



大会 — 第 39 届会议

法律委员会

议程项目 45：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做出的相关决定，包括对各个项目的优先安排。

行动：请大会根据第 3.4 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 — 法律是事务和对外关系
财务影响：	根据经常预算提供的情况。
参考文件：	C-WP/14386 号文件 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 10061 号文件：《法律委员会第 36 届会议的报告》

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 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)，法律局继续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本组织各种政策和治理事项包括：政策制定程序、改善大会的筹备工作、国际民航组织出版物、对专家组的指示、理事会常设委员会的构成、绩效管理以及机构风险和保障。

2.3 法律局共同主持或协助举行了一系列法律研讨会，包括：2014年1月23日至24日，新加坡；2014年2月17日至21日，纳米比亚 Windhoek；2015年5月26日至27日，韩国首尔。2016年4月1日在瑞士日内瓦举行了一次国际民航组织/国际航协关于不循规旅客的联合法律研讨会。

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38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) 引起国际航空界关注的、而现有的航空法文书未予涵盖的行为或犯罪；
- 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分条；
- 4) 在包括全球导航卫星系统(GNSS)在内的通信、导航和监视/空中交通管理(CNS/ATM)系统方面，以及在地区多国机制方面，审议制定一个法律框架；

- 5) 推动对国际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。

3.3 理事会最近一次于 2014 年 11 月在其第 203 届会议第五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，理事会决定将第 6 项“研究与遥控航空器相关的法律问题”的优先次序提前，使其排在第四位。因此，对现有的项目 4“在包括全球导航卫星系统(GNSS)在内的通信、导航和监视/空中交通管理(CNS/ATM)系统方面，以及在地区多国机制方面，审议制定一个法律框架”和项目 5“推动对国际航空法律文书的批准”重新排序，将其分别列为项目 5 和项目 6。理事会还进一步同意纳入关于确定航空器的地位的补充项目 7，同时注意到这一问题的历史背景的警示。因此，理事会要求法律局审查 1993 年秘书处关于“民用/国家航空器”的研究(C-WP/9835 号文件)，查明那些有可能使法律委员会参与工作的领域；并建议考虑除了修订《芝加哥公约》第三条第二款(可能较为困难)之外处理项目 7 的其他方式。

3.4 随后，法律委员会第 36 届会议(2015 年 11 月 30 日至 12 月 3 日)修改了工作方案，包括对各个项目的优先安排，内容如下：

- 1) 研究与遥控航空器相关的法律问题；
- 2) 审议关于利益冲突的指南；
- 3) 引起国际航空界关注但现有航空法文书未予涵盖的行为或犯罪；
- 4) 在包括全球导航卫星系统(GNSS)在内的通信、导航和监视/空中交通管理(CNS/ATM)系统方面，以及在地区多国机制方面，审议制定一个法律框架；
- 5) 确定航空器的地位—民用或国家航空器；
- 6) 推动对国际航空法律文书的批准；和
- 7) 经济自由化的安全方面和第 83 条分条。

关于工作方案中各个项目的状况信息载于本文件附录 A。关于其他一些领域的法律工作的信息，即移动设备(航空器设备)的国际利益和审查国际民航组织冲突区相关条约的适用情况的信息，载于本文件附录 B。

附录 A

A. 法律委员会工作方案中各个项目的状况

1. 研究与遥控驾驶航空器相关的法律问题

1.1 在大会第 38 届会议期间，大韩民国提交了 A38-WP/262 号工作文件，其中推论认为，鉴于对遥控驾驶航空器(RPA)的使用日益增多，需要开展进一步的法律研究并审议遥控驾驶航空器的责任事项。根据大会第 38 届会议为回应这份文件所采取的行动，并按照理事会在其第 200 届会议(C-DEC 200/5 号决定)和 203 届会议(C-DEC 203/5 号决定)上做出的决定，法律事务和对外关系服务局(LEB)对涉及遥控驾驶航空器的责任问题开展了一项研究。该项研究审查了现行国际法律责任制度，以便包含对第三方的责任制度，从而确定对于遥控驾驶航空器系统是否存在需要处理的任何问题，这一研究的结论是，该制度的目前状况在法律上对处理遥控驾驶航空器系统技术是适当的。

1.2 向法律委员会第 36 届会议提交了这项研究，委员会对秘书处所做的工作总体感到满意，不过委员会虽然认为该研究正确处理了关于国际责任制度适当性和有效性的事项，但诸如遥控驾驶航空器国际飞行过程中在公海上空的运行、跨越边界的运行以及所有权/控制权的变化等等具有国际性质的遥控驾驶航空器系统运行的其他方面，需要继续对国际框架进行审议。委员会普遍支持在委员会工作方案中保留这一项目。此外委员会还广泛支持向各国发出一份调查问卷，这既是收集国家规章信息以便进行比较的一种方式，也是查明现实存在的各种国际问题(即：国家规章无法解决的各种问题)的一个手段。

1.3 根据委员会的建议，法律局着手起草这一问答卷，预计将在 2016 年春季拟定和分发该问答卷。

2. 审议关于利益冲突的指南

2.1 法律委员会第 36 届会议审议了关于民航利益冲突问题的在线调查结果，共有 43 个国家回答了这份调查。调查结果显示，大多数做出答复的国家都已有它们认为有效的处理利益冲突(COI)问题的框架。此外，由于各国民航活动普遍存在利益冲突状况，因此认为所有国家最好都制定这种框架。鉴于各国继续关心有关这个问题的的工作，确定了以下步骤来进一步开展有关这个项目的的工作：(a)关心的国家将拟定和向大会提出一份决议，敦促各国制定法律框架和进行合作，交流它们在处理利益冲突问题方面的最好做法，并且秘书处将对这方面的要求提供协助；和(b)鼓励尚未回答仍在网上的利益冲突调查表的国家作出回复，并向国际民航组织提供进一步信息，包括立法和监督法规的案文。在此同时，秘书处将整理各国就最佳做法提供的信息，特别是关于以下各个方面的信息：i)划分立法和国家拥有的服务提供者之间的责任和权力；ii)个人在立法和监管实体工作之间的转移；和 iii)监管实体借调或指定人员执行的监督职责。将向法律委员会下届会议报告这些活动的结果。

3. 引起国际航空界关注但现有航空法文书未予涵盖的行为或犯罪

3.1 2014 年 3 月 26 日至 4 月 4 日在国际民航组织主持下举行的外交会议通过了《关于修订〈关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约〉的议定书》(“2014 年蒙特利尔议定书”)。

3.2 2014 年的《蒙特利尔议定书》对 1963 年《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》进行了更新。该议定书在序言部分表达了对机上不循规行为不断上升的严重程度和发生频率的关切，并承认许多国家意欲互相协助遏止不循规行为和恢复机上的良好秩序和纪律。议定书的执行条款部分承认了在特定条件下，降落地国和运营人所在国有权对机上的犯罪和其他行为行使管辖权。如果议定书中规定的标准得到满足，则确立对犯罪行为的此类管辖权即为强制性的。议定书从法律上认可了机上安保员的地位，并为其提供特定的保护措施。议定书还载有关于处理某些问题的各项规定，包括各国间的协调、正当程序和公平待遇以及根据国家法律要求补偿的权利等。

3.3 外交会议还通过了一项决议，敦促国际民航组织理事会要求秘书长对国际民航组织第 288 号通告 —《关于不循规、扰乱性旅客的法律方面的指导材料》进行更新，以便纳入更为详细的犯罪和其他行为列表，并根据所通过的议定书对该通告进行相应修改。根据该决议，理事会于 2014 年 6 月 11 日在其第 202 届会议的第二次会议上，指示秘书长对通告进行更新。秘书长随后成立了一个不循规旅客法律问题的工作队。

3.4 工作队由 M. Polkowska 女士(波兰)主持于 2015 年 9 月 15 日至 17 日在蒙特利尔举行会议，并注意某些国家有强制施加民事、行政或其他处罚的制度，作为一种替代惩罚构成刑事犯罪以及那些尚未构成刑事犯罪的不循规行为。因此，决定在经修订的通告第 2 章中插入一个简短文字，提及一国可以在其认为必要时建立这种惩罚制度的可能性。

3.5 工作队完成了初步确认根据 2014 年通过《蒙特利尔议定书》产生的对通告的可能相应修改。负责通告不同章节的三个起草小组开展了后续工作。在工作队于 2016 年 3 月 30 日至 31 日在瑞士日内瓦举行的第二次会议之前，他们完成了初稿。

3.6 工作队还指出，根据议定书通过而做相应修改之后，可能需要修订大会 A37-22 号决议附录 E《通过关于在民用航空器上所犯某些违法行为(不循规/扰乱性旅客)的国家立法》。法律委员会第 36 届会议审议了工作队的进展报告并鼓励它完成其工作。将向大会提交一份单独的工作文件，提议对 A37-22 号决议做出修订。工作队将于 2017 年举行其第三次会议。

4. 在包括全球导航卫星系统(GNSS)在内的通信、导航和监视/空中交通管理(CNS/ATM)系统方面，以及在地区多国机制方面，审议制定一个法律框架

4.1 法律委员会的工作方案将这一项目的优先次序排为第 4 位。秘书处继续根据需要对该项目相关活动进行观察和监控。

5. 确定航空器的地位 — 民用或国家航空器

5.1 理事会在 2014 年 11 月召开的其第 203 届会议的第五次会议上，同意在法律委员会的工作方案内纳入关于“确定航空器的地位”的项目。在法律委员会第 36 届会议上，波兰代表波兰、保加利亚、捷克共和国、塞浦路斯、希腊、立陶宛、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚和匈牙利提交了题为“国家、民用航空器的定义及其对航空的影响”的 LC/36-WP/2-6 号工作文件，并呼吁法律委员会对不修订《公约》的情况下实现以下目标的方式发表意见：(a) 确定关于民用/国家航空器的定义；(b) 为民用、国家或用于特殊目的的混合性质的航空器和飞行制定更加准确的资格认定标准；和 (c) 确保相关规则得到

国际航空界的认可，以确定每次飞行或系列飞行的航空器的性质(如果飞行计划的规则不够充分，谁能够做出此类决定、如何确定此类决定并通知有关各方)”。

5.2 委员会就以下四个方面达成共识：(1)影响民用航空的安全和安保要求首当其冲；(2)不需要修订《芝加哥公约》第三条第一和第二款；(3)“确定航空器的地位 — 民用或国家航空器”应保留在委员会的工作方案中；和(4)秘书处 1993 年的研究十分出色，应作为委员会就此问题进行审议和继续开展工作的依据。关于以下两个问题仍有待达成共识，即国际民航组织就第三条第二款做出正式诠释的必要性和可取性；和为处理这一问题，对《芝加哥公约》附件加以修订的必要性和可取性。

5.3 委员会进一步注意到，理事会指示法律局审查 1993 年的研究，并同意在法律局对 1993 年的研究开展审议之前发放一份调查问卷，了解“民用/国家航空器”的分类对各国造成的实际问题，以帮助缩小审议范围，而且法律局应在法律委员会下届会议之前完成对这项研究的审议和分析。因此，委员会认为法律局应竭力：i) 于 2016 年夏季发出调查问卷；和 ii) 在委员会下届会议前完成对该研究的审议和分析。

5.4 根据委员会的建议，法律局着手起草该问卷，以便在 2016 年夏季完成对问卷的拟定和分发。

6. 推动对国际航空法律文书的批准

6.1 这一项目原来题为“审议批准国际航空法律文书的问题”，大会第 38 届会议将其重新命名，以便突出强调该项目的主要内容。

6.2 2014 年 3 月 26 日至 4 月 4 日在国际民航组织主持下举行的外交会议通过了《关于修订〈关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约〉的议定书》(“2014 年蒙特利尔议定书”)。国际民航组织秘书长为该议定书的保存人。截至 2016 年 5 月 31 日，共有 30 个国家签署、1 个国家批准、2 个国家加入 2014 年蒙特利尔议定书。为了协助各国成为该条约的当事方，已拟订了行政资料包，放在国际民航组织网站的条约集下(<http://www.icao.int/Secretariat/Legal/Pages/TreatyCollection.aspx>)。

6.3 条约集提供的信息包括：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。在上述网站上按时间顺序的记录及时反映了各项文书的交存行动。

6.4 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。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。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 A38-19 号和 A38-20 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《1999 年蒙特利尔公约》的重要性。

6.5 法律局通过联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC)反恐处,参加了该办公室旨在向要求援助的国家提供援助的各项活动,以处理反恐工作的法律和刑事司法内容。在此方面,法律局参与促进了关于推动和实施与运输相关的国际反恐法律文书的国家讲习班,包括:2014年9月3日至14日,尼日利亚阿布贾;2015年8月12日至13日,尼日利亚拉各斯;以及2015年4月26日和27日,孟加拉国达卡,并为联合国毒品和犯罪问题办公室关于与运输(航空和海运)相关的恐怖主义犯罪方面的各种出版物提供意见投入,为打击化学、生物、放射性和核(CBRN)恐怖主义的国际法律框架作出贡献。这些活动帮助国际民航组织开展工作,推动批准2010年北京文书,并向各国提供援助,在其国内采用和实施各个民航反恐航空法律文书的规定。

7. 经济自由化的安全方面问题和第八十三条分条

7.1 截至2016年5月31日,共有169个国家是与第八十三条分条有关的《芝加哥公约》修订议定书的当事方。关于第八十三条分条当事方的一个持续更新的名单载于国际民航组织网站,是法律局条约集的组成部分。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主要资料。秘书处对于第八十三条分条协议的登记现已保持为最新状态。

7.2 凡涉及租赁、包租或航空器交换或类似安排等情况,《芝加哥公约》第八十三条分条规定可以将通常属于登记国的某些职能及职责转移给运营人所在国。第八十三条分条还规定了协议中责任可转移的范围,即协议只能包括《公约》第十二条、第三十条、第三十一条和第三十二条第一款所附的职责。理事会在其第199届会议上核准了法律委员会第35届会议的建议,即成立一个工作队,协助修订第295号公告《关于执行国际民用航空公约第八十三条分条的指导》(CIR 295 LE/2),并更好地教导成员国如何适用第八十三条分条协议。第八十三条分条工作队(83 bis TF)于2014年9月成立,承担以下两项交付成果:a)关于修订国际民航组织295号通告的建议;和b)确定供国际民航组织审议的可替代现行登记制度的备选方案(可能是基于网络)。

7.3 第八十三条分条工作队由J. Thachet先生(加拿大)担任主席,已经于2014年在蒙特利尔和2015年在都柏林和百慕大举行了三次会议,会议间隔期间,工作队以远程方式开展工作。来自12个成员国的专家参加了第八十三条分条工作队的一次或多次会议。第八十三条分条工作队认为,295号通告不应该由另一通告取代,而应以手册形式更新。第八十三条分条工作队协助了秘书处编制手册草案,以便由工作队最后审查之后予以定稿。向法律委员会第36届会议介绍了该手册草案的突出特点,供其了解情况。第八十三条分条工作队向法律委员会提出了五条建议,包括建立一个互动式基于网络的系统,登记和公布第八十三条分条的协议。

7.4 法律委员会对于第八十三条分条工作队的工作表示支持和赞赏,包括它在拟定将于2016年年底出版的手册草案方面向秘书处提供的协助,并批准了经修改的工作队各项建议,供理事会审议。理事会在2016年2月29日举行的第207届会议第7次会议上,接受了关于第八十三条分条的建议清单。

附录 B

B. 其他法律题目

1. 移动设备(航空器设备)的国际利益

1.1 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。

1.2 随着国际登记处监管机关专家委员会(CESAIR)成员第三期任命于 2015 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》各缔约国和签字国收到的提名/再提名，任命/再任命了第四期的委员会成员。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、约旦、马来西亚、尼日利亚、新加坡、南非、阿拉伯联合酋长国、联合王国和美国提名的 13 名专家组成。国际登记处监管机关专家委员会于 2015 年 12 月在蒙特利尔举行了其第七次会议，会上委员会审议了登记官和秘书处分别提出的对于《国际登记处的规章和程序》(Doc 9864 号文件)和《国际登记处监管机关专家委员会会议事规则》(Doc9893 号文件)的修订。国际登记处监管机关专家委员会向理事会 2016 年 2 月 29 日举行的第 207 届会议第 7 次会议提出了建议并随后获得理事会批准。

1.3 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，理事会在 2014 年 6 月举行的其第 202 届会议第三次会议上，决定给予国际登记处登记官(Aviareto 公司)第三个为期五年的任命，自 2016 年 3 月开始。

1.4 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 2016 年 5 月 31 日，《开普敦公约》和《议定书》共有 65 个缔约国。

2. 审查国际民航组织冲突区相关条约的适用情况

2.1 鉴于马来西亚航空公司 17 号航班(MH17)被击落，国际民航组织组建了关于冲突区对民用航空的风险的高级别工作队(TFRCZ)，并于 2014 年召开了三次会议。由工作队主席提交的报告中包括一项工作方案。理事会在其 2014 年 10 月 27 日第 203 届会议第一次会议期间，原则上批准了拟议的工作方案。该工作方案中确定的任务之一是审查《国际民用航空公约》(《芝加哥公约》)和国际民航组织其他条约中所载冲突区相关规定的适用情况，以进一步了解和履行这些规定之下的义务，并对这些规定的相关指导材料进行必要更新。为此，秘书长决定组建一个特别小组，审查国际民航组织冲突区相关条约的适用情况。该小组的主席为 K. Staples 女士(联合王国)，小组于 2015 年 7 月 13 至 14 日在蒙特利尔召开了一次会议。

2.2 该小组审议了《芝加哥公约》为国家和航空器运营人规定的责任的性质，以及是否有必要让国家和航空器运营人加大对冲突区所带来风险的评估力度。除其他外，小组得出的结论是：在目前阶段，该小组尚未确定有任何必要对该公约或其他条约进行修订，但不排除将来可能有必要进行此类修订。

2.3 理事会在 2015 年 11 月 10 日举行的其第 206 届会议第五次会议上，核准了小组的结论，并同意将其提请法律委员会第 36 届会议注意，供其了解情况。荷兰向委员会该届会议提交了一份信息文件，其中述及荷兰安全委员会于 2015 年 10 月 13 日发布的有关 MH17 号航班调查的最终报告。该报告呼吁更加严格地界定各国在其空域安全方面的责任，并提及修订《芝加哥公约》及其附件的必要性。荷兰表示，鉴于最终报告是在上述特设小组的结论之后发表的，因此请法律委员会在审议中考虑是否有必要对小组的结论进行重新审议。

2.4 摆在委员会前面的问题不是是否应对《芝加哥公约》进行修订，而是是否应对法律委员会的总体工作方案进行修改，并虑及荷兰安全委员会发布的最终报告中所载的建议。委员会不认为大多数人将会支持将该项目纳入到工作方案中。委员会注意到，国际民航组织内部仍在进行标准和措施修订等许多工作项目。取决于这项工作的结果，委员会可以告知理事会其是否能够和愿意提供协助。如果理事会依据所提供的包括荷兰安全委员会的最终报告在内的新信息，决定需要由法律委员会提供协助，则可以按照国际民航组织的正规程序开展相关工作。