

大会第 35 届会议

法律委员会

议程项目 36: 关于建立包括 GNSS 在内的 CNS/ATM 系统法律框架的报告

关于 CNS/ATM 系统的法律和制度方面 切合实际的出路的大会决议

(由美利坚合众国提交)

摘要

关于变更 CNS/ATM 系统当前行之有效的长期法律框架的提议，虽然历经 14 年的工作，仍未取得共识。主张变更者迄今未能尽到说服的责任。无论如何，一项不能生效的公约对各国和各区域组织实施 CNS/ATM 系统毫无助益。相反，国际民航组织应该从现有框架内已经完成的工作基础出发，要求采取切合实际的措施，加强地区航行计划，帮助缔约国获得它们所需要的技术和经济援助。

1. 引言

1.1 国际民航组织前后就全球导航卫星服务 (GNSS) 和通信、导航、监视/空中交通管理 (CNS/ATM) 系统的法律框架连续工作了 14 年。至于这项工作的进程，秘书处关于本项议题的工作文件和 C-WP/12197 号文件附录中所载关于秘书处 CNS/ATM 系统法律方面研究小组工作的最后报告，都对此做了回顾。法律委员会、理事会、大会几届会议、两个报告员和一个法律和技术专家组，也都在这上面投入了努力，秘书处的研究小组更是在近 5 年内开了 11 次会。一路下来，这些努力产生了纲领性的国家对于全球导航卫星系统服务的权利和义务宪章 (大会第 A32-19 号决议)，和国际民航组织关于 CNS/ATM 系统的实施和运行的政策声明 (1994 年 3 月 9 日由理事会批准)。

1.2 除上述文件外，现行的长期法律框架还包括《国际民用航空公约》(《芝加哥公约》) 及其各个附件，大会其他决议，国际民航组织有关指南和地区航行计划，以及美国和俄罗斯联邦 1996 年表示

愿意提供卫星导航信号而各自与国际民航组织的换文。

1.3 最近，秘书处在就本议题提出的工作文件中，总结了其 CNS/ATM 系统法律方面研究小组的工作成果，又在其提交给理事会的关于该研究小组工作的最后报告中，对此更加展开地做了介绍。研究小组在其结论中指出，实施 CNS/ATM 系统没有法律障碍，而且这一概念绝无与《芝加哥公约》不一致的地方，这是普遍一致的看法。秘书处在“现行法律框架的缺陷”这个略有误导作用的标题下，说明该小组的结论认为，在其所研究过的几个主要的国家赔偿责任制度中，并不存在任何实质性的缺陷。更确切说，该研究小组仅提出了与主权豁免和在某些国家索偿法院地不便有关的两项具体的、仅限于程序的关注。

2. 虽然历经将近 15 年，但对变更尚未出现共识

2.1 报告指出，研究小组对合同框架的性质，尤其是它是否具有强制性的问题，没有达成共识。合同框架可能有助于第 28 条国家将它们向公众提供的 CNS/ATM 服务的一些组成部分外包出去。主张建立一个选择性框架的人承认研究小组已经起草出来的示范条款，可能有助于按照国际民航组织的标准实现实施的标准化，并能为谈判达成某种关系提供一个起点。而主张建立一个强制性制度的人，则要求在信号提供者与第 28 条国家之间确立一种规定性的和统一的纽带。不幸的是，对信号提供者承担除满足国际民航组织标准以外的义务，亦即跨国无线电导航设备提供者目前没有承担的义务，并不存在任何酬劳。既然没有共识，这个提案就没有得到实施的机会。

2.2 研究小组和国际民航组织其他审议过这一问题的每一个机构一样，对制定一项公约的必要性也未能达成共识。秘书处报告的第 7.5.1 段中说：“多数意见认为，在实施上，尤其是在 GNSS 的实施上，目前尚未取得足够的经验，所以，现阶段详细讨论和起草一项国际公约的时机还不成熟。”CNS/ATM 的实施已经进行了 14 年，但并没有暴露出必须对法律框架做出变更的问题。

2.3 理事会认识到对下一步怎么走有可能达成共识，用两次会议专门讨论了秘书处关于研究小组的报告后，把这件事移交给了大会本届会议。理事会在第 C-WP/12259 号文件—关于建立包括 GNSS 在内的 CNS/ATM 系统法律框架的报告中指出，目前至少存在 3、4 种做法，但没有对此做出选择。这件事“重要性很高，但须由大会第 35 届会议决定能够采取什么进一步的行动。”（第 3.4 段）。经过了这一切之后，对于变更现行长期法律框架的必要性没有达成任何共识，更不要说对应该做出什么变更了。

3. 现行框架促成了巨大的技术成就，而在法律领域，国际民航组织得以将其主要精力放在其他问题上

3.1 同时，有两项值得注意的平行发展。第一，通过使用现行长期框架下已有的持久而又灵活的法律和制度工具—亦即是适应了涡轮喷气发动机、雷达监视、精密管制、陆基洲际导航系统、远程双发运行的推出使用和许多其他震撼性技术发展的同一个框架，CNS/ATM 系统的实际技术实施一直在迅速进行。空中航行委员会、理事会和有关的专家组，都在为 CNS/ATM 制定有约束力的标准和建议

措施（SARPs）及指导材料，以帮助各缔约国和区域组织建立这种系统。2003年9、10月间举行的第11次空中航行会议对已经取得的成就也给予了肯定。

3.2 第二方面，就在GNSS或称CNS/ATM的长期法律框架在法律委员会的议事优先表上占据首位的10年当中，却有几项其他议题变成了制定和通过新的公约的标的。有的甚至已经生效。这是因为其他议题产生的具体问题，促使全球社会形成了用公约形式寻求解决之道的共识。

4. 未能促成共识的各项提案

4.1 欧洲的区域性提案

4.1.1 载于有关这项议题的一份工作文件中的欧洲提案，要求在一项区域性公约的基础上，订立一系列对CNS/ATM服务参与各方具有约束力的强制性连锁合同。在研究小组内开始仅是作为“一派意见”提出来，但后来经过详细表述后变成了欧洲成员的提案。来自世界其他地区的成员怀着兴趣对此做了研究，但该提案并未得到欧洲以外（其中包括南北美洲、非洲、东南亚和西太平洋地区）成员的支持。该项提案从欧洲特有的情况出发，包括了实行中央化管制和建立“分级”服务、关系和收费的计划。当研究小组的成员们被问及时，没有人能想出在其所在地区按照欧洲的建议，如设立“GNSS地区实体”的必要性。在第11次空中航行会议上，这一提案被欧洲空中航行安全组织和欧洲民航委员会正式提了出来，其形式与现在的大体相同。会上没有对这个题目做实质性讨论，而是将有关文件交给了理事会。

4.1.2 虽然欧洲提案被定性为一个“合同框架”，但却必须制定一个具有约束力的国与国之间的协定——比如一个区域性多边公约，这才能行得通。

4.1.3 这项提案在欧洲以外几乎无人支持，显然是因为它是在欧洲诸般制度的模型上建造起来而又完全针对欧洲地区的各项关注，尤其是经济关注的一个复杂的框架。更确切说，看来欧洲提案的目的，是为了帮助解决一个大规模的新系统所必需的资金而创建一个“多级”结构，而这个新系统的成本必须大部分由私营部门用户承担，尽管主要是由民用航空以外其他部门的用户来承担。

4.1.4 研究小组的一些非欧洲成员认为，将一个适应一系列具体的区域性条件而又尚未在区域范围内进行检验的复杂而又有争议的结构，作为全球的模型来加以采纳，现在还过早。大会应该注意到这项提案，并建议欧洲国家在这个框架推出使用并经过一段时期的检验之后，报告它们的经验。

4.2 声声呼唤新公约

4.2.1 自法律委员会开始有关GNSS的工作以来，有人多次提出了缔结新公约的要求。一个例子，就是在第11次航行会议上由非洲民航会议提出的另一份地区性文件。这一类提议往往未能确定只有通过约法才能解决的具体问题所在，或是具体说明新公约的内容。

4.2.2 研究小组用整两场会议对公约的可能内容进行了细致的研究，提出了一份翔实的潜在题目清单。其中没有一项提议被普遍认为是适合作为公约条款的。所以，不仅对于公约的必要性没有共识，而且对于这样一个公约的内容，也毫无共识可言。说服的责任还没有完成。

5. 切合实际的出路：从确实存在的大量核心共识的基础出发，满足现实世界的需要

5.1 在对现行长期法律框架做出任何重大变更的问题上缺乏共识，这实际上是在默示承认，迄今已经取得的技术实施恰好就是现行长期框架的结果。更确切地说，研究小组已经达成的一个坚实的共识是，对作为缔约国提供 CNS/ATM 的权利和义务基石的《芝加哥公约》第 28 条，不应该加以修正。这一共识与处理 GNSS 问题的第一位报告员，瑞士的古尔迪曼博士的结论是一致的，即：(a) 在 CNS/ATM 的实施上不存在法律障碍；和(b)有关概念完全符合《芝加哥公约》。上述结论经大会第 28 届会议以协商一致的方式核可。

5.2 我们逐渐认识到，对于实施的任何障碍都是观念性的，也就是说，这些障碍的性质与其说是法律、技术或制度上的，不如说是心理和政治上的。许多观察者说，这里的问题纯粹是对新兴系统信心不足的问题。因此，阻碍着 CNS/ATM 的不是缺乏法律工具，真正妨碍国际民航组织各项技术目标的实现的，是缺乏政治意愿，缺乏必要的经济、技术和人力资源。

5.3 确切地讲，把注意的重点、时间和精力放在建立新的“长期法律框架”的各种提案上，这实际上是挪用了实施的资源。它违背了国际民航组织对决不允许有关法律问题的的工作拖延实施这一基本原则的承诺。

5.4 此外，缔结一项新的公约对缔约国有什么益处目前还不清楚，尤其是考虑到（1）并未就这样一个公约的有用内容达成协议；（2）迄今完成的实施并没有因为缺乏法律工具而受到阻碍；和（3）根本上可以肯定，不可能有任何新的公约（至少象已经讨论了 14 年的这个样子）得到批准和生效。即便能够订出一个新的公约，它必然会与《芝加哥公约》发生重叠，需要几十年才能实现与其相等的普遍接受水平，从而造成一系列自相矛盾和冲突的规则。这种不确定性将会加大各国实施 CNS/ATM 系统的成本和难度。

5.5 而可以确定的是对实施的实际需要。各缔约国需要冲破心理和政治上的障碍，才能拥抱 CNS/ATM 的各项概念。它们需要找到可以调动政治意愿和经济资源的办法。需要制定出以迅速、高效实施为重点的有力的地区航行计划。需要得到技术援助，包括在国内法律制度方面的帮助。需要得到第三方或多边来源的可能的财务援助。

6. 结语

6.1 国际民航组织现在应该停止谋求建立一个毫无共识前景的新的“长期法律框架”，而应该集中精力，研究能够使 CNS/ATM 系统变成现实的实际措施。

6.2 国际民航组织应该通过一项决议，肯定在建立长期法律框架的漫长追求中所做的积极工作，同时要求国际民航组织对为实施制定切实可行的工具重新做出承诺。

6.3 这项决议还应该宣布中止有关一直无法达成共识的法律提案的工作，同时留有余地，当在现实世界从事实施工作的技术官员认定存在实际障碍时，而且仅在此时，恢复法律和制度方面的工作。

7. 大会的行动

7.1 请大会通过本文件附录中提出的决议草案。

附录

第 A35-X 号决议草案

通信、导航、监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统的 法律和制度方面切合实际的出路

鉴于通信、导航、监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统的全球实施自 1990 年第 10 次空中航行会议开始以来业已取得重大进展并得到 2003 年第 11 次空中航行会议的热烈赞同；

鉴于 CNS/ATM 的长期法律框架，亦即《芝加哥公约》及其各个附件、大会决议（其中特别是国家对于全球导航卫星系统服务的权利和义务宪章）、国际民航组织有关指南（特别包括国际民航组织关于 CNS/ATM 系统的实施和运行的政策声明）、地区航行计划，以及国际民航组织与卫星导航星座运营国之间的换文，已经使得迄今完成的实施成为可能；

鉴于国际民航组织通过大会、理事会、法律委员会、一个法律和技术专家组和一个研究小组，在对 CNS/ATM 的法律和制度方面的研究中已经投入了大量的资源，从而对全球社会面临的各种问题、挑战和关注进行了详细的记述，并达成了了解；

鉴于建立一个新的、经过大肆变更的长期法律框架的各项提案迄今一直未能在国际民航组织的任何机构内促成共识；

鉴于一些区域性国家集团已经提出适应其本地区条件的法律和制度框架的提案；

大会：

1. 承认 CNS/ATM 系统的实施更有可能因为缺乏资源和政治意愿，而不是因为缺乏法律和制度而受到阻碍；

2. 重申关于(a) 实施 CNS/ATM 系统没有法律障碍；(b) CNS/ATM 完全符合《芝加哥公约》；和(c) 实施 CNS/ATM 系统不需要修正《芝加哥公约》的共识；

3. 敦促加强、充实和加速制定地区航行计划，尽可能以最广泛、最高效和最统一的方式实施 CNS/ATM 系统；

4. 请各缔约国根据需要并在符合《芝加哥公约》的前提下，考虑使用区域性组织来建立适应本地区条件的必要机制；

5. 鼓励通过国际民航组织、各区域性组织和行业届，以地区航行计划的方式，促进 CNS/ATM 实施中的技术援助；

6. 请各缔约国考虑发展多边和第三方的额外供资来源，以援助国家和区域集团实施 CNS/ATM 系统；和

7. 指示秘书长中止有关建立新的“长期法律框架”的工作，至少到大会的下一届常会为止。如果而且仅在从事实施工作的技术官员确定存在现行法律和制度工具无法解决的具体问题时，始得恢复法律问题方面的工作。

—完—