



法律委员会—第 40 届会议

(2026年10月26日至30日，蒙特利尔)

议程项目 3: 审查法律委员会总体工作方案

国际民航组织此前就法律委员会总体工作方案项目6所做工作的历史回顾：
研究与为国际空中航行服务提供支持的全球导航卫星系统和服务相关的国际法律问题

(由秘书处提交)

1. 引言

1.1 数十年来，国际民航组织一直致力于研究与全球导航卫星系统（GNSS），以及通信、导航、监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统相关的国际法律问题。这项工作历经几届大会和理事会、多次空中航行会议和法律委员会会议的共同努力，亦得到法律和技术专家小组和近五年内召开了十一次会议的秘书处研究组的鼎力支持。

1.2 1983年6月，国际民航组织理事会表示有意设立一个特别委员会，以便在未来对此主题的进一步研究将包括卫星技术在内的所有新技术和先进技术的认知基础上，制定国际民用航空的空中航行要求及相关活动预测方案。¹ 1983年11月，未来空中航行系统特别委员会（FANS委员会）正式成立，其职权范围为“研究与未来潜在空中航行系统相关的技术、运行、体制和经济问题，包括成本效益影响；确定并评估可能对国际民用航空发展产生未来效益的新概念和新技术，包括卫星技术，以及这些技术对系统用户和供应方可能产生的影响；并就此提出建议，以制定一项为期二十五年的国际民用航空空中航行协调演进发展的总体长期规划。委员会应避免重复努力，其工作应与本组织内现有各小组的工作相协调”。² FANS委员会的职权范围还包括对未来空中航行系统的体制方面的研究。

1.3 未来空中航行系统的体制方面，分别由 FANS 委员会的技术专家在其第二次（1985年）、第三次（1986年）和第四次（1988年）会议上进行了审议，又在未来空中航行系统发展和过渡规划监测与协调特别委员会（FANS 第二阶段委员会）第一次（1990年）、第二次（1991年）和第三次（1992年）会议上进行了审议。第十次空中航行会议（1991年9月5日至20日）在议程项目 4 下，也讨论了“审议未来空中航行系统的体制方面”这一议题。会议强调国际民航组织依据《芝加哥公约》第四十四条在未来体制安排中的重要作用，并就此认定，很多体制和法律问题是相互关联的，需要由法律委员会进行审议。航行会议经审议后，建议国际民航组织加快法律委员会关于“未来空中航行系统的体制和法律方面”的工作，以满足实施未来空中航行系统概念的需要；并建议国际民航组织各机构在今后继续就此议题开展工作时，应考虑到国际民航组织大会的相关决议，以及 FANS 委员会提出的指导原则和准则。

¹ C-DEC 109/20号决定。

² C-DEC 110/9号决定第1段。

1.4 1988年6月29日，理事会决定将“未来空中航行系统的体制和法律方面”这项议题列入法律委员会的总体工作方案。³此后，该项目的标题经大会、理事会或法律委员会多次修改，现表述为“研究与为国际空中航行服务提供支持的全球导航卫星系统和服务相关的国际法律问题”。如下文中所详述的，法律委员会就此议题开展的工作最终促成或大大推动通过了1994年3月9日获理事会批准的《国际民航组织关于通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统的实施和运行的政策声明》、《国家对于全球导航卫星系统服务的权利和义务宪章》、⁴《研究和拟订规范全球导航卫星系统实施的适当的长期法律框架》、⁵《推进通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统的法律和体制方面的实用做法》，⁶以及《国际民航组织关于全球空中交通管理（ATM）及通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统的持续政策和实践的综合声明》。⁷尽管如此，法律委员会自2008年举行的其第33届会议以来，未就此项目开展任何实质性工作。

1.5 如同国际民航组织理事会前主席阿萨德·柯台特博士在2004年3月5日理事会审议秘书处CNS/ATM系统法律方面研究小组最后报告时所指出的，国际民航组织在这方面的努力远远早于前述时间节点。他认为：“虽然人们时常谈及1991年采纳CNS/ATM系统这一概念（此概念后获理事会和大会批准）的第十次空中航行会议，但实际上早在1972年第七次空中航行会议上即已首次提出基于卫星的空中航行系统构想。这一构想在1980年代逐步演变为FANS第一和FANS第二阶段”。柯台特博士进一步指出：“这一课题不仅从法律角度看很复杂，在技术和工艺层面也很复杂，是大会批准、理事会每年审查的法律委员会工作方案的一个经常项目”。⁸

1.6 基于全球导航卫星系统（GNSS）的服务之所以得以推出、以满足国际民用航空的需求，最初得益于两个核心卫星星座的投入运行，即：美国提供的全球定位系统（GPS）和俄罗斯联邦提供的全球导航卫星系统（GLONASS）。⁹1994年，美国表示愿意提供全球定位系统标准定位服务（GPS-SPS），用以支持国际民用航空的需求，后又于2007年重申了这项提议。国际民航组织理事会接受了这两次的提议。¹⁰1996年，俄罗斯联邦表示愿意提供GLONASS系统以满足国际民用航空的需要，国际民航组织理事会也接受了这项提议。¹¹美、俄两国一直都在对其卫星星座进行升级，并向国际民航组织承诺采取一切必要措施维护服务的可靠性。之后，随着新核心卫星星座的投入使用，全球GNSS基础设施经历了重大演变。欧洲和中国分别开发了新的GNSS系统（分别为伽利略系统和北斗导航卫星系统），并实现了与升级版GPS和GLONASS系统的互操作性。欧盟委员会于2016年宣布提供伽利略初始服务，此后一直致力于推进宣布具备全面运行能力所需的进一步开发工作。中国于2020年7月宣布北斗导航卫星系统第三阶段（BDS-3）全面运行，并于2021年向民航界提供了BDS-3开放服务。¹²

³ C-DEC 124/16号决定第1段。

⁴ 大会A32-19号决议。

⁵ 大会A32-20号决议。

⁶ 最初作为大会A35-3号决议通过，现为大会A42-5号决议附录F。

⁷ 大会A42-8号决议。

⁸ C-MIN 171/9号记录第47段。

⁹ Doc 9849号文件：《全球导航卫星系统（GNSS）手册》，第五版，2025年。

¹⁰ C-DEC 143/12号决定、C-DEC 182/7号决定，以及国际民航组织与美国政府之间的相关换文。

¹¹ C-DEC 147/15号决定，以及国际民航组织与俄罗斯联邦政府之间的相关换文。

¹² Doc 9849号文件：《全球导航卫星系统（GNSS）手册》，第五版，2025年。

1.7 2001年，国际民航组织通过标准和建议措施（SARPs）规定了对全球导航卫星系统的相关要求。¹³ 这些标准和建议措施通过增强核心卫星星座信号来支持 GNSS 运行，以满足安全性和可靠性要求。¹⁴

1.8 本文件回顾国际民航组织内各机构和部门就 CNS/ATM 系统、包括全球导航卫星系统的体制和法律方面开展的工作，以协助法律委员会审议是否需要就此项目开展进一步工作；如需开展，则就法律委员会未来工作的范围和方向，提供具体指导。

2. 1990年-1991年：未来空中航行系统的体制和法律方面

2.1 法律委员会第二十七届会议（1990年3月27日至4月12日）根据秘书处编制的一项说明，审议了“未来空中航行系统的体制和法律方面”这项议题。¹⁵ 说明中指出，未来空中航行系统的引入不仅取决于新技术的开发和可用性，而且在很大程度上取决于各国的协作水平及其对按特定法律条件将新系统付诸实际应用的共识。法律委员会一致支持任命一名报告员负责该议题的研究，同时也认为，就该议题开展任何研究，均应与 FANS 委员会后续工作的持续开展相协调。¹⁶

2.2 鉴于 FANS 委员会所开展的工作，并考虑到未来系统的体制性影响，理事会认为“未来空中航行系统的体制和法律方面”这一议题，应列为法律委员会总体工作方案最高优先等级，遂于1991年6月14日就此作了相应修订。根据《法律委员会议事规则》第17条，时任法律委员会主席任命了一名报告员（W. Guldemann 博士，瑞士），负责研究“未来空中航行系统的体制和法律方面”这一议题，并就此编写报告。

3. 1992年-1993年：制定全球导航卫星系统法律框架的可取性；审议制定全球导航卫星系统（GNSS）的法律框架

3.1 法律委员会在其第二十八届会议（1992年5月11日-22日）期间，经审议报告员关于“未来空中航行系统的体制和法律方面”这一议题的报告后得出结论认为：在实施和实现 CNS/ATM 系统构想方面不存在法律障碍；CNS/ATM 系统构想本身也无任何与《芝加哥公约》相抵触之处。法律委员会还核准了 FANS 第二阶段委员会第三次会议制定的关于民用航空实施 GNSS 可接受的体制安排指导方针。法律委员会在审查其工作方案时，鉴于第二十八届会议期间已完成相关工作，同意删除项目1“未来空中航行系统的体制和法律方面”；同时按优先等级5增列一项关于 GNSS 的新议题，题目是：“制定全球导航卫星系统法律框架的可取性”。¹⁷

3.2 1992年6月17日，理事会在其第136届会议上决定将法律委员会工作方案的项目5修改为“审议制定全球导航卫星系统（GNSS）的法律框架”，并将其提升为优先等级1。¹⁸ 大会第29届会议（1992年9月22日至10月8日）核准经理事会修订的法律委员会工作方案，一致认为理事会亟需为该议题明确设定目标。为此，理事会在其第137届会议（1992年11月18日）

¹³附件10-《航空电信》第76次修订，2001年7月16日。

¹⁴ Doc 9849号文件：《全球导航卫星系统（GNSS）手册》，第五版，2025年。

¹⁵ LC/27-WP/7号文件：未来空中航行系统的体制和法律方面—秘书处提交的介绍性说明。

¹⁶ Doc 9556-LC/187号文件：法律委员会第二十七届会议报告，第7.1-7.8段。

¹⁷ Doc 9588 LC/188号文件：法律委员会第二十八届会议报告，第5.1-5.8段。

¹⁸ C-DEC 136/12号决定。

和第 138 届会议（1993 年 3 月 5 日和 26 日）上，经审议法律委员会工作方案后，商定对于项目 1：“审议建立全球导航卫星系统（GNSS）的法律框架”，法律委员会应处理下列具体事项：

- a) 国际可接受体制安排的定义；
- b) 国际民航组织在长期提供 GNSS 方面可发挥的作用；
- c) 国际民航组织与 GNSS 现有提供国之间拟订立的安排内容；和
- d) GNSS 系统提供方对国际民航组织相关标准和建议措施（SARPs）的遵守情况。¹⁹

3.3 1993 年 7 月，时任法律委员会主席任命 Kenneth Rattray 博士（牙买加）为“审议建立全球导航卫星系统（GNSS）的法律框架”议题报告员。其报告²⁰在法律委员会第二十九届会议上进行了审议，重点在于设立一个监管机构，负责对 GNSS 提供方实行引导与监督，但不拥有系统的所有权。报告员认为该法律框架应为国际民航组织主持通过的一项国际公约或协定。协定将要求 GNSS 提供方获得国际民航组织的认证。报告员随即论述了若干其他事项，包括使用费的确定，责任问题，当事国与服务提供者之间可能的合作与协商条款，拟议公约与其他国际文书的兼容性，以及争端解决程序等。最后，报告员表示需要制定过渡性条款，先行承认 GPS 和 GLONASS 的存在，并将其视为迈向最终全球导航卫星系统演进过程的一部分。报告员建议国际民航组织与服务提供国签署谅解备忘录，作为具体操作的起点。

4. 1994 年：《国际民航组织关于 CNS/ATM 系统的实施和运行的政策声明》

4.1 理事会在其第 139 届会议讨论秘书长根据第十次空中航行会议的建议 4/5 和 8/5 提出建立国际民航组织 CNS/ATM 机制的建议²¹时，一致认为应制定一项关于 CNS/ATM 系统的实施和运行的国际民航组织政策。²²该政策除其他事项外，应涵盖现有空中航行系统的连续性，对新系统的准用，防止发生垄断情事和不歧视原则等问题。据此，理事会请秘书长就国际民航组织 CNS/ATM 总体政策起草一个提案，明确列出应纳入 GNSS 法律框架的诸政策要素。理事会同意知会法律委员会，请其在其工作方案中推进 GNSS 长期实施法律框架的起草工作，并由法律委员会主席适时任命一名报告员。

4.2 1994 年 3 月 9 日，理事会批准了由秘书处编制的《国际民航组织关于 CNS/ATM 系统的实施和运行的政策声明》，²³并请法律委员会在其关于法律框架的提案中，酌情纳入该政策声明的内容。

5. 1994 年：法律委员会第二十九届会议

5.1 法律委员会第二十九届会议（1994 年 7 月 4 日至 15 日）在审议报告员的报告后通过一份示范协议草案，供国际民航组织与 GNSS 信号提供方近期签约使用。法律委员会还核可了“长期 GNSS 框架下与信号提供方签订 GNSS 信号提供合同时应考虑事项检查单”，并建议理事会成立一个法律和技术专家组，其职权范围应顾及：a) 报告员的报告；b) 《国际民航组织关于

¹⁹ C-DEC 138/18 号决定。

²⁰ LC/29-WP/3-1 号文件：未来空中航行系统的体制和法律方面 — 报告员给法律委员会的报告。

²¹ C-WP/9776 号文件：建立国际民航组织通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）机制。

²² C-DEC 139/13、14 号决定。

²³ C-DEC 141/13 号决定。

CNS/ATM 系统的实施和运行的政策声明》； c)法律委员会第二十八届和第二十九届会议的报告；和 d)任何其他相关文件，内容如下：

- a) 审议GNSS长期法律框架的不同类型与形式，指出每种形式的利弊及专家偏好，并特别考虑是否需要制定一项公约；
- b) 拟制法律框架，具体体现报告员报告第6段所列的基本原则；和
- c) 起草条文，包括采用法律委员会第二十九届会议批准的检查单编制示范合同，供国际民航组织理事会审议。

6. 1995 年-1998 年：关于建立全球导航卫星系统法律框架的法律和技术专家组（LTEP）

6.1 1995 年 12 月 6 日，理事会在其第 146 届会议第 11 次会议上，设立了关于建立全球导航卫星系统法律框架的法律和技术专家组（LTEP）。理事会还决定，LTEP 应遵循经法律委员会第二十九届会议提议、大会第 31 届会议核准的职权范围。²⁴

6.2 LTEP 召开了三次会议，并成立两个工作组：一个负责起草《章程》条款，以阐明 GNSS 的基本原则；另一个负责研究与 GNSS 的认证、责任、管理、财务、成本回收以及未来运营结构相关的问题。

6.3 LTEP 拟制了《国家对于全球导航卫星系统服务的权利和义务宪章》条文。《宪章》体现了适用于 GNSS 的实施和运行的各项基本原则，包括国际民用航空安全；无差别普遍获得 GNSS 服务；维护各国的主权、职权和责任；GNSS 服务的连续性、可用性、完好性、准确性和可靠性；地区安排与全球规划和实施进程的兼容性，以及合作、互助原则。关于《宪章》的形式，LTEP 多数成员倾向于制定一项新的国际公约，而少数成员则希望将其作为一项大会决议通过。支持制定公约的多数派并不反对将大会决议作为一种临时或过渡性安排。LTEP 认为，《宪章》的最终形式应由理事会或其他适当机构决定。

6.4 LTEP 还就涉及 GNSS 认证、责任、管理、财务和成本回收以及未来运营结构等的相关法律问题提出若干其他建议。其中一些建议提到有必要对某些议题开展进一步研究。

6.5 1998 年 3 月 20 日，理事会在其第 153 届会议上，经审议 LTEP 第三次会议报告后决定向大会第 32 届会议报告 LTEP 的工作情况，以获得进一步指导；并决定将《国家对于全球导航卫星系统服务的权利和义务宪章》草案呈报大会第 32 届会议通过。²⁵

7. 1998 年：世界范围 CNS/ATM 系统实施会议

7.1 在 1998 年 5 月 11 日至 15 日于里约热内卢举行的世界范围 CNS/ATM 系统实施会议上，报告了 LTEP 的工作成果，以供参考。会议支持采纳《章程》草案作为短期过渡性框架。尽管对长期法律框架的形式存在争议，但主流观点认为，有必要制定一项国际公约，以便对服务的普遍可及性、连续性及其他相关事项提供坚实的保障，并将责任问题包含在内。同时，会议认为，不应因等待法律问题的解决而推迟 CNS/ATM 系统的实施。会议还认定区域性安排有助于构建实施包括 GNSS 在内的 CNS/ATM 的全球法律和体制框架，前提是这些安排必须与现有全球框架完

²⁴ C-DEC 146/11号决定。

²⁵ C-DEC 153/16号决定第10段。

全兼容，并支持 CNS/ATM 各地区组成部分之间的互操作性。会议肯定国际民航组织（ICAO）在制定技术与运行标准和建议措施（SARPs）以实现长期全球 GNSS 系统方面的核心作用。会议期间还有观点表示，对法律框架的考量不应局限于 GNSS，而应扩展至 CNS/ATM 的其他方面。此外，为保障民用航空安全，应制定法律措施，以有效应对针对 CNS/ATM 相关数据处理及流转的潜在非法干扰。

7.2 世界范围会议通过了以下建议：

“ CNS/ATM、包括GNSS的实施涉及复杂的法律问题，需要国际民航组织进一步开展工作。此等进一步工作应寻求制定适当的长期法律框架，以规范CNS/ATM的运行和使用，其中包括考虑为此订立一项国际公约。但进一步的工作不应拖延CNS/ATM的实施。

国际民航组织就此开展进一步工作应确立以下目标：

- a) 培养和建立各国之间对于CNS/ATM系统的互信；和
- b) 支持 CNS/ATM 系统的实施。”

8. 1998 年：大会第 32 届会议（1998 年 9 月 22 日—10 月 2 日）

8.1 大会第 32 届会议经审议 LTEP 的工作成果和世界范围 CNS/ATM 系统会议的建议后，就此议题通过两项决议：大会 A32-19 号决议：国家对于全球导航卫星系统服务的权利和义务宪章和大会 A32-20 号决议：研究和拟订规范全球导航卫星系统实施的适当的长期法律框架。在 A32-20 号决议中，大会指示理事会和秘书处成立一个秘书处研究小组，以切实做好里约会议和 LTEP 建议的后续工作，特别是所涉体制问题和责任问题，同时考虑制定一个规范 GNSS 运行的长期框架。据此，大会肯定了理事会 1998 年 6 月 10 日在其第 154 届会议期间作出的设立秘书处 CNS/ATM 系统法律方面研究小组的决定。

8.2 大会第 32 届会议还决定将法律委员会工作方案此前仅涉及 GNSS 的项目 1，修改为“**审议制定包括全球导航卫星系统（GNSS）在内的 CNS/ATM 系统法律框架**”。对此，应该忆及，理事会设立 LTEP 之初，赋予该专家组的职权范围仅针对 GNSS，不包括 CNS/ATM 的其他方面。²⁶ 因此，该专家组并未审议 CNS/ATM 其他要素的法律方面。大会第 32 届会议修改法律委员会工作方案项目 1 的标题，正是反映了 1998 年世界范围 CNS/ATM 系统实施会议关于法律方面的审议不应局限于 GNSS，而应扩展至 CNS/ATM 其他要素的建议要旨。

9. 1999 年-2004 年：秘书处 CNS/ATM 系统的法律方面研究小组的工作

9.1 秘书处 CNS/ATM 系统的法律方面研究小组在 1999 年 4 月至 2004 年 1 月期间共举行了十一次会议，并定期向理事会提交进展报告。2001 年，大会第 33 届会议根据研究小组提交的工作进展报告，决定继续开展 CNS/ATM 系统法律方面的研究，以最终作为过渡性框架敲定 CNS/ATM 的合同框架概念，并提供相关实施路径，包括考虑制定一项国际公约。根据这一决定，秘书处 CNS/ATM 系统的法律方面研究小组于 2004 年 1 月最终完成了工作。其间，研究小组审查了 CNS/ATM 系统的现有适用法律框架，确定了某些不足之处，详细讨论了该系统的合同框架，并研究了为此制定国际公约的可能性。

9.2 研究组经深入探讨，就一套合同条款达成一致，形成了《关于提供 GNSS 服务的合同框架草案》。尽管该合同框架草案得到研究组多数成员支持，但在框架的范围及强制性方面存在不同意见。一些成员视其为一个可选的、不具约束力的示范合同，国家或其他当事方可自行酌

²⁶ C-DEC 146/11号决定。

定接受与否。另一些成员则认为，为确保必要的统一性并建立对 CNS/ATM 系统的充分信任，该框架应包含若干对各方具有约束力的共同强制性要素。在他们看来，这些要素应以政府间协定的形式确立，并可在未来逐步演变为国际公约。尽管经过数次会议的详尽讨论，研究组最终未能就制定国际公约这一议题达成共识。

9.3 在研究小组中，对将一项国际公约作为规范 GNSS 系统运行的长期法律框架出现两种观点：一种观点认为，在实施 CNS/ATM 系统、别是 GNSS 方面积累的经验尚显不足，此时即着手拟定国际公约为时过早；另一种观点则认为，制定国际公约不仅是必要的，而且值得推行。

9.4 2004 年 3 月 5 日，在理事会审议秘书处研究小组最后报告时有意见指出，鉴于各方对是否有必要制定国际公约未能达成共识，理事会应承认国际民航组织关于 CNS/ATM 系统的实施所涉法律方面的研究业已穷尽，因而应向大会第 35 届会议建议国际民航组织视其法律方面的研究已告完成，而将工作重点转向 CNS/ATM 系统实施的技术方面。一些理事会代表认为，现阶段即着手草拟一项国际公约尚为时过早。另一些代表则认为，关于 CNS/ATM 系统法律方面的研究必须进行下去。赞成者表示，鉴于卫星无线电通信终将成为空中交通管理使用的唯一工具，应认识到有必要建立新的国际安排，以规范 GNSS 未来的实施和运行。此类安排尤其应就《芝加哥公约》第二十八条项下义务、为那些将依靠其他国家提供信号的国家提供充分的法律确定性。这些安排还应为全球导航卫星系统相关活动提供一个全面、一致且协调的责任框架。

9.5 理事会一方面承认 CNS/ATM 系统实施的法律方面至关重要，同时决定将就此可采取的进一步行动留待大会第 35 届会议决定。

10. 2004 年：大会第 35 届会议（2004 年 9 月 28 日—10 月 8 日）

10.1 大会第 35 届会议对该议题的审议，是基于秘书处提交的 A35-WP/75 号文件、欧洲民用航空会议 41 个成员国提交的 A35-WP/125 号文件、拉丁美洲民用航空委员会 21 个成员国提交的 A35-WP/179 号文件、国际航空运输协会提交的 A35-WP/215 号文件，以及美国提交的 A35-WP/216 号文件。大会法律委员会注意到上述工作文件中表达的各种观点：从考虑一项国际公约，到先拟定合同框架再迈向全球国际法文书的长期目标，及至于暂停建设新的“长期法律框架”工作、待大会下届常会再议等等，众说纷纭，不一而足。根据大会法律委员会的建议，大会通过了 A35-3 号决议：推进通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统的法律和体制方面的实用做法。

10.2 大会 A35-3 号决议回顾国际民航组织通过其大会、理事会、法律委员会、法律和技术专家组以及一个研究小组投入了大量资源，用于研究 CNS/ATM 的法律和体制方面，并就此建立了详尽记录，形成了对全球社会所面临的各种问题、挑战和关切的认知。该决议执行部分第 3 段请各缔约国考虑使用地区组织制定必要的机制，解决可能阻碍在本地区实施 CNS/ATM 的法律或体制方面的问题，并确保这些机制同《芝加哥公约》和国际公法保持一致。决议还指示秘书长特别按照欧洲民航会议成员国和其他地区民航委员会所提议的结构和模式并基于国际法，跟踪并酌情协助制定各方可加入的合同框架。

11. 2007 年-2008 年：审议制定通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统，包括全球导航卫星系统（GNSS）和区域多国机制的法律框架

11.1 在大会第 36 届会议（2007 年 9 月 18 日至 28 日）期间，欧洲空中航行安全组织代表欧洲民用航空会议（ECAC）各成员国，向大会通报了落实 A35-3 号决议方面取得的进展。欧洲空中航行安全组织强调合同框架对在地区一级解决 GNSS 法律和体制问题的重要性，指出在欧洲

层面制定的模型是一个灵活、好用的工具，应能适应各地区的具体需求。欧洲空中航行安全组织告知大会，欧洲民航会议的合同框架已在欧洲范围内得到认可，并将很快提交国际民航组织进行审查乃至验证。对于责任这一关键问题，将通过合同框架解决。

11.2 大会法律委员会认识到，一旦欧洲民航会议成员国制定出地区法律框架模型，该模型即可通过国际民航组织传达其成员国，有意于此的国家可将此种信息作为指导材料，酌情制定本地区的法律框架。鉴于上述，大会第 36 届会议同意修改该议题（当时在法律委员会工作方案中为优先等级 3）的标题，将区域多国机制纳入法律框架的考量范围。遂将项目标题修改为：“**审议制定通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统，包括全球导航卫星系统（GNSS）和区域多国机制的法律框架**”。

11.3 法律委员会第三十三届会议（2008 年 4 月 21 日至 5 月 2 日）期间，欧洲空中航行安全组织应大会 A35-3 号决议对区域多国机制的邀请提交了一份工作文件，²⁷ 介绍《欧洲框架协定》作为一项地区机制的情况。法律委员会注意到欧洲空中航行安全组织提交的这份文件。

12. 2009 年 - 2018 年：无重大发展

12.1 法律委员会第三十四届会议（2009 年 9 月 9 日至 17 日）期间，就法律委员会仍在进行的“审议制定通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统，包括全球导航卫星系统（GNSS）和区域多国机制的法律框架”这一议题，未报告任何具体的进展。在这方面必须忆及，法律委员会第三十四届会议的首要任务是审议负责处理新的和正在出现的威胁的小组委员会起草的法律文书草案。这些文书最终成为 2010 年的《北京公约》及其《议定书》。

12.2 法律委员会的工作方案，包括其各项议题的优先排序，在 2012 年 11 月举行的理事会第 197 届会议第三次会议上进行了审议。会上，理事会决定将法律委员会工作方案中“审议制定通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统，包括全球导航卫星系统（GNSS）和区域多国机制的法律框架”这项议题，从优先等级 3 调降为优先等级 4。

12.3 法律委员会第三十五届会议（2013 年 5 月 6 日至 15 日）期间，曾有提议将项目 4：“审议制定通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统，包括全球导航卫星系统（GNSS）和区域多国机制的法律框架”，从法律委员会工作方案中删除。尽管自 2008 年以来该议题方面未见任何进展，但法律委员会第三十五届会议考虑到一些国家强调在 CNS/ATM 实施方面提供技术援助不到位，仍决定在工作方案中保留该项目。

12.4 大会第 38 届会议（2013 年 9 月 24 日至 10 月 4 日）期间，一个代表团表示，鉴于国际民航组织已制作的材料，以及国际民航组织法律委员会和大会法律委员会过去九年均未开展任何工作的事实，可将该议题从工作方案中删除或调降其优先等级。非洲民用航空委员会（AFCAC）反对将该项目从法律委员会工作方案中删除或调降其方案优先等级，要求秘书长制定关于实施 CNS/ATM 系统的指导材料。根据大会法律委员会的建议，大会第三十八届会议决定以优先等级 4 将该项目保留在法律委员会的工作方案中。

12.5 理事会第 203 届会议（2014 年 9 月 15 日至 11 月 14 日）期间，一位代表要求对项目 4：“审议制定通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统，包括全球导航卫星系统（GNSS）和区域多国机制的法律框架”给予优先，因为建立这一法律框架对于确立 GNSS 相关权利、促进其应用至关重要。该代表特别指出 CNS/ATM 系统，尤其是 GNSS，是航空系统组块升级

²⁷ LC/33-WP/4-8号文件：务实推进《关于为空中航行目的实施、提供、运行和使用全球导航卫星系统（GNSS）的模型框架协议》。

（ASBUs）的关键促成因素，强调使拟议法律框架与组块升级全球框架保持同步的必要性。另一位代表表示，尽管该项目近期似乎未取得任何进展，但这并不意味着建立法律框架不重要。CNS/ATM 的世界、尤其是卫星世界的变化日新月异。目前已有的关于广播式自动相关监视（ADS-B）全球系统的提案，今后数月内就可能投入运行。此外，还有就全球系统提出的其他一些构想，或可满足航空业对网络通信的需求，支持用于飞行数据实时监测的相关远程存储（云存储），而这对全球飞行追踪至关重要。也许到某个时候，在全球一级提供这种服务的相关各国都必须从法律角度思考问题；因为根据《芝加哥公约》，责任在于从他国收受信息并据此提供此类服务的国家。因此，该代表建议将该项目保留在工作方案中，并强调近期看似无进展不等于未来不需要这种法律框架。尽管有上述观点，理事会仍决定将该议题在法律委员会工作方案中的优先等级从 4 降为 5。²⁸

12.6 后来，法律委员会第三十六届会议（2015 年 11 月 30 日至 12 月 3 日）期间又对工作方案做了修改，将该议题优先等级调回至 4。尽管国际民航组织内部未就该议题开展重大活动，但秘书处同意继续观察，并酌情监测相关发展。

12.7 理事会在其第 207 届会议（2016 年 1 月 11 日至 3 月 11 日）期间审议了法律委员会第三十六届会议的成果。一位代表在讨论中表示，法律委员会应将该项目视为重要事项，指出 GNSS 专家组已就 GPS、GLONASS、伽利略以及新进的北斗卫星系统开展了多项活动。该代表谈到，当一国利用 GNSS 信号提供空中航行服务但并不控制此类信号时，GNSS 的实施可牵涉到该国根据《芝加哥公约》第二十八条的责任。他强调，各成员国必须确保在本国空域提供的 GNSS 信号和服务符合完好性、可靠性、准确性和连续性等性能要求，且应明确划分责任归属。该代表指出，目前尚不存在能在全球环境下为各国或行业提供所需法律确定性的全面框架，强调仅靠国家法律和程序，并不足以有效应对技术进步的挑战。他承认该项目已持续一段时间，但成效甚微，强调此事对 GNSS 信号使用安全的重要性。因此，提议将现为法律委员会工作方案优先等级 4 的 GNSS 法律框架议题，提升至更高优先等级。他重申秘书处或法律委员会审议《公约》第二十八条所涉使用不受本国控制信号的责任问题的重要性。另一位代表指出，鉴于该议题过去十年没有进展，且目前确定的唯一行动仅限于监测和观察，如果 GNSS 实施方面确实存在法律问题，则有必要提高该议题的优先等级；不然，最好的办法是将其从工作方案中删除。作为折衷方案，理事会决定在法律委员会工作方案中保留该议题，但维持原有优先等级不变。

13. 2018 年：研究与全球导航卫星系统相关的国际法律问题

13.1 理事会曾决定请法律委员会审查该议题当时的措词，以更好地反映技术领域取得的进展，其中包括《全球空中航行计划》（GANP）的通过，以及星基导航和全球飞行追踪等其他举措的展开；之后，法律委员会第三十七届会议（2018 年 9 月 4 日至 7 日）将该议题标题重述为“**研究与全球导航卫星系统相关的国际法律问题**”，当中考虑了此前曾审查支撑全球空中航行体系的现有和未来技术状态的第 13 次空中航行会议的成果。2018 年 11 月 7 日，理事会第 215 届会议第五次会议经审议法律委员会第三十七届会议报告后，给予“研究与全球导航卫星系统相关的国际法律问题”这项议题优先等级 8。

²⁸ C-DEC 203/5 号决定。

14. 2019 年：研究与为国际空中航行服务提供支持的全球导航卫星系统和服务相关的国际法律问题

14.1 理事会 2019 年 2 月 22 日在其第 216 届会议第三次会议上，要求进一步审议一项关于将法律研究范围从 GNSS 扩大至包括其他覆盖全球的空中航行系统的建议。²⁹ 在这方面，应将第 13 次空中航行会议的成果纳入考虑。³⁰ 理事会主席总结理事会审议情况时确认，法律委员会工作方案议题 8 现将涵盖全球卫星系统和服务，如空基广播式自动相关监视（ADS-B）和空基气象服务等。他强调，自 GPS 和 GLONASS 问世以来，支持国际空中航行服务的卫星系统所有权发生了从公到私的重大转变，同时强调，由成员国指定的法律专家组成的法律委员会在处理其工作方案项目 8 时，亦须借鉴私营部门的相关专长。

14.2 根据理事会的请求，大会第 40 届会议（2019 年 9 月 24 日至 10 月 4 日）将该议题的标题修改为“研究与为国际空中航行服务提供支持的全球导航卫星系统和服务相关的国际法律问题”，同时保留了其方案优先等级 8。³¹

15. 2022 年：法律委员会第三十八届会议（2022 年 3 月 22 日至 25 日）和大会第 41 届会议（2022 年 9 月 27 日至 10 月 7 日）

15.1 法律委员会第三十八届会议将该议题在工作方案中的优先等级从 8 调至 6。³²

15.2 在大会第 41 届会议期间，非洲民用航空委员会（AFCAC）代表该组织及 54 个非洲国家提交了一份工作文件。³³ 该工作文件强调，GNSS 的某些方面需要额外的法律框架/文书，据以指导 a) 运营服务；和 b) 在 GNSS 星座内引入更多卫星。文件进一步指出，鉴于 GNSS 作为飞行各阶段主要导航支持手段的应用日益广泛，确保 GNSS 的安全性、可用性和连续性至关重要。文件承认，虽然“研究与为国际空中航行服务提供支持的全球导航卫星系统和服务相关的国际法律问题”这项议题在法律委员会工作方案中存在已久且近期无任何进展，但仍主张重新调整该议题的优先等级，并强调有必要订立规章，以应对支持国际空中航行的卫星系统大概率私有化对成员国可能产生的影响。虽然承认落实工作文件中提出的行动将对本组织产生财务影响，但认为这不应阻碍国际民航组织恢复制定法律框架/文书的工作，以处理支持全球空中交通管理系统的 GNSS 运营的各个方面。

15.3 对此，秘书处介绍了本组织自 1988 年将该议题列入法律委员会工作方案以来就此开展工作的历史脉络。此外，秘书处指出，提供 GNSS 服务的各国已通过换文方式与国际民航组织建立相关安排，其中包括美国全球定位系统（GPS）（1994 年达成、2007 年重申）；俄罗斯联邦“格洛纳斯”系统（GLONASS）（1996 年达成）；以及中国的北斗系统（2022 年达成）。这些安排规定信号可免费使用，应确保符合标准和建议措施，以及终止服务须至少提前六年通知等。秘书处指出，与其他远程空中航行服务一样，国际航空法文书仍适用于全球导航卫星系统，因此，GNSS 当前的运行和使用并未脱离更广大的法律框架而存在。秘书处表示它仍在继续关注需要就此项目恢复实质性工作的发展，但尚未发现任何需要考虑除现有大会决议以外的法律文书的情况。尽管如此，秘书处表示愿意听取各国关于如何重启或推进该议题工作的具体建议。

²⁹ C-DEC 216/3 号决定。

³⁰ C-DEC 217/3 号决定第 8 段。

³¹ A40-WP/617 号文件：法律委员会关于其报告综述部分和议程项目 37、38、39 和 40 的报告。

³² Doc 10195-LC/38 号文件：法律委员会第三十八届会议报告。

³³ A41-WP/208 号文件第 1 号修改稿：推进通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统的法律和体制方面的实用做法。

15.4 大会第 41 届会议决定将该项目保留在法律委员会工作方案中，并维持其优先等级 6。大会认为，改变该项目的优先等级未必能带来预期的结果。鉴于秘书处愿意听取各国的具体建议，且各方广泛支持审查该议题既往工作的提议，把重点放在需要开展的工作的实质上，而非调整议题的优先等级，反而更有利于明确未来的工作方向。³⁴ 因此，大会敦促各成员国就法律委员会重启该议题的工作提出具体建议。

16. 2025 年：大会第 42 届会议（2025 年 9 月 23 日—10 月 3 日）

16.1 大会第 42 届会议保留了该议题的优先等级 6，同时注意到秘书处关于向国际民航组织所有成员国及部分国际组织开展调查的建议，以评估它们对于重启该议题相关工作的需求。³⁵ 大会获悉，未收到国家有关恢复工作的任何具体建议。

16.2 大会还审议了南非提交的一份工作文件，³⁶该文件促请大会将关键工作包分配给国际民航组织相关机构，以持续监测航空运营环境，识别潜在风险，包括支持与通信、导航和监视（CNS）和空中交通管理（ATM）的实施相关的缓解措施，以及日益增多的空间物体重返大气层和高空飞行活动可能带来的影响。该文件还建议责成法律委员会针对《芝加哥公约》及相关标准和建议措施/空中航行服务程序已涵盖并视为已解决的各个方面，制定一份风险矩阵，供各国审议。鉴于各国在随后的讨论中意见不一，大会决定将此事交给法律委员会处理，以确定南非提案所含内容是否可容纳进议题 6 的更大范畴。

17. 委员会的行动

17.1 请法律委员会注意到本文件中提供的信息，以便开展工作。

— 完 —

³⁴ A41-WP/649号文件：法律委员会关于其报告综述部分以及议程项目40、41、42和43的报告。

³⁵ A42-WP/699号文件：法律委员会关于其报告综述部分以及议程项目28和29的报告。

³⁶ A42-WP/90号文件：研究与为国际空中航行服务提供支持的全球导航卫星系统和服务相关的国际法律问题。