



大会 — 第 41 届会议

经济委员会

议程项目 39：拟由经济委员会审议的其他问题

国家对专门机场服务提供者的活动进行监测、监视和监督 以确保有效实施双边协定和安全的责任

(由委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)提交)

执行摘要

本工作文件谈及在《国际民用航空公约》(“公约”)的部分签署国,专门机场服务提供者存在一系列行为有违公约精神和文字,以及缔约国在签署航空运输协定(ASAs)和谅解备忘录(MoU)时应允的承诺和责任,同时谨记国家是其在签署此类双边协定时以对等方式交换的商业航空权利的所有人。公约第 28 条“航行设施和标准制度”规定了国家,而非专门机场服务公司,承允为便利国际空中航行而提供服务和设施的义务,根据公约尊崇的原则,这是为强化国家间的友谊纽带而必须开展的行动。同样,第 4 条类似地要求国家不得允许将民用航空用于和公约的宗旨不相符的任何目的,且这一责任根据公约第 1 条所载的主权原则在于国家。基于这些考虑,就此述列明的各条款向大会呈交本工作文件。

行动: 请大会:

- a) 虑及本工作文件;
- b) 确保,根据芝加哥公约,缔约国尊重其他国家的商业航空权利;和
- c) 要求理事会裁定各国有义不容辞的义务,为国际航班航空器的安全运行提供服务和机场设施,并确保服务和设施准备就绪且不受限制。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 — 航空运输的经济发展。
财务影响:	专门机场服务提供者拒绝为缔约国国际商业航空航空器提供服务是蓄意拖延和阻碍国际民用航空的适当发展,会导致航空运营人因延误、错失连接航班、旅客保护、丢失起降时段、服务成本增加及其他由于航空器停在其机场基地外而造成的问题,承受财务损失。
参考文件:	Doc 7300 — 《国际民用航空公约》

¹ 西班牙语版本由委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)提供。

1. 引言

1.1 《国际民用航空公约》（“公约”）是基于旨在确保国际民用航空的发展成为建立和保持世界各国之间和人民之间的友谊和了解的工具，而其滥用足以威胁普遍安全的一系列原则（序言）；此外，其规定了国际航空运输服务必须建立在机会均等的基础之上。

1.2 为确保履行公约的基本原则，成立了国际民用航空组织（ICAO），既作为国际组织，也作为联合国的组成机构；其主要职能包括监督国际民用航空安全、有序、高效发展的义务，涵盖确保国际航空运输服务机会均等和力求避免歧视性做法等诸多方面，以此促进签署国之间的和平和友谊。

1.3 委内瑞拉玻利瓦尔共和国，作为公约的签署国和国际民航组织的成员国，通过持续遵守各项标准和建议措施（SARPs），体现并佐证了其对于履行由本组织成员身份而来的各项义务的承诺，以此为国际民用航空安全、有序和高效发展做出了贡献。

1.4 委内瑞拉玻利瓦尔共和国在本组织展现出积极的态度，这体现于其一贯地向其他国家以对等方式提供合作和协助。同样地，为推动在国际民航组织标准下提供国际航空运输服务，委内瑞拉国与其他缔约国签署了一系列双边协定（航空运输协定（ASAs）和谅解备忘录（MoU）），此述协定按要求存放在国际民航组织总部，因为该国际机构经责成在国际公认的范围下就对协定的合规情况进行监督。尽管委内瑞拉玻利瓦尔共和国适当履行了其国际承诺，但部分国家允许了具有私营法人资格的公司针对委内瑞拉航空运营人，阻止其使用国际空中航行安全所需的机场服务，此不当对待也因此导致了空中航行安全受到损害。

2. 关于签署的双边国际航空运输协定下的国家义务以及违约影响的考量

2.1 与公约相符的几点考量概述如下，以支持本工作文件陈述的各项主张。

2.2 必须牢记，双边协定必须由各国的主管当局签署才可被接受，因为其涉及根据公约第 1 条尊崇的主权原则，就属于各国财产的商业航空权利进行谈判和交换；这一情形直接将私营个体排除在外，他们只可能是签署国当局指定其提供必要国际空中航行服务的特权持有人，须遵守公约第 28 条“航行设施和标准制度”的规定。

2.3 上述表明，一旦双边协定签署，则国家当局负责监督对应允承诺的履行情况，因为即便国际空中航行适当发展所不可或缺的机场服务可能基于特许授权或指定私营法人资质的第三方提供，仍然是签署双边协定的国家，基于其对协定的签署而承担涉及本国的责任和义务。此外，航空业的一项标准要求规定所有专门机场服务提供者，在执业前须经相关当局对其进行资格审定、委任和颁证，在持续的安全监督方案之下查明所提供的机场服务是否符合必要的商业航空标准；并且在航空器投入国际航班运行使用前，国家通过航空当局核验运行在技术层面稳妥可靠。

2.4 相应的，最关切的是注意到尽管已与委内瑞拉国签署双边协定，部分成员国在实施那些协定时不当地允许私有公司拒绝为委内瑞拉航空运营人提供专门机场服务，而未虑及公约第 28 条规定：“根据依本公约随时建议或制定的标准和措施，在其领土内提供机场、无线电服务、气象服务及其他空中航行设施以便利国际空中航行。”

2.5 基于上述引用，国家，而非私人，承担着在国际民航组织要求的安全标准下为国际民用航空发展提供必要服务的义务，因此他们（国家）必须确保其指定开展国际民用航空安全发展所需的必要活动的公司遵守国际民航组织建议的各项原则、标准和措施，因为不履行公约文字即使得公约失效，并由于严重侵害别国的商业航空权利而造成国家间的不平等。

2.6 机场服务提供者采取单边行动拒绝开展其经国家航空当局审定的活动，不利于后者（国家）确保安全的义务；此外，这些国家将其自身的责任交由私营第三方手中，恣意放宽其在签署航空运输协定和谅解备忘录时应允的承诺，损害委内瑞拉航空运营人的安全，并以歧视性方式限制一个公约缔约国的商业航空权利。

2.7 鉴于本工作文件中解释的实际和法律上的原因，委内瑞拉国认为应要求理事会对出现的情况进行分析，并根据理事会必须履行的职能下第 54 j)、k) 和 n) 条，以及类似的理事会可以行使的职能下第 55 c)、d) 和 e) 条采取适当行动；同时，以最高敬意恳请理事会作出及时裁定，以停止此类影响自由竞争和国际民航组织成员国商业航空关系间合理平衡的做法。

3. 结论

3.1 最后，基于本工作文件中列明的考虑要素，委内瑞拉玻利瓦尔共和国邀请理事会客观分析本文件的内容，并就此事达成决定，同时针对以下被认为对国际民用航空安全、有序和高效发展至关重要的问题进行澄清：

- a) 谁负责履行国家在签署如《国际民用航空公约》、航空运输协定和谅解备忘录等双边和多边国际民用航空协定时承允的义务？
- b) 经国家航空当局审定的专门机场服务提供者在实施芝加哥公约第 28 条中的角色是什么？
- c) 经国家航空当局审定的专门机场服务提供者，在一国航空运营人执行由航班最终目的地国基于双边协定中的义务所批准的商业航空权利时，可否拒绝向其提供必要的服务？
- d) 要求理事会在私营方影响国家履行义务而损害安全时，针对违反国家义务的行为进行裁定。