



全球航空安全战略的民航局长会议

2006年3月20日至22日，蒙特利尔

主题2： 增进航空安全

题目2.4： 相互承认

东道国应该行使芝加哥公约第三十三条 所规定的权利：如何确保外国承运人遵守安全标准

（由美国提交）

摘要

经营人所属国负责确保其航空承运人在进入外国领空或国际空域之前，遵守国际民航组织的标准和建议措施（SARPs）。登记国（可能不是经营人所属国）负责颁发符合标准和建议措施的适航证。不幸的是，国际民航组织、某些缔约国和行业界所开展的安全评估方案暴露出广泛的安全监督缺陷。东道国有权（并很可能根据国内法有义务）来质疑外国航空承运人是否接受了符合标准和建议措施的安全监督。他们应该在对等和相互同意的基础上这样做，从而为外国承运人和经营人所属国提供适当的程序保护，同时不损害必要时采取紧急行动的权利。东道国应该发出通知，要求进行磋商，使用国际民航组织安全监督检查单，并且给经营人所属国有机会来纠正缺陷。国际民航组织应该考虑修订附件1、附件6和附件8，就确保外国承运人遵守安全标准的问题提供指导。

会议的行动在第4段。

1. 引言

1.1 国际民用航空公约第三十三条：承认证书和执照规定如下：

“登记航空器的缔约国颁发或核准的适航证和合格证书及执照，其它缔约国应承认其有效。但颁发或核准此项证书或执照的要求，须等于或高于根据本公约随时制定的最低标准。”

2. 讨论

2.1 任何一个国家都无权在不提供符合国际标准的安全监督的情况下，将其承运人送到外国领空或国际空域，这是国际民用航空的一项根本原则。

2.2 航空事故造成死伤的可能性使得安全处于各国核心责任的首要位置，这些核心责任包括人民的健康、安全和福利。东道国有权质疑外国承运人是否接受了符合标准的安全监督。许多国家根据其国内法有义务这样做。东道国有权强制执行其规范外国承运人的运行规则，并有权坚持要求经营人所属国进行符合标准的监督和强制执行活动。它有权确保登记国颁发的适航证符合标准。东道国有权针对任何外国经营人的安全关切，与经营人所属国密切保持沟通。

2.3 缔约国有权坚持要求遵守标准。同样，只要经营人所属国能证明符合标准，它就有权要求尊重其执照和证书。这些执照和证书并非一次性结果。它们体现了经营人所属国确保其承运人持续遵守国际和国内安全要求有始终不懈的义务。

为什么缔约国应该行使其第三十三条的权利？

2.4 国际民航组织的普遍安全监督审计计划（USOAP）及其某些缔约国和业界组织开展的其它评估方案都表明，对附件 1 —《人员执照的颁发》、附件 6 —《航空器的运行》和附件 8 —《航空器适航性》都存在着广泛的不遵守现象。在 USOAP 方案开始之际，大多数国家都远远未达到标准。即使在十多年之后，仍有迹象表明，可能有四分之一的缔约国仍然在安全监督方面有相当大的缺陷。

2.5 如果一个东道国有任何疑问，它就应该针对将承运人送往其领空的每一个国家，根据公约第三十三条行使其权利。如果早在十年至十五年之前，当这些缺陷一旦暴露之后，更多的国家就马上根据第三十三条行使其东道国的权利，那么各国可能就会更容易地找到资源和政治意愿来纠正这些缺陷。

一个国家如何行使其第三十三条的权利？

2.6 分析的重点应该放在经营人所属国，它有责任根据公约进行安全监督，重点不应放在单个的承运人身上。东道国和经营人所属国之间应该根据公约相互交换权利和义务。东道国对于外国承运人的管理权力是有限的。外国承运人通常按照默许方式，根据明确的双边协定或按照礼让和对等原则来运行，但是经营人所属国负责颁发执照、进行合格审定和持续监督。东道国可以通过停机坪检查的形式来行使监督，并且根据公约第十六条：对航空器的检查来要求进入航空器和出示文件，但是它不能单方面管理和监督机组人员执照的颁发、适航性和承运人运行的详细情况。

2.7 东道国如有疑问，可以坚持要求经营人所属国证明其遵守标准和建议措施（SARPs），并且在相互同意和对等的基础上这样做。

一种方案的要素

2.8 东道国可以遵循下列步骤：

2.9 事先研究。应该从 USOAP 报告以及其它可以获得的评估结果来着手开始分析。缔约国可以通过 ICAO-Net 网络查询 USOAP 的摘要结果。东道国始终可以要求经营人所属国连同后续数据一起提供

完整的 USOAP 报告，以便得到更多的背景资料。东道国可以利用其对外国航空器的现场观察和停机坪检查来予以补充。然而，有关官员应该牢记的是，虽然某些故事可能表明存在问题，但这并不构成对于持续遵守标准所需的基础设施和系统措施的评估。应该通过与外国民用航空当局（CAA）的官员和外国航空承运人的工作人员进行非正式讨论来采取后续行动。

2.10 采用国际标准。重点着眼于标准和建议措施 — 附件 1、附件 6 和附件 8，而并非东道国的国家立法和规章。当然，东道国可以坚持要求遵守其按照公约第十一条所制定的外国承运人运行规则。

2.11 要求进行磋商。通知和答复权是行使第三十三条权利的关键要素。一项可能会对一个或多个外国承运人产生经济影响的行动方针应该遵循适当的程序要求。

2.11.1 任何一个国家都可以在任何时候就任何题目要求与任何其它国家进行磋商，而对航空安全的关切决非例外。双方都可以利用其在经济方面的双边航空运输协定中如果有的磋商条款，以及如果该协定有适当的磋商或解决争端机制的话。事实上，如果协定有此类安全条款，那么东道国就有义务进行磋商。

2.11.2 现在有一些模式安全条款。国际民航组织理事会已经通过了一项模式安全条款，并通过 2001 年 9 月 14 日第 AN 6/42-01/84 号国家级信件将其发给了各缔约国。附篇 A 载有理事会的决议，附篇 B 列出了模式条款。模式条款涵盖了对“航空设施、飞行机组、航空器和航空器的运行”的安全关切，并且规定在三十天之内进行磋商（参见第 1 段）。

2.11.3 美国在其与七十多个国家的开放天空的协定及其它双边经济协定中采用一项更全面的模式条款。本文件所附的我们的模式条款重申各方对遵守多边安全义务的承诺，同时对这些安全义务不作出实质性改变，并且通过协定的磋商和解决争端机制来处理安全关切。

2.12 与民用航空当局的官员进行实地讨论。如果有关关切不能通过较不正式的方法加以解决，则在经营人所属国的设施进行面对面的磋商是适当的。USOAP 评估小组包括有履行各附件规定的责任所涉及的若干个学科领域的专家。也许将法律顾问纳入磋商机制将是明智的，因为 USOAP 检查单上四分之一的内容都涉及法律问题—组织立法、运行规章、指导材料、强制执行制度。可能只需要进行随机性的现场评估，而并非标准化机构可能进行的彻底评估，来保证民用航空当局合理地达到标准。

2.13 使用 USOAP 检查单。检查单虽然只是一份大纲，但它是有关附件 1、附件 6 和附件 8 主题事项的相当全面的指南，并以有组织的方式列出，提及了有关的标准和建议措施。这一检查单提供了进行讨论的系统性框架，而经营人所属国可以在磋商前就填好检查单。检查单甚至可以作为一项自我评估工具而颇有价值，以便衡量对标准的遵守情况。讨论可以酌情包括对飞往东道国机场的承运人的一次访问，并非为了直接评估该承运人，而是为了核实民用航空当局对该承运人监督的有效性。

2.14 给经营人所属国有机会来纠正缺陷。当眼前的紧急关切得到解决之后，通常可行的作法是，东道国允许外国承运人继续运行（可能附带某些限制条件），同时加强停机坪检查和其它所允许的监督形式。与此同时，经营人所属国应该加速采取措施来遵守国际标准。USOAP 程序，如同缔约国所采取的某些措施一样，涉及到拟定一项纠正缺陷的行动计划和后续访问。

2.15 紧急情况各不相同。如果出现真正的安全紧急情况，东道国当然可以单方面迅速采取行动。

不应该允许一架不安全的航空器运行。AN 6/42-01/84 号国家级信件所发送的模式条款指出：“当紧急行动对于确保航空公司的运行安全是至关重要时，一方保留立即中止或更改另一方的一家或多家航空公司的运行许可的权利”（参见第 4 段）。该条款随后指出：“一旦采取有关行动的基础不再存在，一方按照上述第 4 段所采取的任何行动应当停止”（参见第 5 段）。东道国应该以非正式方式，尽快并最好同时协调任何紧急行动，但在任何情况下都应该随后尽快要求进行磋商。

国家如何应该不行使第三十三条的权利？

2.16 完全依赖几次停机坪检查或第三方道听途说的证据是不适当的，缔约国不应该在非紧急情况下禁止单个承运人运行，相反应该要求经营人所属国予以负责。在没有进行磋商并且没有给经营人所属国有机会证明其遵守标准或纠正缺陷的情况下，各国不应该采取先发制人的行动。

透明度

2.17 东道国应该公布其对外国承运人遵守安全的情况采取行动的标准。

3. 结论

3.1 各国应该：

- a) 根据公约第十一条制订外国承运人运行规则；
- b) 制定一项方案来监控外国承运人并且当出现安全关切时发起行动；和
- c) 遵循上面列出的指导方针，并且对承运人和外国政府实施适当的程序性保障。

4. 会议的行动

4.1 请会议建议理事会考虑通过更多的对外国承运人进行监督的详细指导，可能可以在有关安全监督的附件中这样做。

—————

附录

美国的模式安全条款

第六条

安全

1. 为本协定所规定的经营航空运输之目的，一方应当承认另一方颁发或核准的并仍然有效的适航证和合格证书及执照有效，但此类证书或执照的要求必须至少等于根据公约制定的最低标准。然而，一方可以为了在其本国领空飞行之目的，拒绝承认另一方向本国国民颁发或核准的合格证书及执照有效。

2. 任何一方都可以就另一方所保持的有关航空设施、飞行机组、航空器和被指定航空公司的运行的安全标准，要求进行磋商。如果在此类磋商之后，一方发现另一方没有在这些方面有效地保持并执行至少等于根据公约制定的最低标准的安全标准和要求，则应当通知另一方此类发现结果，以及认为为达到这些最低标准而需要采取的步骤，而另一方应当采取适当的纠正行动。在另一方未在合理的时间内采取此类适当的纠正行动的情况下，一方保留扣留、取消或限制另一方指定的一家或多家航空公司的运行许可或技术许可的权利。

—完—