



国际民用航空组织

工作文件

A41-WP/324¹
LE/14
2/8/22
第1号修改稿
(Revision No. 1)
16/9/22

大会 — 第 41 届会议

法律委员会

议程项目 41：本组织在法律领域的工作方案

关于利益冲突的考虑

(由多米尼加共和国在阿根廷、哥斯达黎加和巴拿马的支持下提交)

第 1 号修改稿

执行摘要

本工作文件概述了多米尼加共和国为防止民用航空管理中的利益冲突而采取的措施以及作为公正有效地规范民用航空安全和安保的必要手段，纳入国内立法的法律文书。本工作文件还向缔约国大会通报了在组织层面实施的改革措施，其目的是根据国际民航组织旨在推动实施国家公共政策，防止民用航空监管机构中的利益冲突的倡议，规范和控制履行公职期间可能出现的利益冲突。

行动：请大会注意到本文件提供的信息，其中介绍了多米尼加共和国为在其国内立法中颁布防止利益冲突的规定所取得的进展，并要求国际民航组织继续推动其成员国通过有助于防止民用航空当中的利益冲突的法规。

战略目标：本工作文件涉及国际民航组织的所有战略目标。

财务影响：由经常预算提供资源。

参考文件：
A39-WP/12
A37-WP/80
LE 4/69-14/40 号国家级信件
《联合国反腐败公约》，2003 年（UNCAC）
附件 19 — 《安全管理》

¹ 西班牙文本由多米尼加共和国提供。

1. 引言

1.1 国际民用航空组织（ICAO）高度重视航空领域的利益冲突这个议题，高度重视如何发现、预防、减轻和管理此类冲突，确保透明度和问责制。在国际民航组织大会第 37 届会议（2010 年 9 月 28 日至 10 月 8 日，蒙特利尔）上，法律委员会的工作方案中增加了“审议关于利益冲突的指导意见”这一议题，该委员会、理事会和大会第 38 届会议（2013 年 9 月 24 日至 10 月 4 日）随后批准了一项决定，提高这个议题的优先地位。

1.2 随后，法律委员会在大会第 39 届会议（2016 年 9 月 27 日至 10 月 6 日）上听取了各国通过工作文件送交的提议，并在关于民用航空的利益冲突的 A39-8 号决议中认识到，“利益冲突可能妨碍有效、独立和客观公正的民用航空管理，从而对国际民用航空的安全和安保构成风险”。该决议请各国在国家层级审查其国内法律制度中有关民用航空利益冲突的措施和做法是否充分，以在其特殊情况和其履行监管义务以处理利益冲突带来的风险的能力之间取得平衡，并在必要时颁布法律和制定制度、守则和做法，以提高对民用航空潜在利益冲突的认识。

1.3 法律委员会第 38 届会议（2022 年 3 月 22 日至 25 日，虚拟会议）在讨论各项议题时把“利益冲突”议题列入议事日程，放在议程项目 2.5 之下。

2. 分析

2.1 大会于 2003 年 10 月 31 日通过的《联合国反腐败公约》规定，各国应努力采用、维持和加强促进透明度和防止利益冲突的制度；人们还认识到，符合资格的民用航空业人员所具备的专门经验和知识是必要和有益的，有助于发挥重要的监管监督职能。

2.2 根据《联合国反腐败公约》，各国义务采用、维持和加强促进透明度和防止利益冲突的制度。

2.3 此外，大会 A39-8 号决议敦促各国颁布法律和制定制度、守则和做法，以提高对民用航空潜在利益冲突的认识，并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。

2.4 关于安全管理的附件 19 和相关的国际民航组织指导意见还确定，各国有必要制定一项战略及采取其他行动，缓解民用航空利益冲突可能引起的潜在问题。

2.5 还有必要指出，一些国家在大会第 39 届会议上明确提出，根据国际民航组织秘书处进行的调查得出的结论是，鉴于利益冲突普遍存在于各国的民用航空活动，制定一个处理民用航空利益冲突的框架对于所有国家都是有益的。

3. 讨论

3.1 多米尼加共和国进行了一次全国审查，确定关于发现、避免、缓解和管理民用航空利益冲突的措施和做法的国内法律制度是否充分，以确保和改进民用航空监管的透明度和问责制，并在其特殊

情况和履行监管义务以处理利益冲突对航空安全和安保所构成风险的能力之间取得平衡。此后，多米尼加共和国将服务于上述目的的各种法律文书纳入了国内立法。

3.2 关于民用航空的《第 491-06 号法》建立了多米尼加民航协会（IDAC），使其负责监督和监测多米尼加共和国的民用航空活动，规定协会主任和副主任应有拥有某个与民用航空直接相关的领域的管理和技术经验，有学位、证书或执照作为依据，而且这些官员不得在任何航空公司持有任何股份或有任何经济或财务利益，也不得在其中从事有偿第二职业，并且不得从事任何其他与航空活动有关的商业活动、工作或职务。

3.3 《多米尼加共和国宪法》第 135 条规定，部长和副部长不得从事任何可能导致利益冲突的专业或商业活动。此外，关于公职的《第 41-08 号法》第 80 条规定，禁止公职人员在其具有无论引起任何利益冲突的私人经济、财产或政治利益的领域参加官方活动；

3.4 此外，关于行政程序的《第 107-13 号法》第 3.11 条规定，在公共行政部门任职的人员不应采取任何无论出于什么原因导致厚此薄彼的任意行动或其他行动，并应在客观服务于公共利益的基础上采取行动。上述人员不得参与其本人或亲密朋友或亲属在其中具有任何类型的利益或可能存在利益冲突的任何事务。

3.5 同样，经修订的关于货物、服务、工程和特许权采购和政府合同的《第 340-06 号法》做出了一系列规定，禁止政府官员在其作为监管者进行参与的领域涉入政府货物或服务（包括咨询服务）采购合同的签订。

3.6 上述所有条例均禁止参与引起利益冲突的活动。然而，为了防止在政府事务中可能出现的利益冲突情况，多米尼加共和国根据 2012 年 8 月 21 日《第 486-12 号法》，于 2012 年 8 月设立了道德操守和政府廉政总局（DIGEIG）。该实体是有关道德操守、透明度、政务公开、反腐败、利益冲突和自由获取政府行政管理领域信息等事务的监管机构。该机构的成立是为了确保遵守我们签署的国际公约，恪守《2010 年宪法》的精神，其中要求对国家机器的组织进行彻底审查，使其现代化。

3.7 道德操守和政府廉政总局成立了政府廉政和监管合规委员会（CIGCN）。这是一个由公务员组成的多元化机构，由来自公共行政部门所有职业团体的代表组成，目的是促进道德操守制度化，鼓励公务员在工作中的廉政，监督对《公务员道德行为守则》的遵守情况，并作为一个工作机构，对监管合规、风险预防、反贿赂和政府廉政工具管理方面的计划和政策进行标准化，以防止公共行政部门的腐败行为和利益冲突，确保善治、善政和获取公共信息的原则得到贯彻。

3.8 多米尼加共和国根据其《宪法》和立法规定了一系列处理利益冲突的替代办法，其中有禁令，包括自愿或强制规定不参与涉及个人私人利益的事务，或把利益从其中存在利益冲突的管理措施或管理安排中剥离，要求把公职人员调离有关职务或使其自行脱离有关私人利益。公务员也可以发表事先声明或指明他们已经发表的声明，在其中事先披露家庭、职业、经济、商业、工会、体育、社会或宗教关系，以便可以通过防止冲突发生的措施来管理冲突或防止出现影响决策的客观性和独立性，从而损害公共利益的偏见。

4. 结论

4.1 履行公职是一项有尊严、诚实、透明、公正和对公共利益做出明确承诺的活动，因此有必要通过预防和管理利益冲突来维护公职人员的廉正，从而维护公众信任，降低所有领域的行政腐败风险。因此，考虑到旋转门、财务利益、工作人员借调、监管俘获、监管人 — 运营人合二为一和国有财产可能导致的一些利益冲突情况，寻求抵消此类风险，特别是在航空事务中这样做，一直是国家优先事项之一。

4.2 为此，以下行动符合我们的利益：请法律委员会审议本工作文件，并请大会第 41 届会议在关于法律事项的决议中列入一项决议，呼吁各国在其本国有关航空事务的国内立法中通过关于利益冲突的规定。

— 完 —