



A39-WP/464
LE/15
29/9/16

大会 — 第 39 届会议

法律委员会

关于议程项目44和45的报告的草案文本

所附关于议程项目44和45的材料提交给法律委员会供审议。

议程项目 44：理事会给大会的 2013 年、2014 年和 2015 年的年度报告

44:1 委员会注意到由理事会给大会的 2013 年、2014 年和 2015 年的年度报告以及关于 2016 年前六个月的补篇的各章节，该报告和补篇由全体会议委员会。

议程项目 45：本组织在法律领域的工作方案

45:1 委员会根据理事会提交的 A39-WP/12 号文件、加拿大、墨西哥、尼日利亚和美国提交的 A39-WP/77 号文件(第 1 号修改稿)、美国提交的 A39-WP/100 号文件、美国提交的 A39-WP/101 号文件、大韩民国提交的 A39-WP/228 号文件和埃及提交的 A39-WP/375 号文件审议了这一项目。委员会注意到由巴西、加拿大、爱尔兰、卢森堡、挪威、新加坡、西班牙、联合王国和美国提交的 A39-WP/422 号信息文件。

45:2 A39-WP/12 号文件向大会提供了本组织在法律领域正在开展工作的信息，并综述了自大会上届会议以来关于法律委员会工作方案中各项目(包括各项目先后顺序排列)的进展和理事会与法律委员会所做的相关决定。关于其他一些额外领域的法律工作方面的信息，即移动设备(航空器设备)的国际利益和审查国际民航组织有关冲突区条约的适用情况的信息也提交给了委员会。

45:3 关于“研究与遥控驾驶航空器相关的法律问题”，会议注意到根据法律委员会第 36 次会议(2015 年 11 月 30 日至 12 月 3 日，蒙特利尔)的结论和理事会在其第 207 届会议第 7 次会议期间做出的决定，国际民航组织法律事务和对外关系局已于 2016 年 8 月 29 日启动了一项调查，将其作为出于对比目的而收集遥控驾驶航空器方面国家立法信息的方式，以及查明遥控驾驶航空器融合一事给各国造成的国际法律问题的方式，目的旨在查明仍然可能需要处理的遥控驾驶航空器运行的法律方面的问题。会议进一步注意到，已请各国在 2016 年 10 月 31 日前提交他们对调查的回复意见。下文的议程项目 47 将阐述与遥控驾驶航空器相关的实质问题。

45:4 对于项目“审议关于利益冲突的指南”，代表提案联署国的加拿大代表提交了 A39-WP/77 号文件第 1 号修改稿，该修改稿强调利益冲突可妨碍对民用航空进行有效、独立和客观公正的监管，从而对国际民用航空的安全和安保构成风险；并要求通过大会决议以提高对民用航空的潜在利益冲突的认识以及要求有必要采取措施以避免或缓解利益冲突给航空安全和安保带来的风险。他提请委员会注意这一项目中未来工作的相关财务影响，如该工作文件的执行摘要所述，本决议所提及的各项活动将根据 2017-2019 年经常方案预算和/或预算外捐款进行。

45:5 所有发言的代表团都表达了对该工作文件和决议的支持。其中一个代表团指出附件 19 —《安全管理》中载有关于要求针对履行安全监督职能时避免利益冲突制定指导的规定，因此建议在决议中引述附件 19。多个代表团都强调在采用针对利益冲突的措施时，需要考虑到各国的发展水平和可用的资源，并要求就此在各国特殊情况与利益冲突构成的风险之间取得平衡。

45:6 委员会承认，需要将补充文本纳入决议中，以应对各代表团所作的另外说明和提出的提案。

随后，委员会同意建议全体会议通过下列决议：

第 45/1 号决议：民用航空的利益冲突

认识到利益冲突可妨碍有效、独立和客观公正的管理，从而对航空安全和安保构成风险；

确认需要合格业界人员的经验和专业知识，并从中获益，以帮助确保可以提供重要的监管监督职能；

忆及大会37届会议将“审议关于利益冲突的指南”这一项目引入法律委员会的总体工作方案，随后经法律委员会、理事会和大会第38届会议核准，使其优先次序得以提升；

了解根据2003年10月31日联大通过的《联合国反腐败公约》，各国义务努力采用、维持和加强促进透明度和防止利益冲突的制度；

考虑到附件19 — 《安全管理》和国际民航组织的指导材料明确了各国需要建立一项战略，以缓解因民用航空利益冲突产生的潜在问题；和

确信各国需要分享有关旨在发现、避免、缓解和管理民用航空利益冲突的政策和措施；

大会：

1. 敦促尚未采取如此行动的国家考虑制定一个正式的法律框架，用以发现、缓解和管理民用航空利益冲突；

2. 请各国：

a) 在国家层级审查其国内法律制度中有关旨在发现、缓解和管理民用航空利益冲突的措施和做法是否充分，以确保并改进民航监管活动中的透明度和问责制并在他们的特殊情况和履行监管义务以处理利益冲突给航空安全和安保带来的风险之间取得平衡；和

b) 酌情实施旨在提升民用航空潜在利益冲突意识的立法、守则和做法；

3. 敦促各国确保执行旨在发现、缓解和管理涉及民用航空安全监督的利益冲突的规则和措施；

4. 责成理事会为增进成员国的利益，为收集、分析、传播和推广处理利益冲突的最佳做法提供便利，同时利用各国和联合国及其他国际组织范围内现有的专门知识；

5. 请秘书长继续从各国和政府间组织收集有关旨在发现、避免、缓解和管理民用航空利益冲突的信息，从而推动对这一问题的研究；

6. 请秘书长制定一份参考文件，用于查明各个附件和手册中涉及利益冲突的所有条款；

7. 责成法律委员会定期审查民用航空利益冲突问题；和

8. 呼吁各国在实施本决议的过程中，包括在提供专门知识和信息方面，向秘书长提供全力支助。

45:7 关于“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”的题目，委员会满意地注意到，继《关于修订〈关于在航空器内的犯罪和某些其它行为的公约〉的议定书》之后，不循规旅客法律方面工作队在更新国际民航组织 288 号通告（《关于不循规/扰乱性旅客法律方面的指导材料》）方面正在制定进程。此外，它还注意到 A39-WP/12 号文件中关于项目“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”、“确定航空器 — 民用或国家航空器的地位”和“经济自由化的安全方面以及第 83 条分条”的报告。

45:8 关于“推动对国际航空法律文书的批准”，在美国提交的 A39-WP/100 号文件中，美国代表要求做出更大努力来敦促还没有批准《1999 年蒙特利尔公约》的国际民航组织成员国尽快批准。他忆及了载于该公约的一些重要规定和创新，即：(1) 通过建立第一级的严格责任，它废除了之前公约中规定的在旅客受到伤害或死亡的情况下执行的低水平赔偿的赔偿责任制度，同时经证实的损害赔偿额度超过现有限度（目前设定为 113,100 特别提款权），除非航空承运人可以表明不是他的过错或可以证明是第三方的过错；(2) 通过排除施加惩罚性的、惩戒性或其他类型非补偿性的损害赔偿，公约确保避免旅客获得不合理的稿赔偿额；(3) 公约允许原告在他/她自己国家提起诉讼，而根据《华沙公约》和《海牙议定书》中之前规定的适用规则，这种有益的做法却经常被阻止；(4) 公约确定了在代码共享情况下明确的责任分配；和(5) 公约提供了一个货物载运方面的有效凭证制度。该名代表强调，有必要废除使人容易混淆的、零散的平行赔偿责任制度，以便创建具有法律确定性的统一框架。鉴于以上所述，他请委员会通过载于 A39-WP/100 号文件中的决议草案。

45:9 在随后对这一问题进行的审议中，所有代表团和一位观察员对该工作文件和决议草案表示大力支持。其中一个代表团强调《1999 年蒙特利尔公约》对于向航空器事故受害者亲属给予帮助的要素具有积极影响。在主席对这一点的总结中，她注意到各方广泛支持载于本工作文件中的提案，并支持在秘书处进行小的调整后通过该决议草案。委员会随后建议全体会议通过以下决议：

第 45/2 号决议：推动 1999 年蒙特利尔公约

回顾其 A37-22 号决议附录 C 关于批准由本组织主持制定并通过的各项文书以及关于推动 1999 年蒙特利尔公约的 A38-20 号决议；

认识到关于航空公司对国际航班旅客和托运人的赔偿责任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：

敦促所有缔约国支持并鼓励普遍遵循 1999 年 5 月 28 日订于蒙特利尔的统一国际航空运输某些规则的公约(1999 年蒙特利尔公约)；

敦促尚未采取行动的所有缔约国尽快成为 1999 年蒙特利尔公约的当事国；和

指示秘书长，如果有缔约国提出请求，视情况就批准过程提供协助。

宣布本决议取代 A38-20 号决议。

45:10 美国进一步介绍了 A39-WP/101 号文件。该文件回顾了大会第 37 届会议在 A37-23 号决议中敦促各国批准 2010 年北京公约和北京议定书。这两份文书扩大和加强了全球民用航空的反恐框架。美国代表团强调了这两份文书的重要性并相信，各国普遍通过这些文书将极大地推动共同防止与民用航空有关的各种非法行为，以及起诉和惩治罪犯的合作。因此，美国提议通过一项新决议来推动这些文书的批准。

45:11 很多代表团支持载于 A39-WP/101 号文件中的大会决议草案。其中一个代表团提到，其在地区对推动北京文书表示大力支持，并且他自己国家的立法机构正处在完成批准程序的最后阶段。其他代表团也提到他们各自国家的类似进步。一些代表团提到，他们国家已及时批准了这两项文书，并鼓励其他国家也这么做。

45:12 经秘书处建议后，委员会同意对决议草案进行微调，并同意提及这一新决议将取代以前的旧决议。经修改的决议草案文本内容如下：

第 45/3 号决议：推动 2010 年北京公约和北京议定书

忆及题为“推动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安保体系的重要性；

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 A38-19 号决议。

45:13 关于批准国际航空法律文书的额外讨论在议程项目47中进行。

45:14 在A39-WP/228号文件中，大韩民国申办于2018年举行涉及亚太地区利益的法律问题的地区法律研讨会。委员会满意地注意到这一文件。

45:15 在移动设备(航空器设备)国际利益的背景下,埃及介绍了A39-WP/375号文件,建议国际民航组织在国际登记处监管机关专家委员会(CESAIR)之下设立一个专家委员会或工作组,以帮助发展中国家实施均于2001年11月16日在开普敦签署的《移动设备国际利益公约》(开普敦公约)和《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)。在论及该工作文件第2.2段至2.4段概述的发展中国家遇到的实施问题时,埃及代表团认为亟需从已实施开普敦文书的发达国家的经验中获益,并认为设立委员会或工作组将是处理这一问题的合适机制。

45:16 一个代表团在其他两个代表团支持下,不支持设立委员会或工作组,而认为由发达国家和业界来援助实施开普敦文书是更合适的方式,并认为航空工作组(AWG)在这方面非常积极。这名代表以国际登记处监管机关专家委员会委员的身份,还指出第4号决议仅限于与国际登记处相关的问题。其中一个持支持立场的代表团提及了概述有关批准开普敦文书益处的A39-WP/422号文件(信息文件),并理解这些文书的批准和实施过程中涉及的复杂性,但进一步强调,各国和业界更适合于帮助发展中国家。其中一个观察员支持上述三个代表团表达的立场,他指出埃及代表团查明的的问题涉及一个国家做出的根本性政策选择、物权法的核心问题以及担保交易等,已然超出了国际登记处监管机关专家委员会的能力和专业知识。其中一个代表团支持该工作文件,他说发达国家提供专业知识不排除国际民航组织提供援助。另一位观察员建议国际民航组织充当信息交流场所,就专业知识为感兴趣的國家牽線搭橋。

45:17 秘书处对发展中国家在开普敦文书的复杂性方面遇到的困难表示理解。但是,鉴于这是一个高度专业化的领域,似乎具有经验的发达国家可以更好地进行援助,尽管这一问题在未来可能会被重新讨论。

45:18 委员会主席对关于这一工作文件的讨论进行了总结,他引述了该提议的优点,同时认识到存在其他更合适的援助方式。

45:19 委员会注意到了由巴西、加拿大、爱尔兰、卢森堡、挪威、新加坡、西班牙、联合王国和美国提交的A39-WP/422号文件(信息文件)。

45:20 关于题目“审查国际民航组织冲突区相关条约的适用情况”,其中一位观察员提到,国际民航组织在这方面所做的重要工作(包括航空器在乌克兰被击落后成立工作队)值得赞赏。但是,他质疑在法律委员会的总体工作方案中缺少这一题目。会议忆及在一起类似的事件中,即KAL 007在1983年被击落,国际民航组织快速行动,以第3条分条的形式对《芝加哥公约》进行修订。为此目的,这名观察员认为应进一步进行审议,以便将这一题目纳入法律委员会的总体工作方案中。委员会注意到了这一意见。