



大会 — 第 39 届会议

全体会议

法律委员会关于综述部分和议程项目 44、45、46 和 47 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 44、45、46 和 47 的报告已经得到法律委员会批准。建议全体会议通过 45/1 号、45/2 号、45/3 号和 46/1 号决议。

注：去掉封面页后，将本文件插入报告夹的适当位置。

法律委员会给大会的报告

概述

1. 法律委员会于 2016 年 9 月 28 日至 10 月 3 日举行了三次会议。A. Quaranta 先生（意大利）经全会选举为委员会主席。
2. 委员会第一次会议选出Abdulrahman Hassan Shiekh先生（沙特阿拉伯）和Chukwuma Dubem先生（尼日利亚）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. 119个成员国的代表和12个观察员代表团的代表出席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局长J. V. Augustin先生，因其不在，由高级法律官员和副秘书长黄解放先生作为他的代表。高级法律官员A. Jakob先生也是副秘书长。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 44、45、46 和 47：

项目 44：理事会给大会的 2013 年、2014 年和 2015 年年度报告

项目 45：本组织在法律领域的工作方案

项目 46：国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明

项目 47：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 44：理事会给大会的 2013 年、2014 年和 2015 年年度报告

44:1 委员会注意到由全体会议送交委员会的理事会给大会的 2013 年、2014 年和 2015 年的年度报告以及 2016 年前上半年的补篇的各章节。

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，并概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，以期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 日前提交其对调查的回复意见。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介绍了 A39-WP/77 号文件第 1 号修改稿，强调说利益冲突有可能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。一观察员指出，应该关注授权的问题，根据这种授权，私人根据有条理的制度代表监管者行使监管职能。业界认为，这种制度能够带来重要的效益和协作好处，应该给予肯定，并在所有利益冲突管理框架中作出规定。

45:6 委员会承认，需要将补充文本纳入决议中，以回应各代表团所作的补充说明和提出的提案。

随后，委员会同意建议全体会议通过以下的决议：

第 45/1 号决议：民用航空的利益冲突

认识到利益冲突可能妨碍有效、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正式的法律框架，用以发现、避免、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、避免、缓解和管理民用航空利益冲突的措施和做法是否充分，以确保和加强民航监管活动的透明度和问责制，并在其特殊情况和其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的能力之间取得平衡；和

b) 必要时，颁布法律和制定系统、守则和做法，以提高对民用航空潜在利益冲突的认识；

3. 敦促各国确保执行各项规则和措施，以发现、避免、缓解和管理涉及民用航空安全监督的利益冲突；

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相关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，以便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. 促请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持和协助。

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》）方面正在取得进展。此外，委员会还注意到 A39-WP/12 号文件关于项目“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”，在其提交的 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高赔偿额；(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 A39-WP/100 号文件所载的决议草案。

45:9 在随后对这一问题的审议中，所有代表团和一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。在对这一点的总结中，主席注意到对工作文件所载的提案以及决议草案的广泛支持。委员会同意修订 A39-WP/100 号文件所载决议草案序言部分第 3 段，用“以便”取代“以便充分”等词。在这样做的同时，委员会同意不使用 A38-20 号文件序言部分第 4 段的表述，以顾及货物受到了限制的说法。委员会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，以便赔偿损失；

大会：

敦促所有缔约国支持和鼓励普遍遵守 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)；

敦促尚未这样做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 A39-WP/101 号文件所载的大会决议草案。其中一个代表团提到，其所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，委员会同意对决议草案加以完善，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 关于移动设备(航空器设备)中的国际利益问题，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，埃及代表团认为必须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，认为由发达国家和业界来援助实施开普敦文书可能是更合适的方式，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国际国家牵线搭桥。

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”，一观察员提到，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。

45:21 嗣后，委员会议定了第47.9段中提出的法律委员会的总体工作方案。

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

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

47.2 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。

47.3 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。

47.4 随后，委员会同意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 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 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国家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代表表决权。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 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；

敦促迄今尚未这样做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；

敦促迄今尚未这样做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《开普敦公约》和《航空器议定书》、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) 故意造成财产损坏或损毁的；
 - 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：本组织在法律领域的工作方案

47:1 为落实进一步促进批准 1999 年《蒙特利尔公约》的益处，国际航协在其介绍 A39-WP/120 号文件时，回顾了通过上述文书为旅客、托运人及其他利害关系方产生的重大效益。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，并重申了普遍接受的制度的重要性。

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》。许多代表团支持国际航协的提案。这些国家有的已批准《议定书》，有的在批准进程中。一些代表团说，他们国家绝不可能成为《议定书》的缔约方。

47:3 一个代表团提到，虽然该代表团总是愿意加入国际民航组织主持下就航空法文书达成的共识，但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。该条约没有为机上安保官员提供适当的执法授权，它赋予这些官员应对某些类事故征候的授权少于旅客的权力。因此，其国家不太可能批准该议定书。另外一个代表团支持该代表团，并表示尽管其同意该议定书的原则，但在这方面并不满意。因此，其代表团不支持批准。

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中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 关于上述 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，几个不同的概念，例如“无人驾驶航空器”、“无人机”和“无人驾驶飞行器” (UAV) 均使用在与远距离驾驶航空器系统 (RPAS) 相关的讨论和和监管工作中，必须弄清每种情况所涉的航空器的类型。其中另一代表团特别指出，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任何其他法律问题。

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、7 和 13 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。最后，法律委员会注意到工作文件的意图，工作文件能够丰富法律委员会当前就这一事项进行的讨论。一些代表团说，法律委员会所作的任何工作都应与各技术性机构进行仔细的协调，以避免重复劳动。

47:15 巴西提交的 A39-WP/251 号文件提请大会注意，由于认为缺乏程序性规则，一些国家在遵守第十二条方面可能存在关切，以及这可能为民用航空安全带来影响。委员会注意到该文件并鼓励成员国加大执行第 12 条的力度。

47:16 联系到上文 45:7 段，委员会还注意到由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。一代表团和一观察员指出，在议定书生效前，一些国家针对不循规行为实行行政制裁的经验可作为有益的参考。该观察员说，鉴于行政制裁具有威慑作用，应将其视为非常重要的工具，并且是对《京都公约》机制的一种实际补充。

47:17 法律委员会主席向委员会提及，他和委员会的副主席会晤了秘书处，在期待委员会下一次会议的同时，讨论了当前与工作方案上的项目相关的工作。将向各国提供这次会晤的简报。
