



## 法律委员会 — 第37届会议

(2018年9月4日至7日，蒙特利尔)

### 议程项目2：审议法律委员会总体工作方案

#### 澄清《芝加哥公约》与标准和建议措施对特定 遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统类别的适用性

(由捷克共和国、法国、匈牙利和波兰提交)

#### 1. 背景

1.1. 遥控驾驶航空器系统[亦称无人航空器系统或无人机；本工作文件下文将其合称为“遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统”]近年来变化急速。新技术使遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统价格更低、能力更高。遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统越来越普及，有一部分是由一般民众而非航空专业人员操控。新契机正在涌现，与此同时，航空或地面人员面对的新危险也渐成现实。在近期的未来，该趋势可能将方兴未艾。

1.2. 遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统的重量和尺寸差异极大：有的机器最大起飞质量达几十吨(如RQ-4全球鹰)、有的仅为几千克、甚至几十克重(如各种商业用途的多轴飞行器)。

1.3. 《芝加哥公约》所载规定明确提到了遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统：第八条涉及(i)强制要求许可方能在成员国的空域飞行和(ii)确保保护有人驾驶航空不受遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统影响。第八条的用语是“无人驾驶的航空器”和(机上)“无人驾驶而能飞行的航空器”。

1.4. 国际民航组织和地区机构(如欧盟)两者以及成员国最近一直针对遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统制定和推出新规章。例如，已经发出关于遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统的多项国际民航组织标准和建议措施修订。欧盟将就遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统推出有约束力的新规章，将在欧盟国家适用于所有民用遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统，无论其尺寸、重量和使用目的。其他成员国也已参加类似工作。

1.5. 自国际民航组织大会第39届会议以来，法律委员会的工作方案包括了“关于遥控驾驶航空器的法律问题”这一议程项目，其优先地位高于其他所有议程项目。

1.6. 国际民航组织代表或机构已就遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统非正式地对《芝加哥公约》其他条款进行了分析(如第二十九条)。法律委员会也已审议国际赔偿责任文书对遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统的适用性。然而，上述评估均未对以下查明的法律问题提出明确指导。

## 2. 遭遇的问题

### (A) 对小型遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统的适用性 — 界限不明

2.1 《芝加哥公约》(相应地包括标准和建议措施)对特定遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统类别的适用性似乎不明确。第八条的行文笼统,《芝加哥公约》除了通则外,对其适用性并无指导。从事国际飞行的大型遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统最有可能归属《芝加哥公约》范围,但小型和极小型遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统在这方面则较不明确(见上文第1.2段)。

2.2 目前仍不清楚应该用何种决定性标准如:尺寸、重量、使用目的、或运行类别等、或其组合,来判断遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统究竟归属《芝加哥公约》适用范围之内/之外。一些较小型遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统可能双重用途兼备,既是(i)模型航空器、甚至是玩具,或许也是(ii)进行空中作业的专业遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统。还有,对一些国家来说,近25千克可能是监管制度较为放松或更加严格的界限,而对其他国家来说则非如此。例如,正要出台的欧盟规章不对25千克以下的遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统(即使是娱乐用途)免除适用有法律约束力的规则和规章。与此同时,一些研究证明,即使最大起飞质量仅几千克的遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统也可能对民用航空造成严重损害(例如若是干扰喷气发动机)。

2.3 以上所述均涉及了是否应将(所有)遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统视为《芝加哥公约》下的“航空器”这一问题;这可能对《芝加哥公约》第八条和其他条款项下义务的适用产生严重的实际后果。例如第三条之二关于避免针对民用航空器使用武器的义务和不危害航空器安全的义务,这对遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统(及其类别)在何种程度适用或适用与否?在有人驾驶航空器的情况下,此种禁令的目的:保护机上人员相当明确。但在小型遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统的情况下则可能令人存疑。这在新兴的“反击无人机”技术和装置背景下,这可能是一个非常实际的问题。

2.4 另外还有一个相关问题就是,国际层面(涉及国际空中航行)是否是对遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统适用《芝加哥公约》相关条款(如第八条和第三条之二)的先决条件。据此,应该澄清如何判定小型遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统的国籍,尤其当其中一些可能未按《芝加哥公约》第十七条的含义进行正式登记。

2.5 在此背景下,有必要就《芝加哥公约》的适用界限提出解释指导。正确的解释应该一方面既确保国际航空安全,另一方面则避免过严和繁琐的要求。

### (B) 成员国的“特许”

2.6 《芝加哥公约》第八条似乎明确地以成员国在个别和临时的基础上<sup>1</sup>向遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统颁发许可这一原则为基础。但在实际操控中,国家通常为遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统颁发长期飞行许可、或允许特定类别的遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统根本无需特定许可即可飞行。不但如此,它们仅依赖专项立法规定(在即将出台的欧盟立法中对所谓“开放”类别的遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统运行即是如此)。

---

<sup>1</sup> “任何无人驾驶而能飞行的航空器,未经一缔约国特许并遵照此项特许的条件,不得无人驾驶地在该国领土上空飞行。”

2.7 此外，在这方面，遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统运行的国际层面相关性可能也含糊不明(见以上第2.4段类推)。

2.8 建议对第2.6段所述做法与《芝加哥公约》第八条项下义务相一致，予以清楚确认(或分别澄清与其不符)。

### 3. 结论

3.1 据此推论，《芝加哥公约》及标准和建议措施对遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统的适用尚存未决的法律问题，尤其涉及(A)小型遥控驾驶航空器系统/无人航空器系统和(B)第八条下的许可性质等问题。

3.2 这些未决的问题可能有实际后果，必须加以澄清。此种澄清将提高法律明确性，从而使成员国、国际民航组织、地区机构或组织及其他利害攸关方得益。

### 4. 法律委员会的行动

请国际民航组织法律委员会：

- a) 注意到本工作文件查明的法律问题；
- b) 就此表达意见；和
- c) 为了澄清问题采取其认为必要的一切行动(如启动法律事务与对外关系局的研究或建立专门的工作队)。