



法律委员会 — 第37届会议

(2018年9月4日至7日，蒙特利尔)

议程项目2：审议法律委员会总体工作方案

执行《芝加哥公约》第二十一条

(由秘书处提交)

1. 引言

1.1 大会在其第 39 届会议上核准了法律委员会全体一致的建议，将“执行《芝加哥公约》第二十一条”纳入法律委员会总体工作方案，作为第八号优先。大会以对法国提交、并得到所有发言代表支持的 A39-WP/159 号工作文件进行审议为基础而作此决定。

1.2 秘书长通过 2017 年 6 月 30 日的 LE4/71-IND/17/13 号国家级信件成立了第二十一条工作队 (A21TF)，并邀请 22 个国际民航组织成员国提名专家构建第二十一条工作队。自此之后，第二十一条工作队已在国际民航组织蒙特利尔总部举行了两次会议。第一次会议于 2017 年 9 月 27 日至 29 日、第二次会议则于 2018 年 4 月 10 日至 11 日举行。

1.3 本文件对上述第二十一条工作队头两次会议进行的工作做了概述。

2. 背景

2.1 《国际民用航空公约》(芝加哥，1944 年 — 即为“芝加哥公约”)第三章的第十七条至第二十一条处理了航空器国籍和登记的概念。根据第十七条，航空器具有其登记国的国籍。在第十八条下，航空器在一个以上国家登记不得认为有效，但其登记可由一国转移至另一国。第十九条则规定，航空器在任何缔约国登记或转移登记，应按该国的法律和规章办理。换言之，每个国家都有权制定关于登记的规则与规章，并据此可为登记的目的对所有权概念进行定义。公约并未对“所有权”一词加以定义这一事实进一步确认了这一点。

2.2 根据《芝加哥公约》第二十一条规定，缔约国有两套不同的报告义务。首先，“各缔约国承允，如经要求，应将关于在该国登记的某一特定航空器的登记及所有权情况提供给任何另一缔约国或国际民用航空组织。”其次，“各缔约国应按照国家民用航空组织制定的规章，向该组织报告有关在该国登记的经常从事国际空中航行的航空器所有权和控制权的可提供的有关资料。”(附加强调)。不幸的是，对航空器“所有权”概念缺乏共同定义和理解，让成员国在航空器登记从一国转移至另一国的过程中交换所有权资料时产生歧义。

2.3 近年来，国际民航组织已经为促进执行第二十一条规定的报告义务采取步骤。关于第一部分，国际民航组织在出现需要时，在临时基础上与成员国就任何特定航空器的登记和所有权资料进行换函。关于第二部分，国际民航组织于 2006 年建立了网上航空器登记系统(ARS)，便利各国就其登记册中的航空器所有权和控制权相关数据进行报告。尽管有上述努力，国际民航组织根据第二十一条从成员国收集航空器登记、所有权和控制权数据的成效不彰。航空器登记系统目前仅有少数国家的航空器登记数据。经建议，航空器登记系统之所以成效很低，除其他外的原因之一，可能是成员国对《芝加哥公约》第二十一条下的报告义务性质、范围和/或重要性，尤其是关于航空器所有权和控制权的相关数据提交要求方面缺乏清晰度。

2.4 第二十一条工作队的目的是协助秘书处澄清缔约国在《芝加哥公约》第二十一条之下应承担的义务性质、范围和重要性，并考虑制定国际民航组织规则、指南或建议，从而协助成员国加强执行其在第二十一条下的义务。

3. 第二十一条工作队的第一次会议

3.1 第二十一条工作队第一次会议共有三份工作文件作为其审议基础。从一开始就很明显的是，在全世界通行着许多不同的航空器登记系统。在一方面，有国家是根据对航空器有保管和控制权的人或实体来登记航空器。这些登记对“所有权”的定义意指航空器的保管和控制权。另一方面，有国家的产权登记是向持有航空器法律/实益所有权的实体(即指占有、有权使用、处置或以其他方式处理航空器的实体)颁发航空器登记。在这两者之间，还有国家的航空器登记册既记录法律所有权、也记录关于航空器的保管和控制权等详细内容。与此相似的还有维持不同登记册的国家：由一个登记册记录产权所有权，再由另一个登记册以航空器的保管和控制权为基础来记录航空器登记。第二十一条工作队从第一次会议上听取的情况介绍和对调查的答复(由法律事务与对外关系局根据大会决定进行，附于 A21TF/1-WP/2 号文件)中均清楚了解，在航空器登记方面，所有权概念对不同国家有不同意义。

3.2 第二十一条工作队进一步注意到，《芝加哥公约》第十九条允许这些登记系统之间存在差异，该规定表示“航空器在任何缔约国登记或转移登记，应按该国的法律和规章办理”。但经指出，这些差异可能在航空器登记从一个国家转移到另一国时造成延误。一些国家在登记来自另一个国家的航空器方面有所延误，是因为“所有权”概念从登记目的而言在各国各具不同意义这一事实(即产权所有权、或保管和控制权、或两者兼具)、以及登记国如何对待此种资料所致。这在以法律和/或实益所有权为登记基础的国家接收的航空器来自以保管和控制权为登记基础的国家时产生的问题最多。

3.3 第二十一条工作队成员的一致意见是，不建议为了遵照任何通行的登记制度而对第二十一条提出关于定义“所有权”的任何修订。许多代表同意，为了让“所有权”概念的差异更加透明，第二十一条工作队应努力制定一些建议。对全世界各种登记制度的差异有更好的理解，将便利许多缔约国对来自其他国家登记册的航空器登记进行登记。这将使航空器登记从一个国家转移到另一国的目前各国状况有所好转。

4. 第二十一条工作队第二次会议

4.1 继审议法国向其第二次会议提交的一份工作文件后，第二十一条工作队根据其审议期间听到的意见，原则上核准了法国提议的注销登记证书范本概念。第二十一条工作队特别指出，将支持以某种指导材料形式纳入注销登记证书范本，而不是作为国际民航组织的标准或建议措施。

4.2 第二十一条工作队还详尽地对秘书处提议用于取代航空器登记系统的航空器登记网络进行了讨论。注意到秘书处计划用拟议的航空器登记网络收集有人和无人驾驶航空器、以及经合格审定和未经合格审定航空器两者的登记数据，第二十一条工作队从审议一开始就决定，在其工作进行期间不进一步就此加以区分。

4.3 第二十一条工作队在审议后，同意支持秘书处建立该航空器登记网络的工作。第二十一条工作队敦促秘书处虑及其审议期间查明的各种问题和关切。还有，第二十一条工作队批准了秘书处成立一个工作分组、即名为航空器登记网络分组(ARNSG)的建议。所有参与第二十一条工作队的国家都可以是航空器登记网络分组的成员。经秘书处建议，第二十一条工作队审议和批准了秘书处提交的航空器登记网络分组职权范围草案。本工作文件附录载有航空器登记网络分组的工作进展报告。

5. 结论

5.1 第二十一条工作队在其次两次会议后达成以下结论：

5.1.1 《芝加哥公约》第二十一条没有关于所有权概念的定义，而且看起来这个概念在公约谈判过程-准备工作中没有得到讨论。《芝加哥公约》第十九条规定“航空器在任何缔约国登记或转移登记，应按该国的法律和规章办理”。据此，每一个缔约国各自都能为航空器登记的目的定义所有权。

5.1.2 从秘书处进行的调查和第二十一条工作队的审议中显而易见的是，根据《芝加哥公约》第十九条，不同缔约国对航空器所有权的定义各不相同(如根据产权、保管和控制权或金融权益定义所有权)。第二十一条工作队的讨论也显示，在一些国家，航空器登记的资料分置于多个登记册。据此，如果是由另一实体负责处理的话，一个国家民用航空当局的航空器登记册中不见得有任何特定航空器的所有人或产权持有人资料。

5.1.3 第二十一条规定的缔约国义务，首先，如经要求，应将关于在该国登记的某一特定航空器的登记及所有权情况提供给任何另一缔约国或国际民用航空组织；其次，应向国际民航组织报告有关在该国登记的经常从事国际空中航行的航空器所有权和控制权的可提供的有关资料。完全没有收到一些国家这方面资料的部分原因可能是，附件7—《航空器国籍和登记标志》对第二十一条所载义务或许没有足够的进一步阐述。

5.1.4 目前，当一个国家向另一国或国际民航组织提供在其登记册中登记的航空器所有权资料时，接收方并不知道此种资料依据的所有权定义为何。据此，目前交换的航空器所有权资料笼统模糊。笼统模糊的所有权资料对航空器登记从一国转移到另一国于事无补。虽然许多国家的登记程序并不依据来自其他国家的所有权资料，但能从前一个登记国收到明确无疑的所有权资料将有利于加快许多其他国家的航空器登记。第二十一条工作队建议提高系统透明度，从而减少或消除这种笼统模糊。

5.1.5 注销登记证书范本对提高各国之间根据第二十一条交换航空器所有权资料的透明度，可能是有用的工具，它将就航空器及其所有人、运营人和/或产权持有人等提供更加详细的资料。第二十一条工作队审议了法国提议的注销登记证书范本草案。虽然注销登记证书范本草案仍需适当机构进一步开展工作，但总体认为，此种证书范本可作为一般性指导材料发行(例如可纳入目前跨境转移工作队正在制定的拟议跨境转移手册中)。

5.1.6 第二十一条工作队还长时间讨论了国际民航组织用于收集缔约国航空器登记数据的系统。现行的航空器登记系统(ARS)及其由理事会于2006年通过的“规则”均已过时。正在开发一个新的数字平台-航空器登记网络(ARN)。在理想情况下，来自国家的现有数字化航空器登记可自动转移到航空器登记网络上，并可向没有数字平台的国家提供建立航空器登记数字化系统的定制解决方案。

5.1.7 在设计航空器登记网络技术规范以及治理规则(如第二十一条提到的规章)时，应考虑关于航空器所有权的讨论情况。

6. 委员会的行动

6.1 请委员会注意本工作文件提供的信息。

APPENDIX

PROGRESS REPORT ON THE WORK OF THE AIRCRAFT REGISTRATION NETWORK SUB-GROUP (ARNSG)

1. BACKGROUND

1.1 The ARN will establish a consolidated database of State registered aircraft, including manned aircraft, remotely piloted aircraft (RPA), and small unmanned aircraft (sUA, commonly referred to as drones). For States with established electronic systems, the ARN will create the technical interface for automatic data provision to ICAO. And for States who seek to establish a digital registration process, the ARN will offer a customized application to manage their day-to-day aircraft registry activities, providing a turnkey option for States that do not have an existing electronic registration system. These two options will feed a global aircraft dataset and enable development of additional inter-State operability services and features.

1.2 The ARNSG was established to provide guidance and advice to ICAO to ensure the technical implementation of the ARN consists of the features and functionality that will ultimately benefit any member State. It is a multi-disciplinary group comprised of members from the Article 21 Task Force (A21TF), with the addition of members from the Unmanned Aircraft Systems Advisory Group (UAS-AG), and consists of 17 members from 12 different member States. The top-level tasks of the ARNSG are as follows:

- a) Advise on the State process of aircraft registration to ensure that the proposed ARN captures the relevant data in an appropriate digital process;
- b) Advise specifically on the intended use-case(s) for information concerning aircraft ownership; and
- c) Advise on the development of the regulations referred to in Article 21, taking in to account the rules for the provision of pertinent data developed for the ARS.

2. PROGRESS ACHIEVED IN THE WORK OF THE ARNSG

2.1 There have been two virtual meetings held to date. The first meeting focused on how States currently process and approve applications for new registrations. ARNSG Members presented details regarding their existing processes for both aircraft and small UA/drone registration, and whether each part of the process is paper-based or electronic. This highlighted the fact that a number of steps remain manual tasks within many authorities, such as scanning of documents and manual data input into computer-based systems. Discussion also highlighted that the way in which a State may differentiate between an aircraft and a drone may differ from one State to another. An example was to differentiate based on the weight of the air vehicle, but this was not consistent from one State to another. And finally, the discussion on existing processes covered items such as proof of identity of the applicant, issues related to payment processing, and expected duration of overall registration application processing.

2.2 The second meeting of the ARNSG focused on two areas of discussion. First, the topic of ‘international’ small UA/drone operators was addressed, with group members asked if a visitor to your State was intending to operate a drone, what information would you require them to provide in order for you to maintain satisfactory oversight? It was revealed that some States have the expectation of individuals intending to operate a small UA / drone when visiting the country was for those individuals to register themselves and their drones using the same online system as used by residents of that State. Even if the individual did not have a residence in the country, hotel accommodation may still be mandatory. In one State system, a cell phone number was a mandatory information field, as the system would send a unique verification code to the applicant’s cell phone on completion of the application. Discussion highlighted the fact that whilst the expectation may be for visitors to a State to utilise the same registration system as residents, there may be some fundamental technical barriers to accomplishing this. Accessibility of non-residents and use of other languages are therefore elements that should be taken in to consideration by ICAO during development of the ARN applications.

2.3 The second item discussed was that of clarifying the definition of the applicant of aircraft registrations. It is recognised that States favour one of two different criteria for defining the owner for manned aircraft. Some States consider the applicant, referred to as the ‘owner’, as the legal title-holder of the aircraft. Other States consider the applicant to be the party that has custody and control of the aircraft; essentially the aircraft ‘operator’. The owner and the operator are not necessarily the same. As such, the specific information obtained may be subtly different, and the subsequent use of that specific information may also differ. The ARNSG is continuing to seek clarification from States on these information uses, and the optimum set of information that would be beneficial to States in managing their aircraft registry and subsequent safety oversight responsibilities.

2.4 The final topic of the second meeting addressed the challenge associated with maintaining an accurate database of manufacturers and models was raised. When capturing this information in a digital format, providing an open-text field for the applicant to populate increases the risk of having multiple different records for exactly the same aircraft type. Rather it is preferable to present the applicant with a selection box, to enable them to select the exact make and model of the air vehicle to be registered. The Secretariat explained the objective for the Commercial Aviation Safety Team/ICAO Common Taxonomy Team (CICCTT), currently charged with developing common taxonomies and definitions for manned aircraft. The intent is to widen the mandate for the CICCTT to include the manufacturers, models, and series of all unmanned aircraft, including small personal drones. This information would act as the core dataset for the ARN applications so that an applicant would select the appropriate vehicle from a list of predefined options, rather than the applicant inputting the details in an open-text format.

3. FUTURE WORK OF THE ARNSG

3.1 Subsequent meetings will be scheduled as required to support ICAO in the ongoing development of the ARN. The input from ARNSG members has been invaluable in refining and guiding the functional requirements of the overall ARN development.