



大会第 38 届会议

法律委员会

议程项目 47：本组织在法律领域的工作方案

本组织在法律领域的工作方案

（由国际民航组织理事会提交）

执行摘要

本工作文件向理事会报告了秘书处在法律领域正在进行的工作以及各种法律事项。文件还概要介绍了自大会上届会议以来关于法律委员会工作方案中各个项目的发展情况及其作出的相关决定，包括对各个项目的优先安排。

行动：请大会根据第 3.5 段的所载内容，审议本组织在法律领域的未来工作方案，并决定法律委员会的工作方案，包括对各个项目的优先安排。

战略目标：	辅助实施战略 — 方案支助 — 法律服务和对外关系
财务影响：	根据经常预算提供的情况。
参考文件：	C-WP/13886 号文件 C-DEC 197/3 号决定 Cir 295 号通告：《关于执行《国际民用航空公约》第八十三条之二的指导》 Doc 7669号文件：《法律委员会—组织章程—公约草案的批准程序—议事规则》 Doc 10014 号文件：《法律委员会第 35 届会议的黄色封面报告》

1. 引言

1.1 秘书处向大会每届常会都报告秘书处在法律领域正在进行的工作，并向其介绍在大会前一届会议之后就法律委员会工作方案的各个项目所采取的相关决定。

2. 法律事务和对外关系局（法律局）目前在法律领域进行的活动

2.1 秘书处在法律领域的经常性职能包括向秘书长、国际民航组织其他局、地区办事处和国际民航组织缔约国提供法律咨询和协助；为理事会及其附属机构、大会、法律委员会、外交会议和其他会议提供研究、法律咨询和服务，包括起草文件；为国际民航组织通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）活动提供法律方面的意见；对国际民航组织负责保存的国际协议履行相关职责；登记航空协定和安排；收集各国关于民用航空的法律和法规；起草各种报告，例如供《联合国法律年鉴》使用的材料；在联合上诉咨询委员会和联合国上诉法庭的上诉中代表秘书长；在可能涉及国际民航组织的其他诉讼中代表秘书长；与联合国及其他组织就法律问题进行合作；以及从事法律性质的其他相关职能。

2.2 法律局一直在与空中航行局（ANB）密切合作，以处理因国际民航组织制定与遥控航空器（RPA）及其相关系统的标准和建议措施（SARPs）、空中航行服务程序（PANS）及指导材料的工作而产生的若干法律问题。

2.3 2012年3月举行的理事会第195届会议期间，继前治理工作组和效率工作组（WGOG和WGOE）合并之后，组成了治理和效率工作组（WGGE）。法律局向治理和效率工作组提供了秘书支助。治理和效率工作组处理的事项有：建立亚洲和太平洋地区分办事处；包括笔译和口译服务需求及质量在内的语文服务的各个方面；修订《芝加哥公约》有关增加理事会成员人数以及审查大会和理事会届会数量及频率的各项提案；以及与东道国就特权、豁免权及礼遇服务进行磋商的拟议机制。

2.4 法律局协助就一项将于2016年12月1日生效、为期20年的新的补充协议条文与加拿大进行了谈判。该补充协议将取代2016年11月30日之前将继续生效的1999年签订的补充协议。

2.5 在理事会审议建立亚洲和太平洋地区分办事处（RSO）及挑选地区分办事处东道国的过程中，法律局提供了秘书及法律咨询支助。在挑选北京作为地区分办事处所在地后，法律局领导进行了国际民航组织与中国之间的东道国协议谈判。

2.6 法律局代表国际民航组织参加了《联合国气候变化框架公约（UNFCCC）》秘书处专家组，以便分享根据《联合国气候变化框架公约》，可协助制定一项新的气候变化国际文书的不同条约体系的条约制定经验。

2.7 法律局继续参与了世界旅游组织（UNWTO）旅游者、消费者及旅行组织者保护工作组的工作。该工作组现正在审议一项拟议的保护旅游者和旅游服务提供者公约的草案。法律局就正在制定的文书草案提供了技术意见并起草了各项建议，主要是为了避免与国际民航组织主持下通过的现行航空法律文书出现任何可能重叠。法律局还向近期召开的第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6，2013年3月18日至22日，蒙特利尔）提供了法律支助，除其他事项外，该次会议审议了消费者保护的问题。

2.8 继国际民航组织与中欧轮值集团（CERG）于 2010 年在布加勒斯特联合主办第一次航空法律会议后，罗马尼亚于 2011 年 4 月 4 日至 5 日主办了国际民航组织、中欧轮值集团第二次航空法律会议。国际民航组织、中欧轮值集团第三次航空法律会议是由波兰于 2012 年 9 月 5 日至 6 日在华沙主办的。2011 年 4 月 4 日至 5 日，中美洲空中航行服务公司（COCESNA）在洪都拉斯特古西加尔巴主办了一次国际民航组织法律研讨会。2012 年 4 月 24 至 25 日，大韩民国在亚太地区第三次主办了国际民航组织法律研讨会。

3. 法律委员会的工作方案

3.1 根据法律委员会议事规则第 8 条，法律委员会经理事会批准，制定并保持一项总体工作方案，其中包括委员会自己提议的题目；此外还包括大会或理事会提议的所有题目。

3.2 大会第 37 届会议制定了以下法律委员会总体工作方案，各题目按优先次序排列：

- 1) 在非法干扰行为或一般风险情况下航空器对第三方造成损害的赔偿；
- 2) 引起国际航空界关注的、而现有的航空法文书未加涵盖的行为或肇事行为；
- 3) 审议制定通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统，包括全球导航卫星系统（GNSS）和区域多国机制的法律框架；
- 4) 移动设备（航空器设备）的国际利益；
- 5) 审议批准国际航空法律文书的问题；
- 6) 经济自由化的安全方面问题和第八十三条之二；和
- 7) 审议关于利益冲突的指南。

3.3 理事会最近一次于 2012 年 11 月在其第 197 届会议第三次会议上审议了该工作方案，包括对各个项目的优先安排。值此机会，理事会决定将“经济自由化的安全方面和第八十三条之二”的项目优先安排从第 6 位提升到第 3 位。

3.4 随后，在法律委员会第 35 届会议期间（2013 年 5 月 6 日至 15 日），将工作方案第 7 项内容的优先安排移到了第 5 位，并相应降低了第 5 项和第 6 项的优先安排。

3.5 因此，目前工作方案的排列如下：

- 1) 在非法干扰行为或一般风险情况下航空器对第三方造成损害的赔偿；
- 2) 引起国际航空界关注的、而现有的航空法文书未加涵盖的行为或肇事行为；
- 3) 经济自由化的安全方面问题和第八十三条之二；

- 4) 审议制定通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统，包括全球导航卫星系统（GNSS）和区域多国机制的法律框架；
- 5) 审议关于利益冲突的指南；
- 6) 移动设备（航空器设备）的国际利益；和
- 7) 审议批准国际航空法律文书的问题。

关于工作方案中各个项目的状况信息载于本文件附录。

附录

工作方案中各个项目的状况

1. 在非法干扰行为或一般风险情况下，航空器对第三方造成损害的赔偿

1.1 2009年4月20日至5月2日，在国际民航组织倡导下举行的国际航空法会议通过了《关于航空器对第三方造成损害的赔偿的公约》（一般风险公约）和《关于因涉及航空器的非法干扰行为而导致对第三方造成损害的赔偿的公约》（非法干扰赔偿公约）。

1.2 迄今，已有13个国家签署一般风险公约，有一个国家加入；有10个国家签署非法干扰公约，有一个国家加入。两个文书均需要35份批准书才能生效，后一个文书还附有一些额外条件。

1.3 设立国际民用航空赔偿基金筹备委员会（PCIF，其任务是做出安排，推动将要按照非法干扰赔偿公约设立的基金在公约生效时投入运行）在渥太华召开了其第五次会议（2011年6月27-30日），并最后完成了其就若干事项的工作，包括基金条例草案；向基金初次缴款的周期和金额条例；下调准则；投资和财务管理准则；赔偿及与保险人理赔安排准则；以及缔约方大会的议事规则等。

2. 引起国际航空界关注的、而现有的航空法文书未加涵盖的行为或肇事行为

2.1 请大会注意到关于工作方案这一项目的实质信息是通过A38-WP/49号文件向大会单独提交的。

3. 经济自由化的安全方面问题和第八十三条之二

3.1 **现状和登记情况** — 有163个国家是与第八十三条之二有关的《芝加哥公约》修订议定书的参加方。关于第八十三条之二参加方的一个持续更新的目录，可参见国际民航组织网站，是法律局条约汇编的一部分。在国际民航组织网站的法律局网页上，还载有航空协定和安排数据库（DAGMAR），提供了关于已登记协定的基本资料。

3.2 **对各国的援助** — 为了向各成员国提供援助，秘书处于2003年通过国际民航组织295通告—《关于执行〈国际民用航空公约〉第八十三条之二的指导》，发行了详细的指导材料。根据这一指导，法律局主要是在安全监督审计框架当中涉及有关审计规程的各项问题方面向航行局进一步提供了支助和咨询建议。

3.3 **《芝加哥公约》第二十一条** — 国际民航组织的航空器登记系统（ARS）已于2011年11月开始在线工作、收集惯常参与国际民用航空的航空器的登记状况、所有权及运营人的信息；目前，有44个国家正在向国际民航组织提供数据。收集航空运营人许可证以及相关运行规范信息的国际民航组织航空运营人许可证（AOC）系统是2013年1月实施的，并推出了由最初抽样的11个国家进行的现场检测。继实施这些检测得出的建议后，国际民航组织正计划在2013年第三季度末之前，向国际民航组织所有成员国开放该系统。航空器登记系统最终将与航空运营人许可证系统无缝隙地发挥作用，并通过一个单一的航空器登记系统、航空运营人许可证系统，提供对航空器安全信息的一站式访问。

3.4 法律委员会第35届会议对这一项目的审议

3.4.1 法律委员会通过了关于这一题目的以下建议：

- a) 秘书处审查国际民航组织第 295 号通告，以确定是否需要修改以解决一些关键问题，比如这些协定的自愿性质；各种航空器租赁和/或交换协定是否牵连第八十三条之二；航空器从一个国家短期转让另一个国家的协定是否涉及（或需要）转交登记国根据第八十三条之二的责任；每个国家签订第八十三条之二的法律影响；
- b) 由适当的国际民航组织秘书处人员和法律委员会具有专业知识处理第八十三条之二的代表成立一个专责小组，协助修订国际民航组织第 295 号通告，就第八十三条之二之适用性更好地对成员国进行教育；
- c) 登记问题：
 - i. 不涉及转让登记国责任的协定登记，可通过对成员国进行第八十三条之二之适用性以及向国际民航组织登记这些协定的目的和效果教育加以解决；
 - ii. 对于延误登记，国际民航组织可以根据可用资源考虑开发一个基于Web的登记簿，成员国可以输入信息，自己通过电子方式上传协定，而不是将协定发送国际民航组织完成登记过程；
- d) 举行地区会议时，国际民航组织考虑将第八十三条之二纳入作为一个议程项目，向成员国宣传这些协定的相关性。

3.4.2 理事会在其第 199 届会议的第十一次会议上核准了关于第八十三条之二的建议。

4. 审议制定通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统，包括全球导航卫星系统（GNSS）的法律框架

4.1 关于与法律局正在进行的工作有关的这一项目没有任何具体的发展情况。尽管没有任何相关的发展情况，法律委员会第 35 届会议仍决定在工作方案当中保留该题目。

5. 审议关于利益冲突的指南

5.1 这一项目是在提交给大会的一份工作文件（A37-WP/80 号工作文件）所包含的一项提案的基础上纳入工作方案的，该文件请大会将“审议关于利益冲突的指南”的题目，加入法律委员会的工作方案。该工作文件所持的观点是，在整个行业实行合理统一的规则，以划定和保持民用航空当局与其监督的活动之间的明确分离，是可取的做法。就此而言，建议考虑三个不同领域的利益冲突情况：1) 在受监管实体中的财务利益；2) 在政府任职的人改在业界任职，反之亦然；和 3) 指定或借调人员代表民用航空当局执行监督职能的做法。考虑这些因素被认为是适当的，以便促进客观、超脱地行使监管职责。请法律委员会根据必要性与合理性，为本组织采用指导材料拟订建议。

5.2 法律局将在 2013 年最后一季度就此项目开展一项研究。将请各国就其各自管辖区域内的利益冲突的处理方式填写一份调查。将视调查结果考虑采取进一步的步骤，包括召集特别研究小组。

6. 移动设备（航空器设备）的国际利益

6.1 理事会作为国际登记处的监管机关，继续监测登记处的运行，以确保其能按照 2001 年 11 月 16 日在开普敦签订的《移动设备国际利益公约》（《开普敦公约》）第十七条，高效履行职责。

6.2 随着国际登记处监管机关专家委员会（CESAIR）成员第二期任命于 2012 年 7 月到期，理事会根据 2001 年 11 月 16 日在开普敦签订的《移动设备国际利益公约关于航空器设备特定问题的议定书》（《开普敦议定书》）第十七条第四款，并根据从《开普敦公约》和《议定书》各缔约方和签字国收到的提名、再提名，任命、再任命了第三期的委员会成员。国际登记处监管机关专家委员会目前由巴西、加拿大、中国、法国、爱尔兰、马耳他、尼日利亚、巴基斯坦、塞内加尔、新加坡、南非、瑞士、阿拉伯联合酋长国、联合王国和美国提名的 15 名专家组成。国际登记处监管机关专家委员会于 2012 年 12 月和 2013 年 4 月在蒙特利尔分别举行了其第五次和第六次会议。在其第五次会议上，国际登记处监管机关专家委员会的成员听取并初步讨论了关于《国际登记处的规章和程序》（Doc 9864 号文件）的多处重大修订，然后向国际登记处监管机关专家委员会第六次会议正式提出了修订案，据此向 2013 年 6 月举行的理事会第 199 届会议提出建议并得到批准。

6.3 根据《开普敦公约》第十七条第二款（b）项和《开普敦议定书》第十七条第五款，并根据 2009 年 10 月 30 日理事会的决定（C-DEC 188/6 号决定），给予国际登记处登记官（Aviaretto 公司）第二个为期五年的任命，秘书长签署了与登记官的新合同，有效期为 2011 年 6 月 27 日至 2016 年 2 月 29 日。合同的准备得到专家委员会于 2009 年 12 月其第四次会议上设立的合作延期特设小组的协助。

6.4 根据《开普敦公约》第六十二条第二款（c）项和《开普敦议定书》第三十七条第二款（c）项，理事会作为监督机构定期从保存人收到关于批准、声明、退出和指定进入点的信息。截止 2013 年 7 月 18 日，《开普敦公约》和《议定书》共有 52 份批准书或加入书。

7. 审议批准国际航空法律文书的问题

7.1 法律委员会第 33 届会议（2008 年 4 月 21 日至 5 月 2 日，蒙特利尔）在其总体工作方案中将此题目的优先顺序列为第 5 项。大会第 37 届会议将此项目以同样的优先顺序保留在工作方案中，目前该项目列在工作方案中的第 7 项。

7.2 自大会第 37 届会议以来，在条约领域有了重大发展。

7.3 2010 年 8 月 30 日至 9 月 10 日，在国际民航组织的倡导下在北京举行的外交会议，通过了《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》（2010 年，北京）（《北京公约》）和《制止非法劫持航空器公约的补充议定书》（2010 年，北京）（《北京议定书》）。国际民航组织是这些文书的保存人。在本文件截稿时，《北京公约》有 27 个国家签署、3 个批准、2 个加入；《北京议定书》有 29 个国家签署、4 个批准、2 个加入。为了协助各国成为这些条约的当事方，已拟定了行政资料包，以国家级信件发出，并已放在国际民航组织网站的条约集（<http://www.icao.int/Secretariat/Legal/Pages/TreatyCollection.aspx>）。

7.4 国际民航组织公共网站条约集得以维护，提供的信息包括多边航空法条约目前当事国名单；各国与多边航空法条约的现状；说明条约的现状和各国与条约的现状的综合列表；协助各国成为条约当事国的行政资料包；与批准事宜有关的大会决议；以及当前关于批准事宜的信息和建议。网站上按时间顺序的记录及时反映了各项文书交存行动（<http://www.icao.int/Secretariat/Legal/Pages/TreatyCollection.aspx>）。

7.5 理事会主席、秘书长和国际民航组织其他官员到各国访问时，继续强调批准事项。在此方面，值得指出的是，根据大会 A37-22 号决议附录 C，敦促尚未采取行动的国际民航组织成员国，尽快批准特别是 1999 年《蒙特利尔公约》、2001 年开普敦各项文书、2009 年的两项蒙特利尔公约、2010 年《北京公约》和《北京议定书》。大会在其 A37-23 号和 A37-24 号决议中，分别明确承认通过批准两份北京文书而扩大和加强全球航空保安制度的重要性，以及普遍通过《蒙特利尔公约》的重要性。法律局为这些访问提供简报，说明仍然有待批准的文书，并指出其优先等级。法律局继续通过法律研讨会、国家官员亲自交存文件、大会届会和国际民航组织其他会议期间，推动批准工作。