



## 大会第 38 届会议

### 法律委员会关于综述部分和议程项目 45、46、 47 和 48 的报告

(由法律委员会主席提交)

所附关于综述部分和议程项目 45、46、47 和 48 的报告已经得到法律委员会批准。建议全体会议通过 46/1 号和 47/1 号决议。

## 法律委员会给大会的报告

### 概述

1. 法律委员会于 2013 年 9 月 25 日至 9 月 30 日举行了三次会议。M. Gordon 女士（牙买加）经全会选举为委员会主席。
2. 委员会第一次会议选出 S. Eid 先生（黎巴嫩）和 H. Hitula 女士（纳米比亚）分别担任委员会第一和第二副主席。
3. 委员会的三次会议都是公开会议。
4. 103 个成员国的代表和 7 个观察员代表团的代表参加了委员会的一次或多次会议。
5. 委员会的秘书是法律事务和对外关系局代局长 J. V. Augustin 先生。高级法律官员黄解放先生和 A. Jakob 先生担任他的副秘书长。助理秘书有：法律官员 C. Petras 先生、A. Opolot 先生和 M. Weinstein 女士。

### 议程和工作安排

6. 委员会审议了全会所分配的下述议程项目 45、46、47 和 48：
  - 项目 45：理事会向大会提交的 2010 年、2011 年和 2012 年年度报告
  - 项目 46：为国际航空界所关注但又未被现行航空法律文书所涵盖的行为或肇事行为
  - 项目 47：本组织在法律领域的工作方案
  - 项目 48：需要法律委员会审议的其他问题
- 6.1 委员会审议的文件和工作文件，均按议程项目列于本报告的附录。
- 6.2 以下各段分别报告委员会对每个项目所采取的行动。材料的安排是按照委员会所审议议程项目的数字顺序。

**议程项目 45：理事会给大会的 2010 年、2011 年和 2012 年的年度报告**

45.1 委员会注意到由全体会议送交委员会的理事会给大会的2010年 (Doc 9952号文件)、2011年 (Doc 9975号文件) 和2012年 (Doc 10001号文件) 的年度报告以及关于2013年前六个月的补篇 (Doc 10001号文件补篇) 的各章节。

**议程项目 46：为国际航空界所关注但又未被现行航空法律文书所涵盖的行为或肇事行为**

46.1 委员会在理事会提交的 A38-WP/49 号文件、美国提交的和后来空难受害者家属小组 (ACVFG) 联署的 A38-WP/109 号文件以及多米尼加共和国提交的 A38-WP/154 号文件的基础上对该项目进行了审议。A38-WP/49 号文件对与不循规旅客相关的工作的进展情况以及《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》（《北京公约》）和《制止非法劫持航空器公约的补充议定书》（《北京议定书》）的实施进展情况进行了报告。在与不循规旅客相关的工作方面，法律委员会已经提交了一份议定书草案，以便对《关于在航空器上犯罪和某些其它行为的公约》（《东京公约》）进行修订。该草案被认为已经足够成熟，可以作为最终草案提交理事会，由其送交给各国，最终提交给外交会议。根据法律委员会的工作成果，理事会决定在 2014 年 3 月 26 日至 4 月 4 日在蒙特利尔召开外交会议，对《东京公约》进行修订。

46.2 所有在会上发言的代表团和观察员都强调了对《东京公约》进行更新的重要性。作为在国际民航组织主持下通过的最为成功的公约之一，《东京公约》经受住了时间的考验，但是过去 50 年来发生了诸多变化。特别是，由于航空运输的大规模扩展以及机上不循规事件的相应增多，需要对该文书进行更新。这些代表团对国际民航组织在这方面采取的举措，特别是对报告员、小组委员会主席以及法律委员会主席的工作表示了赞扬。它们指出，大会应该鼓励尽可能多的国家参与外交会议。参与会议的国家越多，所代表的国际社会的利益就越广泛。这也可能有助于在外交会议取得更好成果，和接受该会议缔结的文书。

46.3 一个代表团提到了某些尚未达成一致意见的问题，特别是机上保安人员的地位和职责问题，该意见得到了其他几个代表团的支持。它忆及，理事会曾要求秘书处的空中航行局就这一问题提出意见。该代表团敦促，应该在外交会议召开之前将这一意见传达给各国，以便有助于各国充分了解情况，并做好适当的准备。在这一方面，一个代表团提到其国家正在组织非洲国家会前研讨会，以便传播相关信息。另一个代表团也提到了在亚太地区主办研讨会的计划。

46.4 一个代表团详细阐述了法律委员会讨论过的关键问题。该代表团强调了确定着陆国和运营人所在国的管辖权的重要性。《东京公约》虽然确定了登记国的管辖权，但却未包含涉及该问题的任何规定。其他代表团赞同了这一观点，它们强调，有必要对不循规行为进行起诉，不管这些行为发生在何处。关于机上保安人员的问题，虽然这些人员的存在已成为当今生活中的现实，但并不是每一国际民航组织成员国都有这样的人员。因此，该代表团建议，部署了机上保安人员的国家提供尽可能多的信息，以便促进外交会议上对该议题的讨论。该代表团希望，外交会议可以在这一问题上达成一致，制定出广泛接受的文书。

46.5 委员会一致建议全体会议呼吁各成员国参加外交会议，以便对《东京公约》进行修订。

46.6 在《北京公约》和《北京议定书》的实施情况方面，秘书处报告说，截至 2013 年 9 月 25 日，已经有 29 个国家签署了《北京公约》，8 个国家批准或加入了该公约；31 个国家签署了《北京议定书》，7 个国家批准或加入了该议定书。

46.7 WP/109 号文件重申，这两项文书扩大和加强了全球民航反恐框架，因此鼓励所有成员国签署和批准这两项文书。该文件载有一项提案，建议再次通过一项决议，敦促所有国家尽快批准 2010 年《北京公约》和《北京议定书》，并指示国际民航组织秘书长，如成员国提出要求，对其批准过程酌情提供协助。美国代表团在介绍这份文件时指出，这两份将取代或修订久经考验的有超过 175 个缔约国的非法干扰公约的北京条约必须得到广泛接受才能真正成功。美国代表团表示，需要全力使 2010 年《北京公约》和《北京议定书》成为普遍适用的机制。

46.8 WP/154 号文件进一步鼓励各成员国将制裁这两项文书中所列的罪行纳入其各自的刑事法律或法规中。

46.9 几个代表团提到，其国家不仅参加了在北京召开的外交会议，还立即批准了这两项文书。更多的代表团告诉委员会，其国家已经启动了批准过程，将在最近签署和批准这两项文书。一个代表团提到，这两项文书分别需要 22 个国家批准才能生效，这被认为是一个很高的门槛。因此，需要开展更多的工作来达到这个门槛。另一个代表团在其他代表团的支持下强调，国际民航组织有必要在其总部和在各个地区组织讲习班和研讨会，以便促进这两项文书的实施。它建议在国际民航组织的每一次会议上都提及批准问题。

46.10 主席总结时说，法律委员会在促进《北京公约》和《北京议定书》的实施方面得到了各代表团的全力支持。委员会随后同意建议全体会议通过以下决议：

**决议46/1: 促进2010年北京公约和北京议定书**

忆及题为“促进2010年北京公约和北京议定书”的A37-23号决议；

忆及在本组织主持下制定和通过的关于批准文书的A37-22号决议附录C；和

认识到为应对新的和正在出现的威胁而扩大和加强全球航空保安体系的重要性；

大会：

1. 敦促所有国家支持并鼓励普遍采用《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》(2010年北京公约)和《制止非法劫持航空器公约的补充议定书》(2010年北京议定书)；
2. 敦促所有国家尽快签署和批准2010年北京公约和北京议定书；
3. 指示秘书长，如成员国有此要求，对其批准过程酌情提供协助；和
4. 宣布本决议取代A37-23号决议。

**议程项目 47：本组织在法律领域的工作方案**

47.1 法律委员会在以下文件的基础上对该议程项目进行了审议：由理事会提交的 A38-WP/62 号文件；由美国提交和后来由加拿大、法国、德国、新加坡和南非联署的 A38-WP/114 号文件；由阿拉伯联合酋长国、空难受害者家属团体 (ACVFG)、国际航空运输协会 (IATA) 提交的 A38-WP/170 号文件；由大韩民国提交的 A38-WP/262 号文件 3 号修订版和 A38-WP/340 号文件；以及由拉丁美洲航空航天法协会 (ALADA) 提交的 A38-WP/358 号文件及其 1 号勘误表。

47.2 A38-WP/62 号文件向大会提供了本组织正在开展的法律领域工作的信息，并综述了自上届大会以来关于法律委员会工作方案事项 (包括各事项先后顺序排序) 的进展和理事会与法律委员会所做的相关决策。

47.3 大韩民国代表介绍了 A38-WP/262 号文件，建议国际民航组织组建一个类似于无人驾驶航空器系统研究组 (UASSG) 的研究组，以对关于遥控航空器 (RPA) 的责任问题进行法律研究。还进一步要求国际民航组织建立遥控航空器事故和事故征候及相关责任的数据收集和共享系统。

47.4 多个代表团支持 A38-WP/262 号文件，表示他们赞同大韩民国关于需要研究遥控航空器相关民事责任问题的关切。

47.5 然而，有一个代表团提出异议，特别指出关于责任问题，A38-WP/262 号文件并没有充分证明制定关于远距离驾驶航空器的新法律的需要，特别是现有法律 — 在所有其他国家已经生效和国家法律非常一致的 1952 年罗马公约 — 已经解决了该文件中提出的责任问题。

47.6 该代表团提出的关切获得若干其他代表团的响应，他们认为，成立一个研究组的时机可能尚未成熟。其中一个代表团建议可开展研究，以便了解 1952 年《罗马公约》和 2009 年《蒙特利尔公约》关于第三方赔偿责任的范围是否还有任何没有处理的问题，然后，可对成员国进行调查 (如有必要)，以便了解它们国家法律内的责任赔偿机制。另一代表团对这一方法表示赞同，指出尽管 A38-WP/262 号文件显示在遥控航空器登记和保险方面可能存在突出的问题，仍需要进一步开展初步研究，以证明成立研究组的必要性以及为其制定可能的方案。

47.7 其他代表团普遍同意在成立研究组之前需开展更多研究的提议。此外，人们理解遥控航空器事故和事故征候的技术问题及后续的数据收集和共享将由国际民航组织空中航行局所管理现有的系统进行处理。

47.8 在这些基础之上，委员会的共识与主席的提案统一在一起，将遥控航空器相关的法律问题提交法律委员会做进一步研究，并适当考虑本组织的有限资源，尤其是在第三方责任制度已经存在的情况下。委员会还同意该主题应作为法律委员会工作方案的新项目。

47.9 法律委员会 (COMMITTEE) 主席向法律委员会 (COMMISSION) 表示，为了促进委员会 (COMMISSION) 的工作，法律委员会 (COMMITTEE) 的主席和副主席已举行会议探讨委员会

(COMMITTEE) 未来的工作。认识到本组织存在预算和其他资源制约，建议寻求并运用其他可用的资源以促进本组织在法律领域的工作方案。他强调了法律委员会和国际民航组织其他机构进行紧密协作以协调法律工作与本组织其他工作的重要性。他指出，民用航空界存在着很多重要的问题，例如关于航空运输安全、保安、环境和经济的问题。法律委员会不仅仅限于起草公约的工作，还应作为将成员国集体政治意愿转换为现实的智力资源。

47.10 多个代表团表示支持法律委员会主席的发言，并强调需要协助秘书处。例如，成员国可考虑发起关于共同关心的特定法律问题的研究和调查，组织地区法律研讨会、讲习班或会议，和/或提供人员借调。

47.11 法律委员会主席随后提议将委员会实际上已完成的那些项目从工作计划中删除，即项目 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”，以及项目 6) “移动设备 (航空器设备) 的国际利益”。法律委员会主席接受了另一代表团的提议，并进一步建议将项目 7) 修改为“推动批准国际航空法律文书”。在这种情况下，有观点认为法律委员会将为国际民航组织及其法律事务和对外关系局就帮助各国航空法律文书的批准工作提供积极支持。鉴于关于利益冲突指导项目的问卷将很快向各国发放，法律委员会主席进一步建议将该项目的优先级提高至第 2 位。

47.12 关于通信、导航和监视/空中交通管理系统法律框架的工作方案项目，代表一个 54 个国家组成的委员会的观察员反对将这个项目从法律委员会的工作方案删除或降低该项目在工作方案中的优先地位，并请求秘书长制定关于 CNS/ATM 系统实施的指导材料。关于该项目，一个代表团表示，它可从工作方案中删除或降低它的优先地位，因为国际民航组织已经编制了材料，而且过去 9 年法律委员会 (COMMITTEE) 或法律委员会 (COMMISSION) 也没有进行任何工作。

47.13 因此，委员会一致支持将工作方案与法律委员会主席提出的建议相统一。相应地，委员会对法律委员会制定了下列工作方案：

- 1) 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) 审议关于利益冲突的指南；
- 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) 促进对国家航空法律文书的批准；和
- 6) 研究与遥控航空器相关的法律问题。

47.14 A38-WP/114 号文件包含重新通过一个决议的建议，该决议敦促所有国家尽快批准 1999 年蒙特利尔公约，并指示国际民航组织秘书长在有国家提出请求时酌情对其批准过程提供援助。在其文

件介绍中，美国代表团认为因为没有普遍批准该文书，将继续存在对现行法律制度的混乱的修补工作。在忆及该公约所含的对旅行公众的益处、对航空公司的效率和成本节省的益处时，该代表团表示需要努力使 1999 年蒙特利尔公约成为一个普遍适用的制度。

47.15 在其文件介绍中，代表 A38-WP/170 号文件各联署方的阿拉伯联合酋长国忆及了大会 A37-24 号决议，但是表示很多国家仍旧没有批准 1999 年蒙特利尔公约。他认为为了分享该公约所带来的益处，有必要消除现有平行法律制度的修补工作。他敦促还没有这样做的所有成员国尽快成为 1999 年蒙特利尔公约的缔约方。

47.16 A38-WP/358 号文件及 1 号勘误表督促尚未批准该公约的国家支持和鼓励普遍批准 1999 年蒙特利尔公约。拉丁美洲航空航天法协会重申其愿意在宣传批准或加入 1999 年蒙特利尔公约的益处方面开展合作，特别是在拉丁美洲地区。

47.17 委员会讨论了提交的各份工作文件和其中所载的建议，以及获得支持的工作文件内容。因此，委员会同意建议全会通过下列决议：

**决议 47/1：推动 1999 年蒙特利尔公约**

回顾大会题为推动 1999 年蒙特利尔公约的 A37-24 号决议；

进一步回顾关于批准本组织主持制定并通过的各项文书的大会 A37-22 号决议附录 C；

认识到航空公司对国际航班旅客和货物托运人的赔偿制度获得普遍接受的重要性；

认识到需要一个公平、公正和方便的制度，以便充分赔偿损失；

大会：

1. 敦促所有国家支持和鼓励普遍采纳 1999 年 5 月 28 日在蒙特利尔签订的统一国际航空运输某些规则的公约 (1999 年蒙特利尔公约)；
2. 敦促尚未采取行动的所有国家尽快成为 1999 年蒙特利尔公约的当事国；
3. 指示秘书长，如果有国家提出请求，视情况就批准过程提供协助；和
4. 宣布本决议取代 A37-24 号决议。

47.18 委员会赞赏地注意到含有大韩民国申办 2015 年地区法律研讨会以解决亚太地区感兴趣的法律问题的 A38-WP/340 号文件。



**议程项目 48: 需要法律委员会审议的其他问题**

48.1 没有其他需要法律委员会审议的问题。