



## 联合国海洋和海洋法问题不限成员名额的 非正式协商进程

### 第五次会议

2004年6月7日至11日

## 加强船旗国的执行

### 国际海事组织秘书处提出的文件

1. 大会在其第 58/240 号决议第 28 段中，请国际海事组织（海事组织）和其他有关主管国际组织研究，审查并澄清“真正联系”在船旗国对悬挂其国旗的船只（包括渔船）行使有效管制责任方面的作用。大会在其题为“通过 1995 年《执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》和相关文书等途径实现可持续渔业”的第 58/14 号决议第 22 段中，作出类似的邀请。
2. 海事组织理事会将在 2004 年 6 月 21 日至 25 日举行的第九十二届会议审议上述两个决议中的邀请，并酌情作出决定。
3. 下列各段旨在扼要列出海事组织在加强船旗国的管辖方面的任务和工作的主要内容。在阅读本文件时应参照于 2003 年 5 月 7 日在巴黎举行的船旗国执行问题机构间协商小组的报告。

### 关于海事组织的任务的背景资料

4. 海事组织是联合国专门处理海事问题的专门机构，自 1959 年以来，该组织制订了各项全面的多边条约，主要是对船旗国规定了多种多样旨在改进航运安全和防止船只造成海洋污染的技术措施。附带说明，旨在防止和纠正船旗国在行使管辖方面的缺陷的海事组织条约也规定了港口国的管制措施。
5. 全世界执行海事组织最重要条约的国家占了世界商船总吨数的 95%至 99% 之间。



6. 自 1973 年以来，海事组织（当时为政府间海事协商组织）秘书处积极帮助了第三次联合国海洋法会议的工作，以确保海事组织文书的制订工作符合制订 1982 年《联合国海洋法公约》（海洋法公约）所根据的基本原则。尽管《公约》只有一条提及海事组织（附件八第二条），但《公约》有数条规定提及由“主管国际组织”制定有关海上安全、航行效率和防止与控制来自船只和倾倒造成的污染等问题的国际航行规则和标准。

#### **加强船旗国的管辖：真正联系的问题**

7. 考虑到上述背景，海事组织的任务应与施行《海洋法公约》第九十一条第 1 款中关于真正联系概念的规定有关，在制订这项规定时应密切联系《海洋法公约》第九十四条第 1 款所述事项，并使其成为船旗国有效行使管辖的具有约束力的条件。

8. 船旗国对有关航行安全和防止海洋污染的技术事项行使管辖的问题完全属于海事组织的职权范围。自海事组织开始活动以来，海事组织通过制订各项条约和计划来重申它在这方面的任务，这些条约和计划已导致加强船旗国的执行，以致几乎所有适用于在世界从事商业性航行的船舶的技术条例和规则都因为海事组织的条约和规则而具有约束力和自动执行。

9. 与海事组织在船旗国管辖领域的任务起相辅相成作用的是其他国际组织就有关问题进行的工作，这些工作虽然不受海事组织管制，但明显涉及船旗国为了进一步通过执行《公约》第九十一条第 1 款和第九十四条的规定来实现的重大目标而行使的管辖。在这方面，应特别提到第九十四条第 1 款关于船旗国应行使社会事项上的管辖和控制的规定，这明显属于国际劳工组织的权限范围。在船旗国行使管辖方面需要有真正联系的规定也涉及粮农组织——在渔船捕鱼活动方面。

10. 因此，只有与其他有关机构合作，才能对上述《公约》条款的执行进行全面评价。

11. 《公约》第九十一条第 1 款承认每个国家有权“确定对船舶给予国籍及船舶悬挂该国旗帜的权利的条件”。在这方面，对海事组织而言，适用安全和反污染措施的技术规则和条例与所有权的概念是完全分开的，而《公约》似乎明显承认这是国内法所管的事项，而不在它的权限之内。

12. 因此，安全和反污染规则和条例的适当执行不取决于所有权的概念。相反，其适当执行的主要条件是要有一个能够有效监督海事组织的规则、条例和标准的海事管理机构。在这方面应这样看：海事组织的工作导致需要为设立有效的海事管理机构提供专门知识和资源。由于许多国家参加了海事组织的各项条约，商业性航运是一个受到高度管制的行业，根据在海事组织主持下制订的国际海事法律，这个行业需要遵守严格的安全和反污染措施。

13. 根据条约法所规定的义务，全世界 95%至 99%的商业船舶必须遵守海事组织各项条约中越来越多关于更安全、更有保障的船和更清洁的海洋的要求，这导致所有国家，不论其船舶登记处的规章制度如何，都须确保悬挂其旗帜的船舶适用海事组织的规则、条例和标准，以此作为进行贸易的必要条件。统计数据显示，不遵守上述规则、条例和标准的情况与船舶登记的规章制度无关，而是与所涉海事管理机构所发挥的监督作用有效无效有关。

14. 海事组织指出，在《公约》所建立的目前框架内，以及在履行被邀参加对加强船旗国执行的手段进行研究的各组织的任务时，必须铭记两项因素：

(a) 不得将制订新的国际规则视为一种用来对付现有规则没有得到适当执行的情况的手段。国家和国际组织应主要将重点放在加强现有的执行机制，就象海事组织目前所做的那样；海事组织将重点特别放在制订会员国的审计计划，并在其后执行这项计划，该计划旨在全面评价一个国家履行适用的海事组织条约所规定的义务的程度；

(b) 应将有关船舶所有权的问题看成是明显不在海洋法权限范围和《公约》所定义的国际组织职权范围内具有经济企业性质的事项；海事组织认为，为了建立“真正联系”的目的，重要的是确定谁对船舶的运作和控制负责。