



法律委员会 — 第 35 届会议

(2013 年 5 月 6 日至 15 日，蒙特利尔)

议程项目 3：审议法律委员会总体工作方案的其他项目

经济自由化的安全方面和第八十三条分条

(由秘书处提交)

1. 引言

1.1 2008 年法律委员会第 33 届会议期间，根据理事会的一项决定，向法律委员会提交了 LC/33-WP/4-6 号文件，以便供一个小组委员会就如何加强国际民航组织的相关规定和指导材料开展各种研究，以便促进加强对《国际民用航空公约》（1944 年，芝加哥）第八十三条分条的应用。理事会根据关于经济自由化的安全和保安方面的研究作出了这项决定（C-WP/12480 号文件）。委员会的结论是，未能查明与第八十三条分条及上述研究所提问题有关的任何法律方面需要由某个小组委员会开展进一步研究。

1.2 2008 年 6 月 23 日，理事会在其第 184 届会议第六次会议上，审议了法律委员会第 33 届会议的报告。在讨论过程中，提及了仍然有待澄清的各种问题，以协助各国执行第八十三条分条，尤其是有关经济自由化以及结合《芝加哥公约》第二十一条关于对登记状况予以报告的执行情况，为惯常参与国际民用航空的航空器制定独特识别码。因此，理事会同意请秘书处进一步监测，并根据必要情况拟定经济自由化的安全方面和《芝加哥公约》第八十三条分条的问题，并将这一项目补充进入总体工作方案。理事会决定纳入“经济自由化的安全方面和第八十三条分条”这一题目作为经修改的法律委员会总体工作方案的一个新的项目 6）。

1.3 2010 年，大会在其第 37 届会议期间，审议了秘书处关于法律委员会工作方案的一份报告，其中具体针对上述项目 6）指出，法律事务和对外关系局（LEB）向空中航行局（ANB）提供了建立必要框架的支助，以便执行有关航空器和所有权数据库的《芝加哥公约》第二十一条，并建立航空运营人许可证（AOCs）的国际登记册。

1.4 2012 年 11 月 2 日，理事会在其第 197 届会议第三次会议上，审议了关于法律委员会总体工作方案的 C-WP/13886 号文件。在讨论过程中，提及了各国在执行第八十三条分条时遇到的困难，以及在此类情况下国际民航组织可以向各国提供的援助。并进一步表示对于执行第八十三条分条，需要进一步审议一些悬而未决的问题。因此，理事会决定将“经济自由化的安全方面和第八十三条分条”这一项目的优先排序，从第六项优先提升到第三项优先。

2. 发展情况

2.1 现状和登记情况——截至 2013 年 3 月 21 日，有 162 个国家是与第八十三条分条有关的《芝加哥公约》修订议定书的参加方。对此共向国际民航组织登记了 147 份协定，另有 80 份协定的登记工作仍有待处理。那些 147 项协定共涉及 51 个国家。关于第八十三条分条参加方的一个持续更新的目录，可参见国际民航组织网站，是法律局条约汇编的一部分。在国际民航组织网站的法律局网页上，还载有航空协定和安排数据库（DAGMAR），提供了关于已登记协定的基本资料。

2.2 对各国的援助——为了向各成员国提供援助，秘书处于 2003 年通过国际民航组织 295 通告——《关于执行〈国际民用航空公约〉第八十三条分条的指导》，发行了详细的指导材料。根据这一指导，法律局主要是在安全监督审计框架当中涉及有关审计规程的各项问题方面向航行局进一步提供了支助和咨询建议。法律局还应邀在欧洲航空安全机构（EASA）于 2010 年 6 月组织举行的、有欧洲许多国家出席的租赁与第八十三条分条研讨会上作了介绍。

2.3 安全监督审计的结果——通过国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）收集的信息显示，68%的第八十三条分条缔约国，没有修改其主要航空立法、相关的运行规章，以及解决转移第八十三条分条所预见的职责和责任的程序。此外，审计小组对根据第八十三条分条所签订协定的审查显示，实际上其中绝大多数没有如同第八十三条分条那样，规定根据《芝加哥公约》第十二条、第三十条、第三十一条和第三十二条第一款进行职责转移，而是具体说明了与监视活动有关的各种问题，在任何情况下，这些都是属于运营人所在国的责任。至于根据第八十三条分条从登记国向运营人所在国有效转移职责和责任的问题，迄今已签订的协定主要涉及了第三十二条第一款（驾驶员执照的颁发），仅有少数几个涉及了第三十一条（适航性的认证）。

2.4 执行水平——根据法律委员会在其第 33 届会议期间的审议，理事会于 2005 年表示：“所登记的第八十三条分条协定的数量较少，不是因为第八十三条分条的法律方面造成的；相反，这归咎于各国在双边谈判中所遇到的各种困难”。法律局收到的这方面的反馈表明，一个特定的困难之处在于在签订此类协定所需的授权水平。尽管 295 号通告第 3.7 项指导原则指出：“签订转移协定的授权水平，应相当于航空当局之间行政安排的所需授权水平”，但一些国家的宪法制度要求部长或内阁级别签字，这并不总是实际可行的，特别是在短期安排的情况下。

2.5 短期运行——进一步的反馈还表明，执行第八十三条分条所附带的程序可能致使在航空器（非常短）的短期租赁、包机或互换的情况下变得不切实际。例如，国际民航组织世界范围航空运输会议第六次会议（ATConf/6；2013 年 3 月 18 日至 22 日于蒙特利尔）期间，鉴于根据第八十三条分条，将责任转移适用于不同国家不同运营人之间的航空器互换方面的具体困难，拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）介绍了一种进行双重安全监督的地区模式，以此作为一种替代办法。

2.6 安全监督责任——根据理事会 2008 年（184/6）的讨论，执行第八十三条分条需要各国任何时候都要了解谁负责与航空器具体相关的安全监督；因此，不论经济自由化的程度如何，都必须明确安全监督的问责制。在这方面，已经修订了《芝加哥公约》附件 6——《航空器的运行》，以便规定根据 295 号通告第 3.12 项指导原则，在航空器上强制携带经核验无误的航空运营人许可证的副本。这一要求是为了在检查时确保适当查明运营人所在国，并且已从 2008 年 11 月 20 日起开始适用。

2.7 **主要业务地点**——根据项目 2.2（航空承运人的所有权和控制权），世界范围航空运输会议第六次会议的结论是，对鼓励各国通过现有的各种措施继续对航空承运人的所有权和控制权开展自由化存在广泛的支持，包括根据国际民航组织的建议，在“主要业务地点和有效监管控制权”的基础上，为航空公司的指定采用替代标准。所强调的是，包括航空承运人所有权和控制权规则的自由化在内，无论监管安排出现任何变化，各国都必须确保按照国际民航组织的标准和建议措施履行其安全监督职能。

2.8 **《芝加哥公约》第二十一条**——国际民航组织的航空器登记系统（ARS）已于 2011 年 11 月开始在线工作、收集惯常参与国际民用航空的航空器的登记状况、所有权及运营人的信息；目前，有 44 个国家正在向国际民航组织提供数据。收集航空运营人许可证以及相关运行规范信息的国际民航组织航空运营人许可证（AOC）系统是 2013 年 1 月实施的，并推出了由最初抽样的 11 个国家进行的现场检测。继实施这些检测得出的建议后，国际民航组织正计划在 2013 年第三季度末之前，向国际民航组织所有成员国开放该系统。航空器登记系统最终将与航空运营人许可证系统无缝隙地发挥作用，并通过一个单一的航空器登记系统、航空运营人许可证系统，提供对航空器安全信息的一站式访问。

3. 结论

3.1 对签订第八十三条分条项下的协定，宪法制度原则上要求高级别授权的国家，应考虑签订总括式协定的可能性，其中将规定授权较低级别签订第八十三条分条有关特定航空器的单独安排。这也可以通过向双边航空运输协定插入一个专门的总括式条款来实现。

3.2 第八十三条分条的执行协定必须向国际民航组织登记，并根据《公约》第八十三条公之于众。根据上述第 2.1 段所指出的那样，秘书处正在面临着登记积压的问题。近期分配的资源应消除这方面的积压。尽管如此，忆及的是根据第八十三条分条第二款，此类协定的任何缔约国都可以以直接通知的方式将任何协定正式通知第三国。

3.3 关于《公约》第二十一条，国际民航组织航空器登记系统、航空运营人许可证制度的逐步建立，应当证明有益于为特定的航空器分别准确查明登记国和运营人所在国。结合航空协定和安排数据库提供的信息，这应当便利对安全监督责任的正确确定，包括在有关航空器是第八十三条分条的协定标的物的情况下。对于航空器登记系统、航空运营人许可证系统与航空协定和安排数据库之间电子界面的可能利用问题可以进行探索。

4. 委员会的行动

4.1 请法律委员会审议本工作文件并核准上述结论。