



## 大会 — 第 40 届会议

### 法律委员会

议程项目 38：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

本工作文件报告了秘书处在法律领域正在开展的工作及理事会正在处理的各种法律问题。文件还概述了自上届大会以来，法律委员会工作方案内各个项目的进展情况及针对这些项目所做的相关决定，包括对各个项目的优先次序排定。

**行动：**请大会根据第 4.3 段所述，审议本组织在法律领域的未来工作方案，并确定法律委员会的工作方案，包括对各个项目的优先次序排定。

战略目标:	辅助实施战略 — 方案支助 — 法律事务和对外关系
财务影响:	由经常预算提供。
参考文件:	Doc 10114 号文件：《法律委员会第 37 届会议的报告》 Doc 7669-LC/139/6 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》 C-DEC 217/3 号决定 C-DEC 215/5 号决定

## 1. 引言

1.1 在大会每届常会上，均报告秘书处在法律领域正在开展的工作，并介绍继大会上一届会议之后针对法律委员会工作方案内各个项目做出的相关决定。

## 2. 法律事务和对外关系局（法律局）在法律领域正在开展的活动

2.1 法律局的经常性职能包括向理事会主席和秘书长、国际民航组织其他局、地区办事处和国际民航组织成员国提供一般性的和可以支持国际民航组织战略目标达成的法律咨询和协助；针对理事会开展的争端处理活动提供程序指导和秘书处协助；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；对某些国际协议履行保管职责；登记航空协定和安排；收集各国民用航空相关法律和法规；起草各种报告，例如为《联合国法律年鉴》提供材料；代表秘书长出席联合上诉咨询委员会和联合国上诉法庭的上诉；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；以及履行其他法律性质的相关职能。

2.2 法律局继续向治理和效率工作组（WGGE）提供秘书处支助。治理和效率工作组处理本组织内各种政策和治理问题，涉及国际民航组织道德标准框架、环境保护委员会的指示和轮转小组的作用和身份等方面。同时，也向与东道国关系委员会（RHCC）提供秘书处支助。国际民航组织与魁北克政府于 2015 年启动正式谈判，目的是更新 1994 年《魁北克政府与国际民用航空组织之间关于给予本组织、其官员、成员国和本组织代表处成员豁免和礼宾特权的谅解》。经过一系列讨论后，理事会于 2017 年 12 月核准了谈判形成的案文，秘书长于 2018 年 6 月 26 日在国际民航组织总部举行的签署仪式上代表国际民航组织签署了新的《谅解》。此份新的《谅解》目前正在等待魁北克政府的批准。此外，还向与外部各方合作委员会（CCEP）提供实质性支助。

## 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，其中载有由委员会自己提议的题目；此外还将包括由大会或理事会提议的任何题目。

3.2 大会第 39 届会议确定了法律委员会的如下总体工作方案，所涉各题目按优先次序排列：

- 1) 研究与遥控驾驶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文书未予涵盖的行为或犯罪；
- 4) 针对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，以及针对地区多国机制，审议制定一个法律框架；
- 5) 确定航空器的地位 — 民用/国家航空器；
- 6) 推动国际航空法律文书的批准；
- 7) 经济自由化的安全方面问题和第八十三条分条；和
- 8) 实施《芝加哥公约》第二十一条。

#### 4. 法律委员会第 37 届会议（2018 年 9 月 4 日至 7 日）

4.1 针对委员会会议开幕时工作方案内现行有效的各个项目，进行了下列审议并做出了如下决定。

4.1.1 委员会审议了各国对 2016 年调查问卷（LE 4/63-16/77 号国家级信件）的答复，该调查问卷涉及与遥控驾驶航空器系统（RPAS）有关的国家立法和相关国际法律问题。委员会所得结论认为遥控驾驶航空器系统运行的法律问题值得继续审议，并组建了一个工作组来处理无人（无驾驶员）航空器运行及其融入民用航空所涉及的国际法律问题。该工作组将讨论与无人（无驾驶员）航空器运行及其融入民用航空相关的国际法律问题，并与空中航行局和法律局进行协调，确定供法律委员会审议的项目和/或本组织现有工作框架内法律问题的可能解决方案。工作组会议将安排与遥控驾驶航空器系统专家组（RPASP）会议同时举行，以推动与本组织正在进行的技术和法律工作保持一致和实现协同增效。委员会对该项目的措辞做了相应调整，同时保持其优先次序不变。

4.1.2 大会 A39-8 号决议确定了本组织今后在民用航空利益冲突专题方面的工作；根据该决议，秘书处编制了一本载有国际民航组织相关规定的汇编（《国际民航组织关于民用航空利益冲突的指南》），并提交给了法律委员会第 37 届会议。该汇编中载有国际民航组织利益冲突方面的规定，涉及航空安全、安保、事故和事故征候调查，以及国际民航组织附件 13、17 和 19 及国际民航组织十多份手册中所载的航空运输政策。这份汇编将按照法律委员会的要求，采取一种永久形式以国际民航组织所有工作语文提供。

4.1.3 在通过《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》（2014 年《蒙特利尔议定书》）之后，根据外交会议决议及大会 A39-11 号决议，不循规旅客法律问题工作队完成了国际民航组织第 Cir 288 号通告（《不循规/扰乱性旅客法律问题指导材料》）的更新工作。向法律委员会提交了一份对第 Cir 288 号通告予以更新的手册草案，及一份关于该工作队在四次会议过程中所做工作的报告。法律委员会赞同工作队的下列建议：对国际民航组织第 Cir 288 号通告予以更新的这份指导材料应采用手册形式（将于 2019 年出版）；本组织应建立一个各国关于不循规和扰乱性旅客犯罪的刑事立法信息库（与成员国相关网站链接）；秘书处应开展一项调查，询问各国建立了何种行政制裁办法或类似机制来应对不循规和扰乱性旅客；本组织应审查“不循规”和“扰乱性”两词的使用方法，以便国际民航组织各出版物之间保持一致。正在向大会提交一份单独的工作文件，其中除其他内容外，还载有 A39-11 号决议的修订提案，以反映出 Doc 10117 号文件出版工作的完成情况。

4.1.4 关于针对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，以及针对地区多国机制，审议制定一个法律框架这一项目，委员会注意到在过去十多年里并没有就该问题开展实质性工作。但是，考虑到基于卫星导航和全球飞行跟踪等系统，认为宜保留该项目，并对标题做了修订，同时虑及 2018 年第 13 次空中航行会议上对支持全球空中航行系统的现有和未来技术的现状进行的审查。

4.1.5 在审议确定航空器的地位——民用/国家航空器这一项目时，法律委员会注意到对 2016 年调查问卷（LE 4/50-16/86 号国家级信件）的答复，该调查问卷涉及各国在“民用/国家航空器”分类方面面临的实际问题。基于调查，委员会决定：a) 注意到 1993 年秘书处的一项关于民用/国家航空器的研究中所载的意见和建议仍具意义，这些意见和建议涉及民用/国家航空器的地位确定问题，并将以更加便于查阅的形式提供给各国；b) 建议理事会鼓励各国彼此合作，通过直接磋商或通过利用合适的国际

民航组织论坛或地区组织解决与民用/国家航空器地位相关的实际问题和/或分享最佳做法；和c) 将“确定航空器的地位 — 民用/国家航空器”这一项从法律委员会总体工作方案中删除。

4.1.6 关于推动国际航空法律文书的批准这一项目，应当忆及，大会通过了两项决议（A39-4 和 A39-6 号决议），分别批准对《芝加哥公约》第五十条第一款和第五十六条进行修订。大会还通过了第 A39-5 号和 A39-7 号决议，建议所有缔约国尽快批准这些修订，并指示秘书长尽快提请缔约国注意这些决议。因此，2017 年 1 月 20 日发出了一封国家级信件，鼓励各国批准这些议定书。

4.1.6.1 此外，大会第 39 届会议通过了大会 A39-11 号决议的附录 C，敦促尚未完成批准工作的缔约国尽快开展批准工作，特别是 1999 年《蒙特利尔公约》、2001 年开普敦各项文书、2010 年《北京公约》和《北京议定书》以及 2014 年《蒙特利尔议定书》。大会在 A39-9 号决议和 A39-10 号决议中，还分别明确承认必须通过遵守 1999 年《蒙特利尔公约》来建立一个通用制度，以便对航空公司对国际航班旅客和托运人所承担的责任加以管理；以及必须通过批准北京文书来扩大和加强全球航空安保制度，以应对新的和正在出现的威胁。为此，2017 年 3 月 2 日发出了两封国家级信件，鼓励各国批准这些文书。

4.1.6.2 理事会主席和秘书长在访问成员国和会见政府高官期间，继续推动国际航空法律文书的批准工作。法律事务和对外关系局（LEB）为国际民航组织东部和南部非洲地区办事处组织的非洲法律研讨会提供了便利，该研讨会旨在宣传 2010 年的北京文书和 2014 年的《蒙特利尔议定书》。该法律研讨会还涵盖了 1999 年《蒙特利尔公约》、2001 年开普敦文书，以及对《芝加哥公约》第五十条第一款和第五十六条进行修订的议定书。该研讨会于 2017 年 11 月 27 日和 28 日举行，来自 21 个非洲国家和两个地区安全组织的 54 名与会者出席。法律局还在亚洲及太平洋地区组织了一次由大韩民国政府土地、基础设施和交通部主办的法律研讨会，主要目的是宣传上述文书。该研讨会于 2018 年 5 月 24 日和 25 日举行，来自 30 多个国家的近 600 名与会者出席。

4.1.6.3 2017 年 11 月 28 日，乌干达共和国政府向国际民航组织交存了 2010 年《北京议定书》的第 22 份批准书，使该议定书的生效条件得以满足。《北京议定书》于 2018 年 1 月 1 日生效。此外，2018 年 5 月 31 日，土耳其共和国政府向国际民航组织交存了 2010 年《北京公约》的第 22 份批准书，使该公约的生效条件得以满足。《北京公约》于 2018 年 7 月 1 日生效。

4.1.6.4 2017 年 10 月 19 日和 2019 年 3 月 14 日，图瓦卢和多米尼克国分别向美国政府交存了两国加入《芝加哥公约》的通知。图瓦卢和多米尼克加入公约的生效日分别为 2017 年 11 月 18 日和 2019 年 4 月 13 日，使国际民航组织成员国达 193 个。

4.1.6.5 国际民航组织条约集可在国际民航组织公共网站（<https://www.icao.int/Secretariat/Legal/Pages/TreatyCollection.aspx>）上查阅，可提供的信息包括：多边航空法条约当事国最新名单；各国在加入多边航空法条约方面的现况；说明条约的现况和各国加入条约的现况的综合列表；协助各国成为条约当事国的一揽子行政手续；与批准事宜有关的大会决议；以及关于批准事宜的最新信息和建议。所有文书的交存行动均按时间顺序及时记录在该条约集中。为了进一步推动航空法律文书的批准，大会期间计划举行一次条约活动。

4.1.6.6 由于近年来交存行动的数量在增加，法律局正在考虑精简交存程序，以提高效率。

4.1.7 关于经济自由化的安全方面问题和第八十三条分条这一项目，法律委员会注意到，2017年6月先以英文版出版了《关于实施国际民用航空公约第八十三条分条的手册》（Doc 10059号文件），并于2018年3月正式出版所有语文的版本。在理事会第207届会议上，对第八十三条分条工作队的五项建议表示接受；委员会知晓针对这些建议所开展的工作。根据前两项建议，秘书处的一个小组已着手为第八十三条分条和其他航空协定建立一个互动式网上登记和公布系统。所提议的该系统的主要功能已于2019年2月提交理事会第216届会议，随后立即开始了该系统设计阶段的工作。

4.1.7.1 《公约》附件6的修订提案对第三和第四项建议做出了回应，建议纳入一项标准，在第八十三条分条协定有效期内航空器上携带一份经过认证的关于第八十三条分条协定的纸质或电子版的协定摘要副本，并在登记第八十三条分条协定时提供协定摘要，以及添加通用航空运营人主要业务地所在国的定义。空中航行委员会在其第209届会议上提出了修订案，其适用日期为2020年11月5日。对于遥控驾驶航空器系统，将考虑在预计于2022年3月出版的新的附件6第IV部分中为协定摘要引入类似标准。

4.1.7.2 根据最终建议，2016年7月向国际民航组织未加入第八十三条分条的各缔约国签发了一封国家级信件，敦促这些国家尽快批准该议定书。回复信息库可以在国际民航组织网站内法律局条约集页面查阅。

4.1.7.3 本项目下的主要法律任务已经完成，委员会决定将其从工作方案中删除，但是这并不妨碍委员会和成员国知晓新的登记和公布系统的发展情况。

4.1.8 大会第39届会议期间，将“实施《芝加哥公约》第二十一条”这一项目添加到法律委员会的工作方案中。大会呼吁成员国适用《芝加哥公约》第二十一条，即采取必要的内部措施，以便能够提供成员国已登记航空器的所有权信息。大会还请理事会研究成员国向其他成员国或国际民航组织提供的数据是否符合第二十一条中的所有权要求。

4.1.8.1 根据上述情况，秘书长通过2017年6月29日的LM2/22-17/87号国家级信件，启动了一项关于《芝加哥公约》第二十一条实施情况的在线调查，并请各国在2017年8月25日之前完成调查。共有59个国家对调查做出答复，秘书处对这些答复进行了整理和分析。

4.1.8.2 秘书长还设立了第二十一条实施问题工作队（A21TF），由S. Metsälampi女士（芬兰）担任主席，并于2017年9月和2018年4月在蒙特利尔举行了两次会议，就该题目进行讨论，并对调查结果进行审议。在向法律委员会第37届会议提交的建议中，工作队核准了秘书处正在开展的工作，即开发一个航空器登记网络（ARN），将其作为一种有可能协助成员国履行第二十一条为其规定的各项义务的长期解决方案。为此，工作队建立了一个航空器登记网络分组（ARNSG），协助秘书处开发上述航空器登记网络平台。工作队也核准了在附件7—《航空器国籍和登记标志》中纳入一份航空器注销证书范本。

4.1.8.3 法律委员会第37届会议原则上核准了第二十一条实施问题工作队的建议，强调有必要与跨境移交（XBT）工作队和适航专家组等国际民航组织其他相关机构进行协作，进一步开展注销证书范本的编写工作。

4.2 法律委员会还批准增列两个项目，见附录 A。附录 B 中介绍了涉及法律利益的其他专题的信息。

4.3 理事会在 2018 年 9 月第 215 届会议第五次会议上审议了该工作方案，包括项目的优先次序排定。在此次会议上，理事会强调有必要确保法律委员会与国际民航组织其他相关团体协调工作，以避免工作重复或分歧，特别是在无人航空器系统（UAS）问题上。理事会还注意到，委员会决定当前不纳入一个涉及太空商业飞行法律问题的新项目，但这并不妨碍在委员会下届会议上进一步审议该专题。在其第 217 届会议第三次会议上，理事会请法律委员会在工作方案第 8 项上将法律研究的范围扩大到 GNSS 之外，以包含其他支持国际空中航行服务的全球空基系统和服务（参阅 A40-WP/9，LE/1 第 5.1 段）。理事会还核准了委员会拟定的工作方案，其内容如下：

1. 无人（无驾驶员）航空器运行及其融入民用航空的国际法律问题；
2. 审查国际民航组织的分歧解决规则；
3. 审议关于利益冲突的指南；
4. 审议现有国际航空法律文书是否足以应对民用航空所面临的网络威胁；
5. 引起国际航空界关注但现有航空法律文书未予涵盖的行为或犯罪；
6. 推动对国际航空法律文书的批准；
7. 实施《芝加哥公约》第二十一条；和
8. 研究全球导航卫星系统（GNSS）的相关国际法律问题。

-----

## 附录 A

### A. 法律委员会工作方案内各项目的状态

#### 1. 审查国际民航组织分歧解决规则

1.1 应理事会的要求，该项目在法律委员会第 37 届会议期间纳入了法律委员会的工作方案，并按优先次序排在第二位。法律委员会设立了一个工作组，负责就该项目开展工作，并授权委员会主席与理事会主席协商，提名该工作组的成员。23 个国家得到提名组成该工作组，工作组第一次会议于 2019 年 5 月 7 日至 9 日在国际民航组织总部蒙特利尔举行。在第一次会议期间，该工作组查明并探索了若干需要对规则进行审查的领域。工作组同意于 2019 年最后一个季度举办第二次会议，继续就该事项进行审议。

#### 2. 审议现有国际航空法律文书是否足以应对民用航空面临的网络威胁

2.1 在将“审议现有国际航空法律文书是否足以应对民用航空面临的网络威胁”这一项目纳入法律委员会的工作方案之后，法律局参加了秘书处网络安全研究组（SSGC）— 法律问题研究分组（RSGLEG）于 2018 年 11 月 22 日举行的第一次会议，并协助该分组：拟定该分组的工作范围；初步分析 62 个国家和 2 个领土对一项涉及网络安全国内适用法律规章的调查所做的答复；并商定一种对答复做进一步分析的方法。法律局还介绍了适用于民用航空所面临网络攻击的航空法条约，并得出结论认为，2010 年北京文书的批准是在建立一个适当的法律框架以应对网络威胁方面向前迈出的一步。

2.2 法律问题研究分组同意继续研究是否有必要以及以何种形式拟定处理网络安全问题的新的国际文书，并同意将其结论提交法律委员会。秘书处网络安全研究组随后在其 2018 年 11 月 23 日举行的第 5 次会议上商定，将在立法和规章方面采取行动，并努力推动批准北京文书，以此作为网络安全战略的一部分。

2.3 法律问题研究分组于 2019 年 3 月 19—20 日在特拉维夫举行的第二次会议上听取了国家和行业专家就网络威胁的性质所做的技术介绍，会议期间查明了某些需要法律分析的问题。会议还同意，在完成对国际文书的审查之后，秘书处应将审查结果报告给 2020 年的国际民航组织法律委员会第 38 届会议。

—————

## 附录B

### B. 涉及法律利益的其他专题

#### 1. 民用航空法律顾问论坛（CALAF）

1.1 于 2019 年 5 月 16 至 17 日在新加坡召开的首届民用航空法律顾问论坛（CALAF 2019）吸引了 40 个国家和一个区域组织的参与。论坛包含多个话题，涉及影响航空法实施和发展的主要全球活动和新兴问题。与会者呼吁定期举办论坛，作为民航主管部门法律顾问与其他国家和国际民航组织的同行就法律领域的热门话题分享知识和经验的平台。

#### 2. 移动设备（航空器设备）的国际利益

2.1 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》）第十七条高效运转。

2.2 2017 年 7 月，理事会批准了监管机关提交给 2001 年 11 月 16 日在开普敦签署的《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》（《航空器议定书》）各缔约国的第四次报告。该报告于 2017 年 8 月 30 日通过 LE 3/41.2-IND/17/14 号国家级信件发出。2018 年 6 月 27 日，理事会在其第 214 届会议第 10 次会议上批准再次任命 Aviareto 公司为国际登记处登记官，这是第四次任期，从 2021 年 3 月 1 日开始。

2.3 随着第四期任命的国际登记处监管机关专家委员会（CESAIR）成员于 2018 年 7 月任期结束，理事会根据《航空器议定书》第十七条第四款，并根据从《开普敦公约》和《航空器议定书》各缔约国和签字国收到的提名/再提名，任命/再任命了委员会的第五期成员。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、肯尼亚、科威特、墨西哥、尼日利亚、俄罗斯联邦、新加坡、南非、阿拉伯联合酋长国、联合王国和美国提名的 15 名专家组成。国际登记处监管机关专家委员会于 2018 年 8 月 29 日至 31 日在蒙特利尔举行了其第八次会议，会上委员会审议了登记官提出的对《国际登记处的规章和程序》（Doc 9864 号文件）的修订建议。国际登记处监管机关专家委员会向理事会 2019 年 3 月 1 日举行的第 216 届会议第 6 次会议提出了修订建议并随后获得理事会批准。国际登记处监管机关专家委员会在其第八次会议上，还选举杨颖女士（中国）为下一个三年期的主席，并再次选举 S.H.Tan 女士（新加坡）为副主席。截至 2019 年 4 月 1 日，《开普敦公约》和《航空器议定书》共有 76 个当事国。

#### 3. 国际航空法课程

3.1 国际民航组织国际航空法课程于 2017 年开办，目的是使成员国的民用航空局、机场和空中航行服务提供者的具备或不具备法律知识的人员，以及使负责民用航空政策、立法和执法的政府官员能够支持其所在组织实施国际航空法。该课程由国际民航组织全球航空培训（GAT）办公室与法律事务和对外关系局协作开发。自开办以来，该课程已在国际民航组织所有各地区举办，有 180 多人参加。该课程可向学员提供涉及国际航空法（包括国际航空法条约）方方面面的宝贵信息，因而饱受赞扬。该举措是对呼吁推动各国航空法教学的 A39-11 号决议所做的回应。2019 年期间，该课程将翻译成国际民航组织的其他语文，以扩大其覆盖面和效力。