Stjórnmálafræðideild

MPA-ritgerð

Flug alþjóðastofnana

Ómar Sveinsson
Júní 2009
Leiðbeinandi  Silja Bára Ómarsdóttir

Nemandi: Ómar Sveinsson

Kennitala: 140757-5009
Efnisyfirlit

EFNISYFIRLIT ...................................................................................................................................... 1

INNGANGUR ......................................................................................................................................... 5

ALÞJÓÐASTOFNANIR .................................................................................................................................... 7

KENNINGAR UM ALÞJÓÐASTOFNANIR ................................................................................................. 14
Raunhyggja (Realism) ...................................................................................................................... 14
Frjálslynd stofnanastefna (e. liberal institutionalism) .................................................................... 20
Sameiginleg öryggisstefna (e. collective security) .......................................................................... 23
Gagnrýnisstefna (e. critical theory) ................................................................................................. 24
Stjörnskipuleg staða (Institutional Design) og skynsemishyggja (rational design) ...................... 25
Samantekt kenninga .......................................................................................................................... 31

HVERT ER VALDSVIÐ ALÞJÓÐASTOFNANA? ................................................................................. 33

KRÖFUR OG VIÐMID ............................................................................................................................. 35

SKEULBINDARGILDI NOKKURRA RÉTTARHEIMILDA DÍÓDARÉTTAR ....................................................... 36
Ályktanir Allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna ............................................................................... 36
Alþjóðasamningar ............................................................................................................................. 37
Undirritaðir samningar .................................................................................................................... 40
Fullgiltir samningar ........................................................................................................................... 41
Þjóðaréttarvenjur .............................................................................................................................. 42

FLUGRÉTTUR ...................................................................................................................................... 42
Flugréttindi ......................................................................................................................................... 44
Viðbætur við Chicago-samninginn .................................................................................................. 45

FLUGÓRYGGI ..................................................................................................................................... 46

Þróun öryggismála .............................................................................................................................. 47
Framkvæði að áetlunum um aukið flugóryggi á alþjóðavettvangi .................................................... 48
Samstarfsverkefni um flugóryggi í Evrópu ......................................................................................... 50
Flugmál á Islandi ................................................................................................................................ 52
Samgönguráðherra ............................................................................................................................. 53
Flugráð ................................................................................................................................................. 54
Flugmálastjórn Islands ....................................................................................................................... 54
Verkefni Flugmálstjórnar Islands: ...................................................................................................... 55
Rannsóknarnarfnd flugslýsa (RNF) .................................................................................................... 56
Úttektir erlendra stofnana og aðila á Islandi ..................................................................................... 56
Hladskoðanir loftfara - bannlisti ......................................................................................................... 59

YFIRLIT UM ÞRÓUN FLUGSLÝSA OG ALVARLEGRA FLUGATVIKA .................................................. 60
Inngangur


Ferðamennska og flug almennt hefur stóraukist í heiminum á undanförnum árum m.a. vegna þess að flugið er öruggasti ferðamáti sem þekkist. Flugið er líka sá geiri ferðamennsku sem hefur flestar og mestar reglur sem fara þarf eftir. Þegar flogið er á milli heimsálfa og landa þá þurfa menn að uppfylla þær kröfur sem settar hafa verið í viðkomulöndum, flestar þessara krafna eru byggðar á þekktum stöðlum, sem Alþjóðafuglumálstofnunin gefur út en útfærslurnar sem og innleiðing þeirra geta verið mismunandi eftir löndum og heimsálfum. Það eru ekki bara flugrekendur og ferðamenn sem koma að reglugerðaskógi, allir sem starfa við flug í einhverri mynd þurfa að uppfylla einhverjar kröfur. Stærst hlutinn snýr að flugiðnaðinum sjálfum, flugvélaframleiðendum. Það voru dæmi þess hér áður fyrir að útbúa þyrfti sömu flugvelina á 8 til 10 vegu til að uppfylla ólíkar kröfur í mismunandi löndum Evrópu.
Það er því ljóst að til að takast á við þá aukningu í ferðamennsku og framleiðslu flugvélæma sem átt hefur sér stað og er framundan þarf að einfalda samskiptaformið milli farðega, flugrekenda, flugvélaframleiðanda og ríkja. Hér er alfarið litið fram hjá þeirri kreppuhugsun sem hefur verið uppi undanfarið, efnahagslegar þrengingar og breytingar á eldnýtisverði hafa auðvitað áhrif á flugið og ferðalög, en það snertir sáralitið flugöryggið sjálfstætt sem eitt helsta umfjöllunarefni þessar ritverks.

Í Evrópu þá er eða var þörfin fyrir einföldun boðleiða meiri en víðast annarsstaðar, það byggir bæði á fjölda ríkja með langa sjálfstæðis- og embættismannahefð sem og þær sérfarfir sem myndast hafa vegna þeirra breytinga sem urðu við fall múrins 1989 og stækknar Evrópubandalagsins. Þessar þjóðir þurfa sameginlegan samskipta-grundvöll og það hefur sínt sig að hann næst í gegnum störf alþjóðastofnuna og þá er spurningin hvaða tegund alþjóðastofnuna. Á heimsvisu þá er ljóst að þar hefur farið fremst Alþjóðaflugmálastofnunin ICAO og Samtök flugmálastjórn í Evrópu ECAC sem er svæðisbundin ICAO stofnun hefur sinnt sínu hlutverk til að tryggja samskiptin innan Evrópu. Flugöryggissamtök Evrópu JAA er svo byggt upp af aðildarríkjum ECAC sem samtök um flugöryggi, þrátt fyrir að flugöryggi sé auðvitað grunnurinn í öllu starfi ICAO þá hafa þeir ekki stjórnad innleiðingum þeirra kerfa sem þeir hafa mótað.

· til að tryggja flugöryggi í Evrópu
· til að leysa þann hún sem flugmál voru komin í, og eru í.
· til að auka völd ESB

Umfjöllunin í verkefninu á að sýna fram á að framgangur þessara þrígga þáttta samtvinnist í stofnun EASA ásamt því að sýna fram á að lausnir á viðfangsefnum stofnana á alþjóðavettvangi ferð eftir uppbyggingu þeirra.


**Alþjóðastofnanir**

Í þessum hluta verður aðeins komið ann á þróun mannsins, samfélag hans og umhverfi. Samanburðurinn er nokkuð á þann veg að samskipi einstaklinga og þróun þeirra er tekin og borin saman við samskipi ríkja. Síðan er fjallað nánar um þróun alþjóðlegra stofnana, hvað þær eru, til hvers þær eru og hverjú þær hafa áorkað. Einning verður farið yfir helstu kenningar um alþjóðlegar stofnafir, þær taldar upp og bornar saman að hluta. Svo verður farið yfir skoðanir fræðimenn á þeim og að lokum tekin afstaða til þess hvaða kenning á best við flugiðnaðinn og hvort alþjóðlegastofnanir séu yfirleitt eithvað að gera til að uppfylla það traust sem almenningar virðist yfirleitt bera til þeirra.

¹ Gorman, Michael 1988
Próun mannsins


Próun ríkja

Próun ríkja byggist á því að það byggist upp eith hvað innra kerfi þar sem tryggður er framgangur og velferð ríkisins, þetta byrjar oft á skipulagi hers og í framhaldi hans skattheimtu því annars þarf herinn stöðugt að vera að hernema lönd til að tryggja viðurværi sitt. Grunnhugsunin er samt að tryggja völd ríkandi valdherra. Þessir valdherrar höfðu í kringum sig hirð manna, ekki bara til að skemmta þeim heldur einnig til að framkvæma það sem þurfti að gera. Þróun ríkja kom yfirleitt af þörf á skipulagi og hefur tekið langan tíma. Við Evrópubúar horfum yfirleitt ekki langt frá okkar heimaslóðum en það er þó staðreynd að við vorum nokkuð eftir á með þessa þróun og þarf bara að líta til Kína til að sanna það sem hefur haft embættismannakerfi í fimm þúsund ár eða svo. Það segir sig nokkuð sjálft að samskipti milli ríkja sem ekki höfðu komið upp einhverskonar innra skipulagi gat ekki átt sér stað vegna þess að engin var til staðar til að taka/béra ábyrgð á því sem fram för.

Verslun

Með framþróun ríkja og auknu innra skipulagi og almennri þróun breyttust þjóðfélögin í framleiðsluþjóðfélög þar sem menn fóru að framleiða vöru fyrir aðra en bara sjálfa sig og í framhaldi af því aukast samskipti milli þjóða. Það er auðvelt að álta að vöruskipti og sala afurða hafi verið upphaf margra samskipta milli manna af mismunandi þjóðernum. Verslun og stríð mega teljast helstu hvatar samskipta þjóða
á millum hér áður fyrir m.a. hugmyndir um alþjóðlega stofnun til að tryggja verslun í heiminum. Annað sem fylgdi auknu innra skipulagi ríkja og verslun er krafan um menntun, almenn menntun til fólks sem kom að þessum þáttum. Menntun var í sjálfu sér þekkt t.d. í Grikklandi en í Evrópu á miðöldum þá tengdist hún aðallega stofnunum kirkjunnar.

**Fræðimenn**


Hugmyndin um alþjóðleg þóglög kom upp á 16 öld og er Hugo Grotius oft talinn faðir þeirra, áður (á 13 öld) höfðu menn haft uppi hugmyndir um samstarf ríkja til varnar trúnni undir franskri stjórn. Á 16. og 17. öldinn voru menn byrjaðir að sjá kosti þess að hafa samskipti milli ríkja á föstu formi.

Þannig að með innri þróun ríkja þá óx hugmyndin um rétt og rangt það má segja að viðurkenndar hugmyndir um hegðu ofl. Hafi komið frá kirkjunni en að fræðimenn hafi svo komið með hugmyndir sínar um samskipti þjóða. Ein af ástæðum þess að þessar hugmyndir náðu ekki fram að ganga var í raun það stjórnskipulag sem gílti á þessum tíma. Konungar, keisarár o.þ.h. lið voru ekki að látá hluti í einhverjar farvegi sem þeir réðu ekki við. Það gílti nefnilega þá eins og nú að þegar engar reglur eru til

---

2 Bennett 2002, s. 7
3 Ibid, s. 5
4 Ibid, s. 5
5 Ibid, s. 7
þá þarf ekki að fara eftir þeim eða eins og það hefur verið orðað í íslenskri stjórnsvísly, þá er ekki hægt að gera upp á milli manna ef til eru reglur sem banna það. Einnig þarf að líta til almennings á þessum tíma, en hann var undirokaður, ólæs og ílla upplýstur.

Fréttir


Fjarskipti

Fjarskipti skipta miklu máli þegar kemur að samskiptum ríkja og alþjóðlegra stofnana, við Íslendingar sem fengum fréttir með haust- og vorskipum eða tvisvar á ári þeikkjum það vel. Við vorum ekki í öflugu sambandi við umheiminn. Það var ekki fyrir en við lagningu sæstrengsins til Seyðisfjarðar að rítsfmasamband komst á 1906. Pá fyrst fórum við að fylgjast með atburðum í hinum stóra heimi á daglegum grunni. Það má telja það víst að það hafi komið í veg fyrir örari þróun alþjóðlegra stofnana hversu erfiðlega gekk að fá áreiðanlegar fréttir af stóratburðum og þá sérstaklega ófriði.
Strið

Saga Evrópu er meira og minna saga átaka, strið og öfriður voru árlegir viðburðir og af ýmsum stærðargráðum. Nokkur atriði má telja til þess að ekkert af þessum striðum varð til þess að stofnuð væri alþjóðleg stofnun til að tryggja frið. Fyrst má talja að hermann á fyrri tínum voru yfirleitt málaliðar en ekki almenningur sem var neyddur til berjast, síðan eins og minnst hefur verið á að almennur þrýstingur í ríkjunum var ekki til staðar um frið og þá sérstaklega vegna þess að menn vissu lítið það sem var að gerast. Það er ekki fyrr en á 20. Öldinni í fyrri heimsstyrjöldinni 1914 til 1918 að almenningar fékk að fylgjast með því sem var að gerast í striðinu og var í raun neyddur (herskylda) til að taka þátt í því að þrýstingur um stofnun alþjóðlegar stofnunar til að tryggja frið í heiminum var til þess að Þjóðabandalagið var stofnað. Ekki má heldur gleyma því að í þessu striði var afkastageta drápstólanna meiri en nokkru sinni fyrr og árangurinn eftir því, hríðskotabyssur, vélyssur, fallbyssur, skriðdrekar, flugvélar, eiturgas svo eitt hvað sé nefnt. Mannfallið var gríðarlegt og varð til þess að strax eftir strið var hafist handa um stofnun Þjóðabandalagsins.6 Í raun má segja að fyrir stofnun bandalagsins hafi ríki starfað saman á margvíslega vegu án þess að það væri formlegur gjörningur. En þarna skapaðist samvinnugrundvöllur vegna sameiginlegra hagsmuna margra ríkja.

Þjóðabandalagið

Undirbúningur að stofnun þess hófst strax eftir strið með friðarráðstefnu sem haldinn var í janúar 1919 og telst bandalagið formlega stofnað í janúar 1920. 42 ríki voru stofnðeðar, Bandaríkin urðu aldrei fullgildur félagi í Þjóðabandalaginu, eitt þáverandi stórvelda. 63 ríki urðu einhvern tímann meðlimir, þó mest 60 ríki á sama tíma.7

Tvær grundvallarreglur voru settar:

i) Meðlimir samþykkta að virða landamæri og stjórmálalegt sjálfstæði annarra ríkja og

---

6 Ibíd., s. 28-30

7 Ibíd, s. 30-38
ii) sérhvert stríð eða hótun um árás var málefni allra Bandalagsríkja og þeim skylt að bregðast við.


Og svo kom nýtt stríð Heimsstyrjöldinni seinni 1939-1944, með enn öflugri dráptólum þar með talið kjarnorkusprengja. Mannfallið gríðarlegt o.þ.a.l. krafan um að þetta gerist aldrei aftur enn sterkari.

**Sameinuðu þjóðirnar**


Fernskonar megintillögur:

- að víðhalda alþjóðleðum friði og öryggi,
- að stuðla að vinsamlegum samskiptum á milli ríkja,
- að leysa alþjóðleðar deilur í sameiningu og vera vettvangur samstilltra aðgerða þjóða,
- að efla virðingu fyrir mannréttindum

2. greinin

- „Bandalagið byggist á grundvallarreglunni um fullvalda jafnræði allra meðlima þess."
- „Allir meðlimir skulu leysa milliríkjaeilor sínar á friðsamlegan hátt, þannig að heimsfriði, öryggi og réttvísi sé ekki í hættu stofnað."
„Allir meðlimir skulu í milliríkjaskiptum varast hótanir um valdbeitingu eða beitingu valds gegn landamærahelgi eða stjórmálasjáfêstæði nokkurs ríkis…”

„Ekkert ákvæði þessa sáttmála heimilar hinum sameinuðu þjóðum að skipta sér af mállum, sem koma í aðalatriðum undir eigin lögsögu ríkis, eða skyldar meðlimi til að leggja slík mál fyrir til lausnar samkvæmt þessum sáttmála;…”

Hvað geta Sp gert?

33. Gr.
1) Aðilar að sérhverju deilumáli, sem með áframhaldi geti stofnað í hættu heimsfriði og öruggi, skulu fyrst leita lausnar á deilmálalínu með samningaumleitunum, rannsókn, miðlun, settargerð, gerðardómi, dómúrskurði, afnotum sveðisstofnana eða samninga, eða með öðrum friðsamlegum aðferðum skv. eigin vali.

2) Ef öryggisráðinnu þykir nauðsyn krefja, skal það kveðja deiluaðila til að leita lausnar á deilmálalínu sínu á slíkan hátt.

37. Gr.
1) Ef aðilum að deilu þess eðlis, sem um ræðir í 33. grein, tekst ekki að leysa deiluna á einhvern þann hátt, sem um getur í þeirri grein, skulu þeir vísa deilmálalínu til öryggisráðsins.

2) Nú álíttur öryggisráðið, að framhald deilunnar muni að líkindum stofna heimsfriði og öruggi í hættu, og skal það þá ákvæða, hvort það skuli hefja aðgerðir skv. 36. gr. eða gera þær tillögar um lausn málsins, sem það álíttur heppilegar.

45. Gr. Til þess að gera hinum sameinuðu þjóðum kleift að hefja aðkallandi hernaðaraðgerðir, skulu meðlimir ætíð hafa reiðubúnað einig loftersveitir til sameiginlegra alþjóðlegra þvingunarðgerða. Öryggisráðið skal, með aðstoð herfningarafnendarinnar, ákvæða, innan takmarka þeirra sérstöku samninga, sem um getur í 43. gr., styrk og viðbúnað þessara sveita og áætlanir um sameiginlegar aðgerðir þeirra.

51. Gr. Engin ákvæði þessa sáttmála skulu takmarka hinn órjúfanlega rétt ríkis til sjálfsvarnar, eitt sér eða með öðrum ríkjum, ef ráðist er með hervaldi á meðlim hinna sameinuðu þjóða, þangað til öryggisráðið hefur gert þær ráðstafanir, sem nauðsynlegar eru til varðveislu heimsfriðar og öryggis. Ráðstafanir, gerðar af meðlimum við framkvæmd þessa sjálfsvarnarréttar, skulu undireins tilkynttar öryggisráðínu, og skulu þær á engan hátt skerða vald og ábyrgð öryggisráðsins samkv. þessum sáttmála til að hefja, hvænær sem er, þær aðgerðir, sem það álíttur nauðsynlegar til að varðveita eða koma á aftur heimsfriði og öruggi.
Takmarkanir á starfsemi þingsins

- Þingið má fjalla um mál sem öryggisráðið hefur til umfjöllunar, en því er óheimilt að taka afstöðu til þess.
- Hefur ekkert framkvæmdavald, getur eingöngu vakið aðhygli á málum og mælst til þess að ríki bregðist við á ákveðinn hátt.¹⁸

Kenningar um allþjóðastofnanir

Raunhyggja (Realism)

Helsta og þekktasta kenning í umfjöllum um allþjóða stofnanir er raunhyggjukenningin, aðrar kenningar á þessu sviði eru eru meira og minna á öndverðum meði en eru samt í grunninn byggðar á henni. Mestöll umræða um þessar kenningar byggja á grein John J. Mearsheimer The false promise of international institutions sem birtist í International Security, Vol. 19, No. 3 (Winter 1993), s. 5-49. Þessi grein er einnig í The politics of global governance : international organizations in an interdependent world, sem Paul F. Diehl ritstýrði og er sú útgáfa notuð í þessari umfjöllun. Grunnurinn í raunhyggjukenningunni er að hagsmunir þess sterka eru ráðandi afl í samskiptum hans við aðrar þjóðir, til hvers ættu ríkar og áhrifamiklar þjóðir að láta stjórna sér í gegnum allþjóðlegar stofnanir?

Allþjóðleg samskipti stjórnast ekki af stöðugu stríðsástandi, en það er samt stöðug baráttu þar sem þjóðir keppa um að tryggja stöðu sína og möguleikinn á stríði aldrei langt undan. Eðli þessarar baráttu er breytileg eftir aðstæðum. Þó það virðist mótsagnarkennt þá er samvinna milli ríkja algeng í þessum harða heimi. En þessi samvinna hefur sín mörk, og þá sérstaklega það álæg sem skapast af baráttu þjóða við að tryggja öryggs hagsmuni sína í samvinnunni sem, hagsmuni sem engin samvinna kemur til með að afskrifla. Raunverulegur friður, eða heimur þar sem ríki keppast ekki um völd, er skv. Raunhyggjukenningunni ólíklegur.⁹

¹⁸ Ibid, s. 472-497.

⁹ Mearsheimer 2005, s. 63. Höfundur þýddi
Það má túlka þetta á þann veg að stjórnleysi (anarchy) sé helsti þáttur í samskiptum ríkja, svo komi hernaðarleg geta þeirra, aldrei treysta öðrum, grundvallar þörf er að komast af (survival), og að ríki vegi og meti aðstæður hverju sinni með þetta að leifarljósi. Raunhyggjan er fyrst og fremst öryggis og ábata kenning, sem fjallar um það hvernig best er fyrir ríki að haga sér á alljóðlegum vettvangi til að tryggja stöðu sína gagnvart öðrum.


Svindl

Svindl í alljóðlegum samskiptum er stöðug ógn við þá sterkari, svindlið gengur hreinlega út á að ríki gerir samning við annað ríki eða alljóðlega stofnun sem það hefur ekki í hyggu að standa við nema á eigin forsendum. Þetta svindl, og þá sérstaklega í hernaðarlegu samhengi, getur ógnað valdajafnvægi og orðið til þess að annað ríki missi hernaðarlegt forskot sitt niður vegna þessu.

Raunhyggju menn viðurkenna að ríki sjái sér stundum lag í því að taka þátt í samstarfi í gegnum alljóðlegar stofnunar. En þeir telja að þá hafi viðkomandi ríki talið sínnum hagsmunum best varið þar og að valdajafnvægi sé þá tryggt innan viðkomandi stofnunar. Valdamestu ríki heims skapa og skipa
alþjóðlegum stofnunum þann sess sem hentar þeim best og tryggir stöðu þeirra í heimspólitið kini og bæti hana jafnvel aðeins. Í þessum skilningi þá eru alþjóðlegar stofnanir aðallega leikvangur þar sem þeir sterku kljást og gera út um mál sín á millum. Fyrir raunhyggjumenn þá eru forsendur striðs og friðar byggðar á valdajafnveiði og alþjóðlegar stofnanir spegla áhrifamátt aðildarríkja sinna. Sem sagt þá er það valdajafnveiðið sú sjálftæða breyta sem útskýrir strið, stofnanir eru bara ein af mögulegum breytum sem geta komið í vegn fyrir strið.10

Það má segja að raunhyggjan sé mjög kaldhæðin stefna, en hún er samt sé áður mjög nálægt raunveruleikanum eins og hann blasir við í daglegu lífi. Ef við skoðum þau áhrif sem Þjóðabandalagið og Sameinuðu þjóðirnar hafa haft þá kemur í ljós að helstu breytatími þessara stofnana hafa birst þegar striðsátök eru yfirvofandi eða byrjuð.

Til hvers ætlumst við af alþjóðlegum stofnunum?

1. Auðvelda samningsgerð og framkvæmd þeirra.
2. Leysa deilur
3. Átakastjórnun (Conflict Management)
4. Tæknileg aðstoð (operational assistance)
5. Mótun norma og gilda
6. Mótun alþjóðlegar umræðu

Ef við lítum til fyrstu þriggja atríðana og skoðum afrek Þjóðabandalagsins og þá sérstaklega út frá tveimur megin reglum þess: 1) Meðlimir samþykktu að virða landamæri og stjórnmálalegt sjálftæði annarra ríkja og 2) sérhvert strið eða hótun um árás var málefni allra Bandalagsríkja og þeim skylt að bregðast við. Hvað kemur í ljós?

- 1931: Japanir ráðast inn í Mansjúríu.
- 1935: Ítalir ráðast inn í Eþíópíu.
- 1936: Þjóðverjar hertaka Rínardalinn.
- 1937: Japanir ráðast inn í Kína.
- 1939: Sovétmenn ráðast inn í Finnland.

10 Ibid, s. 64
Raunhyggjukenniningin sannast mjög greinilega í atburðum fjórða áratugarins, þeir sterku og stjórnlauðu gerðu það sem þeir þurftu til að tryggja stöðu sína og það kom í ljós að ríki hugsa fyrst og fremst um þjóðarhag.

Bandalagið haði ekkert framkvæmdavald, engin ráð þegar meðlimir rufu ákvæði stofnsáttmálan og síndu fram á máttleysi þess, sem varð svo til þess að Bandalagið ley gist upp í lok 4. áratugarins. Þjóðabandalagið síndi innbyggða mótsögn allþjóðastofnana: Alþjóðastofnun sem hefur alvöru framkvæmdavald, samræmist ekki reglunni um sjálfstæð, fullvalda ríki og að þeir sterku framselja ekki vald sitt til allþjóðlegra stofnana í hernaðarmálanum.

Sameinuðu þjóðirnar geta síndu fram á betri árangur þegar við lítur til þessara sex atríða og þá serstaklega þeirra þrigga síðustu. Einmitt þar koma stykleikar alþjóðlegra stofnana fram, tæknileg aðstoð, mótnun norma og gilda og mótnun alþjóðlegrar umræðu er stór og eftrirtekturður þáttur í starfsemi Sameinuðu þjóðanna. Pað sem lítur sérstaklega að þessari ritgerð eru tæknileg aðstoð og mótnun norma og gilda. Alþjóðafuglumálastofnunin (ICAO) hefur t.d. í gegnum tíðina hjálpað Íslandi verulega bæði tæknilega og fjárhagslega í því að tryggja að tækni til að sinna þjónustu í alþjóðlegu flugi sé til staðar á Íslandi. Í mótnun norma og gilda þá hefur ICAO gefið út fjölda leiðbeiningar og staðla eins og betur verður farið í hér á eftir í umfjöllun um ICAO. Pað eru því undirstofnunar Sameinuðu þjóðanna sem sýna einna sterkast fram á þörfina á alþjóða stofnana og alþjóðlegu samstarfi.

Norður Atlantshafs bandalagið (NATO) er alþjóðleg stofnun sem raunhyggjumenn telja vera gott dæmi um sína kenningu tilurð þess og viðgangur snéríst eingöngu um valdajafnvægi milli Sovétríkjanna og Bandaríkjanna (austur og vesturs) og hafi í raun komið í vegn fyrir þriðju heimsstyrjöldina. En við lok kaldastríðsins þá verði NATO annaðhvort að leggja sjálfstæð sig niður eða finna sér önnur verkefni11. Í andsvari við grein Mearsheimers þá bentu þau Robert O. Keohane og Lisa L. Martin á þá staðreind að Mearsheirof hafði spáð því, í samræmi við raunhyggju kenninguna, að við lok myndi NATO verða lagt niður og að Evrópusambandið myndi veikjast ásamt
því að Bandaríkin myndu yfirgefa Evrópu\textsuperscript{12} en það hafi ekki gengið eftir. Einnig benda þau á aðrar þversagnir í kenningunni á sama stað svo sem:

Stofnanastefna og raunhyggjustefna eru mismunandi á mörgum sviðum, og þá sérstaklega í því hvernig þær nálcast félagsvísindi. Helsti galli á raunhyggju kenningu Mearsheimers sem víðalegrar kenningar frekar en rökhyggju er að skilyrðin fyrir þeirri grimmu mynd sem hann málar af alþjóðastjórmálum eru ekki vel skilgreind. Raunhyggja er full af alhæfingum en vantar nánari skilgreiningar á þeim aðstæðum þar sem kenningin ætti að virka\textsuperscript{13}.

Hér er tvennt merkilegt í fyrsta lagi það að kalla raunhyggjukennninguna rökhyggju, það er nefnilega margt sem bendir til þess að Mearsheimer hafi rétt fyrir sér allavega að hluta, eins og bent hefur verið á m.a. hegðun Bandaríkjamanna og þá spurningu hvort yfirgangsstefna þeirra undanfarin átta ár hafi gert þá sterkari á alþjóðavetttvangi? En útfærslur á rannsóknarhæfum breytum er ekki fyrir að fara. Síðara atriðið er það að blanda félagsvísindum inn í málið en aðrar kenningar um alþjóðlegar stofnanir en raunhyggjan byggja á félagslegum gildum og félagslegri nálgun.

Evrópusambandið er alþjóðleg stofnun sem hefur byggst upp á sameiginlegum hagsmunum Evrópuríkja og þá sérstaklega efnahagslegum.


\textsuperscript{12} Keohane & Martin 1995, s. 40. Höfundur þyddi

\textsuperscript{13} Mearsheimer 2005, s. 4. Höfundur þyddi 1
Communities - EC) en hér á landi voru þau höfð í eintölu og nefnd 
Evrópubandalagið – EB. Í Einingarlögunum (Single European Act), sem gildi 
tóku 1987 segir, að stefnt skuli að því að samvinna ríkjanna próíst í átt til 
stofnumar "Evrópusambands". Þá var um leið samstarfri þjóðarleiðtoga ESB-
ríkjanna komið í fast form með stofnun Evrópska ráðsins (European Council). 
Með sambandssátþmálanum (Maastricht-sátþmálanum), sem gildi tók 1. 
nóvember 1993, var nafnið: Evrópusambandið - ESB, á ensku nefnt European 
Union tekið upp fyrir heildarstarfsemina, en nafni efnahagsamvinnunnar var 
breytt í Evrópubandalagið - EB, sem á ensku er kallað European Community 
– EC. En jafnframt því að vera nafn á því sem áður var nefnt 
Efnahagsbandalagið er heitið einnig samheiti yfir bandalögin þrú, þ.e. 
efnahags-, kola- og stál- og kjarnorkubandalögin. Evrópubandalagið í hinni 
víðari merkingu er grundvallareining Evrópusambandsins og innan þess starfar 
m.a. dómstóll EB. Það er fyrst og fremst sá þáttur er nefndist 
"efnahagsbandalagið" sem hér skiptir máli, en hinir þættirnir eða bandalögin 
þ.e. KSE og KBE hafa minnandi þýðingu. KSE sátþmálanum ætlað að falla úr 
gildi árið 2002. 
Framkvæmdastjórnin og þíningi eru sameiginleg fyrir allar einingar EB eins og 
áður segir, en þótt Evrópusambandið myndi umgjörð um afar náið samstarf 
fullvalda og öháðra ríkja, er það ekki sjálfstæður þjóðréttaraðili. Það er 
einvörðungu samnefnari samvinnu aðildarríkjanna. Bandalögin þrú innan EB 
eru hins vegar sjálfstæðir þjóðréttaraðilar og veldur það ruglingi hér á landi að 
á íslensku hefur yfirleitt verið talað um þau í eintölu – og þau nefnd 
Evrópubandalagið sem einnig er nú heiti á einu þeirra14. 

Evrópusambandið hefur þá sérstöðu að það hefur völd og dómstóla sem aðildarríkin 
verða að fara eftir, betur verður fjallað um Sambandið hér á eftir vegna tengsla þess 
við flugmál en Ísland hefur skuldubandið sig til að innleiða öll lög og reglur sem 
Sambandið settur í flugmálum.

---

14 Björn Friðfinnsson, [http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESUndir/nr/1391](http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESUndir/nr/1391)
Frjálslynd stofnanastefna (e. liberal institutionalism)

Jafnvel öflugustu og stærstu ríki velja að nota allþjóðastofnanir sem vettvang til að vinna að sínum hagsmunum í ýmsum málaflokkum\(^{15}\)

Grunnurinn í grein Mearsheimer er í raun að meta raunhyggju gagnvart öðrum félagslegri stefnum og þá fyrst og fremst stofnanastefnunnin og hans niðurstaða er að stofnanir hafa ekki áhrif á aðgerðir / aðgerðarleysi ríkja heldur þarfir þjóða hverju sinni með tilliti til eigin hagsmuna og hagnaðar.

Áhrifamesta frjálslynda kenningin sem skýrir hversvega og hvernig atriði utan stjórnar einstakra ríkja, ákveðin af allþjóðastofnunum, skipta svo miklu máli nú á tínum er stofnanakenningin (e. liberal institutionalism). Stofnanakenningin heldur því fram að skynsamlegt val stjórní aðgerðum ríkja. Að með því að setja viðmið sem allir vilja ganga að þá fái allþjóðlegar stofnanir völd og virðingu til að geta látið til sín taka.

Grundvöllur allþjóðastofnana sé því að : Ríki eiga sameiginlega hagsmuna að gæta í ýmsum málaflokkum. Þessum málaflokkum hefur fjölgan, sem og tækifærurum til að vinna sameiginlega að bestu lausnum. Fjöldi allþjóðastofnana og allþjóðasamtaka hefur því aukist stóðugt með vaxandi allþjóðahyggju. Deilurnar um kenningar áttu sér stað á miðjum tíunda áratugnum nokkrum árum eftir fall múrsins, tákna deilu austurs og vesturs. Frjálslyndi var ríkjandi stefna og vilji hjá fræðimönnum til að gera hana að ríkjandi stefnu. En þeim tókst ekki að staðfestu grundvöll hennar m.a. annars vegna árásarinnar á tvíburaturnanna í Bandaríkjunum. En í framhaldi af henni þó má segja að þessar stefnir hafi orðið enn ýktar en áður (neo). Keohane og Martin\(^{16}\) mótmæltu fullyrðingu Mearsheimer

Stofnanakenningin tekur ekki á því hvort stofnanir geti tryggt frið, en einblína frekar á að skýra samvinnu í málaflokkum þar sem stefnu ríki er ekki ógnað í grundvallaratriðum. Sérstaklega þar sem ríki eiga í samstarfs erfðuleikum vegna ólíka sjónarmiða. Báðir aðilar hafa ástæðu bæði til að taka þátt, eða ekki. Stofnanakenningin felur í sér það markmið að ná saman um lausn sem

\(^{15}\) Abbot & Snidal 2002. Höfundur þýddi

\(^{16}\) Keohane & Martin 1995, s. 43 Höfundur þýddi
báðir græða meira á heldur en að fara í hart. Kenningin kemur að engu haldi þegar mikill munur er á vilja deiluaðila og hvorugur telur sig græða nokkuð á samvinnu17.

Mearsheimer gefur ekki mikið fyrir stofnanakningenuna og telur hana ekki koma að neinu gagni þar sem bilið milli deilenda er of mikið. Það gerir raunhyggja heldur ekki en segir bara afhverju bilið er svona mikið.

Veikleiki stofnanastefnunnar er það að geta ekki synt fram á völd í alþjóolegum stjórnmálum. Stofnanakningenin hunsar ekki völd en áherslan á getu stofnana til að snúa stríði í frið og jafnvegi, gerir kenninguna ófæra um að taka þróun valda alvarlega, þar með talið þróun almennt. Þetta er þrátt fyrir að ásamt raunsæini, þá deilir hún þeirri skoðun að í fjárveru miðlægs valds sem getur framfylgt bindandi samningum þá sé samvinna ríkja erfið. Raunsæissinnar nota þessi rök til að spá um líkur á frekari átökum og minni samvinnu á alþjóólegum vettvangi. Stofnanasinnarnir samþykkja tilveru stjórnleysis og átaka í heiminum en neita að horfa á þá sem leiðina til framtíðar18.

Stofnanasinnar sjálfir telja svindl helsta galla kenningarinnar, svindlið hefur verið skýrt með svokallaðri siðklemmu fangans (e. Prisoners dilemma) sem notuð er í svokallaðri leikjafræði.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Siðklemma fangans</th>
<th>Fangi A þegir</th>
<th>Fangi A klagar</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Fangi B þegir</strong></td>
<td>Báðir fá mildan dóm</td>
<td>Fangi A sleppur laus Fangi B fær þungan dóm</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Fangi B klagar</strong></td>
<td>Fangi B sleppur laus Fangi A fær þungan dóm</td>
<td>Báðir fá dóm</td>
</tr>
</tbody>
</table>

17 Mearsheimer 2005, s. 65. Höfundur þýðdi

Greiningin felst í því að hvort ríki (fangi) getur annaðhvort starfað með hinu eða svindlað á því. Hvort um sig vill fá sem mest út úr samstarfinu en hefur ekki áhuga á því hvað hitt ríkið fær á meðan aðgerðir þess hafa ekki áhrif á hlutfallslegan ávinning þess. Eins og sést af töflunni þá græða bæði ríkin mest þegar þau svindla og eru ekki að klaga. Allar lausnir á þessu hafa kosti og galla:

Til að takast á við þetta vandamál verða stofnanir að letja svindlara og vernda hugsanlega fórnarlömb: það kemst upp um þig, þér verður refsað strax og þú munt koma framtíðar samstarfí í uppnám. Aftur á móti þurfa möguleg fórnarlömb að fá tímanlegar viðvaranir um svindl til að komast hjá tjóni og getu til að getað refsað svindlurum. ...

Helst þyrfti að gera fjórar megí breytingar á samningaumhverfinu.


Í þriðja lagi samansafn reglna getur aukið flæði og magn upplýsinga til aðildarríkja, sem gefur þeim aukið tækifæri á að fylgjast með framferði hinna. Aukið magn upplýsinga er letjandi á svindl á tvo vegu: það eykur möguleikana.
á því að svindlarinn náist og það sem skiptir meira máli gefur væntanlegu fórnarlembi möguleika á að verjast svindlaranum.

Í fjórða lagi þá geta reglur lækkað samskiptakostnað einstakra samninga.

Þegar stofnanir framkvæma þau atriði sem talin hafa verið upp hér að ofan, þá geta ríki eytt minni tíma við samninga og eftirlit þeirra. Með því að auka getu alljóðlegs samstarfs geta stofnanir get stofnanir gert samstarfið hagkvæmara og með því álitlegra fyrir ríki sem ekki hafa haft áhuga á alljóðlegu samstarfi19

Mearsheimer, telur sem sagt samstarf getur verið ábatavænt á öllum öðrum sviðum en í öryggismánum þó hann dragi líka í efa að efnahagslegur ábati geti staðið undir stofnanakenningunni. En það vanti í kenninguna að sá ríki og sterki sjá í sér hag í þáttöku í alljóðlegum stofnunum.

Eiga raunhyggja og stofnanastefna eiththvað sameiginlegt? Þá er helst til þess að líta að báðar stefnur telja þjóðríki verða aðaleikendur í alljóðlegum samskiptum. Báðar stefnur trúa því að ríki séu alltath að reyna að vinna sér í haginn, vegna þess að þau eru viss um að þau verða sjúlf að verja hagsmuni sína önnur ríki geri það ekki. Þau safna ekki upplýsingum um hegðun annarra til að geta komið í veg fyrir óvissu í samskiptum.

Sameiginleg öryggisstefna (e. collective security)

Sameiginleg öryggisstefna er frjálslynd stefna að því leytinu að hún leggur áherslu á samskipta grundvöll og sameiginleg gildi og kvaðir. Ríki gera milliríkjjasamninga til að forðast að þurfa að ráðast á hvort annað vegna efnahagslegra tengsla en innan alljóðlegrar stofnunar sem þau hafa samþykkt að hafi valdi í viðkomandi málaflokk.

Það eru tveir megin galler á kenningunni og snúa báðir að hinum mikilvæga þætti trausti. Kenningin er ófullkomin vegna þess að hún útskyrir ekki á

19 Mearsheimer 2005, s. 67-69, lauslega þýtt af höfundi
fullkomin máta hvernig ríki vinna sigur á ótta sínum og læra að treysta öðrum.20

Sameiginlega öryggisstefnan var hugmyndafrædilegur grunnur að tilurð Þjóðabandalagsins og Sameinuðu þjóðanna, hugmyndin um að ein stofnun geti komið í veg fyrir stríði, raunhyggjan er aftur á móti kenningin sem sýnir fram á hvers vegna sameiginlega öryggisstefnan hefur ekki gengið upp nema að hluta. Það verður nefnilega að líta til þess sem kemur fram hjá Mearsheimer að þegar það hentar þeim sterku þá nota þeir alþjóðilegar stofnanir.

**Gagnrýnisstefna (e. critical theory)**

Stofnanir eru þungamiðja gagnrýnisstefnunnar, þar sem markmið hennar er að breyta innihaldi og reglum alþjóðlega umhverfisins þannig að ríki geti hætt að hugsa og hegða sér eftir kenningu raunhyggjunnar. Sérstaklega vilja hugmyndasmiðir gagnrýnisstefnunnar skapa öryggissamfélag byggð á fjölríkjalýðræði. Þar sem ríki hegða sér eftir sömu viðmiðunum og eða stofnanir sem styrki sameiginlegt öryggi. Ríki myndu afneita notkun herafla og í staðinn kæmi almenn vænting til friðsamlegra breytinga. Ennfremur myndu ríki samsama sig á jákvæðan við hvert annað og þannig að öryggi hvers og eins væri á ábyrgð allra. Ríki myndu ekki hugsa á nótum sjálfhjálpar eða eigin hagsmuna heldur sveipa samlaga sína hagsmuni að hagsmunum alþjóða samfélagsins. Í þessum nýja heimi þá eru, þjóðar hagsmunir alþjóðilegir hagsmunir.21

Hugmyndin um frið á jörð er það sem þarf samkvæmt gagnrýnismönnum, bara það að hafa og setja þá hugmynd fram myndi að lokum leiða til friðar. Mearsheimer telur það henni helst til tekna að hún viðurkennir raunhyggju. Eitt sem er skemmtilega athyglisvert við þessa kenningu er að hún er eithðvað sem svo kallaðar grásrótarhreyfingar myndu berjast fyrir. Friðarsinnar og önnur mannúðarsamtök myndu telja þetta góða hugmynd og full ástæða til að koma henni í framkvæmd. En

---

20 Mearsheimer, s. 77. Höfundur þýddi
21 Ibid, s. 83. Höfundur þýddi
samkvæmt talsmönnum kenningarinnaðr sem að virka ofan frá koma frá toppnum og síða niður til grásrótirinnað. Vegna þess að þær sjá ekki fyrir sér að svona hugmyndir náð frá grásrótinni til toppanna! Einnig bendir hann á að helsti veikleiki kenningarinnaðr sé einmitt sú elítu hugsun að góðar hugmyndir komi ofan frá, en það er eingin trygging fyrir því að elítan fái góðar hugmyndir.

**Stjórnskipuleg staða (Institutional Design) og skynsemishyggja (rational design)**

Eru stefnir sem að mörgu leyti byggir á gagnrýnisstefnunni, þær byggja á þeirri hugmynd að ríki taki þátt í einþjóðlegu samstarfi vegna þess að þau hafi hag af því.

Alþjóðlega stofnanir eru miðstöðvar samskipa í einþjóðlegum samskiptum. Þetta er hægt að uppfæra á: viðskipti, einþjóðlegar skuldir, fjárhagslega endurskipulagningu og jaðfarleiki hjóðarörgjörgi, sem eitt sinn var eingöngu á framfæri hvers ríkis fyrir sig. Þetta á sérstaklega við um tvo hernaðarviðburði á tíunda áratug sístustu aldar, stríðin í Kósovo og við Persafloá. Ásamt því að einþjóðlegar stofnanir hafa öðlast meiri viðurkenningu á pólitísku sviðinu þá hafa fræðilegar rannsóknir á þeim orðið umfangsmeiri. Mest hafa kennimenn deilt um fræðilegar kenningar s.s.: skipta einþjóðlegar stofnanir einhverju máli? Það sem hefur vantað í þessa umræðu er rannsókn á því hverju þessar stofnanir koma til skila. Við viljum skoða það með því að setja fram rannsaklegar spurningar um það hverig þær starfa og hverig þær tengjast lausnum á þeim vandamálum sem ríki takast á við.

Einnig má segja að margt af því sem Mearsheimer taldi upp og sagði vanta í Stofnanakenninguna flokkist undir grunnatriði Stjórnskipulegraðr stöðu s.s. þau fjögur atriði sem hann telur upp sem gættu bætt kennunguna en þau byggðu aðallega á því að með setningu reglna þá ykjjust samskipið ríkja og þau söfnuðu meiri upplýsingum um hvert annað og með því yrdu samskipin hagstæðari.

Kenningin um Stjórnskipulega stöðu søkt til taktgerður sínar til skynsemishyggjunnar:

---

22 Mearsheimer 2005, s. 85. Hofundur þyðdi

23 Koremenos, Lipson and Snidal, s. 761. Þýtt af hofundi
• Skynsemishygja (rational design), ríki og aðrir sem koma að máulum á alþjóðlegum vettvangi til að hygla sjálfrum sér hanna af ásettu ráð stofnanir sem koma þeirra hagsmunamálu á framfæri.
• Óviss framtíð (shadow of the future), stærð hugsangels gróða er nægileg til að styðja sameiginlegt samkomulag.
• Kostnaður viðskipta (transactions cost), það að koma á fót og taka þátt í starfi alþjóðlegra stofnanana er dýrt.
• Áhættu fælni (risk aversion), ríki eru ekki gefin fyrir áhættu og eru hrædd við hlíðaráhrif þegar þau skapa eða endurskipuleggja alþjóðlegra stofnanir24

Þessi fjögur atriði endurspegluÐa hluta þá punkta Mersheimer sem vitnað var í hér á undan. Eitt af megin gagnrýnisatriðum Mearsheimer við frjálslyndar stefnum yfirleitt er hvernig tekið er á trausti og óvissu. Benda má á að ef óvissu þátturinn er tekin út úr myndinni þá ætti í flestum tilfellum að skapast traust, það kemur m.a. í veg fyrir svindl.

Óvissa vísar til þess hvað þátttakendur vita lítíð um hegðun annarra innan samkomulagsins, almenna stöðu í heiminum og/eða vilja annarra. Þessi greinarmunur speglast í þremur mikilvægum þáttum hverrar stefnumótandi aðstöðu: vali, afleiðingum og friðindum í viðkomandi hlutföllum og þessir þættir geta haft mismunandi áhrif á Stjórnskipulega stöðu. Til demis óvissa með hegðun gerir samvinnu erfiðari en ella í mörgum tilfellum, á meðan óvissa um ástandið í heiminum getur gert samvinnu auðveldari. Þar af leiðandi snúast fullyrðingar okkar ekki um almenn áhrif af óvissu heldur um á hvaða mismunandi vegu ríki hanna stofnanir til að takast á við sérstaka tegund óvissu25.

Tilgáturnar hér á eftir sýna að mörgu leyti hvernig hægt er að eyða óvissu þættinum úr samskiptum innan alþjóðlegra stofnana, þær sýna að með því rannsaka hvernig þjóðir hegða sér innan alþjóðlegra stofnana þá er hægt að láta þær virka og skila sýnu hlutverki. Það eigi sem sagt að horfa á hvað stofnanir geta gert og hvernig, ekki hvað þær geta ekki gert. Vert er að benda á að í flugóryggismálu þá er unnið að því hörðum höndum að útiloka óvissu, það er gert með úttektum.

24 Koremenos, Lipson and Snidal 2001, s. 780-782. Höfundur þýðdi

25 Ibid, s. 778. Höfundur þýðdi
Alþjóðaflugmálastofnun setti t.d. af stað alheimssúttektar herferð fyrir 10 árum þar sem stefnt er að því að Loka markmið alheimssúttektar Alþjóðaflugmálastofnunarinnar sem sett var af stað í janúar 1999, sem viðbrögð við almennum áhyggjum á söðu í flugörrygðismállum í heiminum, er að koma alþjóðilegum flugörrygðismállum á framfæri við stjórnvöld aðildarťíka stofnunarinnar í gegnum úttektir. Sérstaklega er litið til getu aðildarťíka til að framfylgja þeim kröfum sem settar eru um flugörryggi m.a. með því að rannsaka hvernig staðlar stofnunarinnar hafa verið innleiddir. ... Um það bil 40 skyldu úttektir eru gerðar á hverju ári og er hvert aðildarńíki skylda þó að taka við úttektar teymi að minnsta kosti á sex ára fresti.26


Það er grunnur kenningarinnar um Stjórnskipulega stöðu að rannsóknir á eðli þeirra sýni fram á virkni hennar, þar þreytur sem litið er til eru margvíslagar og sumarhverjar nokkuð víðfeðmar:

Tilgátur um Stjórnskipulega stöðu

- Reglur aðildarťíka, aðild (Memership)

• Gildissvið (Scope of issues)
• Miðlæg stýring – miðlægni (centralization)
• Stjórnun stofnunar (control)
• Sveigjanleiki (Flexibility)

Aðild


Tilgátur um aðild

M1: Takmarkanir á aðild aukast í hlutfalli við stærð innleiðingar vandans.
M2: Takmarkanir á aðild aukast við óvissu um val.
M3: Sameiginleg þátttaka eykst með stærð innleiðingar vandans.

Tilgátur um gildissvið

S1: Gildissvið greinar eykst við frekari misleitni meðal fleiri aðildarríkja
S2: Gildissvið greinar eykst við þung innleiðingarvandans

Tilgátur um miðlægni

C1: Miðlægni eykst með óvissu um hegðun
C2: Miðlægni eykst með óvissu um stóðu heimsmála
C3: Miðlægni eykst við fjölda
C4: Miðlægni eykst með stærð innleiðingar vandans

Tilgátur um stjórnun

V1: Völd einstakra ríkja minnkar við fjölgun aðildarríkja
V2: Ósamhverfa stjórnunar eykst við ósamhverfu meðal aðildarríkja

V3: Völd einstakra ríkja (till að stoppa óæskilegar niðurstöður) eykst með óvissu um stöðu heismála.

Tilgátur um sveigjanleika

F1: Sveigjanleiki eykst við óvissu um stöðu heismála.

F2: Sveigjanleiki eykst með þunga innleiðingar vendans

F3: Sveigjanleiki minnkar með fjölda

Eins og sést af þessari upptalningu þá eru mjög margar breytur til að rannsaka enda verið að finna aðferð sem á að sýna af hverju ríki ættu að taka þátt í samstarfi í gegnum allþjóðlegar stofnunar. Hugmyndin er í raun að hægt sé að finna lausn fyrir hvert vandamál og þá er átt við að hanna stofnun eftir eðli vandamálsins með því að lesa eða bera það saman við breyturnar hér á undan, Ronald B. Mitchell hefur rannsakað hvernig ríki uppfylla allþjóðlegar skuldbindingar sinnar gagnvar samningum í umhverfismállum:

Nákvæmt mat á hlutfallslegum áhrifum allþjóðlegu umhverfissamninga kallar á nákvæmt mat á tegund þess viðfangsefnis sem þeir eiga að leysa. Ættir fyrir að rannsóknir á einstaka samningum myndi vera til hagræðis þá er eðli viðfangsefnannar þesslegt að það kallar á mjög nákvæma greiningu fræðimanna til að greina nákvæmlega áhrif allþjóðlega umhverfissamninga. Til að ákveða hvaða þættir Stjórnskipulegrar stöðu leiða til betri árangurs sumra allþjóðlega umhverfissamninga þarf kerfisbundið val sem tekur tillit til áhrifa viðfangsefninsins bæði á skipulag þess og hegðun þeirra sem gangast undir samningana.

Ein rannsókn sem hefur verið gerð á kenningunni um Stjórnskipulega stöðu er sérstaklega áhugaverð vegna þess að hún rannsakar það hvort hernaðarleg samvinna

---

27 Koremenos, Lipson and Snidal, 2001, s. 780-794. Ætt af höfundin

28 Mitchell, Ronald B., 2006, s. 72. Ætt af höfundin
sé hagkvæm, einnig er tekin afstaða til þeirra kenninga sem fjallað hefur verið um hér og hvort tími þeirra gæti í raun verið liðin í þessari rannsókn.

Grundvallar forsenda í flestum þekktum rannsóknum er að ákvæðanir um hernaðarlega stefnunótun hvers ríks séu að mestu sjálfstæðar. Á meðan sjálfstæði í ákvæðanatökum sé líklegri hjá hernaðarveldum eins og Bandaríkjunum og Rússlandi þá eru minni líkur á því að smærri ríki taki sjálfstæðar ákvæðanir án utan að komandi áhrifa. Hugmyndin um sjálfstæðið lítur líka framhjá helstu fræðilegudeilunni í alljóðlegum samskipum síðustu tvo áratugina um hlutverk alljóðlegra stofnana (Keohane, 1984; Mearsheimer, 1994-1995). Fræðilegt sjónarhorn hefur smám saman vikið frá þeirri spurningu hvort alljóðlegar stofnunir skipta máli til þess í staðinn að rannsaka hverning og á hvaða hátt þær eru mismunandi og á hvaða hátt þær hafa áhrif á hegðun ríkja (Sprecher & Krause, 2006). Sáttmálar milli þjóða og þau bænd sem verða til milli aðildarríkja er tegund alljóðlegra stofnana sem líklega á eftir að setja fram spurningar um hvort kenningar um hvort ríki taki sjálfstæðar ákvæðanir eða ekki.29

Niðurstaða hans er að ekki sé jafnræði í öllum bandalögum og að Stjórnskipuleg staða skipti miklu máli, lausnin byggist á viðfangsefninu.

Þessi rannsóknarskýrsla er niðurstaða á því hvort samstarf hafi áhrif á sjálfstæða ákvæðanatökú í móton hernaðarstefnu. Niðurstaðan bendir á að ekki sé jafnræði í öllu hernaðarlegu samstarfri og að stjórnskipuleg staða sé mikilvæg. Það er eingöngu er í stórum hernaðarbandalögum sem ríki aðlaga sig að stefnu viðkomandi bandalags og þá yfirleitt að þeirri stefnu sem annaðhvort Bandaríkin eða Rússland leggja til. Sáttmálar milli þjóða sem ekki byggja á alljóðlegum stofnunum að sama marki eiga í erfiðleiðum með að eyða óvissuþáttum og gildissviðum sem leiðir svo til þess að söfnun upplysinga og reynslu til náðsynlegra aðgerða er ekki til staðar30.

29 Wallace 2008, s. 226. þýtt af höfundi

30 Ibid, s. 240. þýtt af höfundi
Samantekt kenninga


Staðreyndin er og verður samt sú að þessar kenningar útskjára ýmislegt en stjórna litlu. Þegar þær eru bútaðar aðeins upp og þá sérstaklega raunhyggjan og stofnanakennings, stríð og fríður fráskilin, þá má notast við þær sbr. kenninguna um Stjórnskipulega stöðu. Raunhyggjan segir okkur þegar það hentar þeim sterku að nota stofnanir þá gera þeir það og eins og fram hefur komið það eru undirstofnanir.
Sameinuðu þjóðanna að virka og á meðan þær virka þá verða þær notaðar. Síðan er hliðin sem snýr að samskiptum ríkja við alljóðlegar stofnanir, hvernig þau uppfylla þær kröfur sem vera þeirra í þeim gerir til þeirra. Koremenos, Lipson og Snidal svara spurningunum um það hversvega ríki eigi að vera í alljóðlegri stofnun og hvernig stofnunin eigi að virka ágætlega:

Það er vegna þess að þegar fjöldi ríkja verða að fórna eigin yfirráðum yfir viðkomandi málefni til að ná sameiginlegum árangri. Hvert ríki hagnast á sinn hátt á samstarfinu á meðan ekkert ríki getur komið í veg fyrir framgang mála með neitunarvaldi. Ríki samþykktja þennan framgang vegna þess að þau græða á því að enginn hefur neitunarvald til að koma í veg fyrir meirihluta samþykktir.

Þannig er það grundvallaratriði að líta á stofnanir sem skynsamlega niðurstöðu til að leita lausna á þeim vandamálum sem aðilar að alljóðlegum vandamálum takast á við. Hægt er að tengja skilgreininguna á alljóðlegum stofnunum við túlkun á leikjafræði (siðklemmu fangans), þar sem alljóðlegar stofnanir eru hluti af jöfnu sem inniheldur reglur leiksins og eftirvæntingar þátttakenda. Þessi nálgun hefur nokkrar mikilvægar tengingar.

Fyrst, reglur stofnana verða að virka hvetjandi svo að þátttakendur stuðli að breytingum og taki þátt í þeim innan stofnana vegna þess að þeir hafa ábata af því. Hugsið um stofnun sem getur eingöngu lifað af í gegnum beytingu á viðurlögum og meðlimir stofnunarinnar verða að framfylgja þessum viðurlögum sjálfir. Viðkomandi stofnun er eingöngu í jafnvægi ef meðlimir hennar sem er ætlad að beita þessum viðurlögum hafa hag af beitingu þeirra. Hvat aðildarríkja til að samræmast reglunum þýðir ekki að þau fari allttaf eftir þeim né að aðildarríki hafi allttaf hagnað af því að vera aðili af alljóðlegri stofnun. Það þýðir að þegar til lengri tíma er lítið þá þá græði ríki á því að vera þátttakendur í starfi sérstakra stofnana, annars myndu þau hætta þátttöku í starfi þeirra.

31 Koremenos, Lipson and Snidal 2001, s. 791, þýtt af hofundi

Þriðja, einmitt þær stofnir sem verið er að reyna að útskýra sem niðurstöður geta líka skapað orsakatengsl í sköpun annarra stofnana, núna eða í framtíðinni. Litið á ESB, er það háð eða óháð breyta? Svar fer eftir spurningunni sjálfrí og þeim tíma sem hún tekur til. Ef ætlunin er að spyrja afhverju ESB var stofnað og hver séu einkenni þess þá er ESB háð breyta (að okkar vali). Ef ætlunin er að að útskýra einhverja síðari stofnun eins og t.d. WTO eða evrópska myntbandalangið, þá leikur ESB stórt hlutverk sem óháð breyta í stofnun þess. Þetta er mjög mikilvägt þegar litið er til þess hverjir eru mikilvægir og hverjir ekki í viðkomandi máli. Sú niðurstaða (eða háð breyta) á einum tímapunktí, aðild að ESB, geti skapað orsakatengsl (eða óháð breyta) á öðrum, fjölda þáttakenda sem hafa áhrif á sköpum evrópska myntsamstارfins.

**Hvert er valdsvið alþjóðastofnana?**

Þegar spurningunni um valdsvið stofnana þ.e. getu þeirra til að leysa þau verkefni sem þær eru stofnaðar til að leysa, er velt upp þá kemur oftast sama svarið að valdið felist í samtakamættinum og vilja aðildarfræðkjanna til að fara eftir þeim ákvöðunum sem teknar eru af þessum stofnunum og þá sérstaklega þeim sem hafa vel afmörkuð hlutverk. Er valdsviðið byggt upp eftir eðli viðfangsefnisins? Í mórgum málefnum eins og t.d. flugmálan þá er það hagur allra að búa til staðla og norm til að vinna eftir, flugöryggi er nefnilega hagur allra. Ríkar og valdamiklar þjóðir eins og Bandaríkin með sínra sérfreiðþekkingu og reynslu í flugöryggismálan græða á hverjum staðli sem er samþykktur vegna þess að allar líkur eru á að það þegar sé búið að taka hann upp heima við. Hlutfallslegur ávinnum þeirra er því mikill og trassarnir sem reyna að svindla á þeim auðveldir viðureignar. Þeir sem ekki fara eftir settum reglum geta því

---

Koremenos, Lipson and Snidal 2001, s. 768, þýtt af hofundi
ekki flogið til Bandaríkjanna, það er því sigur þeirra sem geta að fara eftir settum reglum. Valdsviðið hefur þ.a.l. ýmis form og andlit en sú staðreynd að til er allþjóðastofnun, sem flest allar þjóðir heims eru aðilar að (ICAO) auðveldar setningu reglanna, viðmiðana og samskipti milli ríkja. Pað sama á samt ekki við um innleiðingu og eftirlit þeirra ICAO kemur ekkert að eftirfylgni við að ríki taki upp og fari eftir þeim reglum sem settar eru,


Ákvarðanir undirstofnana Sameinuðu þjóðanna þykja til eftirbreytni og flestar þeirra eru í hávegum hafðar þ.m.t. ICAO. Uppbygging stofnana er mismunandi, sumar eru byggðar á sáttmála sem aðildarríki hafa samþykkt og bundið sig þannig til að fara eftir honum. ICAO er byggt á Chicago sáttmálanum frá 1944 sem samþykktur var á Íslandi með auglýsingu nr. 45/194733 í Stjórnartíðindum, ríki sem hafa samþykkt sattmálann eru nú um 190.

Einnig eru til samtök þar sem ríki koma sér saman um framgangs einhvers sérstakts verkefnis eins og t.d. Flugöryggissamtaka Evrópu JAA, samtök sem hafa engan lagalegan grundvöll. EASA aftur á móti hefur lagalegan grundvöll sem ein af undirstofnunum Evrópusambandsins.

Svæðisbundnar allþjóðastofnanir geta náð árangri í sínnum heimshlutum Evrópusambandið er svæðisbundin stofnun sem sýnir árangur í gerðum sínun vegna þess að það er að miklu leyti byggt upp af ríkjum með svipaða menningu og skoðanir. Þetta átti kannski frekar við fyrir 10 árum en Austur Evrópuríkin sem bæst hafa í hópin síðan eru fátækari en hafa vilja til að koma sér á sama stig og nágrannar þeirra í vestri.

Svæðisbundnar stofnanir hafa átt verulegan þátt í þróun alþjóðalaga. Evrópusómstólinn sem er dómstóll ESB hefur gefið út hundruði ákvarðana og dóna í

deilum innan Vestur Evrópu. Samstarfsgrundvöllur JAA færist því yfir á EASA til að tryggja að hægt sé að framfylgja þeim kröfum sem samþykktar hafa verið.


Flugiðnaðurinn á fulltrúa í vinnuferlum EASA með þátttöku í ráðgefandi nefndum hennar. Einnig er nefnd starfandi sem tekur á ágreiningsmáum.

Ríki Evrópusambandsins eru sjálfkrafa aðilar og verða að gangast undir þær kröfur sem settar eru. Þau ríki innan JAA sem ekki eru innan ESB geta gerst aðilar að EASA og gangast þá undir þær kröfur sem EASA settur. En hvað getur EASA gert ef því fyllda ekki kröfur? Tvær leiðir eru nokkuð augljósar, sú fyrri er dómstóll ESB sem hefur mjög viðtæka lógsögu og hin eru boð og bónn. Nefna má að við inn göngu sína í ESB þá var Búlgariu meinaður aðgangur að flugmarkaði ESB. Sem kallaði á snör viðbrögð af þeirra hálfru. EASA er að séna að þeir ætla sér að stjórna með hardri hendi og ætla m.a. að sekta þá flugrekkendur sem ekki fara að reglum.

**Kröfur og viðmið**

Flugstarfsemi er í eðli sínu alþjóðleg. Lengi vel byggðu alþjóðlegir loftlutningar aðallega á lágmarskiðmiðunum Chicago-samningsins og viðauka hans, en einnig ákvæðum alþjóðlegra samninga, sem og tvíhliða samninga. Á liðum árum hefur það alþjóðlega reglumhverfi sem flugsamgöngur byggjast á tekið miklum breytingum. Ekki aðeins með tilkomu Flugöryggissamtaka Evrópu og þess regluverks sem til varð á vettvangi samtakanna heldur með tilkomu og aðild Íslands að fjölmórgum alþjóða-, marghliða- og tvíhliða samningum.

Samningarnir skipta tugum sem Ísland er aðili að. Ekki er aðeins um að ræða alþjóðasamninga s.s. Chicago-samninginn og alþjóðlega samninga sem Alþjóða-flugmálastofnunin hefur haft forgöngu um, heldur einnig hafa áhrif aðrir samningar.
s.s. um skráningu réttinda í loftförum, samningar er lúta að bótaábyrgð flytjanda í loftflutningum (Varsjár kerfið og Montreal-samningurinn frá 1999) auk samninga um ölögmætar aðgerðir gegn flugsamgöngum og brotum sem framin eru um borð í loftfórum (flugvernd) auk fjölmargra tvíhliða samninga s.s. loftferðasamninga og tvísköttunarsamninga. Álind Íslands að fríverslunarsamtökum Evrópu, EFTA hefur tengt Sviss enn frekar inn í þann flókna vef Evrópulöggjafar sem aðildarríki EES hafa þegar innleitt. Einstaka fríverslunarsamningar, s.s. nýlegur samningur við Færeyjar, eru einnig farnir að hafa áhrif sem og samningur um samevrópskt flugsvæði (ECAA) sem kemur til með að útvíkka Evrópska flugsvæðið (EES-ríkja og EB-ríkja) til 10 ríkja á Balkanskaga inní það lagaumhverfi sem EES-samningurinn bygdir á.

Hvæð markaðsaðgang áhrærir og samkeppnisstöðu Íslandska flagrekenda eru loftferðasamningar, tvísköttunarsamningar og samningar um gagnkvæma viðurkenningu að verða e. mikilvægari. Þá er ónefndur GATS-samningurinn, um þjónustuviðskipti á sviði Alþjóðaheimsviðskiptastofnunarinnar (WTO), sem er undirstaða þeirra þriggja flokka þjónustuviðskipta sem þjóðir heims hafa að svo komnu máli veitt fullt frelsi til.

**Skuldbindingargildi nokkurra réttarheimilda þjóðaréttar**

**Ályktanir Allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna**

Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna hefur að sumu leyti svipaða stöðu og þjóðþing hefur innan hvers ríkis. Á Allsherjarþinginu eiga sæti öll ríki sem eru medlimir samtakanna og hefur hvert þeirra eitt atkvæði, öháð stærð þess eða afli á alþjóðilegum vettvangi. Meginmunurinn á stöðu Allsherjarþingins og stöðu þjóðþings er hins vegar sá að ályktanir þess eru ekki bindandi, að undanskyldum ályktunum sem varða ákveðin innri málefni samtakanna. Allsherjarþingið fer þannig ekki með neitt löggjafarvald á alþjóðavettvangi en ályktanir þess geta þó mögulega haft áhrif á móton þjóðaréttarvenja.\(^{34}\)

Pá eru allþjóðilegir samningar oft samþykktir upphaflega á vettvangi Allsherjarþingsins rétt eins og rakið er hér að framan. Pá hefur stundum verið talið líklegra að ályktanir

---

\(^{34}\) Shaw, Malcom N 2003, s. 1090
Allsherjarþingsins endurspeglri þjóðaréttarvenjur ef þær eru samþykktar af öllum ríkjum samtakanna.

Rökin fyrir þessari niðurstöðu eru augljós. Skilyrði þess að ákveðin regla teljist hafa almennt gildi sem þjóðaréttarvenja er að meginþorri þjóðaréttaraðila fari eftir henni vegna þess að þeir telja það skyldu sína, eða opinio juris, eins og það hefur verið nefnt á latínu. Þurfa að vera uppfyllt bæði hlutlæg og huglæg skilyrði til að svo geti verið. Þau hlutlægu snúa að raunverulegri breytni ríkjar anna en hin huglægu að því mati ríkganna hvort þau telja sjálfum sér skylt að fara eftir tiltekinni reglu, eða gera það af óðrum hvöötum.35 Það að ríki greiði ályktun eða sátmála atkvæði á Allsherjarþinginu getur talist vísbending um það að það sé fylgjandi reglunni í samræmi við hlutlæga könnun á breytni ríkisins. Og þegar slíf ályktun er samþykkt samhljóða er alveg ljóst að skilyrði úm meginþorra ríkja er fullnægt, enda langflest ríki heims aðilar að Sameinuðu þjóðum. Hins vegar kemur það fram í 20. gr. stofnskrár samtakanna að ályktanir Allsherjarþingsins eru ekki bindandi. Pá hlýtur spurningin að verða sú hvort hinu huglæga skilyrði er fullnægt. Ef ríki samþykkir ályktun Allsherjarþingsins í trausti þess að hún teljist ekki bindandi þá er útséð um það að ríkið telji það skyldu sína að fara eftir henni.

Alþjóðasamningar

Algengasta réttarheimild þjóðaréttar eru samningar milli einstakra ríkja. Frá fornu fari hafði gíilt sú regla að ríki voru fullkomlega frjáls að því að gera samninga sín á milli og um efni þeirra.

Árið 1969 var Vinarsamningurinn um túlkun alþjóðasamninga samþykktur og þar eru þessu frelsi settar nokkrar skorður auk þess sem settar eru fram reglur um það með hvaða hætti túlka skal slífka samninga.36 Nokkrar meginreglur gilda um alþjóðasamninga og ber þar fyrst að nefna að alla samninga skulu aðilar efna í góðri trú, eða pacta sunt servanda.37

35 Malanczuk, Peter 1977, s. 131
36 Cassese, Antonio 2001, s. 126
37 Shaw, Malcom N. 2003, s. 810-812
Þá er það meginregla að samningar binda eingöngu þá sem eru aðilar að þeim og enginn samningar getur skapað rétt eða skyldur á hendur þriðja aðila nema sá aðili samþykki sjálfur. Þó verður að taka tillit til þess að þjóðaréttarvenjur geta hins vegar átt rót sina í alþjóðasamningum og þær geta orðið bindandi fyrir öll ríki. Því er mikilvægt að gera greinarmun um henni má leíða og getur fengið stöðu þjóðaréttarvenju hins vegar.

Í 2. gr. Vínarsamningsins er alþjóðasamningar efnislega skilgreindur sem skriflegt samkomulag milli tveggja eða fleiri ríkja, óháð efni þess eða formi. Vínarsamningurinn gildir því samkvæmt orðanna hljóðan aðeins um samninga milli ríkja en ekki alþjóðastofnana eða annarra þjóðaréttaraðila. Það er þó viðurkennt að sumar alþjóðastofnanir og ýmsir aðrir geti verið aðilar að alþjóðasamningi. Því er til önnur skilgreining sem er þannig að með þjóðaréttarsamningi sé átt við bindandi gerning sem aðilar þjóðaréttarins gera sín á milli og er ætlad að skapa rétt eða leggja skyldur á samningsaðila. Aðilar að þjóðaréttarsamningi geta verið bæði ríki og alþjóðastofnanir.

Engar reglur eru til um það hvernig samningar getur orðið til og því getur samningar í raun orðið til á hvaða hátt sem er.

Það sem er algengast er annars vegar að eitt eða nokkur ríki komi saman og komist að samkomulagi um eithvert tiltekið atriði um lögskipi þeirra á milli eða aðra sameiginlega hagsmuni. Slíkur samningar eru oft af þeirri gerð sem kallast réttarkipandi samningar.

Hins vegar getur samningar orðið til á vettvangi einhvers alþjóðlegs samstarfs eða samtaka t.d. Sameinuðu þjóðanna og margar þjóðir bæði komið að gerð hans og

---

38 Cassese, Antonio 2001, s. 126
39 Shaw, Malcom N. 2003, s. 811
40 Björg Thorarensen og Pétur Leifsson 2004, s. 82
41 Shaw, Malcom N. 2003, s. 815
42 Björg Thorarensen og Pétur Leifsson 2004, s. 20
samþykkt. Slíkir samningar tilheyra oftast flokki réttarskapandi samninga, þ.e. þeir innihalda almennari lagareglur og viðmið.

Það eru þó nokkur atriði ðöðum fremur sem veita vísbendingu um það hvort og að hvaða marki teltekinn þjóðréttarsamningur felí í sér framsal á fullveldisrétti ríkis. Þær þá fyrst að athuga:

a) hvort þjóðréttarsamningur felí í sér að tilteknum stofnumum sé komið á fót, t.d. dómstóli, sem sé meira og minna óháður áhrifavaldi aðildarríkjanna og geti bundið hendur þeirra,

b) hvort þjóðréttarsamningurinn gerí ráð fyrir þeirri tilhögun að aðildarríki s é skylt að hlíta teltekinni ákvörðun jáfvel þott það hafi greitt atkvæði á móti henni,

c) hvort viðkomandi alþjóðastofnun hafi heimild til þess að gefa út almenn fyrirmæli sem hafi lagaáhrif eða bein réttaráhrif fyri r einstaklinga og lögaðila í aðildarríkjunum, þannig að þeir geti byggt rétt á slíkum lögum fyri r dómstólum og stjórnvöldum í viðkomandi aðilarríki eða að ríkisvaldi, einstaklingum og lögaðilum sé skylt að hlíta slíkum fyrirmælum,

d) hvort viðkomandi alþjóðastofnun hafi heimild til að gefa út einstök fyrirmæli sem einstaklingar og lögaðilar í aðildarríkjunum eða aðildarríki sjálfst sé beint bundið af.

Reglur um það hvernig samningur öðlast gildi eru einnig fjölbreytilegar og er ríkjum frjálst að setja slíkar reglur í samninga sín á milli. Algengast er þó, sérstaklega í hinum réttarskapandi samningum, að um sé að ræða þríðja ferli. Í fyrsta lagi þurfti ríki að samþykktja texta samningsins, í öðru lagi að skrifa undir hann og í þríðja lagi að fullgilda hann. Skuldbindingargildi samninga er einnig mismunandi eftir því hvad af þessum þremur skrefum ríki hefur stigíð.

Um samþykkt alþjóðasamninga er að finna reglur í 9. gr. Vínarsamningsins. Er þar gert ráð fyrir því að annaðhvort samþykki öll ríki sem komu að samningnum texta hans eða þá að ef samningur er gerður á alþjóðlegri ráðstefnu að hann teljist

---

43 Björg Thorarensen og Pétur Leifsson 2004, s. 20

44 Ibid, s. 63
samþykktur ef 2/3 hlutar ríkja ráðstefnunnar greiði honum atkvæði. Þessi síðari regla gildir á vettvangi Sameinuðu þjóðanna. Samþykkt samningtexta hefur annars ekki bindandi áhrif sbr. það sem er ritað hér að framan um ályktanir Allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna45.

Undirritaðir samningar

Næsta skref fyrir ríki er að skrifa undir samning og er það yfirleitt fulltrúi framkvæmdirvalsins, yfirleitt utanríkisþjónustunnar, sem það gerir fyrir hönd ríkisins. Eftir það fara samningar í það fullgildingarferli sem lög hvers einstaks ríkis gera ráð fyrir, hvort sem það er að fulltrúi framkvæmdirvalsins, t.d. ráðherra eða þjóðhöfðingi, fullgildi samninginn fyrir hönd ríkisins eða þá að atbeina löggjafans þarf til. Stundum renna þessar tvær athafnir, undirskriftin og fullgildingin, saman en algengast er að um tvö aðskilin stig sé að ræða. Til að skilja þetta er nauðsynleg að lita til sögunnar. Áður fyrir þá voru samgöngur með þeim hætti að vikur eða mánuðir gátu litið áður en þjóðhöfðingi fékk vitneskju um texta samnings sem diplomati í hans þjónustu hafði skrifað undir á erlendri grundu. Því var nauðsynleg að þjóðhöfðinginn fullgilti samninginn séstaklega eftir að hann hafði kynnt sér hann. Þessar aðstæður breyttust smáð saman er kom fram á 19. öldina en aðrar ástædir komu fram og tíminn milli undirskrifter og fullgildingar för að þjóna þeim tilgangi að vera umþóttunartími fyrir sjónvöld, ef þeim kynni að snúast hugur um efni samnings. Þegar lýðræði fór að vaxa fiskur um hrygg þá gat þessi tími einnig haft það hlutverk að gefa borgurum ríkis tækifæri til að láta skoðun sína í ljós. Þá varð líka smá og smá algengara að ríki settu sér stjórnsvrak sem höfðu að geyma ákvæði um aðkomu löggjafans að alþjóðasamningum um mikilsverðustu málefni. Þannig hefur þetta ferli fest sig í sessi46. En spurningin er hvort að undirskrifti tákni að ríki sé bundið af ákvæðum samningsins eður ei. Það er ekki til fyllilega einfalt svar við þessari spurningu. Í fyrsta lagi fer það eftir ákvæðum samningsins sjálfs og flestir samningar hafa að geyma einhverskonar reglur um það hvener samningar verður bindandi fyrir aðila. Ef svo er ekki er liggur niðurstaðan ekki á lausu. Fræðimenn eru ekki sammála um það hvort sé meginreglan, að samninga þurfi að fullgilda, eða ekki.

45 Malanczuk, Peter 1977, s. 131
Hins vegar eru flestir sammála um að frá hvorri reglu um sig séu margar undantekningar\textsuperscript{47}. Því verður væntanlega, þegar kanna þarf skuldbindingargildi samnings fyrir ríki sem aðeins hefur skrifað undir hann en ekki fullgilt, að meta hvert tilfelli fyrir sig.

**Fullgiltir samningar**

Samningur telst af hálfu ríkis formlega fullgiltur þegar að formlegum gögnum um fullgildingu hefur verið skilað til vörsluðila samningsins eða þá að aðilar samningsins hafa skipst á slíkum gögnum\textsuperscript{48}. Orðalagið að fullgilda samning, er þó jafnan viðhaft um það ferli sem að þarf að fara í gegnum að landslögum svo að samningar geti skoðast fullgildur.

Það leikur hins vegar enginn vafi á því að eftir að samningar hefur verið fullgiltur er hann bindandi fyrir viðkomandi aðila á grundvelli meginreglunnar um pacta sunt servienda. Frá þessu er sú undantekning, sem byggir á 42. gr. Vínarsamningsins, að samningar geti aðeins talist ógildir eftir ástæðum sem eru tæmandi taldar í 46. – 53 Vínarsamningsins.

Ákvæði 42. gr. er sett til að koma í veg fyrir að ríki reyni að koma sér undan skyldum samkvaemt samningi með fullryðingum um að hann sé ógildur á einhverjum dularfullum forsendum. 46. – 52. gr. fjalla ekki um að efni samninga geti gert þá ógilda heldur aðstæður við gerð þeirra, svo sem ef ríki eru þvinguð eða ef fulltrúi ríkis fer út fyrir umboð sitt.

Um annað er að ræða í 53. gr. samningsins en þar segir að samningar skuli teljast ógildir gangi þeir gegn almennum grundvallarreglum sem gilda í þjóðarátti, svonefnudu jus cogens.

Þetta hugtak kom inn í þjóðaráttinn á 7. áratug 20. aldar og á við um algjörar meginreglur sem rétt er að veita æðri stöðu en almennum reglum þjóðaráttar. Ekki er

\textsuperscript{47} Malanczuk, Peter 1977, s. 133, og Shaw, Malcolm N. 2003, s. 820

\textsuperscript{48} Malanczuk, Peter 1977, s. 132
sátt um það hvaða reglur skulu teljast til jus cogens en t.d. hefur verið vísað til banns við pyntingum og banns við þjóðarmorði svo eitthvað sé nefnt 49.

**Þjóðaréttarvenjur**

Flestar kennningar um upphaf laga í samfélagi manna bygga á því að í upphafi móttist einhverskonar óskráðar samskiptareglur sem einstaklingar telja sig smám saman vera bundna af. Með þróun samfélagsins verði sumar þessara reglna skráðar sem lög og aðrar ekki. Hins vegar geta hinar óskráðu reglur haldið lagagildi sínu eftir sem áður 50.

Hið sama á að flestu leyti við um samfélag þjóðanna. Allt frá upphafi samskipta á milli ríkja hafa réttarreglur um þessi samskipti orðið til með tvennum hætti. Með samningum, eða með venjum sem skapast smátt og smátt um tiltekin atriði.

Báðar þessar aðferðir eiga það sameiginlegt að þeir aðilar sem eiga að verða bundnir af lögnum sem móta lógin. Þetta á sérstaklega við um samninga en einnig um venjurnar, miðað við meginreglurnar um hvaða skilyrði venja verður að uppfylla til þess að geta talist gild lagareglu 51.

Eins og áður er rakið er það skilyrði þess að ákveðin regla teljist hafa almennt gildi sem þjóðaréttarvenja að meginþorri þjóðaréttaraðila fari eftir henni vegna þess að þeir telja það skyldu sína.

Þegar hefja skal leit að þjóðaréttarvenju verður því fyrst að skoða breytni ríkjanna og kanna hvort að einhver föst regla sé á hegðun ríkis á ákveðnum vettvangi eða yfirlýsingum þeirra um tiltekin málefni.

**Flugréttur**

Fjöllþjóðasáttmálar eru grunnurinn í flugrétti og hafa verið frá upphafi, elsti sáttmálinn er Parísarsamkomulagið frá 1919 og var hann staðfestur af 32 ríkjums. Hin hraða þróun flugsins hefur kallað á stóðuga endurnýjun og viðhald alþjóðalaga og sáttmála

49 Cassese, Antonio 2001, s. 138 - 148

50 Shaw, Malcolm N. 2003, s. 820

51 Cassese, Antonio, s. 138-148
þar sem að heðarréttur á ekki við vegna þess hversu flugið er nýtilkomið. Þá er átt við að stjórnþýsulega séð var ekki til nein beinagráðinni innan embættismannakerfisins, hvorki lagalega ná tæknilega séð til að viðhaldar einhverskonar eftirliti í flugmálum. Yfirleitt þá voru eru ekki sett lög eða gerðir samningar sem brjóta meginreglur þær sem settar eru í fjölpjóðaflugsáttmálum, ríki heims reyna að halda sig innan þess ramma sem settur hefur verið.

Prátt fyrir að Parísarsamkomulagíð hafi verið skref fram á við þá varð tiltölulega snemma ljóst að meira þyrfti til. Það vantaði alfarið lagastoð og aðhald fyrir hinn hratt vaxandi flugiða. Á ráðstefnum sem haldnar voru í Madrid 1926 og Havana 1928 voru samþykktar reglur sem skyldu stjóra almannaflogi sem byggðar voru á Parísarsamkomulaginu, einnig voru starfandi nefndir á milli ráðstefna sem unnu að tæknilegu útfærslum og samræmingu. Þar á eftir komu nokkrar ráðstefnur þær sem unnið var úr þeim lögum og reglum sem þegar höfðu verið gerðar og frekar bætt við, það er svo 1944 sem Chicago-ráðstefnan er haldinn, en hún er talin upphaf þeirrar myndar sem er á reglum og samskiptum aðila í heiminum í dag52.

Chicago ráðstefnan hélt sig að mestu við það sem samþykkt hafði verið í París og öðrum ráðstefnum sem haldnar höfðu verið í millitiðinni s.s. varðandi rétt ríkja á loftvöldi yfir lóndum þeirra sem er ein af grunnreglunum í allþjóðaflugi. Um 50 ríki stóðfestu Chicago samninginn ásamt tveimur viðaukum hans 1944. Ísland stóðfesti hann 1947 og 2007 höfðu 192 ríki stóðfest hann. Á þeim rúmlega 60 árum sem hann hefur verið í gildi hefur hann verið endurbættur mörug sínum og lagaður.

Tær megin reglur eru í samningnum, fyrst að öll samningsríki skuli geta tekið þátt í flugrekstri á jafnærðisgrundvelli. Reynar er minnst á þetta bæði í formála samningsins og nokkrum greinum hans s.s. 11 og 15 sem og í nokkrum viðbótom að jafnærtingi eigi að ríkjó í flugi. Seinni reglan er loftvöldis reglan sem hægt er að finna í greinum eitt til tíu í samningnum.

Mismunandi er hversu mörg ríki hafa samþykkt þessa viðauka og fer þar eftir eðli þeirra.

---

52 Matte, Nicolas Matteesco 1981
Flugréttindi

Flugréttindin hafa verið túlkuð sem sem viðskiptaréttindi sem taka til áætlunarflugs í allþjóðlegum flugsamgögnnum Fyrstu tvö eru tæknileg réttindi og þrjú til fimm eru viðskiptaleg. Þau eru:

1. Réttindi til flugs um lofthelgi ríkis á lendingar. Til dæmis réttur Air Atlanta til að fljúga yfir Belgíu frá Amsterdam á leið til Parías.

2. Réttindi til lendingar án viðskipta. Íðulega notað til að skipta um áhöfn, taka vistir o.þ.h. Til dæmis flug Icelandair frá Amsterdam til New York meðviðkomu í Keflavík.

3. Réttindi til að flytja farþega, póst og farm frá heimalandi loftfars (þar sem það er skráð) til annars lands. Til dæmis flug Icelandair frá Keflavík til Paríasar.

4. Réttindi til að flytja farþega, póst og farm frá öðru landi til heimalands loftfars. Til dæmis flug Icelandair frá Paris til Keflavíkur.


Réttindunum hefur fjölgað og eru núna nú:


Stækkuð áttundu réttindi eru heldur ekki sérstaklega skilgreind. Hugtakið hefur þó gjarnan verið notað um þau tilvik er flugfélag hefur staðfestu í landi utan sínns heimalands og flýgur eingöngu í því landi. Þessi réttindi eru íðulega óheimil samkvæmt loftferðasamningi.


Viðbætur við Chicago-samninginn

18 viðbótum (annexum) hefur verið bætt við samninginn þar sem er að finna tæknilegar leiðbeiningar og verklagsreglur um hvernig á að uppfylla kröfur þær sem felast í samningnum. Þeir eru:

1. Skírteini einstaklinga (Personnel Licensing).
2. Flugreglur (Rules of the air)
3. Veðurþjónusta (Meteorological Service for International Air Navigation.)
4. Flugkort (Aeronautical Charts.)
5. Mælieiningar (Units of Measurement to be Used in Air and Ground Operations.)
6. Flugrekstur (Operation of Aircraft.)
7. Skráningarland og merki flugvéla (Aircraft Nationality and Registration Marks.)
8. Lofthæfi (Airworthiness of Aircraft.)
9. Afgreiðsla (Facilitation.)
10. Flugfjarskipti (Aeronautical Telecommunications.)
11. Flugleiðsaga (Air Traffic Services.)
12. Leit og björgun (Search and Rescue.)
13. Flugatvik (Aircraft Accident and Incident Investigation.)
14. Flugvellir (Aerodromes.)
15. Flugupplýsingaþjónusta (Aeronautical Information Services.)
16. Umhverfisvernd (Environmental Protection.)
17. Flugvernd (Security.)
18. Hættulegur varningur (The Safe Transport of Dangerous Goods by Air.)

Flugöryggi

Hvað er flugöryggi? Til að átta sig á því hvað felst í flugöryggi er nauðsynleg að velta fyrir sér hvað felst í hugtakinu „öryggi“. Er öryggi það sama og algert öryggi, þ.e. að það verður aldrei slys eða óhapp? Koma áhættur við tiltekna athöfn í veg fyrir að hún teljist örugg eða telst athöfnin örugg þrátt fyrir innbyggðar áhættur?

Talið er að þrátt fyrir að markmiðið um algert öryggi sem felir í sér engin slys, sem vissulega er eftirsóknarvert, sé það markmið sem erfitt getur verið að ná eða jafnvel ömögulegt fyrir flest kerfi. Mistök og bilanir munu gerast þrátt fyrir bestu aðgerðir í þá átt að koma í veg fyrir slíkt. Mannlegar athafnir eða kerfi sem byggð eru af mönnum geta ekki verið algerlega örugg, þ.e. laus við allar áhættur.

Í leiðbeiningarefni Alþjóðaflugmálastofnunarinnar er því lagt upp með að öryggi telst vera afstæð hugsun þar sem innbyggð áhættu er viðurkennd í „öruggum“ kerfum.

Öryggi er þar skilgreint:

Öryggi er það ástand þar sem áhættu á að einstaklingur verði fyrir óphappi eða að skemmdir verði á eignum hefur verið lækkað í, og haldið í eða fyrir neðan
ásættanlegt stig með endurteknum aðgerðum í því að sjá háttur og áhættu stjórnun.53

Próun öryggismála


Með síaukinni flugumferð hefur áherslan við stjórnun öryggis breyst frá því að bregðast einkum við slysum og alvarlegum flugatvikum eftirá, til þess að horfa jafnframt til frumkvæðisafnerða (proactive mode). Auk hins sívaxandi regluverks sem byggist á kröfum viðauka við Chicago-samninginn og eftirfylgd við þær kröfur eru fleiri þættir54, sem taldir eru upp hér að neðan, taldir hafa áhrif á stjórnun flugöryggis:

• beiting vísindelegara aðferða við áhættustjórnun (risk management)
• skuldbinding stjórnenda til flugöryggis;
• flugöryggismennung sem hlúir að starfsháttum í þágu öryggis, hvetur til samskipta og stjórnunar á öryggi með sama hátti og stýring fjármála;
• virk innleiðing staðlaðra aðferða, s.s. notkun gátlista og upplýsingamiðlunar (safety briefing);
• umhverfi sem refsar ekki þeim sem tilkynnir atvik eða slys;
• kerfi til að safna, greina og deila upplýsingum sem áhrif hafa á öryggi;


• þar til bærar aðila til rannsóknar slysa og atvika sem greinir og upplýsir um atriði er áhrif geta haft á öryggi;
• samþætting þjálfunar á mannlegum þáttum (*human factors*) fyrir starfsmenn í starfrækslu;
• kerfisbundið eftirlit með öryggi og frammistöðu vöktun með það að markmiði að meta öryggi og minnka eða útfökkur möguleg vandkvæði í rekstri sem áhrif geta haft á öryggi.

Ekkert eitt atriði er talið mæta kröfum nútímans til áhættustjórnunar (*risk management*). Heldur er talið að samþætting allra eða flestra þessara þátta geti aukið þol flugsamgöngukerfisins gagnvart atvikum og aðstæðum sem eru óórrug.

**Frumkvæði að áætlunum um aukið flugöryggi á alþjóðavettvangi**


Markmiðið með áætlun Alþjóðaflugmálastofnunarinnar er að fækka slysum í almenningsflugi á heimisvísu, koma í veg fyrir tvíverknað í aðgerðum og óskipulega markmiðsetningu og tryggja samvinnu flugiðnaðarins og stjórnvalda um sameiginleg öryggismarkmið. Settur er fram sameiginlegur rammi um alla þátttakendur (iðnaður/hagshmunnaðilar) til þess að stuðla að frekara frumkvæði í flugöryggismálu, aðstóða við skipulagningu og veita leiðbeiningar við gerð flugöryggisstefnu og framtaksverkefna. Áætlunin setur fram tiltekna aðferðarfræði og leggur sérstaka áherslu á þau atriði sem nauðsynleg eru til að innleiða markmið Alþjóðaflugmálastofnunarinnar um flugöryggi.

Í grófum dráttum gerir áætlunin ráð fyrir að byggt sé á fjórum meginreglum:

a) Þátttöku allra hagsmunaaðila.
b) Skilgreindum framtaksverkefnum sem styðja við meginmarkmið áætlunarinnar.
c) Áætlunargerð.
d) Að gætt sé samræmis við áætlun um flugleiðsögu á heimsvísu (Global Air Navigation Plan for CNS/ATM Systems)\textsuperscript{56}.

Helstu áhersluatriðin eru þessi:

Aðildarríki eiga að:

- Tryggja samfellda innleiðingu alþjóðlegra staðla.
- Tryggja samræmt eftirlit.
- Tryggja að engar hindranir séu á tilkynningum atvika eða mistaka.
- Tryggja skilvirka rannsókn slysa og atvika.
- Svæði/heimsálfur.
- Tryggja samræmi við svæðisbundnar áætlanir.
- Flugiðnaðurinn/hagsmunaaðilar.
- Tryggja að engar hindranir séu á tilkynningum og greiningu atvika og mistaka.
- Samræmd notkun öryggisstjórnunarkerfa.
- Samræmd eftirfylgd við lög og reglur.
- Samræmd innleiðing á bestu starfsvenjum “best practices” í iðnaðinum.
- Tryggja að engin göt séu í tækni til að efla öryggi.
- Tryggja að fyrir hendi sé nægilegur fjöldi hæfra starfsmanna.

Leiðarlýsingu hagsmunaðila (Global Aviation Safety Roadmap)\textsuperscript{57} er ætlað til nánari leiðbeiningar og bestu venjum lýst fyrir hvert markmið áætlunarinnar.


Heimsáætlun Alþjóðaflugmálastofnunarinnar hefur þegar öðlast útbreiðslu og hafa svæðisbundnar stofnanir, einstök ríki og samtök þegar sett á fót áætlanir í þágu aukins flugöryggis. Í Áfríku: African Safety Enhancement Team (ASET), COSCAP Bangul Accord Group, COSCAP Commnuate Economique et Monétaire de l’Afrique Centrale (CEMAC), COSCAP Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA); Asía/Kyrrahaf: Cooperative Development of Operational Safety and Continuing Airworthiness Program (COSCAP) sem starfar undir Alþjóðaflugmálastofnuninni og tekur til Norður-Asiú, Suður-Asiú og Suðaustur-Asiú; Mið- og Suðameríka: Pan American Aviation Safety Team (PAAST); Miðausturlöndum; COSCAP Gulf States; Rússlandi: COSCAP Commonwealth of Independent States. Þekktasta einstaka áætlunin er eflaust áætlunin sem bandaríska flugmálastjórnin, FAA hefur haft veg og vanda af í samstarfi við flugiðnaðinn, stéttrarfélög og aðra hagsmunaaðila allt frá 199858 59.

**Samstarfsverkefni um flugöryggi í Evrópu**

Flugöryggisstofnun Evrópu, kom á fót samstarfsverkefni um flugöryggi (European Strategic Safety Initiative, ESSI)60 árið 2006 meðal eftirlitsstjórnvalda í Evrópu og flugiðnaðum. Þátttakendur í verkefninu eru aðallega aðildarríki Flugöryggisstofnunar Evrópu, aðildarríki Flugöryggissamtaka Evrópu, JAA, auk framleiðenda, rekstraraðila og fagfélaga, auk flugmálastjórnar Bandaríkjanna, FAA og allþjóðlegra stofnana s.s. EUROCONTROL og Alþjóðaflugmálastofnunarinnar.

Samstarfsverkefnið byggist á þeirri meginreglu að aðnaðurinn geti stutt við eftirlit með því að binda sig, af frjálsum vilja, til umbóta í þágu aukins flugöryggs. Um er ræða bindandi yfirlysingar aðila um þátttöku og framlag auk þess sem aðilar skuldbinda sig til að taka hæfilegt tillit til þeirra leiðbeininga, tilmæla og úrlausna sem verkefnið leiðir af sér.

---


59 Tillaga stýrihóps 2009

Markmið verkefnisins er að auka flugöryggi með því að takmarka áhættur og vernda samfélægið, flugfarþega og almenning frá tjóni vegna flugslysa og alvarlegra flugatvika með:

- nánu samstarfi og samhæfingu með öðrum áætlunum á sviði flugöryggis á heimsvísu;
- að deila upplýsingum og niðurstöðum;
- að beita “just culture” aðferð;
- að fara með allar flugöryggisupplýsingar og upptök slíkra upplýsinga sem trúnaðarmál; og
- uppfylla allþjóðlegar reglur og kröfur um leynd og gagnavernd.

Aðferðarfræði verkefnisins byggist á gagnasöfnun, greiningu áhættuþátta sem valda eða eru meðorsaka valdar slysa og flugatvika og greina einstakar hættur. Niðurstøða slíkrar vinnu getur verið víðtæk og hefur t.d. áhrif á þróun varðandi framleiðslu og þróun loftfara og búnaðar, þróun lögjarfari og leiðbeiningarefni. Mikilvæg stoð í þessu starfi er innleiðing samræmds tilkynningarskyldukerfis og gagnagrunns um flugslys og alvarleg flugatvik (ECCAIRS) að tilstuðlan Evrópubandalagsins. Ísland hefur tekið virkan þátt í þróun og innleiðingu þess kerfis. Í kenninga kaflanum um Stjórnskiplega stöðu er bent á að „övissa“ sé einn stærsti þáttur þess að árangur næst ekki hjá allþjóðlegum stofnunum, í þessu tilfelli er verið að tryggja að aðilar skiptist á gögnum.

Auk ESSI hefur Flugöryggisstofnun Evrópu komið á laggirnar rannsóknaráætlun um ýmis verkefni og er sú vinna nýlega farin í gang. Þar er unnið að ýmsum verkefnum, t.d. samstarfi við háskóla og iðnaðinn ásamt sérstökum rannsóknum varðandi flugöryggismál t.d. um bremsumælingar á flugvöllum, áhrif sérstakra veðurskilrða á flug o.fl.

Þá hefur Evrópustofnun um öryggi flugleiðsögu, EUROCONTROL einnig allt frá 2003 unnið að auknu flugöryggi í rekstrarstjórnun flugumferðar með sérstakri áætlun61. Áætluninni var komið á fót í kjölfar flugslysa yfir Þýskalandi og Ítalíu árin 2001 - 2 og hefur einkum beinst að verkefnum tengdum innleiðingu öryggis-

stjórnunarkerfa, flagumferðarstjórn og stjórnun lofrýmis, þ.m.t. hvernig mögulegt sé að draga úr atvikum er skapað geta hættu og mati á áhættu.62 63

Flugmál á Íslandi

Flugmál á Íslandi endurspegla þátttöku landsins í starfi allpjóðolegra stofnana, öll starfsemi yfirvalda ganga út á að uppfylla allpjóðolegar kröfur, þar af leiðindi verður ástand í flugmállum á Íslandi tengt hlutverki allpjóðastofnana. Öryggisáætlanir á sviði siglinga og umferðarmála hafa þegar verið í gildi um nokkurra ára skeið. Eru þar sett fram mælanleg markmið með tilliti til öryggis sem unnt er að fylgjast með frá einu tímbali áætlunar til hins næsta og þannig meta árangurinn. Þessar öryggisáætlanir hafa verið hlut af samgönguáætlun.

Samgönguáætlun er áætlun sem nær til 12 ára tímbils og í henni mörkuð stefna fyrir allar greinar samgangna á tímabilinu í samræmi við ákvæði laga um samgönguáætlun nr. 33/2008. Samgönguáætlun tekur til fjáröflunar og útgjölda allra greina samgangna, þ.m.t. flugsamgangna.

Í áætluninni er skilgreint það grunnkerfi sem ætlað er að bera meginþunga samgangna og gerð er grein fyrrir ástandi og horfum í samgöngum í landinu. Áætlun um fjáröflun og útgjöld er skipt niður á fjögurra ára tímbabil. Samgönguáætlun er endurskoðuð á fjögurra ára fresti og leggur ráðherra fram tillögu á Alþingi í formi þingsályktunartillögu um áætlunina.

Fjögurra ára áætlun samgönguáætlunar er endurskoðuð á tveggja ára fresti og leggur ráðherra tillögu á Alþingi í formi þingsályktunartillögu um slíka áætlun.

Ástæða þess að öryggisáætlun um flag hefur ekki verið sett fram með sama hætti í samgönguáætlun er að banaslys eru það fátið í flugi sem betur fer að nákvæmlega eins framsetning fyrir flag og í hinum áætlunum hefur ekki haft neina merkingu. Þó svo að ekki hafi orðið banaslys í flugi síðastliðin átta ár er það ekki einu sinni tölfvæðilega marktæk vísbending um að dregið hafi úr banaslysum.

62 Sjá nánari lýsingu á verkefnum:

63 Tillaga stýrhóps 2009
Stefnumörkun íslenskra stjórnvalda á sviði flugöryggismála hefur fyrst og fremst komið fram í ákvörðunum um aðild að allþjóðastofnunum og samtökum og því fylgja stefnu þeirra og reglum. Ennfremur hefur stefnan komið fram hjá stofnum sem sinna flugöryggismálam þá einkum Flugmálastjórn Íslands og rannsóknarnefnd flugslysa. Stefnan hefur því í birst á eftirfarandi hátt:

- að flugöryggi hér á landi sé eins og það gerist best hjá öðrum þjóðum;
- að innleiða og framfylgja hér á landi kröfum Allþjóðaflugmálastofnunarinnar og Evrópubandalagsins á sviði flugöryggis og flugverndar og þegar fram í sækir byggja á vottunarforskriftingum, loftþæftstöðum og viðurkenndum og tækum leiðum til að framfylgja þeim kröfum sem gefnar eru út af Flugöryggisstofnun Evrópu; og
- að Ísland standist öryggisúttektir allþjóðolegra stofnana, þ.e. Allþjóðaflugmálastofnunarinnar; Flugöryggisstofnunar Evrópu, Eftirlitsstofnunar EFTA o.s.frv.

Mikilvægt er að stefnumörkun í flugöryggismálam leiði til afmarkaðri og nákvæmari verkefna og að sett verði fram mælanleg markmið. Þá er mikilvægt að á hverju ári fari fram mat á stöðu og framgangi og leitt verði í ljós sá árangur sem náðst hefur.

Samgönguráðherra

Samgönguráðherra fer með yfirstjórn flugmála á Íslandi. Hlutverk samgönguráðuneytisins felst fyrst og fremst í því að móta stefnu í flugmálam, þ.m.t. flugöryggismálam. Sú stefnumótun er gerð í samvinnu við stofnanir ráðuneytisins á þessu sviði svo og hagsmunaaðila í flugi. Ráðuneytið setur reglugerðir á sviði flugmála sem oft eru byggðar á gerðum EB. Ráðuneytið annast svo og gerð samninga við erlend ríki í samvinnu við utanríkisráðuneytið.

Samgönguráðherra fer með hlutabréf íslenska ríkisins í Flugstoðum ohf., sem annast rekstur flygleiðsöguþjónustu og rekstur innanlandsflugvalla að Keflavíkurflugvelli undanskildum, og Keflavíkurflugvelli ohf. er annast rekstur flygvallarins og flugstöðvar. Jafnframt hefur ráðuneytið rekstrareftirlit með þeim flygvollum,
flugleiðsögunustu og rekstrarstjórnun flugumferðar f. h. ríkissjóðs sem ráðuneytíð
hefur falið Flugstöðum ohf. og Keflavíkurflugvelli ohf. með þjónustusamningi.

Flugráð

Flugráð er ráðherra og flugmálastjóra til ráðuneytis um flugmál. Flugráð er skipað sex
mönnum og jafnmörgum til vara. Verkefni flugráðs eru að:

- fjalla um stefnumótun í flugmálum,
- veita ráðherra umsögn um tillögu samgönguráðs að samgönguáætlun, sbr. lög
  um samgönguáætlun,
- veita umsögn um lög og reglur er varða flugmál,
- fjalla um málefni sem ráðherra sendir flugráði til umfjöllunar,
- fjalla um mál sem flugmálastjóri eða einstakir flugráðsmenn óska að fjallað
  verði um.

Flugmálastjórn Íslands

Flugmálastjórn Íslands er sérstök stofnun sem heyrir undir samgönguráðuneytið. Ákvarðanir
stofnunarinnar eru því kæranlegar til ráðuneytisins samkvæmt
stjórnsýslulögum. Stofnunin fer með stjórnsvísu og eftirlit á sviði loftferða hér á landi
og á íslensku yfirráðasvæði. Um stofnunina gilda lög nr. 100/2006 og þau lög ásamt
lögum um loftferðir nr. 60/1998 með síðari breytingum tilgreina hin lögbundnu
verkefni stofnunarinnar og ákvarða þar með í raun megin starfsvettvang hennar.
Flugmálastjórn fer með verkefni ekki aðeins er lúta að eftirliti með flugöryggi og
flugvernd, heldur einnig varðandi aðra þætti loftferða, s.s. kveða á um skipulag
loftrýmis eða gera tillögu um slíkt til ráðherra, framkvæmd neytendamála, stuðla að
því að hverskonar flugstarfsemi þróist hér á landi og þátttaka f. hönd íslenska ríkisins
í alljóðlegu samstarfi.

Kaflaskipti urðu hér á landi skömmu eftir 1990, þegar byrjað var að innleiða kröfur
Flugöryggissamtaka Evrópu, JAA, sem reglugerðir hérlandis. Slíkar kröfur, sem
inneiddar voru í áföngum, lutu að rekstri viðhaldsstöðva, flugrekstri, viðhaldsstjórnun
auk þjálfunar- og skírteinamála. Frekari skref fram á við voru stigin þegar heildstæð
relugerð um flugvelli var sett árið 2004 og fyrsta reglugerðin um flugvernd var sett

Bls. 54 af 100
árið 2005 auk fyrstu útgáfú Flugverndaráætlunar Íslands. Það var svo árið 2006 að fyrsta reglugerðin um rekstur flugleiðsöguþjónustu var sett.

Með frekari tilfærslu verkefna til Flugöryggisstofnar Evrópu, sem mun í æ ríkari mæli undirbúa alla reglusetningu innan Evrópubandalagsins, mun regluverk á sviði flugöryggingis hér á landi byggjast í æ meira mæli á samevrópskum reglugerðum. Regluverk Evrópubandalagsins á sviði flugmála er sívaxandi og ræður þar mestu um þessar mundir síaukin verkefni Flugöryggisstofnar Evrópu á sviði flugvalla og flugleiðsöguþjónustu. Áhrif af þessari þróun varð m.a. til þess að Loftferðaeftirlitið var bætt og aukið og varð á endanum Flugöryggissvið Flugmálastjórnar Íslands með auknum verkefnum. Þetta leiddi svo af sér að skipta þurfti Flugmálastjórn upp vegna þess að stofnunin hafði að hluta eftirlit með eigin starfsemi. Við uppskiptingum Flugmálastjórnar Íslands um áramótin 2006 til 2007 þá tók Flugöryggissvið við eftirlitshlutverki og nafni Flugmálastjórnar Íslands.

Í dag starfa um 40 starfsmenn hjá stofnuninni

Verkefni Flugmálastjórnar Íslands:

- Skrá loftför í íslenska loftfaraskrá;
- Veita heimildir til hvers konar reksturs sem skilgreindur er í loftferðalögum og reglugerðum settum á grundvelli þeirra, eins og flugreksturs, reksturs viðhaldsstöðva, flugskóla, skóla fyrir flugleiðsöguþjónustu og flugvéltaekna, flugleiðsöguþjónustu, reksturs flugvalla og flugstöðva, sem og að hafa samfellt eftirlit með þessari starfsemi;
- Gefa út heimildir í samræmi við lög, reglugerðir og alþjóðilegar skuldbindingar og hafa eftirlit með þeirri starfsemi sem grundvallast á þessum heimildum;
- Gefa út skirteini til einstaklinga í samræmi við lög og reglugerðir og alþjóðilegar skuldbindingar og tryggja framkvæmd prófa;
- Kveða á um skipulag loftrýmis og flugleiðsögu, eða gera tillögu um slíkt til samgönguráðherra;
- Annast eftirlit með framkvæmd flugverndar í samræmi við lög, reglugerðir og alþjóðilegar skuldbindingar á sviði flugverndar;
- Stuðla að því að hvers konar flugstarfsemi þróist hér á landi í samræmi við samfélagsleg og umhverfisleg markmið á hverjum tíma;
• Taka þátt í alljóðlegu samstarfi eftir því sem kveðið er á um í alljóðasamningum eða samstarfi sem ríkisstjórnin felur Flugmálastjórn að taka þátt í;
• Vera ráðgefandi fyrir stjórnvöld og ráðuneyti á sviði loftferða og hafa eftirlit með því að Ísland uppfylli á hverjum tíma þær skuldbindingar sem mælt er fyrir um í alljóðasamningum64.

**Rannsóknarnefnd flugslysa (RNF)**


Lögsaga nefndarinnar nær til íslensks yfirráðasvæðis, svo og þess flugstjórnarsvæðis sem Ísland veitir þjónustu á að því er varðar flugumferðarvatik.

Rannsóknarnefnd flugslysa gerir, eftir því sem rannsókn flugslysa gefur tilefni til, tillögur í öryggisátt til Flugmálastjórnar Íslands og annarra viðeigandi aðila. Tillögurnar eru birtar opinberlega. Samkvæmt lögum um nefndina skulu þeir sem tillögum er beint til taka tilhlýðilegt tillit til þeirra og hrinda þeim í framkvæmd ef við á. Skulu aðilar gera nefndinni grein fyrir því því hvernig brugðist hafi verið við tilmælum innan þrígga mánaða frá því að tilmælin bárust.

**Úttektir erlendra stofnana og aðila á Íslandi**

Á sittast liðnum árum hefur Flugmálastjórn Íslands fyrir Íslands hönd og eftir atvikum einstakir rekstraraðilar undirergengist margvíslegar úttektir af hendi fjölmargra aðila; alljóðlegra stofnana, svæðisbundina stofnana, Eftirlitsstofnunar EFTA og Flugöryggisstofnunar Evrópu á afmörkuðum sviðum. Verður hér aðeins tæpt á því helsta.

---

64 Heimasíða Flugmálastjórnar Íslands, [http://www.caa.is](http://www.caa.is)


Á síðari hluta ársins 2010 er ráðgert að Alþjóðaflugmálastofnunin geri heildarúttekt á framkvæmd og innleiðingu allra viðauka við Chicago-samninginn. Verður það án efa umfangsmesta úttekt stofnunarinnar á Íslandi til þessa.


Með tilkomu Flugöryggisstofnunar Evrópu hafa þessar úttektir færst í áföngum frá JAA til stofnunarinnar. Flugöryggisstofnun Evrópu annast í dag eftirfylgdir með stöðlun hjá flugmálayfirvöldum innan Evrópska efnahagssvæðisins og Sviss. Í hnotskurn annast Flugöryggisstofnun Evrópu skoðanir hjá flugmálayfirvöldum í þeim tilgangi að meta hvort farið sé eftir viðkomandi reglugerðum á sviði:

---

65 Diederiks-Verscoor, I. H. Ph 2006, s. 49 - 50

66 Ibid, s. 49-50
- lofhæfi loftfara,
- lofhæfi tilheyrandi framleiðsluvara, hluta og búnaðar,
- vottun hönnun- og framleiðslufyrirtækja
- aðallista fyrir lágmarksbúnað og lista yfir lágmarksbúnað loftfara
- viðhaldsmála,
- útg. vottunar flugvéltaðna/viðhaldsvotta og
- kennslufyrirtækja á sviði viðhalds.

Ljóst er að þessi listi mun lengjast til muna eftir því sem fleiri verkefni s.s. á sviði skýrteinamála einstaklinga, flugrekstrar, rekstrar flugvalla og flugleiðsögubúnað með vottun hönnunar- og framleiðslufyrirtækja áður og lista yfir lágmarksbúnað loftfara viðhaldsmála.


Blað 58 af 100
varðandi þjálfun. Öllum frávikum sem koma fram er svarað með formlegum hætti og er unnið að úr bóturn eins hratt og unnt er. Einnig er í slíkum úttektum skipst á skoðunum og fjallað um almennar ábendingar á báða bóga. Niðurstöður úr úttektum sem þessum eru grundvallar mælikvarði á frammiðstöðu Flugmálastjórnar Íslands í alþjóðlegu samhengi. Flugmálastjórn Íslands hefur lagt sitt af mörkum í þessu eftirliti og sent eftirlitssenn sína til stöðlunarúttekta þær þeir á vegum JAA og Flugöryggisstofnunar Evrópu á öðrum ríkjunum, einkum með áherslu á lofthæfi- og flugrekstrarmál.

**Hlaðskoðanir loftfara - bannlisti**


Flugöryggissamtökum Evrópu, JAA var falin samhæfing meðal aðildarríkja og rektur gagnagrunns sem geymir allar úttektarskýrslur sem gerðar eru meðal flugmálastjórnar ríkjanna. Tilgangur úttektanna er að auka öryggi og veita aðildarríkjum upplýsingar um flugrekendur sem ekki fullnægja lágmarkskröfum. Markviss eftirfylld er með úttektum. Í gagnagrunni JAA er hægt að fá yfirlit yfir einstaka flugrekendur og niðurstöður allra úttektu.

Evrópusambandið hefur nú tekið þátt í SAFA-áætluninni frá upphafi. Flugöryggissamtaka Evrópu, JAA var falin samhæfing meðal aðildarríkja og rekstur gagnagrunns sem geymir allar úttektarskýrslur sem gerðar eru meðal flugmálastjórnar ríkjanna. Tilgangur úttektanna er að auka öryggi og veita aðildarríkjum upplýsingar um flugrekendur sem ekki fullnægja lágmarkskröfum. Markviss eftirfylld er með úttektum. Í gagnagrunni JAA er hægt að fá yfirlit yfir einstaka flugrekendur og niðurstöður allra úttektu.

Evrópusambandið hefur nú tekið þátt í SAFA-áætluninni frá upphafi. Flugöryggissamtaka Evrópu, JAA var falin samhæfing meðal aðildarríkja og rekstur gagnagrunns sem geymir allar úttektarskýrslur sem gerðar eru meðal flugmálastjórnar ríkjanna. Tilgangur úttektanna er að auka öryggi og veita aðildarríkjum upplýsingar um flugrekendur sem ekki fullnægja lágmarkskröfum. Markviss eftirfylld er með úttektum. Í gagnagrunni JAA er hægt að fá yfirlit yfir einstaka flugrekendur og niðurstöður allra úttektu.

---

67 Tillaga stýrihóps 2009
Eftir að reglubundnar hlaðskoðanir hófust innan aðildarríkja JAA, för að koma í ljós að tiltekin ríki og tilteknir flugrekendur hlutu óvenju mörk eða óvenju viðamikil frávik í úttektum. Pað er fyrst og fremst á grundvelli þessara úttekta og síðar hörmulegra flugslysa sem äkveðið var að setja fram sérstakan lista í formi reglugerðar yfir einstök ríki og flugrekendur sem bannað væri flug innan Evrópska efnahagssvæðisins. Rekstrarbann skv. reglugerðinni er tvennskonar; annars vegar algjört bann á tiltekinn flugrekanda eða alla flugrekendur frá tilteknu ríki og hins vegar takmarkanir við starfrækslu tiltekinna flugrekenda. Slíkar takmarkanir geta falið í sér banni við notkun tiltekins loftfars eða tilgreindra tegunda loftfara. Listinn hefur verið í gildi síðan 2006 hefur tekið reglubundnum breytingum þann tíma sem hann hefur verið virkur og hefur hann verið uppfærður að medaltali á þriggja mánaða fresti68.

Flugmálastjórn Íslands fer með framkvæmd bannlistans hér á landi. Stofnunin hefur lagt á það þunga áherslu að íslenskir flugrekendur standi sig afar vel í þessum hlaðskoðnum og hefur fylgt eftir öllum frávikum.

**Yfirlit um þróun flugslysa og alvarlega flugatvika**

Frá upphafi flugs á Íslandi hafa orðið 69 banaslys í flugi á íslensk skráðum loftförum. Í þeirri samantekkt er talið frá fyrsta skráða banaslysi tengdu flugi á Íslandi sem varð árið 1920. Að öðru leyti miðast samantektin frá árinu 1942 og má sjá að síðan hefur orðið að medaltali um það bil eitt banaslys á ári til ársins 2007.


---

68 Bannlistar flugrekenda [http://www.caais.is/Farhegar/Bannlistiflugrekenda/](http://www.caais.is/Farhegar/Bannlistiflugrekenda/)
fimm ára tímaðili. Það má því segja að verulegur árangur hefur náðst í flugöryggi á undanfórnunum árum ef lítið er á slysi þar sem einn eða fleiri hafa farist.


Súluritið hér að neðan sýnir fjölda banaslysa á ári frá 1920. Samantektin nær þó einkum frá án í eru 1942.

![Graph](image)

Tafla 1. Banaslys í flugi á Íslandi frá 1920-2007.60

Á súluriti hér að neðan má sjá fjölda banaslysa frá 1920-2005, skipt eftir tilgangi flugs. Flest eru þau í einkaflugi (31), þar á eftir koma banaslys í þjónustuflugi (11).

---

60 Tillaga stýríhóps 2009.
Tafla 2. Öll banaslys í flugi 1951-2007 flokkuð eftir tegund/öðli flugs.70

Einnig er súlurit sem sýnir í hvaða mánuði banaslys hafa orðið og er júlí mánuður sá mánuður sem telur flest banaslys.

Tafla 3. Öll banaslys í flugi 1951-2007 skipt eftir mánuðum.71

70Tillaga stýrihóps 2009.

71Tillaga stýrihóps 2009.
Reynslan hefur leið í ljós að áður en slyður á sér oft stað fjöldi flugatvika og annarra ágalla sem sýnir að öryggi í flugi er ábótavant. Til að hægt sé að auka öryggi í flugi er nauðsynlegt að afla frekari þekkingar.


<table>
<thead>
<tr>
<th>Fjöldi tilkynninga</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>800</td>
</tr>
<tr>
<td>700</td>
</tr>
<tr>
<td>600</td>
</tr>
<tr>
<td>500</td>
</tr>
<tr>
<td>400</td>
</tr>
<tr>
<td>300</td>
</tr>
<tr>
<td>200</td>
</tr>
<tr>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Tafla 4. Fjöldi tilkynninga til Rannsóknarnafndar flugslysa.72

Af ofangreindum atvíkum hefur eftirfarandi hluti þeirra verið tekin til frekari skoðunar hjá RNF og að hluta til rannsóknar:

72 Tillaga stýrihóps 2009.
Önnur atvik sem tilkynnt voru hafa verið skoðuð með tilliti til þeirra markmiða sem getið er um í reglugerð um tilkynningaraskyldu, þ.e. að greina og koma í veg fyrir atvik sem geta leitt til flugslysson eða alvarlegs flugatviks.

Í júní 2005 höfsti formlega skráning flugatvika á Íslandi í samræmi við reglugerð 53/2006. Til þess er notaður sérhæfður gagnagrunnur ídulega nefndur ECCAIRS-grunnurinn. Þessi gagnagrunnur er smámi saman að verða það tæki sem hlutfallslega flest ríki hyggjast nota til skráningar á flugatvikum, þ.m.t. flugslysson og alvarlegum flugatvikum. Auk Evrópu hefur Alþjóðaflugmálastofnun stuðlað að dreifingu á þessum gagnagrúnunni til annarra aðildarríkja. Þá er verið að samræma skilgreiningar ECCAIRS-grunnins og þess grunns sem Bandaríkjamenn nota og er gert ráð fyrir að innan fárra ára verði þeirri vinnu lokið.

Megintilgangur Evrópubandalagsins með þessum grunni er að öll aðildarríki og ríki þeim tengd sendi inn gögn sín í miðlægan gagnagrunn þar sem hægt verði að koma auga á þau atriði sem helst ógna flugöryggi á hverjum tíma, grípa inn í þau atriði eins og hægt er svo hægt sé að koma í veg fyrir alvarlegri atvik og flugslys.

Í ECCAIRS-grunninn eru skráð öll slys og alvarleg flugatvik sem og öll tilkynningaraskyld atvik í samræmi við tilskipunina og reglugerð 53/2006 um

---

73 Tillaga stýrihóps 2009.

tilkynningarskyldu flugatvika. Um er að ræða flugatvik, flugumferðaratvik, svo og önnur atvik á flugvöllum og sem koma upp í viðhaldi flugvélæ eða annarri starfsemi í kringum flugvélæ sem getu orðið meðverkandi þáttur í alvarlegri atvikum og/eða slysum. Hér að neðan eru dæmi um hvað hægt er að sjá úr þeim gögnnum sem um rædir.

![Diagram](image)

Tafli 6. Yfirlit um fjölda tilkynntra atvika í flugrekstri.

Aukningin árið 2008 verður einna helst rakin til þess að flugumferðaratvik voru í fyrsta skiptið formlega skráð í ECCAIRS-grunninn. Heildarfjöldi tilkynntra atvika í ár er áætlaður um og yfir 700 atvik sem er ánægjuleg þróun og bendir til þess að flugrekstraraðilar séu að tilkynna eins og þeim ber.

![Diagram](image)


---

75 Tillaga stýrihóps 2009.

76 Tillaga stýrihóps 2009.
Þessi mynd sýnir fjölda þeirra atvika þar sem annað hvort var hætt við flugtak eða lendingu. Ástæðurnar eru mismunandi. Þegar hætt er við flugtak eru ástæðurnar oftast viðvörun eða bilun í flugvélinni. Helstu ástæður þess að hætt er við lendingu eru veður eða brautaráðstöðningar.

Mynd 8. Loftræstingar- og loftþrýstingsmál hjá einum flugrekanda.\(^77\)

Á myndinni sést fjöldi atvika hjá einum flugrekanda er lýtur að loftræstingar- og loftþrýstingsmálum. Upp kom bilun sem ekki náðist að finna fyrr en eftir nokkurn tíma.

\(^77\) Tillaga stýrihóps 2009.
Hlutfallsleg dreifing eftir flokkun atvika 2006-2007

<table>
<thead>
<tr>
<th>Skyringar: Undir flokkinn 'Ýmislegt' falla t.a.m. Árekstrar við fugla, atvik í flugstjórnarklefa, hætt við lendingu, hætt við flugtak og margt annað sem ekki fellur undir aðra skilgreinda flokka.</th>
</tr>
</thead>
</table>

Tafla 9. Dreifing eftir flokkum.78

Þessi mynd sýnir okkur skiptingu atvika í þá helstu flokka sem ECCAIRS-gagnagrunnurinn notar. Lítið mál er að skoða dýpra í hvern flokk þar sem hægt er að greina rót vandans sbr. tafla 8.

Tafla 10. Meðaltals fjöldi fluga á milli atvika árið 2006.79

---

78 Tillaga stýrhóps 2009.

Bls. 67 af 100
Nokkuð breytt mynd er fyrir árið 2007.

Tafla 11. Meðaltals fjöldi fluga milli avika árið 2007.80

Á töflu 11 sést vel munurinn á flugfélagi C sem á árinu 2007 er mun duglegra að tilkynna um avik. Þetta segir okkur að tilkynningakerfi viðkomandi félags er komið á góðan skrið. Þetta þýdir ekki að fleiri avik séu hjá viðkomandi flugfélagi heldur eru þau avik sem áður voru ekki tilkynnt nú komin uppá yfirborðið.

Framtíð þessa kerfis felst fyrst og fremst í að þeir sem standa að flugrekstri sem og aðrir sem koma að flugöryggi, sinni tilkynningaraskylldunni eins og vera ber. Í dag er grunnurinn notaður til að kanna leitni í gögnunum sem gefur til kynna öeðilega aukningu á fjölda avika er snerta einhver ákveðin kerfi eða verkferla í rekstri og notkun flugvéla. Brugðist er við slíkri leitni með úttekt hjá rekstraraðilanum. Móguleikarnir eru miklir, en til að ná sem mestu út úr kerfinu þarf að skilgreina svokallaða frammiðöðuvísa öryggis (Safety Performance Indicators) sem eru mælanlegir þettir í flugöryggi sem hægt er að fylgjast með frá degi til dags. Þessir mælikvöður geta gefið heildaryfirsýn um hvernig Ísland stendur og gefur vísbendingar um huganleg vandamál sem þarf að vinna betur í. Með þessum hætti

80 Tillaga stýrihóps 2009.
getur gagnagrunnur eins og ECCAIRS stutt við eftirlit og er greining gagna úr grunninum einn af hornsteinum í flugöryggisáætlun (*State Safety Program*).

Aukin áhersla verður í framtíðinni á greiningu á gögnum, einkum þegar lokið er samræmingu á gögnum innan Evrópu og síðar fyrir størri svæði. Þannig nytast þessi gögn ekki einungis Flugmálastjórn hér á landi við að hæfa eftirlit, holdur getur verið um að ræða margskoran rannsóknarverkefni eða greiningar fyrir fyrirtæki í flugrekstri á afmörkuðum atriðum eða tilteknum sviðum\(^{81}\).

**Stofnanir og samtök innan flugsins**

**Alþjóðaflugmálastofnunin ICAO (International Civil Aviation Organization)**

Alþjóðaflugmálastofnun ICAO (The International Civil Aviation Organization) var stofnuð 1947, frá 1944 hafði undirbúningsstofnun PICAO (Provisional International Civil Aviation Organization) unnið að stofnun hennar og að hún yrði undirstofnun Sameinuðu þjóðanna. Það að ICAO er undirstofnun Sameinuðu þjóðanna gefur henni aukið vægi sbr. 64. grein Chicago samþykktarinnar. Hlutverk ICAO er að tryggja flugöryggi og skipulegra þróun flugmála á alþjóðavettvangi. Stofnunin settur staðla og reglur sem stuðla að flugöryggi ásamt því að vinna að umhverfisvernd.

ICAO hefur þing sem kemur saman að minnsta kosti á þriggja ára fresti og er aðalvald stofnunarinnar. Hvert aðildarríki hefur eitt atkvæði og ákvarðanir þingsins þurfa meirihluta atkvæða nema öðruðvísí sé um það kveðið sbr. Chicago sáttmálann. Í samræmi við kröfur sáttmálans hefur ICAO sérstakt ráð (Council) sem stjónar á milli þinga, í því sitja fulltíVAR 36 ríkja sem kosnir eru á þingum þess. Til að uppfylla kröfur sínar hefur ICAO stuðningsnefndir; laganefnd, framkvæmdarvefn, tækninefnd, stjórnunarnefnd, sameinað þing.

Það er í Ráðinu sem fjallað er um staðla og starfsvenjur og þeir gefnir út sem viðaukar (annexar) við Chicago sáttmálann. Ráðið hefur einnig mikilvægt hlutverk í að útklíja deilumál. ICAO er rétt til að bídja um álít/aðstoð Alþjóðadómstólsins í Hag

---

\(^{81}\) Tillaga stýrihóps 2009
við að túlka alljóðasamninga. Stofnunin hefur einnig beitt sér sem sáttasemjari milli aðildarríkja þegar deilt er um innleiðingu sáttmálan, sem og í gerðum loftfarasamninga.

**Samtök flugmálastjóra í Evrópu - ECAC (The European Civil Aviation Conference)**

Samtök flugmálastjóra í Evrópu, ECAC voru stofnuð í Strassborg 1955 fyrir tilstilli Evrópuráðsins og Alþjóðafuglumálastofnunarnar. Alls eiga 41 evrópsk flugmálastjórn aðild að samtökunum en þau starfa m.a. á vettvangi ráðherraráðs evrópskra samgönguráðherra. Samtökin vinna að framgangi flugmála í Evrópu á breiðum grundvelli og hafa nána samvinnu við Alþjóðafuglumálastofnunina og Evrópusambandið. Ísland á aðild að ECAC og tekur Flugmálastjórn Íslands þátt í störfum þessarar stofnunar.


Til að öðlast aðild að ECAC þarf í raun ekki að uppfylla önnur skilyrði en þau að viðkomandi land sé í Evrópu.

Innan ECAC hafa verið starfandi ýmsar samstarfsnefndir, þ.m.t. TECH Technical Committee (Tækninefnd) sem er samstarfsnefnd flugmálastjóra Evrópu. Rétt til setu í þeirri nefnd hafa allir framkvæmdastjórar flugmálastjóra/loftferðaeftirlitanna.

Á vegum TECH voru starfshópar sem samið höfðu ýmsar reglugerðir fyrir aðildarlöndin til þess að fara eftir þessum reglugerðum, heldur voru þær einungis ráðgefandi og tilmælum beint til aðildarríkjanna hvers um sig að setja þær í lög hjá sér. Einn þessara starfshópa var REMSA (Group on joint requirements for emergency and safety airborne equipment).

Á fundi TECH í mál 1990 var samþykkt að leggja niður flesta starfandi hópa TECH og fela verkefni þeirra JAA.
Flugöryggissamtök Evrópu JAA – (Joint Aviation Authorities)


JAA uppbygging og saga

“Future task is the exploration of the case for a unified European Structure, eg a single Authority. This would require primary Legislation (in all, or most countries). Implies a loss of national sovereignty” and would be expected to be based on a single headquarters with “regional offices” in the various countries.”

R.G. Yates, Secretary JAA (OPS) Committee
Samband flugmálastjórna í Evrópu, innan ECAC höfðu þau lönd sem fremst voru á sviði flugmála tekið sig saman um tæknilegt samstarf og myndað JAA, í upphaflega hópnum voru 13 lönd:

  Austurríki, Finnland, Noregur, Svíþjóð, Sviss, Belgía, Danmörk, Frakkland, V-Þýskaland, Holland, Ítalía, Spánn og Bretland.

1990 voru fimm fyrstnefndu löndin ekki í ESB.

Samstarf JAA landanna hófst 1971 og í desember 1989 ákváðu þau að binda böndin enn fastar saman og gerðu með sér samning (agreement) þar að lútandi.


**Nokkrir punktar úr sögu JAA**

1971 Vinna við JAR reglurnar hefst
1974 Fyrsta útgáfa JAR-25
1979 Undirskrift samninga og JAR-25 tekið upp sem grunnkóði af nokkrum löndum
1983 Fyrsta flugvélin vottuð eftir JAR-25
1986 Austurríki og Ítalía bætast við löndin sem skrifað höfðu undir samninginn
1987 Samningur (MoU) um framtíðar lofthæfi verkferla undirritaður af 11 ríkum.
1988 Fyrsta sameiginlega vottunar teymið
1989 JAA verður að Sambandi flugmálastjórna ínna ECAC

**Tilgangur með stofnun JAA er að:**

- gera aðeins einu sinni tæknivinnu til staðfestingar, t.d. lofthæfi eða hæfni flugmanns sem þá er viðurkennt í öðrum JAA löndum, en

Bls. 72 af 100
útgáfa síkra skírteina yrði áfram í höndum hverrar flugmálastjórnar.

Til að ná þeim markmiðum sem samstarfið stefndi að, þá var JAA stofnað til þess að semja reglugerðir (JAR – Joint Airworthiness Requirements), taka þær upp og beita þeim. Þar með var stefnt að sameiginlegum rengangerum um flugöryggi fyrir Öll löndin, og vottorð skírteini eða staðfesting frá einu landi gilda jafnt í hinum JAA löndunum. Framkvæmd og útgáfa hvers konar skírteina eða vottorða yrði áfram í höndum flugmálastjórnar hvers ríkis, en í samræmi við JAR (reglugerðir). Stefnt var að því að hvers konar JAA skírteini yrðu eins, þ.e. aðeins eitt sameiginlegt skírteini af hverri tegund fyrir Öll JAA löndin og gildi hvar sem væri í JAA.

Flugmálastjórnir fælu JAA að sjá um að semja og gefa út JAR (reglugerðir), og samræma á allan hátt störf og starfsreglur hinna mismunandi flugmálastjórna landanna, aðstoða við lofthæfistaðfestingar við útflutning til landa utan JAA oþ.h.

JAA ætti að kanna hvort hagkvæmt væri og þá hvernig mætti koma á, sameiginlegri evrópski flugmálastjórn. Undir valdsvið þeirrar stofnunar myndi falla hvers konar hönnun og framleiðsla loftfara og hluta til þeirra, sem og viðhalda og flugrekstur.

**Skyldur aðildarríkja**

- Útvega starfsfólk til rengangerasmíða
- Taka upp JAR eins fljótt og auðið er
- Útvega starftslið til að útbúa tæknistaðla og síðan framfylgja þeim
- Greiða sinn hluta af kostnaði

**Skipulag JAA**

- JAA var stjórnað af nefnd (Committee) sem starfar undir stjórn (Board) flugmálastjóra landanna og samkvæmt umboði allsherjarþings ECAC (Plenary Conference).
- Í JAA nefndinni (Committee) var einn fulltrúi hverrar flugmálastjórnar
- Starfslið JAA var frá aðildarríkjunum, í fullu starfi eða að hluta
- Til að breyta skipulagi JAA, sem er sett af nefndinni, þarf 2/3 meirihluta.
**Kostnaður**

- Stefnt var að því að JAA myndi vinna fyrir kostnaði sínum eins fljót og hægt væri og í síðasta lagi innan fimm ára. Fram að þeim tíman myndu aðildarríki borga eftir uppsetti formúlu.

- Hvert ríki ber kostnað af sérfræðingum sem það leggur til í sérnefndir og vinnuhópa.

**Aðild**

- Aðild að JAA geta flugmálastjórnir allra ECAC landa fengið að því tilskyldu að:

- Þær hafi skrifðað undir sem aðilar að fyrri samstarfs samningum frá 1979 og samkomulagi (Memorandum of Understanding – MoU) frá 1987. Eða

- Viðkomandi flugmálastjórn skýri út fyrir JAA kerfi sitt, aðferðir og starfsvenjur er varða hönnun, framleiðslu, viðhald og flugrekstur, og gengist inn á setta skilmála JAA, og inngangan sé samþykkt af stjórn JAA.

- Vilji eittvert aðildarríki JAA ekki samþykka einhverjar þær breytingar sem gerðar verða löglega á stofnaskrá eða samþykktum JAA, er hægt að vísa því samstundis úr JAA. Aðildarríki getur sagt sig úr samtökunum með ársfyrirvara.

- Upphafleg loka dagsetning samkomulagsins fyrir þær flugmálastjórnir sem undirrituðu strax var 31. desember 1989. Óg eftir samkomulagi fyrir hinar sem sækja um þegar þær hefðu fullhægt öllum skilyrðum til inngöngu.

- Í upphafi voru starfsmenn JAA áfram starfsmenn sinna flugmálastjóarna þó þeir væru ábyrgir gagnvart framkvæmdastjóra JAA.

**Kostir og gallar aðildar**

Við Íslendingum blasti val snemma árs 1990 um aðgang að JAA eða ekki og veruleikinn leit þannig út:

**Helstu kostir af aðild að JAA:**

a. Skírteini, vottorð, skjöl frá Íslandi hafa fullt gildi í JAA löndunum sem væru þau gefin þar út. Auðveldar íslenska atvinnustarfsemi í Evrópu, bæði einstaklinga og flugfélaga.

b. Allar reglur og reglurgerðir koma frá höfuðstöðvum JAA. Íslendingar þurfa því ekki að upphugsa þær sjálfr í þeim.
c. Aðstoð JAA við uppbyggingu og eftirlit með framkvæmd flugöryggis á Íslandi. JAA hefur færustu sérfæðingum á að skipa.

d. Aðstoð JAA við öll meiriþattar málefni sem koma upp og JAA sér um stærstu málafløkkana fyrir aðildarlonðin.

e. Alþjóðleg viðurkenning á góðri stöðu Íslands í flugi-og flugöryggismálum.

_Helstu gallar við aðild að JAA:_

a. Viss takmörkun á sjálfsákvöðunarrétti og frelsi, t.d. er varðar sérreglur á Íslandi og undanþágur alls konar.

b. Kostnaðurinn af aðild var óreiknað dæmi og lá ekki fyrir

c. Kostnaður við aðalskrifstofu JAA

d. Þyðingar á öllum reglum og reglugerđum JAA og breytingum á þeim (stöðugt framtíðarverkefni)

e. Efling loftferðaeftirlitsins með starfsliði, þjálfun og aðstoðu. Til þess að Ísland geti staðið við skuldbindingar sínar gagnvart JAA og staðið jafnfætis hinum aðildarriðkjunum var það nauðsynlegt, vegna aukinna krafna.

_Valkostir Íslands voru þá:_

a. Sækja um fulla aðild að JAA þú þegar og nýta sér þann meðbyr sem var í þessu máli á sama hátt og Írar höfðu gert.


c. Taka upp bandarískar reglur og fylgja alfarið bandarískum stöðlum. Það hefði veruð raunhæft ef ekkert hefði orðið úr viðræðum EFTA og EB og miðað við að Ísland gangi ekki í EB. Fjölmörg lönd viðsvegar um heim fylgja bandarískum stöðlum og Ísland gerir það að hluta til.

Flugmálastjórn Íslands / loftferðaeftirlitið lagði til Valkost a). Og var sá kostur valinn.

_Niðurlagning JAA_

færslunni frá JAA til EASA, sem og að tryggja hagsmuna þeirra JAA aðila sem ekki voru meðlimir í Evrópubandalaginu ESB.

Í janúar 2002 var sameiginleg ECAC / JAA nefnd sett á laggírnar og hlutverk hennar að koma með praktíka lausn á þessu vandamáli sem og að koma með heildaráætlun um flutninginn sjálfan.

Nefndin setti fram tvo möguleika um nálgun verkefnisins:

- Á hvaða formi muni JAA ríki meðhöndla reglurgerðir á sviði skírteina og flugreksturs eftir stofnun EASA?
- Hvernig munu JAA ríki utan ESB meðhöndla reglugerðir á sviði lofhæfi og vottunar eftir stofnun EASA?

Til að próa betur þessa möguleika þurfti að kanna betur:

Hvernig væri best að fá gagnkvæma staðfestingu á skírteinum og vottunum á milli EASA og JAA ríkja utan ESB.

Í fyrirsjáanlegu framtíðarsamstarfi JAA og EASA hvernig er best að skipta sérfæði þekkingu á milli þeirra?

Á fundi sínum í Yalta í ágúst 2002, ákvædu forstjórar ECAC að best væri að keyra breytingarnar áfram og óska eftir aðkomu þeirra JAA ríkja sem stóðu fyrir utan ESB á öllum stigum málsins og að því yrdi flýtt eins og kostur væri. Þetta var gert til að koma í veg fyrir: a) Öryggisvá á meðan á breytingum stóð og JAA/ECAC reglum væri fylgt að fullu. b) neikvæð áhrif á flugiðnaðin og til að tryggja að JAA ríki utan ESB geti halíði áfram að taka þátt í hinu samevrópska samstarfí á sviði flugmála. Í samræmi við þetta var ákveðið að JAA og EASA yrðu að starfa samein og tryggja hver fyrir sig réttindi þeirra sem ekki eru í ESB og þeir sem eru þar. Þetta væri gert til að koma í veg fyrir að menn væru að gera sömu hlutina á morgum støðum með því að tryggja að ríki utan ESB kæmu að ákvördunartöku innan EASA.

Þegar kom að lofhæfíkröfum þá var lausnin sú að EASA gekk í JAA og samþykkti að nota þær reglur sem þar voru í gildi. Þetta tryggði að allir aðilar gengust undir sömu kröfur og að þátttaka ríkja utan ESB var tryggð. Þessi lausn gildir einnig um kröfur á flugrekstur og skírteini.
Samræmt þessum ákvörðunum þá er EASA tekið við að byggja upp kerfi reglna á meðan JAA er að skera niður hjá sér\textsuperscript{82}.

**Efnhagsbandalag Evrópu / ESB**

**Lög ESB**

Eins og gefur að skilja og frægt er þá er ESB skrifræðis-, laga- og reglugerðabákn með mjög flókna innri uppbyggingu. Það er ekki ætlunin að fjalla um alla þá útúrdúra sem er þar að finna heldur að horfa á samgöngumálafótti og skipulag hans innan ESB.

Rómarsamningurinn er svo yfirgripsmikill og nær til svo fjöllhættra atriða að ómögulegt þótti og óæskilegt að hnýta hvert atriði niður fyrirfram með beinum samningsákvæðum. Stofnunum EB var því ekki aðeins fengið vald til að framkvæmda samninginn heldur einnig til að setja bindandi reglur um efni sem einstök ríki mundu í flestum avíkum aðeins kveða á um í lögum. Stofnanir EB fara því með lagasetningarvald um fjölmörg atriði og taka margar ákvarðanir sem hafa laga áhrif.\textsuperscript{83}

Það er í þessu sem ESB sækir sérstöðu sína, vald er það sem skiptir máli ekki endilega hervald eins og raunhyggjumenn halda fram í kenningum sínum, heldur áþreifanlegt vald til framkvæmda. Sérstaða ESB byggist því fyrst og fremst á því að aðildarlöndin hafa framset ESB þjóðarfélimunum í vissum málaflókkum og þar með undirgengist að fara eftir lögum og reglum sem sett eru af ESB í þeim.

Það sem helst greinir EB frá öðrum allþjóðastofnunum er það hversu langt aðildarríkin hafa gengið í því að framsetja fullveldi (ríkisvald) sitt í hendur EB sjálfu. Það er meginregla í þjóðarfélinn að ríki er frjálst og fullvalda þegar þjóðin, sem þar býr, ræður yfir landsvæði og fer með stjórn måla sinna inn á

\textsuperscript{82} Final report of the FUJA II working group

\textsuperscript{83} Stefán Már Stefánsson 2000, s. 135
við og út á við. Þessi regla er lögdó til grundvallarí stofnskrá Sameinuðu þjóðanna\textsuperscript{84}.

Séu völd stofnana EB skoðuð og borin saman við völd annarra hefðbundinna alþjóðastofnana kemur í ljós sá megin munur að aðildarriki EB hafa gengið mun lengra í því að framselja fullveldi sitt í hendur stofnunum EB en tíðkanlegt hefur verið hjá öðrum alþjóðastofnu til þessa\textsuperscript{85}.

Í samræmi við sumt af þeirri umræðu sem á sér stað hér á landi, um þessar mundir, um afsal á sjálfstæði þjóðar þá er alltaf mat hvernig það gerist. Þegar ríki gerir þjóðréttarsamning er það þar af leiqandi ekki afsal á sjálfstæði. Hver er munurinn á því að samningar og samskipti skapa hefð í samskiptum þar sem búa er að ganga frá því að hlutirnir séu í einhverjum föstum farvegi og séu afgreiddir þar og að afhenda alþjóðlegristofnun völd til að sinna sömu hlutum?

Þjóðréttarsamningur er samningur milli tveggja eða fleiri ríkja innbyrðis eða á milli ríkja og alþjóðastofnana sem ætlað er að stofna réttindi og skyldur milli aðila. Þjóðréttarsamningur tekur einnig til samninga sem alþjóðastofnanir gera sín á milli. Þjóðréttarsamningar eru meðal mikilvægustu heimilda þjóðarréttar. Segja má að þeir séu reistir á þeirri forsendu að landslög samningsríkis séu eða verði að vera í samræmi við þjóðréttarsamninginn\textsuperscript{86}.

Sé miðað við síðustu tilvitnun hér fyrir ofan þá er ekki hægt að sjá þennan mun. Þarna kemur svo raunhyggjan mjög sterk inn því að þeir sterkari vilja geta haft varan á sér og haft t.d. neiturvöld eins og er í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna.

Sérstaða stofnana EB er einkum talin felast í heimild þeirra til að taka ákvarðanir um málefni sem oft falla undir fullveldisrét ríkja. Hér er ekki síst

\textsuperscript{84} Ibid, s. 62-63

\textsuperscript{85} Ibid, s. 64

\textsuperscript{86} Ibid, s. 73
átt við vald þeirra til að setja reglur sem binda ekki aðeins aðildarríkin heldur einnig borgara þeirra og lögaðila. 

Það er því ljóst að ef ætlunin er að skapa stofnun sem á að geta leyst það viðfangsefni sem hún er stofnuð til að gera þá verður að hanna eftir kenninguna um Stjórnskipul-lega stöðu. ESB hefur þróast mikið frá upphafi, það var stofnað utan um einstaka verkefni sem síðan hafa þróast í risastofnun.

Aðkoma ESB að flugmállum

Framlag flutningaflugs í sjóði ESB er mikið og vegur þungt. Í ESB eru meira en 130 áætlunarflugfelög, 450 flugvelli og 60 aðilar sem bjóða upp á þjónustu á sviði flugleiðsögu. Það starfa meira en 3 milljónir íbúa ESB við flug tengda vinnu

Eins og kemur fram í þessu ritverki á nokkrum stöðum þá ríkt (ríkri, en er að breytast) visst kaos í flugmállum í Evrópu, þrátt fyrir að hún er stofnuð til að gera þá verður að hanna eftir kenninguna um Stjórnskipul-lega stöðu. Stóri bróðir, ESB, sá söknarfæri í þessari óreiðu og byrjaði á opnum flugmarkaða sem og annara markaða. Til að koma þessu í framkvæmd voru settir svokallaðir „flugpakkar” þrír að tölu sem Íslendingar svo innleiddu í gegnum EES samninginn, sjá flugréttindi.

Með fyrsta flugpakkanum sem var innleiddur í desember 1987 var byrjað á því að lina tök þeirra samkeppnisreglna sem fyrir voru. Fyrir flugumferð innan Evrópu þá var tekid á rétt ríkisstjórna til að mótmæla nýjum fargjöldum, þetta var til að auka sveigjanleika flugfelaga í verðlagningu og samnýtingu sæta.

Annar flugpakkinn var innleiddur 1990 og opnaði ennfrekar flugmarkaðinn, með því að leyfa enn meiri frjálsraedi í fargjöldum og samnýtingu sæta. Hann færði einnig öllum flugfelögum innan ESB rétt á því að fljúga með ötiletkin fjölda farþega eða farms frá heimalandi sínu til annars lands innan ESB.

Þriðji flugpakkinn, sem var innleiddur í janúar 1993, var næsta skref í flugbyltingunni í Evrópu, frelsi lýsir best markmiðum hans sem og nýjar tæknikröfur.

---

87 Ibid, s. 233

88 EES vetsetur, www.ees.is
Þessi pakki bauð upp á leyfi til að bjóða innanlands flug hvar sem var innan ESB, þ.e. eitt ríki gat boðið upp á flug innanlands í öðru. Eins og áður segir þá voru þessi flugpakkar innleiddir með EES samningnum og tóku því einnig til Noregs og Sviss.

Auk frelsis til flugs þá voru tæknikröfur innifaldar í þessum pakka til að tryggja að allir þyrftu að uppfylla sömu kröfur. Einnig var markmiðið að bæta staðla bæði í flugöryggi og flugvernd. Þ.a.l. þá fylgdu þriðja pakkanum þrjár reglugerðir:

- Innleiðing sameiginlegra krafna til flugrekenda til að fá flugrekstrarleyfi EB reglugerð nr. 2407/92.
- Fullt fresli allra ESB flugrekenda með viðurkennt flugrekstarleyfi (sbr. 2407/92) til að fljúga á öllum flugleiðum innan ESB, EB reglugerð nr. 2408/92. Á sama tíma fengu ríkisstjórnir leyfi til að veita ríkisstýrki á leiðum þar sem takmarkað framboð var til staðar.
- Fullt fresli fargjalsaða var einnig innleitt EB reglugerð nr. 2409/92. Flugrekendur þurftu ekki lengur að tilkynna fargjöld til viðkomandi yfirvalda. Öryggiskröfur voru settar inn í reglurnar en hinn opni markaður hefur séð til þess að ekki hefur þurft að nota þær.

Á þeim 15 árum sem liðin eru síðann þriðji pakkinn var innleiddur hefur margt gerst í flugmálum. ESB hefur notað tækifærið til að auka áhrif sín á flugmarkaðnum almennt bæði með stofnun EASA og innleiðingu á Samevrópska loftfræðinu. Einnig hefur undanfarin tvö ár staðið yfir vinna þar sem einföldun flugreglna stendur yfir og reglugerðirnar þrjár sem innleiddar voru með þriðja pakkanum verða sameinadur í eina reglugerð. Einnig er unnið að því að sameína öll lög sem snúa að flugi í ein evrópsk loftferðalög.

Á opnum samkeppnismarkaði skiptir máli að allir hafi sömu möguleika til starfsemi. Það má segja að ESB hafi tekist það ætlunarverk sitt að opna og bæta flugmarkaðinn innan ESB á þeim tíma sem liðin er síðan fyrsti flugpakkinn var innleiddur 1987.

Ferðir á milli landa með flugi er í raun einn af ástæðum fyrir velgengni ESB, starfsfólk, sérfræðingar, þingmenn, almenningar notar flug til vinnu og tómstunda meir heldur en nokkrú sinni aður. Það má segja með nokkurri vissu að einföldun ESB
á flugmarkaðnum eigi stóran þátt í því að gera flugið að almenningssamgöngum. Umhverfi flugsins er byggt upp af reglum og kröfum en tími ríkisrekinna/styrkra flugrekanda í samkeppnisflugi er að mestu liðin og þjónusta og verð hefur batnað til muna. Það má því segja að aðkoma ESB haft haft góð áhrif fyrir alla aðila, spurningin er hvort að aukin aðkoma þeirra að tæknilegum kröfum og eftirlit með þeim eftir að hafa sömu áhrif?

Flugöryggisstofnun Evrópu EASA – (European Aviation Safety Authority)

Evrópusambandið hefur unnið að mjög mikilvægum breytingum á allri umgjörð flugsins í Evrópu, fyrrt með því að að innleiða frelsi og samkeppni í flugrekstri og rekstri flugvalla og á síðari árum með því að samræma flugumferðarþjónustu aðildarríkjanna og gera loftferðasamninga við önnur ríki í stað þess að aðildarríki geri það sjálf. Flugöryggisstofnun Evrópu, EASA, var stofnuð 2003 og á hún að vinna að flugöryggismálum aðildarríkjanna með því að þróa hvers konar flugöryggisreglur, votta flugvélar og hluti og hafa eftirlit með framkvæmd flugöryggismála aðildarþjóðanna. Þess er að vænta að hún muni með tímanum taka við ýmsum verkefnum, sem fram til þessa hafa verið í hóndum flugmálstjórnar í Evrópu, sem eru byggðar á JAR-reglum en eru bindandi fyrir aðildarríkin. EASA hefur það hlutverk að framfylgja þessum reglum innan bandalagsins. Þannig er stefnt að því að EASA taki yfir hlutverk JAA er varðar þróun flugöryggisregluna fyrir aðildarríkin og að þær komi í stað JAR-reglanna. Stóri munurinn verður samt sá að það verður ESB sem gefur reglurnar út og leið þá færist sú krafa á aðildarríkin og ríki utan ESB sem eiga þátt í EASA að innleiða þær í þjóðarrétt.

Stofnun EASA

Enginn gerði ráð fyrir því að stofnun „Flugmálstjórnar ESB” yrði einfalt mál, það var auðvelt að sjá þörfinna, hún var fyrir hendi. Ekkert JAA ríkjanna hefur t.d. barist gegn stofnuninni, þó einstaka hafi bent á að þetta yrði erfitt og þá sérstaklega þau sem ekki eru innan ESB. Öll ríkin sem koma að stofnuninni eiga sameiginlegt markmið sem er almennt flugöryggi og sömu kröfur á alla.
Fyrsta erfðuleika stigindi var að sjálfsögðu að þegar ákvörðunin um stofnun EASA hafði verið tekin þá byrjaði söngurinn í heimaríkjunum, framsal á völdum til ESB sem hafði nóg af þeim fyrir. Menn sáu fyrir sér minni áhrif í heimaríkjunum svo ekki sé minnst á niðurlagningu starfa. Háttsettir embættismenn urðu órólegir um stöðu sína. Ekki nóg með það heldur var staða einstakra ríkja gagnvart uppfyllingu JAA krafanna mjög slæm.

Tregðulögþíslar breytinganna byrjaði að vinna gegn EASA. En ESB eru ekki nýgræðingar í svona máli, þeir unnu að framgangi þess af staðfestu og hvikuðu hvergi. Það má segja að þetta hafi verið snúin staða að vera í, menn höfðu verið svo uppteknir af loka markmiðinu að þeir höfðu ekki litið nógú vel á stöðu einstakra ríkja inna JAA, en JAR-reglurnar eru auðvitað undirstaðan í reglum EASA. Það var eðlilegt að bæði menn í tæknigeiranum sem og í staðbundum stjórnmálu hefðu áhyggjur af aðkomu ESB en það má samt ekki gleyma því að stærð ESB er styrkur og það að fjarlægja þessi völd frá viðkomandi flugmálastjórnun og stjórnamálsönnun getur ekki annað en einfaldað gerð reglna í flugi. Það sem bjargaði EASA á þessum tíma vorup stjórnarskiptin í ESB seinni part árs 1999 og tilkoma nýs yfirmanns samgöngumála Loyola de Palacio. Hún setti strax fram fjögur markmið:

1. sameiginleg flugstjórnarsvæði,
2. sameiginlegur samgöngusamningur við Bandaríkin
3. EASA, Flugöryggisstofnun Evrópu
4. SES, samevrópskt loftrými

Þetta er í raun upptalning á þeim vandamálu sem komið var inn á í umfjöllun um flugumhverfið hér á undan. Í raun er samt størsta málið sem hún tókst á við að breyta þeirri ætlun að EASA yrðu samtök sem aðilarríkin tengdust beint með viðurkenningu á valdi þeirra en ekki stofnun innan ESB. En Palacio sagði að sú uppbygging myndi veikja stofnunina hún yrði að vera ESB stofnun stofnuð til að framfylgja ESB lögum til að tryggja styrk hennar.

Annað sem styrkti EASA var að byrja „smátt“ þ.e. bara taka yfir hluta af verkefnum JAA og láta JAA áfram sinna hinum þangað til að EASA hefði burði til að takast á
við þau.90 Það var kannski eins gott að byrjað var smátt, mannaráðningar gengu erfiðlega EASA byrjaði með einn starfsmann, framkvæmdastjóra og 15 verktaka. Ráðningar voru erfiðar í fyrstu vegna þess að ekki var ljóst hvar stofnunin yrði staðsett og krafa um tungumál var líka mjög til trafala. Það var t.d. ekki hægt að ráð Englending til starfa hjá stofnuninni ef hann talaði ekki eithvert annað tungumál en ensku. Þörfin fyrir starfsfólk varð þó á endanum reglunum yfirsterkari og krafa um „annað” tungumál var lögð af. Starrsfénnina EASA í Köln eru nú rúmlega 300 og gert ráð fyrir því að þeir verð orðnir um 600 þegar stofnunin hefur náð fullu flugi með auknum verkefnum.91

Verkefni EASAvið stofnun

Verkefni EASA við stofnun voru takmörkuð við:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Verkefni 2003</th>
<th>Framtíðarverkefni</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Reglsumíð: drög að öryggislöggjöf og að veita tæknilega ráðgjöf til framkvæmdastjórnar ESB og aðildarlanda.</td>
<td>Reglugerðir og verklagsreglur fyrir borgaralegan flugrekstur (tekur ekki til herflugs).</td>
</tr>
<tr>
<td>Skoðanir og úttektir; þjálfun og stöðlunarverkefni til að tryggja samræmda innleiðingu evrópskra flugmálalöggjafar í öllum aðildaröldum.</td>
<td>Útgáfa skúrteina í aðildaröldum.</td>
</tr>
<tr>
<td>Öryggis- og umhverfisvottun fyrir mismunandi tegundir loftfara, hreyfsla og hluta.</td>
<td>Vottun á flugfélögum sem eru utan aðildarlanda EASA.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

90 Paylor, Anne 2006, s. 46 – 49.

91 Sulocki, Thaddeé and Axelle Cartier 2003, s. 311-330

92 Wall, Robert 2006, s. 76

Bl. 83 af 100
Samþykkt og eftirlit með hönnunarfyrirtækjum á heimsvísu sem og framleiðslufyrirtækjum og viðhaldsstöðvum utan ESB

Gagnasöfnun, greining og rannsóknir til að bæta flugöryggi.

EASA gerði ráð fyrir að yfirtaka þessi verkefni eigi síðar en 2008 og hefur það í mórgu gengið eftir. Í framtíðinni er líklegt að EASA komi að gerð öryggisreglna fyrir flugvelli og flugumferðarstjórnarkerfi.

Til að auðvelda EASA að takast á við verkefni sín þá er loftförum skipt í (aircraft) í nokkra hópa:

- Flugvél: Airplane
- Þyrlu: Rotorcraft
- Svifflugur/Mótorsvifflugur: Sailplane/Motorsailplane
- Loftskip: Airship
- Loftbelgir: Balloon

Lang algengustu loftörin hérlandis eru flugvélar, svifflugur og þyrlur. Væntanlega sökum veðurfars og hugsanlega landslags að einhverju leyti eru loftskip og loftbelgir mjög fátíð hér á landi.

Medal markmiða EASA er að öryggis- og umhverfisvotta mismunandi tegundir loftfara, hreyfla og Íhluti. Þess vegna er vottun á loftfórum, hreyflum loftfara og loftskrúfum gerð að skilyrði í því skyni að sannreyna hvort þau standist grunnkröfur um lofthæfi og umhverfisvernd er varðar almenningsflug.

**Loftfórum er skipt í tvo megin flokka:**

- EASA loftför – falla undir reglur EASA
- Önnur loftför en EASA loftför – innlend lög gilda alfarið
Önnur loftför en EASA loftför

Þetta eru loftför sem falla ekki undir reglur EASA en íslensk lög og reglur gilda alfarið um. Þessi loftför geta verið af margvíslægum toga en eiga það öll sameiginlegt að með þeim verður ekki stundað almenningsflug (flutningaflug). Dæmi um síð loftför eru:

- Söguleg loftför (t.d DC-3)
- Tilraunaloftför
- Heimasmíði
- Gamlar herflugvélar (t.d. B-17)
- Fis t.d. 2 manna undir 450 kg. (hármarksflugtaksmassi)
- Ómónnuð loftför undir 150 kg.
- Mörg A-Evrópu loftför sem aldrei hafa uppfyllt vestrærnar kröfur (Antonov, Iluyshin, Tupolev, Yakovlev, .....)
- Loftför sem er notuð til löggæslu, tollaeftirlits eða til hernaðar

Þau loftför sem ekki eru EASA loftför mega ekki stunda reglulegt flug innan EASA

*Verkefni EASA í dag*

Eins og til var ætlast í upphafi hefur stofnunin vaxið úr grasi og er að takast á við aukin verkefni. ESB reglugerð 216/2008 um almennar reglur í flugi og stofnun Flugöryggistofnunar Evrópu segir til um gildissvið og verkefni EASA:

a) Hönnun, framleiðsla, viðhald og rekkur á framleiðslu í flugþáða, hlutum og búnaði. Ásamt starfsfólki og fyrirtækjum sem koma að hönnun, framleiðslu og viðhaldi þvíflæfu framleiðslu.

b) Starfsfólki og fyrirtæki sem koma að rekstri flugvéla.92

---

Framsal á valdi?

Nokkuð hefur verið komið að þessari spurningu í umfjölluninni fram að þessu og það verður að segjast þetta er almennt sé størsta spurningin í alþjóðilegum samskiptum. En hvar liggja mörkin milli EASA og flugmálastjórnar aðildarlandanna? Skyldur Íslendinga eru að þeir verða að bregðast við þeim breytingum sem EASA gerir á sínum reglum með útgáfú á íslenskum reglum sem viðurkenna reglur EASA. En það er samt ekkert sem hannar Íslendingum að gera frekari kröfur til flugs á Íslandi og Íslendinga ef þurfa þykir. Bretar hafa þegar skilgreint valdmörkin að hluta:


Samevrópsk sjónarmið / staða ríkja utan ESB

Eitt helsta stefnumál ESB í samgöngumálum er að þæta flugöryggi, þetta er í samærmi við kröfur ríkja utan ESB. Með þessi atriði að leiðarljósi ákvað stjórn JAA að í lag til að byrja undirbúning að því að leggjia JAA niður með JAA Road Map skýrslunni og stofnun EASA

Ástæða fyrir þátttöku ríkja utan ESB í EASA og samevrópsku samstarf í flugmálum. Er að tryggja að uppfylling krafna Kýpursamningsins náist fram í starfi EASA og að þau geti notið þess starfs sem EASA kemur til með að skila. En það er ljóst að stofnuninni með sinn ESB bakgrunn verður sterk og til fyrirmyndar og það þarf að tryggja að reglum JAA verði framfylgt með:

• Flutningi allra JAR reglna í lagabálka viðkomandi ríkja

93 Bell, Mike 2007, s. 26 - 27
• Innleiðingu regnlanna á formi EASA, innleiðingar reglum IR og AMC (acceptable means of compliance) og CS (certification specifications)

• Innleiðingu á stöðulum og almennum JAA/EASA reglum þar sem gert er ráð fyrir þátttöku ríkja utan ESB í vottunum og sameiginlegum viðurkenningum innan Kýpursamningsins.

Flugumferðarstofnun Evrópu EUROCONTROL


Bandaríska flugmálastjórnin FAA – Federal Aviation Authority


Samevrópska loftrýmið (Single European Sky SES)

Pólitik og landafræði – hátt flækjustig

Eins og fram kom hér á undan í umfjöllun um ICAO og FAA þá sér ICAO um að gera kröfurnar, búa til staðla og vinna þau grunnskjöl sem flugmálastjórnir þurfa að

94 FAA/JAA harmonization work program 2003
uppfylla. Siðan eru það flugmálastjórnir aðildarlandanna sem bera ábyrgðina á
framkvæmdinni. Bandaríksa flugmálastjórnin FAA hefur verið leiðandi í úrvinnslu
og kröfum þæði á eigin heimaslóðum sem á þá aðila sem fljúga til Bandaríkjanna.
Þeir hafa líka notað sér aðstöðu sína til að styðja eigin flugiðnað með því að gera
miklar kröfur á allra sem fljúga til Bandaríkjanna. Þar má t.d. benda á kröfur sem settar
voru á evrópsku hljóðfráu þotuna Concord. En þegar hún hóf flug þá var hún talin
ógna framleiðslu flugvéla bandarískra framleiðenda sem höfðu mikið til einokað
lengri flugleiðir. Þess vegna voru settar sérkröfur vegna hávaða og mengunar í
Bandaríkjunum sem eingöngu var beint gegn Concord.

Í Evrópu er hefðin allt önnur, mörg ríki, margar flugmálastjórnir og mörg
flugstjórnarsvæði margar margar mismunandi kröfur til fluvélaframleiðanda sem og
flugrekanda. Eins og kom fram í kynningu á EUROCONTROL þá eru ýmis verkefni
sem snúa að flugumferðarstjórnun, flugstjórnarsvæðum og lofthelgi þ.e. stofnuð voru
sérstök samtök til að reyna að einfalda stjórnun flugumferðar í Evrópu.
EUROCONTROL eru samtök eins og JAA og hafa þ.a.l. ekki getað beitt sér sem
skyldi og pólitískur vilji hefur viða komið í veg fyrir þróun, samt hefur margt gerst
fyrir tilstilli þessara samtaka. En vilji ESB til að koma á samevrópsku loftrými gæti
orðið til þess að EUROCONTROL annað hvort lóði undir lok eða verði sterkari á eftir,
staðan er óljós í dag. Reglugerðir ESB um samevrópskt loftrými gera þó ráð fyrir
áframhaldandi tilveru EUROCONTROL.

Söguleg samantekt

Þann 8. október 1990 gerðist ESB félagi í EUROCONTROL, og jón þar með
félagatölna í 31. Loyola de Palacio þáverandi samgöngustjóri ESB95 sagði að
þetta myndi gefa hinu samevrópska loftrými meiri möguleika á að verða að
veruleika og þar væri EUROCONTROL í lykilhlutverki. Hún bætti því við að
ESB ætlaði sér ekki að taka þátt í að þjóða flugumferðarþjónustu. Samt sem
áður þá myndi tillagan um Samevrópskt loftrými líklega leiða til þess að ESB

tæki við ábyrgðinni á flugumferðarstjórn og EUROCONTROL yrði undirstofnun ESB\textsuperscript{96}.

Þó að staða þeirra sé sterkari en JAA að því leyti að þeir hafa framkvæmt margt á tæknisviðinu\textsuperscript{97} og getu átt framtið fyrir sér þar þá vinnur samtakaformið gegn þeim. Það má líka telja til að „viðskiptavinir“ EUROCONTROL er öðruvísi samansettir en JAA, þannig að það er ekki alveg hægt að líkja saman þessum tveimur stofnunum á jafnraðisgrundvelli. ESB vill semja fyrir sín aðildarríki um aðgang að lofrými Evrópu og til að koma því þannig fyrir þá fór sambandið í máli við þau aðildarríki sín, átta að tölú, sem höfðu gert tvíhliða samninga við önnur ríki um opíð lofrými og fækkt þá niðurstöðu hjá domstól ESB að aðildarríkin hefðu ekki heimild til að gera svona samninga. Á vordögum 2007 eftir fjögurra ára samningalotu lauk svo loksins samningum Bandaríkjanna og ESB um opin aðgang að lofrými\textsuperscript{98}. Atriði sem standa þó ennþá úttaður eru flug annars aðilans milli tveggja staða innan lofrýmis hins, t.d. innanlandsflug Lufthansa í Bandaríkjunum og hömlur á eignarhaldi í bandarískum flugfélugum. En nú mega erlendir aðilar ekki eiga meira en 25% í bandarískum flugfélögum.

\textit{Flugstjórnarmál}


\textsuperscript{96} Balfour, John 2003, s. 114. Höfundur þyddi

\textsuperscript{97} EUROCONTROL History, \url{http://www.eurocontrol.int/corporate/public/standard_page/history.html}

\textsuperscript{98} Mendelsohn, Allan I 2004
um flugumferðarstjórnun, þrátt fyrir aukna þörf fyrir að flugmálayfirvöld samræmi og bæti þjónustu sína. Í Evrópu hefur EUROCONTROL verið í fararbroddi um tæknivæðingu, og komið á stað mörgum þróunarverkefnum á sviði flugumferðarstjórnunar sem og samstarfsverkefnum milli ríkja. En var í raun komið að endamörkum þess sem yfirleitt var hægt að gera í þessum málu á þessum vettvangi. Þrátt fyrir að hafa t.d. breytt innra skipulagi sínu til að auðvelda ákvæðanatöku þá breyttist ekkert. Þetta endurspeglaðið auðvitað í öðrum verkefnum og þá sérstaklega þeim tæknilegu, þar sem þróun tækt og búnaðar var ekki það sem leysa þurfti. Það má kennslu rekja þetta til þeirra miklu öryggiskrafa sem gerðar til til flugumferðarstjórnunar en þá kemur líka þversögnin að þróka sem hefði auðveldar flugumferðarstjórum vinnu sína var ekki þróuð vegna þess að heildrænt innra skipulag loftrýmis í Evrópu vantaði.

**Samevrópska loftrýmið**


Evrópusambandið vinnur nú að framkvæmd reglugerða um Sameiginlegt Evrópskt Loftrými SEL (SES – Single European Sky) sem fjalla einkum um stjórnun sk. efra loftrýmis. Í reglugerðunum er gerð krafá um aðskilnað stjórnsvísun og þjónustu. Um mitt síðasta ár urðu allir þeir sem veita flugumferðarþjónustu af einhverju tagi að hafa til þess leyfi frá viðkomandi stjórnvöldum og bera þau eintinni ábyrgð á eftirliti með starfsemi þjónustuðanilana. Í smíðum eru margvíslegar reglugerðir sem er ætlað að samræma lögjöf varðandi flugumferðarþjónustu og útfæra hana tæknilega. Dú er samhliða þessu unnið að því að skilgreina sk. loftrýmisöl (functional airspace blocks) sem ná yfir landamæri ríkja. Einnig er unnið að því að semja um sveigjanlega nýtingu loftrýmis og ýmislegt sem snýr að samvinnu borgaraðlegra yfirvalda og

Bls. 90 af 100
hernaðaryfirvalda landanna um notkun loftrýmis hernaðaryfirvalda fyrir borgaralegt flug.


Niðurstaða


að lausn þeirra að þróast með. Kenningin um Stjórnskipulega stöðu gengur út á að stofnanir breytist, að hönnun þeirra fari eftir þeim viðfangsefnum sem þarf að leysa. 

Tilgátur um Stjórnskipulega stöðu: Reglur aðildarríkja, aðild (Memership), Gildissvið (Scope of issues), Miðlæg styring – miðlægni (centralization), Stjórnun stofnunar (control) Sveigjanleiki, má hafa að leiðarljósi við stofnun nýrrar stofnuna. Með því að meta þessar breytur og undirbreytur þá á að vera hægt að finna bestu hönnun fyrir viðkomandi stofnun.

Samkvæmt kenningum almennt þá er það hlutverk stofnana að koma á allskonar normum og stöðlum, Alþjóðaflugmálastofnunin hefur sinnit því hlutverki sínu mjög vel, þ.e. að gera staðlana með útgáfu svokallaðra viðauka við stofnsáttmálann. Stofnunin hefur aftur á móti alfarið sett það í hendur aðildarríkja sinna hvernig þau innleiða viðaukana og hvernig þau fylgist með því að farið sé eftir þeim. Ef semdir um innleiðingarnar urðu samt til þess að stofnunin fór í úttect ein og kemur fram í umfjöllum um flugöryggi. Alþjóðaflugmálastofnunin stofnaði einnig svæðisbundnar stofnunar til að tryggja framgang þeirra mála sem hún hafði á sinu framfæri. ECAC var stofnað í Evrópu og ein af undirnefndum ECAC varð á endanum önnur Alþjóðaflugmálastofnunin eða samtök sem hafði flugöryggismál á sinni könnu, þessi stofnun útfærði staðla Alþjóðaflugmála-stofnunarinnar með svo kölluðum JAR-reglu, sjá umfjöllum um JAA. Reglurnar voru góðar og almennt viðurkenndar, ríki vildu ganga í JAA til að geta sýnt að þau uppfylltu þessar kröfur en það lék ekki allt í lyndi. Reglurammin gerðir miklar kröfur sem erfitt var að uppfylla þó að ríki gjarnan vildu og ef litið á tilgátur um Stjórnskipulega stöðu og breyta um miðlægni skoðun með undirbreytum þá er óvissuðátturinn það sem leysa þarf sérstaklega. JAA setti upp eftirlit og eftirfylgni en það var bara ekki að virka líklegast vegna vöntunar á miðlægni. Til að leysa óvissuðáttinn þarf að safna gögnum og ef það gengur ekki þarf einhvern aðila sem getur tekið á þeim brotum sem eru á þeim kröfur sem fara á eftir. Til þessa var ákveðið að stofna Flugmálastjórn Evrópu sem seinna varð EASA, en þessi flugmálastjórn átti einnig að vera samtök en eins og fram kemur í umfjöllun um EASA þá taldi ESB það ekki gæfulegt og setti á fót stofnun með lagalegan bakgrunn byggðan á lógun og reglu ESB sem aðildarríkin eru skuldbundin til að innleiða hjá sér og fara eftir sem er svo trygging á miðlægni. Niðurstaðan er því sú að hér hafi verið farið eftir kenningunni um Stjórnskipulega stöðu, viðfangsefnið var til staðar og lausnin hönnuð eftir vandanum sem leysa þurfti.
Viðfangsefni alþjóðastofnana í flugmálum er að tryggja flugöryggi og þar af leiðandi hlýtur spurningin að vera hvort það hafi tekist? Tryggja alþjóðastofnán s.s. ICAO, ESB, EASA og tengdar stofnarin flugöryggi? Hefur tilganganum með stofnun þeirra verið náð? Er viðfangsefnið í góðum hóndum? Og ef litið er sérstaklega til aðkomu ESB að flugmálum með stofnun EASA, eru alþjóðlegarstofnánir að sanna sig? Svarið er að niðurstaðan sé í raun bara ein, stofnun EASA hefur og mun auka flugöryggi, þá eru fleiri þættir sem spila inn á hana og segja má að það séu þrór hliðarníðurstöður sem fylgi með. Í upphafi var m.a. spurt hver er tilgangurinn með stofnun EASA? Er hann aukið flugöryggi sem er hið sameiginlega markmið allra í fluggeirunum eða er hann leið ESB að því markmiði sínu að né algjörum yfirráðum yfir fluginu í Evrópu m.a. til að auka vægi sitt á heimsvisu eða hvorutveggja? Svarið er út frá fræðilegri nálgun að lausnin sem hafði verið fundinn fyrir viðfangsefnið, að innleiða reglur JAA, hafði ekki gengið upp og þar af leiðindi var komin tími til að breyta. Þriðja breytan er staða alþjóðolegra stofnana eins og ECAC, JAA, EUROCONTROL og EASA á heimsvisu.


Það er þó ljóst með alþjóðolegarstofnánir innan flugsins að ef ríki ætla sér að hafa flugsamgöngur og þá þurfa þau að vera þátttakendur en það er jafn ljóst að þær kröfur sem gerðar eru innan þessara ríkja eru mismunandi sem og þær aðferðir sem notaðar eru til að framfylgja þeim. Það sem skiptir máli hér fyrst og fremst er að í fluginu er enginn svo stór og öflugur að hann komist upp með að gera hvað sem er. Bannlistareglugerð ESB er gott dæmi um það hvernig hægt er að tryggja flugöryggi
með því að stjórna hverjir fá að fljúga innan ESB. Bandaríkin er með eitt öflugasta eftirlits- og lagabákn í fluginu og hafa í þessum málaflókki eingöngu verið með yfirgang í því að koma sínnum útfærslum á reglum ICAO yfir á aðra en ekki í að brjóta þær. Samstarfsgrundvöllur fæst í gegnum alljóðastofnanir, tilvera þeirra er jákvæð fyrir fluggeirann og tryggrir flugöryggi.

Aðkoma ESB að flugmálum var bakdyramegin til að byrja með en með opinum markaði og aukinni samkeppni þá komst bandalagið að því að þeir yrðu að vera með og aðkoma þess í öllum geirum samgangna hefur aukist verulega. Það að flugfelög í Evrópu voru meira og minna í rékiseigu eða á stórum styrkum gerði þeim þó erfitt fyrir til að byrja með. ESB hefur sött um innöngu í ICAO með styrk aðildardíkja sinna bak við sig, þannig að þeir hefðu 26 atkvæði á þingi ICAO, þessu var hafnað en ESB boðið að vera með og vera eitt atkvæði, þeir senda áheyrningar sem er staðan í augnblikinu. Það er ekki spurning að ESB vill auka valð sitt á álfru og heimvísu, en það má heldur ekki gleyma því að með stofnun EASA þá einfaldaði ESB alla reglugerðavinnu í fluginu og minnkaði flækjustig samskipta aðildardíkja verulega, gott fyrir flugöryggi.

Flugöryggisstofnun Evrópu EASA

Umfjöllunin hér á undan á að útskýra tilurð og tilgang EASA, hefur og mun tilkoma EASA auka flugöryggi? Á endanum verður auðvitað aldrei hægt að sanna það á annan máta en með einhverri töflfræði en stofnunin er ung, bara sex ára, og því ekki hægt að dæma um árangurinn fram að þessu. Það sem má gera er að horfa til viðbragða JAA við tilkomu EASA, hvað gera þeir? Þeir leggja sjálfa sig niður, það gerist ekki á hverjum degi að alljóðastofnun eða samtök leggi sig niður. Þetta hefði aldrei veri gert nema að því að þeir telji EASA veri betri kost en JAA, reglugerðapakkinn var nógú góður en það vantað bara „styrka“ hönd til að taka á skussunum og eyða óvissuþættinum. Flugiðnaðurinn á heimvísu hefur haft akk af stofnun EASA, bara einn samskiptaði í Evrópu, í stað allra flugmálastjórnar þaðr áður. Þannig var t.d unnið að vottun á risaþotu Airbus, hinni miklu A380 og var

100 Bannlistar flugrekenda sjá: [http://www.caa.is/Farthegar/Bannlistiflugrekenda/](http://www.caa.is/Farthegar/Bannlistiflugrekenda/)
tegundarvottorð gefið út fyrir hana beggja vegna Atlantsála á sama tíma. Sama má segja um hina nýju þotu Boeing, B787 (Dreamliner), hún er þegar komin í vottunarferli vestan hafs og austan og ætti hún líka að fá sitt tegundarvottorð samtímis eins og A380 fékk. EASA hefur einnig stuðning JAA og ECAC og verður því að telja að þörfin fyrir nýja stofnun hafi verið fyrir hendi og þeirri þörf sé nú verið að sinna með nýrri stofnun sem er stöðugt að auka umsvif sín.
Heimildaskrá


Anglo-American cataloguing rules / prepared under the direction of the Joint Steering Committee for Revision of AACR, a committee of the American Library Association, the Australian Committee of Cataloguing, the British Library, the Canadian Committee on Cataloguing, the Library Association, the Library of Congress; edited by Michael Gorman and Paul W. Winkler. - 2nd ed., 1988 revision. - Ottawa: Canadian Library Association: American Library Association, 1988


Bannlistar flugrekenda sjá: [http://www.caa.is/Farthegar/Bannlistiflugrekenda/](http://www.caa.is/Farthegar/Bannlistiflugrekenda/) [c 2009]

Bell, Mike. „Working With EASA: The U.K. Civil Aviation Authority’s Plan complements the work of the European Aviation Safety Agency.“. í: *Aviation Safety World*, vol. 2. no. 1, 2007.- s. 26 – 27


Chicago-samningurinn, sjá: [http://www.caa.is/media/PDF/45_1947.pdf](http://www.caa.is/media/PDF/45_1947.pdf) [c 2009]


EUROCONTROL History, sjá nánar:
http://www.eurocontrol.int/corporate/public/standard_page/history.html [c 2009]

European Strategic Safety Initiative, sjá nánar


Dunn, Graham. „Bulgaria banns five freight carriers in bid to avoid EU aviation safety blacklist.“ Í: Flight. 2007


EUROCONTROL – SESAR,


Final report of the FUJA II working group sjá:
Global air navigation plan. Sjá

Global Aviation Safety Plan. Sjá:


Gorman, Michael, Skráningararreglur bókasafna, Reykjavík : Samstarfsnefnd um upplýsingamál, 1988.- 160 s.

ICAO – alheimsúttekt: http://www2.icao.int/en/ssa/soa/usoap/Pages/default.aspx [c 2009]

Kaminski-Morrow, David. „EC blocks Bulgaria from internal aviation market after Balkan country fails to satisfy aviation safety requirments.“ Í: Flight. 2006


Palacio, Loyola de Palacio. Sjá nánar:


Rannsóknarnefnd flugslysa (RNF). www.rnf.is


Wall, Robert. „A Wider Safety Net“. í: *Aviation Week & Space Technology*, vol. 165, no. 3, 2006.- s. 76