raczej ulepszyć tworzenie norm, niż oferować iluzoryczne *panaceum* pod nazwą „miękkiego prawa”<sup>82</sup>.

Wymianę poglądów podsumował w sposób twórczy Dupuy, Sekretarz Generalny Akademii Haskiej. Stwierdził on, że wyrażenie „miękkie prawo”, które ostatecznie nikogo nie zadowala, obejmuje dwa odmienne założenia. Według pierwszego, rezolucje stwierdzają zasady już przyjęte, według drugiego zaś, głoszą zasady jeszcze nie oparte na praktyce nadającej im walor normy zwyczajowej. W pierwszym wypadku „miękkie prawo” to prawo deklaratywne (*droit déclaratoire*) stwierdzające normy, które mają już za sobą minimum uznania i praktyki dla powstania zwy-

<sup>82</sup> *Ibid.*, s. 540—545.



czaju. W drugim wypadku znajdujemy się dopiero w płaszczyźnie zamiarów, celów do urzeczywistnienia, dla których, zdaniem Dupuy, odpowiednie jest określenie „dyrektywa”. Z punktu widzenia procesu tworzenia się zwyczajowego prawa mamy w tym wypadku odwróconą kolejność spełniania się jego elementów; element intelektualny wyprzedza bowiem praktykę i dlatego nie ma jeszcze mowy o zwyczaju, lecz jedynie o czymś, co właśnie można w sposób nieprecyzyjny nazwać „miękkim prawem”. Idzie dopiero o projekt, za którym powinna pójść praktyka. Nie zawsze jednak tak się dzieje. „Miękkie prawo” wynika z etyki społecznej, można je nazwać także prawem niedoskonałym. Dupuy woli jednak określenie „prawo—program”. Normy tego prawa dają tytuł prawny państwom, które spontanicznie zgadzają się je przestrzegać. Nie można go jeszcze narzucić ani go wymusić. Nie można jednak także krytykować działań państwa opartych na „miękkim prawie”, ponieważ postępują one zgodnie z etyką międzynarodową. Jakkolwiek miękkie by to prawo nie było, daje ono państwu tytuł prawny do działania, a więc usprawiedliwia jego zachowanie. Nie jest to, zdaniem Dupuy, sprawa błaha, gdyż znajdujemy się w domenie etyki międzynarodowej, która wyprzedza prawo. W konkluzji Dupuy uważa, że „miękkie prawo” obejmuje bądź prawo deklaratoryjne, bądź programowe, które tym się różni od pierwszego stanowiącego już prawo zwyczajowe, że jeszcze nie wiąże, lecz już zezwala, *legitimité précède légalité*, co w wolnym przekładzie oznacza „przyzwolenie wyprzedza legalność”<sup>83</sup>.

Trudno nie zgodzić się z wieloma tezami wysuniętymi w przedstawionej tu w dużym skrócie dyskusji oraz w podsumowaniu Dupuy. Potwierdzają one generalny wniosek, że rola niewiążących zaleceń organizacji w rozwoju międzynarodowego prawa środowiska polega na tym, że stanowią one etap przygotowawczy dla powstania nowych norm bądź czynnik ewolucji norm już istniejących. Trzeba bowiem zaznaczyć, że zalecenia czy deklaracje o charakterze rzekomo jedynie delaratywnym, o których wspomina Dupuy, w rzeczywistości nigdy nie ograniczają się je-

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, s. 626.

dynie do powtórzenia obowiązujących już norm, lecz opierając się na nich formułują zasady nowe lub przynajmniej usiłują nadać starym nową treść i zakres. Wystarczy tu wskazać na omówione już zasady w deklaracji sztokholmskiej czy np. w deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych z 1970 r.<sup>84</sup> Zasady takie pozostają więc tak długo „miękkim prawem”, póki nie zostaną potwierdzone przez praktykę uznaną za prawo bądź w wyraźnych oświadczeniach państw potwierdzających ich moc wiążącą.

Przy całym uznaniu dla prawotwórczej roli niewiążących uchwał organizacji międzynarodowych nie można jednak lekceważyć wspomnianych na kolokwium przez Arangio-Ruiz ujemnych skutków przeceniania znaczenia „miękkiego prawa” zawartego w takich uchwałach.

Obserwowana w praktyce, zwłaszcza Zgromadzenia Ogólnego, inflacja zaleceń wszelkiego rodzaju może być wręcz szkodliwa dla rozwoju całego prawa międzynarodowego, a więc także międzynarodowej ochrony środowiska. Względna łatwość podejmowania uchwał w organizacjach większością głosów prowadzi w praktyce do nadmiernego tworzenia „miękkiego prawa”, czyli pseudo norm, które być może wzbogacają w pewien sposób prawo międzynarodowe ilościowo, jednocześnie jednak jeszcze bardziej podważają jego i tak niezbyt wielki autorytet w opinii światowej<sup>85</sup>.

Nasuwa się w związku z tym wniosek, że zalecenia organizacji międzynarodowych nie powinny być traktowane jako samodzielne narzędzie tworzenia prawa ochrony środowiska ani tym bardziej jako gotowe normy prawne, lecz jedynie jako jeden z ważnych czynników uczestniczących w złożonym procesie prawotwórczym.

<sup>84</sup> WD, s. 524—533.

<sup>85</sup> Trudno w tym miejscu nie zgodzić się z lapidarnym stwierdzeniem Chenga, że „pseudo-prawo może stać się najgorszym wrogiem praworządności” (*Pseudo-law can be the worst enemy of the Rule of law*), B. Cheng, *United Nations Resolutions on Outer Space: „Instant” International Customary Law?*, „Indian Journal of International Law”, t. 5 (1965), s. 48.

## 5. DECYZJE ORGANÓW WYKONAWCZYCH PRZEWIDZIANYCH W UMOWACH

Wśród czynników wpływających na rozwój międzynarodowego prawa środowiska nie można pominąć także decyzji podejmowanych przez liczne już organy wspólne państw-stron umów, zwłaszcza dwustronnych i subregionalnych, pod nazwą „komisji”, „spotkań okresowych” itp., przewidzianych w tych umowach dla ich wykonywania lub nadzoru wykonywania. Organy te na ogół nie mają własnego statutu, gdyż jedynie kilka przepisów zawartych w umowach określa ich zadania, kompetencje i sposób podejmowania uchwał. Są to organy z reguły przedstawicielskie, tzn. składają się z przedstawicieli wszystkich państw-stron umowy, uchwały zaś najczęściej podejmują jednoomyślnie. Można by je zaliczyć do organizacji międzynarodowych *sensu largo*, gdyż członkami ich są przedstawiciele różnych państw, decyzje podejmują drogą uchwał, posiadają skromną osobowość prawną, np. występując jako całość wobec państw stron umowy (np. kierując do nich zalecenia), ponadto często uprawnione są do tworzenia organów pomocniczych *ad hoc* w postaci różnych zespołów roboczych, doradczych itp.

Ta forma instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych nie doczekała się jeszcze należytego uwzględnienia w nauce prawa międzynarodowego. W piśmiennictwie polskim dopiero ostatnio ukazał się interesujący artykuł Bogumiły Przewoźnik<sup>86</sup> na ten temat. Określono w nim tego rodzaju organy jako „organy parytetowe”, ponieważ ich kompetencje oraz walor aktów będących wynikiem ich prac „podporządkowane są w sposób całkowity zasadzie suwerennej równości stron umowy”<sup>87</sup>. Jest to niewątpliwie ważna cecha tych organów, ale nie wystarczająca jako *differentia specifica*, zważywszy choćby na fakt, że ściśle przestrzeganie tej zasady jest podstawą działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych i np. wszystkich organizacji państw socjalistycznych.

<sup>86</sup> *Organes paritaires en tant qu'une forme de l'institutionnalisation des relations internationales contemporaines*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Lublin, t. XXIII, 5 Section G, 1976, s. 75—86.

<sup>87</sup> *Ibid.*, s. 80.

Jednym z najstarszych, choć niezupełnie typowych przykładów tego rodzaju organów wspólnych bilateralnych jest Międzynarodowa Mieszana Komisja Stanów Zjednoczonych i Kanady utworzona w 1909 r. traktatem dotyczącym wód granicznych<sup>88</sup>. Komisja ta składa się z sześciu komisarzy, po trzech z każdej strony (art. VII) i tym się różni od większości tego rodzaju komisji, że podejmuje decyzje nie jednomyślnie, lecz większością głosów (art. VIII). Jej kompetencje są stosunkowo szerokie, gdyż zatwierdza wszelkie konstrukcje i roboty na wspólnych wodach granicznych obu stron (art. IV) i ma prawo decydowania we wszystkich sprawach dotyczących użytkowania lub zmiany biegu tych wód (art. VIII).

Sprawa ochrony wód przed zanieczyszczeniem była wówczas potraktowana w umowie jedynie marginesowo i w konsekwencji zaniedbana, co spowodowało konieczność zawarcia nowej specjalnej umowy, porozumienia między Stanami Zjednoczonymi Ameryki i Kanadą, dotyczącego jakości wód Wielkich Jezior z 12 kwietnia 1972 r. Powołano się w nim właśnie na sprawozdanie Komisji z 1970 r. o groźnym zanieczyszczeniu Wielkich Jezior po obu stronach granicy. W tej nowej umowie szczególnie już uwzględniono wspólne cele w zakresie zwalczania i zapobiegania zanieczyszczeniom Wielkich Jezior. Do pomocy Komisji przewidziano dodatkowe organy, jak Rada Jakości Wód Wielkich Jezior (*Great Lakes Water Quality Board*) oraz inne pomocnicze organy i biura regionalne, jakie Komisja uzna za potrzebne (art. VII). W dziedzinie ściśle prawotwórczej art. VI, 1c wymienia służenie stronom radą i zaleceniami dotyczącymi m. in. jakości wód, legislacji i standardów. W sumie, nawet te kompetencje są nadal niedostateczne w stosunku do oczekiwań<sup>89</sup>.

Wśród europejskich komisji tego rodzaju stosunkowo rozbudowane są kompetencje Stałej Komisji Międzynarodowej dla Ochrony Wód Jeziora Bodeńskiego, utworzonej konwencją z 27 października 1960 r.<sup>90</sup> Ma ona m. in. za zadanie ustalanie i kontrolę

<sup>88</sup> Zob. wyżej, przypis I/22.

<sup>89</sup> L. D. Dworsky, G. R. Francis, Ch. F. Svezey, *Management of the International Great Lakes*, „Natural Resources Journal”, t. 14 (1974), s. 103—138.

<sup>90</sup> Zob. wyżej, przypis I/63.

stanu, sanitarnego jeziora oraz przyczyn zanieczyszczeń, dyskusowanie środków zaradczych i jedynie zalecanie ich państwom nadbrzeżnym. Jednak państwa nadbrzeżne mogą uznać takie zalecenia za wiążące (art. 6,2). Decyzje podejmuje jednomyślnie (m. in. też nad swym regulaminem) z wyjątkiem spraw proceduralnych. Państwo, którego uchwała nie dotyczy, może wstrzymać się od głosowania (art. 5). Ogólniej określone są kompetencje Komisji Międzynarodowej dla Ochrony Wód Jeziora Lemańskiego przeciwko zanieczyszczeniu z 16 listopada 1962 r.<sup>91</sup> oraz Komisji Międzynarodowej dla Ochrony Renu przed zanieczyszczeniem, utworzonej 26 kwietnia 1963 r.<sup>92</sup>

Z nowszych organów wykonawczych przewidzianych w umowie dwustronnej należy przypomnieć Mieszany Radziecko-Amerykański Komitet Współpracy w Dziedzinie Ochrony Środowiska, utworzony porozumieniem z 1972 r.<sup>93</sup> Komitet ten spotyka się raz w roku i ma stosunkowo rozległe kompetencje, jak np. zatwierdzanie konkretnych zarządzeń i programów współpracy, wyznaczanie uczestniczących organizacji, odpowiedzialnych za realizację tych programów, oraz czynienia zaleceń rządowi stron (art. 5). Komitet opracowuje sprawozdania roczne z wykonania programów oraz memoranda zawierające programy współpracy na rok następny. Memoranda te są podpisywane przez przewodniczących obu delegacji w komitecie i mają charakter umowy wykonawczej<sup>94</sup>. Niewątpliwie do najnowocześniejszych komisji, które zasługują na szersze uwzględnienie w niniejszej pracy, należy komisja przewidziana w konwencji dotyczącej ochrony środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 22 marca 1974 r.<sup>95</sup> Do obowiązków tej komisji należy: m. in. śledzenie wykonywania konwencji helsińskiej, w zakresie normotwórczym zaś czynienie zaleceń dotyczących środków związanych z celami tej konwencji,

---

<sup>91</sup> *Convention entre le Conseil fédéral suisse et les Gouvernement de la République française concernant la protection des eaux du lac Léman contre la pollution*, conclue à Paris 16 novembre 1962. Tekst udostępniony przez Ambasadę Szwajcarską w Waszyngtonie.

<sup>92</sup> Zob. wyżej, przypis I/64.

<sup>93</sup> Zob. wyżej, przypis I/7.

<sup>94</sup> Zob. wyżej, przypis I/10.

<sup>95</sup> *The Baltic Marine Commission*, zob. wyżej, przypis I/51.

przeglądanie treści konwencji i zalecanie poprawek (włączając w to aneksy) oraz określanie kryteriów dla kontroli zanieczyszczeń (art. 13). Każda strona konwencji ma jeden głos i, jeżeli konwencja inaczej nie postanawia, komisja podejmuje swe decyzje jednomyślnie (art. 12, 5). Uchwala ona swój regulamin i wyznacza głównego funkcjonariusza administracyjnego, Sekretarza Wykonawczego, który pełni funkcje niezbędne dla administrowania konwencją, jak i komisją (art. 14).

Poważne rozszerzenie kompetencji nastąpiło w zakresie zaleceń zmian załączników do konwencji, a więc kompetencji wybitnie normotwórczej. Zalecenia te są wprost podawane stronom do przyjęcia, przy czym po wyznaczonym stronom terminie będą uważane za przyjęte (art. 24) — system *contracting-out*. Jest to tym bardziej godne podkreślenia, jeżeli się zważy, że w załącznikach do konwencji znajdują się wszystkie szczegółowe przepisy, standardy i spisy substancji szkodliwych, ogólna zaś objętość tych załączników jest przeszło trzykrotnie większa niż tekstu samej konwencji.

Pewnym dowodem tego, że można już mówić o tendencji rozszerzania roli prawotwórczej organów wykonawczych, może być najnowsza konwencja regionalna dla ochrony środowiska, tj. konwencja dla ochrony środowiska Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem<sup>96</sup>. Wprawdzie w tym wypadku nie przewidziano specjalnego organu w postaci komisji, ale analogiczne funkcje powierzono periodycznym spotkaniom przedstawicieli stron co dwa lata. Jest to więc różnica tylko w nazwie, gdyż komisje wykonawcze też mają z reguły charakter przedstawicielski, każda ze stron ma w nich jeden głos i spotykają się okresowo<sup>97</sup>. Spotkania przedstawicieli stron konwencji barcelońskiej mają szerokie funkcje wykonawcze (art. 14, 1, 2/I, II, V, VI). Natomiast w zakresie normotwórczym — „uchwala, rewiduje i wnosi poprawki, odpowiednio do potrzeb, do załączników do konwencji i do protokołów”. Ponadto „czyni zalecenia odnośnie do przyjęcia dodatkowych protokołów i poprawek do konwencji lub pro-

<sup>96</sup> Uchwalona 16 lutego 1976 r. Zob. wyżej, przypis I/52.

<sup>97</sup> Jedynie Komisja amerykańsko-kanadyjska przewidywała głosowanie jej członków we własnym imieniu i podejmowanie decyzji większością głosów (art. VIII), zob. wyżej, przypis I/22.

tokołów” (art. 14 I/III, IV). Pewne różnice widoczne są w procedurze przyjmowania poprawek, zbliżając ją do procedury przyjętej w umowach uniwersalnych. Poprawki do konwencji lub protokołów rozpatrywane są na konferencji dyplomatycznej zwoływanej przez przynajmniej 2/3 członków, przyjmowane zaś większością 3/4 głosów i wchodzi w życie po przyjęciu przez 3/4 stron (art. 16). Natomiast załączniki oraz poprawki do załączników uchwalane są na periodycznych spotkaniach przedstawicieli większością 3/4 stron obecnych na posiedzeniu i wchodzi w życie dla tych stron, które w określonym terminie nie wniosły sprzeciwu (system *contracting-out*) (art. 17). Jako przyczynę zaniechania w tym wypadku wymogu jednomyślności można dopatrzeć się w stosunkowo dużej potencjalnej liczbie stron (kilkanaście), w porównaniu z innymi konwencjami tego rodzaju, np. z konwencją helsińską z 1974 r., dotyczącą Bałtyku, nie mówiąc o umowach dwustronnych.

Do organów wykonawczych *sui generis* zaliczyć można także spotkania pełnomocników rządu i różne grupy robocze przewidziane w umowach dwustronnych państw sąsiadujących ze sobą. Na uwagę zasługuje tu zwłaszcza rozwijająca się praktyka współdziałania sąsiadujących ze sobą przez granicę jednostek administracji centralnej i terenowej, o której częściowo była już mowa przy okazji omawiania różnych typów umów zawieranych na niższym szczeblu hierarchii organów państwowych<sup>98</sup>.

Przypomnieć tu należy, że umowy dwustronne PRL z sąsiadami dotyczące gospodarki wodnej na wodach granicznych, umowa z NRD w sprawie współpracy w dziedzinie kształtowania i ochrony środowiska z 1973 r. oraz z Czechosłowacją z 1974 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przewidują współdziałanie pełnomocników rządu wyznaczonych do wykonywania zadań wynikających z tych umów lub wręcz narady coroczne z prawem zawierania porozumień wykonawczych. Zawieranie takich porozumień jest jednak tylko jedną z form, niewątpliwie najdalej idącą, gdy chodzi o skutki prawotwórcze. Poza tym przedmiotem rokowań jest także przygotowywanie regulacji najrozmaitszych spraw dotyczących szeroko pojętego międzynarodowego prawa

<sup>98</sup> Zob. rozdział I.

środowiska, jak np. wspólne planowanie działalności, uzgadnianie metod badawczych, standardów, wymiana informacji itp.<sup>99</sup>

Poza rokowaniami pełnomocników rządu, np. art. 13,3 umowy polsko-radzieckiej z 1964 r. postanawia, że „Pełnomocnicy lub ich zastępcy mogą powoływać mieszane polsko-radzieckie grupy robocze dla rozpatrywania poszczególnych zagadnień”<sup>100</sup>. W umowie z Czechosłowacją z 1958 r. i z NRD z 1965 r. przewidziano bezpośrednie porozumiewanie się organów właściwych wskazanych przez pełnomocników rządu do wykonywania poszczególnych zadań wynikających z tych umów<sup>101</sup>. W umowie z NRD z 1973 r. mowa jest tylko bardzo ogólnie o popieraniu współpracy terenowych organów na obszarach granicznych w przedmiotowej dziedzinie<sup>102</sup>. Brak szczegółowych postanowień o tworzeniu dodatkowych organów *ad hoc* nie może być jednak interpretowane jako ograniczenie w powoływaniu takich organów w praktyce. Brak ten wynika raczej z ramowego jedynie ustalenia zasad współdziałania stron. Świadczy o tym np., że w toku VII rokowań pełnomocników w 1974 r. na mocy umowy z NRD z 1965 r. uzgodniono, iż opracowanie jednolitej metodyki badań w zakresie wskaźników wykonane zostanie w trybie roboczym przez bezpośrednio współpracujące terenowe służby ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Następnie, po rozpatrzeniu przez specjalistów do spraw ochrony wód granicznych, tekst przedstawiony zostanie pełnomocnikom rządu do akceptacji<sup>103</sup>. Jest oczywiste, że wykonanie tego zadania wymagało zorganizowanych spotkań tych specjalistów z ustalonym trybem ich współdziałania, bez którego opracowanie wspólnego projektu byłoby niemożliwe.

To samo dotyczy bezpośredniego współdziałania w zakresie ochrony środowiska organów administracji na różnych szczeblach<sup>104</sup>.

Jaki jest udział uchwał i innych form działalności tego ro-

<sup>99</sup> Zob. wyżej, s. 19—22.

<sup>100</sup> Zob. wyżej, przypis I/28.

<sup>101</sup> Zob. wyżej, przypis I/27 i 28.

<sup>102</sup> Zob. wyżej, s. 15—16.

<sup>103</sup> E. Orzeszko, *Ochrona prawna przed zanieczyszczeniem wód granicznych PRL*, Wrocław 1977 (praca doktorska-maszynopis), s. 168—169.

<sup>104</sup> Zob. wyżej, s. 23—25.



dzaju organów wykonawczych w ewolucji międzynarodowego prawa środowiska?

Definitywna odpowiedź na to pytanie nie jest jeszcze możliwa. Ograniczone, głównie techniczne, funkcje tych organów sugerowałyby, że udział ten jest w każdym razie drugorzędny i raczej pośredni. Nie można go jednak w żadnym razie lekceważyć, zważywszy, że na tym szczeblu następuje ostateczna konkretyzacja i realizacja przepisów międzynarodowego prawa środowiska. Od organów tych więc w dużej mierze zależy jego efektywność i skuteczność. Działalność tych organów w każdym razie wzbogaca ogromnie praktykę międzynarodową, stanowiącą podstawowy surowiec dla rozwoju i wykładni prawa.

Jeżeli dotychczas organy wykonawcze nie znalazły jeszcze należytego uwzględnienia w nauce prawa międzynarodowego środowiska, to pomijając fakt, że ten nowy dział prawa w ogóle znajduje się dopiero w pierwszym stadium rozwoju, przyczyna leży w niedostępności materiałów źródłowych z praktyki organów wykonawczych. Dopiero pełne uruchomienie przewidzianej w ramach UNEP nowoczesnej międzynarodowej służby informacyjnej stworzy niezbędne warunki dla twórczego wykorzystania także doświadczeń współpracy bilateralnej.

Sądząc z pozytywnych osiągnięć Komisji Prawa Międzynarodowego w innych działach prawa międzynarodowego, pewne nadzieje można wiązać w tym względzie z badaniami wszczętymi przez tę komisję ostatnio w dziedzinie ochrony środowiska. Z jej inicjatywy bowiem przeprowadza się za pomocą całego aparatu stojącego do dyspozycji Organizacji Narodów Zjednoczonych, w sposób najpełniejszy i najbardziej kompetentny, zebranie i opracowanie informacji o praktyce prawnomiędzynarodowej z dziedziny będącej na warsztacie Komisji <sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Por. wyżej, pkt 3 niniejszego rozdziału.

## Rozdział III

# INNE MECHANIZMY I CZYNNIKI PRAWOTWÓRCZE

### 1. WPROWADZENIE

Umowy międzynarodowe i uchwały organizacji to niewątpliwie podstawowe formy międzynarodowej regulacji ochrony środowiska. Nie można jednak pominąć pozostałych mechanizmów i pewnych specyficznych czynników pozaprawnych uczestniczących lub przynajmniej wpływających na rozwój międzynarodowego prawa środowiska.

W pierwszym rzędzie idzie tu o wyliczony w art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości na drugim miejscu po konwencjach zwyczaj międzynarodowy. Uwzględnić także wypada kontrowersyjne zasady, tzw. „ogólne zasady prawa uznane przez narody cywilizowane”. Wymienione natomiast w art. 38, pkt 1 d „pomocnicze środki ustalania norm prawa” nie dają jeszcze okazji do szerszej analizy, gdyż orzecznictwo i nauka w dziedzinie międzynarodowej ochrony środowiska są jeszcze ubogie. Co więcej, głównie stanowiony charakter przepisów międzynarodowego prawa środowiska nie stwarza potrzeby ani okazji dla bujnego rozwoju środków ich ustalania.

Inaczej przedstawia się sprawa różnych specyficznych pozaprawnych czynników determinujących przebieg wysiłków w kierunku optymalnego uregulowania ochrony środowiska w skali międzynarodowej. Uświadomienie sobie przynajmniej niektórych z nich jest nieodzowne dla oceny perspektyw rozwoju międzynarodowego prawa środowiska i służących do tego celu narzędzi.

## 2. ZWYCZAJ MIĘDZYNARODOWY

W przeglądzie istniejących mechanizmów prawotwórczych nie można nie uwzględnić zwyczaju międzynarodowego. Prawda, że nie jest to mechanizm powstawania szczegółowych przepisów technicznych, tak istotnych w prawie środowiska, zważywszy jego notoryczne wady: brak precyzji i ogromną trudność ustalania treści zwyczaju. Lekceważyć go jednak byłoby i w tej dziedzinie poważnym błędem<sup>1</sup>.

Wspomniane wady zwyczaju kompensuje bowiem w dużej mierze jego elastyczność, tj. szybkie przystosowanie się do zmieniających się warunków i wymogów, co niewątpliwie jest także jedną z typowych potrzeb w regulacji międzynarodowej ochrony środowiska.

Nie miejsce tu na bliższe zajmowanie się teorią współczesnego procesu tworzenia się prawa zwyczajowego<sup>2</sup>. Wobec jednak istniejących jeszcze nieporozumień nawet na temat samej istoty zwyczaju międzynarodowego warto przypomnieć, że pod tym pojęciem należy rozumieć pewną kwalifikowaną praktykę podmiotów prawa, tj. taką, która została w sposób domniemany uznana za obowiązującą jako przejaw prawa, zwyczajowego prawa międzynarodowego. Dla powstania normy zwyczajowej niezbędne więc są dwa elementy: element materialny — praktyka, czyli zachowanie się podmiotów, oraz element formalny — uznanie tej praktyki. Wynika to choćby z niezbyt fortunnie zredagowanego art. 38 pkt. 1 b Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości.

<sup>1</sup> Niewątpliwie słusznie też Brownlie wyrażając pogląd, że „prawo zwyczajowe stanowi ograniczone narzędzie inżynierii społecznej” jednocześnie zauważa, iż „normy prawa zwyczajowego odgrywają pewną rolę, której nie należy nie doceniać”, gdyż „stwarzają pewne podstawowe kompetencje i odpowiedzialność, które stanowią ramy dla dalszego rozwoju prawa”. I. Brownlie, *A Survey of International Customary Rules of Environmental Protection*, [w:] IEL, s. 1 (tłumaczenie K. W.). Natomiast poważne wątpliwości co do przydatności prawa zwyczajowego w dziedzinie ochrony środowiska ma np. H. L. Dickstein, *International Law and the Environment: Evolving Concept*, [w:] IEL, s. 250—254.

<sup>2</sup> Zob. K. Wolfke, *Custom in Present International Law*, Wrocław 1964, oraz A. A. D'Aмато, *The Concept of Custom in International Law*, Ithaca and London 1971.

Nie wchodząc w szczegóły, w tym miejscu należy jedynie jeszcze dodać, że tworzenie się zwyczaju międzynarodowego, wbrew utartym do niedawna poglądom, nie musi być bynajmniej procesem powolnym ani nie jest potrzebna cała społeczność międzynarodowej. Gwałtowne przyspieszenie obrotu międzynarodowego i rozwój środków masowego przekazu niesłychanie wzmocniły bowiem prawotwórcze znaczenie każdego tolerowanego precedensu. Każdy akt o międzynarodowej doniosłości staje się natychmiast znany wszystkim zainteresowanym państwom i każde z nich, jeżeli nie chce go tolerować, może powiadomić o swoich zastrzeżeniach całą społeczność międzynarodową niemal tego samego dnia. W ten sposób domniemanie przyjęcia tego faktu lub odrzucenia, czyli element uznania może być spełniony obecnie niemal natychmiast. To *instant custom making*<sup>3</sup> przejawiało się już także w dziedzinie międzynarodowej ochrony środowiska, zwłaszcza w egzekwowaniu jego wykonania<sup>4</sup>.

Na ogół jednak powszechnie, czyli właśnie przede wszystkim zwyczajowe prawo międzynarodowe nie zawiera, np. zdaniem Brownliego, jeszcze żadnych norm lub standardów odnoszących się do ochrony środowiska. W swoim artykule na ten temat autor ten w 1973 r. wymienia jedynie trzy zespoły norm, które mają poważniejsze zastosowanie w tej dziedzinie: a) normy dotyczące odpowiedzialności państw; b) normy wynikające z suwerenności państwowej jako podstawa do indywidualnego korzystania przez państwa z ich zasobów przy jednoczesnej możliwości nałożenia odpowiedzialności na obce państwo powodujące niedogodność innym państwom; c) zasady wolności mórz i przestrzeni kosmicznej zawierające elementy zakładające rozsądne użytkowanie, czyli zbliżone do standardów służących ochronie środowiska<sup>5</sup>.

Teclaff ze swej strony wymienia jeszcze parę zasad, które jego zdaniem przypuszczalnie weszły już do zwyczajowego prawa międzynarodowego. Zalicza do nich np. obowiązek ostrzegania o zbliżającej się katastrofie żywiołowej. Przypuszczenie swoje

<sup>3</sup> Termin użyty w tytule pracy Chenga. B. Cheng, *United Nations Resolutions on Outer Space, „Instant” International Customary Law?*, „Indian Journal of International Law”, t. 23 (1965), s. 23—48.

<sup>4</sup> Zob. np. s. 137.

<sup>5</sup> Brownlie, *op. cit.*, s. 1.

w tym wypadku opiera na licznych umowach dwustronnych, m. in. zawartych przez PRL ze Związkiem Radzieckim i NRD<sup>6</sup>. Argument ten, nawiasem mówiąc — nie jest mocny, gdyż zawieranie umów jest raczej dowodem nieistnienia takiego zwyczajowego obowiązku. Można co najwyżej mówić już o zwyczaju zawierania takich umów.

Jak widać katalog norm, które można przypuszczać, że stanowią zwyczajowe normy międzynarodowego prawa środowiska, jest bardzo skromny. Co więcej, przy bliższym badaniu może się okazać, że przynajmniej niektóre z nich nie zasługują jeszcze na miano norm, bądź nie są to normy zwyczajowe, lecz jakieś normy wypadkowe, pośrednie<sup>7</sup>. Potwierdza to przypuszczenie, że główna funkcja tego mechnizmu prawotwórczego, jakim jest zwyczaj międzynarodowy, polegać będzie w dziedzinie ochrony środowiska raczej na przystosowywaniu norm umownych do częstych i stosunkowo szybkich zmian warunków i wymogów bądź na uzupełnianiu przepisów lub ich projektów, które z różnych powodów nie osiągnęły jeszcze mocy wiążącej w pożądanym zakresie, nie zaś na inicjowaniu norm zupełnie nowych. Takie przystosowanie następuje najczęściej drogą wzajemnie tolerowanych odchyień od pierwotnej treści uzgodnionych przepisów. Natomiast uzupełnienie lub rozszerzenie mocy obowiązującej przejawia się w faktycznym wykonywaniu jeszcze formalnie nie wiążących przepisów bądź przez wykonywanie wiążących przepisów przez państwa trzecie.

Wobec stosunkowo krótkiej i ubogiej praktyki w zakresie międzynarodowej ochrony środowiska, zwłaszcza zaś niedostatecznej jeszcze na ten temat informacji, nie jest łatwo przytoczyć konkretne przykłady. Gdy idzie o zwyczajową rewizję przepisów umownych można by wskazać na bardzo charakterystyczny, choć stosunkowo blahy przykład z praktyki wykonywania porozumień amerykańsko-kanadyjskich z 1972 r. w sprawie jakości wód granicznych. Otóż przewidziane terminy składania rocznych sprawozdań z ich wykonania nie są — za wzajemną

---

<sup>6</sup> L. A. Teclaff, *The Impact of Environmental Concern on the Development of International Law*, [w:] IEL, s. 239.

<sup>7</sup> Zob. niżej, pkt 6.

milczącą zgodą — dotrzymane przez strony<sup>8</sup>. Nie ma wątpliwości, że prawnomiędzynarodową konsekwencją takiej tolerowanej praktyki będzie, iż żadna ze stron w przyszłości nie będzie mogła bez nowego porozumienia skutecznie domagać się przestrzegania odnośnych terminów.

Podobnie, może nawet w jeszcze większym stopniu, znajdzie zastosowanie prawotwórczy mechanizm zwyczajowy przy potwierdzaniu, wzmacnianiu lub rozszerzaniu mocy wiążącej drogą tolerowanej praktyki niepełnych norm w zakresie międzynarodowej ochrony środowiska. W miarę dokonującej się kodyfikacji podstawowych zasad powszechnego prawa zwyczajowego, mających zastosowanie w dziedzinie ochrony środowiska, podobnie zresztą jak w innych działach prawa międzynarodowego, samodzielne zwyczajowe prawo straci na znaczeniu. Natomiast pomocnicza rola uznanej praktyki w rozwoju międzynarodowego prawa środowiska spełniać będzie coraz większą rolę m. in. jako czynnik zmieniający „miękkie prawo” na „twarde prawo”.

### 3. „OGÓLNE ZASADY PRAWA UZNANE PRZEZ NARODY CYWILIZOWANE” (ART. 38, 1c STATUTU MTS)

Zastanawiając się nad możliwymi rodzajami norm międzynarodowego prawa środowiska, a zwłaszcza mechanizmami ich tworzenia, wspomnieć wypada o zasadach wyliczonych na trzecim miejscu wśród podstaw wyrokowania Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości.

Jak już to widoczne było na przykładzie deklaracji zasad konferencji sztokholmskiej, termin „zasada” używany jest w stosunkach międzynarodowych w różnych znaczeniach. W szczególności stosuje się go w odniesieniu zarówno do mocno ugruntowanych powszechnych norm prawa międzynarodowego wyrażających się jedynie wyższym stopniem uogólnienia, jak i do postulatów, a nawet zwykłych faktów, które nie mają jeszcze żadnego lub prawie żadnego oparcia w tym prawie.

Zasady wymienione w art. 38 pkt. 1c Statutu należą niewątpliwie do zasad stosunkowo określonych przynajmniej w zamie-

---

<sup>8</sup> Ustna informacja uzyskana w EPA.

rzeniach samych twórców Statutu jeszcze w 1920 r. jak i w bogatym piśmiennictwie na ich temat. Rozbieżności i wątpliwości są tym niemniej ogromne. Wystarczy przypomnieć, że punkt ten wstawiono do projektu Statutu głównie dla uniknięcia *non liquet*, przy silnej opozycji ze strony zwłaszcza przedstawicieli wielkich mocarstw, którzy nie godzili się na stosowanie zasad nie należących do pozytywnego prawa międzynarodowego. Z wyjaśnienia projektodawcy, jak i interpretacji wynika niezbicie, że w każdym razie w grę tu wchodzi pewne podstawowe normy, powszechnie uznane w ustawodawstwie wewnętrznym państw. Co więcej, są to zasady, za którymi przemawia dostateczne domniemanie, że zostały one już uznane za normy powszechnego prawa międzynarodowego. Świadczy o tym także nowy wstęp do art. 38. „Trybunał, którego funkcją jest orzekać zgodnie z prawem międzynarodowym”, jak i niewątpliwy fakt, że powszechne występowanie pewnej zasady w prawie wewnętrznym samo przez się nie tworzy z niej normy prawa międzynarodowego bez dodatkowych dowodów na to, że państwa uznały ją za taką normę<sup>9</sup>.

Zważywszy, że w orzecznictwie obu Trybunałów, starego z 1920 r. i obecnego, nie powoływano się dotychczas *expressis verbis* na ten punkt, z wyjątkiem paru opinii odrębnych, i że zatem szersze zastosowanie tego rodzaju zasad przy nadal szczupłej roli Trybunału jest mało prawdopodobne, dopatrywanie się w nich poważniejszego samodzielnego źródła norm międzynarodowego prawa środowiska nie wydaje się uzasadnione. Nawet możliwość zastosowania do tego prawa istniejących już materialnoprawnych zasad, które mogłyby być zaliczone do zasad wymienionych w art. 38 pkt. 1c jest niewielka, jak to bowiem wynika np. z podstawowej pracy Chenga, takich zasad materialnego prawa jest bardzo niewiele<sup>10</sup>, a spośród nich już większość została wprowadzona do prawa międzynarodowego, a więc stały się bądź normami zwyczajowymi, traktatowymi, bądź wreszcie uzyskały dodatkowe potwierdzenie np. w uchwałach ONZ.

<sup>9</sup> Zob. Wolfke, *op. cit.*, s. 109—113.

<sup>10</sup> B. Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, London 1953, *passim*. Zob. także interesujące uwagi na temat ogólnych zasad prawa w pracy C. Parry, *The Sources and Evidences of International Law*, Manchester-New York 1965, s. 83—91.

Można by tu zgodzić się z Symonidesem, że np. obowiązek ochrony środowiska jest właśnie taką zasadą ogólną prawa<sup>11</sup>, z tym jednak zastrzeżeniem, że może ona być wyprowadzona nie tylko z powszechnego jej uznania w ustawodawstwach wewnętrznych, o ile rzeczywiście jest to uznanie już powszechne, ale także np. z istniejących już norm konwencyjnych. Podobnie powszechnie przytaczana zasada *sic utere tuo ut alienum non laedus* pochodząca jeszcze z prawa rzymskiego dzięki różnym precedensom nabyła pełne obywatelstwo w prawie międzynarodowym m. in. dzięki wyrokowi w sprawie *Trail Smelter* czy *Jeziora Lanoux*<sup>12</sup>.

O ile wyraźne stosowanie art. 38, pkt. 1c do międzynarodowego prawa środowiska można uznać za sprawę raczej marginesową, to ogólny wpływ ustawodawstwa i w ogóle praktyki wewnętrznej państw na tworzenie międzynarodowego prawa środowiska jest niewątpliwy, a nawet doniosły<sup>13</sup>.

#### 4. POMOCNICZE ŚRODKI USTALANIA NORM MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA ŚRODOWISKA

Tradycyjne prawo międzynarodowe przewiduje obok podstawowych mechanizmów tworzenia tego prawa, a więc przede wszystkim umów i zwyczaju, także tzw. „pomocnicze środki ustalania norm”, wśród których art. 38 pkt 1d Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości wymienia „orzeczenia sądowe i poglądy posiadających najwyższe kwalifikacje pisarzy różnych narodów w zakresie prawa międzynarodowego”.

Gdy idzie o orzeczenia sądowe, to należy przede wszystkim zdać sobie sprawę z dwóch faktów, które determinują ich znaczenie: a) istnienia dotychczas zaledwie kilku orzeczeń o znaczeniu międzynarodowym odnoszących się do ochrony środowiska; b) niesłuchanie skąpych do niedawna środków do ustalania norm w tej dziedzinie w ogólności. Okoliczności te powodują, a w każdym razie powodowały dotychczas, iż ogromną rolę przywiązywano do

<sup>11</sup> J. Symonides, *Ochrona środowiska ze stanowiska prawa międzynarodowego*, [w:] POS, s. 186.

<sup>12</sup> Zob. niżej, pkt 4 niniejszego rozdziału.

<sup>13</sup> Zob. niżej, s. 106.



każdego orzeczenia, które by choć częściowo mogło stanowić wskazówkę do rozstrzygnięcia pewnego konkretnego zagadnienia. Prawda, że to samo zjawisko i z tych samych powodów pod wpływem praktyki angloamerykańskiej daje się zauważyć w całym prawie międzynarodowym. Dotychczas zasady ustalone w wyrokach np. obu sądów haskich cieszą się autorytetem niemal pozytywnych niekwestionowanych norm<sup>14</sup>. Podobny autorytet, z braku lepszego, w dziedzinie ochrony środowiska przypisuje się takim powszechnie przytaczanym precedensom, jak wyrok w sprawie *Trail Smelter*<sup>15</sup>.

Na potwierdzenie zasady „ograniczonej suwerenności”, która zakazuje szkodliwej działalności na własnym terytorium wobec innych państw, szeroko przytaczany jest także wyrok arbitrażowy w sprawie *jeziora Lanoux* między Hiszpanią i Francją, dotyczący zmiany biegu rzeki Carol w celach energetycznych<sup>16</sup>, oraz wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, nie związany zupełnie z problematyką ochrony środowiska, w sprawie *Cieśniny Korfu*<sup>17</sup>. W szczególności w tym ostatnim wyroku sformułowano i potwierdzono bardzo ważną dla międzynarodowej ochrony środowiska zasadę, że każde państwo powinno zakazać używania jego terytorium dla czynności sprzecznych z uprawnieniami innych państw<sup>18</sup>.

Przy rozstrzyganiu międzynarodowych sporów dotyczących środowiska, jak np. wspomniana sprawa *Trail Smelter*, posługi-

<sup>14</sup> Por. Wolfke, *op. cit.*, s. 142.

<sup>15</sup> Wyrok arbitrażowy między Kanadą a Stanami Zjednoczonymi z 16 kwietnia 1938 r. w sprawie odszkodowania za szkody wyrządzone przez zanieczyszczanie powietrza spowodowane na terytorium Stanów Zjednoczonych przez hutę w Brytyjskiej Kolumbii, zob. J. Barros, D. M. Johnston, *The International Law of Pollution*, New York—London, 1974, s. 74—76 i 174—195. Wbrew przeważającej opinii Ballenegger uważa, że wyrok ten nie jest bynajmniej istotny ani nawet niepodważalny w zakresie odpowiedzialności obiektywnej w odniesieniu do zanieczyszczeń, J. Ballenegger, *La pollution en droit international (La responsabilité pour les dommages causés par la pollution transfrontière)*, Genève, 1975, s. 204.

<sup>16</sup> Zob. A. E. Utton, *International Water Quality Law*, [w:] IEL, s. 159.

<sup>17</sup> *Ibid.*, s. 160. Zob. także Barros, Johnston, *op. cit.*, s. 76.

<sup>18</sup> Barros, Johnston, *op. cit.*, s. 76.

wano się także orzecznictwem wewnętrznym, w szczególności orzeczeniami międzystanowymi wydanymi przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych. Uzasadniono to nawet w orzeczeniu stwierdzając: „Istnieją [...] w odniesieniu zarówno do zanieczyszczenia powietrza i wody pewne orzeczenia Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych, które mogą w sposób prawnie uzasadniony być przyjęte jako wskazówka w tej dziedzinie prawa międzynarodowego, jest bowiem rozsądne (*reasonable*) posługiwanie się drogą analogii w sprawach międzynarodowych precedensami ustanowionymi przez ten sąd przy zajmowaniu się sporami między stanami Unii lub innymi sporami dotyczącymi *quasi*-suwerennych uprawnień takich stanów, tam gdzie nie przeważają sprzeczne normy w prawie międzynarodowym i gdzie nie można podać uzasadnienia dla odrzucenia takich precedensów ograniczeń suwerenności zawartych w Konstytucji Stanów Zjednoczonych”<sup>19</sup>.

Na potwierdzenie uznania zasady *sic utere* Utton podaje także wyroki innych państw, Indii, RFN i Szwajcarii<sup>20</sup>. Praktyka odwoływania się przy rozstrzyganiu sporów międzynarodowych do orzeczeń sądów wewnętrznych jako środka pomocniczego jest zresztą notoryczna i wyraźnie dozwolona przez brak ograniczenia w tej mierze w tekście art. 38 pkt 1d Statutu MTS. Otwierają się w tej mierze też nowe możliwości w związku z nałożeniem w konwencjach na strony obowiązku ścigania i karania według prawa wewnętrznego stron łamiących postanowienia tych konwencji<sup>21</sup>.

Gdy idzie o ocenę znaczenia procedensów sądowych dla rozwoju międzynarodowego prawa środowiska, to (sądząc choćby z paru istniejących przykładów) nie ma powodu przypuszczać, że praktyka w tej mierze będzie odbiegać od praktyki w innych działach prawa międzynarodowego. Znaczenie tych precedensów będzie więc zależało od postępów w rozwoju i kodyfikacji prawa ochrony środowiska drogą traktatową i od rozwoju orzecznictwa zarówno międzynarodowego, jak i wewnętrznego. Podobnie jak w innych działach prawa międzynarodowego, autorytet orzeczeń

<sup>19</sup> *Reports of International Arbitral Awards 1964 (1949)*, [w:] Utton, *op. cit.*, s. 160 (tłumaczenie K. W.).

<sup>20</sup> Utton, *op. cit.*, s. 161—163.

<sup>21</sup> Zob. niżej, rozdział IV, przyp. 5.

sądowych będzie więc nadal niewspółmiernie wysoki w stosunku do roli, jaką formalnie spełniają, tj. jedynie pomocniczego środka ustalania prawa. Trudno natomiast przewidzieć ilościowy udział orzecznictwa w dziedzinie prawa środowiska. Trwająca powściągliwość państw w wyrażaniu zgody na rozstrzyganie sporów przez sądy międzynarodowe powoduje, że nadal brak podstaw do przypuszczenia, aby międzynarodowe prawo środowiska rozwinęło się bujnie drogą orzecznictwa międzynarodowego.

W związku z tym, że niektóre konwencje międzynarodowe dotyczące środowiska upowazniają sądy wewnętrzne do załatwiania sporów wynikłych ze stosowania tych konwencji, można natomiast spodziewać się rozwoju międzynarodowego prawa środowiska pod wpływem orzecznictwa wewnętrznego<sup>22</sup>.

Zależy to oczywiście także od konkretnego działu tego prawa. Spory będą dotyczyły głównie odszkodowania za szkody wyrządzone w środowisku. Tu znaczenie precedensów sądowych może ogromnie przyczynić się do wykształcenia się pewnych zasad. Trudniej natomiast przypuścić, aby sądy mogły uczestniczyć w określaniu np. standardów czy innych warunków technicznych.

Inaczej sprawa przedstawia się, gdy idzie o rolę uczonych prawników. Wprawdzie głównym motorem idei ochrony środowiska byli i siłą rzeczy są nadal uczeni przyrodnicy<sup>23</sup>, to jednak akcja na rzecz prawnomiędzynarodowego uregulowania tej ochrony jest udziałem przede wszystkim prawników internacjonalistów różnych narodów. Aby nie ograniczać się do ogólnikowego stwierdzenia, wystarczy wskazać np. na tzw. Reguły Helsińskie, uchwalone w 1966 r. przez Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego jako wkład do międzynarodowego prawa ochrony jakości wody będący ukoronowaniem dziesięcioletnich prac<sup>24</sup>. Jak Utton to określa, „Reguły Helsińskie są najbardziej precyzyjnym

<sup>22</sup> Na przykład konwencja dotycząca cywilnej odpowiedzialności za szkody spowodowane przez zanieczyszczenia ropą z 1969 r., zob. rozdział I, przyp. 79.

<sup>23</sup> Zob. niżej, pkt 5 niniejszego rozdziału.

<sup>24</sup> *The Helsinki Rules, The International Law Association, Report of the Fifty-Second Conference held at Helsinki August 14 th to August 20 th, 1966, London 1966, s. 477—533.*

(*definitive*) wyrazem międzynarodowego prawa rzek”. Przyjmują one ograniczoną suwerenność terytorialną i opierają się na zasadzie sprawiedliwego wykorzystywania (*equitable utilization*)<sup>25</sup>.

Zasady te były poprzedzone przez wcześniejsze sformułowania, jak np. Madrycką Deklarację Instytutu Prawa Międzynarodowego, która zakazywała „wszelkich zmian szkodliwych dla wody” i „wylewania do niej szkodliwych materii”<sup>26</sup>. Nowszą zaś rezolucja tego Instytutu z 1961 r. głosiła zasadę ograniczonej suwerenności stwierdzając m. in., że „Każde państwo ma prawo korzystania z wód, które przepływają przez jego terytorium lub z nim graniczą, z zastrzeżeniem ograniczeń przewidzianych w prawie międzynarodowym. Prawo to jest ograniczone prawem użytkowania innych państw zainteresowanych na tym samym strumieniu wodnym lub basenie hydrograficznym”<sup>27</sup>.

Przykłady spektakularnych wyników, gdy idzie o udziały stowarzyszeń naukowych, nie są jak widać jeszcze liczne i dotyczą tylko wybranych zagadnień ochrony środowiska. Ściśle ochroną tą specjaliści prawa międzynarodowego zajęli się stosunkowo późno, trudno więc jeszcze wskazać na specyficzną i konkretną ich rolę w tworzeniu tego prawa. Nie ma jednak podstawy by przypuszczać, że będzie ona mniejsza niż w rozwoju innych działów prawa międzynarodowego, czyli znaczna.

Z badań dotychczasowej praktyki rozwoju i kodyfikacji prawa międzynarodowego wynika, że rola nauki prawa międzynarodowego jest wieloraka, choć często bezimienna i zakulisowa, bowiem ani sądy, ani organizacje międzynarodowe w swoich dokumentach na ogół nie powołują się na autorytety naukowe. Dopiero z dyskusji w Komisji Prawa Międzynarodowego i konferencji kodyfikacyjnych dowiadujemy się, że pewne projekty oparte były na sformułowaniach opracowanych przez prywatne stowarzyszenia prawa międzynarodowego lub wybitnych specjalistów w danej dziedzinie tego prawa. Nie wolno też zapomnieć o tym, że spec-

<sup>25</sup> Utton, *op. cit.*, s. 163—165.

<sup>26</sup> *Annuaire de l'Institut de Droit International*, t. 24 (1911), s. 365—367; Utton, *op. cit.*, s. 165.

<sup>27</sup> Zob. Utton, *op. cit.*, s. 165. (tłumaczenie K. W.). Już wcześniej w 1957 r. tę zasadę potwierdziło Międzypaństwowe Stowarzyszenie Adwokatów, *ibid.*

jaliści ci najczęściej osobiście uczestniczą w formułowaniu przepisów lub w pracach kodyfikacyjnych jako eksperci, sprawozdawcy, lub członkowie delegacji państw. Z tych względów rola opinii prawników internacjonalistów w tworzeniu m. in. także międzynarodowego prawa środowiska jest nie tylko oczywista, lecz z pewnością będzie się zwiększała coraz bardziej wraz z intensyfikacją prac nad rozwojem tego prawa.

Zwrócić wreszcie należy uwagę na pełne włączenie się organizacji pozarządowych do akcji podjętej przez Narody Zjednoczone, wśród nich także działających na rzecz rozwoju prawa międzynarodowego<sup>28</sup>.

## 5. WAŻNIEJSZE CZYNNIKI POZAPRAWNE

Rozpatrując istniejące mechanizmy tworzenia międzynarodowego prawa ochrony środowiska, nie można pominąć pewnych specyficznych warunków i czynników, które w sposób zasadniczy wpływają na możliwości tworzenia tego prawa i na wybór mechanizmu.

Wśród tych czynników na pierwszym miejscu wymienić należy nauki przyrodnicze w najszerszym znaczeniu, tzn. obejmującym uczonych, ich organizacje, badania oraz oczywiście wyniki tych badań. Z pewnością w żadnym dziale prawa międzynarodowego nauki przyrodnicze nie zajmują tak kluczowej pozycji. Dzięki nim bowiem dowiedziela się ludzkość o zagrożeniu środowiska i konieczności jego ochrony także w skali międzynarodowej. Nauki przyrodnicze stwierdzają istniejący stan zagrożenia, wskazują na środki zaradcze, jakie należy przeprowadzić, i sprawdzają ich skuteczność. Jak zauważył Caldwell, „z kilkoma znamiennymi wyjątkami, akcja na rzecz ratowania biosfery ziemskiej od zagłady została zainicjowana przez osoby intelektualnie zorientowane ku naukom fizycznym i biologicznym [...] Przedstawiciele nauk

---

<sup>28</sup> Zob. np. *Relationship with Non-Governmental Organizations. Note by the Executive Director (UNEP GC/53)* z 11 kwietnia 1975 r. oraz *The International Law Association, Report of the Fifty-Fifth Conference*, New York 1972, London 1974, s. 489—492.

społecznych byli bardziej sceptyczni na temat istnienia kryzysu i jego znaczenia dla zagadnień społecznych”<sup>29</sup>.

Kluczowa rola nauk przyrodniczych i techniki znalazła już swój wyraz w zasadach konferencji sztokholmskiej. Na przykład zasada 18 brzmi: „Nauka (*science*) i technologia w zakresie ich wkładu do gospodarczego i społecznego rozwoju powinny być zastosowane do stwierdzenia, uniknięcia i kontroli zagrożenia środowiska, do rozwiązania problemów związanych ze środowiskiem oraz dla wspólnego dobra ludzkości”.

Zasada 20 zaś głosi m. in., że „Badania i rozwój naukowy w kontekście problemów środowiska, zarówno krajowe, jak i wielonarodowe, powinny być popierane we wszystkich krajach, zwłaszcza w krajach rozwijających się”<sup>30</sup>. W swoim komentarzu do wstępu do deklaracji zasad Sohn wskazuje, że projektodawcy deklaracji wysunęli na czoło pogląd, iż bez nauki i technologii człowiek nie byłby zdolny opanować środowiska<sup>31</sup>.

Wilson podkreśla, że zcentralizowane Narody Zjednoczone potrzebują głównego partnera w pozarządowym świecie nauki i technologii. Społeczność ta jest głównym ośrodkiem wiedzy o środowisku oraz jego współzależności ze społecznością ludzką<sup>32</sup>. Natomiast Dickstein uważa, że „międzynarodowe organizacje naukowe stanowią najlepiej kwalifikowane instytucje do opracowania technologicznych ustaleń odnoszących się do globalnego środowiska”<sup>33</sup>. Chayes nawet zaproponował utworzenie światowego instytutu naukowego, badawczego i doradczego w sprawach środowiska<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> L. K. Caldwell, *In Defence of Earth: International Protection of the Biosphere*, London 1972, s. 233 (tłumaczenie K. W.).

<sup>30</sup> WD, s. 586—587. Angielski termin *science* odnosi się głównie do nauk przyrodniczych.

<sup>31</sup> Sohn, *op. cit.*, 439.

<sup>32</sup> T. W. Wilson, *Creating Mechanisms of International Environmental Action: Requirement and Response*, „Stanford Journal of International Studies”, t. VIII (1973), s. 116 i 117.

<sup>33</sup> H. L. Dickstein, *International Environmental Hazards and International Law*, [w:] IEL, s. 257.

<sup>34</sup> A. Chayes, *International Institutions for the Environment*, [w:] J. L. Hargrove (ed.), *Law, Institutions and the Global Environment*, Leiden 1972, s. 12.

Ramy organizacyjne dla skoordynowanej działalności naukowej w celu ochrony środowiska zostały stworzone w dużej mierze przez Program Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska (UNEP). Powstają też coraz to nowe formy współpracy naukowo-technicznej. Wymienić tu należy choćby współdziałanie w tej dziedzinie dwóch supermocarstw<sup>35</sup>. Na istniejący jednak nadal brak w tej mierze, m. in. skutecznego powiązania między uczonymi i technikami z jednej strony i podejmującymi decyzje politykami z drugiej, wskazał Maurice Strong. W organizacji i reorientacji nauki i techniki widzi on jeden z głównych wymogów zachowania warunków przyzwoitego życia dla wszystkich ludzi<sup>36</sup>.

Z punktu widzenia rozwoju międzynarodowego prawa środowiska szczególnie istotny jest udział specjalistów przyrodników we wszystkich etapach powstawania tego prawa (w stopniu odpowiadającym znaczeniu ich badań). Sądząc z dotychczasowego ich udziału w konferencjach i w organizacjach można stwierdzić, że postulat ten spotyka się ze zrozumieniem<sup>37</sup>. Troską może napaść natomiast niedostateczne — mimo postępów w tym kierunku — zmobilizowanie przedstawicieli nauk społecznych, zwłaszcza nauki prawa międzynarodowego, których pomoc jest niezbędna dla optymalnego w obecnym rozwoju stosunków międzynarodowych uregulowania międzynarodowej ochrony środowiska<sup>38</sup>.

Następnym czynnikiem, który wywiera istotny, w tym wy-

<sup>35</sup> Zob. Y. Izrael, B. Kuvshinnikov, USSR-USA: *Co-operation in Protection of the Environment*, „International Affairs”, 1975/2, s. 36, i L. Sedov, *International Co-operation in Space Exploration*, *ibid.*, 1973/11, s. 16 i 18.

<sup>36</sup> M. Strong, *The Case for Optimism*, „Saturday Review World”, December 14, 1974, s. 10.

<sup>37</sup> Na przykład w konwencji z 1972 r. dotyczącej mokradeł o międzynarodowym znaczeniu, zwłaszcza jako *habitat* ptactwa wodnego, postanawia się m. in., że przedstawiciele stron na konferencje zwoływane w związku z wykonywaniem konwencji „winni obejmować osoby, które są ekspertami od mokradeł lub ptactwa wodnego” (art. 7), *Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat*, ILM, t. 11 (1972), s. 969—976.

<sup>38</sup> Zob. głosy w dyskusji na kolokwium haskim na temat roli prawników, ADIC, s. 448—451, 454 i 463.

padku ujemny, wpływ na rozwój prawa środowiska to rzeczwi-  
 wista lub często tylko pozorna rozbieżność interesów w sprawach  
 środowiska między rozwiniętymi, uprzemysłowionymi krajami  
 a biedniejszymi, dopiero rozwijającymi się<sup>39</sup>. Rozbieżność ta od  
 samego początku akcji podjętej na rzecz ochrony środowiska  
 poważnie hamowała i komplikowała wszelkie inicjatywy w skali  
 międzynarodowej<sup>40</sup>. Konfrontacja stanowisk tych dwóch grup  
 państw zmusiła Narody Zjednoczone, zresztą słusznie, do ścisłego  
 powiązania akcji na rzecz ochrony środowiska z akcją na rzecz  
 rozwoju biednych krajów, które dopiero dorabiają się podstaw  
 egzystencji politycznej i gospodarczej<sup>41</sup>. Uświadomiono sobie  
 zawczasu, że połączenie tych akcji jest niezbędnym warunkiem  
 powodzenia w każdej z nich. Nikt już bowiem nie wątpi, że  
 ubóstwo, przeludnienie i ciemnota, są nie mniej groźne w skutkach  
 dla środowiska niż uprzemysłowienie i wysoki stopień konsumpcji  
 energii i towarów<sup>42</sup>. Świadomość tego faktu znalazła w szcze-  
 gółności swój wyraz w aktywnym udziale państw rozwijających

<sup>39</sup> Wilson przypomniał, że państwa rozwijające się zareagowały typowym dla nich sceptycyzmem i podejrzliwością na nagłe „środowiskowe przebudzenie się świata uprzemysłowionego”, a zarazem zagrożenie dla ich możliwie szybkiego rozwoju gospodarczego, Wilson, *op. cit.*, s. 121.

<sup>40</sup> Zob. *The Stockholm Conference: A Synopsis and Analysis*, „Stanford Journal of International Studies”, t. 8 (1973), s. 31—78, zwłaszcza 43. Joyner określa deklarację sztokholmską nawet jako „manifest polityczny krajów nierozwiniętych” zważywszy, że na 26 jej zasad 17 odnosi się bezpośrednio do krajów rozwijających się lub do rozwoju gospodarczego, Ch. C. Joyner, *Stockholm in Retrospect: Progress in the International Law of Environment*, „World Affairs”, t. 136 (1974), s. 349.

<sup>41</sup> Stało się to już w dużej mierze na wstępnej konferencji przygotowawczej w Founex. Jak podaje Campbell: „The Founex Report was perhaps the single most important document to come out of the entire preparatory process, for it provided a framework in which the most urgent issues of environment, as viewed from the standpoint of the developing countries, could be considered and incorporated into preparations for the Conference”, T. E. J. Campbell, *The Political Meaning of Stockholm: Third World Participation in Environment Conference Process*, „Stanford Journal of International Studies”, t. VIII, Spring 1973, s. 140.

<sup>42</sup> Wielu przedstawicieli podkreślało, że problemy środowiska krajów rozwijających się często nie są ubocznym skutkiem nadmiernego uprzemysłowienia, lecz właśnie bezpośrednim skutkiem niedorozwoju, zob. RGC I, s. 9.



się w konferencji sztokholmskiej<sup>43</sup> i włączeniu ich do zainicjowanej przez nią akcji.

Z punktu widzenia mechanizmu i perspektyw tworzenia międzynarodowego prawa ochrony środowiska istniejące różnice między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się, które niewątpliwie w wielu wypadkach utrudniają szybką i skuteczną akcję prawotwórczą. np. w dziedzinie określenia wspólnych standardów czy priorytetów, nasuwa postulat, aby w dziedzinach gdzie konieczny jest pośpiech i skuteczne działanie ograniczać ilość stron do minimum, tj. do tych państw, które są żywotnie zainteresowane w uregulowaniu danej kwestii i mogą do jej skutecznego uregulowania się przyczynić. W sprawach zaś, które wymagają akceptacji i współdziałania wszystkich państw, przewidywać należy trudności w przyjęciu definitywnego zobowiązania. W zależności więc od stopnia pilności wspólnej akcji i środków, jakie realizacja będzie wymagać, czy raczej stopnia powszechności, niezbędne jest bądź zadowolenie się zrazu niewielką liczbą ratyfikacji i pozostawienie umowy otwartej do przystąpienia przy jednoczesnym realizowaniu jej przez pewną grupę państw inicjatorów, bądź też dążenie za wszelką cenę do powszechnego przyjęcia przynajmniej pewnych zasad rezygnując z dokumentu w pełni od razu wiążącego i zadowolenie się np. rezolucją konferencji lub organizacji. Nie trzeba dodawać, że powodzenie nawet takiej formalnie niewiążącej deklaracji, jeżeli ma ona spotkać się z powszechną aprobatą, wymaga intensywnych zabiegów propagandowych, konsultacji i perswazji, a więc długotrwałych przygotowań<sup>44</sup>.

Różnice między stanowiskiem państw rozwiniętych i rozwijających się widoczne są zwłaszcza w dziedzinie ustanawiania standardów. Należy zresztą nadmienić, że możliwości osiągnięcia wspólnej płaszczyzny w tej dziedzinie, nawet wśród państw

---

<sup>43</sup> Por. Campbell, *op. cit.*, s. 138-153.

<sup>44</sup> Długotrwałe przygotowania i dyskusje nad przyszłym tekstem deklaracji sztokholmskiej są tego najlepszym dowodem. Jak podaje Engfeldt, Sekretarz Generalny konferencji sztokholmskiej, Maurice Strong, odwiedził 90 państw, aby zapewnić ich poparcie i udział, L. G. Engfeldt, *The United Nations and Human Environment, Some Experiences*, „International Organization”, t. 27/3 (Summer 1973), s. 400.

o zbliżonym stopniu rozwoju, np. Wspólnot Europejskich, nie przedstawiają się zbyt pomyślnie<sup>45</sup>. Znalazło to zresztą swój wyraz w deklaracji zasad konferencji sztokholmskiej, która zdecydowanie postuluje elastyczność standardów (zasada 23).

Z oczywistych względów trudności będą nieuniknione, zwłaszcza w drugim etapie realizacji, tj. wymuszeniu przestrzegania przyjętych przepisów. Tu uzyskanie efektywnego współdziałania napotyka w stosunkach międzynarodowych zawsze pewne przeszkody, szczególnie, gdy w grę wchodzi państwa o zasadniczo różnych interesach i sytuacji gospodarczej<sup>46</sup>.

Choć z istoty swej troska o ochronę środowiska jest sprawą dotyczącą wszystkich, a więc w zasadzie niekontrowersyjną<sup>47</sup>, na przykładzie choćby różnic między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się można się było przekonać, jak wiele trudności należy pokonać dla samego zebrania przy wspólnym stole konferencyjnym przedstawicieli państw w różnym stopniu zainteresowanych przedmiotem obrad. Z tych względów szczególnie istotnym czynnikiem w rozwoju międzynarodowego prawa środowiska jest sprzyjający klimat polityczny w stosunkach międzynarodowych, gdyż czyni ten rozwój znacznie łatwiejszy i skuteczniejszy, jeżeli nie w ogóle możliwy.

Klimat ten został stworzony przez rozwijającą się politykę odprężenia w świecie, zainicjowaną w stosunkach między Związkiem Radzieckim i USA w 1972 r.<sup>48</sup>, ostatnio potwier-

---

<sup>45</sup> Zob. H. L. Dickstein, *National Environmental Hazards and International Law*, „The International and Comparative Law Quarterly”, t. 23/2 (April 1974), s. 443—446.

<sup>46</sup> Zob. niżej, rozdział IV.

<sup>47</sup> Słusznie np. Łobanow uważa, że „współpraca międzynarodowa dla ochrony środowiska i racjonalnego używania naturalnych zasobów przez kraje należące do przeciwstawnych systemów społecznych jest doniosła, gdyż zanieczyszczenie środowiska ma globalne konsekwencje, które można wyeliminować jedynie drogą wspólnego wysiłku”, L. L o b a n o v, *International Co-operation and the Environment*, „International Affairs”, 1973, s. 51.

<sup>48</sup> W piśmiennictwie amerykańskim na korzyści polityki odprężenia wskazał już np. L. H e n k i n, *How Nations Behave, Law and Foreign Policy*, New York—Washington—London 1968, s. 111—113.

dzoną przez konferencję w Helsinkach z 1975 r., która zresztą dużo miejsca poświęciła także sprawie ochrony środowiska<sup>49</sup>. Dzięki pomyślnemu rozwojowi tej polityki osiągnięto rozwój praktyki traktatowej obejmującej państwa obu systemów społeczno-gospodarczych oraz uczestnictwo na zasadzie prawdziwej powszechności w inicjatywach i organach ONZ poświęconych ochronie środowiska<sup>50</sup>.

Wypada tu zauważyć, że istnieje swego rodzaju sprzężenie zwrotne między odprężeniem a ochroną środowiska. Odprężenie bowiem umożliwiło podjęcie wspólnych badań, które jeszcze bardziej ujawniają stopień zagrożenia i konieczność współdziałania wszystkich państw, bez względu na dzielące je różnice. Uświadomiły one mężom stanu, nawet sceptycznie ustosunkowanym do polityki odprężenia, konieczność jej kontynuowania i rozwijania<sup>51</sup>. Innymi słowy, przeprowadzane badania ujawniają współzależność i zagrożenie wspólnej niepodzielnej biosfery, co z kolei stwarza korzystniejszy klimat polityczny dla wspólnego regulowania ochrony środowiska. Nie znaczy to oczywiście, że postęp ten nastąpi automatycznie bez uporczywych wspólnych starań państw, jak i jednostek dobrej woli. Byłoby to naiwnym optymizmem w obecnym podzielonym świecie, w którym do powodzenia akcji międzynarodowej bynajmniej nie wystarczy obiektywna zbieżność interesów.

<sup>49</sup> Zob. *Akt końcowy konferencji bezpieczeństwa i współpracy w Europie*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1975/10 (nadbitka).

<sup>50</sup> Wprawdzie część państw socjalistycznych na znak protestu przeciwko niezaproszeniu NRD nie uczestniczyła w konferencji sztokholmskiej, brały jednak bardzo aktywny udział w jej przygotowaniu, a następnie włączyły się do realizacji jej uchwał. Zob. np. *The Polish People's Republic, The Protection of the Environment in Poland, Government Report for the United Nations World Conference on the Human Environment Stockholm 1972*, August 1971 (tekst powielony). Do Rady Zarządzającej UNEP na 58 członków wybrano 6 państw socjalistycznych w tym Polskę, RGC I, s. 1. Szerzej na temat stosunku państw socjalistycznych do uchwał konferencji sztokholmskiej, zob. K. Kocot, *Prawnomiędzynarodowe zasady sozologii*, Warszawa—Wrocław 1977, s. 30—33.

<sup>51</sup> Campbell nawet uważa, że konferencja sztokholmska powinna być więcej ceniona za jej katalizatorski wpływ (*catalytic effect*) na zbliżenie międzynarodowe niż za jej wkład w dziedzinie ochrony środowiska na świecie, Campbell, *op. cit.*, s. 152—153.

Innym jeszcze, równie być może ważnym czynnikiem dla mechanizmów tworzenia międzynarodowego prawa środowiska, jest szczególnie silne powiązanie między regulacją prawnomiędzynarodową i ustawodawstwem krajowym w tej dziedzinie. To prawda, że ta zależność istnieje także w innych działach prawa międzynarodowego, skoro jego wykonanie najczęściej zależy właśnie od wprowadzenia odpowiednich przepisów wewnętrznych. W dziedzinie ochrony środowiska ta zależność jest jednak bodaj najsilniejsza i — co jest ważniejsze — wzajemna. Tu prawotwórstwo międzynarodowe z konieczności jest pod silnym wpływem doświadczeń ustawodawczych, ustalonych standardów itp. wiodących państw. Fakt ten stwarza potrzebę maksymalnego przepływu informacji w obu kierunkach. W płaszczyźnie międzynarodowej wymaga to wprowadzenia mechanizmów, które zapewniają szybkie reagowanie przez odpowiedzialne organy wykonawcze państw na zmiany w wymogach i standardach, nie mówiąc już o skutecznej międzynarodowej kontroli. Wydaje się, że przyznanie odpowiednich kompetencji specjalnym organom ochrony środowiska może się przyczynić do realizacji tego postulatu. Gdy idzie o przeciwny kierunek — od ustawodawstwa wewnętrznego i praktyki do uregulowań międzynarodowych — najważniejszym będzie sprawne działanie Międzynarodowego Systemu Informacyjnego (IRS), który znajduje się właśnie w trakcie organizowania<sup>52</sup>. W miarę możliwości bowiem pełne dane ze wszystkich państw dotyczące ich ustawodawstwa i praktyki w dziedzinie ochrony środowiska powinny być udostępnione do studiów porównawczych i do praktycznego wykorzystania.

Wreszcie, zważywszy podjęcie już akcji na rzecz ochrony środowiska przez indywidualne państwa, setki organizacji międzynarodowych oraz instytucji prywatnych o najrozmaitszym profilu i zasięgu działalności (m. in. także w dziedzinie rozwoju międzynarodowego prawa środowiska), szczególnie ważnym czynnikiem, a zarazem postulatem stała się koordynacja dla uniknięcia z jednej strony zaniedbania regulacji pewnego działu tego prawa, z drugiej zaś strony zbytecznego dublowania wysiłków.

---

<sup>52</sup> Zob. *The International Referral System for Sources of Environmental Information (IRS)*, (UNEP/GC/31/Add. 3) z 24 lutego 1975 r.

Zadaniem tym obarczono już specjalny organ Programu Środowiska Narodów Zjednoczonych — Radę Koordynacyjną Środowiska z jej Radą Generalną (*Environment Co-ordination Board*)<sup>53</sup>.

#### 6. CELOWOŚĆ ODRÓŻNIENIA KOMPLEKSOWEGO MECHANIZMU PRAWOTWÓRCZEGO

Z dokonanego przeglądu istniejących mechanizmów tworzenia prawa międzynarodowego środowiska oraz niektórych dodatkowych czynników szczególnie wpływających na nie widoczna jest duża i stale rosnąca ich kompleksowość. Okazuje się, że wiele, jeżeli nie ogromna większość, przepisów prawnych w tej, jak zresztą także w wielu innych dziedzinach prawa międzynarodowego, jest wynikiem bardzo złożonego procesu, w którym swój udział mają zarówno elementy traktatowe, zwyczajowe, uchwały organizacji międzynarodowych, orzecznictwo, nauka itp. Nawet czysto konwencyjne normy, formalnie przyjęte drogą ratyfikacji, w miarę ich stosowania obrastają w praktykę (a więc element zwyczajowy), która przez jej tolerowanie w większym lub mniejszym stopniu modyfikuje pierwotną treść traktatu.

Na pierwszy rzut oka może to wydawać się oczywiste, zwłaszcza dla procesu powstawania zwyczajowego prawa międzynarodowego, zważywszy, że pojęcie praktyki jest bardzo szerokie. Natomiast elementu „przyjęcia za prawo” tylko domniemywa się na podstawie praktyki. Przy bliższym przyjrzeniu się wszystkim czynnikom, jakie w wielu wypadkach uczestniczą w powstawaniu normy prawa międzynarodowego, okazuje się, że sprowadzanie mechanizmów prawotwórczych w prawie międzynarodowym do traktatowego, zwyczajowego i uchwalanego jest niewystarczające.

Dla przykładu, w procesie awansowania „miękkiego prawa” do „twardego prawa” zasada zawarta w niewiążącym zaleceniu Zgromadzenia Ogólnego może stać się prawem przez wyraźne uznanie jej przez państwa. Nie stanie się ona jednak w ten sposób normą zwyczajową, gdyż brak tu elementu praktyki, czyli fak-

---

<sup>53</sup> Zob. *Report of the Governing Council of the Environment Co-ordination Board on its Third and Fourth Sessions (UNEP/GC/29)*, z 22 lutego 1975 r.

tycznego jej stosowania. Nawet przez potwierdzenie takiej zasady w praktyce nie powstanie typowa norma zwyczajowa, gdyż nastąpiło odwrócenie kolejności elementów zwyczaju, uznanie poprzedziło praktykę. Nie stanie się taka zasada także normą traktatową ani nie pozostanie tylko prawem uchwalanym, gdyż istotnym elementem, który nadał jej walor prawa, jest indywidualny akt uznania przez państwo. To samo można powiedzieć o normie traktatowej, której treść została zmieniona przez praktykę jej stosowania. Nie pozostanie normą traktatową, gdyż doszedł istotny nowy element praktyki. Nie stanie się też normą zwyczajową, ponieważ pozostał nieodzowny dla jej ważności element traktatowy.

Ta coraz większa złożoność procesu tworzenia się norm prawa międzynarodowego, jak to można przewidzieć choćby na podstawie dokonanego tu przeglądu praktyki, będzie szczególnie typowa dla rozwoju międzynarodowego prawa środowiska. Uzasadnia to potrzebę odróżnienia jeszcze jednego mechanizmu prawotwórczego (obok traktatowego), zwyczajowego i drogą uchwał wspólnych organów, który można by ogólnie określić po prostu jako mechanizm złożony, zaś powstałe dzięki niemu normy jako normy pośrednie.

Odróżnienie to nie jest jedynie sprawą terminologiczną o czyisto teoretycznym znaczeniu. Przyczynia się ono bowiem do lepszego zrozumienia, a więc i posługiwania się w praktyce mechanizmami prawotwórczymi, zwłaszcza w szybko rozwijającej się dziedzinie ochrony i kształtowania środowiska<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Por. Wolfke, *Custom...*, s. 104—109. Zob. także np. M. Lachs, *Some Reflections on Substance and Form in International Law*, [w:] *Transnational Law in a Changing Society, Essays in Honor of Philip C. Jessup*, New York—London 1972, s. 99—112.

## Rozdział IV

# ŚRODKI EGZEKOWANIA MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA ŚRODOWISKA

### 1. WPROWADZENIE

Z różnych problemów, jakie nasuwają się w związku z powstającym międzynarodowym prawem środowiska, niewątpliwie do najistotniejszych, a zarazem najtrudniejszych do rozwiązania, należy problem zapewnienia temu prawu skuteczności. Jest to zresztą problem kluczowy we wszelkim prawie, w prawie zaś międzynarodowym przede wszystkim, gdyż jest ono nadal ułomne, „pozbawione zębów”.

Spółeczność międzynarodowa funkcjonująca na zasadzie dobrowolnego współdziałania równych i suwerennych jej członków nie posiada nie tylko nadrzędnej nad państwami legislatywy, lecz także nadrzędnego organu, który by mógł w razie potrzeby wymusić przestrzeganie wspólnie uzgodnionych norm postępowania. Nie oznacza to jednak bynajmniej, aby termin „prawo” w stosunku do takich norm był niestosowny ani tym bardziej, aby to prawo nie funkcjonowało<sup>1</sup>. Przeciwnie, prawnicy internacjonalisci mogliby nawet licytować się ze swymi kolegami reprezentującymi różne działy prawa wewnętrznego na temat, który z tych systemów jest bardziej przestrzegany w praktyce. Dzieje się tak, ponieważ prawo jest wykonywane nie tylko dzięki istniejącemu formalnemu aparatowi egzekucyjnemu, lecz także, jeżeli nie głównie, z przyczyn pozaprawnych, takich jak moralność międzynarodowa, obawa przed retorsją, samopomocą, opinią światową czy po

---

<sup>1</sup> W nowszej literaturze wykazał to w sposób przekonujący np. Henkin, L. Henkin, *How Nations Behave, Law and Foreign Policy*, New York and London 1968.

prostu z poczucia własnego interesu zobowiązanych podmiotów. Brak w prawie międzynarodowym nadrzędnej egzekutywy nie oznacza także, że nie ma środków, które by w sposób mniej lub bardziej skuteczny zapewniały temu prawu jego przestrzeganie.

Należy podkreślić, że nie idzie tu jedynie o problem sankcji nawet w szerszym znaczeniu, tj. „negatywną reakcją społeczności międzynarodowej, z jaką spotykają się państwa naruszające prawo międzynarodowe”<sup>2</sup>. Przedmiotem niniejszych rozważań są wszelkie środki prawne, przede wszystkim prewencyjne, które wprost lub choćby pośrednio mogą skłonić, a nawet w razie potrzeby zmusić zobowiązane podmioty do przestrzegania międzynarodowego prawa środowiska. Należą do nich oczywiście także sankcje jako środek odstraszający potencjalnych gwałcicieli prawa.

Wśród środków, które mają zabezpieczyć skuteczność międzynarodowego prawa środowiska, można wyróżnić kilka ich rodzajów według różnych kryteriów podziału. Mogą to być środki wyraźnie przyjęte przez zainteresowane państwa lub zwyczajowe, stosowane indywidualnie lub zbiorowo, połączone z użyciem siły lub bez, mające charakter czysto prewencyjny, jak również takie, które stanowią właśnie jedynie sankcję za naruszenie prawa i tylko pośrednio są środkiem odstraszającym potencjalnego gwałciciela prawa międzynarodowego<sup>3</sup>.

W dziedzinie ochrony środowiska bardzo istotne jest też odróżnienie środków przewidzianych do stosowania w granicach jurysdykcji państw zobowiązanych do ich stosowania od środków obejmujących swym zasięgiem także obszary poza tą jurysdykcją. Z tym odróżnieniem wiąże się bardzo ważne odróżnienie, o któ-

<sup>2</sup> J. Symonides, *Sankcje w prawie międzynarodowym*, „Zeszyty Naukowe UMK”, Prawo V, s. 36. Por. także *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, s. 551—552.

<sup>3</sup> Wśród wcześniejszych wypowiedzi, jeszcze sprzed konferencji sztokholmskiej, na temat zapewnienia ochronie środowiska skuteczności wymieniać można: G. F. Kennan, *To Prevent a World Wasteland (A Proposal)*, „Foreign Affairs”, t. 48/3 (April 1972), s. 401—413; I. Brownlie, *The Human Environment: Problems of Standard-Setting and Enforcement*, „Natural Resources Journal”, t. 12 (April 1972), s. 187—194; K. Wolfke, *Skuteczne narzędzia prawne międzynarodowej ochrony środowiska człowieka*, KNOS, s. 229—237.



rym nie wolno zapominać, środków wprawdzie przewidzianych przez prawo międzynarodowe, ale należących do prawa wewnętrznego i mających zastosowanie wprost tylko do osób fizycznych i prawnych, od bardzo nielicznych jeszcze międzynarodowych środków, *sensu stricto* skierowanych przeciwko państwom łamiącym prawo międzynarodowe.

Dla przejrzystości najśluszniesze wydaje się skoncentrowanie się przede wszystkim na środkach wyraźnie przyjętych w umowach międzynarodowych, poczynając od najmniej drastycznych (co oczywiście nie oznacza najmniej skutecznych), a kończąc na środkach przymusu z użyciem sił zbrojnych włącznie.

## 2. KONTROLA MIĘDZYNARODOWA

Do środków rozpowszechnionych w prawie umownym należy szeroko pojęta kontrola wykonywania bądź przestrzegania przyjętych w umowach zobowiązań. Idzie tu o wszelkie formy stwierdzenia przez przewidziane w umowie organy indywidualne czy wspólne, jak umowa jest wykonywana względnie łamana przez strony<sup>4</sup>. Samo stwierdzenie takie ściśle biorąc nie jest oczywiście środkiem nacisku na strony celem zmuszenia ich do przestrzegania umowy, lecz raczej dopiero środkiem ustalenia ewentualnych uchybień stron, bez którego nie może być mowy o zastosowaniu środków egzekucji *sensu stricto*, np. pociągnięcia do odpowiedzialności za poczynione stronom szkody.

Nie ma jednak wątpliwości, że sam fakt systematycznej obserwacji, czy zobowiązanie stron jest wykonywane, stanowi formę presji na nie. Słusznie uważa Symonides kontrolę stałą, a więc najczęściej przewidywaną w międzynarodowej ochronie środowiska, za lepszy środek „do stworzenia atmosfery wzajemnego zaufania i współpracy niż najdoskonalszy nawet system sankcji i represji”<sup>5</sup>. Kontrola bowiem towarzyszy reakcja opinii publicz-

<sup>4</sup> Np. wg. Symonidesa kontrola obejmuje „działanie mające na celu stwierdzenie, czy postępowanie podmiotów prawa międzynarodowego zgodne jest z przyjętymi przez nie zobowiązaniami”, J. S y m o n i d e s, *Kontrola międzynarodowa*, Toruń 1964, s. 7.

<sup>5</sup> *Ibid.*, s. 24.

nej, która może niekiedy być nawet bardziej efektywna niż sankcja prawna<sup>6</sup>.

W zakończeniu swej pracy na temat kontroli Symonides dochodzi do wniosku, że „kontrola w mniejszym lub większym stopniu powoduje samo wykonanie zobowiązania, gdyż przy sprawnie działającej procedurze kontrolnej każde naruszenie staje się powszechnie znane”. Co więcej, kontrola zmniejsza znaczenie sankcji, gdyż sam fakt jej istnienia skłania państwa do przestrzegania zobowiązań<sup>7</sup>.

W stosunkach dwustronnych przykładem umowy międzynarodowej, której przedmiotem jest właśnie kontrola *sui generis*, może być porozumienie w sprawie wymiany informacji o działalności dotyczącej zmiany pogody między Kanadą a Stanami Zjednoczonymi z 26 marca 1975 r.<sup>8</sup> Nie ma tu jeszcze mowy o kontroli wykonania zobowiązania dotyczącego ochrony środowiska, a jedynie zobowiązania do wymiany informacji dotyczącej pewnych niebezpiecznych dla środowiska działań. Podstawowy artykuł II(a) tego porozumienia nakazuje stronom przekazywanie jak najszybciej informacji dotyczących działalności zmieniającej pogodę w miarę możliwości przed rozpoczęciem takiej działalności. Pożądany termin przekazania takiej informacji ma wynosić pięć dni roboczych od ich uzyskania.

Strony zobowiązują się ponadto do wzajemnego zawiadomiania się o zamierzonych akcjach zmiany pogody jak najwcześniej (art. IV). Na żądanie jednej ze stron obie strony zgadzają się na podjęcie w razie potrzeby konsultacji za pomocą szybkich środków łączności na temat konkretnej akcji zmiany pogody (art. V).

Mimo że nie ma w porozumieniu mowy o celu wymiany informacji i wzajemnych konsultacji, oczywiste jest, że celem tym jest skuteczne zapewnienie, aby na terytorium żadnej ze stron nie

---

<sup>6</sup> Zob. *ibid.*, s. 28, przypis 75. Symonides zalicza opinię do sankcji niezorganizowanych towarzyszących kontroli międzynarodowej o bardzo dużym znaczeniu i dotkliwą w skutkach gospodarczych i politycznych, Symonides, *Sankcje...*, s. 50 i 51.

<sup>7</sup> Symonides, *Kontrola...*, s. 163 i 165.

<sup>8</sup> *Canada-United States: Agreement on the Exchange of Information on Weather Modification Activities*, Washington, March 26, 1975, ILM, t. 14 (1975), s. 589—594.

zostały podjęte działania zagrażające środowisku drugiej strony, a więc mamy tu w rzeczy samej do czynienia z pewnym rodzajem środka prewencji przeciwko tego rodzaju szkodliwej działalności.

Typowym trybem kontroli wykonania zobowiązań w zakresie ochrony środowiska w stosunkach dwustronnych jest obarczenie nią różnego rodzaju komisji mieszanych, tworzonych głównie w tym celu przez umowy dwustronne.

Do najstarszych przykładów można zaliczyć tu funkcje komisji mieszanej utworzonej przez *Boundary Waters Treaty* z 1909 r. między Stanami Zjednoczonymi a Kanadą, zwłaszcza po rozszerzeniu ich w *Great Lakes Water Quality Act* z 1972 r., w których szczególnie nacisk położono na kontrolę czystości wód Wielkich Jezior<sup>9</sup>. W szczególności ta komisja ma sporządzać raporty dla stron (nie rzadziej niż co roku) dotyczące postępu w kierunku osiągnięcia celów wyznaczonych w zakresie jakości wody. Raporty te mają obejmować ustalenie efektywności programów i innych środków podjętych w ramach porozumienia. Komisja może też według własnego uznania publikować raporty i dane dostarczane przez strony oraz weryfikować je (art. VI, 2, 3, 4, 5).

W innych dwustronnych porozumieniach kompetencje kontrolne są określone ogólniej. Na przykład utworzona w konwencji szwajcarsko-francuskiej dotyczącej ochrony wód Jeziora Lemańskiego przed zanieczyszczeniem z 1962 r.<sup>10</sup> komisja międzynarodowa „organizuje i przeprowadza wszelkie badania niezbędne do określenia rodzaju, rozmiarów i przyczyn zanieczyszczeń oraz wykorzystuje wyniki swoich badań (art. 3 a). Komisja ta zaleca też rządowi środki celem usunięcia zanieczyszczenia i zapobieżenia mu w przyszłości (art. 3, 6).

Podobnie określono kompetencję w porozumieniu szwajcarsko-włoskim z 1972 r. (art. 3 b, c, d)<sup>11</sup>.

W porozumieniu między Stanami Zjednoczonymi a Związkiem Radzieckim z 1972 r. dotyczącym współpracy w dziedzinie ochrony środowiska nie ma zobowiązań odnośnie do zwalczania

<sup>9</sup> Zob. wyżej, przypis I/23.

<sup>10</sup> Zob. wyżej, przypis II/91.

<sup>11</sup> Zob. wyżej, przypis I/24.

konkretnych zanieczyszczeń, lecz jedynie prowadzenia wspólnych badań. Nad wykonaniem podjętych zobowiązań czuwa mieszany komitet amerykańsko-radziecki, który wydaje corocznie szczegółowe raporty z ogólną oceną wykonania porozumienia, które niewątpliwie stanowią także środek nacisku na obie strony w kierunku rozwijania zapowiadanej współpracy, a więc pośrednio też ochrony środowiska <sup>12</sup>.

W umowach dwustronnych zawartych przez PRL z sąsiadami odnośnie do gospodarki wodami granicznymi, które obejmują także ochronę tych wód przed zanieczyszczeniem, tylko bardzo ogólnie wymienia się przeprowadzanie wspólnych pomiarów i badań. Opracowanie szczegółów i wykonanie umów przekazuje się powoływany przez strony pełnomocnikom, którzy drogą wspólnych narad i porozumień wykonawczych ustalają m. in. tryb postępowania kontrolnego.

Na przykład w umowie polsko-czechosłowackiej z 1958 r. <sup>13</sup> w art. 8 strony zobowiązują się m. in. do informowania wzajemnie o wykonanych obserwacjach, wynikach pomiarów oraz badaniach hydrologicznych. Dla wykonania zadań wpływających z tej umowy każda ze stron mianuje swego pełnomocnika. Pełnomocnicy mogą też zawierać szczegółowe porozumienia dotyczące m. in. kontroli czystości wody <sup>14</sup>. Podobnie w umowie z NRD 1965 r. strony przewidują „wspólne pomiary kontrolne dotyczące zanieczyszczenia wód granicznych”, do wykonywania zaś umowy mianują pełnomocników <sup>15</sup>.

Umowa z 1973 r. z NRD w sprawie współpracy w dziedzinie kształtowania i ochrony środowiska, tak jak umowa radziecko-amerykańska, dotyczy jedynie współpracy w zakresie planowego rozwoju i ochrony środowiska, nie zaś bezpośredniego zwalczania zanieczyszczeń. Kontrolę realizacji jej postanowień strony powierzają także swoim pełnomocnikom (art. 6, 1) <sup>16</sup>.

Inaczej jest w podpisanej umowie polsko-czechosłowackiej z 1974 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczysz-

---

<sup>12</sup> Zob. wyżej, przypis I/11.

<sup>13</sup> Zob. wyżej, przypis I/27.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Zob. wyżej, przypis I/29.

<sup>16</sup> Zob. wyżej, przypis I/15.

czeniu<sup>17</sup>, gdzie w grę wchodzi wprost działanie w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza. Do realizacji tego celu strony mają m. in. „wzajemnie wymieniać między sobą wyniki pomiarów i, w uzgodnionych wypadkach, prowadzić wspólne pomiary w pasie kontrolnym według uzgodnionych zasad i metod” (art. 2 c).

W umowach regionalnych i subregionalnych dotyczących ochrony wód wewnętrznych przed zanieczyszczeniem kontrola jest, podobnie jak w umowach dwustronnych, powierzana komisjom złożonym z przedstawicieli stron. Na przykład w konwencji o ochronie Jeziora Bodeńskiego przed zanieczyszczeniem z 1960 r.<sup>18</sup> Stała Komisja Międzynarodowa dla Ochrony Wód Jeziora Bodeńskiego ma stosunkowo duże kompetencje kontrolne, m. in. „ustalanie stanu sanitarnego tego jeziora i przyczyn jego zanieczyszczenia”, „regularną kontrolę stanu sanitarnego wód Jeziora Bodeńskiego” oraz zalecanie państwom nadbrzeżnym środków zaradczych (art. 4 a, b, c).

Podobnie komisja międzynarodowa dla ochrony Renu przed zanieczyszczeniem z 1964 r.<sup>19</sup> także przeprowadza wszelkie badania celem ustalenia rodzaju, rozmiarów i pochodzenia zanieczyszczeń Renu oraz wykorzystuje wyniki tych badań. Komisja składa także sygnatariuszom coroczne sprawozdanie ze swej działalności z podaniem wyników badań i ich analizy (art. 11).

Gdy idzie o środowisko morskie, to specyfika tego środowiska i fakt, że w grę wchodzi duże obszary pozostające poza jurysdykcją indywidualnych państw, a zarazem użytkowane przez statki wielu bander, stwarza potrzebę szczególnej formy kontroli zanieczyszczeń i wykonania zobowiązań w ich zwalczaniu. Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że umowy dotyczące środowiska morskiego są stosunkowo świeższej daty, uwzględniają więc doświadczenia ostatnich kilku lat.

W zakresie umów regionalnych na pierwszym miejscu wymienić wypada porozumienie z 1969 r. dotyczące zanieczyszczenia olejami Morza Północnego<sup>20</sup>. Jest to umowa, której celem

---

<sup>17</sup> Zob. wyżej, przypis I/30.

<sup>18</sup> Zob. wyżej, przypis I/63.

<sup>19</sup> Zob. wyżej, przypis I/64.

<sup>20</sup> Zob. wyżej, przypis I/57.

nie jest zmniejszenie zanieczyszczeń wód *sensu stricto*, lecz współdziałanie w razie wypadku wylewu ropy dla zapobieżenia szkodom, jakie mogą ponieść państwa-strony. W związku z tym przewidziana kontrola polega na szybkim zawiadamianiu o wszelkich wylewach lub groźbach wylewu ropy, bez względu na ich sprawcę i przyczynę. Każda ze stron w wyznaczonej strefie dokonuje obserwacji i podejmuje niezbędną akcję, w miarę potrzeby wspólnie z innymi stronami. O podjętej akcji składa raport pozostałym stronom oraz Międzrządowej Morskiej Organizacji Konsultatywnej (art. 5 i 6).

Inną formą kontroli przewidzianej w tej konwencji, o której należy wspomnieć, jest obowiązek wzajemnego informowania się stron o ich wewnętrznej organizacji oraz kompetentnych organach odpowiedzialnych za działalność związaną ze zwalczaniem zanieczyszczeń wód morskich ropą (art. 4). Jest oczywiste i w tym wypadku, że nadzór w wyznaczonych strefach, sprawny system meldunkowy, jak i obowiązek sprawozdawczości wobec organizacji międzynarodowej sam przez się stanowi niebagatelny środek przyczyniający się z jednej strony do przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska obszaru Morza Północnego przez statki wszystkich państw, jak i z drugiej, do wykonania przez statki wszystkich państw, jak i z drugiej, do wykonania zobowiązań o współpracy w usuwaniu zanieczyszczeń.

Zgodnie z pierwszą konwencją, której celem było zapobieżenie zanieczyszczeniu morza przez zrzuty ze statków, zawartą w Oslo w 1972 r.<sup>21</sup>, każda ze stron prowadzi ewidencję ilości substancji i materiałów zrzuconych za zezwoleniem do morza i przekazuje te dane zgodnie z przyjętą procedurą komisji złożonej z przedstawicieli stron (art. 11). Strony ponadto umawiają się by ustanawiać wspólnie z odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi uzupełniające programy dla kontroli rozmieszczenia i skutków zanieczyszczeń (art. 12 i 13). Każda ze stron zobowiązuje się wydać instrukcje swoim statkom inspekcyjnym i samolotom, aby meldowały o wszelkich wypadkach na pełnym morzu, a więc bez względu na przynależność statku, rodzących podejrzenie o przekroczeniu lub zamierzonym przekroczeniu postanowień konwencji (art. 15). Zadaniem wspomnianej komisji było m. in. przeprowadzenie ogólnego nadzoru nad wykonaniem

<sup>21</sup> Zob. wyżej, przypis I/58.

konwencji i badanie skuteczności zastosowanych środków kontrolnych (art. 17 a, c).

W konwencji dla zapobieżenia zanieczyszczeniom morza ze źródeł lądowych z 1974 r.<sup>22</sup> strony zgadzają się stopniowo wprowadzić stały system kontrolny dla ustalenia stopnia zanieczyszczenia morza i skuteczności środków zastosowanych na mocy konwencji (art. 11). Główny ciężar kontroli spoczywa, podobnie jak w konwencji z Oslo, na komisji złożonej z przedstawicieli wszystkich stron. Wykonuje ona ogólny nadzór nad realizacją konwencji, bada warunki na morzach w obszarze objętym konwencją i skuteczność środków kontrolnych, przyjmuje i analizuje informacje oraz przekazuje je umawiającym się stronom (art. 16). Strony zaś mają obowiązek przekazywania komisji wyników badań oraz informacji dotyczących podjętych przez nie ustawodawczych i administracyjnych środków dotyczących zapobiegania i karania czynów sprzecznych z postanowieniami konwencji (art. 17).

W konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego zawartej w Helsinkach z 1974 r.<sup>23</sup> w załącznikach zawarte są ponadto szczegółowe przepisy wykonawcze przewidujące np. prawo każdej ze stron do kontroli księgi ładunku statku na jego pokładzie, gdy statek znajduje się w porcie danej strony, do dokonywania z niej wyciągów uwierzytelnionych przez kapitana, oraz obowiązek informowania komisji o dokonanych zrzutach do morza szkodliwych substancji w granicach uzyskanego zezwolenia (*Aneks III*). W przepisie 3 *Aneksu VI* mowa jest o obowiązku rozwijania i stosowania indywidualnie i wspólnie działalności nadzorczej w obszarze Morza Bałtyckiego, w celu zlokalizowania i zawiadomienia o ropie i innych szkodliwych substancjach wypuszczonych do morza. Bardzo istotny jest także przepis 5, który nakazuje stronom, aby kapitanowie statków i piloci samolotów stron niezwłocznie donosili o zauważonym rozlaniu ropy lub innych szkodliwych substancji na morzu. Przepis ten także można uznać za zapowiedź środków przedsięwziętych przeciwko każdemu łamiącemu konwencję, bez względu na miej-

---

<sup>22</sup> Zob. wyżej, przypis I/59.

<sup>23</sup> Zob. wyżej, przypis I/51.

sce i narodowość sprawcy. Wprawdzie idzie tu jeszcze jedynie o nadzór, czyli stwierdzanie naruszenia konwencji, jednak, jak już wspomniano, samo ustalenie naruszenia przepisów i zidentyfikowanie ewentualnego sprawcy stanowi poważny środek nacisku w kierunku ich przestrzegania.

W najnowszej konwencji podobnego rodzaju, konwencji dla ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem z 16 lutego 1976 r.<sup>24</sup> przepisy dotyczące kontroli są ogólniej sformułowane. Polega ona m. in. na obowiązku niezwłocznego zawiadomienia organizacji i najbardziej zainteresowanej strony o wszelkich nagłych wypadkach zanieczyszczenia (art. 9) i dążeniu do ustanowienia systemu kontrolnego dla obszaru tego morza (art. 10). Przegląd stanu wykonywania konwencji należy do odbywających się co dwa lata spotkań stron (art. 14). Mają one w związku z tym obowiązek przesyłania sprawozdań ze środków podjętych do wykonania konwencji oraz protokołów (art. 20). Ponadto strony podejmują się współpracować celem rozwijania procedur umożliwiających im kontrolę stosowania konwencji i protokołów (art. 21).

Szczególnie interesujące i daleko idące postanowienia nadzorcze zawarte są w Nordyckiej Konwencji dotyczącej ochrony środowiska z 19 lutego 1974 r.<sup>25</sup> Zgodnie z tą konwencją każde z państw wyznaczy specjalną władzę nadzorczą, która będzie obarczona zadaniem strzeżenia ogólnych interesów środowiska w odniesieniu do szkód wynikających ze szkodliwej dla środowiska działalności w innym umawiającym się państwie. Ta władza nadzorcza ma na zasadzie wzajemności prawo wszczęcia postępowania przed kompetentnym sądem lub władzą administracyjną na temat dopuszczalności działań szkodliwych dla środowiska (art. 4). Jeżeli sąd lub władza administracyjna stwierdzi, że działalność powoduje lub może spowodować znaczną szkodę w innym umawiającym się państwie, organ ten prześle dokumentację do nadzorczej władzy drugiego państwa i wezwie do wyrażenia swej opinii (art. 5). Władza nadzorcza zaś, jeżeli uzna to za niezbędne w interesie publicznym lub prywatnym, ogłosi komunikat otrzymany od badającej władzy w lokalnym dzienniku lub w inny odpowiedni sposób. Ponadto wszczyna takie do-

<sup>24</sup> Zob. wyżej, przypis I/52.

<sup>25</sup> Zob. wyżej, przypis I/53.



chodzenie dotyczące skutków w swoim państwie, jakie uzna za niezbędne (art. 7). Co więcej, w razie konieczności ustalenia spowodowanej szkody w innym państwie przez działalność szkodliwą dla środowiska, władza nadzorcza tego innego państwa może na żądanie władzy dochodzeniowej państwa, na którym działalność była przeprowadzona, dokonać inspekcji na miejscu (art. 10).

Konwencje wielostronne też zawierają postanowienia dotyczące kontroli ich wykonania względnie ogólnego nadzoru nad użytkownikami mórz, niezależnie od tego, czy są sygnatariuszami, czy nie.

Konwencja z 1954 r. dla zapobiegania zanieczyszczeniu morza olejami<sup>26</sup> przewiduje obowiązek każdej z umawiających się stron donoszenia celem przekazania rządowi zainteresowanej strony o wszystkich wypadkach, gdzie urządzenia portowe są nieodpowiednie do celów konwencji (art. VIII, 3). Konwencja wprowadza także obowiązek posiadania książki zapisów olejowych według ściśle określonego wzoru prowadzenia jej zgodnie ze szczegółową instrukcją (art. IX), przy czym kompetentne władze umawiających się stron mają prawo na pokładzie każdego statku objętego konwencją, gdy znajduje się w porcie tego państwa-strony, badać książkę olejową, dokonywać wypisów z niej oraz domagać się poświadczenia takich wypisów przez kapitana statku (art. IX). Po otrzymaniu takich danych, poinformowany rząd powinien zbadać sprawę i jeżeli uznaje podstawy do wszczęcia postępowania przeciwko właścicielowi statku za wystarczające, powinien przeprowadzić je bez zwłoki. Rząd ten powinien też niezwłocznie poinformować rząd, którego urzędnik doniósł o wykroczeniu, jak również organizację o podjętym postępowaniu (art. X).

Innego rodzaju wymogiem kontrolnym, w tym wypadku nad prawem wewnętrznym, jest obowiązek stron przesyłania do biura odpowiedniego organu ONZ, poza sprawozdaniami dotyczącymi stosowania postanowień konwencji (o ile nie mają charakteru poufnego), także wszelkich aktów ustawodawczych i przepisów będących w mocy, odnoszących się do wykonania tej konwencji (art. XII).

---

<sup>26</sup> Zob. wyżej, przypis I/72.

W konwencji z 1972 r., dotyczącej zrzutów odpadów na morzu<sup>27</sup>, dla kontroli dozwolonych zrzutów każda ze stron wyznacza odpowiednie władze do wydawania zezwoleń na zrzuty i do prowadzenia ewidencji takich zrzutów. Ponadto każda ze stron konwencji zawiadamia wyznaczoną organizację i w razie potrzeby inne strony o dokonanych zrzutach (art. VI). Strony zgadzają się także współdziałać ze sobą dla skutecznego stosowania konwencji, zwłaszcza na pełnym morzu, włącznie z trybem zgłaszania statków i samolotów, które zaobserwowano jako dokonujące zrzuty z pogwałceniem konwencji (art. VII, 3).

W najnowszej powszechnej konwencji londyńskiej z 1973 r. dla zapobieżenia zanieczyszczeniu ze statków<sup>28</sup> mamy postanowienia wykonawcze odnośnie do przekroczeń o znacznie bardziej zdecydowanym charakterze<sup>29</sup>.

Konwencja ta zawiera dwa obszernie artykuły (4 i 6) dotyczące wypadków naruszenia konwencji i jej egzekwowania. W odniesieniu do wykrywania takich naruszeń konwencja postanawia, że każdy statek objęty konwencją podlega inspekcji w każdym porcie lub innym miejscu wyładunku należącym do strony przez upoważnionych urzędników tej strony, celem stwierdzenia, czy dany statek zrzucił szkodliwą substancję z pogwałceniem postanowień regulaminu. Strona dostarcza administracji statku dowodów takiego naruszenia. Jeżeli administracja uzna je za wystarczające, wszczyna odpowiednie postępowanie. O postępowaniu takim powiadamia stronę, która zawiadomiła o naruszeniu, oraz organizację. Strona może także dokonać inspekcji statku objętego konwencją w swoim porcie na żądanie którejkolwiek strony wraz z dostatecznymi dowodami dokonania zrzutu szkodliwych substancji. Sprawozdanie z takiej inspekcji wysyła się żądającej stronie oraz administracji statku tak, aby można było podjąć odpowiednią akcję na mocy konwencji (art. 6). Każda ze stron ma też obowiązek wydania instrukcji swoim statkom inspekcyjnym i samolotom dotyczących informowania swoich władz o wszelkich tego rodzaju wypadkach oraz, jeżeli to jest właściwe, organizację i zainteresowaną stronę (art. 8). Konwencja wreszcie także nakłada na strony obowiązek przeka-

<sup>27</sup> Zob. wyżej, przypis I/80.

<sup>28</sup> Zob. wyżej, przypis I/76.

<sup>29</sup> Zob. także niżej, s. 134—135.

zywania organizacji m. in. tekstów swych ustaw, rozporządzeń i regulaminów na tematy objęte konwencją, wzorów zaświadczeń, list urzędów do odbierania substancji, wszelkich sprawozdań wskazujących na wyniki stosowania konwencji oraz rocznych sprawozdań statystycznych o karach nałożonych za pogwałcenie konwencji (art. 11).

W skromniejszym wymiarze są przewidziane postanowienia dotyczące kontroli w konwencjach wielostronnych nie dotyczących zanieczyszczeń mórz. Na przykład w konwencji UNESCO dla ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i przyrodniczego z 1972 r.<sup>30</sup> przewidziano jedynie obowiązek składania Konferencji Generalnej UNESCO sprawozdań na temat podjętych kroków ustawodawczych i administracyjnych oraz innych czynności dla stosowania konwencji (art. 29).

Nadzór nad wykonaniem konwencji z 1972 r. dotyczącej mokradeł o znaczeniu międzynarodowym, zwłaszcza jako *habitat* ptactwa wodnego<sup>31</sup>, spoczywa na samych stronach, które mają obowiązek konsultować się nawzajem na temat wykonania zobowiązań wynikających z konwencji. Przewidziane jest zwoływanie konferencji stron, której zadaniem ma być m. in. omawianie wykonania konwencji oraz informacji dotyczących zmian w ekologicznym charakterze mokradeł objętych listą (art. 6).

Z istoty swej czynnik kontroli ma natomiast podstawowe znaczenie w konwencji z 1973 r. dotyczącej międzynarodowego obrotu zagrożonymi gatunkami dzikiej fauny i flory<sup>32</sup>. Obowiązki związane z wykonaniem konwencji (w szczególności wydawanie odpowiednich zezwoleń na obrót zagrożonymi gatunkami i kontrola wykonania konwencji) spoczywają na stronach i na specjalnych wyznaczonych przez nie organach (art. VIII i IX). Przegląd natomiast wykonywania konwencji jest dokonywany na periodycznych konferencjach stron (art. XI). Ogólny nadzór prowadzi się za pośrednictwem sekretariatu, który m. in. studiuje sprawozdania stron i zwraca się do nich o dalsze informacje, jakie uzna za niezbędne do zapewnienia wykonania kon-

---

<sup>30</sup> Zob. wyżej, przypis I/88.

<sup>31</sup> Zob. wyżej, przypis I/82.

<sup>32</sup> Zob. wyżej, przypis I/84.

wencji. Sekretariat opracowuje sprawozdanie na temat wykonania konwencji i rozprowadza je między stronami (art. XII d, g). Gdy w świetle uzyskanych informacji uzna on, że przepisy konwencji nie są skutecznie wykonywane, zawiadamia odpowiednie władze stron zainteresowanych. Ze swej strony mają one obowiązek bezzwłocznego informowania sekretariatu o faktach łamania konwencji i zaproponować środki zaradcze. Mogą one także, gdy uznają to za pożądane, przeprowadzić dochodzenia. Informacje takie i wyniki dochodzeń są rozpatrywane przez najbliższą konferencję, która może wydać odpowiednie zalecenia (art. XIII).

Przegląd postanowień konwencyjnych dotyczących kontroli przestrzegania obowiązków stron w odniesieniu wprost do ochrony środowiska lub pośrednio, tzn. obowiązku podejmowania wspólnych badań, wymiany informacji itp. wykazał, że tego rodzaju kontrola staje się coraz szersza i coraz bardziej rozbudowana. Dotyczy to zwłaszcza wód morskich. W wielu wypadkach dokonywanie obiektywnych pomiarów i gromadzenie informacji o przestrzeganiu bądź łamaniu konwencji powierza się organom wspólnym stron, co znacznie oczywiście podnosi bezstronność i skuteczność kontroli jako środka presji na strony. W zasadzie, gdy idzie o prawo przeprowadzania inspekcji *sensu stricto* na pokładzie statków, to ogranicza się ona do portów i red należących do stron i do ich statków. Ograniczenie to nie dotyczy jednak obowiązku donoszenia o wszelkich wykroczeniach przeciwko konwencji. Obejmuje on niedwuznacznie także obszary objęte wprowadzie konwencją, ale pozostające poza jurysdykcją stron oraz zanieczyszczeń spowodowanych przez jakichkolwiek sprawców bez względu na ich przynależność państwową. Jest to fakt doniosły uzasadniający nadzieję na stopniowe wprowadzenie energiczniejszych środków zapewniających skuteczność międzynarodowemu prawu środowiska.

### 3. OBOWIĄZEK POKOJOWEGO ZAŁATWIANIA SPORÓW

Do form bezpośredniego nacisku na państwa przeciwko łamaniu międzynarodowego prawa środowiska należy także groźba dochodzenia wykonania zaciągniętych zobowiązań przez wszczęcie sporu międzynarodowego.

Sprawa jest stosunkowo prosta i niekontrowersyjna, gdy idzie o umowy, które wyraźnie przewidują obowiązek stron do załatwiania w określony sposób sporów wynikłych m. in. z postanowień niewykonania danej umowy.

Umów tego rodzaju w dziedzinie ochrony środowiska jest jeszcze niewiele i pojawiły się one raczej dopiero w ostatnich paru latach. Nie spotyka się ich niemal wcale wśród umów dwustronnych. W umowach regionalnych natomiast odpowiednie klauzule znajdują się w paru najnowszych konwencjach, np. w konwencji dla zapobiegania zanieczyszczeniu morza ze źródeł lądowych z 21 lutego 1974 r.<sup>33</sup> w art. 21 postanowiono: „Jakikolwiek spór między umawiającymi się stronami odnoszący się do interpretacji i stosowania niniejszej konwencji, który nie może być załatwiony w inny sposób przez zainteresowane strony, np. za pomocą dochodzeń lub koncyliacji w ramach komisji, ma być, na żądanie którejkolwiek ze stron, oddany do arbitrażu na warunkach przewidzianych w załączniku B do konwencji”.

W Konwencji helsińskiej dotyczącej obszaru Morza Bałtyckiego<sup>34</sup> art. 18 postanawia, że „w wypadku sporu między umawiającymi się stronami na temat interpretacji lub stosowania powinny one dążyć do rozstrzygnięcia go drogą rokowań. Jeżeli zainteresowane strony nie mogą osiągnąć porozumienia, powinny uciec się do dobrych usług lub wspólnie domagać się pośrednictwa przez trzecią umawiającą się stronę posiadającą odpowiednie kwalifikacje, organizację międzynarodową bądź osobę. Jeżeli zainteresowane strony nie są w stanie rozstrzygnąć ich sporu drogą rokowań lub nie są w stanie porozumieć się co do wyżej opisanych środków, spory takie mają być, na mocy wspólnego porozumienia, oddane Trybunałowi Arbitrażowemu *ad hoc*, Stałemu Sądowi Arbitrażowemu lub Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości”.

W konwencji dotyczącej Morza Śródziemnego<sup>35</sup> mocniej podkreślono prawo swobodnego wyboru środka załatwienia sporu. Jeżeli strony nie mogą załatwić sporu drogą negocjacji lub innego swobodnie wybranego przez nie sposobu, powinny drogą wza-

---

<sup>33</sup> Zob. wyżej, przypis I/59.

<sup>34</sup> Zob. wyżej, przypis I/51.

<sup>35</sup> Zob. wyżej, przypis I/52.

jemnego porozumienia poddać się arbitrażowi wg trybu określonego w załączniku do konwencji (art. 22).

W umowach wielostronnych w konwencji z 1954 r.<sup>36</sup> dla zapobiegania zanieczyszczeniu morza ropą art. XIII głosi, że: spór który nie może być załatwiony drogą negocjacji, winien być na żądanie którejkolwiek ze stron oddany do rozstrzygnięcia przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, jeżeli strony sporu nie wyrażą zgody na oddanie go do arbitrażu.

W konwencji dotyczącej zrzutów odpadów na morzu z 1972 r.<sup>37</sup> artykuły X i XI nakładają na strony jedynie obowiązek podjęcia opracowania procedury dla ustalenia odpowiedzialności, rozstrzygania sporów odnoszących się do zrzutów, interpretacji i stosowania konwencji.

Konwencja dotycząca międzynarodowego obrotu zagrożonymi gatunkami dzikiej fauny i flory<sup>38</sup> odnośnie do załatwiania sporów w art. XVIII odsyła strony, o ile wyrażą na to zgodę, do Stałego Sądu Rozjemczego w Hadze, w wypadku gdy rokowania nie dały rezultatu.

Z powstaniem sporu w razie niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania międzynarodowego, i to bez względu na jego źródło, musi się jednak liczyć każde państwo. Przy obecnym powszechnym i wyraźnym uznaniu zasady pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych (np. w Karcie Narodów Zjednoczonych) nie ma wątpliwości, że obowiązek poszukiwania takiego pokojowego załatwienia domniemywa się w stosunku do każdej umowy, nawet jeżeli nie jest w niej wyraźnie zaznaczony.

Na zgodność poglądów na ten temat autorów krajów socjalistycznych i zachodnich zwrócił uwagę w polskim piśmiennictwie Bierzanek<sup>39</sup>. Iwanejko zaś w swej najnowszej książce jest nawet zdania, że „załatwianie sporów na drodze pokojowej stało się obowiązkiem [...] prawnym opartym na *ius cogens*”<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Zob. wyżej, przypis I/72.

<sup>37</sup> Zob. wyżej, przypis I/80.

<sup>38</sup> Zob. wyżej, przypis I/84.

<sup>39</sup> R. B i e r z a n e k, *Załatwianie sporów międzynarodowych. 1945—1973. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1974, s. 233.

<sup>40</sup> M. I w a n e j k o, *Spiry międzynarodowe. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1976, s. 12.

Naczelne miejsce tej zasady w powszechnym prawie międzynarodowym oraz przedstawione przykłady z praktyki traktatowej w zakresie ochrony środowiska w pełni uzasadniają więc zaliczenie obowiązku pokojowego załatwiania sporów do czynników wywierających presję w kierunku przestrzegania zobowiązań wynikających z międzynarodowego prawa środowiska.

W związku z możliwością wszczęcia sporu o niewykonanie zobowiązań odnoszących się do ochrony środowiska należy wspomnieć o kontrowersyjnym zagadnieniu dopuszczalności w prawie międzynarodowym *actio popularis*, tj. wszczęcia sporu w interesie społeczności międzynarodowej jako całości bez potrzeby wykazania, że został naruszony konkretny interes strony wszczynającej spór.

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w swoim wyroku w sprawach Południowo-Zachodniej Afryki (druga faza), jak wiadomo, wyraźnie wypowiedział się przeciwko uznaniu tej instytucji w prawie międzynarodowym<sup>41</sup>, co zresztą spotkało się z silną krytyką. Zwłaszcza w odniesieniu do międzynarodowego prawa środowiska sprawa zasługuje na ponowne rozważenie, zważywszy m. in. na specyfikę interesów wchodzących tu w grę.

Poruszył to zagadnienie Goldie w swoim referacie przedstawionym na kolokwium haskim w 1973 r.<sup>42</sup> Zwrócił on uwagę na to, że w nowszym wyroku w sprawie *Barcelona Traction* Trybunał uznał istnienie zobowiązań powszechnych oświadczając m. in. że „należałoby dokonać istotnego rozróżnienia między zobowiązaniami państwa wobec społeczności międzynarodowej jako całości a tymi powstałymi w stosunku do drugiego państwa w zakresie opieki dyplomatycznej. Te pierwsze z natury swej

<sup>41</sup> „The argument (of the Applicants) amounts to a plea that the Court should allow the equivalent resident in any member of a community to take legal action in vindication of a public interest. But[...] it is not known to international law as it stands at present nor is the Court able to regard it as imported by the »general principles of law« referred to in Article 38, paragraph 1(c) of its Statute”, ICJ Reports 1966, s. 47.

<sup>42</sup> L. F. E. Goldie, *A General View of International Environmental Law. A Survey of Capabilities, Trends and Limits*, ADIC, s. 103—109. Por. także J. Ballenegger, *La pollution en droit international (La responsabilité pour les dommages causés par la pollution transfrontières)*, Genève 1975, s. 14—90.

obchodzą wszystkie państwa. Zważywszy doniosłość wchodzących tu w grę praw, można uznać, że wszystkie państwa mają prawny interes w ich ochronie, stanowią one więc zobowiązania *erga omnes*. Takie zobowiązania we współczesnym prawie międzynarodowym np. wynikają z uznania bezprawności agresji i ludobójstwa, jak również z zasad i reguł dotyczących podstawowych praw człowieka, z ochroną przed niewolnictwem i dyskryminacją rasową włącznie. Niektóre odpowiadające im prawa ochronne weszły już do powszechnego prawa międzynarodowego [...] inne zostały nadane drogą umów międzynarodowych o uniwersalnym lub *quasi*-uniwersalnym charakterze. Zobowiązania, których wykonanie jest przedmiotem opieki dyplomatycznej nie należą do tej kategorii”<sup>43</sup>.

W związku z tymi wypowiedziami Trybunału słusznie Goldie sugeruje, że wprawdzie nie wymieniono ochrony środowiska wśród praw powszechnie chronionych, a więc negatywne stanowisko Trybunału w stosunku do możliwości *actio popularis* jest nadal aktualne, ale z drugiej strony upoważnienie Trybunału do rozpatrywania pozwów *actio popularis* dotyczących szkód wywołanych zanieczyszczeniem nie przekraczałoby jego funkcji sądowych pod warunkiem, że sprawa nadaje się do rozstrzygnięcia sądowego i że powód miałby konkretny interes w rozstrzygnięciu, a nie tylko bezinteresowną chęć procesowania się. Goldie uważa, że pewien rodzaj międzynarodowego *actio popularis* dla celów ochrony środowiska pod wspomnianymi warunkami byłby szczególnie odpowiedni dla dochodzenia wspólnych roszczeń o ochronę atmosfery, mórz i wspólnych systemów rzecznych. Korzyść zaś z uznania kompetencji dochodzenia ogólnego interesu w środowisku widzi na wypadek, gdy państwa najbardziej bezpośrednio zainteresowane z różnych przyczyn politycznych powstrzymają się od dochodzenia swoich roszczeń. Pomocy w dostarczeniu odpowiedniego materiału dowodowego do takiej akcji mógłby udzielić Sekretariat UNEP<sup>44</sup>.

Przytoczona tu sprawa dopuszczalności *actio popularis* i argumentacja Goldie jest interesująca może nie tyle ze względu na

<sup>43</sup> ICJ Reports 1970, s. 32 (tłumaczenie K. W.).

<sup>44</sup> Goldie, *op. cit.*, s. 108—109. Por. także I. Brownlie, *A Survey of International Customary Rules of Environmental Protection*, [w:] IEL, s. 5.



możliwość szerszego wykorzystania głównego organu sądowego Narodów Zjednoczonych dla celów międzynarodowej ochrony środowiska, gdyż przy obecnie okazywanej temu organowi rezerwie ze strony większości państw wykorzystanie go jest mało prawdopodobne. Istotne tu wydaje się raczej zwrócenie uwagi na rosnącą aktualność uznania obowiązku ochrony środowiska za obowiązek *erga omnes* na równi z takimi normami, jak zakaz agresji, niewolnictwa, ludobójstwa czy broni masowej zagłady, który mógłby więc być egzekwowany przez wszystkie państwa wobec wszystkich, choćby tylko dlatego, że skutki naruszenia tego obowiązku mogą być dla ludzkości nie mniejsze, a nawet groźniejsze.

Ewentualna potrzeba odwołania się do instytucji *actio popularis* będzie natomiast raczej malała w miarę gromadzenia się coraz większej ilości dowodów naukowych na jedność ekosystemu ziemskiego, a zatem zagrożenia żywotnych interesów każdego państwa przez szkodliwą dla środowiska działalność nawet w bardzo oddalonych zakątkach globu<sup>45</sup>. Należy także przypuszczać, że potrzeba *actio popularis* straci z czasem na aktualności w miarę przejmowania coraz bardziej odpowiedzialności za międzynarodową ochronę środowiska przez organy wspólne, podobnie jak w wypadku zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa na świecie.

#### 4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA SZKODY

Do podstawowych środków skłonienia podmiotów prawa do wypełniania ich zobowiązań bez użycia przymusu należy odpowiedzialność za szkody wynikłe z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania.

Autorzy są zgodni co do tego, że odpowiedzialność za szkody stanowi nie tylko rodzaj sankcji za niewykonanie zobowiązania, gdyż element dolegliwości jest zawsze zawarty w tej instytucji, ale także element prewencji, odstraszenia. Jak to słusznie podkreśla Serwer: „Odpowiedzialność za szkodę spowodowaną w śro-

---

<sup>45</sup> Podobny argument wysunął Teclaff w odniesieniu do skutków szkód wyrządzonych w środowisku morskim, L. A. Teclaff, *International Law and the Protection of the Oceans from Pollution*, [w:] IEL, s. 118.

dowisku może przyczynić się do przestrzegania prawa w dwojaki sposób: przez skutek odstrasżający dla powodującego zanieczyszczenia środowiska, czyli świadomość, że można domagać się zapłacenia rekompensaty za poniesioną szkodę, oraz przez nałożenie norm technicznych jako warunku przyjęcia ubezpieczenia”<sup>46</sup>.

Odpowiedzialność za szkodę spowodowaną naruszeniem prawa jest już niesporną instytucją powszechnego prawa międzynarodowego, potwierdzoną przez sławne orzeczenia jeszcze Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, a następnie przez Komisję Prawa Międzynarodowego, która od wielu lat przygotowuje kodyfikację odpowiedzialności międzynarodowej państw.

Problematyka odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej jest bardzo złożona i kontrowersyjna, co jest przyczyną przeciągania się prac kodyfikacyjnych. W międzynarodowym prawie środowiska problematyka ta jest daleka jeszcze od uregulowania. Do wspomnianej złożoności dochodzi tu jeszcze brak dostatecznej praktyki, która by mogła służyć jako wskazówka. Powstał więc właściwie dopiero postulat uregulowania tego ważnego działu międzynarodowego prawa środowiska, wyrażony m. in. w zasadzie 22 deklaracji sztokholmskiej<sup>47</sup>. Niewątpliwy jest jedynie ogólny obowiązek odszkodowania w odniesieniu do szkód spowodowanych przez zaniedbanie ochrony środowiska, potwierdzony m. in. przez sławny precedensowy wyrok w sprawie *Trail Smelter* oraz w bardzo nielicznych jeszcze konwencjach.

Gdy idzie o postanowienia konwencyjne powszechne, cennym

---

<sup>46</sup> D. Server, *International Co-operation for Pollution Control*, [w:] J. L. Hargrove, ed., *Law, Institutions and the Global Environment*, Leiden 1972, s. 194. Zob. także wypowiedzi na kolokwium haskim Blix'a, Goldiego, Mambro, Steina i Morrissa, ADIC, s. 505, 514—515, 503, 487 i 476.

<sup>47</sup> Zasada ta doczekała się wyraźnego przyjęcia przez Kanadę i USA. Zob. J. Barros, D. M. Johnston, *The International Law of Pollution*, New York—London 1974, s. 345; L. B. Sohn, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, „Harvard International Law Journal”, t. 14 (1973), s. 496. Uregulowanie odpowiedzialności w umowach dwustronnych jest jeszcze bardzo rzadkie, głównie w umowach zawartych przez Związek Radziecki w odniesieniu do wód granicznych. Zob. Ballenegger, *op. cit.*, s. 26—27.

niewątpliwie precedensem, choć odnoszącym się jedynie do odpowiedzialności cywilnej dochodzonej na forum wewnętrznym, który jednak będzie z pewnością wpływał na uregulowanie odpowiedzialności do różnych rodzajów środowiska, jest konwencja z 1969 r. dotycząca cywilnej odpowiedzialności za szkody spowodowane przez zanieczyszczenia ropą<sup>48</sup>.

Konwencja ta we wstępie wyraża życzenie stron przyjęcia jednolitych przepisów i trybów postępowania dla określenia odpowiedzialności i zapewnienia odpowiedniego odszkodowania. W art. III sformułowana została podstawowa zasada odpowiedzialności: „Właściciel statku [...] jest odpowiedzialny za szkodę spowodowaną zanieczyszczeniem przez ropę”. Konwencja zawiera szereg wyłączeń i ograniczeń tej odpowiedzialności. W szczególności stosuje się ona wyłącznie do szkód spowodowanych na terytorium i morzu terytorialnym umawiających się państw przez zanieczyszczenie lub zastosowane środki ochronne (art. II). Ustalono także górną granicę odszkodowania na 2000 franków za tonę tonażu statku i maksymalną ogólną kwotę odszkodowania 210 milionów franków (art. V). Roszczenia odszkodowawcze mogą być wnoszone do sądu strony poszkodowanej, przy czym każda ze stron konwencji ma przyznać swoim sądom odpowiednie kompetencje do rozpatrywania takich spraw. Wyroki mają być wykonalne w każdym państwie (art. IX).

W innych konwencjach ograniczono się do zapowiedzi uregulowania sprawy odszkodowania. Na przykład w konwencji z 1972 r. dotyczącej zrzutów odpadów do morza<sup>49</sup> art. 10 postanawia: „Zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego dotyczącymi odpowiedzialności państwa za szkodę spowodowaną w środowisku innego państwa lub jakiegokolwiek obszaru środowiska przez zrzuty odpadów bądź innych materiałów wszelkiego rodzaju, umawiające się strony ustanowią tryb postępowania dla ustalenia odpowiedzialności oraz załatwiania sporów odnoszących się do takich zrzutów”. Podobne postanowienie znajduje się

<sup>48</sup> Zob. wyżej, przypis I/79. Szerzej na temat odpowiedzialności cywilnej za zanieczyszczanie mórz ropą, zob. Ballenegger, *op. cit.*, s. 112—125.

<sup>49</sup> Zob. wyżej, przypis I/80.

w konwencji helsińskiej<sup>50</sup> w art. 17: „Umawiające się strony podejmują się jak najszybciej to jest możliwe wspólnie opracować i przyjąć przepisy dotyczące odpowiedzialności za szkody wynikłe z działań lub zaniechań sprzecznych z niniejszą konwencją. Włączają w to m. in. granice odpowiedzialności, kryteria i postępowanie dla ustalenia odpowiedzialności oraz form odszkodowania”. Artykuł ten niewiele różni się też od odpowiedniego postanowienia w konwencji dotyczącej ochrony środowiska Morza Śródziemnego<sup>51</sup>.

Jak widać, uregulowanie odpowiedzialności cywilnej za zanieczyszczenie ropą jest dotychczas jedynym międzypaństwowym i konkretnym uregulowaniem w zakresie ściśle dotyczącym ochrony środowiska, choć także z daleko idącymi ograniczeniami. Przyjęto w nim odpowiedzialność obiektywną (tj. bez względu na winę sprawcy), zapewniono także odpowiednią skuteczność przez zagwarantowanie wykonalności orzeczeń na terytorium każdej ze stron.

Uregulowanie trybu dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone w inny sposób lub w innym środowisku od państwa jest sprawą tylko czasu. Ogromnym ułatwieniem będzie ostateczne uchwalenie projektu kodyfikacyjnego Komisji Prawa Międzynarodowego. W każdym razie państwo-strona konwencji naruszająca ją musi się liczyć z roszczeniem odszkodowawczym na podstawie specjalnych przepisów lub na zasadach ogólnych powszechnego prawa międzynarodowego.

Cennym precedensem uregulowania odpowiedzialności państw jest w tej dziedzinie konwencja o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne z 1972 r.<sup>52</sup> Jej podstawowy artykuł II brzmi: „Państwo wypuszczające (obiekt kosmiczny) jest bezwzględnie zobowiązane do zapłacenia odszkodowania za szkodę, jaką wypuszczony przez nie obiekt kosmiczny wyrządził na powierzchni ziemi lub statkowi powietrznemu podczas lotu”. Należy dodać, że termin „szkoda”

<sup>50</sup> Zob. wyżej, przypis I/51.

<sup>51</sup> Art. 12. Zob. wyżej, przypis I/52.

<sup>52</sup> Polski tekst konwencji: J. R a j s k i, *Odpowiedzialność międzynarodowa za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne*, Warszawa 1974, s. 172—183.

użyty jest w szerokim znaczeniu, gdyż zgodnie z art. I oznacza „utratę życia, zranienie lub inne zagrożenie zdrowia albo utratę, uszkodzenie mienia, lub majątku państw, lub osób fizycznych, lub prawnych albo majątku międzynarodowych organizacji międzynarodowych”. Nie wykluczona jest więc szkoda wyrządzona środowisku.

Na duże znaczenie tej konwencji wskazał w literaturze polskiej Rajski podkreślając, że stanowi ona „pierwsze i zarazem nowoczesne kompleksowe uregulowanie problematyki odpowiedzialności międzynarodowej w powszechnie dostępnej umowie wielostronnej”<sup>53</sup>. Konwencja ta świadczy o rozszerzaniu się zakresu tej odpowiedzialności na szkody wyrządzone w związku z działalnością ludzką stwarzającą szczególnie groźne niebezpieczeństwo dla otoczenia oraz objęcie obowiązkiem odpowiedzialności także organizacji międzynarodowych prowadzących działalność kosmiczną, które przyjmą prawa i obowiązki zawarte w tej konwencji. Sama działalność odszkodowawcza jest zróżnicowana w zależności od charakteru wyrządzonej szkody, z przyjęciem odpowiedzialności absolutnej za szkody wyrządzone na ziemi. Na uwagę zasługuje przyjęcie zasady pełnej rekompensaty szkody, niezależnie od jej wysokości, oraz że wysokość ta winna być ustalona na podstawie prawa międzynarodowego i zasad sprawiedliwości i słuszności (art. XII). Wreszcie konwencja ta wyróżnia się wprowadzeniem skutecznego i stosunkowo szybkiego trybu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Jeżeli bowiem nie dojdzie do ustalenia odszkodowania w drodze rokowań dyplomatycznych, ostatecznie sprawę rozstrzyga komisja ustanowiona na wniosek jednej ze stron. Konwencja zwalnia także z wymogu wyczerpania środków lokalnych w dochodzeniu roszczeń (art. XI). Wszystko to czyni z niej rozwiązanie nowoczesne, które, jak słusznie stwierdza Rajski, „może stać się wzorem dla podobnych uregulowań w innych dziedzinach odpowiedzialności odszkodowawczej”<sup>54</sup>.

Oczywiście w dziedzinie odpowiedzialności za szkody wyrządzone w środowisku sprawa jest znacznie bardziej złożona,

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, s. 163.

<sup>54</sup> *Ibid.*, s. 168.

choćby dlatego, że w grę wchodzi już konkretne ogromne szkody, które już powstały i stale powstają m. in. jako rezultat działalności wielu podmiotów. Znaczenie konwencji z 1972 r. i w tej dziedzinie należy jednak uznać za przełomowe, gdyż stanowi ona wyraźne i pełne uznanie ze strony państw ich odpowiedzialności za wyrządzone szkody szeroko pojęte. Ułatwi to z pewnością znacznie drogę do nowoczesnego i niezbyt odległego w czasie uregulowania odpowiedzialności państw za działalność szkodliwą dla środowiska.

Realizacja tej odpowiedzialności, poza oczywistymi wypadkami, będzie napotykać poważne trudności, zważywszy, że szkody wyrządzone przez zaniedbanie ochrony środowiska są często wynikiem akumulacji stosunkowo drobnych uchybień przez większą liczbę podmiotów na ogromnych obszarach. Liczyć się w szczególności należy z trudnością ustalenia sprawcy, węzła przyczynowego między działaniem a poniesioną szkodą i wreszcie rozmiarów szkód, jakie mogą być przypisane konkretnemu sprawcy<sup>55</sup>.

##### 5. OBOWIĄZEK ŚCIGANIA I KARANIA

Do bardziej radykalnych środków mających zapewnić skuteczność międzynarodowym zobowiązaniom w zakresie ochrony środowiska należy przewidziany w niektórych konwencjach obowiązek ścigania i karania za wykroczenia przeciwko przepisom danej konwencji. Wprawdzie idzie tu o sankcje prawa wewnętrznego skierowane przeciwko osobom fizycznym i prawnym, a nie państwom, nie ma jednak wątpliwości, że jest to środek presji daleko idący, gdyż obejmuje zastosowanie przymusu ze strony

---

<sup>55</sup> Zwrócił na to uwagę np. M. Bothe, *Umweltschutz als Aufgabe der Rechtswissenschaft, Volkerrecht und Rechtsvergleichung*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, t. 32, nr 2—4 (December 1972), s. 506—509. Por. także H. L. Dickstein, *International Lake and River Pollution Control: Question of Method*, „Columbia Journal of Transnational Law”, t. 12 (1973), s. 487—519. Na podstawie dotychczasowej skąpej zresztą praktyki Ballenegger także niezbyt optymistycznie ocenia możliwości dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone w środowisku, zwłaszcza między państwami na drodze sądowej, Ballenegger, *op. cit.*, s. 226.

państwa, bezpośrednio dotyka podmioty będące bezpośrednimi wykonawcami konwencji i od których jej skuteczność ostatecznie najbardziej zależy, wreszcie pośrednio jest sankcją przeciwko państwom, których obywatele lub przedsiębiorstwa zostały ukarane, gdyż może spowodować np. straty gospodarcze.

Obowiązek państw w zakresie ścigania i karania jak dotychczas ograniczony jest do obszarów podlegających ich jurysdykcji oraz poza tymi obszarami do ich obywateli i statków pływających pod ich banderą.

Konwencja z 1954 r. uzupełniona w 1962 r. i 1969 r.<sup>56</sup> przewiduje nie tylko inspekcję statków stron konwencji przez władze stron, w których portach statek się znajduje, a także nakładanie kar za przekroczenie konwencji wg przepisów wewnętrznych państwa-strony. W szczególności art. VI tej konwencji postanawia, że każde naruszenie przepisów dotyczących bezprawnego wypuszczenia oleju lub mieszaniny olejowej ze statku poza granicami morza terytorialnego stanowi karalne przestępstwo. Nakładane kary powinny być odpowiednio dotkliwe, aby odwieść od zamiaru dokonania jakiegokolwiek tego rodzaju wypuszczenia i nie powinny być niższe od kar przewidzianych za bezprawne wypuszczanie oleju i mieszaniny olejowej ze statku w granicach morza terytorialnego. O wymierzonych karach za każde przekroczenie należy zawiadamiać organizację (IMCO).

Konwencja państw zachodnioeuropejskich zawarta w Oslo w 1972 r.<sup>57</sup> nakłada na każdą ze stron obowiązek podjęcia na swoim terytorium odpowiednich środków (a więc bez wyraźnego ograniczenia) celem zapobiegania i karania działań sprzecznych z postanowieniami konwencji (art. 15,3). W dalszych punktach tego artykułu strony zobowiązują się do wzajemnej pomocy w wypadkach zanieczyszczeń na morzu oraz do ustanowienia „wspólnego trybu postępowania dla stosowania konwencji, zwłaszcza na pełnym morzu” (pkt 4 i 5).

Obowiązek zapewnienia przestrzegania postanowień konwencji przez każdą ze stron ogranicza się jednak do statków i samolotów zarejestrowanych na jej terytorium, statków i samolotów ła-

---

<sup>56</sup> Zob. wyżej, przypis I/72.

<sup>57</sup> Zob. wyżej, przypis I/58.

dujących na jej terytorium substancje przeznaczone do zrzutu, oraz co do których istnieje przekonanie, że dokonują zrzutów w granicach jej morza terytorialnego (art. 15, pkt 1).

Podobnie w konwencji z 1972 r. dotyczącej zrzutów odpadów na pełnym morzu<sup>58</sup> ograniczono się do stwierdzenia, że strony mają obowiązek podjęcia kroków celem zapobieżenia i karania czynów sprzecznych z postanowieniami tej konwencji (art. VII, 2).

Przykładem bardzo ogólnego i zarazem ogólnego określenia obowiązku stron w zakresie zapewniania przewidzianej w konwencji ochrony może być Konwencja UNESCO dla Ochrony Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego z 1972 r.<sup>59</sup> Zgodnie z jej art. 5 każda strona powinna jedynie „w miarę możliwości” czynić wysiłki dla podjęcia odpowiednich prawnych i innych kroków celem m. in. ochrony i zachowania jego dziedzictwa.

Najbardziej zdecydowanie sprawa sankcji, nawet z użyciem tego terminu, została uregulowana w konwencji londyńskiej z roku 1973<sup>60</sup>. W art. 4 pt. *Naruszenie* czytamy:

„1. Każde naruszenie wymogów niniejszej konwencji jest zabronione oraz zostaną ustanowione sankcje za nie na mocy prawa administracji odnośnego statku gdziekolwiek takie naruszenie nastąpi. Jeżeli administracja zostanie poinformowana o takim naruszeniu i uzna, że istnieją dostateczne dowody umożliwiające wszczęcie postępowania w odniesieniu do tego naruszenia, wszczyna ona takie postępowanie jak najszybciej, zgodnie ze swoim ustawodawstwem.

2. Wszelkie naruszenie wymogów niniejszej konwencji w granicach jurysdykcji którejkolwiek ze stron konwencji jest zakazane i zastosowane zostaną za nie sankcje zgodnie z ustawodawstwem tej strony. Kiedykolwiek nastąpi tego rodzaju naruszenie, strona ta winna:

---

<sup>58</sup> Zob. wyżej, przypis I/80. Por. także art. VIII konwencji dotyczącej międzynarodowego obrotu zagrożonymi gatunkami dzikiej fauny i flory z 1973 r. (zob. przypis I/84) oraz art. 12,1 konwencji dla zapobiegania zanieczyszczeniu morza ze źródeł lądowych z 1972 r. (zob. wyżej, przypis I/59).

<sup>59</sup> Zob. wyżej, przypis I/88.

<sup>60</sup> Zob. wyżej, przypis I/76 (tłumaczenie K. W.).



a) spowodować wszczęcie postępowania zgodnie ze swym ustawodawstwem,

b) dostarczyć administracji statku takie informacje i dowody, jakie są w jej posiadaniu, że takie naruszenie nastąpiło”.

W punkcie 4 tego artykułu nałożono (podobnie jak w konwencji z 1954 r.) wymóg odpowiedniej dotkliwości kar. Brzmi on: „Kary określone w ustawodawstwie strony zgodnie z niniejszym artykułem mają być odpowiednio dotkliwe, by odwieść od zamiaru naruszenia niniejszej konwencji oraz powinny być jednako dotkliwe, bez względu na to, gdzie naruszenie nastąpiło”.

Warto podkreślić jeszcze, że w pewnych wypadkach przewidziane w tej konwencji sankcje mogą także objąć statki państw nie będących stronami tej konwencji. Wynika to z art. 5 pkt 3 i 4, który przewiduje m. in. możliwość odmowy statkowi strony konwencji prawa wplynięcia do portu lub na redę, lub zatrzymania się w porcie, jeżeli nie odpowiada warunkom przepisany w konwencji. Jednocześnie zastrzeżono, że należy stosować wymogi konwencji tak, aby nie spowodowało to korzystniejszego traktowania statków państw nie będących stronami.

## 6. ŚRODKI PRZYMUSU STOSOWANE POZA GRANICAMI JURYSDYKCJI PAŃSTW

O ile obowiązki państw ścigania i karania naruszenia niektórych przepisów odnoszących się do ochrony środowiska ogranicza się w zasadzie do obszarów pod ich jurysdykcją i statków pływających pod ich banderą, to uprawnienia w tej mierze we współczesnym prawie międzynarodowym traktatowym i zwyczajowym sięgają niekiedy dalej. Sprawa jest jednak jeszcze w niektórych punktach bardzo kontrowersyjna. Na przykład zgodnie z dotychczas obowiązującą konwencją o morzu pełnym art. 23 o prawie pościgu przewiduje, że państwo może zastosować przymus z sankcjami karnymi włącznie wobec statku obcej bandery znajdującym się już na morzu pełnym za naruszenie przepisów państwa nadbrzeżnego. Prawo to oczywiście można stosować także za przekroczenie przepisów dotyczących ochrony środowiska i szkody spowodowane tym przekroczeniem. Konwencja nawet wyraźnie nakazuje wydanie tego rodzaju przepisów w art. 24 oraz

25 i, jak to słusznie zauważył Henkin, choć nie upoważniają wyraźnie do użycia przymusu dla wymuszenia stosowania takich przepisów, to jednak stosowania sankcji nie wykluczają<sup>61</sup>.

Od dawna też znane były konwencyjne uprawnienia państw na morzu pełnym celem kontrolowania oraz ścigania naruszeń przepisów dotyczących rybołówstwa, czyli w dziedzinie, która przynajmniej częściowo należy do międzynarodowego prawa środowiska. Na przykład konwencja z 1882 r. dla unormowania policji rybołówczej na Morzu Północnym poza wodami terytorialnymi już przewidywała w art. 28—33 prawo okrętów wojennych wszystkich stron do stwierdzenia naruszenia przepisów konwencji bez względu na narodowość sprawcy. Co więcej, statek rybacki mógł zostać eskortowany do portu, można było zatrzymać część załogi, a nawet w wypadkach mniejszej wagi ustalić wysokość odszkodowania<sup>62</sup>.

Obecnie, pomijając jednostronne roszczenia niektórych państw nadbrzeżnych<sup>63</sup>, bardzo poważnym rozszerzeniem uprawnień państw w zakresie ochrony środowiska poza granicami ich jurysdykcji jest konwencja brukselska z 29 listopada 1969 r. pod nazwą Międzynarodowa Konwencja Dotycząca Interwencji na Pełnym Morzu w Wypadkach Zanieczyszczenia Olejami, uzupełniona w 1973 r. protokołem, który rozszerzył zasięg konwencji także na inne substancje niż olej<sup>64</sup>. W zasadzie nie jest jej celem nakładanie sankcji za naruszenie zobowiązań w zakresie ochrony środowiska, faktycznie jednak do tego się sprowadza, i to w sposób daleko idący.

Jej art. I upoważnia strony do podjęcia takich środków na pełnym morzu, jakie mogą być konieczne, aby zapobiec, zmniejsz-

<sup>61</sup> L. Henkin, *Arctic Anti-Pollution: Does Canada Make — or Break — International Law?*, AJIL, t. 65/1 (1971), s. 134 (przypis 10). Polskie teksty konwencji genewskich, [w:] WD, s. 234—266.

<sup>62</sup> *Nouveau Recueil Général de Traités*, Deuxième série, t. IX, s. 556—563. Zob. także R. Zaorski *Eksploracja biologicznych zasobów morza w świetle prawa międzynarodowego*, Gdynia 1967, s. 226—235.

<sup>63</sup> Zob. niżej, pkt 6 niniejszego rozdziału.

<sup>64</sup> Zob. wyżej, przypis I/78 oraz *International Conference on Marine Pollution, Protocol Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Marine Pollution by Substances Other than Oil*, 1973, AJIL, t. 68 (1974), s. 577—580.

zyć lub usunąć groźne i bezpośrednie niebezpieczeństwo dla ich wybrzeża i związanych z nim interesów wskutek zanieczyszczenia lub groźby zanieczyszczenia morza olejami jako następstwa katastrofy. Uprawnienie to ograniczone jest różnymi warunkami (art. III), środki zaś zastosowane mają być proporcjonalne do rzeczywistej lub grożącej szkody (art. V). Nie są jednak wyłączone nawet środki drastyczne, ze zniszczeniem statku włącznie, co wynika np. ze sformułowania, że strony „mają jedynie „czynić wysiłki w celu uniknięcia ryzyka dla życia ludzkiego” (art. IV e).

Taką interpretację potwierdza również fakt, że bezpośrednim bodźcem do zawarcia tej konwencji była katastrofa tankowca *Torrey Canyon* u Wybrzeży Kornwalii w 1967 r. z ładunkiem 119 tys. ton ropy. Z rozbitych 6 zbiorników wypłynęło wówczas 30 tys. ton ropy. Dalsze 30 tys. ton wyciekło po przełamaniu się kadłuba. Ropa zaczęła spływać z prądem do wybrzeży Kornwalii i północnej Francji powodując olbrzymie zniszczenia. W tej sytuacji admiralicja brytyjska bez porozumienia z armatorem, właścicielem ładunku i ratownikami wydała rozkaz zbombardowania wraku *Torrey Canyon* bombami zapalającymi, ażeby pożar zniszczył pozostały w zbiornikach ładunek, co spotkało się ze zrozumieniem i przyzwoleniem społeczności międzynarodowej, tworząc ważny precedens<sup>65</sup>.

Przebieg tej katastrofy i wpływ, jaki miała na rozszerzenie uprawnień państw nadbrzeżnych do stosowania skutecznych środków przymusu także poza granicami ich jurysdykcji celem odwrócenia lub zmniejszenia szkód grożących środowisku, stanowią niezmiernie ważny etap w rozwoju międzynarodowego prawa środowiska, a zarazem interesujący przykład funkcjonowania mechanizmu tworzenia się tego prawa.

W związku ze środkami przymusu poza granicami jurysdykcji państw należałoby rozważyć perspektywy wprowadzenia zasady represji powszechnej, uznanej już od dawna w odniesieniu do piractwa i handlu niewolnikami na morzu pełnym.

Śledząc rozwój międzynarodowego traktatowego prawa śro-

---

<sup>65</sup> Zob. R. Bilder, *The Role of Unilateral Action in Preventing International Environmental Injury*, University of Wisconsin Sea Grant College Program, September 1973, s. 5.

dowiska, a zwłaszcza wyraźną w nim tendencję zwiększenia kontroli międzynarodowej przestrzegania postanowień w zakresie ochrony środowiska przez wszystkich użytkowników na morzu pełnym, można przypuszczać, że wprowadzenie takiej represji, przynajmniej w stosunku do pewnych szczególnie groźnych naruszeń przepisów ochrony środowiska, będzie w przyszłości możliwe, a nawet konieczne. Trudności jednak są jeszcze ogromne zarówno w uzgodnieniu wspólnych kryteriów i standardów, jak i w uzyskaniu zgody państw na wykonywanie jakiegokolwiek jurysdykcji nad ich statkami. Widoczne to jest zwłaszcza z przebiegu prac na III Konferencji Prawa Morza <sup>66</sup>.

#### 7. JEDNOSTRONNA AKCJA PREWENCYJNA

Obok prawa państwa do użycia środków przymusu w ramach zasady proporcjonalności dla odwrócenia lub zmniejszenia skutków konkretnego zagrożenia ekologicznego, na podstawie np. wspomnianej konwencji brukselskiej, szeroko dyskutowana była kwestia legalności jednostronnie podjętej przez państwo akcji czysto prewencyjnej na obszarach poza jego jurysdykcją, zwłaszcza w związku z wprowadzeniem przez Kanadę tzw. *Arctic Waters Pollution Bill* z 1970 r. <sup>67</sup>

Akt ten wywołał ostrą reakcję zwłaszcza ze strony Stanów Zjednoczonych oraz polemikę między uczonymi amerykańskimi i kanadyjskimi. Argumenty przytaczane przy tej okazji za i przeciw dopuszczalnością jednostronnej akcji prewencyjnej są interesujące i aktualne, mimo że ostateczne przyjęcie opracowywanych na III Konferencji Prawa Morza reform mogą uczynić samą ustawę kanadyjską bezprzedmiotową <sup>68</sup>.

<sup>66</sup> L. Łukasik, *Problematyka zwalczania zanieczyszczeń i ochrony środowiska morskiego na III Konferencji Prawa Morza*, APPM, s. 195—200.

<sup>67</sup> *The House of Commons of Canada Bill C-202*, ILM, t. 9 (1970), s. 543—554. Zgodnie z definicją Bildera „Akcja jednostronna (*Unilateral Action*) oznacza każdą akcję, którą państwo podejmuje wyłącznie na własną rękę, niezależnie od jakiegokolwiek uzgodnienia z jakimkolwiek innym państwem lub instytucją międzynarodową, Bilder, *op. cit.*, s. 2.

<sup>68</sup> Zob. R. Pietraszek i L. Łukasik, *Zwalczanie zanieczyszczenia morza i ochrona środowiska morskiego*, APPM, s. 152—201.

Ustawa kanadyjska ma zastosowanie w pasie 100 mil morskich od najbliższego ładu kanadyjskiego począwszy od 60 północnego równoleżnika. W obszarze tym zakazuje się umieszczania jakichkolwiek odpadów. Przewiduje się odpowiedzialność za wszelkie szkody wywołane naruszeniem tego zakazu. Z małymi wyjątkami odpowiedzialność ta jest absolutna, czyli nie wymagany jest dowód winy sprawcy. Ponadto ustanawia się strefę kontroli żeglugi w obszarze wód arktycznych, w której wprowadzone mogą być zakazy żeglugi dla pewnych kategorii statków, jeżeli nie spełniają określonych warunków, w pewnych porach roku bądź bez pilota. W określonych wyjątkowych wypadkach można zarządzić nawet zniszczenie ładunku lub statku bądź usunięcie go i sprzedaż m. in. celem pokrycia kosztów usunięcia. Wyznaczeni urzędnicy do zapobiegania zanieczyszczeniom mają m. in. prawo wejścia na pokład statków w strefie kontrolnej celem stwierdzenia, czy statek odpowiada przepisanyemu warunkom. Przewidziane jest także nakładanie kar pieniężnych, zajęcie statku i ładunku na wodach arktycznych lub w granicach obszarów podlegających jurysdykcji Kanady.

Kanada uzurpuje sobie więc jednostronnie daleko idące kompetencje, włącznie z użyciem przymusu na obszarze, który zgodnie z dotychczasowym prawem morza znacznie wykracza poza uznaną jurysdykcję państwa nadbrzeżnego. Na usprawiedliwienie tego kroku wysunęła w preambule do swej ustawy głównie dwa argumenty: najnowszy rozwój w zakresie eksploatacji zasobów naturalnych na obszarach arktycznych i transportu tych zasobów na rynki światowe oraz odpowiedzialność Kanady za warunki bytowe mieszkańców obszarów arktycznych i zachowanie szczególnej równowagi ekologicznej na obszarach wodnych, lądowych i lodowych arktyki kanadyjskiej.

Kanada zdawała sobie oczywiście sprawę z nielegalności tego aktu w świetle obowiązującego prawa międzynarodowego, czego dowodem jest wypowiedzenie przez nią jednocześnie deklaracji o uznaniu kompetencji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie ochrony środowiska morskiego i eksploatacji żywych zasobów morza<sup>69</sup>. W nawiązaniu do tego wypowiedzenia

---

<sup>69</sup> ILM, t. 9 (1970), s. 598—599.

premier kanadyjski w wywiadzie prasowym wysunął dodatkowy argument dla uzasadnienia kroku Kanady, że obecne prawo międzynarodowe nie chroni dostatecznie krajów na wodach międzynarodowych. Krok Kanady ma przyczynić się do rozwoju tego prawa. Brak jest także powszechnych przepisów odnoszących się do wód arktycznych. Ktoś więc powinien zachować ten obszar dla ludzkości do czasu odpowiedniego rozwoju prawa międzynarodowego. Uczynić to może zaś jedynie Kanada <sup>70</sup>.

W oświadczeniu Stanów Zjednoczonych na temat wydania ustawy kanadyjskiej skrytykowano ją zarzucając m. in., iż wpłynie niekorzystnie na wysiłki w kierunku osiągnięcia międzynarodowego porozumienia w dziedzinie użytkowania mórz, oraz że akt ten będzie przyjęty w innych częściach świata jako precedens jednostronnego ograniczenia wolności mórz <sup>71</sup>.

W komentarzu znanego amerykańskiego uczonego Henkina znajdujemy jednak w dużej mierze uznanie dla motywów kanadyjskich. Jedynym poważnym argumentem autora przeciwko akcji Kanady jest zarzut działania jednostronnie i stworzenie jeszcze jednej zachęty do jednostronnego „prawotwórstwa” przez inne państwa <sup>72</sup>. Nawiasem mówiąc, przykłady takich jednostronnych aktów dały wielokrotnie właśnie Stany Zjednoczone m. in. deklaracją Trumana rozciągającą ich suwerenność na szelf kontynentalny. Akt ten stał się, jak wiadomo, sygnałem do podobnych roszczeń wielu państw i w ogóle źródłem wielu obecnych trudności przy regulowaniu sytuacji dna morskiego. Strona kanadyjska oczywiście nie omieszkała wypomnieć tego przy okazji odpowiedzi na zarzuty amerykańskie. Wysłunięto w niej dodatkowo argument prawnomiędzynarodowy, prawo do samoobrony. Zdaniem rządu kanadyjskiego zagrożenie środowiska stanowi groźbę dla bezpieczeństwa Kanady. Proponowany akt ustawodawczy w zakresie zwalczania zanieczyszczeń oparty jest rzekomo na pierwotnym prawie do samoobrony państw nadbrzeżnych przed zagrożeniami ich środowiska. Ponadto obecne prawo międzynarodowe nie może zapobiec stałemu i coraz szybszemu zmniejszaniu się żywych zasobów morza. Ustawa kanadyjska jest

<sup>70</sup> *Ibid.*, s. 600—604.

<sup>71</sup> *Ibid.*, s. 605—606.

<sup>72</sup> Zob. L. Henkin, *Arctic...*, s. 131—136.

więc wyrazem zdecydowania rządu kanadyjskiego, aby wypełnić swe obowiązki wobec narodu i społeczności międzynarodowej celem zachowania równowagi ekologicznej Kanady oraz ochrony i konserwacji żywych zasobów jej środowiska morskiego<sup>73</sup>.

Obszerny komentarz naukowy do ustawy kanadyjskiej można znaleźć w studium Doneta Pharanda, profesora z Ottawy<sup>74</sup>. Słusznie wskazuje on, że określenie wykonywania jurysdykcji jako samoobrony nie jest trafne, gdyż nie zawsze można będzie wykazać, że sytuacje wymienione w tej ustawie stanowią rzeczywiste zagrożenie dla terytorium, poza tym takie zagrożenie musiałyby być ustalone przed zastosowaniem samoobrony. Szerszą natomiast i bardziej elastyczną podstawą tej ustawy może być, jego zdaniem ochrona własna (*self-protection*), która należy do jednej z czterech podstaw jurysdykcji państwowej: (a) terytorium, (b) obywatelstwo, (c) ochrona pewnych interesów państwa nie objętych (a) i (b) oraz (d) ochrona pewnych interesów ogólnych. Zasada ochrony własnej pozwala na wykonywanie jurysdykcji państwowej celem ochrony pewnych interesów państwa uznanych za żywotne, takie jak bezpieczeństwo i własność. Ta jurysdykcja może się rozciągać nawet na naruszenia popełnione poza terytorium i przez obcokrajowców. Uznaniem ograniczeniem samoochrony jest racjonalność (*reasonability*). Sam autor przyznaje jednak, że kryterium racjonalności jest trudne do określenia. Nasuwa się w związku z tym uwaga, że można by się odwołać tu raczej do znacznej i powszechnie w prawie międzynarodowym uznawanej zasady proporcjonalności, w tym wypadku proporcjonalności zastosowanych jednostronnych środków w stosunku do stopnia rzeczywistego zagrożenia i żywotności chronionych interesów państwa.

Pharand przytacza wiele precedensów i wypowiedzi wskazujących na uznanie zasady samoochrony ograniczonej racjonalnością ze zrozumiałych względów, głównie amerykańskich. Wskazuje jednak także na konwencję w sprawie rybołówstwa i konserwacji zasobów biologicznych mórz pełnych, w której art. 6 wyraźnie jest mowa o „szczególnym interesie” państwa nadbrzeżnego, zaś

<sup>73</sup> *Canadian Reply to the US Government*, ILM, t. 9 (1970), s. 607—615.

<sup>74</sup> *Oil Pollution Control in the Canadian Arctic*, „Texas International Law Journal”, t. 7/1 (1971), s. 45—72.

art. 7 wyraźnie upoważnia państwo do podejmowania pod pewnymi warunkami jednostronnych środków na obszarach morza pełnego przyległych do jego wybrzeża <sup>75</sup>.

Nie jest celem niniejszych rozważań szczegółowa ocena tego rodzaju argumentacji. Z punktu widzenia rozwoju międzynarodowego prawa środowiska i zapewnienia temu prawu należytej skuteczności bez wątplenia z pewną rezerwą należy traktować prawotwórcze znaczenie jednostronnych faktów dokonanych. Jedną jest jednak niewątpliwa korzyść z takich jednostronnie wymuszonych uprawnień, mianowicie prowokują całą społeczność międzynarodową do zajęcia stanowiska, a nawet podjęcia inicjatywy w kierunku zlikwidowania niepożądanego luki w prawie międzynarodowym. Historia międzynarodowego prawa morza jest tego najlepszym dowodem.

Gdy mowa o jednostronnej akcji państw celem wymuszenia przestrzegania pewnych przepisów mających na celu ochronę środowiska, nie można pominąć bardzo dotkliwych a zatem skutecznych środków, jakimi są środki nacisku ekonomicznego, zwłaszcza w formie barier importowych na towary nie odpowiadające wymaganym standardom. Prawo stosowania tego rodzaju środków, o ile oczywiście nie mają ukrytych ubocznych celów dyskryminacyjnych, nie budzi wątpliwości. Wynika to np. z art. XX GATT, który wyraźnie upoważnia strony GATT do podjęcia m. in. środków koniecznych do ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt, lub ochrony roślin <sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Por. krytykę tych postanowień, [w:] R. Z a o r s k i, *Konwencje geneńskie o prawie morza*, Gdynia 1962, s. 152—158.

<sup>76</sup> Artykuł XX: „Z zastrzeżeniem, że środki poniższe nie będą użyte w sposób stwarzający możliwość stosowania samowolnej lub nieusprawiedliwionej dyskryminacji w stosunkach między krajami, gdzie panują te same warunki, bądź zatajanego ograniczenia handlu międzynarodowego, żadne z postanowień niniejszego Układu nie będzie interpretowane jako stanowiące przeszkodę dla podjęcia lub stosowanie przez którąkolwiek z umawiających się stron środków: [...]b. koniecznych dla ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub ochrony roślin; [...]g. dotyczących zachowania wyczerpujących się zasobów naturalnych, jeżeli środki takie są stosowane łącznie z ograniczeniami produkcji lub konsumpcji krajowej”, *Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych*, red. S. Hubert, t. II, cz. II, s. 1307—1308. Zob. także *International Environmental Protection: Policy, Legal and Trade Aspects* (Comments by F. L. Kirgis,



## 8. ŚRODKI PRZYMUSU WOBEC PAŃSTW

Dotychczas omówione środki przymusu stosują się głównie do osób fizycznych i prawnych i choć są wymagane lub dozwolone przez prawo międzynarodowe, regulowane są przez prawo wewnętrzne. Możliwości natomiast stosowania legalnie przymusu bezpośrednio wobec państw są w prawie międzynarodowym bardzo ograniczone.

Do pierwszych środków przymusowych nie związanych jeszcze z użyciem siły militarnej zaliczyć należy środki odwetowe, jakimi są retorsja i represalia.

Retorsja jest „legalnym środkiem odwetowym stosowanym w odpowiedzi na niesłuszne — zdaniem państwa stosującego ją — krzywdzące, niesprawiedliwe, dyskryminujące czy szkodzące poczynania drugiego państwa, którego zachowanie nie wykracza poza ramy legalności i nie stanowi naruszenia jego zobowiązań”. Stosowane środki retorsyjne winny być identyczne lub analogiczne jak środki stosowane przez drugie państwo. Mogą być one adresowane do tego państwa lub do jego obywateli. Celem retorsji jest spowodowanie, aby państwo, wobec którego ją zastosowano, zmieniło zachowanie i usunęło powody wywołujące retorsje <sup>77</sup>.

Represalia zaś są w zasadzie nielegalnym środkiem także o charakterze odwetu w związku z wcześniejszym bezprawnym zachowaniem się innego państwa, przeciwko któremu kieruje się represalia. Podstawowym warunkiem wyjątkowej dopuszczalności tego środka jest zachowanie zasady proporcjonalności i wyłączenie użycia czy groźby użycia siły <sup>78</sup>.

Z pewnością stosowanie tego rodzaju środków odwetowych wobec państw może być aktualne także w dziedzinie ochrony środowiska. W rzeczy samej okazji po temu może być nawet wiele.

---

Jr.), „American Society of International Law, Proceedings of the 71st Annual Meeting, San Francisco 1977”, s. 63—66.

<sup>77</sup> Zob. *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 332—333, oraz *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, s. 543.

<sup>78</sup> Zob. *Encyklopedia...*, s. 313—332, oraz *Dictionnaire...*, s. 529.

Odwet nie powinien być jednak dopuszczalny w międzynarodowym prawie środowiska. W każdym razie wykluczone powinno być prawo odwoływania się do nich, jeżeli spowoduje to zwiększenie szkód w środowisku. Innymi słowy, nie może być mowy o uznaniu za legalną sankcję np. wzajemne nieprzestrzeganie lub wręcz wygaśnięcie przyjętych zobowiązań odnoszących się do ochrony środowiska, jak zresztą w ogóle wszelką akcję, która by w skutkach powodowała pogorszenie stanu środowiska naturalnego.

Argumentem ogólnej natury przemawiającym przeciwko legalności stosowania takich środków w dziedzinie ochrony środowiska jest oczywisty fakt, że ochrona ta jest prowadzona nie tylko w interesie państw stron konkretnej umowy (nawet w stosunkach bilateralnych), lecz także w interesie całej społeczności międzynarodowej, a przynajmniej regionu, z państwem naruszającym to zobowiązanie wyłącznie. Prawniczym zaś uzasadnieniem zakazu stosowania odwetu przy ochronie środowiska może być analogia z przytoczonym już przy omawianiu traktatowego prawa ochrony środowiska art. 60 Wiedeńskiej Konwencji Prawa Traktatów<sup>79</sup>. Artykuł ten pt. *Wygaśnięcie lub zawieszenie działania traktatu na skutek jego naruszenia* jest niczym innym jak wyliczeniem dozwolonych środków odwetowych w zakresie prawa traktatów w stosunku do strony, która ten traktat w sposób istotny naruszyła. Wyraźnie wyłączone jednak stosowanie takich środków do „postanowień odnoszących się do ochrony istoty ludzkiej zawartych w traktatach o charakterze humanitarnym”. Nie ma zaś wątpliwości, że traktaty i w ogóle normy dotyczące ochrony środowiska naturalnego człowieka taki mają właśnie charakter, jeżeli nawet *expressis verbis* nie dawano temu dotychczas dostatecznego wyrazu w oficjalnych wypowiedziach i w nauce. Należy nadmienić, że wspomniany pkt 3 art. 60 został na wniosek Szwajcarii zaaprobowany niemal jednomyślnie, co jest dowodem, iż jego zgodność z powszechnym prawem międzynarodowym nie budzi niczyjej wątpliwości<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Zob. wyżej, s. 44—45.

<sup>80</sup> Zob. E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 350.

## 9. UŻYCIĘ SIŁY ZBROJNEJ

W arsenale środków prawnych stojących do dyspozycji celem zmuszenia państwa do przestrzegania zobowiązań, m. in. także w zakresie ochrony środowiska, rozważyć należy jeszcze możliwość zastosowania najdrastyczniejszej sankcji indywidualnej lub zbiorowej z groźbą użycia lub użyciem siły zbrojnej łącznie.

We współczesnym prawie międzynarodowym, zgodnie z wyrażeniami postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych, użycie siły przeciwko państwu dopuszczalne jest jedynie w dwóch wypadkach, tj. przez państwo celem samoobrony indywidualnej lub zbiorowej przy pomocy sojuszników w razie zbrojnej napaści (art. 51 Karty), oraz w ramach akcji Rady Bezpieczeństwa w wypadku zagrożenia lub naruszenia pokoju, przewidzianej w rozdziale VII, zwłaszcza w art. 39 i 42, ewentualnie też z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa przez układy regionalne zgodnie z art. 53.

Pierwsze pytanie więc, jakie wymaga odpowiedzi, jest, czy można dokonać agresji na państwo lub naruszyć pokój i bezpieczeństwo za pomocą akcji skierowanej przeciwko środowisku.

Za pozytywną odpowiedzią przemawiają już pewne poważne argumenty oparte zarówno na obecnym stanie rozwoju techniki i doświadczeniach z konfliktów zbrojnych ostatnich dziesięcioleci, zwłaszcza wojny w Wietnamie, jak również na konkretnych dokumentach prawno-międzynarodowych.

Właściwie do truizmów już dziś należy stwierdzenie, że atak na środowisko państwa może być groźniejszy, a przede wszystkim bardziej nieobliczalny w skutkach, nie tylko dla terytorium i ludności tego państwa, ale także sąsiednich państw, a nawet całego regionu, niż użycie broni konwencjonalnej czy nawet broni atomowej. Przy obecnym stanie techniki możliwa jest już „kradzież” opadów, a więc spowodowanie katastrofalnej suszy, jak również, przeciwnie, wywołanie powodzi, sztucznych huraganów itp. Nawet powstały już terminy „wojna meteorologiczna” czy agresja ekologiczna”. Niszczenie środowiska za pomocą środków chemicznych rozpryskiwanych z samolotów było szeroko stosowane np. w wojnie wietnamskiej. W latach 1962 do 1969 zniszczono w ten sposób miliony akrów pól uprawnych i lasów

nie licząc ogromnych szkód spowodowanych w środowisku przez bombardowanie lotnicze<sup>81</sup>.

Niewątpliwie dużym osiągnięciem o przełomowym znaczeniu w tej dziedzinie jest uchwalenie przez Zgromadzenie Ogólne dnia 10 grudnia 1976 r. tekstu konwencji dotyczącej zakazu użycia technik zmiany środowiska do celów wojskowych lub innych wrogich celów<sup>82</sup>. Jak wynika z art. I tej konwencji, obejmuje ona „techniki wywołujące rozległe, długotrwałe i groźne skutki jako środki niszczenia względnie szkodenia”. Każda ze stron ma m. in. obowiązek podjęcia niezbędnych kroków celem wprowadzenia zakazu i zapobieżenia działalności sprzecznej z konwencją (art. IV). Konwencja przewiduje także utworzenie Konsultacyjnego Komitetu Ekspertów do pomocy w rozwiązywaniu problemów związanych ze stosowaniem konwencji (art. V, 2 oraz *Aneks*, pkt 1).

Szczególnie znamienne jest jednak prawo stron do skargi w Radzie Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych. Artykuł V postanawia m. in.:

„3. Każde państwo-strona niniejszej konwencji, które ma podstawę by wierzyć, iż jakieś inne państwo strona działa sprzecznie z zobowiązaniami wynikającymi z postanowień konwencji, może wnieść skargę do Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych [...].

4. Każde państwo-strona niniejszej konwencji podejmie się współdziałania w przeprowadzeniu dochodzeń, jakie zostaną wszczęte przez Radę Bezpieczeństwa [...].

5. Każde państwo-strona niniejszej konwencji zobowiązuje się udzielić pomocy [...] zgodnie z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych państwu-stronie, która tego zażąda, jeżeli Rada Bezpieczeństwa postanowi, że strona ta została poszkodowana

<sup>81</sup> Zob. M. McClintock, E. W. Pfeiffer, R. Williams, W. L. Wells, S. Zolla, *Environmental Effects of Weapons Technology*, New York 1970, zwłaszcza E. W. Pfeiffer and G. H. Orians, *Mission to Vietnam* [w:] *ibid.*, s. 17—22. Problem „agresji ekologicznej” (*environmental aggression*) został poruszony np. przez Maurice Stronga, Sekretarza Generalnego konferencji sztokholmskiej, a obecnie Dyrektora Wykonawczego UNEP, na konferencji prasowej na początku roku 1972. Zob. *The International Law Association, Report of the Fifty-Fifth Conference New York 1972*, London 1974, s. 470—471.

<sup>82</sup> Zob. wyżej, przypis I/91.

wana lub przypuszczalnie będzie poszkodowana w wyniku pogwałcenia konwencji”.

Jak widać, postanowienia te ostatecznie potwierdzają możliwość dokonania agresji drogą ataku na środowisko, a zatem i stwarzają podstawę do użycia wszelkich środków z akcją zbrojną włącznie w ramach prawa do samoobrony indywidualnej i zbiorowej oraz podjęcia odpowiedniej akcji przez Radę Bezpieczeństwa.

Należy tu jeszcze tylko dodać, że uchwalona 14 grudnia 1974 r. przez Zgromadzenie Ogólne definicja agresji<sup>83</sup>, która zgodnie z pkt. 4 rezolucji zawierającej tę definicję (Rez. Z. O. 3314 (XXIX)) ma stanowić dla Rady Bezpieczeństwa „wytyczną przy stwierdzaniu zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych istnienia aktu agresji”, jest dostatecznie szeroka, aby objąć sobą użycie jako broni technik przewidzianych w omówionej wyżej konwencji. Wynika to m. in. z art. 4 tej definicji, który postanawia, że „Powyższe akty nie są wyliczone wyczerpująco, a Rada Bezpieczeństwa może ustalić, że inne akty stanowią agresję zgodnie z postanowieniami Karty”. Wyjaśnienie zaś do pkt. b art. 3, w którym mowa jest o tym, że za akt agresji uznane będzie m. in. „użycie jakiegokolwiek broni przez państwo przeciwko terytorium innego państwa” zawarte w pkt. 1 Not Wyjaśniających ze Sprawozdania Komitetu Specjalnego dla Sprawy Definicji Agresji brzmi: „Wyrażenie »jakakolwiek broń« jest użyte bez czynienia różnicy między bronią konwencjonalną, bronią masową zagłady lub jakimkolwiek innym rodzajem broni”<sup>84</sup>.

Użycie siły przeciwko państwu nie musi też być jedynie sankcją za dokonaną agresję ekologiczną. Wobec przewidzianego w Karcie Narodów Zjednoczonych szerokiego swobodnego uznania Rady Bezpieczeństwa w ocenie zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa i wyboru środków zaradczych oraz faktu, że zgodnie z konwencją z 1976 r. każde działanie sprzeczne z tą konwencją może znaleźć się na forum tej Rady, powstała możliwość zastosowania w uzasadnionych wypadkach zbiorowej akcji wojskowej także jako środka zapobiegawczego jeszcze przed zamierzonymi działaniami sprzecznymi z przyjętymi zobowiązaniami w zakresie ochrony środowiska.

<sup>83</sup> Polski tekst, [w:] WD, s. 648—652.

<sup>84</sup> *Ibid.*, s. 652.

## ZAKOŃCZENIE

Przegląd mechanizmów tworzenia i egzekwowania międzynarodowego prawa środowiska na przykładzie dotychczasowych skromnych jeszcze osiągnięć w tej dziedzinie pozwala już jednak na sformułowanie pewnych wniosków.

Pojęcie prawa międzynarodowego środowiska musi być z konieczności bardzo szerokie, gdyż szerokie i coraz bardziej rozszerzające się w miarę dokonywanych badań jest samo pojęcie środowiska. Roboczo można to prawo określić jako ogół norm i instytucji przez nie utworzonych, które wprost lub pośrednio służą ochronie i rozwojowi środowiska człowieka.

Problematyka międzynarodowego prawa środowiska nie do czekała się jeszcze wszechstronniejszego opracowania w nauce. Bogatsza prawnicza literatura naukowa istnieje jedynie w odniesieniu do niektórych specjalnych rodzajów środowiska, zwłaszcza do wykorzystania i ochrony wód. Tym też problemem zajęła się na początek Komisja Prawa Międzynarodowego celem przygotowania projektu kodyfikacji.

Coraz intensywniejsza międzynarodowa działalność prawotwórcza na wszystkich szczeblach w zakresie ochrony środowiska i w związku z tym narastająca praktyka czynią aktualne zbadanie specyficznych potrzeb i warunków w zakresie mechanizmów tworzenia międzynarodowego prawa środowiska oraz prawnomiędzynarodowych środków zapewnienia temu prawu niezbędnej skuteczności.

Gdy idzie o mechanizmy tworzenia prawa środowiska, to omówiono je w pracy w kolejności znaczenia, jakie dotychczas odgrywają i z pewnością w najbliższej przyszłości odgrywać będą w praktyce.

Pierwsze miejsce zajmuje tu niewątpliwie umowa międzynarodowa. Przegląd istniejącej praktyki zawierania umów doty-

czących zarówno ochrony środowiska w ogólności, jak i jego specjalnych rodzajów nasuwa już pewne wnioski na temat znaczenia tego mechanizmu i wyłaniających się postulatów.

Gdy idzie o umowy dwustronne, na szczególną uwagę zasługuje porozumienie między supermocarstwami z 1972 r. jako symptom odprężenia umożliwiającego współdziałanie dla ochrony środowiska bez względu na dzielące państwa zasadnicze różnice ideologiczne. Na uwagę zasługuje także pozytywny wkład umów do praktyki traktatowej, które są zawarte przez Polskę z sąsiadami. Wreszcie interesujące i zasługujące na bliższe zbadanie i ocenę prawnomiędzynarodową są umowy dwustronne wykonawcze zawierane w stosunkach sąsiedzkich przez niższe organy administracji. Od funkcjonowania współpracy na tych najniższych szczeblach często ostatecznie zależy właśnie skuteczność ochrony środowiska w konkretnych warunkach.

Interesujące są także umowy zawierane wprost między centralnymi organami administracji zajmującymi się ochroną środowiska oraz porozumienia robocze między odpowiednimi instytucjami badawczymi. Z przedstawionych przykładów praktyki polskiej w tym zakresie wynika, że umowy tego rodzaju w każdym razie wzbogacają poważnie doświadczenia odnoszące się do międzynarodowej ochrony środowiska, powinny zatem być przedmiotem wszechstronnych badań, wyniki zaś tych badań powinny być szeroko udostępnione dla studiów porównawczych.

Gdy idzie o ocenę znaczenia umów dwustronnych dla rozwoju międzynarodowego prawa środowiska, obok zalet tego narzędzia, np. łatwości szybkiego i skutecznego uregulowania ochrony środowiska na pewnym obszarze przez dwa państwa najbardziej zainteresowane i kompetentne, zarysowuje się pewien poważny mankament takich umów polegający na możliwości zbyt łatwego wzajemnego zwalniania się stron z podjętych zobowiązań ochronnych czy też przestrzegania uzgodnionych standardów, ze szkodą nie tylko dla danego obszaru, lecz także całego ekosystemu, a w każdym razie pewnego regionu znacznie większego niż obszary objęte daną umową dwustronną. Nasuwa to wniosek, że umowy dwustronne same przez się nie gwarantują ochrony środowiska bez dodatkowej kontroli międzynarodowej.

Umowy regionalne z reguły obejmują pewien naturalny

z punktu widzenia ochrony środowiska wyodrębniony obszar, za który odpowiedzialność bierze grupa państw najbardziej zainteresowanych ochroną jego środowiska. Można postawić tezę, że regionalna ochrona środowiska ma zalety bilateralnej bez jej wad. gdyż grupa państw pewnego regionu ma możliwości skuteczniejszej ochrony środowiska i — co ważniejsze — wzajemnej kontroli przestrzegania podjętych zobowiązań.

Za wzorcową w tej mierze można uznać konwencję helsińską z 1974 r. dotyczącą ochrony środowiska Bałtyku. Uwzględnia ona nowe zdobycze w dziedzinie traktatowej ochrony środowiska, przejęte z najnowszych umów wielostronnych, zaś uczestnictwo w niej wszystkich państw bałtyckich bez względu na różnice ustrojowe jest jeszcze jednym dowodem wzrostu świadomości potrzeby wspólnego działania w obliczu groźnego zanieczyszczenia środowiska.

Należy nadmienić, że w zawieraniu i wykonywaniu umów regionalnych coraz większą rolę odgrywają organizacje międzynarodowe. Do umów tych wprowadzono też po raz pierwszy pewne innowacje mające zapewnić elastyczność, a zatem ich efektywność, takie jak „listy szaro-czarne” zakazanych substancji zanieczyszczających, podział morza na strefy itp.

W skali powszechnej brak jest jeszcze konwencji o ochronie środowiska. Można wątpić nawet, czy jest ona już potrzebna. Zastępuje ją w pewnym stopniu deklaracja zasad uchwalona przez konferencję sztokholmską. Potrzebne natomiast i stopniowo zawierane są umowy wielostronne dotyczące specjalnych rodzajów środowiska, zwłaszcza mórz i oceanów poza jurysdykcją poszczególnych państw, a których ochrona leży w interesie powszechnym. Konwencje te także tworzone są coraz częściej pod egidą organizacji międzynarodowych, ich treść zaś jest coraz bardziej rozbudowana, uwzględniająca zarówno najnowsze wyniki badań w zakresie ochrony środowiska, jak i postulaty uczynienia z tych konwencji narzędzia do przyjęcia i stosowania przez możliwie największą liczbę stron. Wymienić tu należy m. in. podział tekstu konwencji na sztywną część dyplomatyczną zawierającą podstawowe cele i zasady i na część techniczną z szczegółowymi przepisami dotyczącymi standardów, spisów zakazanych substancji itp., co do których tryb przyjmowania i wprowadzania po-



prawek jest uproszczony, najczęściej oparty na tzw. systemie *contracting-out*. Zniesiono też już w wielu wypadkach ograniczenia w przystępowaniu do tego rodzaju konwencji, tym samym zapewniając im pełną uniwersalność.

Do szczególnie pozytywnych osiągnięć ostatniej doby w zakresie umów powszechnych należy zaliczyć zwłaszcza podpisanie konwencji zakazującej używania technik zmiany środowiska do celów wojskowych i innych wrogich celów.

Odnosnie do traktatowego tworzenia międzynarodowego prawa środowiska nasuwają się także pewne postulaty, które nie wynikają z dotychczasowej i mimo wszystko ubogiej jeszcze praktyki, lecz z samej specyfiki przedmiotu regulacji w zestawieniu z Wiedeńską Konwencją Prawa Traktatów z 1969 r., w której przewidziane są pewne środki celem sprostania tym postulatom. Do spełnienia np. postulatu przyśpieszenia realizacji treści konwencji bardzo przydatna może być instytucja tymczasowego stosowania traktatu, która nawet znalazła częściowo zastosowanie w konwencji helsińskiej dotyczącej Bałtyku. Postulat zaś elastyczności postanowień spełnić może przewidziana w konwencji wiedeńskiej możliwość modyfikacji pod pewnymi warunkami traktatów wielostronnych tylko między niektórymi stronami oraz instytucja zawieszenia działania traktatu z przyczyn obiektywnych.

Niedopuszczalne natomiast powinno być zastosowanie możliwości wygaśnięcia lub zawieszenia działania traktatu na skutek jego naruszenia. Wynika to zresztą z samej konwencji wiedeńskiej, która wyklucza stosowanie takiego wygaśnięcia lub zawieszenia „do postanowień odnoszących się do ochrony istoty ludzkiej” (art. 60).

W związku z prawem traktatów nasuwa się jeszcze pytanie, czy można już mówić o obowiązku ochrony środowiska jako normie bezwzględnie obowiązującej (*ius cogens*). Wydaje się, że taka teza byłaby przedwczesna. Najszybszym i niedwuznacznym przyznaniem natomiast takiego charakteru tej normie byłoby umieszczenie odpowiedniego postanowienia w tym duchu w traktacie wielostronnym.

Odnosnie do traktatowego tworzenia międzynarodowego prawa środowiska nie można pominąć wreszcie doniosłego znacze-

nia umów zawieranych między samymi organizacjami oraz organizacjami i państwami zważywszy, że w międzynarodowej ochronie środowiska coraz większą rolę odgrywają właśnie organizacje. Szczególnie duże kompetencje w tym zakresie ma Program Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska. Śledzenie i badanie nowej praktyki w zestawieniu z prowadzonymi w Komisji Prawa Międzynarodowego pracami kodyfikacyjnymi tego działu prawa traktatów jest więc pilnym zadaniem do uzyskania pełnego obrazu mechanizmu tworzenia międzynarodowego prawa środowiska.

Następnym i najbliższym umowie mechanizmem tworzenia tego prawa są uchwały organizacji międzynarodowych. Mechanizm ten odgrywa już dużą rolę i będzie odgrywał coraz donioślejszą w przyszłości.

Najistotniejszy jest tu podział na stosunkowo jeszcze nie-liczne decyzje wiążące, tworzące głównie tzw. wewnętrzne prawo organizacji, oraz na najliczniejszą grupę uchwał — nazywanych też zaleceniami — formalnie niewiązących, w treści swej jednak często najbliższych abstrakcyjnym normom prawa materialnego.

Zakres wiążących decyzji odnoszących się do ochrony środowiska nie jest łatwy do jednoznacznego ustalenia. W każdym razie drogą tego rodzaju uchwał powstają m. in. organy oraz regulaminy organów zajmujących się ochroną środowiska, czyli to, co można nazwać formalnym czy nawet konstytucyjnym prawem ochrony środowiska. Drogą takich uchwał regulowane są także pewne sprawy o pierwszorzędym znaczeniu, jak np. uchwalanie programów i ich finansowanie oraz w ograniczonym jeszcze zakresie prace kodyfikacyjne pewnego działu międzynarodowej ochrony środowiska, tj. wykorzystanie i ochrona przed zanieczyszczeniem międzynarodowych dróg wodnych. Do prac nad rozwojem międzynarodowego prawa środowiska przystąpiły także liczne organizacje wyspecjalizowane, narzędziem zaś w fazie przygotowawczej są wewnętrzne wiążące decyzje organizacyjne skierowane do odpowiednich organów.

Szczególnie bujnie rozwija się jednak praktyka podejmowania uchwał niewiązących. Drogą tych niewiązących uchwał przyjęto m. in. tak doniosłe dokumenty, jak wspomnianą deklarację

zasad konferencji sztokholmskiej i plan działania, które według powszechnej opinii stanowią punkt zwrotny w międzynarodowej akcji na rzecz ochrony środowiska.

Problem waloru prawnego niewiążących uchwał, które w potocznej nomenklaturze tworzą tzw. „miękkie prawo”, jest przedmiotem ożywionej dyskusji w nauce.

Szczególnie interesujący był przebieg dyskusji m. in. na temat „miękkiego prawa ochrony środowiska” na kolokwium w Akademii Prawa Międzynarodowego w Hadze w roku 1973. Przeważał na nim pogląd, że nazwa „miękkie prawo” nie jest trafna, gdyż uchwały niewiążące nie tworzą same przez się jeszcze prawa, lecz dopiero postulaty lub programy. Natomiast nie ma wątpliwości, że najczęściej, choć bynajmniej nie zawsze, są one ważnym etapem powstawania norm prawdziwego, czyli „twardego” prawa środowiska, tzn. prowadzą do normy zwyczajowej lub do zawarcia umowy. W tym miejscu należy dodać, że słuszne, choć odosobnione, były głosy wskazujące na ujemne strony nazywania niewiążących uchwał „miękkim prawem” oraz w ogóle mnożenie zaleceń. Prowadzi to bowiem do inflacji pseudo norm i w rezultacie rozwodnienia prawa międzynarodowego, czyli jego osłabienia. Nie negując olbrzymiej roli zaleceń organizacji jako czynnika prawotwórczego, należałoby zaniechać przypisywania im samodzielnego waloru prawnego i traktować je wyłącznie jako doniosły etap wstępny do powstania prawdziwego prawa. Nieporozumienia na temat rzekomej mocy wiążącej niektórych zaleceń polegają najczęściej na tym, że do waloru prawnego tego rodzaju zaleceń przyczyniły się dodatkowe elementy prawotwórcze, jak np. praktyka ich faktycznego wykonywania, potwierdzenia drogą wyraźnego oświadczenia ze strony państw itp.

Wśród mechanizmów tworzenia norm międzynarodowego prawa środowiska wspomnieć należy o zwiększającej się roli organów wykonawczych przewidzianych w umowach pod nazwą „komisji mieszanych”, „periodycznych spotkań pełnomocników”, „zespołów roboczych” itp. Rola tych organów ma charakter głównie wykonawczy i kontrolny. Przyznaje im się często także kompetencję proponowania stronom przepisów wykonawczych, a niekiedy nawet wydawania takich przepisów i zawierania umów

wykonawczych. Zważywszy, że w rękach tych organów leży realizacja ochrony środowiska, ich działalność i kompetencje zasługują na szczególną uwagę jako cenny wkład do praktyki międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska.

Drugim klasycznym po umowie mechanizmem powstawania prawa międzynarodowego jest zwyczaj międzynarodowy. Ma on drugorzędne znaczenie w międzynarodowym prawie środowiska przez swoją notoryczną nieprecyzyjność i trudność ustalenia jego treści. Nie można jednak jego roli w tworzeniu prawa środowiska lekceważyć. Jeżeli nawet jest mało prawdopodobne, aby drogą praktyki powstawały szczegółowe normy techniczne tego prawa, to nie wolno zapominać o ogromnym znaczeniu uznanej praktyki jako czynnika uzupełniającego nieobowiązujących jeszcze w pełni norm oraz jako narzędzie do elastycznego dostosowywania istniejących norm do zmieniających się potrzeb. Uznana praktyka, czyli zwyczaj, będzie więc z pewnością odgrywać bardzo ważną rolę w przekształcaniu np. „miękkiego prawa” w „twarde prawo”, jak również w modyfikacji prawa traktatowego środowiska. Poza paroma zasadami powszechnego prawa zwyczajowego, które mają także zastosowanie w międzynarodowym prawie środowiska, trudno jeszcze wskazać na powstanie nowych norm zwyczajowych w tej dziedzinie, gdyż praktyka i w ogóle istnienie tego prawa jest jeszcze na to zbyt świeżej daty.

Tak zwane „ogólne zasady prawne uznane przez narody cywilizowane”, wymienione na trzecim miejscu w art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, mają raczej marginesowe znaczenie. Nie można tego natomiast powiedzieć o ogólnym wpływie uregulowań wewnętrznych w dziedzinie ochrony środowiska. Doświadczenia przodujących państw przemysłowych mają i będą nadal miały duże znaczenie dla rozwoju odpowiednich uregulowań w skali międzynarodowej.

Gdy idzie o wyliczone we wspomnianym art. 38 tzw. „pomocnicze środki ustalania norm prawa”, tj. orzecznictwo sądowe i opinie uczonych różnych narodów, rola ich w ustalaniu, a nawet tworzeniu międzynarodowego prawa środowiska, sądząc z dotychczasowej krótkiej praktyki, nie odbiega od znaczenia w całym prawie międzynarodowym. A więc i tu skąpemu orzecznictwu przypisuje się nieproporcjonalnie dużą niemal prawo-

twórczą rolę. Można się także spodziewać rozwoju orzecznictwa wewnętrznego, gdyż coraz częściej konwencje przewidują kompetencję sądów wewnętrznych do rozstrzygania sporów, zwłaszcza w sprawach odszkodowawczych. Uczeni i ich opinie odgrywają rolę najczęściej zakulisową, uczestnicząc w sądach i w organach międzynarodowych, opracowując jako sprawozdawcy projekty konwencji i uchwał. Faktycznie mają więc okazały wpływ na treść międzynarodowego prawa w ogóle, jak i prawa ochrony środowiska. Rola nauki jest szczególnie widoczna w ożywionej działalności organizacji naukowych o bardzo dużym autorytecie w świecie, jak np. Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego czy Instytut Prawa Międzynarodowego oraz wiele innych specjalistycznych instytucji naukowych, które opracowują i uchwalają projekty zasad i przepisów odnoszących się także do międzynarodowej ochrony środowiska. Projekty te (np. Reguły Helsińskie) zajmują już poważne miejsce w rozwoju tego prawa. Przekonać się o tym można zwłaszcza z materiałów wykorzystywanych do kodyfikacji prawa międzynarodowego np. przez Komisję Prawa Międzynarodowego.

Analizując mechanizmy powstawania międzynarodowego prawa środowiska, uwzględnić także należy choćby niektóre ze specyficznych czynników pozaprawnych, jakie w sposób zasadniczy wpływają na warunki powstawania i treść tego prawa. Do najważniejszych zaliczyć w tym wypadku należy szeroko rozumiane nauki przyrodnicze, tj. uczonych, ich organizacje, badania i oczywiście wynik badań. W żadnym dziale prawa międzynarodowego rola tych nauk nie jest tak zasadnicza. Znalazło to zresztą już swój wyraz w praktyce prawotwórczej.

Potężnym natomiast czynnikiem negatywnym, który od samego początku utrudniał i nadal utrudnia rozwój międzynarodowego prawa środowiska, jest rzeczywista lub pozorna sprzeczność interesów w tej materii między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się. Zasadniczym postępowaniem w złagodzeniu tej trudności było połączenie akcji ochrony środowiska z akcją pomocy krajom rozwijającym się. Wspomniana trudność zmusiła też konferencję sztokholmską do przyjęcia pewnej elastyczności w obowiązywaniu standardów i innych zobowiązań ochronnych w stosunku do państw rozwijających się oraz do szerokiego uwzględnienia specyficznych warunków tych państw.

Innym czynnikiem w dużej mierze decydującym o pomyślnym rozwoju międzynarodowego prawa środowiska, jak zresztą prawa międzynarodowego w ogóle, jest sprzyjający klimat polityczny. Nie jest przypadkiem, że pomyślne wszczęcie międzynarodowej akcji na rzecz ochrony środowiska z udziałem wszystkich państw, bez względu na ich systemy gospodarczo-społeczne, zbiegło się z przyjęciem przez supermocarstwa zasad odprężenia w 1972 r. w Moskwie, a następnie w Helsinkach w roku 1975. Wzajemnie zresztą, rosnąca w świecie wskutek pomyślnej współpracy świadomość zagrożenia spowodowanego zanieczyszczeniami środowiska pogłębia zrozumienie potrzeby współdziałania państw bez względu na dzielące je różnice.

Wśród czynników wpływających na tworzenie się międzynarodowego prawa środowiska wymienić należy wspomniane już i szczególnie silne wzajemne powiązanie regulacji prawa międzynarodowego i wewnętrznego, co postuluje sprawny przepływ informacji o doświadczeniach prawotwórczych poszczególnych państw oraz o wynikach prac na arenie międzynarodowej.

Wreszcie, prowadzone na szerokim froncie badania i prace nad rozwojem prawa środowiska rodzą szczególną potrzebę koordynacji tej działalności.

Dokonany w niniejszej pracy przegląd mechanizmów tworzenia międzynarodowego prawa środowiska i różnych dodatkowych czynników wchodzących tu w grę wskazuje na rosnącą złożoność i elastyczność tych mechanizmów i narzędzi. Dotyczy to zresztą w różnym stopniu i innych działów prawa międzynarodowego. Norma międzynarodowego prawa środowiska to coraz częściej zlepek różnych elementów, które dopiero razem tworzą w pełni obowiązujący przepis prawny nie dający się jednak zaliczyć do żadnego z typowych rodzajów norm prawa międzynarodowego, tj. umownych, zwyczajowych czy uchwalanych. Celowe więc wydaje się odróżnienie jeszcze norm mieszanych.

\*            \*  
\*

Gdy idzie o listę dostępnych środków egzekwowania międzynarodowego prawa środowiska, jest ona stosunkowo skromna, zważywszy dobrze znaną ułomność całego prawa międzynarodowego, pozbawionego nie tylko ustawodawcy, ale także scen-

tralizowanego nadrzędnego aparatu przymusu. Bardzo niewielka jest też dotychczasowa praktyka w tej dziedzinie tego prawa.

Pojęcie środka egzekwowania z konieczności należy więc interpretować szeroko jako obejmujące wszelkie środki prawne, które wprost lub choćby pośrednio mogą skłonić, a nawet w razie potrzeby zmusić zobowiązane podmioty do przestrzegania międzynarodowego prawa środowiska. Celowe jest także odróżnienie różnych rodzajów tych środków ze względu na sposób ich ustanawiania, zasięg podmiotowy, czy mają charakter wyłącznie prewencyjny, czy też również represyjny i wreszcie ze względu na stopień dolegliwości dla zobowiązanych podmiotów. Okazuje się, że międzynarodowe prawo środowiska nie jest bynajmniej takie bezsilne wobec naruszających je, jakby to na pierwszy rzut oka się wydawało. Istnieje już kilka środków nawet traktatowych o dużych stosunkowo możliwościach wywarcia skutecznego nacisku, aż po użycie siły zbrojnej włącznie.

Wśród tych środków, poczynając od najmniej drastycznych, wymienić można kontrolę międzynarodową wykonania zobowiązań podjętych w zakresie ochrony środowiska. Wprawdzie ściśle biorąc nie jest to środek egzekwowania, faktycznie jednak tę funkcję spełnia, i to stosunkowo skutecznie. Istniejące konwencje powszechne i regionalne, zwłaszcza dotyczące środowiska morskiego, w coraz szerszym zakresie przewidują taką kontrolę obejmując nią nawet obszary poza jurysdykcją państw stron i statki państw nie będących stronami, co polega np. na obowiązku donoszenia o wszelkich zanieczyszczeniach spowodowanych przez wszelkie statki bez względu na banderę.

Pewną formą nacisku na strony jest groźba dochodzenia wykonania zobowiązań przez wszczęcie sporu międzynarodowego. Niektóre konwencje przewidują określone sposoby dochodzenia swych praw przez strony. Wobec powszechnie obowiązującej zasady pokojowego załatwiania sporów należy uznać, że zgoda na takie załatwienie każdego sporu stanowi już obowiązek powszechny. Możliwe jest także w pewnych wypadkach wszczęcie *actio popularis*, czyli sporu w interesie ogólnym bez potrzeby wykazania naruszenia interesu prawnego powoda. W wypadku naruszenia obowiązku ochrony środowiska będzie zresztą coraz łatwiej każdemu państwu wykazać naruszenie jego indywidualnego interesu, gdyż naruszenie równowagi ekologicznej w każ-

dym zakątku ziemi stanowi potencjalne zagrożenie dla wszystkich.

Podstawowym środkiem egzekwowania zobowiązań, a zarazem sankcją za ich naruszenie w zakresie ochrony środowiska, jest odpowiedzialność za spowodowanie tym naruszeniem szkody. Sprawa ta nie jest jeszcze definitywnie uregulowana, istnieją jednak już precedensy w postaci konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane przez zanieczyszczenie wód morskich, konwencji o międzynarodowej odpowiedzialności państw za szkody wyrządzone m. in. w środowisku przez obiekty kosmiczne oraz parę orzeczeń sądowych. Odpowiedzialność za szkody stanowi zresztą już powszechną zasadę prawa międzynarodowego, której pełna kodyfikacja jest na ukończeniu.

Bardziej radykalnym środkiem egzekwowania jest ściganie i karanie wykroczeń przeciwko przepisom międzynarodowego prawa środowiska. Obowiązek ten przewidziany jest w niektórych nowszych konwencjach z ograniczeniem jednak do obywateli państw-stron i ich statków. Konwencje nakładają na strony obowiązek ścigania i karania za nieprzestrzeganie ich postanowień wg prawa wewnętrznego stron. Najbardziej zdecydowanie jest to uregulowane w konwencji londyńskiej z 1973 r.

Istnieją już także pewne przepisy, które pozwalają na akcję przymusową wobec obcych statków poza granicami jurysdykcji danego państwa. Znamienny precedens w tej mierze stworzyła katastrofa tankowca *Torrey Canyon* i zawarta pod wpływem tej katastrofy konwencja dotycząca interwencji na pełnym morzu w wypadkach zanieczyszczenia olejami. Brak jest jednak jeszcze możliwości ścigania prewencyjnego poza granicami jurysdykcji państw na podobieństwo ścigania piractwa czy handlu niewolnikami. Poza notorycznymi przeszkodami w uzyskaniu zgody państw na jakiegokolwiek wykonywanie sankcji wobec ich obywateli czy statków — w wypadku ochrony środowiska — przyczyny wspomnianych trudności mają źródło obiektywne. Z wyjątkiem wypadków drastycznych i oczywistych, zanieczyszczenie np. środowiska morskiego rzadko jest dziełem jednego sprawcy, lecz najczęściej większej liczby podmiotów. Istnieje więc duża trudność ustalenia sprawców i związku przyczynowego między ich działaniem i skutkiem. Można jednak mieć uzasadnioną na-



dzieję, że rosnąca świadomość konieczności wprowadzenia radykalniejszych powszechnych środków zaradczych doprowadzi do wprowadzenia odpowiednich przepisów egzekucyjnych.

Na razie jednak powstaje pytanie, czy dopuszczalne jest podejmowanie jednostronnej akcji prewencyjnej przez państwo. Dyskusję na ten temat sprowokowała Kanada wydając swój *Arctic Waters Pollution Bill* z 1970 r. Za taką wyjątkową dopuszczalnością, z braku skutecznych międzynarodowych przepisów ochronnych, przemawiają poważne argumenty, zwłaszcza gdy w grę wchodzi ochrona interesów ogólnych. W każdym razie uciekanie się do takich jednostronnych środków ochronnych przez państwa ma ten korzystny skutek, że prowokuje pozostałe państwa do zajęcia stanowiska i przyczynia się w ten sposób do szybszej likwidacji istniejącej luki w prawie międzynarodowym środowiska.

Do bezspornie legalnych środków jednostronnych celem ochrony środowiska zaliczyć natomiast można różnorodne środki ekonomiczne, zwłaszcza bariery importowe, o ile oczywiście nie kryją się za nimi cele dyskryminacyjne.

Gdy idzie o środki przymusu wobec państw, to są one jak wiadomo ściśle ograniczone w prawie międzynarodowym. Nawet nie można uznać za legalną retorsję, czyli odwet, jeżeli doprowadza ona do jeszcze większych szkód w środowisku. Użycie wobec państwa siły jest natomiast prawnie dopuszczalne tylko dla samoobrony przed agresją oraz z inicjatywy Rady Bezpieczeństwa w wypadku zagrożenia lub naruszenia pokoju.

Czy użycie siły wobec państwa może wchodzić w grę w wypadku zagrożenia środowiska?

Pewne argumenty i precedensy wskazują, że tak. Przyjęta definicja agresji jest dostatecznie elastyczna i szeroka, aby mogła objąć także zagrożenie bezpieczeństwa spowodowane naruszeniem środowiska nie mówiąc o tzw. „agresji ekologicznej”. Cennym precedensem potwierdzającym ten wniosek jest wspomniana (już podpisana) ostatnio konwencja zakazująca użycia dla wojskowych lub innych wrogich celów technik zmiany środowiska. Każda ze stron tej konwencji ma w razie działań sprzecznych z tą konwencją nawet prawo skargi do Rady Bezpieczeństwa. Zważywszy przyznaną w Karcie Narodów Zjednoczonych dużą

swobodę Rady Bezpieczeństwa w ocenie sytuacji i w wyborze środków zaradczych, konwencja ta uzasadnia wniosek, że naruszenie środowiska może w pewnych wypadkach spowodować legalne użycie sił zbrojnych przeciwko państwu.

Ogólna refleksja, jaka nasuwa się na zakończenie, nie odbiega więc zbyt od tej, jaką nasuwa obecny stan całego prawa międzynarodowego.

Istnieją już dostatecznie elastyczne i dogodnie narzędzia tworzenia międzynarodowego prawa środowiska i zapewnienia mu skuteczności w postaci zwłaszcza umowy międzynarodowej i organów wspólnych państw. Problem leży więc nie tyle w ulepszeniu i mnożeniu nowych narzędzi i mechanizmów, lecz w skłonieniu państw do ich przyjęcia i pełnego wykorzystania, co z kolei uwarunkowane jest dostatecznie silną świadomością własnego i wspólnego interesu w tworzeniu i przestrzeganiu międzynarodowego prawa środowiska.

---

## WYKAZ SKRÓTÓW

- ADIC — Académie de droit international de la Haye, Colloque 1973: *La protection de l'environnement et le droit international*, Leiden 1975
- AJIL — American Journal of International Law
- APPM — *Aktualne problemy prawa morza*, praca zbiorowa, Gdańsk 1976
- EPA — US Environment Protection Agency
- GC — The Governing Council of the United Nations Environment Programme
- ICJ Reports — International Court of Justice. Reports of Judgments Advisory Opinions and Orders
- IEL — Teclaff, L. A., Utton, A. E. (ed.), *International Environmental Law*, New York—Washington—London 1974
- ILM — International Legal Materials
- IRS — International Referral System
- KNOS — *I Konferencja naukowa w sprawie międzynarodowej ochrony środowiska*, Kraków 13—15 grudnia 1971, Kraków 1972
- POS — Łustacz, L., (red.), *Prawo a ochrona środowiska*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1975
- PYIL — Polish Yearbook of International Law
- RCADI — Recueil des Cours de l'Académie de droit international
- RGC I — United Nations Environment Programme, *Report of the Governing Council on the Work of its First Session*, 12—22 June 1973, (A/9025)
- RGC II — United Nations Environment Programme, *Report of the Governing Council on the Work of Its Second Session*, 11—22 March 1974, (A/9625)
- RGC III — United Nations Environment Programme, *Report of the Governing Council of the United Nations Environment Programme on the Work of Its Third Session*, Nairobi, 17 April to 2 May 1975, (UNEP/GC/55)
- RGC IV — United Nations Environment Programme, *Report of the Governing Council of the United Nations Environment Programme on the Work of the Fourth Session*, Nairobi, 30 March to 14 April 1976, (UNEP/GC/85)

- UNEP — *United Nations Environment Programme*
- WD — Kocot, K., i Wolfke, K., *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, wyd. III uzupełn., Wrocław—Warszawa 1976
- YILC — *Yearbook of the International Law Commission*

## BIBLIOGRAFIA

- Académie de droit international de Haye, Colloque 1973: *La protection de l'environnement et le droit international*, Leiden 1975.
- Aktualne problemy prawa morza. Praca zbiorowa, Gdańsk 1976.
- Ballenegger, J., *La pollution en droit international. La responsabilité pour les dommages causés par la pollution transfrontière*, Genève 1975.
- Barros, J., Johnston, D. M., *The International Law of Pollution*, New York—London 1974.
- Basak, A., *Decisions of the United Nations Organs in the Judgments and Opinions of the International Court of Justice*, Wrocław 1969.
- Bierzanek, R., *Załatwianie sporów międzynarodowych 1945—1973. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1974.
- Bilder, R. B., *The role of Unilateral State Action in Preventing International Environmental Injury*, University of Wisconsin Sea Grant College Program, Rockville, Md 1973.
- Bleicher, S. A., *The Legal Significance of Recitation of General Assembly Resolutions*, AJIL, t. 63/3 (1969), s. 444—478.
- Bothe, M., *Umweltschutz als Aufgabe der Rechtswissenschaft, Völkerrecht und Rechtsvergleichung*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, t. 32 (1972), s. 483—515.
- Brown, E. D., *The Conventional Law of the Environment*, [w:] IEL, s. 15—77.
- Brownlie, I., *The Human Environment: Problems of Standard-Setting and Enforcement*, „Natural Resources Journal”, t. 12 (1972), s. 187—194.
- *A Survey of International Customary Rules of Environmental Protection*, [w:] IEL, s. 1—23.
- Caldwell, L. K., *In Defence of Earth: International Protection of the Biosphere*, London 1972.
- Castañeda, J., *Valeur juridique des résolutions des Nations Unies*, RCADI, t. 129 (1970—I), s. 205—332.
- Chayes, A., *International Institutions for the Environment*, [w:] Hargrove, J. L., (ed.), *Law Institutions and the Global Environment*, Leiden 1972, s. 1—31.
- Campbell, T. E. J., *The Political Meaning of Stockholm: Third World*

- Participation in Environment Conference Process*, „Stanford Journal of International Studies”, t. VIII, Spring 1973, s. 140.
- Cheng, B., *General Principles of Law Applied by International Courts and Tribunals*, London 1953.
- *United Nations Resolutions on Outer Space: „Instant” International Customary Law?*, „The Indian Journal of International Law”, t. 66 (1972), s. 37—59.
- D'A mato, A. A., *The Concept of Custom in International Law*, Ithaca and London 1971.
- Dickstein, H. L., *International Lake and River Pollution Control: Question of Method*, „Columbia Journal of Transnational Law”, t. 12 (1973), s. 487—519.
- *International Law and the Environment: Evolving Concepts*, „The Yearbook of World Affairs” 1972, s. 245—266.
- *International Environmental Hazards and International Law*, [w:] IEL, s. 427—446.
- *National Environmental Hazards and International Law*, „The International and Comparative Law Quarterly”, t. 23 (April 1974), s. 434.
- Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris.
- Elias, T. O., *Modern Sources of International Law*, [w:] *Transnational Law in a Changing Society, Essays in Honour of Philip C. Jessup*, New York—London 1972, s. 34—69.
- Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976.
- Engfeldt, L. G., *The United Nations and the Human Environment—Some Experiences*, „International Organization”, t. 27, nr 3 (Summer 1973), s. 393—412.
- Falk, R. A., *Environmental Policy as World Order Problem*, „Natural Resources Journal”, t. 12 (1972), s. 161—171.
- Fleischer, C. A., *An International Convention on Environment Co-operation Among Nations, Proposed Draft, Policies and Goals*, „Texas International Law Journal”, t. 7 (1971), s. 73—88.
- Founex Report, The, on Development and Environment*, „International Conciliation”, nr 586 (1972), s. 7—36.
- Garretson, A. H., Hayton, B. D., Olmstead, S. J., *The Law of International Drainage Basins*, New York 1967.
- Goldie, L. F. E., *Development of an International Environmental Law—An Appraisal*, [w:] Hargrove, J. L., (ed.), *Law, Institutions and the Global Environment*, Leiden 1972, s. 104—165.
- *A General View of International Environmental Law. A Survey of Capabilities, Trends and Limits*, [w:] ADIC, s. 26—143.
- Gorizontow, B., *Współpraca krajów RWPG w ochronie środowiska*, „Zeszyty Teoretyczno-Polityczne”, 1975/2.
- Handl, G., *Territorial Sovereignty and Problems of Transnational Pollution*, AJIL, t. 69 (1975), s. 50—76.

- Hargrove, J. L. (ed.), *Law, Institutions and the Global Environment*, Leiden 1972.
- Henkin, L., *Arctic Anti-Pollution: Does Canada Make-or/ Break-International Law?*, *AJIL*, t. 65 (1971), s. 131—136.
- *How Nations Behave. Law and Foreign Policy*, New York—Washington—London 1968.
- Iran Almanac 1974*.
- Iwanejko, M. E., *Rozwój współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska*, [w:] *POS*, s. 199—226.
- *Spory międzynarodowe. Studium prawno-polityczne*, Warszawa 1976.
- Izrael, Y., Kuvshinnikov, B., *USSR—USA: Co-operation in Protection of the Environment*, „*International Affairs*” 1975/3, s. 30—37.
- Jarżyna, F. (oprac.), *Umowy graniczne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1974.
- Joyner, Ch., C., *Stockholm in Retrospect: Progress in the International Law of Environment*, „*World Affairs*”, t. 136 (1974), s. 247—363.
- Kennan, G. F., *To Prevent a World Wasteland. A Proposal*, „*Foreign Affairs*”, t. 48/3 (April 1972), s. 401—413.
- Kiss, A. Ch., *La protection de l'environnement et les organisations européennes*, „*Annuaire français de droit international*”, 1973, s. 895—921.
- *Problèmes juridiques de la pollution de l'air*, *ADIC*, s. 145—237.
- Klemm, C. de, *The Conservation of Migratory Animals Through International Law*, „*Natural Resources Journal*”, t. 12 (1972), 269—285.
- Kocot, *Prawnomiędzynarodowe zasady zoologii*, Warszawa—Wrocław 1977.
- Kocot, K. i Wolfke, K. (oprac.), *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, wyd. III uzup., Wrocław—Warszawa 1976.
- Kolasa, J., *Rules of Procedure of the United Nations General Assembly. A Legal Analysis*, Wrocław 1967.
- *Z zagadnień tzw. prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych*, „*Acta Universitatis Wratislaviensis*”, *Prawo XXXII*, Wrocław 1970, s. 83—96.
- Lachs, M., *Some Reflections on Substance and Form in International Law*, [w:] *Transnational Law in a Changing Society, Essays in Honor of Philip C. Jessup*, New York—London 1972, s. 99—112.
- Lobanov, L., *International Co-operation and the Environment*, „*International Affairs*” 1973, s. 47—53.
- Lopuski, J., *Prawne problemy współpracy w zakresie korzystania z Bałtyku*, „*Sprawy Międzynarodowe*”, 1975/6, s. 110—118.
- Łukasik, L., *Problematyka zwalczania zanieczyszczeń i ochrony środowiska morskiego na III Konferencji Prawa Morza*, [w:] *APPM*, s. 177—201.
- Łustacz, L., red., *Prawo a ochrona środowiska*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1975.
- McClintock, M., Pfeiffer, E. W., Williams, R., Wells, W. L.,

- Zolla S., *Environmental Effect of Weapons Technology*, New York 1970.
- Michajłow, W., *Środowisko i polityka*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1976.
- Myczkowski, S., *Człowiek—przyroda—cywilizacja*, Warszawa 1976.
- Nahlik, S. E., *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.
- New Perspectives on International Environmental Law*, „The Yale Law Journal”, t. 82/8 (1973), s. 1659—1680.
- Niemiec, M., *Współpraca polsko-czechosłowacka w zakresie ochrony czystości wód granicznych*, [w:] KNOS, s. 319—335.
- Orzeszko, E., *Ochrona prawna przed zanieczyszczeniem wód granicznych PRL*, Wrocław 1977 (rozprawa doktorska — maszynopis).
- Parry, C., *The Sources and Evidences of International Law*, Manchester—New York 1965.
- Pfeiffer, E. W., Orians, G. H., *Mission to Vietnam*, [w:] McClintock, M., Pfeiffer, E. W., Williams, R., Wells, W. L., Zolla, S., *Environmental Effect of Weapons Technology*, New York 1970.
- Pharand, D., *Oil Pollution Control in the Canadian Arctic*, „Texas International Law Journal”, t. 7 (1971), s. 45—72.
- Pietraszek, R., Łukasik, L., *Zwalczanie zanieczyszczenia morza i ochrona środowiska morskiego*, [w:] APPM, s. 152—201.
- Piper, D. C., *The International Law of the Great Lakes*, Durham, N. C. 1967.
- Przewoźnik, B. W., *Organes paritaires en tant qu'une forme de l'institutionnalisation des relations internationales contemporaines*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin, vol. XXIII, 5, sectio G, 1976, s. 75—86.
- Rajski, J., *Odpowiedzialność międzynarodowa za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne*, Warszawa 1974.
- Rousseau, Ch., *Droit international public*, v. I, Paris 1970.
- Rysiak, G., *Kraje RWPG a ochrona środowiska naturalnego*, [w:] KNOS, s. 239—256.
- Schneider, J., *New Perspectives on International Environmental Law*, „Environmental Law Review” 1974, s. 669—691.
- Sedov, L., *Co-operation in Space Exploration*, „International Affairs”, 1973/11, s. 16—21
- Serwer, D., *International Co-operation for Pollution Control*, [w:] Hargrove, J. L., (Ed.), *Law Institutions and the Global Environment*, Leiden 1972, s. 178—207.
- Skubiszewski, K., *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych. Przegląd zagadnień i analiza wstępna*, Poznań 1968.
- Smedresman, P. S., *The International Joint Commission (United States—Canada) and the International Boundary and Water Commission (United States—Mexico): Potential for Environmental Control*



- Along the Boundaries*, „New York University Journal of International Law and Politics”, t. 6 (1973), s. 499—531.
- Sohn, L. B., *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, „Harvard International Law Journal”, t. 14 (1973), s. 423—515.
- Straburzyński, A., *Zagadnienia prawnomiędzynarodowej ochrony środowiska Bałtyku*, [w:] POS, s. 227—242.
- Strong, M., *The Case for Optimism*, „Saturday Review World”, December 14, 1974.
- *The United Nations and the Environment*, „International Organization”, t. 26 (Spring 1972), s. 170.
- Simonides, J., *Kontrola Międzynarodowa*, Toruń 1964.
- *Ochrona środowiska ze stanowiska prawa międzynarodowego*, [w:] POS, s. 185—198.
- *Sankcje w prawie międzynarodowym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika”, Prawo V, s. 35—55.
- Szafer, W., *Dzieje ochrony przyrody w Polsce i w innych krajach*, [w:] *Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka*, wyd. II, Warszawa 1976, s. 13—63.
- Teclaff, L. A., *The Impact of Environmental Concern on the Development of International Law*, [w:] IEL, s. 357—390.
- *International Law and the Protection of the Oceans from Pollution*, [w:] IEL, s. 104—138.
- Teclaff, L. A., Utton, A. E. (eds.), *International Environmental Law*, New York—Washington—London 1974.
- The Stockholm Conference: A Synopsis and Analysis*, „Stanford Journal of International Studies”, t. VIII (1973), s. 31—78.
- Transnational Law in a Changing Society, Essays in Honor of Philip C. Jessup*, New York—London 1972.
- Utton, A. E., *International Water Quality Law*, [w:] IEL, s. 154—185.
- Welsh, M. E., *The International Joint Commission (US—Canada) and Interstate Regulation of Water Pollution*, [w:] *Proceedings of the Conference on International and Interstate Regulation of Water Pollution at Columbia University, School of Law*, March 12—13, 1970, s. 77—84.
- Wilson, T. W. Jr., *Creating Mechanisms of International Environmental Action: Requirements and Responses*, „Stanford Journal of International Studies”, t. VIII (1973), s. 113—122.
- Wolfke, K., *Custom in Present International Law*, Wrocław 1964.
- *Ius Cogens in International Law (Regulation and Prospects)*, PYIL, t. VI (1974), s. 145—162.
- *Rola Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości przedmiotem obrad Zgromadzenia Ogólnego ONZ*, „Przegląd Prawa i Administracji”, V, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 234, Wrocław 1974, s. 159—175.

- *Rozwój i kodyfikacja prawa międzynarodowego (Wybrane zagadnienia z praktyki ONZ)*, Wrocław 1972.
  - *Skuteczne narzędzia prawne międzynarodowej ochrony środowiska człowieka*, KNOS, s. 229—237.
  - *Some Reflections on International Environmental Law Making and Enforcement*, PYIL, t. VIII (1976), s. 33—53.
- Z a o r s k i, R., *Eksploatacja biologicznych zasobów morza w świetle prawa międzynarodowego*, Gdynia 1967.
- *Konwencje genewskie o prawie morza*, Gdynia 1962.

INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW  
(MAKING AND ENFORCEMENT)

S u m m a r y

In this book an attempt is made to evaluate the international lawmaking mechanisms for environmental protection and to survey the means of securing to international environmental law the necessary effectivity. The conclusions are based mainly upon the research carried out at the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C., where the author was a fellow during 1974/5.

Among the available international lawmaking tools the treaty ranks first, because the will of States is in it most manifest—ensuring relatively high legal security and precision. Disregarding old special conventions on conservation of certain species of the fauna and flora, which would nowadays be regarded as part of international environmental law, there are new, bilateral, regional and universal ones expressly dealing with environmental matters. Attention should also be paid to the already numerous agreements concluded by international organizations.

With regard to bilateral agreements devoted to general co-operation on environmental matters, primarily that of 1972 between the superpowers (USSR and USA) deserves attention as a symptom of détente enabling co-operation between States notwithstanding their deep ideological and social differences. Noteworthy is also the contribution to treaty practice by agreements concluded between neighbouring States, not only at the level of governments but also lower territorial administrative units. Finally, interesting are the agreements between special State agencies dealing with environmental protection and those concluded directly by research institutions.

In sum, bilateral agreements constitute a relatively convenient and fast mechanism of regulation of environmental protection. This advantage involves, however, also an essential disadvantage consisting in the too easy possibility of mutual liberation from accepted protective obligations to the detriment not only of the area in question but also far beyond it. For this reason, bilateral agreements cannot be considered as a selfsufficient means, that is, without additional international safeguards.

It is otherwise with regional conventions, which, as a rule, embrace a naturally limited ecosystem (a continent or water basin) for the protection of which a group of States assume the responsibility. Such conventions have the advantages of bilateral ones without their disadvantages, since a group of States can by their concerted action make environmental protection more effective and, what is perhaps more important, can if necessary exercise stronger pressure on individual parties. Certain innovations have already been introduced to regional conventions like the „Gray List/Black List System” of polluting substances or division of the sea into zones. More and more such conventions are initiated, drafted and adopted by regional intergovernmental organizations.

At the global level as yet no convention on general environmental co-operation has been concluded. One may even doubt if such is already necessary at the present stage of development considering the long time it usually takes to negotiate universal conventions, to say nothing of the frequent delays in their final entering into force. A sort of substitute for such a general convention a declaration of principles and an action plan have been adopted at Stockholm in 1972.

There are already quite a few modern special universal conventions on matters where global co-operation is indispensable, mainly on combatting pollution of the marine waters. Such conventions are also more and more often drafted and adopted by international organizations. To diminish the notorious drawbacks of such conventions, certain treaty techniques have been applied, for example, the separating of the diplomatic part of the convention from the technical one and the „contracting out” system to amendments. In connection with the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969 certain other devices for the speeding up of the implementation of the conventions in the field of environmental protection may be useful, such as provisional application of a convention not yet in force, modification or suspension of the operation of a universal treaty by agreement between certain of the parties only. Inadmissible, however, should be in environmental matters the termination or suspension of the operation of a treaty as a consequence of its breach. This follows unequivocally even from Paragraph 5 of Article 60 of the Vienna Convention, where the protection of human person is mentioned.

In connection with the conventional environmental lawmaking one should mention yet the rapidly growing number of agreements concluded between international organizations and between States and such organizations. The already considerable practice, mainly of the UNEP and the specialized agencies, deserve close analysis in order to obtain a full picture of the international environmental lawmaking.

The resolutions of intergovernmental organizations constitute the next to treaty important lawmaking mechanism. Essential is here the division into yet scarce binding decisions, mainly constituting the so-called „internal law” of organizations, and the numerous formally not binding reso-

lutions (recommendations and declarations of principles), very often, however, close in form and content to legal rules. By means of binding decisions organs dealing with environmental matters and rules of procedure of such organs are set up. Also other first rate matters are regulated by such decisions, for example, the adoption of projects and the codification of international environmental law. Many specialized agencies of the United Nations have already contributed in various ways by means of their decisions to the development of that law.

Particularly abundant are non-binding resolutions. It suffices to point to such important documents as the above mentioned Declaration and Action Plan adopted at Stockholm. The problem of the legal value of such resolutions, which constitute to so-called „soft law”, is broadly discussed in the literature. The opinion prevails that such resolutions do not by themselves make law but constitute only postulates or programmes. They most often contribute, however, to the development of environmental law among others by leading to the ripening of customs or to the conclusion of treaties. The misunderstanding connected with the actual binding force of some recommendations results from the fact that they owe their legal validity either to some preceding lawmaking factors (e. g. general customary law or treaties), to the practice of their factual implementation or to official manifestations of acceptance following their adoption.

Among international environmental lawmaking mechanisms one should yet mention the growing role of numerous executive organs (joint commissions and periodical meetings of plenipotentiaries) created by agreements. Their function is mainly executive and supervisory. Some of them, however, propose and even enact by themselves regulations or conclude executive agreements. Considering their important role in the implementation and even regulation of environmental protection, their powers and actual activity deserve closer study than hitherto.

The traditional lawmaking mechanism, international custom, is of rather secondary importance for the regulation of environmental protection, because of its notorious imprecision and difficulty to ascertain its content. The role of custom should not, however, be neglected. Even if it is unlikely that by means of accepted practice detailed technical rules could arise, one should not forget the considerable importance of practice as a factor supplementing the validity of not yet fully binding rules or as a means of flexible adjusting existing rules to changing conditions. This role of custom will certainly find frequent application precisely in environmental matters.

The general principles of law enumerated in Article 38, 1c of the Statute of the World Court are like in other branches of international law only of marginal importance and even controversial. This statement does not relate, however, to the overall impact of internal regulations of leading industrialized powers on international lawmaking.

The factual lawmaking effect of judicial decisions and of the teachings of publicists in international environmental law does not differ from that in the whole international law, that is to say, it is considerable. The scarcity of international judgments and the poverty of international environmental law in ripe rules cause that even the few existing decisions play a very prominent part not only in the determination of rules but also in their development. For the same reasons the other subsidiary means, the teachings of most qualified publicists, occupy an important position. Publicists play an ever growing role as experts in numerous intergovernmental organs which prepare drafts of regulations. Many non-governmental institutions composed of private scholars considerably contribute to the development of international environmental law. It suffices to mention the „Helsinki Rules” elaborated by the International Law Association.

In connection with international environmental lawmaking also certain extra-legal factors of particular importance have been considered. To the most important belong Science in its broadest meaning, that is, scientists, their organizations, research and, of course, its results—scientific data. Certainly in no other branch of international law does Science occupy such a key position. It assesses the actual deterioration of the environment, indicates remedial measures and checks their effectivity.

The next powerful factor, a negative one, which from the very beginning has weighed heavily on all initiatives for international action, is the disparity, real or apparent, of interests in environmental matters between developed States and the poorer developing ones. This disparity has led to far-reaching concessions to the specific conditions and requirements of the latter, among others in the lawmaking.

A favourable political climate is of capital importance for the development of international environmental law. Such a climate has been created by the policy of détente, which enables co-operation disregarding the deep differences between States. There is also a feedback. Détente enables or at least makes easier the gathering of scientific data and establishing the necessary institutional framework. This, in turn, increases the general awareness of the necessity of the policy of détente for the solution of the acute international environmental problems.

The particularly strong mutual interdependence of transnational rules and municipal law constitutes a further specific feature of the environmental law development. This interdependence requires smooth channels with a minimum of red tape for a free flow of information about legislative experience of individual States and, *vice versa*, in the opposite direction, about the results of lawmaking at the international level.

Finally, the manifold activities in the field of environmental protection of States, organizations and non-governmental institutions generate a particular need for co-ordination.

The survey of to date lawmaking practice and of the extralegal factors coming into play prove a growing flexibility and complexity of the lawmaking mechanisms. The resulting rule of international environmental law, even in higher degree than in other branches of international law, is becoming a conglomeration of various elements. Such a rule does not belong any more to any known types of legal rules, that is, neither to conventional, customary nor adopted ones. It is rather a sort of mixed or complex rule.

Considering the primitive state of international law in general, the concept of law enforcement measure in the field of international environmental protection must be interpreted broadly embracing every means which can directly or even indirectly induce or, if necessary, force the obligated subjects to observe international environmental law.

Starting from the least drastic measures, the international control should be mentioned first. Although, strictly speaking, it is not a means of enforcement, in fact it contributes effectively to the functioning of environmental law. Provisions on international control may be found in regional and universal conventions, especially in those concerning the marine environment. The established control covers even areas outside the jurisdiction of the State parties and the ships of States not being parties. The supervision consists, among others, in the obligation to report any incidents or conditions which give rise to suspicion that the provisions of the convention in question have been violated.

Another kind of pressure on the parties consists in the very possibility of starting an international dispute, since its pacific settlement is already obligatory in general international law. Even an *actio popularis* is not excluded.

Among the basic sanctions and, at the same time, preventive measures in environmental law one should mention the responsibility for damage. It has not yet been regulated definitely but there are already precedents in the form of the convention on civil responsibility for the damages caused by pollution of marine waters, on international liability of States for damages caused, among others, by space ships and a few international judicial decisions. Those instruments and precedents together with the advanced codification prepared by the International Law Commission justify the hope that the responsibility for damages caused to the environment will be regulated notwithstanding great difficulties.

There are also already more radical enforcement measures involving the use of force against the violators of antipollution provisions. For example, the 1973 London Convention requires that the parties establish penal sanctions under the law of the administration of the ship wherever the violation of the convention occurs.

Far reaching forcible action against foreign ships, their destruction inclusive, is already permitted in the event of a catastrophe. Of outstanding

importance is here the precedent created by the catastrophe of the tanker "Torrey Canyon" and the resulting Brussels Convention of 1969 relating to intervention on the high seas in case of oil casualties.

Still lacking is an authorization to preventive forcible action outside the jurisdiction of States, similar to that applied to piracy or slave trade.

Beside the notorious difficulties in obtaining the consent of States to apply any enforcement measure to their nationals or ships, in the case of environmental protection there are also objective difficulties. Environmental pollution is often caused by a cumulative action of a large indefinite number of persons. It is therefore very difficult, if possible at all, to determine the culprits and the causal nexus between their actions and the resulting pollution. It seems, however, legitimate to hope that precisely the latter difficulty will make the agreement to more effective preventive measures even more urgent.

For the time being the question arises to what extent is unilateral preventive action legally permitted. To relatively undisputed preventive measures various economic restrictions, such as import barriers, can be reckoned, on condition that they are not an instrument of economic discrimination in disguise. There are also certain arguments speaking for the permissibility of other unilateral preventive measures, for instance, the protection of vital common interests and lack of any other effective means. At any rate, unilateral measures provoke the reaction of other States and, in the end, lead to the liquidation of the existing lacunas in international environmental law.

The legitimate use of force against a State is, and certainly should remain strictly limited. Considering, however, the grave consequences of environmental deterioration, even a threat of such deterioration may in certain cases be equated to aggression making individual and collective defence legitimate. The lately adopted definition of aggression is sufficiently broad to embrace also threat to security caused by the infringement of the environment, to say nothing of a true ecological aggression. A valuable precedent confirming this conclusion has been created by the adoption of the 1976 Convention on the Prohibition of Military or any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques. It gives the parties the right to lodge a complaint to the Security Council. Considering the relatively large discretion of this organ in the evaluation of the situation and in the choice of preventive measures, one may assert that deterioration of the environment can lead even to a lawful use of armed forces.

The survey of the lawmaking mechanisms and enforcement measures proves that the problem in this field consists not so much in the deficiency of such mechanisms and measure as in their adaptation to environmental requirements and, above all, in the willingness on the part of States to apply them.

---



## SPIS TREŚCI

Wstęp . . . . .	5
Rozdział I: Umowa międzynarodowa . . . . .	10
1. Wprowadzenie . . . . .	10
2. Umowy dwustronne . . . . .	12
3. Umowy regionalne . . . . .	27
4. Umowy powszechne . . . . .	34
5. Traktatowe prawo środowiska a Wiedeńska Konwencja Prawa Traktatów . . . . .	43
6. Umowy organizacji międzynarodowych . . . . .	46
Rozdział II: Uchwały organów wspólnych państw . . . . .	52
1. Wprowadzenie . . . . .	52
2. Prawotwórczy walor uchwał . . . . .	53
3. Początki działalności uchwałodawczej w zakresie rozwoju i kodyfikacji międzynarodowego prawa środowiska . . . . .	58
4. Znaczenie tzw. „miękkiego prawa środowiska” . . . . .	70
5. Decyzje organów wykonawczych przewidzianych w umowach . . . . .	81
Rozdział III: Inne mechanizmy i czynniki prawotwórcze . . . . .	88
1. Wprowadzenie . . . . .	88
2. Zwyczaj międzynarodowy . . . . .	89
3. „Ogólne zasady prawa uznane przez narody cywilizowane” (art. 38, 1c Statutu MTS). . . . .	92
4. Pomocnicze środki ustalania norm międzynarodowego prawa środowiska . . . . .	94
5. Ważniejsze czynniki pozaprawne . . . . .	99
6. Celowość odróżnienia kompleksowego mechanizmu prawotwórczego . . . . .	107
Rozdział IV: Środki egzekwowania międzynarodowego prawa środowiska . . . . .	109
1. Wprowadzenie . . . . .	109
2. Kontrola międzynarodowa . . . . .	111
3. Obowiązek pokojowego załatwiania sporów . . . . .	122
4. Odpowiedzialność za szkody . . . . .	127
5. Obowiązek ścigania i karania . . . . .	132
6. Środki przymusu stosowane poza granicami jurysdykcji państw . . . . .	135

7. Jednostronna akcja prewencyjna . . . . .	138
8. Środki przymusu wobec państw . . . . .	143
9. Użycie siły zbrojnej . . . . .	145
Zakończenie . . . . .	148
Wykaz skrótów . . . . .	161
Bibliografia . . . . .	163
Summary . . . . .	169

## CONTENTS

Preface . . . . .	5
Chapter I: International Agreements . . . . .	10
1. Introductory Remarks . . . . .	10
2. Bilateral Agreements . . . . .	12
3. Regional Conventions . . . . .	27
4. Universal Conventions . . . . .	34
5. Conventional Environmental Law and the Vienna Convention on the Law of Treaties. . . . .	43
6. Agreements of International Organizations. . . . .	46
Chapter II: Resolutions of Common Organs of States . . . . .	52
1. Introductory Remarks . . . . .	52
2. The Lawmaking Value of Resolutions . . . . .	53
3. Decisions on the Development and Codification of International Environmental Law . . . . .	58
4. The Role of „Soft Environmental Law” . . . . .	70
5. Decisions of the Executive Organs Created by Agreements	81
Chapter III: Other Lawmaking Mechanisms and Factors . . . . .	88
1. Introductory Remarks . . . . .	88
2. International Custom . . . . .	89
3. “The General Principles of Law Recognized by Civilized Nations” . . . . .	92
4. Subsidiary Means for the Determination of Rules of Law	94
5. More Important Extra-Legal Factors . . . . .	99
6. The Expediency of Distinguishing a Complex Lawmaking Mechanism . . . . .	107
Chapter IV: Means of International Environmental Law Enforcement	109
1. Introductory Remarks . . . . .	109
2. International Control . . . . .	111
3. The Duty of Peaceful Settlement of Disputes . . . . .	122
4. Responsibility for Damage . . . . .	127
5. The Obligation to Prosecute and Punish . . . . .	132
6. Forcible Measures Applied Outside the State Jurisdiction	135

7. Unilateral Preventive Action . . . . .	138
8. Forcible Measures Against States . . . . .	143
9. The Use of Armed Forces . . . . .	145
Conclusions . . . . .	148
List of Abbreviations . . . . .	161
Bibliography . . . . .	163
Summary . . . . .	169

Praca przedstawiona przez Autora  
na posiedzeniu naukowym  
Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych  
Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego  
dnia 7 kwietnia 1976 r.



- Nr 184. Jan Trzynadłowski, Rozważania nad semiologią powieści, 1976, s. 108.
- Nr 185. Franciszek Połomski, Aspekty rasowe w postępowaniu z robotnikami przymusowymi i jeńcami wojennymi III Rzeszy, 1976, s. 130.
- Nr 186. Alfred Klein, Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego, 1976, s. 185.
- Nr 187. Krystyn Matwijowski, Pierwsze sejmy za czasów Jana III Sobieskiego, 1976, s. 269.
- Nr 188. Krzysztof Migoń, Nauka o książce wśród innych nauk społecznych, 1976, s. 176.
- Nr 189. Jerzy Mularczyk, Dobór i rola świadków w dokumentach śląskich do końca XIII w., 1977, s. 179.
- Nr 190. Bogusława Żabska, Nazwiska polskie typu dopełniaczowego, 1977, s. 123.
- Nr 191. Litteraria IX (red. J. Trzynadłowski) 1978, s. 195.
- Nr 192. Stanisław Gębala, Teatr Różewicza (w druku).
- Nr 193. Henryk Rot, Problemy kodyfikacji prawa PRL (w druku).
- Nr 194. Stanisław Prędoła, Die polnisch-deutsche Interferenz im Bereich der Aussprache (w druku).
- Nr 195. Stanisław Rybandt, Średniowieczne opactwo cystersów w Rudach 1977, s. 184.
- Nr 196. Piotr Sawicki, Twórczość literacka V. B. Ibañeza i jej recepcja w Polsce w latach 1905—1939 1978, s. 196.
- Nr 197. Jan Trzynadłowski, Małe formy literackie, 1977, s. 143.
- Nr 198. Zdzisław Kubot, Pozycja stron w umownym stosunku pracy (w druku).
- Nr 199. Litteraria X (red. J. Trzynadłowski) 1978, s. 212.
- Nr 200. Jan Smereka, Polacy na studiach lekarskich we Wrocławiu w latach 1811—1918 (w druku).
- Nr 201. Zbigniew Bagniewski, Ludność myśliwsko-rybacka w okresie wczesnego holocenu na terenie Polski południowo-zachodniej (w druku).
- Nr 202. Janusz Anusiewicz, Konstrukcje analityczne we współczesnym języku polskim (w druku).
- Nr 203. Karin Musiołek, Równoważnik zdania we współczesnym języku polskim 1978, s. 172.
- Nr 204. Jan Kolasa, GATT. Z zagadnień tworzenia i stosowania prawa handlu międzynarodowego (w druku).
- Nr 205. Karol Wolkę, Międzynarodow (tworzenie i egzekwowanie) (w dr







Uniwersytet Wrocławski  
Biblioteka Wydziału Prawa,  
Administracji i Ekonomii

316390

PRACE WROCŁAWSKIEGO TO  
SERIA A

---

Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego  
1 (1946) — 10 (1955) oraz 11 (1956) — 30 A (1978)

Comptes rendus de la Société des Sciences et des Lettres  
de Wrocław

1 (1946) — 10 (1955)

Śląskie Prace Bibliograficzne i Bibliotekoznawcze

1 (1955) — 16 (1977)

Rozprawy Komisji Historii Sztuki

1 (1957) — 10 (1976)

Archiwum Historyczne

1 (1957) — 4 (1963)

Rozprawy Komisji Językowej

1 (1959) — 11 (1978)

Annales Silesiae

1 (1960) — 8 (1978)