



## 大会第 37 届会议

### 法律委员会

议程项目 60：本组织在法律领域的工作方案

应在法律委员会的工作方案中增加“审议关于利益冲突的指导”的题目

(由美国提交)

#### 执行摘要

在避免航空监管官员之间的利益冲突方面，国际民航组织并未颁布许多指导，把该事项留给了相互不一的国家立法来处理。消除利益冲突对民用航空安全和保安实行有效和公正的监管至关重要。法律委员会应当研究国际民航组织的现行指导以及各成员国的各种做法，为发布关于该题目的指导提出必要和适当的建议。国际民航组织在这方面的指导，将促进成员国之间的一致性。在冲突无法避免时，它可以提供一个限制利益冲突或减缓冲突的基础。

**行动：**请大会在法律委员会的工作方案当中，增加“审议关于利益冲突的指导”的题目。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 F（法治）。
财务影响：	极少。
参考文件：	无。

## 1. 引言

1.1 在安全监督的利益冲突问题方面，国际民航组织并未制定许多指导。对安全监督尤其如此，在国际民航组织范围内的其他许多方面，从机场和空中交通到保安、环境以及事故调查，也都是这样。在安全监督方面，缺乏这方面的指导可能是一个历史遗留问题。在民用航空的初期，典型的模式就是国有航空公司拥有其全部设备。而监管者与被监管实体之间，则存在不分彼此的关系。

1.2 现如今，情况已迥然不同。政府与业界具有它们应有的紧密工作关系，但是，全行业都应当具有高度统一的规则，以便建立和保持民航当局与其监督活动之间的明确分离。实行法治，特别是客观无私地履行监管责任，对于有效的安全监督至关重要。

## 2. 讨论

2.1 国际民航组织关于航空监管官员之间的利益冲突方面的建议匮乏，意味着这些事项由国与国之间千差万别的国家法律管辖。例如：在某个国家，民航局长（DGCA）可能必须远离业界的任何财务权益，包括退休福利；而在另一国家，民航局长则可能是航空公司的一名机长，或接受该公司带薪休假的行政人员。

2.2 除了被监管实体的财务权益外，利益冲突的规定还通常涉及所谓的交叉调动的情况——一个人从政府职位调动到业界或反向调动以及相关的征聘做法。但是，对利益冲突的可能指导的审议，必须虑及许多成员国具有较小的航空业和有限数量的经验丰富的监管职位人选。在这种情况下，利益冲突的指导必须侧重于缓解措施。

2.3 另外一个关切，就是指派或借调人员代表民航局（CAA）履行监督职能的通常做法。国际民航组织在 Doc 8335 号文件：《运行检查、合格审定及持续监督程序手册》第 5.3 段——人员配置当中论及了该做法。空勤检查员、经指定的机务代表以及体检医师就是典型的例子。这些做法对有效的安全监督至关重要，特别是在航空部门较大的国家，因为民航局几乎无法雇到充足的人力，仅由民航局雇员来开展所有必要的监督活动。对被指定人员，必须在确保客观的基础上进行聘用，但是，在履行其各种职能时，他们自身必须接受有效的监督。国际民航组织的指导已经认识到了这个问题，并对借调问题指出“应当制定减缓可能的利益冲突问题的战略，并将其载入文件。”参见第 5.3.3 段。

## 3. 结论

3.1 法律委员会应当调查这些问题，并提出各种建议。它应当查明现有的各种措施，并衡量它们对业界的当前状况是否适当。法律委员会应开展一项研究，以便调查成员国当中的各种做法。同时，它应当为国际民航组织提出各种建议，以便酌情颁布补充标准、建议措施，或其他指导材料。法律委员会应当调查修订关于安全监督组织的相关手册是否充分，或者制定各国可以或应当采用的新的、简明的原则声明是否更加有利。国际民航组织在这方面的指导，将促进成员国之间的一致性。在冲突无法避免时，它可以提供一个限制利益冲突或减缓冲突的基础。

#### 4. 大会的行动

##### 4.1 请本届大会：

- a) 在法律委员会的工作方案当中，增加“审议关于利益冲突的指导”的题目；和
- b) 指示法律委员会：
  - i) 研究在现有的国际民航组织指导以及成员国的地方法律两方面对利益冲突的处理方法（包括航空官员的财务利益、所谓的交叉调动的情况，以及将安全职能委派给非民航局人员等）；和
  - ii) 为相关指导制定必要的和适当的建议，以便国际民航组织通过。

—完—