



大会 — 第 40 届会议
法律委员会

议程项目 40：由法律委员会审议的其它问题

《芝加哥公约》第十二条：支助其执行工作的沟通机制和指导

(由巴西和美国提交)

执行摘要

《芝加哥公约》第十二条为各国合作促进对航空器飞行和运转有关规则及规章的合规性奠定了基础。巴西和美国认识到，民用航空合作特别是为执行第十二条进行合作将加强飞行安全。具体而言，各航空当局之间在空中规则的执行方面，必须就指控违规行为立即作出通知和沟通。因此，为加强安全并促进对空中规则更程度的遵守，国际民航组织应建立一个法律和技术工作组，以评估指控违规行为通知和沟通方面的各种挑战，拟定并提出适当的机制建议，以便及时高效地通知此类违规行为。同时，该工作组还应当制定包括适当证据和文件在内的关于准备调查和执法案例的通用建议程序及最佳做法。

行动：请大会：

- a) 认识到航空安全是国际民航组织的核心目标，而执行第十二条是实现这一目标的关键；
- b) 认识到不会导致事故或事故征候的安全问题仍然十分重要，因为它们可能查明航空安全风险；
- c) 要求理事会在法律委员会内部设立一个法律和技术工作组，研究支助执行第十二条的机制；和
- d) 作出结论：该工作组应当拟定一个有效过程，在相关航空当局之间就指控违规行为进行及时高效的沟通和沟通，并向国际民航组织及成员国提出有关这一过程的建议；同时制定包括适当证据和文件在内的关于准备调查和执法案例的通用建议程序及最佳做法。

战略目标：	本工作文件涉及航空安全和辅助实施战略 — 法律和对外关系事务
财务影响：	不适用
参考文件：	Doc 8335号文件：《运行检查、核证和持续监督程序手册》 Doc 7300号文件：《国际民用航空公约》 附件 2 — 《空中规则》

1. 引言

1.1 《国际民用航空公约》(Doc 7300 号文件,《芝加哥公约》)第十二条指出:

各缔约国承允采取措施以保证在其领土上空飞行或在其领土内运转的每一航空器及每一具有其国籍标志的航空器,不论在何地,应遵守当地关于航空器飞行和运转的现行规则和规章。各缔约国承允使这方面的本国规章,在最大可能范围内,与根据本公约随时制定的规章相一致。在公海上空,有效的规则应为根据本公约制定的规则。各缔约国承允保证对违反适用规章的一切人员起诉。

1.2 第十二条要求各国保证在国外运行其国籍航空器的航空承运人和其他人员遵守东道国的运行规则。因此,使有关这一问题的每个国家的规则和规章与《芝加哥公约》确立的标准协调一致,可以极大地帮助实现与这些规则的合规性。鉴于可能无法永远做到对国家规则和规章完全彻底的协调一致,因此,在向成员国通报可能影响飞行安全的监管差异方面,国际民航组织起着非常重要的作用。

1.3 此外,执行第十二条虽然是确保飞行安全的基础,但并非总是有效。原因之一就是航空当局之间缺乏高效及时的沟通机制,这会导致案件不被提及。除其他问题外,目前发送和接收指称违规行为通知的做法在各国之间各不相同,而且可能效率不高。出事所在国和被通知的国家都可能对轻微违规行为予以忽视或置之不理,从而对航空安全造成不利影响。

2. 讨论

2.1 本文件概述了各国在确保飞行员和航空运营人迅速遵守国家运行规则方面所面临的挑战。对涉及外国飞行员和航空运营人的执法调查及案件的监管机构,往往使用低效的交付方式与伙伴航空当局协调,这对及时高效地解决安全问题不利。

2.2 因此,执法不一的一个成因是运营人所在国通常被告知指控违规行为的手续繁琐。运营人所在国要依靠出事所在国航空当局提供附有适当证据的调查报告。将调查报告送达运营人所在国,可能非常耗时且往往牵涉多个机构。例如,通过外交渠道报告日常案件,可能会妨碍共享相对轻微的违规行为和差异方面的信息。

2.3 促进全球航空安全,需要各国特别是各国航空当局之间就指控违规行为进行合作和畅通无阻的沟通。用于报告和接收此类违规行为信息的通用系统,借助通用通信程序规则会极大地促进实现这一共同目标。航空当局之间可以建立自动通信渠道,可以迅速通知并适当报告另一个国家飞行员或运营人在一国领土内犯下的对适用规则的指控违规行为,并尽快对指控违规行为采取行动。

2.4 鉴于这些挑战,大会应要求理事会在法律委员会内部设立一个法律和技术工作组,以便在国际民航组织秘书处支助下评估并努力加强各国间的通知和沟通过程。工作组应虑及与调查各阶段文件有关的形式及内容。

2.5 工作组在审查第十二条的执行程序时应处理以下问题:

- i) 向飞行员或运营人所在国及时通知指控违规行为;

- ii) 制定程序将调查报告文件以及有关适用立法的资料转交给相关航空当局；
- iii) 在国际民航组织内部开发一个门户网站，向航空当局通知指控违规行为并促进沟通；
- iv) 在发生指控违规行为时，就外国程序的受理情况向航空当局提供反馈程序；
- v) 在负责对指控违规行为进行通知和沟通的成员国内设立协调人。国际民航组织秘书处将不断更新该名单，并帮助加强航空当局之间的沟通；
- vi) 必要情况下，航空当局对指控违规行为提供澄清或进一步证据的机制；
- vii) 包括适当证据和文件在内有关准备调查和执法案件的通用建议程序和最佳做法。

2.6 在结束工作时，工作组应向理事会报告，同时提供通用建议程序和最佳做法汇编，并就上述其他问题提出建议。

3. 结论

3.1 考虑到本工作文件介绍的内容，现已达成的理解是，对于执行《芝加哥公约》第十二条若缺乏通用的明确程序便可能对航空安全构成风险。重要的是，大会处理这一问题时，应要求国际民航组织拟定建议做法，加强成员国之间的沟通，进而强化对安全规则的遵守。

3.2 设立一个法律和技术工作组以查明执行第十二条的最佳做法，并创建更加及时的通知和沟通过程，将强化全球航空安全。