

ISM KODEKS - PRIMJENA OD STRANE DRŽAVE ZASTAVE

Željko Kiperaš, dipl.ing
pomorskog prometa

UDK 347.799.1
stručni rad
Primljeno: srpanj, 1997.

U članku se uvodno daje kratak presjek Međunarodnog kodeksa o sigurnom vođenju broda i sprječavanju onečišćenja (ISM kodeks), osobito naglašavajući postupke vezane za dobivanje odgovarajućih svjedodžbi. Nastavak rada ističe izvornu odgovornost države zastave za primjenu i nadzor nad svim ratificiranim konvencijama, pa tako i nad ISM kodeksom.

U sklopu implementacije Kodeksa obrađena je vrlo važna uloga klasifikacijskih društava, kao u tu svrhu ovlaštenih institucija od strane države zastave.

Također je istaknut doprinos nadzora države luke u cijelom procesu primjene novog sigurnosnog standarda sa svim problemima vezanim uz organizacijska i stručna pitanja.

Zaključno autor još jednom naglašava da odgovornost za primjenu i nadzor ISM kodeksa leži isključivo na institucijama države zastave, iako je zbog nezadovoljavajućeg stanja glede sigurnosti plovidbe i zaštite okoliša od onečišćenja nadzor države luke postao značajan instrument u primjeni novih međunarodnih propisa.

1 UVODNE NAPOMENE

Aktualnost spomenute teme postaje svakim danom sve veća. Činjenica da će do 1.srpnja 1998. godine 25000 brodova morati udovoljiti propisima Međunarodnog kodeksa o sigurnom vođenju broda i sprječavanju onečišćenja (engl. *ISM Code*), odnosno da će se do 1. srpnja 2002. taj broj povećati za daljnjih 55000 brodova, samo govori u prilog važnosti ove problematike.¹

Sam Kodeks predstavlja rezultat višegodišnjih napora na međunarodnom planu radi poboljšanja sigurnosti u cjelokupnom procesu iskorištava-

¹ No Code: No Trade, uvodni dio zbirke referata sa simpozija Achieving Safety at Sea, London 14. i 15. listopad 1996.

nja brodovlja, te zaštititi okoliša od onečišćenja. Rezolucijom IMO-a A.741(18) od 4. studenog 1993. prihvaća se ISM kodeks te zahtjeva da države zastave počnu primjenjivati nova pravila prema navedenim rokovima.²

U praksi se proces usaglašavanja postojećih sigurnosnih procedura te postupaka za sprječavanje onečišćenja sa ISM kodeksom obavlja na način da brodarsko poduzeće razvije poseban sustav za sigurno vođenje broda (engl. *Safety Management System* - SMS). Izrazom brodarsko poduzeće se označava vlasnik, zakupoprimac golog broda (engl. *bareboat charterer*), ili bilo koja pravna ili fizička osoba odgovorna za iskorištavanje broda.

Postojeći postupci vezani za ovaj dio pomorskog poslovanja zasigurno predstavljaju dragocijeno iskustvo, odnosno dobru osnovu za razvijanje sustava za sigurno vođenje broda. Dosadašnji propisi su se također ticali niza odredbi iz ISM-kodeksa. Takav je primjer Međunarodne konvencije o sprječavanju onečišćenja s brodova (engl. *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships* - MARPOL), tj. propisa o Izvanrednom planu u slučaju onečišćenja uljem (SOPEP³) Većina je poduzeća pri stvaranju SMS-a jednostavno preuzela odredbe i postupke iz SOPEP-a u pravilnik koji zahtjeva ISM-kodeks. Time se sprječava postojanje dva plana u slučaju onečišćenja i znatno pojednostavljuje primjena novih odredbi.

Ovakvim postupkom se zapravo i daje odgovor brojnim razmišljanjima prema kojima je većina posada uspješno i sigurno obavljala svoje poslove bez ISM kodeksa i dodatnog "papirnatog" posla. Svrha ISM kodeksa i nije stvaranje potpuno novog Sustava za sigurno vođenje broda, već ujedinjavanje i unapređivanje postojećih postupaka radi konačnog cilja, a to je sigurnost svih operacija vezanih uz iskorištavanje brodovlja, te zaštita okoliša od onečišćenja. Novina je da se svi spomenuti postupci moraju zabilježiti kako bi se dokazalo da brod obavlja sve svoje operacije u skladu s novom pravnom regulativom. Osim toga ISM kodeksom se sve veća pažnja posvećuje software-u tj. upravljanju brodom i postupcima, odnosno obučenosti posade te osoblja na kopnu u skladu sa SMS-om.

Konačan rezultat ovog procesa jest dobivanje odgovarajućih svjedožbi od strane nadležne uprave, odnosno države zastave. Riječ je o ispravi o ispunjavanju (engl. *Document of Compliance* - DOC) koja se izdaje brodarskom poduzeću kao dokaz da je Sustav za sigurno vođenje broda u skladu sa ISM-kodeksom.⁴ Takvu potvrdu izdaje nadležna uprava države zastave ili od iste ovlaštena organizacija poput klasifikacijskog društva.

2 Članak 2 Rezolucije A. 741 (18)

3 Shipboard Oil Pollution Emergency Plan, pravilo 26 četvrtog poglavlja MARPOL-a.

4 Članak 13.2 ISM-kodeksa.

Sljedeći korak je izdavanje isprave pod nazivom Svjedodžba o sigurnom vođenju broda (engl. *Safety Management Certificate* - SMC), kojom se dokazuje da brod obavlja sve svoje operacije u skladu sa Sustavom za sigurno vođenje broda.

2. ULOGA DRŽAVE ZASTAVE

U čitavom procesu provedbe novih sigurnosnih statndarda poput Međunarodnog kodeksa o sigurnom vođenju broda i sprječavanju onečišćenja uloga države zastave je od izuzetno velike važnosti.

Prije svega riječ je o nužnosti implementacije elemenata proizašlih iz Kodeksa u Sustav za sigurno vođenje broda - SMS, odnosno o nadzoru takve implementacije što je izvorna dužnost države zastave. Spomenuti elementi nadzora su:

- sigurnosna politika zaštite okoliša od onečišćenja
- odgovornosti i ovlaštenja brodarskog poduzeća
- odgovorne osobe
- odgovornost i ovlaštenja zapovjednika
- sredstva i osoblje
- razvoj planova i operacija na brodovima
- postupci u slučaju izvanrednih okolnosti
- izvješća i analize nedostataka, nezgoda i opasnih događaja
- održavanje broda i opreme
- dokumentacija
- provjere, procjene i pregledi od strane brodarskog poduzeća
- izdavanje svjedodžbi, provjere i nadzor
- nacionalni propis ili propisi koji su donešeni kao dodatak ili nadopuna Kodeksu⁵

Osim toga država zastave predstavlja osnovu za pravno sankcioniranje nepoštivanja odredbi ISM kodeksa. Naime sam tekst Kodeksa ne donosi nikakve pravne posljedice za neudovoljavanje normama Konvencije. Tek se rezolucijom IMO-a A. 788 (19) od 23. studenog 1995. preporučuje nadležnim upravama tj. državama zastave da ponište izdane svjedodžbe poput SMC-a ili DOC-a u slučaju većih nedostataka u primjeni ISM kodeksa.

⁵ George B. Cooper, ISM Code/ Flag State Responsibility-The Liberian Experience, zbirka referata sa simpozija Achieving Safety at Sea, London 14. i 15. listopada 1996., str. 3.

Sigurno je da će u praksi vrlo rijetko doći do situacije u kojoj će nadležni organi poništiti, odnosno povući izdane svjedodžbe. Vjerojatnije je da će se u slučaju nedostataka u primjeni Kodeksa dati vremena broderskom poduzeću, odnosno brodu da isprave nedostatke. S druge strane malo je vjerojatno da će država zastave posegnuti za drugim mjerama, osim prava na povlačenje izdanih svjedodžbi u svezi s primjenom ISM kodeksa.⁶

Konačno činjenica da je ISM kodeks uvršten u Međunarodnu konvenciju o sigurnosti ljudskih života na moru (SOLAS) kao 9. poglavlje od 19. svibnja 1994. samo potvrđuje u praksi stavove mnogih koji su tvrdili da će prava provjera implementacije Kodeksa biti od strane organa države luke, odnosno obalne straže. Sukladno tome sankcije s kojima će se susretati učesnici pomorskog prijevoza za nepoštivanje odredbi ISM kodeksa će biti one koje nameće nadležni organ države luke, o čemu će više biti riječi u trećem poglavlju.

Rezolucija IMO-a A.741(18) izričito zahtijeva od države zastave da u svojim zakonskim propisima instrumentaliziraju nove odredbe kao obvezatne. Proizilazi da je odgovornost za primjenu spomenutih mjera prije svega na državi zastave. To iznova otvara niz pitanja vezanih uz nadzor nadležnih tijela države zastave.

Činjenica je da se u okviru Međunarodne pomorske organizacije usvojilo tridesetak konvencija i više od 700 rezolucija i preporuka u svezi sa sigurnošću na moru i zaštiti morskog okoliša.⁷

Postojeće nezadovoljavajuće stanje sigurnosti upućuje na zaključak da provedba ratificiranih konvencija u praksi ne daje željene rezultate, što je izravna posljedica neučinkovitosti države zastave. Opravdana je bojazan da bi se i ovaj sigurnosni standard mogao naći zajedno s mnoštvom sličnih rezolucija, konvencija i preporuka čija je provedba u praksi daleko od ratificirane.

Razloga za to ima više. Polazeći od pretpostavke da će većina ili čak sve države zastave propisati ISM kodeks obvezatnim uvjetom za stjecanje državne pripadnosti dolazimo do problema jurisdikcije i nadzora nad brodovima koji viju zastavu pojedinice države.

Za uspješno obavljanje jurisdikcije i nadzora nad brodovima vlastite državne pripadnosti potrebna su tri elementa:

- a) učinkovita pomorska uprava;
- b) učinkovita diplomatsko-konzularna mreža;

⁶ Simon Tatham, Legal Implementations of the ISM Code, zbirka referata sa simpozija..., str. 35

⁷ Dorotea Čorić, Nadzor države luke - zamjena ili dopuna nadzoru države zastave, Zbornik radova Pravnog fakulteta Split br.1-2, Split, rujna 1996., str. 112.

c) učinkovita ratna mornarica.⁸

Jasno je da mnoge zemlje jednostavno nisu u stanju ispuniti ove uvjete učinkovite kontrole nad brodovima svoje državne pripadnosti. Konačan rezultat nadzora države zastave nad provedbom ratificiranih konvencija je u skladu s pomorskom politikom i ekonomskim mogućnostima svake zemlje.

Poseban problem su zemlje tzv. otvorenih upisnika, zastava pogodnosti ili jeftinih zastava. Te države radi ubiranja prihoda od brodova koji viju njihovu zastavu koriste neodređen status materijalnih preduvjeta za stjecanje državne pripadnosti u međunarodnom pravu. Da bi privukli što više "pokretne" tonaže pod okrilje svoga upisnika ublažavaju uvjete za stjecanje državne pripadnosti. Valja istaknuti da većina iz te grupe zemalja u svojim propisima liberalizira uglavnom odredbe vezane za socijalnu politiku kako bi izašle u susret brodovlasnicima no neučinkovita jurisdikcija i nadzor otvara prostor neodgovornim pojedincima koji ne ispunjavaju niti osnovne sigurnosne standarde.

Ovakvo nezadovoljavajuće stanje u međunarodnom pomorskom prometu ukazuje na još jedan problem. Naime postavlja se pitanje da li je Međunarodna pomorska organizacija na određeni način bila preučinkovita u donošenju novih rezolucija, konvencija i preporuka glede sigurnosti i zaštite okoliša od onečišćenja. Odgovor na to nam daje Rezolucija A.500(12) IMO-a kojom zapravo ta organizacija priznaje da dio zemalja jednostavno ne može pratiti sve zahtjevniju dinamiku donošenja novih sigurnosnih standarda. U Rezoluciji se kaže da treba uzeti u obzir razlike u raspoloživim mogućnostima zemalja članica da usklade nova međunarodna pravila sa nacionalnim propisima i da ih učinkovito primijene u praksi.

2.1. KLASIFIKACIJSKA DRUŠTVA

Važnost klasifikacijskih društava u lancu sigurnosti plovidbe vrlo je velika. Spomenuta društva, odnosno zavodi obavljaju svoju djelatnost po dva osnova. Prvi je privatnopravni osnov prema kojem klasifikacijska društva podjeljuju brodu klasu tokom gradnje i za vrijeme radnog vijeka broda čime potvrđuju da brod odgovara pravilima društva i da vlasnik može brod osigurati po povoljnijoj premiji. To je zapravo i osnovna djelatnost društva no u posljednje vrijeme javne usluge predstavljaju sve značajniji dio njihove aktivnosti. Države zastave, odnosno njihove vlade zakonskim odredbama ili ugovorom prenose svoje obveze nadgledanja

⁸ Vesna Polić-Ćurčić, Uvjeti za upis brodova-stvarna veza broda i države zastave, Upređno pomorsko pravo br.109-112, Zagreb 1986.,str. 14.

primjene ratificiranih konvencija na klasifikacijska društva.⁹

S druge strane klasifikacijska društva su uskladila svoja tehnička pravila sa zahtjevima međunarodnih konvencija i najnovijih sigurnosnih standarda te u praksi zapravo i nema razlika između isprava o klasi i isprava o sigurnosti.

Iz navedenog proizilazi da klasifikacijska društva imaju neprijepornu važnost u primjeni svih međunarodnih konvencija uključujući i ISM kodeks. Potvrdu za to nalazimo i u tekstu Kodeksa gdje se u više navrata spominje uloga klasifikacijskih društava kao važnih subjekata u primjeni Konvencije.

Problem se javlja u činjenici da zahtjevi novih sigurnosnih standarda premašuju tradicionalni nadzor i ulogu klasifikacijskih društava. Prema definiciji klase je stupanj povjerenja koje brodu pridaje određeni klasifikacijski zavod na temelju svojih pravila, koji ovisi o čvrstoći, upotrebljivosti materijala i konstrukciji broda, odnosno o tehničkoj kvaliteti njegovih uređaja, strojeva i opreme.¹⁰

Nadzor primjene novijih propisa a pogotovo ISM kodeksa premašuje elemente spomenute u definiciji klase i proširen je na ocjene upravljanja brodom i postupaka posade, što predstavlja znatno složenije zahtjeve pred klasifikacijska društva.

Ovako nedefinirano stanje glede djelatnosti a time i odgovornosti klasifikacijskih društava dovelo je i do sudskih sporova. S gledišta javnog dijela aktivnosti klasifikacijskih društava, najzanimljiviji je slučaj broda Sundancer.¹¹ Klasifikacijsko društvo ABS je obavilo pregled u ime bahamskih vlasti radi ispunjavanja uvjeta za stjecanje njihove državne pripadnosti, te radi osiguranja broda. Brod je po obavljenom pregledu isplovio i potonuo. U sudskom sporu konačan stav američkog suda je bio da "uloga klasifikacijskog društva nije jamčenje sigurnosti nego samo omogućavanje brodovlasniku povoljnu premiju osiguranja za klasificirani brod".

Ovakva sudska praksa dovodi u pitanje cjelokupnu javnu djelatnost klasifikacijskih društava kao produžene ruke zakonodavstava države zastave. Zbog nezadovoljavajućeg stanja koje u konačnici rezultira lošom primjenom i nadzorom novih standarda o sigurnosti i zaštiti okoliša od onečišćenja, klasifikacijska društva su poduzela niz mjera radi ponovnog uspostavljanja povjerenja svih čimbenika pomorskog prijevoza u njihovu djelatnost.

9 V. Polić-Ćurčić, Uloga i odgovornost klasifikacijskih društava, Uppredno pomorsko pravo br.145-148, Zagreb 1995., str.184.

10 I. Grabovac, Enciklopedija pojmova pomorskog prava, Split 1991.,str.77.

11 V. Polić-Ćurčić, o.c. str. 191.

Pri tome se prije svega misli na Međunarodnu udrugu klasifikacijskih društava (engl. *International Association of Classification Societies - IACS*), koja je u svojoj inicijativi iz lipnja 1995. predvidjela i mogućnost proširenja djelatnosti društava radi udovoljavanja zahtjevima novih sigurnosnih standarda. Nažalost ova stavka nije ušla u konačan dokument no ostavljena je kao mogućnost društvima prilikom sklapanja ugovora s naručiteljem.¹² To je rezultat nemogućnosti svih članica Udruge da udovolje zahtjevima ratificiranih konvencija, odnosno zadacima koje na njih prenosi država zastave.

Ovo upućuje na veliku odgovornost države zastave prilikom sklapanja ugovora o prenošenju dijela svojih ovlasti odnosno dužnosti na klasifikacijska društva, naročito glede ratificiranih sigurnosnih konvencija poput ISM kodeksa.

3. NADZOR DRŽAVE LUKE

Uz nadzor države zastave koja je ratificirala ISM kodeks, odnosno od nje ovlaštenih klasifikacijskih društava, nadzor države luke predstavlja drugu komponentu provedbe Kodeksa u praksi. Naime, osim države zastave i države luke su ovlaštene unositi ovaj i slične standarde u obvezatne uvjete koje brod mora ispuniti da bi nesmetano plovio u njihovim teritorijalnim vodama, odnosno da bi mogao ući u njihove luke.

Potvrdu za to nalazimo i u posljednjem dokumentu koji obrađuje tematiku te vrste. Riječ je o Direktivi vijeća Europske Unije od 19. lipnja 1995. u svezi sa nadzorom države luke. U tom se dokumentu u drugom prilogu u svezi s člankom 6(1) navode svjedodžbe i isprave koje brod mora imati, među kojima je i kopija isprave o ispunjavanju (DOC) i Svjedodžba izdana u skladu s ISM-kodeksom.¹³

Važnost primjene novih standarda u nadzoru države luke uvećana je činjenicom da nadzor od strane države zastave ili ovlaštenih klasifikacijskih društava nije zadovoljavajući. Ipak regionalna suradnja država radi smanjenja broja podstandardnih brodova koji uplovljavaju u njihove luke daje rezultate.

Tako se u dokumentima mnogih zemalja u svezi s primjenom ISM kodeksa ističe važnost činjenice da brodovi koji posjeduju uredne svjedodžbe o primjeni novih standarda neće biti zadržavani od inspektora države luke što im omogućuje nesmetanu plovidbu. Primjer za to je Liberija koja izričito govori o značaju primjene ISM kodeksa glede nadzora države luke, što je naročito zanimljivo s gledišta Liberije kao zem-

12 V. Polić-Čurčić o.c. str. 189.

13 Direktiva Vijeća 95/21/EC od 19. lipnja 1995., engleski tekst i stručni prijevod na hrvatski, prijevod mr. sc. Dorotea Čorić, UPP br. 145-148, Zagreb 1995., str.324-325.

lje tzv. otvorenog upisnika.¹⁴

Problem se javlja u činjenici da nadzor jednog složenog sustava sigurnosti poput ISM kodeksa nameće niz novih zahtjeva pred inspektore, odnosno cjelokupan nadzor države luke. Naime, postavlja se opravdano pitanje koliko pojedini lučki inspektor može učiniti više od pregleda valjanosti isprava kao što su DOC ili SMC. Fizičke nedostatke je relativno lako uočiti i otkloniti, te oni predstavljaju najčešći razlog zadržavanja brodova, što se vidi prema duljini zadržavanja.

Znakove i elemente loše primjene cjelokupnog Sustava za sigurno vođenje broda (SMS) mnogo je teže zamijetiti, ali i ispraviti, te bi zadržavanje iz spomenutih razloga bilo znatno dulje, a time i skuplje. Primjer za to bi bila evidencija fizičkih nedostataka i izvještavanje sjedišta broderskog poduzeća o tome, što bi teoretski bio znak dobro primijenog SMS-a. S druge strane nepostojanje takvog dokaza bi ukazivalo na nedostatke u primjeni SMS-a. Očito je da se spomenuti nedostatak ne bi mogao ukloniti uz pomoć alata i nešto rezervnih djelova u kratkom vremenskom periodu.¹⁵ Stoga je naročito iz spomenutih razloga važna koordinacija i razmjena podataka između pojedinih lučkih vlasti kako bi se sproveo djelatan nadzor nad brodovima koji ukazuju manjkavosti u primjeni SMS-a, sve do njegove učinkovite primjene.

Proizilazi da će instrumenti nadzora države luke vrlo teško nametnuti primjenu svih odredbi ISM kodeksa, kako zbog složenosti u otkrivanju nedostataka, tako i u njihovom otklanjanju, osim u najtežim slučajevima kršenja Konvencije. Ipak obzirom da sama Konvencija ne nameće odredbe uperene protiv onih koji krše njezine norme, odnosno da nadzor primjene od strane države zastave ne daje očekivane rezultate, nadzor države luke postaje glavni element sankcioniranja za nepoštivanje ISM kodeksa. Stoga su tim i više vrijedni naponi zemalja da na regionalnoj osnovi ojačaju i koordiniraju nadzor primjene svih konvencija na brodovima koji uplovljavaju u njihove luke i na taj način izađu u susret zahtjevima koje nameću i najnoviji sigurnosni standardi.

Time nadzor države luke postaje sve značajniji čimbenik u primjeni novih ratificiranih konvencija i standarda a tako i ISM kodeksa. No, ne smije se zaboraviti da je izvorna obveza države zastave da vrši nadzor nad provedbom ratificiranih međunarodnih pravnih akata, te da nadzor države luke treba promatrati isključivo kao dopunu toj vrsti nadzora,¹⁶ odnosno kao poticaj rješavanju nagomilanih problema sigurnosti zaštite

14 George B. Cooper, ISM Code / Flag State Responsibility-The Liberian Experience, zbirka referata sa simpozija Achieving Safety at Sea, London 14. i 15. listopada 1996.

15 Simon Tatham, o. c. str. 38.

16 D. Ćorić, o. c. str.121.

okoliša od onečišćenja proizašlih iz neodgovarajućeg nadzora i jurisdikcije države zastave nad svojim brodovima.

4 ZAKLJUČAK

Međunarodni kodeks o sigurnom vođenju broda i sprječavanju onečišćenja predstavlja još jednu potvrdu o pomorstvu kao gospodarskoj grani koja nadilazi nacionalne okvire. Kodeks predstavlja vrhunac napora međunarodne zajednice glede unapređenja sigurnosti na moru uvodeći nove postulate pravne regulative iz tog područja kao što je odgovornost ljudskog čimbenika u sigurnom obavljanju operacija brodom. Tu se prije svega misli na posadu i njenu obučenost, ali i postupke uprave na kopnu.

Po prvi puta se izričito u jednom međunarodnom pravnom aktu precizno navode dužnosti države zastave, od nje priznatih organizacija, broderskog poduzeća, zapovjednika te drugih odgovornih osoba, kako na kopnu, tako i na moru.

Stoga je odgovornost za primjenu dokumenta ovakve važnosti za sigurnost pomorstva u cjelini tim i veća. Država zastave se nalazi na početku lanca postupaka kojima će se navedena Konvencija provesti u praksi. Prije svega ona je dužna donijeti nacionalne propise prema kojima ovaj pravni akt postaje obvezatan za sve brodove u njenom upisniku, izdaje potvrde brodarskim poduzećima o uspješno razvijenom Sustavu za sigurno vođenje broda i konačno ima obvezu nadzora nad provedbom takvog sustava na brodovima.

Razvoj novih sustava nadzora poput onog države luke, odnosno praksa da se klasifikacijska društva ovlašćuju obavljati poslove iz djelokruga države zastave ne umanjuju izvornu odgovornost države koja ratificira bilo koji međunarodni pravni akt.

Odgovornost države zastave za primjenu upravo ove Konvencije je uvećana činjenicom da je riječ o globalnom standardu za zaštitu, prije svega ljudskih života i materijalnih dobara na moru, te sprječavanje onečišćenja okoliša.

Summary

ISM CODE-FLAG STATE IMPLEMENTATION

This paper presents a short review of the ISM Code, specially regarding its application in marine industry.

The first part of the article gives basic information about the Code and the certification, while the second one emphasizes very important role of the flag state in the whole process of implementation of the system. It is also pointed out the lack of effective legal sanctions if there is an evidence of non-comformity within the ISM Code. In addition that issue brings us to the problem of implementation of the Code in practice, specially in the cases where classification societies and flag administrations fail to maintain new standards, so the port state control becomes the only possible instrument of effective control.

Although the flag state administrations bear the principal responsibility for the effective application of safety standards originated from provisions of the international legal instruments, the above mentioned issues open new aspects of the port state control in order to provide standards for safer ships and cleaner seas.