



A40-WP/600  
LE/17  
28/9/19

## 大会 — 第 40 届会议

### 法律委员会

#### 议程项目 39 和 40 的报告案文草案

现提交所附的关于议程项目 39 和 40 的材料，供法律委员会审议。

**议程项目 39：国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明**

39:1 委员会根据理事会提交的 A40-WP/9 号文件审议了该项目；A40-WP/204 号文件，由新加坡提出，亚美尼亚、澳大利亚、巴哈马、比利时、博茨瓦纳、保加利亚、加拿大、中国、斐济、芬兰、冈比亚、加纳、印度尼西亚、日本、科威特、老挝人民民主共和国、尼日利亚、北马其顿、阿曼、巴布亚新几内亚、菲律宾、波兰、卡塔尔、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、南非、阿拉伯联合酋长国、美国和越南为共同提案国；A40-WP/236 号文件，由中华人民共和国提交；和 A40-WP/335 号文件，由国际航空运输协会（IATA）、国际航空公司飞行员协会联合会（IFALPA）和国际运输工人联合会（ITF）提交。委员会注意到印度提交的 A40-WP/142 号参考文件和国际运输工人联合会（ITF）提交的 A40-WP/534 号参考文件。

39:2 关于 A40-WP/9 号文件，秘书处强调，起草该工作文件并修订大会决议主要是为了反映《修正关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约的议定书》（2014 年蒙特利尔议定书）通过后，不循规旅客的法律问题工作队为更新第 288 号通告《关于不循规/扰乱性旅客的法律问题的指导材料》（第 288 号通告）而完成的工作。法律委员会 2018 年 9 月第 37 次会议和 2018 年 11 月理事会接受了工作队的建议，最值得注意的是，更新后的指导材料以手册的形式发布，随后作为《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》（ICAO 文件 10117）发布。秘书处指出，第 288 号通告尚未停止使用，但仍可作为尚未批准 2014 年《蒙特利尔议定书》的国家的指导。工作文件还强调了引入《芝加哥公约》第三条分条和第八十三条分条的议定书的批准状况，并报告了 2017 年引入国际民航组织国际航空法课程的情况，该课程最初只有英文本，现已翻译成法文和西班牙文。秘书处注意到，在议程项目 38 下委员会决定在法律委员会一般工作方案中重新拟订关于 CNS/ATM 系统的工作项目的标题（参见第 38:12 段），因此，需要更新大会决议的附录 F 部分，以反映当前的标题和优先事项。

39:3 工作文件和对大会决议，特别是附录 E 的修改得到广泛支持，许多代表团对工作队为编写第 10117 号文件所付出的努力和辛勤工作表示赞赏。在回答一个代表的问题时，秘书处澄清说，为了与条约和民航组织文件中的现代用法和术语保持一致，从附录和示范立法中删除了“民用”一词，根据《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》（《东京公约》）第 1 条第 4 款，示范立法并不打算适用于国家航空器。另一个代表团询问为什么从示范立法中删除了管辖权一节，对此秘书处指出，鉴于 2014 年《蒙特利尔议定书》现已填补了《东京公约》的管辖权空白，因此不再有必要。示范立法主要是就议定书未具体涵盖的领域，例如犯罪清单，提供指导。

39:4 一个代表团对 2014 年《蒙特利尔议定书》表示反对，认为该议定书未能采取有意义的步骤来解决不循规和扰乱性旅客的问题，在航空器或机上人员的安全受到威胁时，飞行安全官员采取合理预防措施的能力受到限制，该语言使得许多国家难以对违法者实施着陆国管辖权。一名观察员强调，广泛批准《议定书》会带来巨大好处，所表达的关切可能不适用于所有国家。另一个代表团支持该工作文件，特别注意到大会决议附录 D 和为有需要的国家扩大航空法教学。另一个代表团建议，载有法律内容的经济委员会两份工作文件，即 A40-WP/182 号文件和 A40-WP/192 号文件所涵盖的工作本应由法律委员会在其任务框架内进行审议；秘书处解释说，这些文件中提出的问题可能不是为了在国际民航组织主持下通过条约。作为一个程序问题，在国际民航组织主持下通过的任何条约都要首先由法律委员会审议，然后向法律委员会报告。

39:5 委员会采纳了各代表团向大会提出的几项编辑建议。

39:6 新加坡提交了 WP/204 号文件，提供了首届民航法律顾问论坛（CALAF）有关的信息，该论坛由法律事务和对外关系局组织，新加坡于 2019 年 5 月主办。许多代表团感谢并祝贺法律事务和对外关系局和新加坡成功举办论坛，并认识到有一个及时讨论影响国际民用航空问题的非正式渠道的重要性和益处。各代表团指出，论坛的定期召开将使民航法律顾问能够通过分享信息，不断更新和加强他们有效履行职责的能力，因此敦促各国考虑主办未来版本的论坛。在这方面，冈比亚邀请参加它将于 2020 年 2 月主办的国际航空法课程和研讨会。

39:7 然而，一些代表团表示希望提供财政和语言支持，以便扩大论坛的参与。一些代表团还建议将论坛正式化，将其置于国际民航组织法律机构的层级之内。例如，论坛可以作为一种筹备形式在法律委员会闭会期间举行。一些代表团强调必须为民航法律顾问制定一个能力框架，以确保一致性和统一性，而另一些代表团则强调民航管理部门需要有专门的内部法律顾问。草案获得广泛支持大会第 WP/204 号决议的附录草案。委员会接受了一个代表团的建议，即附录作为民航法律顾问任务的一部分应包括对遵守法治的贡献。

39:8 中国介绍了 A40-WP/236 号文件，提供了关于中国民航信用管理系统的信息。根据国内法律，为了加强航空安全，提高法律合规性，中国制定了相关的信用机制，包括制裁危及航空安全和秩序的非违法行为的措施。本办法适用于国内外企业、人员和旅客。由于这些信贷管理措施证明是有效的，中国的目标是与其他民航局分享经验，接受国际民航组织的支持，并促进信用管理的推广。

39:9 许多代表团感谢中国分享其经验和信息。一些代表团要求对信用措施的适用进行澄清。委员会注意到该工作文件，并欢迎其中所含信息，同时指出，需要中国在今后的审议过程中提供更多的信息。

39:10 国际航空运输协会（IATA）介绍了 A40-WP/335 号文件，推动批准 2014 年《蒙特利尔议定书》。几个代表团对工作文件和议定书表示支持，同时评论了其国家批准议定书的进展情况。然而，一个代表团指出，他们反对 2014 年《蒙特利尔议定书》，并援引了他们先前在 A40-WP/9 号文件的发言中详述的理由。

39:11 之后，委员会同意建议全体会议通过以下决议：

**决议 39/1：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 A39-11 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 A39-11 号决议附录 C；

关切地注意到上述各项修正议定书，尤其是 2016 年通过的修订第五十条第一款和第五十六条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；

还注意到虽然有相当多的国家是将第三条分条和第八十三条分条纳入《芝加哥公约》的议定书的缔约方，但仍有必要进一步推进批准这些议定书的进程；

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 年通过的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》、《北京议定书》和 2014 年《蒙特利尔议定书》，和《芝加哥公约》的四种正式语文文本的议定书（1995 年）和六种正式语文文本的议定书（1998 年）；

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；

欢迎于 2017 年引入国际民航组织国际航空法课程，目的是使民航管理局、机场和空中航行服务提供者的代表能够支持其各自组织实施航空法；

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 (不循规和扰乱性旅客) 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和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和扰乱性行为的犯罪行为和违法行为进行起诉；

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和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 — 《关于不循规和扰乱性旅客法律问题的指导材料》进行更新；

进一步注意到国际民航组织 Doc 10117 号文件 — 《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》的发布，其中纳入了通过 2014 年《蒙特利尔议定书》后产生的后续变化，并载有不循规和扰乱性旅客最有可能在航空器上犯下的犯罪和行为的清单；

因此：

敦促所有缔约国尽快制定有效地处理不循规和扰乱性旅客问题的国内法律和规章，同时顾及国际民航组织《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》（Doc 10117 号文件）中的指导，并在示范立法中尽可能纳入以下所规定的条款：

呼吁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；和

鼓励尚未这样做的国家考虑采取民事和行政制裁措施，以迅速有效的方式处理与航空器上不循规和扰乱性行为有关的不太严重的行为或犯罪。

### 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

任何人在航空器上犯有任何下列行为均构成违法：

- (1) 针对机组人员的身体攻击或威胁实施身体攻击；
- (2) 针对机组人员实施语言上的恐吓或威胁，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；
- (3) 拒绝遵循机长或代表机长为下列目的而发出的合法指示：
  - (a) 为保护航空器或机上人员或财产的安全；或
  - (b) 为维护机上良好的秩序和纪律。

#### 第 2 节：在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：在航空器上所犯的其他违法行为

任何人在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，或在禁止吸烟时在其他地方吸烟；
- (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。

## 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；

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；和

鉴于 2018 年的第 13 次空中航行会议审查了实现全球空中航行系统的现有和未来技术的现状：

大会：

1. 认识到法律委员会总体工作计划第八项“研究全球导航卫星系统的国际法律问题”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。

## 附录 G

### 提高各国实施航空法条约更新国家法律法规的能力和效力

回顾法律（特别是航空法）对于国际民航组织实现其宗旨和目标以及国际民航组织、成员国和航空业有效应对国际民用航空发展面临的新的和正在出现的机遇、挑战和威胁的重要作用；

认识到成员国必须确保制定适当的立法和条例以执行《芝加哥公约》、相关航空法文书和国际民航组织的规定并根据《芝加哥公约》、相关航空法文书和国际民航组织的规定进行适用；

申明民航法律顾问和航空法从业人员在支持其国家和组织执行航空法条约以及制定和更新国家法律法规以落实国家政策和监管要求方面发挥的重要作用；

考虑到法律顾问必须不断更新和加强其能力、实力和水平以有效履行其职责；和

欢迎国际民航组织组织并于 2019 年 5 月在新加坡主办的首次民航法律顾问论坛倡议，该倡议使法律顾问，特别是在管理民航的组织中任职的法律顾问，能够就国际航空界当前关心的问题以及加强对其组织和国家的支持交流意见。

大会：

1. 鼓励尚未为其民航管理部门设立专职内部法律顾问职位的成员国设立这样的职位；
2. 鼓励成员国利用国际民航组织研讨会和讲习班、国际航空法课程和其他类似活动，继续培训和培养其法律顾问，并考虑在其国家和区域不时主办此类活动；
3. 请成员国支持民航法律顾问论坛倡议，考虑举办后续论坛，并鼓励和促进其法律顾问参加论坛并为论坛作出贡献；
4. 请秘书长协助成员国实现和保持民航法律顾问的适当能力，包括为此制定一个加强其作用的能力框架；和
5. 敦促成员国支持国际民航组织在法律领域的工作，鼓励其法律顾问积极参与法律委员会、小组委员会和工作队、专门小组、工作组和类似机构的工作，审查航空法问题和制定法律解决方案。

**议程项目 40：由法律委员会审议的其它问题**

40:1 中国代表团介绍 A40-WP/235 号文件，概述了中国民用航空局（CAAC）制定有针对性和精准监督的以下四个原因：（1）中国航空运输业的快速发展导致合规管理方面出现差异；（2）资源有限导致监督能力有限，因为检查员的数量和质量跟不上行业的发展；（3）技术进步，有助于有针对性和精准监督；（4）降低中国民航局和行业监管的成本势在必行。该代表团解释说，它欢迎国际民航组织对中国在下一阶段促进有针对性和精确监督给予的支持。一个代表团发言表示对中国民航局采取的新的监督办法感兴趣，并表示欢迎其他国家介绍他们的办法。

40:2 国际空难受害者家属联合会（ACVF）介绍了 A40-WP/434 号文件，指出飞机失事受害者家属过去的经历表明，延迟支付保险赔偿金对受害者及其家人产生了负面影响，有必要改善受害者的待遇。因此，国际空难受害者家属联合会回顾了国际民航组织关于赔偿受害者的决议；敦促所有利益攸关方支持保险公司对待受害者的最佳做法；呼吁理事会将各国实施最佳做法纳入国际民航组织普遍安全监督审计方案（USOAP）；并呼吁国际民航组织在来年组织一次研讨会，讨论各国在赔偿受害者方面对待保险公司/航空公司的最佳做法。

40:3 几个代表团发言表示支持 A40-WP/434 号文件，特别是文件关于组织一次研讨会的建议。一个代表团对该文件表示赞赏，并指出该议题的重要性，但指出，根据理事会的到则，普遍安全监督审计方案的重点是航空安全，因此把各国在受害者赔偿方面实施最佳做法纳入普遍安全监督审计方案是不合适的。另一个代表团也表达了同样关切，并建议将各国保险公司/航空公司赔偿受害者的最佳做法纳入其他活动。

40:4 法律事务和对外关系局（LEB）局长对国际空难受害者家属联合会的文件表示赞赏，并申明秘书处支持受害者全额赔偿的目标。他进一步转述说，在亲眼目睹了马来西亚航空公司 17 号航班在乌克兰被击落的受害者的悲惨境遇后，他本人对文件中表达情绪也有同感。然而，他指出，对受害者的赔偿不仅仅只是一个法律问题，需要采取多领域的方法。他还指出，法律事务和对外关系局缺乏单独组织一次专门讨论这一主题的研讨会的预算，并呼吁表示支持该文件的国家资助这一活动。另一方面，他提议国际空难受害者家属联合会可以将这一问题提交给将于 2021 年在韩国召开的下一届民航法律顾问论坛或国际民航组织法律研讨会审议。

40:5 委员会注意到 A40-WP/235 号文件，欢迎所提供的信息，并鼓励中国分享有关未来发展的信息。委员会还注意到 A40-WP/434 号文件，并请秘书处研究今后就文件中提出的问题开展工作的可能性，并适时向理事会报告，同时考虑采取多领域的办法。委员会还请秘书处鼓励国际空难受害者家属联合会将这些问题提交下一届民航法律顾问论坛或 2021 年在韩国举行的国际民航组织法律研讨会讨论。

—————