

Gerð IMO-samninga

Samningar

Gerð samþykktar, gildistaka, aðild, breytingar, fullnusta, málsmeðferð við þegjandi samþykki.

Inngangur

Iðnbyltingin á átjándu og nítjándu öld og uppsveiflan í alþjóðaviðskiptum, sem fylgdi í kjölfarið, leiddi til samþykktar fjölda alþjóðlegra sáttmála tengdum siglingum, þar á meðal um siglingaöryggi. Viðfangsefni þessara siglingasáttmála var af ýmsum toga, m.a. mælingar skipa, varnir gegn árekstrum, merkjasendingar o.fl.

Í lok nítjándu aldar höfðu komið fram tillögur um að setja á laggirnar alþjóðlega stofnun til að fjalla um og álykta um málefni siglinga. Áætluninni var ekki hrint í framkvæmd en samstarf ríkja heims hélt áfram á tuttugustu öldinni þegar æ fleiri alþjóðasáttmálar voru samþykktir.

Þegar IMO kom til sögunnar árið 1958 höfðu nokkrir mikilvægir alþjóðasamningar þegar verið gerðir, þar á meðal alþjóðasamþykkt um öryggi mannlífa á hafinu frá 1948, alþjóðasamþykkt um varnir gegn olíumengun sjávar frá 1954 og samningar um hleðslumerki og varnir gegn árekstrum á sjó.

IMO var falið það verkefni að sjá um að meirihluti þessara samninga yrði uppfærður. IMO fékk einnig það verkefni að semja nýja sáttmála eftir því sem þurfa þætti.

Um það leyti sem Alþjóðasiglingamálastofnunin var stofnsett urðu gífurlegar breytingar á alþjóðasiglingum. Því varð stofnunin að kappkosta að vinna að gerð nýrra alþjóðasamninga og tryggja að ákvæði gildandi samninga héldu í við örar breytingar á skipatækni á heimsvísu. IMO ber nú ábyrgð á meira en 50 alþjóðlegum sáttmálum og samningum og hefur samþykkt fjölmargar bókanir við þá og breytingar á þeim.

Hvernig alþjóðasamningar verða til

Meginviðfangsefni IMO sem stofnunar er að vinna að gerð alþjóðasamninga og viðhalda þeim með tilliti til þróunar á sviði siglingamála. Alþjóðasiglingamálastofnunin samanstendur af fjórum meginstofnunum sem hafa hlutverki að gegna við samþykkt eða framkvæmd samninga. Þingið (e. Assembly) og ráðið (e. Council) eru helstu stofnanirnar og nefndirnar sem eiga hlut að máli eru siglingaöryggisnefnd, umhverfisnefnd sjávar, laganefnd og nefnd um einföldun formsatriða. Innan þessara nefnda og ráða fjalla aðildarríkin um þróun í siglingum og öðrum tengdum atvinnugreinum og í hverri stofnun fyrir sig má ræða hvort nauðsynlegt sé að gera nýja samninga eða gera breytingar á gildandi samningum.

Gildistaka

Þegar niðurstaða liggur fyrir um samþykki alþjóðasamnings á vettvangi IMO markar það aðeins lok fyrsta áfanga langs ferils. Áður en samningurinn tekur gildi, þ.e. áður en hann verður bindandi fyrir ríkisstjórnir sem hafa fullgilt hann, þurfa hinar ýmsu ríkisstjórnir að staðfesta hann formlega.

Undirritun, fullgilding, staðfesting, samþykki og aðild

Hugtökin undirritun, fullgilding, staðfesting, samþykki og aðild vísa til nokkurra þeirra aðferða sem ríki getur beitt til að lýsa yfir að það samþykki að vera bundið af sáttmála.

Undirritun

Samþykki má tjá með undirritun:

- þar sem sáttmálinn kveður á um að undirritun hafi þessi áhrif,
- þar sem staðfest er að samningsríkin voru sammála um að undirritun skyldi hafa þessi áhrif,
- þar sem vilji ríkisins þess efnis að undirritun hafi þessi áhrif kemur fram í fullu umboði fulltrúa þess eða kom fram í samningsviðræðunum (Vínarsamningurinn um alþjóðasamningsrétt, 1969, gr. 12.1).

Ríki getur einnig undirritað sáttmála „með fyrirvara um fullgildingu, staðfestingu eða samþykki“. Við slíkar aðstæður tákna undirritun ekki samþykki ríkis til að vera bundið af sáttmálanum þó að það skuldbindi ríkið til að forðast athafnir sem myndi vinna gegn markmiði og tilgangi hans þar til ríkið hefur látið í ljós fyrirætlanir sínar um að gerast ekki aðili að sáttmálanum (a-liður 18. gr. Vínarsamningsins um alþjóðasamningsrétt).

Undirritun með fyrirvara um fullgildingu, staðfestingu eða samþykki

Flestir fjölþjóðlegir sáttmálar innihalda ákvæði sem kveður á um að ríki geti lýst yfir samþykki sínu um að vera bundið af skjalinu með því að undirrita það með fyrirvara um fullgildingu.

Við slíkar aðstæður nægir undirskrift ein og sér ekki til að binda ríkið heldur verður að fylgja henni eftir með því að leggja fram skjal um fullgildingu hjá vörsluaðila sáttmálans.

Sá valkostur sem ríki hefur um að lýsa yfir samþykki sínu og vera bundið af ákvæðum samnings með því að undirrita hann með fyrirvara um fullgildingu, staðfestingu eða samþykki á rætur að rekja til þess tíma þegar alþjóðleg samskipti voru ekki eins skilvirk og þau eru í dag. Þetta var ekki síst gert til að tryggja að fulltrúi ríkisins færi ekki út yfir valdsvið sitt eða fyrirmæli um gerð tiltekins sáttmála. Hugtökin „staðfesting“ og „samþykki“ þýða í grundvallaratriðum hið sama og fullgilding, en þau eru ekki eins formleg og eru síður tæknileg. Þau geta hentað sumum ríkjum sem kunna að eiga erfitt með að nota hugtakið fullgilding af stjórnskipulegum orsökum.

Nú á tímum velja mörg ríki þennan kost, einkum í tengslum við fjölþjóðlega sáttmála, þar sem hann veitir þeim tækifæri til að tryggja að nauðsynleg löggjöf sé sett og aðrar stjórnarskrárkröfur uppfylltar áður en gengist er undir þá ábyrgð sem í sáttmálanum felst.

Skilmálar um samþykki með undirritun með fyrirvara um staðfestingu eða samþykki hafa svipuð áhrif og fullgilding. Kveðið er á um þetta í grein 14.2 í Vínarsamningnum um alþjóðasamningsrétt þar sem segir að „samþykki ríkis til að vera bundið af sáttmála sé tjáð með staðfestingu eða samþykki á svipuðum forsendum og gilda um fullgildingu.“

Aðild

Flestir fjölþjóðlegir sáttmálar eru opnir til undirritunar í tiltekinn tíma. Aðild (e. accession) er sú aðferð sem ríki beitir til að gangast undir aðild að sáttmála sem það undirritaði ekki meðan sáttmálinn var opin til undirritunar.

Tæknilega krefst aðild þess að viðkomandi ríki afhendi vörsluaðila aðildarskjal. Í 15. gr. Vínarsamningsins um alþjóðasamningsrétt er kveðið á um að samþykki með aðild sé mögulegt kveði sáttmálinn á um það, eða þar sem á annan hátt er kveðið á um að samningsríkin hafi verið sammála eða orðið sammála síðar um að samþykki með aðild gæti átt sér stað.

Breyting

Tækni á sviði siglinga breytist mjög hratt um þessar mundir. Af þeim sökum þarf ekki aðeins að gera nýjar samþykktir heldur þarf að halda gildandi samþykktum við. Sem dæmi má nefna að alþjóðasamþykktinni um öryggi mannlífa á hafinu (SOLAS), 1960, var breytt sex sinnum eftir að hún öðlaðist gildi, þ.e. 1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1971 og 1973. Árið 1974 var nýr samningur gerður á vettvangi IMO sem innihélt allar þessar breytingar (og aðrar minniháttar breytingar) og hefur þeim samningi margoft verið breytt.

Í upphafi tóku breytingar á samningum aðeins gildi eftir að tiltekinn hundradshluti samningsríkja, venjulega tveir þriðju, höfðu samþykkt þær. Þetta þýddi að samþykki fleiri ríkja þurfti til að breyta samningi en upphaflega var krafist svo að hann öðlaðist gildi, sérstaklega þegar fjöldi aðila að samningnum er mjög mikill.

Þessi hundradshlutakrafa varð til þess að miklar tafir urðu á gildistöku breytinga. Til að ráða bót á þessum annmarka hófst vinna á vettvangi IMO við að gera breytingar á ferlinu. Slíkt ferli hefur verið notað þegar um er að ræða samþykktir eins og alþjóðasamninginn um alþjóðlegar reglur til að koma í veg fyrir árekstra á sjó, 1972, alþjóðasamninginn um varnir gegn mengun frá skipum, 1973 og SOLAS 1974, sem allir fela í sér málsmeðferð um „þegjandi samþykki“ (e. tacit acceptance) breytinga af hálfu ríkja.

Í stað þess að krefjast þess að breyting öðlist gildi eftir að t.d. tveir þriðji hluti samningsaðila hafa samþykkt hana er í málsmeðferðinni um „þegjandi samþykki“ kveðið á um að breyting öðlist gildi á tilteknum tíma nema andmæli gegn breytingunni berist frá tilteknum fjölda aðila fyrir þann tíma.

Að því er varðar SOLAS-samninginn frá 1974, telst breyting á flestum viðaukum hans (sem mynda tæknilegan hluta samningsins) "samþykkt þegar liðin eru tvö ár frá þeim degi er hún var send ríkisstjórnnum samningsríkja..." nema því aðeins að meira en þriðjungur samningsríkja andmæli breytingunni, eða þeirra samningsríkja sem eiga ekki minna en 50 prósent af brúttótonnatölu kaupskipaflota heimsins. Siglingaöryggisnefnd getur breytt þessu tímabili, sem má þó ekki vera styttra en eitt ár.

Eins og við var að búast flýtti málsmeðferðin um „þegjandi samþykki“ fyrir breytingaferlinu. Breytingar öðlast nú almennt gildi innan 18 til 24 mánaða. Samanborið við þetta öðluðust engar breytinganna sem samþykktar voru á SOLAS-samningnum frá 1960 á tímabilinu 1966 og 1973 nægjanlegt samþykki til að fullnægja kröfum um gildistöku.

Framfylgd

Framfylgd (e. enforcement) IMO-samninga er í höndum ríkisstjórna aðildarríkjanna. Samningsríki framfylgja ákvæðum sáttmála Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar að því er varðar þeirra eigin skip og þau lögfesta einnig viðurlög við brotum, ef við á. Þau geta einnig haft tiltekin takmörkuð völd að því er varðar skip annarra ríkisstjórna.

Sumar samþykktir kveða á um skyldu til að hafa tiltekin skírteini um borð í skipi til að sýna fram á að þau hafi verið skoðuð og hafi uppfyllt tilskilin viðmið og reglur. Þessi skírteini eru almennt viðurkennd sem fullnægjandi sönnun af hálfu stjórnvalda annarra ríkja um að viðkomandi skip uppfylli tilskildar kröfur, en í sumum tilvikum má þó grípa til frekari aðgerða.

SOLAS-samningurinn frá 1974 kveður til dæmis á um að „skoðunarmaðurinn sem framkvæmir eftirlitið geri viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja að skipið láti ekki úr höfn fyrr en það getur siglt til hafs án þess að

stofna skipi og þeim sem um borð eru í hættu". Þetta er hægt að gera ef „augljós ástæða er til að ætla að ástand skipsins eða búnaðar þess sé í verulegu ósamræmi við einstök atriði þessa skírteinis".

Skoðun af þessum toga myndi að sjálfsgöðu fara fram innan lögsögu hafnaríkisins. Ef brot á sér hins vegar stað á alþjóðlegu hafsvæði hvílir refsíabýrgðin á fánaríkinu.

Eigi brot sér stað innan lögsögu annars ríkis getur það ríki annaðhvort beitt málsmeðferð í samræmi við eigin lög eða veitt fánaríkinu upplýsingar um brotið svo að hið síðarnefnda geti gripið til viðeigandi aðgerða.

Samkvæmt skilmálum samningsins frá 1969 um íhlutun á úthafinu er samningsríkjum heimilt að grípa til ráðstafana gagnvart skipum annarra ríkja þar sem slys hefur orðið eða þau orðið fyrir skemmdum á úthafinu með þeim afleiðingum að mikil hætta sé á olíumengun í kjölfar þess.

Mjög ítarlega er kveðið á um með hvaða hætti megi beita slíkum heimildum og samkvæmt flestum sáttmálum ber fánaríkið fyrst og fremst ábyrgð á að framfylgja sáttmálum að því er varðar eigin skip og starfsmenn þeirra sem í hlut eiga. Alþjóðasiglingamálastofnunin hefur sjálf ekki vald til að framfylgja samningum.

IMO hefur þó fengið heimild til að staðfesta hvort farið sé eftir tilskildum verklagsreglum um menntun og þjálfun, próf og skírteinisútgáfu til atvinnuréttinda samningsaðila að alþjóðasamningi um menntun og þjálfun, vaktstöðu og skírteinisútgáfu farmanna (STCW), 1978. Þetta var ein mikilvægasta nýjungin sem tekin var upp við viðamiklar breytingar á samningnum árið 1995, en þær öðluðust gildi 1. febrúar 1997. Ríkisstjórnnum ber skylda til að veita siglingaöryggisnefnd IMO viðeigandi upplýsingar og nefndin metur í kjölfarið hvort viðkomandi ríki uppfylli kröfur samningsins eða ekki.

Samband sáttmála og túlkunar

Sum viðfangsefni falla undir fleiri en einn sáttmála. Þá vaknar sú spurning hvaða sáttmáli gildir. Í 30. reglu Vínarsamningsins um alþjóðasamningsrétt er kveðið á um reglur um samband milli hinna ýmsu sáttmála sem tengjast sama efni. Svör við spurningum hvað varðar túlkun sáttmála er að finna í 31., 32. og 33. gr. Vínarsamningsins um alþjóðasamningsrétt. Sáttmála skal túlka í góðri trú í samræmi við þá almennu merkingu sem felst í hugtökum sáttmálans, í samhengi þeirra og í ljósi markmiðs hans og tilgangs. Þegar sáttmáli hefur verið staðfestur á tveimur eða fleiri tungumálum er textinn jafngildur á hverju þessara tungumála, nema því aðeins að í sáttmálanum sé kveðið á um eða aðilar komi sér saman um, ef um er að ræða frávík, að tiltekin texti skuli vera ráðandi.

Einsleitni laga og lagaskilareglur

Meginhluti hafréttar hefur verið samræmdur í alþjóðasáttmálum. Hins vegar eru ekki öll ríki aðilar að öllum samningum og núverandi samþykktir ná ekki alltaf yfir öll ágreiningsefni um tiltekið efni. Í þeim tilvikum eru lagaskilareglur (e. conflict of law rules) nauðsynlegar til að kveða upp úr um hvaða landslög eigi við. Þessar lagaskilareglur er annað hvort að finna í sáttmála eða, í flestum tilvikum, í landslögum.

IMO-samningar

Meirihluti samninga sem samþykktir hafa verið á vettvangi IMO, eða sem stofnunin ber að öðru leyti ábyrgð á, skiptist í þrjá meginflokka. Fyrsti flokkurinn fjallar um siglingaöryggi, annar um varnir gegn mengun sjávar og sá þriðji um ábyrgð og bætur, sérstaklega í tengslum við tjón af völdum mengunar. Fyrir utan þessa meginflokka eru til samningar sem fjalla t.d. um einföldun formatriða (e. facilitation), skipamælingar, ólöglegar aðgerðir gegn skipum og björgunarmál o.s.frv.