



A39-WP/482
LE/17
30/9/16

大会 — 第 39 届会议

法律委员会

关于议程项目 46 和 47 的报告案文草案

所附关于议程项目 46 和 47 的材料供法律委员会审议。

议程项目 46：国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明

46:1 委员会根据理事会提交的 A39-WP/57 号文件审议了这一项目。

46:2 秘书处强调指出，就上述 45:7 段而言，制定该文件是为了处理继通过 2014 年《蒙特利尔议定书》之后对该大会决议产生的某些相继修改，并确保工作队开展工作，以便更新关于影响该决议附录 E 的不循规旅客法律方面的指导材料。根据已提交大会本届会议予以通过、以便扩大理事会和空中航行委员会规模的预期修订，在大会决议中包含了补充修改。

46:3 委员会接受了一个代表团提出的建议，将在包含尚未生效、提及《芝加哥公约》其他修订的大会决议附录 C 序言条款第六条而不是序言条款第七条当中反映出那些修订。

46:4 随后，委员会同意了建议全体会议通过以下决议：

决议 46/1：国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明

鉴于认为整合关于本组织法律领域政策的大会决议是适宜的，以便通过使其文本更加容易获取、更易理解和更合乎逻辑而便利其执行和实际运用；

大会：

1. 决定附于本决议的附录构成国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明，这些政策是大会第 37 届 39 届会议闭幕时存在的最新政策；
2. 决定在每届常会上继续通过国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明；和
3. 宣布本决议取代 A36-26/A37-22 号决议。

附录 A

一般政策

鉴于国际民用航空能够极大地有助于增进和保持世界各国之间和人民之间的友谊和了解，但其滥用却可能成为对普遍安全的威胁；和

鉴于避免摩擦，促进世界和平赖以维系的各国之间和人民之间的合作是适宜的；

大会：

重申法律在避免和解决世界各国之间和人民之间的冲突和争议以及特别是在本组织实现其宗旨和目标方面的重要作用。

附录 B

国际航空法公约草案核准程序

大会决议如下：

以下内容构成核准公约草案的程序：

1. 法律委员会认为可以作为定稿发给各国的任何公约草案应当连同有关该草案的报告一并提交理事会。
2. 理事会可以采取其认为适当的行动，其中包括向缔约国及其确定的其他国家和国际组织发送该草案。
3. 在发送公约草案时，理事会可以加注评论，并给予各国和各组织不少于四个月的时间向本组织提交评论意见的机会。
4. 应当通过可能与大会某一届会议同时召开的会议的方式，对公约草案进行审议，以便核准。会议开幕之日在按上述第 2 和第 3 段规定发送草案之日期后不得少于六个月。理事会可邀请其认为适合的任何非缔约国参加会议，并决定这种参加是否附带表决权。理事会还可以邀请国际组织派代表以观察员身份出席会议。

附录 C

国际民航组织国际文书的批准

大会：

忆及其关于批准修正《芝加哥公约》各项议定书和本组织主持制定和通过的航空私法及其他文书的 ~~A36-26~~A37-22 号决议附录 C；

关切地注意到上述各项修正议定书，尤其是将第三条分条和第八十三条分条纳入《芝加哥公约》的修正议定书以及最后条款（关于阿拉伯文和中文文本）的批准进程一直十分缓慢；

认识到这些修正对国际民用航空，特别是对《芝加哥公约》的活力的重要意义以及随之而来加速这些尚未生效的修正生效的迫切需要；

认识到加速本组织主持制定和通过的航空法文书的批准和生效的必要性；

意识到只有普遍参加这些修正议定书及其他文书，才能保证和增进其所体现的国际规则的统一化带来的利益；

敦促迄今尚未采取行动的所有缔约国尽快批准尚未生效的对《芝加哥公约》的上述修正 [即关于修正最后条款以便增加阿拉伯文和中文作为公约正式文本的几项修正]，以及 2016 年通过对第五十条第一款和第五十六条的那些修订；

敦促尚未批准关于在《芝加哥公约》中纳入第三条分条和第八十三条分条议定书的所有缔约国予以批准；

敦促迄今尚未采取行动的所有缔约国尽快批准其他国际航空法文书，特别是 1999 年《蒙特利尔公约》、2001 年开普敦文书《开普敦公约》和《开普敦议定书》、2009 年 5 月 2 日的两项蒙特利尔公约、2010 年《北京公约》和《北京议定书》和 2014 年《蒙特利尔议定书》；

敦促已批准有关文书的国家向秘书长提供其在批准和执行此类文书过程中使用的并可作为样本协助同一过程中其他国家的文字和文件的副本；和

指示秘书长与各国进行合作，采取本组织可采取的一切可行措施，应要求向在批准和实施航空法文书过程中遇到困难的国家提供援助，包括组织和参加讲习班或研讨会，以促进国际航空法文书的批准进程。

附录 D

航空法的讲授

大会，考虑到航空法的专业讲授对于本组织和各国不容置疑的重要性和培养对这一重要主题的知识适宜性；

请理事会采取所有可能的行动，在那些尚未进行航空法讲授的国家推广该项工作；

敦促各国采取有利上述目标实现的适当措施；和

要求各缔约国和感兴趣的各方向阿萨德·柯台特研究生和博士后研究金基金提供捐助。

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

大会：

认识到依据《国际民用航空公约》序言和第四十四条，本组织的宗旨和目标之一是促进国际航空运输的规划和发展，以便满足世界人民对于安全、正常、高效和经济的航空运输的需要；

注意到所报道的涉及民用航空器上涉及不循规/扰乱性旅客的事件数量越来越多，也越来越严重；

考虑到这些事件对于航空器及这些航空器上旅客和机组安全的影响；

念及现有国际法以及许多国家的国内法律和规章不能充分有效地处理这一问题；

认识到飞行中的航空器的特殊环境及与之有关的内在危险，以及需要通过适当的国家法律措施，从而使各国能够对构成航空器上的不循规/扰乱性行为的犯罪行为 and 违法行为进行起诉；

鼓励通过国内法律规定，以使各国能够在适当情况下行使管辖权，对在其他国家登记的航空器上发生的犯罪行为和构成不循规/扰乱性行为的违法行为进行起诉；

注意到各国在 2014 年 4 月 4 日于蒙特利尔举行的国际航空法会议上通过了关于修订《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其它行为的公约》的议定书，以及会议决定不在议定书内纳入关于犯罪和其他行为的清单，但建议对 2002 年公布的国际民航组织第 288 号通告 — 《关于不循规/扰乱性旅客法律问题的指导材料》进行更新；

因此：

敦促所有缔约国尽快制定有效地处理不循规/扰乱性旅客问题的国内法律和规章，其中应尽可能纳入以下所规定的条款；和

要求所有缔约国把其有合理理由认为犯有所颁布的国内法律和规章所规定的而且按照这些法律和规章其具有管辖权的任何违法行为的所有人员送交其主管当局，以便考虑提出起诉；

要求理事会鼓励不循规旅客法律问题任务组继续其工作，包括就本附录所载关于在民用航空器上所犯某些违法行为的示范立法进行内容审查，并向法律委员会第 37 届会议报告；和

决定以该任务组的工作成果为基础，在其下一次常会上审查本附录。

关于在民用航空器上所犯某些违法行为的示范立法

第 1 节：在民用航空器上针对机组人员实施的攻击和其他干扰行为

任何人在民用航空器上犯有任何下列行为均构成违法：

- 1) 针对机组人员实施无论身体上还是言语上的攻击、恐吓或威胁，而且此类行为干扰了机组人员履行职责或降低了机组人员履行这些职责的能力的；
- 2) 拒绝遵循机长或机组人员代表机长为确保航空器或机上任何人员或财产的安全或为维护机上良好的秩序和纪律而发出的合法指示的。

第 2 节：在民用航空器上实施攻击和其他危害安全或危及良好秩序和纪律的行为

- 1) 任何人在民用航空器上犯有对他人的人身暴力行为或性攻击或儿童性侵犯行为均构成违法。
- 2) 任何人在民用航空器上犯有任何下列行为的，如果此类行为可能危害航空器或机上任何人员的安全或如果此类行为危及航空器上的良好秩序和纪律的，均构成违法：
 - a) 对他人实施无论身体上还是言语上的攻击、恐吓或威胁的；
 - b) 故意造成财产损失或损毁的；
 - c) 饮用酒精饮料或使用药物导致中毒的。

第 3 节：在民用航空器上所犯的其他违法行为

任何人在民用航空器上犯有任何下列行为均构成违法行为：

- 1) 在盥洗室吸烟，或以可能危害航空器安全的方式在其他地方吸烟；
- 2) 损坏航空器上的烟雾探测器或任何其他安全装置；
- 3) 操作被禁止操作的便携式电子装置。

第 4 节：管辖权

1. (国名)的管辖权应当扩大到本法第 1、第 2 或第 3 节下的任何违法行为，如果构成违法的行为发生在下列航空器上：

- 1) 在(国名)登记的任何民用航空器；或
- 2) 由主要经营地在(国名)的经营人，或若无主要经营地，其永久居住地在(国名)的经营人租用的带或不带机组的任何民用航空器；或
- 3) 处在(国名)领土或领空的任何民用航空器；或
- 4) 在(国名)以外的飞行中的任何其他民用航空器，如果：
 - a) 该航空器的下一个着陆点在(国名)；和
 - b) 该航空器的机长向(国名)主管当局交出犯罪嫌疑人，并要求该当局起诉犯罪嫌疑人，并肯定机长或经营人没有也不会向任何其他国家提出类似要求的。

2. 本节中所用“飞行中”一词意指从起飞时使用动力的一刻起至着陆滑跑终止的一刻止。

附录 F

推进通信、导航、监视/空中交通管理(CNS/ATM) 系统的法律和体制方面的实用做法

鉴于在全球范围内实施通信、导航、监视/空中交通管理(CNS/ATM)系统,其目的是对航空器航行安全提供至关重要的服务,自1991年第10次空中航行会议首次提出以来已取得实质性进展,并在2003年第11次空中航行会议上得到热烈核准;

鉴于CNS/ATM系统现有的法律框架,即《芝加哥公约》、其附件、大会决议(特别包括GNSS权利和义务宪章)、国际民航组织的相关指南(特别包括国际民航组织关于CNS/ATM系统实施和运行政策的声明)、地区航行计划,以及国际民航组织和运行卫星导航星座的国家之间交换的信函已使迄今为止在技术上得以实施;

鉴于国际民航组织在国际民航组织大会、理事会、法律委员会、法律及技术专家小组和研究小组中为研究CNS/ATM系统的法律和体制方面已投入了大量资源,建立了详细的记录档案,并就全球社会所面临的问题、挑战和关注达成了理解;和

鉴于需要考虑开展地区性做法,以制定措施,处理可能阻碍在该地区实施CNS/ATM的法律或体制方面的问题,并确保这些机制同《芝加哥公约》保持一致;

大会:

1. 认识到法律委员会总体工作计划第4项“审议建立包括全球导航卫星系统(GNSS)和地区多国组织在内的CNS/ATM系统法律框架”的重要性,及大会和理事会对此做出的决议或决定;

2. 重申无需为实施CNS/ATM系统修订《芝加哥公约》;

3. 请各缔约国还要考虑使用地区组织制定必要的机制,解决可能阻碍在该地区实施CNS/ATM的法律或体制方面的问题,并确保这些机制同《芝加哥公约》和国际公法保持一致;

4. 鼓励国际民航组织、各地区组织和工业界在实施CNS/ATM系统方面促进技术援助;

5. 请各缔约国、其他多边机构和私营金融机构考虑开发额外资金资源,以协助缔约国和地区小组实施CNS/ATM;

6. 指示秘书长尤其根据欧洲民航会议成员国和其他地区民航委员会所提议的结构和模式以及基于国际法,跟踪并酌情协助制定各方可加入的合同框架;

7. 请各缔约国向理事会通报各地区的做法；和

8. 指示理事会(根据《芝加哥公约》第五十四、五十五和八十三条)将这些地区做法记录在案、评估其价值，并尽早予以公布。

议程项目47：需要法律委员会审议的其他问题

47:1 为了进一步促进批准 1999 年《蒙特利尔公约》的各项益处，国际航协在其介绍 A39-WP/120 号文件时，忆及了通过上述文书为旅客、托运人及其他利害攸关方产生的巨大益处。该观察员指出，尽管自大会上届会议以来在批准的数量方面取得了可观的进展，但仍有 72 个成员国尚未批准该文书，其中包括处于增长的市场和地区中的国家。该观察员指出，缺乏有关国际航空承运的单一普遍责任制度，使不同的法律制度很不理想，参差不齐，因此必须继续努力，敦促所有尚未批准的成员国，及早批准 1999 年《蒙特利尔公约》。在审议 A39-WP/100 号文件及其所包含的决议草案(45:8 段)的过程中表达了相同看法的同时，作了发言的所有代表团均对国际航协就此题目采取的积极主动做法表示了欢迎，并重申了普遍制度的重要性。

47:2 除了在 45:7 段及随后段落中进行的讨论外，国际航协还提交了 A39-WP/139 号文件，其中呼吁所有国家批准 2014 年《蒙特利尔议定书》。许多代表团均支持国际航协的这项提案。其中的一些国家已经批准了该《议定书》，而其他一些国家正处于批准的进程当中

47:3 一个代表团提到了虽然该代表团总是愿意加入在国际民航组织主持下达成的共识，但是对该议定书的结果感到失望。该条约既没有对《东京公约》进行有效的现代化，也没有采取任何有意义的步骤来处理不循规旅客的问题。有关机上安保员的状况实属退步。因此，其国家不会批准该议定书。另外一个代表团在对此代表团表示支持的同时，提出它同意该议定书的各项原则，但对其具体条款不满意。

47:4 一些代表团指出，该议定书的结果反映了各种问题之间的折中。一个代表团具体指出，虽然该议定书不像原本应当的那样全面，但是它代表了应对不循规行为，为加强法律框架所付出的巨大努力。在对某些国家难以接受该议定书表示理解的同时，该代表团仍然相信令该条约生效利大于弊。

47:5 通过概述《芝加哥公约》第二十一条规定的缔约国共享某一国家登记的航空器所有权信息的信息的责任，法国代表团介绍了 A39-WP/159 号文件。法国代表团忆及了有关实施基于网络的系统以便根据第二十一条提供某一国家所登记航空器相关数据的 AN 11/47-10/67 号国家级信件。指出的是，缔约国在遵守第二十一条所规定的其各自责任方面遇到了不同程度的困难，其结果甚至使通过基于网络系统提供的信息也不完整、不可靠。指出航空运输的状况由于涉及航空器所有权方面的变化，并且自制定第二十一条以来登记工作已经发生了巨大变化的同时，该代表团表示各缔约国可以通过澄清和调整所有权及相关概念的定义而受益。在建议应当在这方面澄清而不是修订《芝加哥公约》时，该代表团断言对于各缔约国管理其各自的国内登记程序，不存在任何自由限制。该代表团在结束发言时，提出由法律委员会建议将这一题目纳入法律委员会的总体工作方案。

47:6 所有发言的代表团都支持 A39-WP/159 号文件，并支持将此议题列入法律委员会的总体工作方案。一些代表团查明了工作文件中突出强调的困难。例如，一个代表团提到在其国内法律当中，“所有人”这一用语是指负责航空器运行及维修的人。有些代表团认为，更有效地履行第 21 条的义务将有助于提高透明度，改善飞行器生命周期的可追溯性并简化过户流程，这一切对本行业多有裨益。

47:7 空中航行局的一位代表解释说，尽管网络系统为一些国家带来了挑战，但现已开始运行，为提高其可用性正在对其进行审查。该局欢迎就完善该系统提出反馈意见。

47.8 一个观察员表示支持 A39-WP/159 号文件，依据是它有助于减轻航空公司的监管负担，并建议加强与技术委员会就有关《简化跨境过户流程》的 A39-WP/237 号文件开展的工作展开协调。该建议得到一个代表团的支持。该代表团补充说，如果将此项内容纳入法律委员会的总体工作方案中，适当参考所有可能与解释所有权或相关观念有关的进行或已完成的工作很重要。

47.9 随后，委员会对在法律委员会总体工作方案中新增加第 8 项，即“实施《芝加哥公约》第二十一条”的内容一直表示支持。因此，委员会制定的总体工作方案如下：

- 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；
- 7) 经济自由化的安全方面和第 83 条分条；和
- 8) 实施《芝加哥公约》第二十一条。

47:10 涉及上述 45:3 段以及有关“遥控驾驶航空器系统的法律定义”事项，巴西介绍了 WP/229 号文件，着重介绍了巴西在执行国际民航组织有关遥控驾驶航空器(RPAS)的标准和建议措施(SARP)过程中面临的困难，这是因为巴西国家立法中“航空器”的定义与《芝加哥公约》附件 7 种的“航空器”定义有出入，这也是各国在对遥控驾驶航空器系统进行法律监管时面临的相似问题，因此，呼吁将遥控驾驶航空器的定义问题纳入法律委员会的工作方案中，同时考虑到遥控航空器系统专家组的结论和发展。

47:11 一些代表团对巴西在 WP/229 号文件中表达的关切感同身受。一个代表团认为，《芝加哥公约》第 8 条中的“无人驾驶航空器”的概念含糊不清。还有一个代表团特别指出，如该文件 2.2 段所述，法律委员会有必要开展工作以处理一些与遥控航空器系统的运行有关的议题，例如航行规则、航空器国籍和登记标志以及事故调查。

47:12 接着，法律委员会主席发言提醒代表们，“研究与遥控航空器相关的法律问题”的议题囊括所有法律定义问题，现已作为最优先事项的第 1 项列入法律委员会总体工作方案。他还提醒代表们，2016 年 8 月向所有成员国发出了有关遥控驾驶航空器法律问题调查问卷，并鼓励各国答复并像巴西在 A39-WP229 文件一样提出定义性问题，或他们希望提交给法律委员会的与遥控驾驶航空器有关的其他法律问题。

47:13 随后几个代表团发言支持将遥控驾驶航空器的定义问题列入法律委员会的总体工作方案的想法，但是强调巴西在 A39-WP229 号文件中提出的一个内容十分重要，即，需考虑到遥控航空器系统专家组的结论和发展。一个代表团指出，律师固然对定义问题有着特别的兴趣，但是，《芝加哥公约》附件 7 所含的航空器的定义要早于国际民航组织，是所有附件中所载的 10,000 多项标准和建议措施的基础。该代表团强调，同样这些标准和建议措施是许多国家民用航空立法的基础，因此，对长久以来的“航空器”定义的任何修改都有可能对国际民航组织现行监管架构产生深远的影响，切记这一点十分重要。另一代表团指出，附件 2、4 和 7 具有相关性，应予以分析，从而确定遥控驾驶航空器作为航空器的定义是否已经得到了充分的解决。

47:14 其他代表团发言，对巴西提出的文件普遍表示强烈支持和赞赏，但是大多数代表团强调，遥控驾驶航空器的定义问题已作为第 1 项列入法律委员会总体工作方案，或者应被认为已列入此项内容。

47:15 巴西提出的 A39-WP/251 号文件使大会注意到由于缺乏程序规则，一些国家在全面遵守第十二条方面可能面临的困难，以及这可能为民用航空安全带来的负面影响。委员会注意到该文件并鼓励成员国加大第 12 条的执行力度。

47:16 就上述 45:7 段而言，委员会还注意到哥伦比亚代表危地马拉提交的 A39-WP/293 号文件，并将该文件交由不循规旅客法律问题工作队处理。一个代表团和一个观察员指出，在议定书生效前，一些国家针对不循规行为采取的行政制裁的经验可以作为有益的参考。
