国 际 民 用 航 空 组 织

LC/40-WP/2-5
1/9/26

工 作 文 件

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2：审议法律委员会总体工作方案

各国履行其在《芝加哥公约》第十二条项下义务的流程和程序

(由第十二条工作队主席提交[1])

1. 背景

1.1 国际民航组织大会第40届会议（2019年9月24日至10月4日，蒙特利尔）审议了由巴西和美国联合提交的第A40-WP/101号工作文件：《芝加哥公约》第十二条：支助其执行工作的沟通机制和指导，并决定将“各国履行其在《芝加哥公约》第十二条项下义务的流程和程序”作为一个新项目，纳入法律委员会总体工作方案。为推进该项议题的工作，于2021年5月设立第十二条工作队（A12 TF），负责审查第十二条的实施情况，并确定支持和加强其实施的办法和机制。

1.2 《国际民用航空公约》（1944年，芝加哥，《芝加哥公约》）第十二条，是保障国际民用航空安全和有序运行的一个基础性条款。该条要求各缔约国确保其航空器无论在何地，均应遵守当地关于“航空器飞行和运转”的适用规则，并承允对违反规章的行为进行起诉。

1.3 工作队的工作回应了各国表达的关切，即：尽管第十二条具有根本重要性，但在实践中其实施并非总能得以高效进行。特别值得注意的是在处理空中航行规章违规行为时存在实际困难，包括航空主管部门之间对于涉及外国航空器、运营人或驾驶员的事件，以及对在国家领空内或公海上的运行，及时、有效地进行沟通的问题。

2. 第十二条工作队的最后报告

最后报告的目的和性质

2.1 本工作文件的**附录**中载有第十二条工作队的最后报告，现提交法律委员会第40届会议审议。最后报告综合汇报了工作队在《芝加哥公约》第十二条的审查与实施方面开展的工作。

2.2 最后报告阐述了工作队对《芝加哥公约》第十二条的范围和适用情况所作的分析；在处理可能或被控违反空中规则行为时遇到的实际问题；以及便利各国间进行合作和信息交流的机制。此外，报告还介绍了一款第十二条工作队指导开发的网络工具，用以促进航空主管部门之间的沟通，支持第十二条的有效实施。最后，报告列出第十二条工作队在工作中得出的30条结论。

[1] Jonathan Aleck博士 (澳大利亚)。

2.3 最后报告中所载的资料旨在提供信息、说明情况，力求实用，以便提出一套关于《芝加哥公约》第十二条以及实施航空器飞行和运转规则的法律和监管框架综合参考资料，为各国、国际组织（IO）及其他航空利害攸关方提供协助。本报告无意为各国设定新的义务，也不要求修订任何国际航空法律文书。

第十二条工作队的组成和工作方法

2.4 2021年11月至2026年5月间，工作队采用线上和线下方式共召开六次会议。有来自21个成员国（澳大利亚、巴西、加拿大、哥伦比亚、中国、芬兰、法国、加纳、希腊、爱尔兰、约旦、荷兰王国、新西兰、阿曼、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、新加坡、阿拉伯联合酋长国、联合王国和美国），以及非洲民用航空委员会（AFCAC）、国际航空运输协会（IATA）和航空公司驾驶员协会国际联合会（IFALPA））等三个国际组织的专家，参加了第十二条工作队的一次或数次会议。工作队在国际民航组织秘书处，特别是法律事务和对外关系局（LEB）、空中航行局（ANB）、行政和服务局信通技术科（ADB/ICT）的支持下，完成了工作。

2.5 工作队通过两个分队开展工作：范围界定分队（SSG），负责研究第十二条的适用范围及相关法律问题；工具分队（TSG），负责开发用于各国间信息交流的一款基于网络的工具。工作方法包括历史和法律研究，审议国际民航组织的相关规定和文件，与国际民航组织相关部门进行技术磋商，以及向各国和部分国际组织进行全球法律调查。

各国的经验和实施中的实际问题

2.6 法律调查于2023年完成，共有93个国家作出答复，因而成就了一个重要的实证信息源。调查内容包括审查执法的法律依据，调查权限，适用的处罚类型，涉及外国运营人或驾驶员的程序，涉及在另一国境内或公海上飞行的国家航空器事件，以及发生此类事件时各国间相互沟通的渠道。

2.7 调查回复显示，各国的做法呈现多样性，反映了法律体系、行政安排和执法实践方面的差异。同时也查明了共同存在的一些实际制约因素，特别是跨境案件中的沟通和后续延误或缺失问题。因此，最后报告的出发点是：改善合作与信息交流，即可在无需改变实体法律义务的情况下，增进安全效益。

3. 最后报告的主要内容

第十二条的适用范围和附件2的适用

3.1 “关于航空器飞行和运转的规则和规章”这一表述所涉的范围，是第十二条工作队审议的一个主要法律问题。具体而言，工作队审议了相关规则是仅限于附件2—《空中规则》，还是在特定情况下亦可适用于其他附件的条款。最后报告录得以下共识：根据国际民航组织现有惯例，除非理事会认定其他规则也属于这一范畴，否则就第十二条而言，附件2 —《空中规则》，应为与航空器飞行和运转有关的核心规则和规章，尤其对于在公海上的飞行。报告还承认，其他条约以及国际民航组织的规定和各国的不同做法，可能也与第十二条在特定运行或法律背景下的实施相关。

“起诉”的含义与现代执法措施

3.2 最后报告还审议了第十二条中“起诉”一词的含义。虽然该术语传统上可能与刑事诉讼相关，但工作队指出，各国是通过一系列法律和行政机制落实这一要求的。在当代实践中，只要能达成合规和问责这一根本目标，执法可包括刑事、行政、民事或基于合规的措施。

保护原则与安全信息

3.3 最后报告强调，采取第十二条项下的执法行动，其方式应符合国际民航组织既定的安全原则，包括与安全信息保护、安全报告和安全管理相关的原则。报告特别指出，在承认各国正当执法责任的同时，必须确保航空安全信息的使用方式无害于安全报告、经验总结和安全改进工作。

调查和证据实践

3.4 尽管制定职权范围时曾考虑采用通用调查程序和证据实践的建议，但工作队后来认定，在这个领域实行统一程序既无用也不切实际。这一结论兼顾到国家主权，各国法律体系的多样性，以及目前并无制定详细通用调查规则的明确需要。

信息交流与基于网络的工具

3.5 工作队得出的一个核心现实结论是，面对涉及航空器飞行和运转的规则和规章可能或被控遭到违反的情况，很多国家没有一种结构化的信息交流机制。虽曾考虑国际民航组织现有工具，但发现其并不适用于当前目的。因此，工具分队（TSG）拟定了一个仅限当事方访问的专用加密网上平台的构想，以供当事国之间及时进行通知和后续工作使用。分两个阶段进行了试用，一个在2025年年初，另一个安排在2026年。总体反应是肯定的，用户认为该工具使用方便，同时还有可增加的功能。工作队指导开发的这项工具旨在提供方便、自愿使用，是对国家流程的补充，并须符合适用的保密和数据保护要求。这一专用网络工具为相关国家相互之间及时进行通知和后续工作，提供了切实可行的支持手段。工作队认为，鉴于国际民航组织成员遍及全球，更兼具中立的机构角色和保持指定联络点联系方式的能力，乃是主办和管理这一工具的合适实体。

相关机制和实施支助的持续途径

3.6 最后报告进一步指出，各国亦可借助其他机制，包括区域合作安排、双边协定和航空运输协定中的安全条款。还指出，附件6 —《航空器的运行》中关于境外运行时的合规和通知标准，以及普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）及相关审计问题，也是在适当情况下加强对第十二条的认识和实施的可能途径。加强航空主管部门之间的合作和信息交流，可以增强第十二条的实施效果，带来切实的安全效益；而国际民航组织的各项机制，亦能为该条的实施提供必要的保障和支持。

4. 结论和建议

4.1 工作队建议法律委员会:

a) 注意到第十二条工作队最后报告并认可其各项结论，即：将其作为关于第十二条及其实施的综合参考资料，并酌定应否将其作为具有参考价值和实用性的指导文件，提供给各国、国际组织及相关航空利害攸关方;

b) 在资源允许并完全符合适用的保密及数据保护要求的前提下，支持由国际民航组织管理、供各国用于监管通知和后续行动的加密网络工具的投入运行、持续完善、维护保养和自愿使用，包括支持其未来作为加强国际民航运行整体安全机制的应用;

c) 鼓励各国确定并及时更新适当的联络点，以便将其纳入该网络工具，并在涉及可能或被控违反根据第十二条所订航空器飞行和运转规则的事件时，酌情利用该工具以及结构化沟通渠道，及时进行沟通; 和

d) 鼓励秘书处继续提高各方对第十二条的实施、安全报告、安全信息保护以及适当执法措施之间关系的认识，并在适当情况下，通过国际民航组织USOAP CMA等现有机制，加强对该条的实施。

5. 委员会的行动

5.1 请法律委员会：(a) 注意到第十二条工作队已完成的工作，并核可第 3.1 至 3.6 段所述最后报告相关核心要素中的结论；(b) 审议并酌情核可第 4.1 段提出的各项结论和建议；和 (c) 采取其认为必要的任何其他行动，以结束本议题的相关工作。

— — — — — — — — —

LC/40-WP/2-5
附录

第十二条工作队

国际民用航空组织

第十二条工作队报告

2026年8月31日，蒙特利尔

目录

1.	背景	3
2.	第十二条工作队的任务和组建情况	3
3.	各国实施根据第十二条制定的规则和规章的经验_	5
4.	第十二条相关法律问题审查	7
	4.1第十二条的基本要素	7
	4.2航空器飞行和运转规则的定义	8
	4.3第十二条在本国领土（主权空域）内的适用	12
	4.4附件2 标准 3.1.1: 粗心或鲁莽地驾驶航空器的适用	13
	4.5对飞行中航空器的管辖权	13
	4.6公海的定义	14
	4.7“起诉”的含义	16
	4.8保护和例外原则	17
5.	调查	18
6.	无人驾驶航空器（无人机）的运行	19
7.	基于网络的工具	20
	7.1关于专用工具的考虑	20
	7.2该工具的拟议功能	20
	7.3工具的试用	21
8.	其他信息交流机制	23
	8.1地区合作	23
	8.2谅解备忘录	24
	8.3国际驾驶员偏离报告门户网站	24
	8.4 航空运输协定项下的安全安排	24
9.	国际民航组织的规定	25
	9.1附件6中的合规和通知标准(标准3.2, 附件 6, 第 I部分 – 《航空器的运行, 国际商业航空运输 — 飞机》)	25
	9.2普遍安全监督审计计划与第十二条	26
附篇A：	第十二条工作队专家名单	
附篇B：	关于各国对《芝加哥公约》第十二条的实施情况的法律调查	
附篇 C：	附件 2 与国际民航组织其他附件中支持飞行实施的相关运行标准的关系列表	
附篇D：	《联合国海洋法公约》和《芝加哥公约》对空域的分类	
附篇E：	平台模型	
附篇F：	关于建立航空监管与信息交流互助框架的谅解备忘录范本	

第十二条工作队报告

1. 背景

1.1 《国际民用航空公约》（1944 年，芝加哥，《芝加哥公约》）（Doc 7300/9 号文件）第十二条规定：

> 缔约各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。缔约各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。缔约各国承允对违反适用规章的一切人员起诉。（着重号后加）

1.2 在大会第 40 届会议上（2019 年 9 月 24 日至 10 月 4 日，蒙特利尔），巴西和美国联合提交了题为《芝加哥公约》第十二条：支助其执行工作的沟通机制和指导的第 A40-WP/101 号工作文件，文件中强调："第十二条的实施虽是确保飞行安全的根基，但并非总是行之有效"。究其原因，包括"航空主管部门之间缺乏高效、及时的沟通机制"；以及"现在各国收发涉嫌违规通知的做法不一，且可能效率低下"。

1.3 根据（大会会期）法律委员会的一致建议，国际民航组织大会第 40 届会议决定将"各国履行其在《芝加哥公约》第十二条项下义务的流程和程序"作为新的项目 3，纳入（常设）法律委员会总体工作方案。一些国家强调，针对该议题的工作应包括对在公海上空违反空中规则的行为的审议，并应借鉴"公正文化"的理念和原则。法律委员会第 39 届会议（2024 年 6 月 25 日至 28 日，蒙特利尔）在听取了国际民航组织秘书处第十二条工作队[2]的工作进展报告后，给予该项目第一优先等级，期望该工作队最好能在法律委员会下届会议前完成工作。

2. 第十二条工作队的任务和组建情况

2.1 第十二条工作队于 2021 年 5 月成立，此前，先于 2021 年 4 月 7 日发布了第 LE 4/76-IND/21/5 号国家级信件，征求缔约国及部分国际组织（IO）提名专家以组建该工作队。LE 4/76-IND/21/5 号国家级信件通知相关国家和国际组织，第十二条工作队将对各国实施《芝加哥公约》第十二条的情况进行研究，并确定各国支持和加强履约工作的途径和机制。信中还指出，工作队将考虑制定国际民航组织规则、指导或建议，以协助各成员国支持和加强履行其在《芝加哥公约》第十二条项下的义务。[3]

2.2 关于预期交付成果，预期第十二条工作队将：a) 制定一套供民航当局（CAA）之间使用的有效流程，以便及时、高效地通知和报告被控违约行为；b) 就调查和执法案件准备工作，

[2] 关于第十二条工作队的设立、会议和工作方法，见下文第2节。

[3] 最初应邀参加第十二条工作队的国家和国际组织是：巴西、佛得角、中国、哥伦比亚、刚果、科特迪瓦、古巴、芬兰、法国、加纳、希腊、印度尼西亚、约旦、墨西哥、新西兰、阿曼、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、新加坡、苏丹、阿拉伯联合酋长国、联合王国、美国、赞比亚，以及非洲民航委员会（AFCAC）、 中美洲航空安全局（ACSA）、民用空中航行服务组织（CANSO）、欧盟航空安全局（EASA）、国际航空运输协会（IATA）、航空公司驾驶员协会国际联合会（IFALPA）和国家间航空委员会（IAC）。

包括适当的证据和文件，提出关于通用程序和最佳做法的建议；和 c) 考虑工作队在研究过程中确定的任何其他相关事项。

2.3 来自 21 个成员国（澳大利亚、巴西、加拿大、哥伦比亚、中国、芬兰、法国、加纳、希腊、爱尔兰、约旦、荷兰王国、新西兰、阿曼、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、新加坡、阿拉伯联合酋长国、 联合王国和美国），以及非洲民航委员会（AFCAC）、国际航空运输协会（IATA）和航空公司驾驶员协会国际联合会（IFALPA））等三个国际组织的专家参加了第十二条工作队的一次或数次会议。工作队得到秘书处法律事务和对外关系局（LEB）、空中航行局（ANB）和行政和服务局信通技术科（ADB/ICT）（ICT/ADB）的支持。参加工作队一次或数次会议的专家名单见本报告**附篇** A。

会议

2.4 第十二条工作队共召开六次会议：第一次会议，2021 年 11 月 23 日，在线举行； 第二次会议，2022 年 10 月 5 日-6 日，蒙特利尔；第三次会议，2023 年 2 月 20 日，阿曼马斯喀特；第四次会议，2024 年 11 月 25 日，联合王国伦敦；第五次会议，2026 年 2 月 16 日，在线举行；第六次会议，2026 年 5 月 25 日，巴哈马拿骚。

2.5 在第十二条工作队第一次会议上，Susanna Metsälampi 女士（芬兰）经鼓掌通过，当选为工作队主席，Jonathan Aleck 博士（澳大利亚）当选为副主席。在第十二条工作队第五次会议上，鉴于芬兰和 Metsälampi 女士已于 2025 年 10 月退出工作队，Jonathan Aleck 博士当选为第十二条工作队主席，David Stoplar 先生（联合王国）当选为副主席。

方法

分队

2.6 第十二条工作队设立了两个分队，分别负责：(i) 研究《芝加哥公约》第十二条的适用范围（范围界定分队（SSG））；和 (ii) 探讨开发一款用于各国间信息交流的网络工具（工具分队（TSG））。

2.7 范围界定分队由 Jonathan Aleck 博士（澳大利亚）领导，共举行四次线上会议：第一次会议，2023 年 4 月 13 日；第二次会议，2024 年 4 月 25 日；第三次会议，2024 年 10 月 16 日；第四次会议，2025 年 10 月 30 日。来自巴西、加拿大、中国、加纳、芬兰、法国、约旦、荷兰王国、俄罗斯联邦、新加坡、联合王国和美国的 34 位专家，以及来自国际航协和航空公司驾驶员协会国际联合会的 4 位专家，参加了该分队的一次或数次会议。

2.8 工具分队由 Astor de Lima Aversa Neto 先生（巴西）领导，共举行两次线上会议：第一次会议，2024 年 4 月 9 日；第二次会议，2024 年 10 月 3 日。来自巴西、加拿大、中国、加纳、芬兰、法国、阿拉伯联合酋长国、荷兰王国、新加坡和美国的 27 位专家，以及来自国际航协和航空公司驾驶员协会国际联合会的 4 位专家，参加了该分队的一次或两次会议。

历史回顾

2.9 为便利其工作，第十二条工作队审议了秘书处各项研究和调查的结果，其中包括根据 1919 年 10 月 13 日在巴黎签订的《关于航空航天管制的公约》（1919 年，《巴黎公约》）和《芝加哥公约》等条约的制定过程，对《芝加哥公约》第十二条的由来和适用范围所作的分析。还审查了国际民航组织关于第十二条的主要规定，以及本组织为在各国间共享信息使用的现有工具。

国家调查

2.10 已（通过日期为 2022 年 12 月 22 日的第 LE 4/76-22/116 号国家级信件）向所有缔约国发出法律调查问卷。同时，也征求了包括区域一体化组织和地区安全监督组织在内的国际组织的意见。[4]该项调查旨在更好地了解各国对第十二条的实施情况及其面临的相关挑战和需求。共有 93 个国家（占国际民航组织成员国的近 50%）和一个特别行政区（SAR）对调查作出答复。

技术磋商

2.11 2025 年 6 月 17 日，国际民航组织空中航行委员会（ANC）听取了关于第十二条工作队当前工作的简报。此次会议由时任航委会主席梁均荣先生主持，包括航委会委员和工作队专家在内的 70 余名代表出席了会议。简报会由工作队时任主席 Susanna Metsälampi 女士主持，工作队时任副主席兼范围界定分队负责人 Jonathan Aleck 博士和秘书处作了发言。

工具开发

2.12 通过工具分队所做的工作，旨在为开发一款供各国就第十二条的实施进行信息交流的网络工具进行研究，提出方案和设计特点。

3 各国实施根据第十二条制定的规则和规章的经验

3.1 在工作队会议期间，专家们概述了在实施第十二条过程中遇到的各种挑战和困难：

a) 因各民航局之间缺乏高效、及时的沟通而造成的挑战是重中之重的问题。

b) 对外国运营人或驾驶员在一国领土上发生的违规行为，各国报告说存在处罚执行方面的困难，因为外国运营人往往拒缴罚款或是避免重返该国领土。经指出，若此类违规发生在委托空域（即一国将提供空中交通服务的职责委托给另一国的区域），依据《芝加哥公约》确定主管当局和适用程序可以是一个敏感问题。

[4] 应邀就《芝加哥公约》第十二条填报调查问卷的国际组织名单：阿拉伯民用航空组织（ACAO）、中美洲航空安全局（ACSA）、非洲民用航空委员会（AFCAC）、非洲和马达加斯加航空安全局（ASECNA）、班珠尔协定集团航空安全监督组织（BAGASOO）、 民用空中航行服务组织（CANSO）、东非共同体民用航空安全和安保监督局（CASSOA-EAC）、中美洲空中航行服务合作组织（COCESNA）、欧盟航空安全局（EASA）、欧洲民用航空会议（ECAC）、欧洲空中航行安全组织（EUROCONTROL）， 国家间航空委员会（IAC）、国际航空运输协会（IATA）、航空公司驾驶员协会国际联合会（IFALPA）、拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）和南部非洲发展共同体航空安全组织（SASO）。BAGASOO和CASSOA-EAC后来提供了有关其现行安全信息交流框架的信息。

对违反空中规则的外国运营人执行处罚，特别若是此类违规发生在委托空域或公海上，被认定为一项挑战。

c) 各国在收集证据方面也面临共同挑战，同时，因没有调查第十二条违反事件的统一通知或合作程序，也造成各种困难。加强各国之间的合作与协作，包括通过地区组织和统一的程序和做法，被认定为促进第十二条有效实施的办法。

d) 关于起诉问题，确定管辖权归属方面存在困难，尤其对于发生在公海上的违规，被认定为实施第十二条的另一大挑战。

e) 在执法方面，若干成员国的国内法规定，若不遵守适用的规则和规章，可对航空器运营人、航空器所有人、航空公司和/或驾驶员处以刑事、行政及民事处罚。另有共识认为，就此而言，应酌情适用《芝加哥公约》附件 19—《安全管理》中的安全数据和安全信息保护标准和安全数据、安全信息及相关来源保护原则，以及附件 13—《航空器事故和事故征候调查》中规定的对某些事故和事故征候调查记录的保护标准。

3.2 向国际民航组织全体成员国及部分国际组织（见上文第 2.10 段）发出的法律调查结果提供了进一步的见解，包括：

a) 调查表明，有相当数量的国家已通过制定规则来落实第十二条，以确保本国航空器运营人和飞行机组在本国领土或外国领土上遵守关于航空器飞行和运转的规章（“空中规则”），并在公海上遵守依据《芝加哥公约》制定的规则（附件 2 —《空中规则》）。其中大多数国家还建立了确保对违反适用规章的行为进行追究的相关机制。

b) 大多数国家认识到，可以采取多种执法行动来满足第十二条所指的“承允起诉”要求。此类行动包括但不限于：发出正式警告，处以罚款、监禁，吊销或撤销许可证/证书，责令航空器停飞，以及暂停飞越一国领空（关于“起诉”一词的含义，详见下文第 4.7 段中的进一步讨论）。

c) 很多国家在向另一国报告涉嫌违反行为后，很难得到该国的答复或信息。此外，很多国家在发生违反根据第十二条制定的规章事件后，并未建立任何与他国交流信息的明确框架或机制。作出答复的国家强烈支持开发一个国际民航组织网络门户，用以向登记国或运营人所在国发出通知和/或共享执法相关信息。

调查结果见于本报告**附篇B**。

3.3 普遍安全监督审计计划关于审计问题 7.001（“国家颁布的航空立法是否无一例外地反映了附件 2 中关于公海的适用条款？”）的评估结果显示，有效实施率为 76.03%。[5]

[5] 截至2026年8月27日的结果。

结论1： 鉴于航空安全的重要性以及实施《芝加哥公约》第十二条面临的挑战，涉及该条的关键问题包括：各民航局之间存在沟通障碍；处罚外国驾驶员和运营人以及处罚公海上的违规行为难以执行；发生第十二条规则和规章违规事件后取证困难，以及各国间的流程缺乏协同性。加强合作，建立各国之间高效快捷的沟通和信息交流程序，制定健全的国内立法，以及恪守附件19—《安全管理》中的安全报告原则，均可用以解决上述问题。

4. 第十二条相关法律问题审查

第十二条的适用范围

4.1 第十二条的基本要素

4.1.1 第十二条要求各缔约国确保在其领土内，或具有其国籍标志的航空器无论在何地，均须遵守当地关于“航空器飞行和运转”的相关规则和规章（“空中规则”）。就第十二条而言，有关国家的义务包括下列要素：

a) **领土范围：** 航空器飞越其领土或在其境内运行的国家，有义务确保所有飞越其领土或在其境内运行的航空器遵守与航空器飞行和运转有关的规则和规章，并对违反适用规章的一切人员起诉。

b) **国籍：**航空器具有其登记所在地国（登记国）国籍的，该国即有义务确保所有具有其国籍标志的航空器无论在何地，均须遵守与航空器飞行和运转有关的规则和规章，并对违反此类规章的一切人员起诉。这意味着，在公海上，登记国须负责确保其本国航空器遵守航空器飞行和运转规则。

此外，根据《芝加哥公约》第八十三条分条，登记国在第十二条项下承担的责任可转移至运营人所在国。但是，国际民航组织的指导文件（即《国际民用航空公约第八十三条分条实施手册》(Doc 10059号文件)）明确规定，附件 2 各章正文、附录和附篇中所列的空中规则，不能在登记国和运营人所在国之间进行分割。这些规则构成一个责任体系，涵盖了空中规则的各项要求，该两国中必须有一国对这些责任整体负责，包括承允确保对违反适用规章的一切人员进行起诉。[6]

c) **一致性：**每一缔约国均有义务使其本国规章与根据《芝加哥公约》制定的规章尽可能保持一致。

d) **公海：**根据《芝加哥公约》制定的规则即为对公海适用的规则。一国应要求其在册航空器的运营人和驾驶员在公海上遵守附件 2 中所载的空中规则，但不得将其本国规章延伸适用于其他国家的运营人和驾驶员在公海上的活动。

4.1.2 第十二条的条文中并未明确规定各国在履行该条项下义务时必须采用的流程和程序。而是将此类事项留给有关国家自行酌定。另外，对第十二条中“与航空器飞行和运转有关的规则和

[6] 见《国际民用航空公约第八十三条分条实施手册》(Doc 10059号文件), 第5.3.3 b节)。

规章”及“起诉”等用语，各国的理解未必总是一致或明确，因而有必要作进一步澄清。再者，尽管各方就此事似乎已有一定共识，但《芝加哥公约》并未界定公海的范围，致使各国不得不援引其他国际条约，特别是《联合国海洋法公约》（1982 年，蒙特哥湾，《联合国海洋法公约》），或国际习惯法来加以认定。

4.2 航空器飞行和运转规则的定义

附件 2 — 《空中规则》

4.2.1 第十二条工作队审议了该条中“与航空器飞行和运转有关的规则和规章”这一表述的含义和范围。在此过程中，工作队考虑了第十二条的条文、该条的标题（“空中规则”）、第 十二条的起草历史、理事会通过的《芝加哥公约》附件 2 —《空中规则》、理事会随后对附件 11—《空中交通服务》进行的审议，以及与 航委会的磋商及相关学术评论。

4.2.2 第十二条工作队还以《维也纳条约法公约》（1969 年，维也纳，“VCLT”）第三十一条和第三十二条中体现的条约解释习惯规则为指引，即：条约应依其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义，善意解释之。此外，工作队认可根据《维也纳条约法公约》、参考相关条约的准备工作以及与《芝加哥公约》的解释和适用有关的长期机构惯例等补充解释手段的用处。

4.2.3 为了通过考察该条款的制定背景来界定第十二条的适用范围，国际民航组织秘书处向工作队提交了关于《芝加哥公约》第十二条起草历史的研究报告。[7]《关于航空航天管制的公约》（1919 年，巴黎，《1919 年巴黎公约》）和《芝加哥公约》两者的条约准备材料对于确定第十二条的预期适用范围以及“与航空器飞行和运转有关的规则和规章”的定义，所能提供的参考价值都很有限。尽管《芝加哥公约》第十二条在实质内容上似乎借鉴了《巴黎公约》第二十五条，[8]但在关于这两项条约谈判的现有记录中，并未出现有关“与航空器飞行和运转有关的规则和规章”这一表述的确切含义的实质性讨论。

4.2.4 毫无疑问，附件 2 中载有关于航空器飞行和运转的规则。1948 年理事会通过附件 2 时，在其决议中加入了一项具体条款，以体现该附件的特殊性及其与《芝加哥公约》第十二条的关系。该理事会决议指出：“《空中规则附件》构成《公约》第十二条所指的航空器飞行和运转规则，凡属公海上的飞行一律不得偏离这些规则”。[9]

4.2.5 附件 2 规定了飞行中航空器的飞行实施规则，这些规则无例外地适用于公海上空；也适用于各国国内空域，但被国内规章取代者除外。[10]该附件确立了确保安全、有序和高效空中航行的各项基本要求，包括标准化用语、机长的责任与权限，以及防止相撞、人员与财产保护和飞行计划义务等核心运行规则。附件 2 还规定了全球统一的目视飞行规则（VFR）和仪表飞行规

[7] 1919年《巴黎公约》第二十五条内容如下：每一缔约国承允采取措施，确保所有在其国内空域飞行的航空器，以及无论位于何处、具有其国籍标志的航空器，均须遵守附件D中所载的规定[关于灯光和信号的规则。空中规则]。每一缔约国承允确保对一切违反此类规章的人员进行起诉和惩罚。

[8] 1919年《巴黎公约》第二十五条规定：“每一缔约国承允采取措施，确保所有在其国内空域飞行的航空器，以及无论位于何处、具有其国籍标志的航空器，均须遵守附件D中所载的规定。每一缔约国承允确保对一切违反此类规章的人员进行起诉和惩罚。”

[9] 国际民航组织，理事会，第三届会议，第二十二次会议记录，1948年4月13日。(Doc 5701, C/672), 24/6/48. 第60页, 第332-334段。

[10] 见附件2，标准2.1.1。

则（IFR），以及关于通信、空中交通管制的协调和遵守、紧急信号和民用航空器拦截程序等的基本要求。这些规定共同构成确保国际航空安全、有序和高效进行的全面框架。

机构惯例

4.2.6 第十二条工作队还讨论了“航空器飞行和运转规则”这一表述，是否包含附件 2 以外的规定。

4.2.7 特别注意到 1950 年理事会在通过附件 11—《空中交通服务》过程中所进行的讨论。法律局局长当时表示，“在通过附件 2 时，尽管理事会并未就此作出正式决定，但已有观点表示，《空中规则》或许并非第十二条所指的‘与航空器飞行和运转有关的规则和规章’的全部。当时，法律局经对《公约》仔细研究，确信这一观点是正确的，即：“与航空器飞行和运转有关的规则和规章”，是指理事会认定为此一类别的任何规则，并不限于附件 2 中所列的《空中规则》”。[11]

4.2.8 理事会讨论时，有几个发言问及某些空中交通服务（ATS）标准 — 至少是那些涉及空中交通管制程序的标准，是否构成第十二条所指的与航空器飞行和运转有关的规则和规章，但理事会决定不对公海强制实行这些标准。此外，时任航委会主席提出，一个国家“在为公海或主权未定空域提供空中交通服务时偏离了[附件 11]的某些规定，应能继续提供这种服务”。[12] 不然，该国将有两套空中交通服务规章：一套适用于本国境内空域，另一套适用于其提供空中交通管制服务的公海上空空域和主权未定空域。就此，一个国家强调，暂且不论空中交通服务标准是否属于第十二条所指的与航空器飞行和运转有关的规则和规章这一法律问题，对公海空域强制实行空中交通服务标准，作为一个实际问题，可能阻止一国为这些区域提供空中交通服务，因为提供此类服务可能必须服从与其领空内适用规则有某些不同的规则。[13]

4.2.9 因此，理事会关于附件 11 的讨论表明，这个问题远比单纯判定某一标准是否影响飞行实施更为复杂。第十二条工作队认为，关于附件 11 的讨论，其意义不仅在于理事会作出的决定，更在于该决定所揭示的国际民航组织惯例所预设的过程。经指出，尽管附件 2 以外的标准在运行上可能与飞行运行相关，但理事会并不认为这种运行相关性本身即足以将其认定为与航空器飞行和运转有关的规则。其实，讨论是按这样一个假设进行的，即：凡属将航空器飞行和运转规则的范围扩展到附件 2 以外的做法，均须理事会作出有意识的、明示的决定。迄今为止，理事会还未将任何其他附件或规则认定为《公约》第十二条意义上的与航空器飞行和运转有关的规则。

4.2.10 工作队还特别重视 Thomas Buergenthal 的学术著述，它似乎完全反映了当前正在审议的问题，即核心问题是：第十二条所指对公海上强制实行的规则是否仅仅是附件 2 中所载的标准，还是“第十二条也适用于那些与航空器飞行和运转相关但被收载在国际民航组织某个其他附件中的标准”。[14] Buergenthal 指出，理事会在讨论附件 11 时曾讨论过这一问题，但基于上文第 4.2.8 段中所述的理由，决定不对公海强制实行附件 11 的标准。他还说，这一决定或许可以“解释为什么理事会认为不宜将第十二条适用于附件 6 和附件 12 中的某些标

[11] 国际民航组织：理事会第十届会议第二次会议纪录, 1950年5月18日, (Doc 7037-2, C/814-2), 6/9/50, 第29页, 第81段。
[12] 同上, 第29页, 第77段。
[13] 同上, 第29-30页, 第77-79、82－83段。
[14] Thomas Buergenthal：国际民用航空组织的法律制定工作(雪城大学出版社, 1969年) 第82页。

准，尽管这些标准显然也属于与航空器飞行和运转有关的规则”。[15] 同样，在理事会讨论通过附件 2 时，一位理事会代表曾表示：“运行标准中的某些条款”可能属于“与航空器飞行和运转有关的规则和规章”这一范畴。[16]

4.2.11 其他评论者也提出过类似看法。Eugène Pépin 博士的观点是：尽管有迹象显示在芝加哥会议期间曾设想过更广泛的可能性，但“迄今为止，国际民航组织理事会根据第十二条制定的、对公海空域强制实行的规则，仅限于附件 2 中所载的那些标准。”[17]

4.2.12 工作队认识到附件 2 与国际民航组织其他附件之间在运行方面存在重大的相互依存关系。虽然附件 2 可视为规范航空器飞行和运转的国际协同化规则主体部分，但其有效实施，取决于附件体系其他部分所载的一系列标准、服务及配套要求。这些附件规范各类服务、信息、程序和基础设施，若无这些要素，实践中便无法遵守《空中规则》。就此而言，附件 11—《空中交通服务》与《空中规则》之间有着最显著的运行衔接，对此，上文已作详尽讨论。此外，附件 1 —《人员执照的颁发》也被认定具有特别关联性。其中所载的执照颁发要求规定了实施飞行运行所需的资质、能力和权限，因而直接关系到航空器的安全飞行和运转。遵守《空中规则》，必然要求飞行机组及（适用时）遥控驾驶员具备履行附件 2 所定职责的能力。同样有助于安全、有序和高效实施飞行的其他附件，还有附件 3 —《国际空中航行气象服务》、附件 6 —《航空器的运行》、附件 10 —《航空电信》、附件 12 —《搜寻与援救》、附件 14 —《机场》、附件 — 15《航空情报服务》，以及附件 19 —《安全管理》。关于此类其他附件中所载的与安全实施飞行运行有关的标准，其示例见于**附篇 C**。

4.2.13 因此，从运行实践和系统设计的角度看，附件 2 不是孑然独立的。尤其是附件 2 中的某些规定，本身就要求严格遵守其他对航空器安全至关重要的规则。[18] 附件本身通过援引其他附件中的条款来承认这层运行相互依存关系，最常用的方式是通过加“注”来提供事实信息或进行交互提引；虽然注不构成标准的一部分，但与具体标准的应用相关联。[19] 在少数情况下，附件 2 的标准还直接引用其他附件的规定，这主要涉及遥控驾驶航空器系统（RPAS）。[20] 不过，工作队强调，应把运行相关性与正式认定区分开来。虽然其他附件所载多项标准和建议措施对《空中规则》的遵守起到支持、赋能和促进作用，但除附件 2 外，没有任何其他附件或任何附件 2 以外的规定，被理事会正式认定为构成与航空器飞行

---

[15] 同上, 第84页。

[16] 国际民航组织, 理事会，第三届会议，第二十二次会议纪录，1948年4月13日(Doc 5701, C/672), 24/6/48, 第57页, 第306段。

[17] Eugène Pépin博士认为：“迄今为止，国际民航组织理事会根据第十二条制定并适用于公海空域的强制性规则，仅限于《附件2》中所载的规则，尽管芝加哥会议的相关文件似乎显示，《公约》起草者的初衷更为宏大。”（着重号为原文所加）。见Eugène Pépin：航空法与国际法委员会第八届会议通过的《关于海洋法的条款草案》，《联合国海洋法会议正式记录》，第一卷（筹备文件），日内瓦，1958年2月24日至4月27日, A/CONF.13/4, 第68-69页, 第36段, 查阅网址: https://legal.un.org/diplconf_records/1958_los/docs/english/vol_1/a_conf13_4.pdf。另见Francis Schubert：空中航行服务法 (Edward Elgar 出版社, 2024年)第297-298页。

[18] 同上。

[19] 附件2中加注的标准有 2.2，3.7.1（附件11）；“仪表进近程序”的定义, 3.2, 3.2.3, 3.2.6.2 (附件6)；3.2.2.7.2, 附录1的4.2 (附件14)；3.2.3 (附件8) 和附录1中的1 (附件12)；3.7.2 (附件 17)。

[20] 这些关于遥控驾驶航空器系统的标准包括: 2.2 (附件 6, 第IV部分)；2.3 (附件 1)；附录4 中的2.1, 2.2，(附件 8)；附录4中的3.2 p) (附件16)；附录4中的3.2 q) (附件17)。应该指出，为落实附件2附录4中的各项规定，就下列事项通过了具体针对遥控驾驶航空器系统的标准：(i) 2018年颁发遥控驾驶员执照（附件1第175次修订）；(ii) 2021年颁发遥控驾驶航空器系统适航证（附件8第108次修订）；和 (iii) 2024年颁发遥控驾驶航空器系统(RPAS)运营人许可证（ROC）（AN 11/61.1-24/37号国家级信件）。其他标准包括3.6.5.2（附件10）。

和运转有关的规则而对公海上的飞行具有强制执行力；且适用于国家境内的飞行，但须通知差异和所适用的国内法律。

与航委会的磋商

4.2.14 航委会应邀就若干关键问题向第十二条工作队提出反馈意见，具体包括：对“航空器飞行和运转规则”的技术性解释；能否将其他附件（如附件 1、附件 6 和附件 11）中的规定认定为此类规则；以及将普遍安全监督审计计划（USOAP）的审计问题（PQs）纳入评估体系的潜在价值，以确定各国是否在通过起诉违规行为、维护信息交流机制和响应执法合作请求等方式执行规章。提出的另一个问题是，在制定标准时，有无明确考虑这些标准是否属于第十二条的范围。航委会指出，解释“航空器飞行和运转规则和规章”这一用语及其范围是否超出附件 2 、也包括其他附件中的规则问题，存在复杂性。航委会表示将就此进行进一步审议后再发表更为确定的意见。

4.2.15 航委会在后来的答复中承认所提问题的重要性，但表示难以就可能产生法律后果的问题提供意见。因此，航委会不愿就可能牵涉法律解释的事项提出技术意见，而是倾向于将此类问题移交法律专家处理。

实际影响

4.2.16 第十二条工作队指出，不论对“与航空器飞行和运转有关的规则和规章”这一表述的理论范围抱持何种观点，普遍的看法是：就第十二条而言，附件 2 构成此类规则的主体部分。工作队亦承认其他附件中的标准可对实施飞行起到支助、赋能或限定作用，并可体现在国家空域的适用运行规则中。但是，工作队将这一运行相关性与另一件事，即理事会是否已将这些标准认定为第十二条所指的“与航空器飞行和运转有关的规则”的问题，作了区分。此外，工作队指出，要认定附件 2 所载内容之外与航空器飞行和运转有关的其他规则，存在法律和现实挑战。这包括：没有进行此种认定的既定法律标准；对谁有权作出此种认定存在疑问；以及因实施、执行和起诉等方面的差异而可能产生的后果。工作队认为，在没有确切的法律指导或理事会明示认定的情况下，将第十二条的适用范围扩展至超出附件 2 的范围，可能会给缔约国带来不确定性，并使第十二条制度的管理变得复杂。

4.2.17 工作队还指出，虽然普遍认为，就附件 2 所载标准对公海空域的适用而言，是不准通知差异的，而各国对其他附件的规定则已通知了差异，其中包括某些可能在运行上与飞行实施有关的条款。在此背景下，工作队讨论了以下问题：若要根据《公约》第十二条的规定，追溯性地认定附件 2 以外哪些条款应视为与航空器飞行和运转有关的规则，这在实践中不可行。因此，工作队倾向于采取务实的做法，即强调附件 2 的适用性，但现阶段不寻求界定或认定附件 2 以外的其他条款是否属于第十二条的适用范围。这一做法既维护了法律确定性，又避免了追溯性确定附件 2 以外哪些条款可恰当纳入这一表述的棘手问题。

> 结论2：鉴于本组织的实践，包括理事会1948年通过附件2及其1950年5月18日对附件11的审议情况，《公约》第十二条所指与航空器飞行和运转有关的规则和规章，目前为《芝加哥公约》附件2中所载的内容。理事会可随时将其他附件中的规则认定为与航空器飞行和运转有关的规则且须无例外地适用于公海空域。

4.3 第十二条在本国领土（主权空域）内的适用

4.3.1 《芝加哥公约》从根本上区分了国家主权管辖下的空域与公海上空空域。《公约》（第一条)规定，“每一国家对其领土之上的空气空间具有完全的和排他的主权”；（第二条）将领土定义为“在一国主权下的陆地区域及与其邻接的领水”。对于沿海国而言，其领水上空空域的外部界限即代表其国家主权的范围。[21] 这一区分是《芝加哥公约》众多条款的根基，并在第十二条的适用中得到体现。

4.3.2 在主权空域内，航空器必须遵守对相关领土适用的规则和规章。这体现了《芝加哥公约》确立的更广泛的框架，即承认各国对其领土内航空器运行实行监管的权力，但前提是此类法律应不分国籍且以与《芝加哥公约》一致的方式加以适用和实施。在这方面，第十一条和第十二条相互呼应，既确立了遵守的义务，也确立了尽最大可能保持一致性的目标。

4.3.3 《芝加哥公约》预见到，各缔约国在本国空域实施运行规则时，未必在所有方面完全一致。根据《芝加哥公约》第三十八条，各国可通知其国家规章与附件 2 所载标准之间的差异。迄今为止，很多国家已就本国空域问题发出此类通知。至少50个缔约国发出的通知涵盖了附件 2 中广泛的标准和定义。虽然许多已通知的差异属于用语或编辑性质，但其中相当一部分涉及影响飞行实施方式的运行要求，包括关于空域使用、天气和最低能见度、越障、飞行计划和报告程序以及通信等的规则。因此，各国境内飞行运行规则的实际执行情况可能有所不同，而这种不同已反映在所通知的差异中。

4.3.4 相比之下，公海上空空域则不受任何国家主权的管辖，而对公海空域内的飞行监管，也不在任何国家的监管权限之内。[22] 为避免在公海空域出现监管真空，第十二条第三句规定：“在公海上空，有效的规则应为根据本公约制定的规则”；而对于在该空域飞行并标有其国籍标志的航空器，则可由登记国的法律规则加以补充或完善，但前提是这些规则不得与国际民航组织关于公海空域的空中规则相抵触。这通常被理解为《公约》建立起一种机制，旨在确保在没有依主权成立的领土法律秩序的情况下，得以适用统一的国际规则，而其主体，便是国际民航组织通过其标准制定机制制定的规则。[23]

4.3.5 《芝加哥公约》本身还预设了一系列影响国家境内飞行实施的其他运行措施。其中包括：出于安全原因规定航线或特别许可，以及针对无人驾驶航空器的特殊制度（第八条—无人驾驶航空器）；由于军事需要或公共安全的理由对飞越特定区域进行限制或禁止（第九条— 禁区）。此类措施通过国内法律框架实施，并作为对主权空域内航空器运行监管制度的一部分得到应用。

4.3.6 因此，第十二条对公海上空空域和国家空域作了区分。在公海空域，公约本身主要通过其附件 2 提供适用的运行规则。鉴于航空器登记国对其在公海上空飞行的航空器拥有法律管辖权，某些国家在其国内法中承认附件 2 的优先地位：即在附件 2 与本国规则不一致的情况下，以附件 2 为准。例如，规定若《公约》附件 2 的条款与国内规则中的条款能同时并用，得视为两者间互不抵触。[24]

---

[21] Nicholas Grief：公海空域的国际公法 (Martinus Nijhoff 出版社, 1994年) 第61页。
[22] 同上, 第61-62页。另见Kay Hailbronner：“空中自由与《联合国海洋法公约》” (1983年) 77 AJIL 490, 第491页。
[23] 见Michael Milde：国际航空法与国际民航组织，第3版（Eleven International Publishing，2016年），第40页。
[24] 澳大利亚民用航空安全条例，1998年，第91部分，91.015 “第91部分—对澳大利亚航空器在公海上的飞行的适用”。

结论3：在国家空域内，航空器运营人必须遵守相关领土内现行有效的法律和规章，包括该国为落实《芝加哥公约》附件2制定的国内运行要求，以及根据《芝加哥公约》采取的任何其他措施。尽管《芝加哥公约》力求促进此类规则最大程度的国际统一，但也承认各国在遵守适用附件的前提下，享有对在本国境内运行的航空器实行监管的主权权力。因此，国家的运行要求可能存在差异，包括根据《芝加哥公约》第三十八条已经通知的与《附件2》的差异。

4.4 附件 2 标准 3.1.1: 粗心或鲁莽地驾驶航空器的适用

4.4.1 当结合《芝加哥公约》第十二条一起阅读时，附件 2 的标准 3.1.1 有着重要的安全作用。第十二条要求缔约国确保遵守支持安全实施飞行运行的相关规则和规章并惩处违规行为。附件 2 标准 3.1.1 则规定："不得粗心或鲁莽地驾驶航空器，以致危及他人的生命或财产安全"。

4.4.2 标准 3.1.1 的作用方式是引述行为对飞行安全和秩序造成的影响，而不是要求遵守某一具体程序或技术要求。因此，该标准能够覆盖因作为、不作为或运行故障造成航空器粗心或鲁莽驾驶的所有情况，而不论引发该行为的具体情况为何。

结论4：因作为或不作为导致或促成粗心或鲁莽驾驶航空器进而危及生命或财产安全的，应适用附件2的标准3.1.1。在适用该标准时，可参照相关行为对航空器安全运行的影响对其作出评估。

4.5 对飞行中航空器的管辖权

4.5.1 《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其它行为的公约》（1963 年，东京，1963 年《东京公约》）（Doc 8364 号文件）第四条列举了在该公约框架下，除登记国以外的其他国家可对飞行中的航空器行使刑事管辖权的特定情形。其中，第四条第四款明确规定，犯罪行为构成违反一国关于航空器飞行或运转的国内规则或规章的，该国得行使此管辖权：

> "非登记国的缔约国不得因对机上的犯罪行使刑事管辖权而干扰飞行中的航空器，但符合下列情形者除外：[…] 四) 该犯罪行为构成对该国关于航空器飞行或驾驶的任何现行规则或规章的违反"。

4.5.2 这条规定体现了《东京公约》依照《芝加哥公约》第十二条预设的框架、促进有效执行航空安全和空中航行规章的作用。

4.5.3 1963 年《东京公约》的条约准备材料明确证实了这一关联性。[25] 准备工作表明，第四条第四款是以《芝加哥公约》第十二条为背景并为求与其一致而特意拟制的。就此而言，第四条第四款预设存在第十二条所预想的一整套明晰、合法、用以规范飞行或驾驶（运转）的规则或规章，并通过允许各国在适当情况下通过行使刑事管辖权来落实此类规则。因此，该条款促进了第十二条以及与空中航行和安全有关的国际义务的有效履行，并起到贯通该两公约的作用。

[25] 国际民航组织法律委员会第12届会议（1959年8月18日—9月4日，慕尼黑），第II卷, 文件, 第I-B部分 (Doc 8111-LC/146-2), 秘书处对小组委员会通过的公约草案的评注，第24页、第31页，第7.5段。另见国际航空法会议（1963年8月至9月，东京），第 I卷, 记录 (Doc 8565-LC/152-1), 第十一次会议, 第111-112页, 第7段。

结论5: 1963年《东京公约》第四条第四款有助于有效实施《芝加哥公约》第十二条以及履行与空中航行和安全有关的国际义务，并有助于保持两公约的协同一致。

4.6 公海的定义

公海

4.6.1 公海上空空域与国家领土上空空域不同，不受任何国家主权的管辖，而且，根据第十二条，对其适用的规则，应是根据《公约》制定的规则。1944 年《芝加哥公约》通过时，公海的定义是由国际习惯法确定的。海洋法的发展，特别是《联合国海洋法公约》的通过，注入了与公海相关的某些元素。[26] 特别是，《联合国海洋法公约》确立了专属经济区（EEZ）的概念，并为其规定了与公海截然不同的特定法律制度。基于《联合国海洋法公约》对国际航空法文书的影响这一问题的研究，法律委员会在其第 29 届会议（1994 年 7 月 4 日至 15 日，蒙特利尔）上，审议了秘书处一项研究所作的结论[27] 和报告员关于专属经济区的一份报告，承认专属经济区似乎对民用航空并无影响。[28] 如报告员报告中总结的："毫无疑问，在专属经济区上空飞行的航空器享有与在公海上空飞行的航空器相同的航行自由权，这是《联合国海洋法公约》第五十八条和第八十七条的明确含义。由此可知，根据《联合国海洋法公约》第五十八条和第八十七条，适用于专属经济区的空中规则应与适用于公海的空中规则完全相同。"[29] 为避免歧义，专属经济区上空空域不属于任何国家的主权空域或国家领空。附件 D 中转载的图表虽不具权威性，但对《联合国海洋法公约》和《芝加哥公约》项下对空域的分类提供了有益的说明。

4.6.2 《联合国海洋法公约》还直接提及《空中规则》，其第三十九条第三款第一项规定："飞机在过境通行时应当…遵守国际民用航空组织确定的适用于民用飞机的《空中规则》"。国际民航组织理事会通过的《空中规则》将强制适用于在用于国际航行的海峡上空过境通行的民用航空器；而依据《联合国海洋法公约》的结论是：海峡沿岸国不得援引《芝加哥公约》第三十八条，就在海峡上空过境通行的航空器，对附件 2《空中规则》通知差异。因此，对在用于国际航行的海峡上空过境通行的民用航空器适用的《空中规则》，其最终立法管辖权属于国际民航组织理事会。[30] 而对于宽度为 24 海里或以下的海峡，构成该海峡的水域属于海峡沿岸国的领海，该水域上方空域属于主权空域；不过，海峡沿岸国行使此类主权应受《联合国海洋法公约》及其他国际法规则制约。[31]

4.6.3 《芝加哥公约》并未包含对领海的定义，就此，各国一般依据《联合国海洋法公约》中反映了既定国际习惯法的第三条的规定，即"每一国家有权确定其领海的宽度，直至从按照

---

[26] 《联合国海洋法公约》第八十六条将公海定义为 "不包括在国家的专属经济区、领海或内水或群岛国的群岛水域内的全部海域"。

[27] 见 LC/29-WP/8-1号文件：《联合国海洋法公约》— 对《芝加哥公约》及其附件，以及其他国际航空法文书的适用可能产生的影响（如有）— 秘书处研究报告。

[28] 法律委员会第二十九届会议报告，1994年7月4日至15日，蒙特利尔 (Doc 9630-LC/189号文件) 第8-1页。

[29] 见LC/29-WP/8-3号文件：《联合国海洋法公约》—对《芝加哥公约》及其附件，以及其他国际航空法文书的适用可能产生的影响（如有）——报告员（A.W.G.Kean先生（联合王国））的报告，第10页，第33段。

[30] 见 LC/29-WP/8-1号文件：《联合国海洋法公约》— 对《芝加哥公约》及其附件，以及其他国际航空法文书的适用可能产生的影响（如有）— 秘书处研究报告，第9.7段。

[31] 《联合国海洋法公约》第三十四条。

本公约确定的基线量起不超过十二海里的界限为止[…]”。[32] 不过，经指出，某些未加入《联合国海洋法公约》的国家[33] 也可通过制定国内立法承认 12 海里的界限。 例如，美国便是通过 1988 年 12 月 27 日的（第 5928 号）总统公告，将美国领海范围从以美国基线为起点的 3 海里扩大至 12 海里。

结论6: 对《芝加哥公约》第十二条而言，公海自一国领海的外部界限起算；至于领海的宽度，各国应适用反映既定国际习惯法的《联合国海洋法公约》第三条，即“每一国家有权确定其领海的宽度，直至从按照本公约确定的基线量起不超过十二海里的界限为止[…]”。

防空识别区（ADIZ）

4.6.4 《芝加哥公约》缔约国的航空器在公海上空飞行必须遵守的规则载于公约附件 2。若干国家通过设立防空识别区（ADIZ），单方面实行了在公海空域飞行的补充规则。防空识别区是国家及早识别接近本国领空的航空器的一种做法。此类区域往往超出国家领空边界，深入公海空域，通常作为一项预防性措施而设立，旨在通过要求进入该区域的航空器接受此种早期识别，加强国家安全保卫。首个防空识别区于 1950 年代设立，目前全球共有 20 多个实行中的防空识别区。[34] 有关防空识别区程序的信息通常可在航行资料汇编（AIP）中查找。目前尚无公开发布的防空识别区汇总清单。[35] 一般来讲，防空识别区的基本概念是要求穿越该区的航空器通过提交飞行计划及早表明身份，飞行计划中须包含预计进入该区的大概时间和报告点，并须在飞经每一指定报告点时报告当时的位置、时间和高度；不遵守者可遭拦截。

4.6.5 防空识别区的概念系由国际民航组织理事会引入其技术规则，理事会在附件 15—《航空情报服务》中对该术语定义如下：“特定划定界限空域，航空器在其中飞行必须遵守除提供空中交通服务相关规程之外的特设识别和/或报告程序”。除该定义外，国际民航组织各附件中另一提及防空识别区的内容，是要求各国在其航行资料汇编（AIP）和航图中公布其防空识别区详情（附件 15 和附件 4—《航图》）。国际民航组织没有其他有关防空识别区的设立或运作的标准或程序。

4.6.6 虽然附件 2 没有强制要求航空器遵守防空识别区的规定，但其中有些规定与相关国家实施防空识别区有关。附件 2 中载有向 ATS 主管部门提交飞行计划（标准 3.3.1.2（d））和位置报告（标准 3.6.3）的规则。附件 2 中还有关于拦截程序的规定（标准 3.8.1），当有关国

[32] 此规定还须符合其他相关条款，具体为《联合国海洋法公约》第七条（直线基线）和第十五条（海岸相向或相邻国家的领海划分）。

[33] 截至2026年7月1日，《联合国海洋法公约》共有172个当事国。其中，169个为国际民航组织成员国。未加入《联合国海洋法公约》的国际民航组织成员国有：阿富汗、安道尔、不丹、布隆迪、中非共和国、哥伦比亚、朝鲜民主主义人民共和国、萨尔瓦多、厄立特里亚、埃塞俄比亚、伊朗（伊斯兰共和国）、 以色列、哈萨克斯坦、利比亚、秘鲁、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、土耳其、土库曼斯坦、阿拉伯联合酋长国、美国、乌兹别克斯坦和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）。

[34] 已设立防空识别区（并仍在实行）的国家包括：阿根廷、澳大利亚、孟加拉国、巴西、加拿大、中国、古巴、芬兰、希腊、印度、印度尼西亚、伊朗（伊斯兰共和国）、日本、缅甸、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁、波兰、大韩民国、斯里兰卡、泰国、美国、乌拉圭。参见Stephanie Stipsits所著《防空识别区与海上边界争端：法律与政治问题》（Koninklijke Brill BV），第3章，第23页。

[35] 《空中交通管理军民合作手册》, 第一版，2021年（Doc 10088号文件），第9.1-9.3段，第9章。

家制定关于在防空识别区内发生违规事件时拦截民用航空器的国家法律时，必须遵守这些规定。国际民航组织《空中交通管理军民合作手册》（Doc 10088 号文件）第 9 章，为各国实施防空识别区提供了进一步的信息和指导。

结论7：设立防空识别区的做法并不改变附件2对公海空域的适用；然而，由于它对进入国家领空设定了事先识别要求且其效力可深入领海以外，这可对航空器在公海上遵守空中规则的方式产生实际影响。

在公海空域发生的违规

4.6.7 第十二条工作队审议了各国围绕第十二条项下义务的运作和法律方面，特别是在公海等不涉领土主权的区域发生可能违反空中规则的情况时，应由哪个国家负责采取行动。这个问题被认为是实际执行第十二条的核心问题，该条责成缔约国确保本国航空器遵守空中规则并对违规行为不论其在何处发生，采取适当的行动。

4.6.8 对于航空器在公海空域违反飞行和运转规则的情况，普遍的看法是，在实践中，承担提供空中交通服务责任的国家可以获得相关的空中交通数据并提供事实信息，支持登记国根据《公约》第十二条及附件 13 和附件 19 的规定，开展任何调查或执法行动。同时也承认，虽然负责在公海相关区域提供空中交通服务的国家可以主动开启协调程序，但后续行动往往是由对涉事航空器、运营人和/或驾驶员行使管辖权的登记国或运营人所在国负责进行的。这些国家之间的合作对于确保履行第十二条规定的义务至关重要。经指出，相关国家的民航主管部门之间实际上已经在非正式开展此类协调，通常是通过双边渠道，而即将推出的信息共享工具，亦可促进这一进程。

结论8：当公海空域发生可能违反空中规则的情况时，第十二条能否得到有效实施取决于各国间的合作，而非领土管辖权。实施的能动条件是：先由承担提供空中交通服务责任的国家主动进行报告和协调，后由登记国和/或运营人所在国在既定协调渠道和信息共享机制支持下，采取适当的后续行动。

4.7 “起诉”的含义

4.7.1 “起诉”一词通常被理解为刑事起诉。第十二条工作队认为，从语言和实践两个角度看，对此一用语的含义可作更广义的解读，以反映通过超越传统纯刑事起诉和罚款、监禁等惩罚措施的行动，来执行空中规则的现代做法。据认定，《芝加哥公约》各语文文本对该用语可能赋予不同的含义。例如，“prosecution”一词，法文通常译为“poursuivre”，该词不一定与处以刑罚相关，也可指进行调查，而调查结果可以是给予行政处罚。各国为确保合乎规定和处理违规行为，采取的其他行动形式还包括各种行政处罚及证照措施。

4.7.2 作为执法行动的一个例子，加拿大政府就其为履行第十二条义务而制定的法律提供了关于确保合规并对违规行为起诉的政策指导。该项指导承认“自愿遵守”规章是实现航空安全最进取、最有效的方式。[36] 对此预设的前提是：大多数人无论出于自觉或是自身利益考虑，都是理性、负责、守法的公民，并对航空界怀有共同的关心与承诺。而航空界中那些对常识、个人及公民责任、自豪感和专业精神，尤其是安全，鲜少为其所动的个人，将成为执

[36] 见加拿大政府：航空违规与执法，查阅网址：<https://tc.canada.ca/en/aviation/aviation-accidents-investigations/aviation-offences-enforcement>。

法行动的重点。因此，加拿大政府提出的航空执法政策规定，对于不威胁到航空安全且情节较轻的违规行为，应给予“口头劝诫”；而在口头劝诫不适用的情况下，作为启动执法程序的第一步，检查员应填写《侦查通知书》，并将其转呈给相关的地区航空执法办公室。

4.7.3 该执法政策下的其他措施还可包括：告知违规者其有权要求由一独立于国际民用航空主管部门的准司法机构，对处罚进行复审；以及鼓励涉嫌违规者与执法检查员公开进行沟通，特别是对于可能存在从轻情节者。对于涉嫌违反规章的案件将展开调查，以确定是否确实发生违规行为。一旦调查认定发生了违规行为，将根据违规严重程度考虑给予适当处罚。因违规严重程度而异，处理措施可包括：口头劝诫、罚款、停证停照，及至刑事起诉。对于危及航空安全的蓄意累犯违规行为，处罚措施可包括提高罚款金额、吊销航空证照、法院判处罚金、监禁，及至没收航空器。

结论9: 有鉴于各国在实施第十二条方面的若干规章、政策和程序，该条所用的“起诉”一词不必仅限于刑事起诉，还可以包括其他执法行动或其他监管措施。

结论10: 除刑事起诉外，各国可采取的、符合其第十二条项下义务的执法行动及其他监管措施，其性质、形式和运作方式可包括：

a) 罚款或监禁；
b) 民事罚款；
c) 行政处分或处罚；
d) 变更、暂停或撤销证书或执照；
e) 补救性培训或其他纠正措施；
f) 口头或书面劝诫；
g) 书面警告；和
h) 没收航空器。

4.8 保护和例外原则

4.8.1 在大会第40届会议（会期）法律委员会的讨论中，一些国家强调，就此项议题开展的工作应虑及“公正文化”概念。[37] 经指出，国际民航组织在其标准和建议措施中有意避免使用“公正文化”一语。附件 19—《安全管理》确立了保护安全数据、安全信息及相关来源的原则，但并未引入具体的术语或定义。这一做法认知各国法律体系的多样性，赋予各国灵活性，使其得以按照各自的法律和监管框架，确定如何应用保护安全数据、安全信息及相关来源的原则。

4.8.2 附件19将保护性框架描述为一个报告环境，在这种环境下，员工和运行人员可以相信，其符合自身训练和经验的作为或不作为不会受到惩罚，而这是安全报告的根本。[38] 这一保护框架不适用于“有事实和情况合理表明，[……]该作为或不作为依国内法律被视为构成重大过失、故意不当行为或犯罪活动”的情形。[39]

---

[37] 欧盟法律对“公正文化”的定义是：“一种文化，在该文化中，一线作业人员或其他人员不因其符合自身经验和训练的作为、不作为或决策而受到惩罚，但对重大过失、肆意违规和破坏行为绝不姑息。”参见关于民用航空事件报告、分析和后续处理的第376/2014号欧盟条例。

[38] 见附件19，建议5.3.2，注1。

[39] 见附件19，附录3，3a）。

4.8.3 虽然保护和例外原则已在附件 6—《航空器的运行》、[40] 附件 13—《航空器事故和事故征候调查》[41] 以及附件 19 中得到应用，相关条款的行文还是考虑到了历史背景。然而，发现的一个挑战是，各国当局，特别是公诉方（如检察官、检察长和法官等），并不熟悉或了解航空业内保护和例外原则的发展情况，凸显了在这方面提高认识的必要性。[42]

4.8.4 附件 19 中保护安全数据、安全信息及其相关来源的目的，是为了确保其持续可得性，以便将其用于维护或加强航空安全，同时鼓励个人和组织报告安全数据和安全信息。这些保护原则并非旨在免除信息来源履行安全相关义务的责任，亦无意干涉正常司法。各国仍可利用安全数据或安全信息，采取任何必要的预防、纠正或补救措施，以维护或加强航空安全。例外原则则规定了允许偏离上述保护原则的情况。[43]

4.8.5 尽管数据和信息可来自多种渠道，但航空系统内个人和组织报告安全数据和安全信息，是安全管理的基础。有效的安全报告制度有助于确保人们愿意并保持愿意报告自己的错误和经历，从而使各国和服务提供者得以获取相关数据和信息，以应对现有和潜在的安全缺陷与隐患。要做到这一点，就必须营造一种环境，让人们确信安全数据和安全信息将仅用于维护和改善安全，除非属于应适用例外原则的情况。[44]

结论11: 在考虑采取执法措施时，应充分重视安全数据及其相关来源的保护，包括附件6、附件13和附件19中规定的保护和例外原则。这包括确保执法措施能够支持有效的安全报告、信息共享和安全绩效的持续改进。

5 调查

5.1 尽管职权范围曾考虑就通用调查程序和证据实践提出建议，但第十二条工作队指出，根据国家调查等项结果，在这一领域并未发现任何缺口、缺陷或操作上的需求。因此认知各国的调查和执法体系已臻完善，且运行有效。

5.2 此外，调查和执法程序系基于各国的国内法律框架，而这些框架在证据要求、机构安排、程序保障和司法传统方面各有不同。这种多样性，加上各国调查结果并未显示存在因缺乏国际民航组织指导而导致的挑战，表明各国并不认为缺乏协同一致的程序是个问题。因此，在国际层面制定标准化调查程序的可行性和预期附加值根本有限。

---

[40]附件6标准3.3.6规定: “按照附件13的规定，各国不得允许为事故或事故征候调查以外的目的使用驾驶舱话音记录器、驾驶舱音频记录系统、A类别的机载图像记录器以及A类别的机载图像记录系统的记录或文本，除非这些记录或文本: a) 涉及在安全管理体系范畴内查明的安全相关事件；局限于记录被去识别化文本的相关部分；并且受附件19给予的保护; b) 被寻求用于与事故或事故征候调查所涉事件无关的刑事诉讼中，并且受附件19给予的保护; 或 c) 被用于按照附录8第7节中的规定对飞行记录器系统进行检查。注：关于保护安全数据、安全信息和相关来源的规定载于附件19的附录3中。当根据附件13着手进行调查时，调查记录受附件13给予的保护。”

[41] 附件13标准5.12规定: “对事故或事故征候进行调查的国家不得为了事故或事故征候调查以外的目的公布下述记录，除非该国指定的主管部门根据国家法律和附件2 和5.12.5 的规定，断定公布或使用这些记录的意义超过这样做可能对该次或将来的调查产生的可能的不良的国内和国际影响: a) 驾驶舱话音记录和机载图像记录及此种记录的任何文本；和 b) 事故调查部门监管或控制下的记录: 1) 调查部门在调查过程中从有关人员那里获取的所有陈述; 2) 参加航空器操作的人员之间的所有通信; 3) 事故或事故征候所涉及人员的医疗或私人资料; 4) 空中交通管制单位的记录及此种记录的文本; 5) 事故调查部门以及与事故或事故征候相关的委任代表对资料，包括飞行记录仪资料所做的分析和
表达的意见; 和 6) 事故或事故征候调查的最后报告草案。”

[42] 附件19 —《安全管理》，第四版，2018年，标准5.3.4。

[43] 同上，附录3。另见《安全管理手册》，第四版，2018年（Doc 9859号文件），第7.2.6段。

[44] 见《安全管理手册》，第四版，2018年（Doc 9859号文件）。

5.3 在这方面，附件 13 和附件 19 的作用与设计目的是提供指示性参考。这两个附件均意在采用高层架构确立目标、机构分工和保障措施，而非硬性规定详细的调查方法或证据规则。附件 13 旨在确保事故和事故征候调查的独立性和以安全为核心的宗旨，同时保护调查记录和安全信息。该附件并不规范执法行动、证据标准，也不规范行政、民事或刑事诉讼的进行。同理，附件 19 侧重于系统层面的安全管理，以及安全数据及相关来源的保护，其明确目的在于维护报告制度和安全文化。总体而言，附件 13 和附件 19 通过确立以安全为中心的目标、机构独立性和信息保护原则，阐明必须保护什么以及为什么要保护，但并不界定在国家一级应如何开展调查或执行程序，也不为不同国内法系之间协同调查或证据实践提供依据。

5.4 这两个附件无一也无意为统一调查程序或证据实践提供规范性依据。在调查和证据领域订立规定性指导，可能僭越国内法律程序，偏离附件 13 和附件 19 奉行的政策方向和监管办法，特别是在安全信息关乎执法或起诉的情况下。有鉴于此，此种规定性工作将超出国际民航组织现有框架的实际和体制限制。

5.5 鉴于上述考虑，并铭记各国主权及国家法律体系的完整性，加之并无证实的操作需要，工作队得出结论：制定国际民航组织关于调查程序的指导既不可行，亦无益处。

> 结论12: 无需继续推动制定通用的调查程序或证据实践，因为各国国内法律体系及其调查和证据实践长期存在根深蒂固的多样性，难以在国际层面实现有意义的协同一致，所以， 继续进行非但无益，而且不理想、不切实际。

6. 无人驾驶航空器（无人机）的运行

6.1 第十二条不问有人或无人驾驶对所有航空器一体适用。鉴于无人驾驶航空器（无人机）种类多，运行范围广，国际民航组织仅针对从事国际仪表飞行规则运行的遥控驾驶航空器（RPA）类型（经合格审定者）制定标准和建议措施，总体目标是将国际遥控驾驶航空器运行纳入空域管理。为此，已通过对附件 1、附件 2、附件 8、附件 10 和附件 6 新增第 IV 部分等的修订，[45] 更多技术规定也在制定中。具体而言，附件 2（标准 3.1.9）规定：“遥控驾驶航空器必须按照对人员、财产或其他航空器的危害减至最小的方式并按照附录 4 规定的条件飞行”。因此，对于公海上的国际 RPAS 运行，附件 2 各项规定，尤其是其题为“遥控驾驶航空器系统”的附录 4，必须无例外地加以适用。

6.2 对于未经合格审定的无人机，鉴于其在公海上的飞行活动日益增多及由此引发的安全和法律问题，亟需制定一个临时解决办法，以便各国在通过并实行暂行和更长远的规定之前，能依法批准此类运行。大会第 42 届会议敦促理事会最好于 2026 年年底前，制定并通过一个基于成果并与(通过可接受合规手段等证实的)符合《芝加哥公约》宗旨和规定的暂行框架。[46] 此外，还认识到，在通过暂行和最终具持久效力的规定之前，各国有义务也有权力制定和实施更紧迫的措施，以确保遵守适用的规定。[47] 在法律领域，秘书处无人驾驶航空器法律问题研究小组

[45] 附件1、2、8和10中与遥控驾驶航空器系统相关的绝大多数标准和建议措施定于2026年11月26日起生效，而附件6第IV部分的生效日期已从2026年11月26日延至2030年11月21日。见C-WP/15794号文件：通过对附件6第IV部分的第1次修订，由空中航行委员会主席向理事会第237届会议提交。
[46] A42-WP/696号文件：技术委员会关于议程项目24的报告，2025年9月29日，第24.92段。
[47] 同上。

（“SSG-LIPA”）一直在就《芝加哥公约》各项条款对从事国际空中航行、包括在公海上空航行的无人驾驶航空器的适用、解释或实施问题，开展法律分析。

结论13：将持续关注SSG-LIPA在此议题上的进展，以评估其工作对实施第十二条的影响。

7. 基于网络的工具

7.1 关于专用工具的考虑

7.1.1 对国家调查作出回应的多数国家（75%）尚未与其他国家建立框架或机制，以确保在发生违反根据《芝加哥公约》第十二条制定的规章后及时交流信息。不过，有较小比例（20%）的国家实际上建立了此种框架，其余国家则未作答复。这一结果反映出航空主管部门之间缺乏高效、及时的沟通机制。

7.1.2 一个基于网络的工具可以提供这样一个框架，以利各国在可能或被控违反《芝加哥公约》第十二条项下所定规章事件发生后，及时进行信息交流。在这方面，几乎所有（82%）对调查作出答复的国家都认为，国际民航组织开发一个用于共享合规与执法信息的网络门户，是可取或必要的；12%的国家无立场；4 个国家认为没有必要建立这样一个国际民航组织门户网站。

7.1.3 第十二条工作队审议了国际民航组织用于信息交流的现有工具。其中包括：国际民航组织航空安保联络点（PoC）网络、安全管理实施（SMI）网站、在线适航信息网络，以及全球关注的安全建议（SRGC）。经考查，上述工具均不适用。此外，工作队还探讨了利用国际民航组织民航局长名录的可行性，即要求各国提供负责第十二条事务联络点的联系方式。但工作队最终也未采纳这一方案。

7.1.4 工具分队负责开展新工具开发相关工作，考虑了该网络工具的功能和使用范围。

7.2 该工具的拟议功能

共享信息的类型

7.2.1 第十二条工作队还审议了相关的流程和方法，以供民航主管部门用以确定在执法相关框架内需要共享的信息类型。据强调，提供此类信息将有助于各国了解彼此的行动，从而确保各国妥善履行其义务。

7.2.2 尽管如此，传播执法相关信息存在固有的挑战，因为在某些情况下，这可能损害相关个人的利益，或影响相关执法流程的结果。鉴于目前对可在多边基础上有效共享的执法相关信息的性质和实质内容尚未达成共识，现阶段积极推进相关共享程序和方法的空间十分有限。并就此指出，敏感信息或专有信息仅应在相关国家指定的联络点之间直接交流。工作队还概述了就这些问题制定指导意见的重要性。

结论14：能够且应该立即采取步骤，确定各民航局（CAA）内最合适的联络点，以便在双边基础上提出与第十二条项下执法有关的查询，同时通过这些联络点，以适当的方式提供相关信息。

结论15：可通过一个网络工具向各成员国提供民航局内部联络点资料，以便向其提出与第十二条所指行动相关的合规和执法信息请求。

结论16：可进一步考虑确定各国根据第十二条项下义务行使相关权力时与合规和执法相关的信息，究其性质和内容，有哪些更方便在多边或地区层面进行共享，同时亦须遵守附件13和附件19所指可能适用的国内法保护措施。

7.2.3 第十二条工作队审议了该工具中应包含的强制性信息的性质（即“发送国”、“接收国”和事件日期），并强调在某些情况下，各国之间无法共享全部信息（即“什么、何地、何时和如何”）。特别考虑了在遵守安全信息保护原则的同时，公开提供该工具中部分信息的必要性。例如，可在平台公布驾驶员和/或运营人违反空中规则的信息，但不披露驾驶员和/或运营人的身份。此类信息可采用去标识化和总括方式呈现，用于航空安全目的。一些国家在其网站上以适合共享的形式和风格公布执法行动，可作为第十二条项下适用的模式加以采纳。[48]

7.2.4 关于保护和例外原则的适用，经指出，即使信息经过加密，各国仍可能不愿与其他国家共享信息。经商定后认为，通过该工具共享的任何信息，仅应提供给可能或被控违反根据《芝加哥公约》第十二条所订规章的直接相关国。此外，工作队强调，必须明确构成违反空中规则行为的信息的性质及来源。

7.2.5 该网络工具至少应具备一项功能，允许相关通信的接收国向发送国作出回应，[并包含一项机制，以便发送国发出通知后追踪处理进度]。在这方面，似宜明确规定接收国在收到发送国通过该工具发出的违反根据《芝加哥公约》第十二条所订规章的通知后，应作出回应的期限。同时强调，还需就相关国家间发生什么情况可触发“结束”此类事件达成共识。另据理解，“结束”并不一定意味着问题得到解决或处理完毕，亦可表示提供了相关信息或采取了令人满意的行动。

7.2.6 用户指南将有助于各国使用该工具。

7.2.7 国际民航组织处于可向成员国获取联络信息的有利地位，是托管该工具最合适的机构。固然承认工具托管方必然会有一些费用（例如工具的建立和维护），但第十二条工作队未对此费用作任何评估。国际民航组织的作用将是维护网站，确保经授权用户能全天候访问，并随时更新用户资料。各成员国将确保其联络点信息的更新，若有变更应及时通知国际民航组织。为保持联络点名单常更常新，国际民航组织可不时要求各成员国确认或更新其指定的联络点。此外，还对该工具的安全防护功能，以及在工具中存储敏感个人资料可能涉及的数据保护问题，表示了关切。

7. 3 工具的试用

7.3.1 2025 年 2 月 20 日至 3 月 6 日，工作队和秘书处的联络人应邀测试了该工具试用版。四个国家和秘书处对工具作了测试，共提交八份表格（其中六份属“通知”类，两份属“答复”类）。收到一个国家和秘书处的反馈。就此，报告说该工具较易使用，因为它能以简明的方式传达最低限度的必要信息，将可能发生的航空违规情况通知另一国。报告还说，保持联络点名单的及时更新可能具有一定难度（这要看平台最后所在的位置），但该名单本身就是一项宝贵资源。各方提出了改进该工具的若干建议。

[48] 澳大利亚的一个例子，查询网址://www.casa.gov.au/search-centre/recent-enforcement-actions。

7.3.2 该工具第二个试用版本业已开发完成，并在国际民航组织平台发布，旨在解决第一个试用版中发现的问题，并促进更多参与。该工具的主要特点和功能如下:

a) 载有成员国指定联络点（PoC）名单。

b) 成员国可向另一成员国发送通知。发送通知时可一并附上佐证文件。通知提交后平台将自动生成一个唯一的事件编号；将通知内容保存到 SharePoint 列表中；并向被通知的成员国发出电子邮件。

c) 接收通知的成员国可向发出通知的成员国发送答复。发送答复时应提供事件编号。答复提交后，其内容将保存到 SharePoint 列表，并向最初发出通知的成员国发出电子邮件。

d) 相关成员国将自动获得对通知和答复内容的安全访问权限，只有这些国家才能查看通知和答复内容。

7.3.3 2026 年 3 月 14 日至 4 月 30 日，第十二条工作队的指定联络人应邀测试该工具第二个试用版本。共有 6 个国家对该工具作了测试，提交 8 份表格（其中 5 份属“通知”类，3 份属“答复”类）。收到一个国家和秘书处的反馈。反馈意见对附加文件附件功能表示赞赏，并建议增加若干功能，以便进行编辑，提高能见度和结束流程。反馈中还强调应考虑所提交材料的保密性，并定期更新联络点。

7.3.4 该工具的平台模型图示见附篇 E。

结论17: 该工具的主要目的是促进与其他相关国家就可能或被控违反航空器飞行和运转规则和规章的情况及时交流信息。

结论18: 该工具将作为一项便利机制，无约束力。

结论19: 对交流的信息应予保密，且仅限相关国家查询。

结论20: 该工具可包含一种机制，用以在收到发送国通知后对处理进度进行适当跟踪。

结论21: 应编制该工具的使用指南。

结论22: 最低限度信息应与该工具在必填字段中要求的信息吻合，这些信息是接收国认知和评估通知中的请求所需的。其他信息可由接收国酌情另外提供。

结论23: 各缔约国应努力在合理期限内，最好是在收到通知后30天内，通过该工具对通知作出初步答复。接收国不能在该期限内答复的，应尽实际可能尽快告知通知国，并在可能的情况下说明另外的答复期限。

结论24: 在该工具中，对通知“结束”的概念，应理解为与国家间信息交流相关的管理状态，而不应解释为表示任何相关的调查、执行行动或司法程序业已完结。可

进一步考虑在该工具中记录“结束”的标准和程序，例如，是经通知国与接收国达成共识，还是仅由通知国确认即可。

结论25: 今后为更广泛的航空安全目的使用去标识化和总括信息时，应采取适当的保密保障措施。

结论 26:鉴于国际民航组织成员遍及全球，更兼具中立的机构角色和保持指定联络点联系方式的能力，乃是主办和管理这一工具的合适实体。虽然试用版本是利用国际民航组织现有信息技术基础设施开发的，但该工具未来的改进、管理和维护可产生额外的资源需求，对此需要作进一步评估。

8. 其他信息交流机制

8.1 地区合作

8.1.1 作为地区合作的实例，应该指出，欧盟成员国拥有一个航空安全共同监管框架，并通过协议将其范围扩展至部分其他伙伴国。欧洲航空安全局在其职责内开展的标准化工作，以及成员国之间在高层（民航局长一级）以及技术和/或运营层级定期举行的会议和沟通往来，更进一步强化了航空安全监管活动的协同一致。

8.1.2 欧盟层面的基本法律文书是（欧盟）第 2018/1139 号条例（《基本条例》），还有根据该条例制定的实施规则和授权规则，共同构成转化《芝加哥公约》确立的安全规则和标准的工具。[49] 更具体说，规定要求各国航空安全主管部门与欧盟委员会和欧洲航空安全局，相互交换其所掌握的、与其他各方履行《基本条例》所定职责相关的任何信息。此外，欧盟成员国负责调查民用航空事故和事故征候、或负责分析航空事件的主管部门，为履行其各自的职责，有权获取此类信息。为促进民用航空相关信息的交流，已建立一个电子信息库，由欧洲航空安全局进行管理，以确保各国航空安全主管部门与欧洲航空安全局在根据《基本条例》履行认证、监督和执法职责方面，开展有效合作。该信息库包含一个中央数据库、一套通信基础设施和一个用于发布、查询和访问库内信息的用户访问接口。[50]

8.1.3 保护和例外原则已被纳入欧盟的安全立法。[51] 其中规定，必须根据保护民用航空安全信息来源的适用法律，对信息来源加以保护。[52] 但是，这对于故意不当行为，或者明显、恶劣、严重无视显而易见的风险，玩忽职守、未采取在当时情况下显然需要的谨慎措施，从而对人员或财产造成本可预见的损害，或严重减损民用航空安全的情况，不得适用。[53]

8.1.4 班珠尔协议集团航空安全监督组织（BAGASOO）和民用航空安全与安保监督局（CASSOA）指出，现有的安全信息交流框架虽然并非专门为实施第十二条而设，但其伙伴国之

[49] 见关于民用航空领域共同规则及设立欧盟航空安全局的（EU）2018/1139号条例第62条、第72条和第74条。
[50] 2023年10月12日颁布的（EU）2023/2117号欧盟委员会实施条例，该条例根据欧洲议会和理事会（EU）2018/1139号条例，规定了关于信息存储库运作和管理的必要规则和详细要求。
[51] 见关于事件报告的 (EU)2018/1139号条例、(EU)376/2014号条例，以及关于事故调查的(EU)996/2010号条例。
[52] 例如，当信息由自然人提供时，不得透露该信息的来源，也不得将该来源的个人资料与提供的信息记录在一处。在不妨碍适用国内刑法的前提下，对于仅因在 (EU) 2018/1139号条例框架下提供了相关信息而为国家获悉的无预谋或无故意不法行为，各国必须避免对其提出法律诉讼。见(EU)2018/1139号条例第73 (1)-(2)条。
[53] 见(EU) 2018/1139号条例第 73 (2)条。

间已然建立这类框架。可进一步借助这些框架来进行与第十二条相关的信息交流。关于地区安全监督组织的作用，详见国际民航组织 Doc 9734 号文件《安全监督手册》B 部分:地区安全监督组织的设立和管理。

8.2 谅解备忘录

8.2.1 在国家调查中，有三个国家表示已与其他国家建立谅解备忘录（MoU）安排，以便在发生空中规则违规事件后进行信息交流。爱沙尼亚交通管理局（TRAM）使用的合作协议范本便是此类谅解备忘录的一例，它为航空监督和信息交流建立了一个互助型结构化框架（见**附篇F**中的样本）。

8.2.2 合作范围包括但不限于：使用伙伴方主管部门的专家检查员，基于共享信息提出发现的问题，以及相互交流安全数据和审计结果。具体的信息交流领域包括违规调查结论、异地运行、基地的设立与关闭、湿租安排、集团化运行，以及安全相关数据如 SAFA/SACA 评估报告和不安全事件数据等。该协议还涵盖影响跨境服务提供的变更，包括空中航行服务提供者的法律地位、资质认证及安全绩效监测。

8.2.3 在执法方面，该协议概述了发布和撤销安全指令及其他执行措施的程序，特别是对于跨境空中交通服务受到影响的情况。协议强调主管部门之间的协商，以及在撤销指令前核查安全水平是否恢复的必要性。

8.3 国际驾驶员偏离报告门户网站

8.3.1 此种机制的另一例是巴西和美国商定使用美国联邦航空局（FAA）的国际驾驶员偏离报告门户网站（PIPD）。通过该平台，国家就一国驾驶员在另一国空域可能发生的偏离行为交流信息。例如，巴西民航局（ANAC）利用该平台提供的信息来评估某些运行安全方面的问题，例如，相关事件是否表明驾驶员训练存在不足，或者其在航空通信中用英语进行沟通的能力不够。应该强调的是，这些评估的重点并非惩罚，而纯粹是为了改善运行安全。同样地，负责案件的 FAA 检查员可通过 PIPD 系统请求巴西民航局协助查明驾驶员身份或获取其联系方式。经巴西民航局评估后，可通过该平台直接向 FAA 通报巴西民航局所采取措施的概要。自 2022 年 4 月以来，FAA 已通过 PIPD 系统向巴西民航局报告了十四起案件。FAA 还与加拿大、法国、巴拿马、墨西哥和大韩民国民航局双边使用 PIPD 系统。

8.4 航空运输协定项下的安全安排

8.4.1 双边航空运输协定，特别是其中所载的安全条款，为各国间就遵守标准和建议措施，包括空中规则等相关事项开展合作和信息交流，提供了既定的框架。国际民航组织的航空运输协定范本（TASAs），是制定双边航空运输协定的模板[54]，反映了该领域长期以来的国家实践，其中包含安全条款，各缔约国通过这些条款重申其在《公约》及其附件项下的义务，并承诺通过各国主管部门之间的磋商开展合作。

8.4.2 国际民航组织航空运输协定范本中的航空安全条款（第 8 条）规定，每一缔约方“均可随时就另一方在航行设施、飞行机组、航空器及航空器的运行方面所维持的安全标准，要求进行磋商”，并进一步规定，当出现安全关切时，缔约方应开展磋商与合作，包括通过主管部门间

[54] 见关于国际航空运输经济监管的政策和指导材料第四版, 2017年, (Doc 9587号文件), 附录1。

交流相关信息及采取纠正措施等方式；与此同时，各方保留暂停授予另一方的运营许可的权利。该条款的注中解释说："国际民航组织制定的上述安全示范条款，为协议各方解决安全关切提供了一个标准化流程。其目的在于确保在另一方领土内由指定航空公司运行或代表其运行的航空器，其运行和维护均符合国际民航组织的标准和建议措施"。这些规定明确表示其意在促进各国在各自的法律和监管框架内行事的同时，彼此间进行对话和互助。同理，在《运行检查、核证和持续监督程序手册》（Doc 8335 号文件）中，也载有关于此类航空安全示范条款的指导。

8.4.3 第十二条工作队指出，此类双边安全条款非常适合支持第十二条的实施，特别对于涉嫌违反航空器飞行和运转规则事件具有跨境要素的情况。通过建立明确的主管部门间沟通渠道，这些条款使各国得以交流事实和监管信息，寻求澄清，并更好地了解其他国家为应对违规行为采取的行动。

8.4.4 据了解，还存在其他独立的双边安全执法安排，用以促进遵守和执行各自辖区内适用的国内法律和规章及国际民用航空运行标准。合作内容包括针对被控违反适用安全法律和规章的行为，就调查和执法行动开展对等磋商和信息交流。此外，还须建立充分的保障措施，以保护与此类涉嫌违规行为相关的信息安全。

> 结论27: 航空运输协定中的双边航空安全条款以及双边安全安排，为支持第十二条的实施提供了一种切实可行且灵活机动的方式，同时也为各国在遵守空中规则方面加强合作与透明度，提供了另一种机制。

> 结论28: 地区合作框架、结构化信息共享安排、双边和多边报告工具，以及适当法律保障下的协调监督实践等既定机制，为各国加强《芝加哥公约》第十二条的实施提供了有效手段。各国通过采纳并积极运用此类机制，能够提高其识别和处理违规行为的能力，促进关键安全信息的及时交流，并培育出一种支持全球航空安全的合作安全文化。

9. 国际民航组织的规定

9.1 附件 6 中的遵守情况和通知标准（标准 3.2，附件 6，第 I 部分—《航空器的运行，国际商业航空运输 —飞机》）

9.1.1 运营人必须确保其人员，特别是驾驶员和机组其他成员，熟悉并遵守其运营所在的任何国家的法律、规章和程序。驾驶员必须了解与其职责相关的规则，包括与空域、机场和航行设施相关的规则。飞行机组其他成员亦须了解与其职责相关的规则。若一国发现涉及在其境内运营的外国运营人的违规行为或严重安全问题，必须立即通知该运营人，并在必要时通知运营人所在国和登记国。如适用，通知国还应就该运营人的安全标准与这些国家进行磋商。

> 结论29: 国际民航组织的相关规定，如附件6标准3.2（《航空器的运行，第I部分—国际商业航空运输—飞机》）等规定中所载的遵守情况和通知要求，通过提高运营人和机组对适用国家要求的认识，并在发现违规情况时促进各国之间的信息交流，增强了第十二条的有效性。这些机制有助于协同一致地适用和执行第十二条预设的各项规则和规章。

9. 2 普遍安全监督审计计划与第十二条

9.2.1 普遍安全监督审计计划下列审计问题在规章的通过或订立方面与第十二条具体相关:

7.001：国家是否已颁布（无例外）完全符合附件2关于公海空域的适用规定的基本航空法律?

7.009：国家是否已颁布具体运行规章，以体现附件2、附件3、附件4、附件5、附件10、附件11、附件12和附件15中与空中航行服务相关的规定?

9.2.2 虽然注意到 2024 年版普遍安全监督审计计划审计问题未对以上两题作任何修订，也未就 《芝加哥公约》第十二条增加新的问题，[55] 还是讨论了是否需要对涉及第十二条的现有审计问题进行修订，或是就此主题拟定新的审计问题。例如，经指出，现有审计问题虽包含了国家订立规章的义务，但未涉及规章的实施，包括合规与执行问题。

9.2.3 下列审计问题涉及外国运营人遵守一国法律、规章和程序的情况（参见附件 6 标准 3.2）:

4.448：是否已实施正式的监察计划，以核实外国航空运营人是否持续遵守国际标准、航空运营人许可证（AOC）及相应的运行规范?

4.450：该监察方案是否包括基于风险、对航空运营人许可证持有人和外国航空运营人运行的航空器进行停机坪检查?

9.2.4 在这方面，第十二条工作队认为，普遍安全监督审计计划和审计问题是加强对第十二条的认识和实施的可能途径。

结论30: 应持续审查普遍安全监督审计计划各项机制，以期提高对第十二条的认识，并通过包括审计问题在内的适当途径，加强对该条的实施。

———————————

[55] 2024年版审计问题（英文版）已发布在普遍安全监督审计计划持续监测做法在线框架(OLF) (https://www.icao.int/usoap)的“持续监测做法图书馆”栏目下。见国际民航组织2024年10月9日的EB 2024/22号电子公告。

LC/40-WP/2-5
Appendix
English only

ATTACHMENT A

LIST OF EXPERTS OF THE ARTICLE 12 TASK FORCE

STATES/ENTITIES	**PARTICIPANTS**
Australia	Aleck, J.
Brazil	Avila, J. W. Barbosa, A. B. Braga A.S. Neto, A. L. Pontes, M. G. C. Watanabe,Y.
Canada	Day, M.-C. MacVannel, G. Thachet, J.
Colombia	Caceido, L. E. García, D. M. R.
China	Cai, Y. Lei, A. Meng, Q.F. Wang, L. Zhao, J.
Finland	Lähteenmäki-Riistama, K. Metsalämpi, S.
France	Correia, V.
Ghana	Agbevey, E. Thompson, S.
Greece	Karachaliou, A. Koryfidou, E.
Ireland	Tyrrell, W.
Jordan	Al-Akhras, W Abughoush, B. Odeh, A.

STATES/ENTITIES	PARTICIPANTS
Netherlands (Kingdom of the)	Beumkes, K.E. Cambridge, M. Viergever, A.
Oman	Al Busaidi, A. K. Al-Ruqaishi, M.
Qatar	Alhammadi, I. Augustin, J. V.
Russian Federation	Batalov, A. Korsakov, A.
Singapore	Lim,G. Tan, S. H. Tan, S.T. Wong, D.
South Korea	Yu, P. K.
United Arab Emirates	Al Blooshi, I. Al Maazmi, N. I. Asker, M. B. Sonjani, M.
United Kingdom	Stoplar, D.
United States	Dominik, C. Klang, J. Landon, J. Ohannesian, M.R. Serrao, J.E Weingold, B.
AFCAC	Vieira, V.
IATA	MacIntosh, L. Munisami, I. Xie, X.
IFALPA	Ariel, G. Ball, C.J. Wells, J.

ATTACHMENT B

LEGAL SURVEY ON THE IMPLEMENTATION BY STATES OF ARTICLE 12 OF THE CHICAGO CONVENTION

1. INTRODUCTION

1.1 The 40th Session of the ICAO Assembly (Montréal, 24 September – 4 October 2019) added "*Processes and Procedures for States to fulfill their obligations under Article 12 of the Chicago Convention*" as a new Item 3 to the General Work Programme of the Legal Committee. The Article 12 Task Force (A12 TF) was then established in April 2021 to undertake work on this item. The overall objective of work under this item is to conduct a study on the implementation of Article 12 of the *Convention on International Civil Aviation* (Chicago, 1944 – "the Chicago Convention") (Doc 7300/9) by States as well as to identify the means and mechanisms for States to support and enhance their implementation.

1.2 Following its Second Meeting, the A12 TF also decided to conduct a States' survey to better understand the implementation status, challenges and the needs of States regarding this provision.

1.3 The survey questionnaire was issued to all ICAO Member States by State letter LE 4/76 – 22/116 of 22 December 2022 in order to solicit responses from States by 31 March 2023. Additional time was allowed for completion of the survey up to 15 May 2023 (EB 2023/16 LE 4/76, 31 March 2023).

1.4 Responses to the survey questionnaire are analysed in this Report to determine the extent to which Member States have implemented their obligations arising from Article 12 of the Chicago Convention, the measures they have established to fulfil those obligations and the experiences and challenges encountered.

1.5 The outcomes of the survey and the report containing the analyses of the responses will provide the basis for further deliberations in the A12 TF and its groups on the means to enhance the implementation of Article 12 obligations.

1.6 A copy of the survey questionnaire is provided in the **Annex**.

2. ISSUES UNDER CONSIDERATION

2.1 Article 12 of the Chicago Convention provides that:

> *Each contracting State undertakes to adopt measures to insure that every aircraft flying over or maneuvering within its territory and that <u>every aircraft carrying its nationality mark, wherever such aircraft may be, shall comply with the rules and regulations relating to the flight and maneuver of aircraft there in force</u>. Each contracting State undertakes to keep its own regulations in these respects uniform, to the greatest possible extent, with those established from time to time under this Convention. Over the high seas, the rules in force shall be those established under this Convention. <u>Each contracting State undertakes to insure the prosecution of all persons violating the regulations applicable.</u>* (emphasis added)

2.2 Under Article 12, the State of Registry has the responsibility for ensuring that the aircraft carrying its nationality mark complies with the rules and regulations relating to the flight and manoeuvre of aircraft in force wherever such aircraft may be as well as for the prosecution of all persons violating these regulations.

2.3 ICAO has adopted several Standards and Recommended Practices (SARPs) concerning Article 12 of the Chicago Convention which can be found in Annex 2 – *Rules of the Air*, in Annex 6 – *Operation of Aircraft* and Annex 11 – *Air Traffic Services*. Moreover, at the time of adopting Annex 2 – *Rules of the Air*, the Council, at the 22nd Meeting (Part III) of its Third Session (15 April 1948), resolved that "the Rules of the Air Annex constitutes rules relating to the flight and manoeuvre of aircraft within the meaning of Article 12 of the Convention and deviations from these rules may not be made in so far as they relate to flight over the high seas."

2.4 The USOAP Programme contains the following two protocol questions in relation to Article 12: (i) 7.001 Has the State promulgated primary aviation legislation in compliance, without exception, with the applicable provisions of Annex 2 on high seas airspace? and (ii) 7.009 Has the State promulgated specific operating regulations to transpose the ANS-related provisions of Annexes 2, 3, 4, 5, 10, 11, 12 and 15?

2.5 During its 40th Session, the ICAO Assembly considered A40-WP/101, *Article 12 of the Chicago Convention: Communication Mechanism and Guidelines to Support its Implementation*, which highlighted that "the implementation of Article 12, while fundamental for ensuring flight safety, is not always effective." Amongst the reasons identified therein are "the lack of efficient and timely communication mechanisms between Aviation Authorities" as well as that "the current practice for transmitting and receiving the notice of an alleged violation varies among States,and can be inefficient." In addition, it was highlighted by some States that the work on this item should include consideration of rules of the air violations over the high seas and take into account the *just culture* concept.

2.6 At its meetings held between November 2021 and February 2023[1], the A12 TF experts exchanged experiences on the implementation of Article 12, discussed the scope of Article 12 and related legal issues and made arrangements for the conduct of future work. In addition to the survey, the A12 TF decided to establish a Scoping Group to study the scope of Article 12 and related legal issues and a Tools Group to consider the development of tools for exchange of air law regulatory compliance and enforcement information.

3. RESPONSES TO THE SURVEY

3.1 A total of 93 States (representing almost 50% of ICAO's membership) and one Special Administrative Region (SAR) responded to the survey (see the list in **Appendix B**) as of 26 December 2023. References to "States" in this report means States responding to the Survey, unless the context otherwise requires.

3.2 International organizations (IOs)[2] with a potential interest or involvement in issues pertaining to the implementation of Article 12 of the Chicago Convention were also requested to provide information or comments, but none responded.

[1] Since its establishment, the A12 TF met three times: First Meeting (Virtual, 23 November 2021), Second Meeting (Montréal, 5 – 6 October 2022) and Third Meeting (Muscat, Sultanate of Oman, 20 February 2023).

[2] Arab Civil Aviation Organization (ACAO); Agency on Aeronautical Safety for Central America (ACSA); African Civil Aviation Commission (AFCAC); Agency for Air Navigation Safety in Africa and Madagascar (ASECNA); Banjul Accord Group Aviation

3.3 Establishment of laws or regulations for the implementation of Article 12

3.3.1 Most States (94%) have established laws or regulations for compliance with Article 12 and the prosecution of violations. In most cases, this took the form of a legislative instrument as part of the States' civil aviation regulations or as part of the State's criminal code or a combination of both which encompasses all legal, civil and administrative actions. 92% of States have established laws or regulations to ensure compliance with *Rules of the Air* over their territory or in a foreign territory. A lesser yet still high percentage of States (83%) have also established rules to ensure compliance with the rules of the Chicago Convention over the high seas and 86% of States have national laws providing for the prosecution of all persons violating the applicable regulations. Additionally, 51% of States provided links to their regulations (a list of those States is provided in **Appendix C**).

3.3.2 While a few States did not provide a response to this question (5 States), one State indicated that it did not establish rules for the implementation of Article 12. That State did not indicate its reason(s) for not having established such rules.

3.4 Enforcement mechanisms when prosecuting a violation of the rules of the air

3.4.1 Regarding States' enforcement mechanisms when prosecuting a violation of the rules of the air, some of the mechanisms identified in the survey include imposing fines or imprisonment, initiating administrative investigations, suspension or cancellation or downgrade of certificates or licenses, remedial training as well as verbal counselling. 55% of States' national legislations use all of criminal prosecution, civil/administrative penalties, and regulatory/licensing actions to deal with violations.

3.4.2 Further information on the applicable mechanisms in their national legislation was provided by 54 States. The general view expressed by those States is that the appropriate mechanism applicable to each violation depends on a variety of factors including; (i) technical investigations, which are initiated to determine the causes of each infringement to consequently determine the appropriate action, (ii) the seriousness of the grounds on which the actions are based, and (iii) the gravity of the violation committed, which are considered by special committees or public prosecution channels for review and determination.

3.4.3 72% of States provide for criminal prosecution with the majority of States indicating that criminal prosecution outcomes typically include fines or imprisonment, with varying amounts of fines and term of imprisonment (State responses varied from a term of one day to 25 years). A few States (4) disclosed that in some cases there may be fines in addition to imprisonment.

3.4.4 Most States (84%) specified that their national legislations provide for civil/administrative penalties in cases of violations of the rules of the air. Several States cited initiating administrative investigations or proceedings conducted by either their national aviation authorities or by their law enforcers to determine the appropriate action necessary in each case. A high number of States indicated that civil/administrative penalties include suspension, cancellation or downgrade of certifications or licenses. One State specified that administrative penalties could take many forms including administrative monetary penalties, remedial training, and verbal counselling, with two States pointing to letters of warning as a way

---

Safety Oversight Organisation (BAGASOO); Civil Air Navigation Services Organisation (CANSO); Civil Aviation Safety and Security Oversight Agency (CASSOA); Civil Air Navigation Services Organisation (COCESNA); European Union Aviation Safety Agency (EASA); European Civil Aviation Conference (ECAC); European Organisation for the Safety of Air Navigation (EUROCONTROL); Interstate Aviation Committee (IAC); International Air Transport Association (IATA); International Federation of Air Line Pilots' Associations (IFALPA); Latin American Civil Aviation Commission (LACAC); SADC Aviation Safety Organization (SASO).

of addressing violations and encouraging future compliance. One State indicated that in some cases, violations may face civil penalties as well as cancellation or revocation of certificates/license simultaneously. Only one other State indicated that criminal investigations and administrative penalties may be applied simultaneously. It is important to note here that the meaning of "prosecution" within this survey's context refers to the application of any of the enforcement mechanisms and does not necessarily mean conducting criminal legal proceedings.

3.4.5 Lastly, 78% of States responded that regulatory/licensing actions are taken in cases of violations of the rules of the air. A large number of States elaborated on these measures by referring to the suspension, cancellation or revocation of operating certificates and/or licenses. One State provided that its national procedure includes issuing a warning to the operator, limiting, or banning further operations, issuing a conditional fine as well as a conditional orders of suspension. As an example of regional mechanisms, two States who are Member States of the European Union (EU) referred to EU Regulations that require each State's authorities to initiate procedures whenever non-compliance is detected. It is important to note here that the categorization of civil/administrative penalties and regulatory/licensing differ from one State to another which clarifies why similar actions are discussed in both sections (see the list in **Appendix C**).

3.5 **Actions taken by States in the case of a violation of the rules of the air**

3.5.1 On actions taken in cases of violations by a foreign operator over the State's territory, some States (19) shared that they would firstly notify the relevant foreign regulatory authority through a formal notice of the committed violation. A copy of such notification form can possibly be provided to be used for guidance and as a reference for other States.

3.5.2 Additionally, various States (18) indicated that a violation by a foreign operator would involve criminal proceedings and subsequent prosecution if necessary while an equal number of States pointed to monetary penalties in the form of fines as a possible action that could be imposed. Other common actions cited by States include cancellation or revocation of licenses/certificates, grounding of aircraft, and totally or partially suspending overflight in national airspace. Two other States cited issuing a formal warning while two others indicated that the case will be forwarded to the foreign competent authority which is the operator's State of registration to handle the violation. A small number of States (4) indicated that two or more concurrent actions may be taken, depending on the violation.

3.5.3 A large number of States (31%) indicated that they do not have delegated administrative responsibilities over airspace. Those States (17%) that do have such responsibilities indicated that their national regulations are equally appliable to the designated international airspace (the actions that would be taken by States in accordance with their national legislations are outlined in 3.4 above). 11% of States indicated that the State where the aircraft is registered is the responsible authority to take charge of the violation. One State shared that under its law, all the concerned parties are afforded the responsibility to choose to accept jurisdiction for administering the related mechanisms in relation to the violation. The remaining States did not provide specific information on this matter of delegated administrative responsibilities over airspace.

3.5.4 A number of States (16) responded that the appropriate action for violations committed by an operator of their State in another State's territory is determined by their own national law, in effect that national operators must comply with national legislation wherever they operate. One State pointed out that this is the case unless oversight of such an aircraft was transferred to another State by way of an Article 83 *bis* agreement. A few States (5) indicated that the appropriate action should be taken by the State where the violation has occurred. One State cited that it cannot initiate punitive procedures due to the "Principle of

Territoriality"[3] and therefore is limited to continuous supervision of the operator committing the violation. A different approach was expressed by another State specifying that the State where the violation has occurred has the authority to choose the applicable regime while another State shared that its national legislation would apply as long as the appropriate action does not conflict with the rules of the State where the violation has occurred. The actions that would be taken by States in accordance with their national legislations are outlined in 3.4 above.

3.5.5 A large number of States (32%) indicated that in cases where their national operator commits a violation over international airspace, the action taken would be in accordance with national laws and legislation. One State explained that although it would not be able to initiate punitive procedures owing to the Principle of Territoriality, the violation would be investigated within their State in order to identify the cause behind the violation to consequently take necessary actions; three other States similarly indicated that they would firstly carry out an investigation into the violation before taking an enforcement action. One other State shared that its civil aviation authority would firstly conduct a due diligence investigation and secondly communicate and liaise with the State of Registry to agree on a course of action in response to the violation. The remaining number of States did not provide a response to this question.

3.6 Challenges and difficulties encountered following violations of the rules of the air

3.6.1 Many States (32%) encountered challenges relating to obtaining pertinent evidence, data or information from another State, 14% reported facing difficulties in providing evidence, pertinent data or information gathered by their State to another State, and 24% were met with challenges obtaining a response or following up actions by another State on the State's report of an alleged violation. A lower percentage of States (9%) encountered all three challenges and a higher percentage of States (28%) reported facing no challenges at all. Some States (10%) reported other challenges, including: difficulties faced with coordinating actions with other States in responding to a violation; difficulties with prosecuting a violation and/or enforcing regulatory licensing actions in foreign countries; inconsistency between national legislation; States that have not ratified relevant treaties; and lack of implementation of rules and procedures.

3.6.2 Other challenges that were cited by two States include difficulty in obtaining certified or official copies of pertinent documents that could be utilised by States in enforcement actions. Two other States referred to the lack of harmonised international mechanisms for the exchange of information as well as the absence of a common legal framework amongst States. One State indicated that challenges were faced due to differing and strict data protection laws, however, that State also shared that it entered into Memorandum of Understanding with some States to facilitate the exchange of information in a simpler manner. Copies of such Memorandum of Understanding could possibly be used as a template to provide further guidance to other States.

3.6.3 Solutions or best practices in addressing the above challenges could be devised or identified as part of the work of the Task Force.

3.7 Exchange of information and application of *just culture* principles

3.7.1 A majority of States (78%) responded that they had not experienced any divergence of views with respect to the exchange of information with another State regarding the application of just culture principles or the protection of safety information in accordance with Annex 13 – *Aircraft Accident and Incident Investigation* and Annex 19 – *Safety Management*. Some States (8%) experienced a divergence

[3] The Principle of Territoriality is a principle emerging from public international law which allows a sovereign State to exercise exclusive jurisdiction over individuals and other legal persons/entities within its territory. The rights associated with the Principle of Territoriality include the right to arrest and prosecute individuals for criminal offences committed within that State's territory.

of views with another State in regard to the aforementioned, while the rest of the States did not provide a response.

3.8 Establishment of a framework for the timely exchange of information following violations

3.8.1 A majority of States (75%) have not established a framework or mechanism with other States to ensure the timely exchange of information following a violation of the regulations established under Article 12 of the Chicago Convention. However, a lower percentage (20%) have in fact established such a framework while the rest of the States did not provide a response. This could reflect the lack of efficient and timely communication mechanisms between aviation authorities. As an example of a multilateral framework, some EU Member States cited the requirement to exchange information with other States within the EU and other Member States of the European Union Aviation Safety Agency (EASA) by referring to Article 72 of the Regulation (EU) 2018/1139 and Article 15 of the Regulation (EC) No 216/2008 of the European Parliament on common rules in the field of civil aviation.

3.9 ICAO web portal for sharing compliance and enforcement information

3.9.1 Nearly all States (82%) were of the view that it was desirable or necessary for ICAO to develop a web portal for sharing compliance and enforcement information, 12% did not take a position and 4 States were of the view that there was no need to develop such an ICAO web portal.

3.10 Kind of information to be provided on ICAO web portal

3.10.1 Altogether, 61% of States were of the view that both contact information on focal points and status of a reported violation are important information to be shared on a web portal. When addressing the two types of information separately, 78% supported the sharing of contact information and 66% supported status reports.

3.10.2 Additional insight into the kind of information that could be made available on the web portal was provided by seven States. One State shared the view that an ICAO web portal is desirable only if information relating to non-compliance by service providers that are under the supervision of another State will be uploaded onto the web system and only if this information will be visible to the State that uploaded it and the State to which it is addressed, not by any State or individual with access to the web portal. Another State was of the view that the information on the web portal should be harmonised and should comply with general data protection rules. One other State shared that it is desirable to make available for all ICAO Member States a dedicated page to include comprehensive summaries of all reported cases in relation to Article 12 and Annex 2, without referring to specific States or operators, to raise awareness and continuously improve the safety of international civil aviation.

3.11 Other general information or remarks

3.11.1 One other State suggested that a comprehensive gap analysis of the ICAO Annexes and related Guidance Material should be performed in order to assess whether Article 12 has been fully implemented by the existing ICAO framework of requirements and guidance to assist States. This State explained that the outcome of this gap analysis should provide information on the roles of the parties concerned and the existing mechanisms in place and the remaining gaps in the system that need to be addressed. The results of the survey may provide proven best practices and information on differences between States.

3.11.2 ICAO Circular 95 - *The Continuing Airworthiness of Aircraft in Service,* which was developed to facilitate sharing continuing airworthiness information between the State of Design, the State of Manufacture, and the State of Registry, was cited by one State in suggesting that a similar framework could be considered for enforcement of the rules of the air so as to facilitate the exchange of information between States. As a web-based tool, the said document was launched with a view to provide online means for Member States to update information that they are requested to share in a timely manner, this framework, if developed, can provide useful means by which States could ensure the timely exchange of information amongst key parties.

3.11.3 One State highlighted the need for an international standard on violations of the rules of the air committed by a foreign operator in international airspace where another State has delegated administrative responsibility.

4. CONCLUSIONS

4.1 **Establishment of Rules:** A substantial number of States have implemented Article 12 by establishing rules to ensure compliance with the rules and regulations for the flight and maneuver of aircraft ("*rules of the air*") over State territory or in a foreign territory, compliance with the rules established under the Chicago Convention over the high seas (Annex 2 – *Rules of the Air*) and means by which to ensure prosecution of violations of the related regulations. Further enquiry may be needed to understand the circumstances of those States that have not established rules.

4.2 **Enforcement Mechanisms:** It is understood by most States that a variety of enforcement actions can be used to meet the requirement to "insure prosecution" within the meaning of Article 12. Such actions include issuing formal warning, monetary penalties, imprisonment, cancellation or revocation of licenses/certificates, grounding of aircraft, and suspending overflight in national airspace.

4.3 **Implementation Challenges:** In practice, many States encountered challenges relating to obtaining a response or data from another State on the State's report of an alleged violation. A mechanism to facilitate timely and sufficient provision of information and evidence from another State could be useful in this regard. The application of *just culture* principles does not generally appear to be a concern for most States.

4.4 **Web portal for exchange of information**:

4.4.1 Most States were of the view that an ICAO web portal would be a useful tool for sharing compliance and enforcement information to further assist States with implementation of Article 12. This is significant given the finding that for most States there is not a bilateral or multilateral mechanism, or framework for timely exchange of information. Such a portal would contain both contact information on focal points and status updates of a reported violation. But it is still to be defined what kind of status information would be provided.

4.4.2 However, the web portal would only be desirable for some States if information relating to non-compliance by service providers that are under the supervision of another State is uploaded onto the web system. Moreover, this information should only be visible to the State that uploaded it and the State to which it is addressed, and not by any State or individual with access to the web portal. Another suggestion was to make available for all ICAO Member States a dedicated page to include comprehensive summaries of all reported cases in relation to Article 12 and Annex 2, without referring to specific States or operators, to raise awareness and continuously improve the safety of international civil aviation.

4.5 **Scope of Article 12**: It is important to note here that the survey did not expressly solicit the views and understanding of States about the scope of Article 12, which remains a matter for the A12 TF to study further.

4.6 **Future Work:** Therefore, it is envisaged that future work could comprise:

4.6.1 Developing guidance material to potentially include:

(i) elaborating the scope of Article 12 and what comprises the "rules established under the Convention";

(ii) elaborating the understanding of what to "insure prosecution" entails including the inventory of potential actions for that purpose;

(iii) identifying solutions or best practices to address the other implementation challenges cited by States; and

(iv) highlighting some of the implementation mechanisms or tools shared by the States, such as providing copies of formal notices of the committed violations by the State of occurrence to another State and Memorandum of Understanding templates on the exchange of enforcement information; and

4.6.2 Deciding on an appropriate tool, to facilitate the exchange of enforcement information, and its content.

— — — — — — — —

LC/40-WP/2-5
Appendix
English only

APPENDIX A

QUESTIONNAIRE ON THE IMPLEMENTATION BY STATES OF ARTICLE 12 OF THE CHICAGO CONVENTION

Note: Replies to this survey are intended to be purely indicative and to be used only for the purposes of study. They do not entail a binding commitment by a State in respect of its future position on this subject.

Respondent

Name of State: _____

Contact person (name, position, organization, address):

***

1. Has your State established laws or regulations for the implementation of Article 12 of the Chicago Convention in order to insure: *(select as applicable)*

   - ☐ compliance with the rules and regulations for the flight and manoeuvre of aircraft ("*rules of the air*") over your State's territory or in a foreign territory;
   - ☐ compliance with the rules established under the Chicago Convention over the high seas (Annex 2 – *Rules of the Air*); and
   - ☐ prosecution of all persons violating the regulations applicable.

   Please provide a reference and/or link to the regulations.

2. When prosecuting a violation of the rules of the air, does your State's enforcement mechanism provide for: *(select as applicable)*

   - ☐ criminal prosecution;
   - ☐ civil/administrative penalties; and
   - ☐ regulatory/licensing action.

   Please describe the applicable mechanism.

3. Please describe what kind of actions would be taken by your State in the case of a violation of the rules of the air:

   (a) by a foreign operator over your State's territory

   (b) by a foreign operator in international airspace in which your State has delegated administrative responsibilities

   (c) by an operator of your State in another State

   (d) by an operator of your State in international airspace

4. Following a *rules of the air* violation of the kind described in question 3 above, has your State encountered any challenges or difficulties in: (*select as applicable*)

   - ☐ obtaining pertinent evidence, data or information from another State;
   - ☐ providing the evidence, pertinent data or information gathered by your State to another State;
   - ☐ getting a response or follow up action by another State on your State's report of an alleged violation; and
   - ☐ other challenge or difficulty, please describe as appropriate:

5. With respect to the exchange of information has your State experienced any divergence of views with another State with regard to the application and effects of just culture principles or the protection of safety information in accordance with Annex 13 – *Aircraft Accident and Incident Investigation* and Annex 19 – *Safety Management*?

   Yes

   No

   If your answer is yes, please describe any such difficulties.

---

6. Has your State established a framework/mechanism for the timely exchange of information with other States following a violation of the regulations established under Article 12 of the Chicago Convention?

   Yes

   No

   If your answer is yes, please describe such framework/mechanism.

---

7. Do you consider it desirable or necessary for ICAO to develop a web portal for sharing compliance and enforcement information?

   Yes

   No

   No Position

8. What kind of information would you consider to be suitable in order to be provided on a web portal for sharing compliance and enforcement information between States

   - contact information on focal points;
   - status of a reported violation; and

☐ other information, please specify as appropriate. _____

9. Any other general information or remarks.

— — — — — — — — —

APPENDIX B

LIST OF RESPONSES TO STATE LETTER LE 4/76 – 22/116 OF 22 DECEMBER 2022

States

1. Albania
2. Angola
3. Argentina
4. Armenia
5. Australia
6. Austria
7. Azerbaijan
8. Bahrain
9. Bolivia
10. Bosnia and Herzegovina
11. Botswana
12. Brazil
13. Bulgaria
14. Burkina Faso
15. Cabo Verde
16. Canada
17. Cambodia
18. Chad
19. Chile
20. Colombia
21. Costa Rica
22. Cote d'Ivoire
23. Croatia
24. Cuba
25. Czechia
26. Denmark
27. Dominican Republic
28. Ecuador
29. El Salvador
30. Equatorial Guinea
31. Eritrea
32. Estonia
33. Eswatini
34. Ethiopia
35. Fiji
36. Finland
37. France
38. Gabon
39. Gambia
40. Ghana
41. Greece
42. Guinea Bissau
43. Honduras
44. Hungary
49. Japan
50. Kuwait
51. Kyrgyzstan
52. Luxembourg
53. Madagascar
54. Mauritania
55. Mauritius
56. Mexico
57. Moldova
58. Morocco
59. Nepal
60. Netherlands (Kingdom of the)
61. North Macedonia
62. Norway
63. Panama
64. Papua New Guinea
65. Paraguay
66. Peru
67. Philippines
68. Poland
69 Qatar
70. Republic of Korea
71. Romania
72. Russian Federation
73. Sao Tome and Principe
74. San Marino
75. Saudi Arabia
76. Sierra Leone
77. Singapore
78. Slovenia
79. South Africa
80. Spain
81. Sri Lanka
82. Suriname
83. Sweden
84. Switzerland
85. Tanzania
86. Thailand
87. Togo
88. United Arab Emirates
89. United Kingdom
90. United States
91. Uruguay
92. Venezuela (Bolivarian Republic of)

Special Administrative Region (SAR)

1. China, (Hong Kong, SAR)

45. Indonesia
46. Iran
47. Ireland
48. Jamaica

93. Zimbabwe

— — — — — — — — —

APPENDIX C

LINKS TO STATES' NATIONAL LAWS

States	Links to States's National Laws
1. Albania	https://qbz.gov.al/eli/fz/2012/116/18d2a9ff-b3b1-4fde-8ef2-b065eec340d6
2. Armenia	https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=109070 https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=186486 https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=185735
3. Australia	https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00060 https://www.legislation.gov.au/Details/F2022C01214 https://www.legislation.gov.au/Details/F2021C01179 https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00156 https://www.legislation.gov.au/Details/C2022C00324 https://www.legislation.gov.au/Details/C2023C00023 https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00936 https://www.casa.gov.au/search-centre/manuals-and-handbooks/enforcement-manual
4. Austria	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02012R0923-20230126&qid=1679048009546 SERA.1001 https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011306
5. Bahrain	https://www.mtt.gov.bh/sites/default/files/caa_law.pdf
6. Bulgaria	https://www.caa.bg/en/category/246/2537
7. Chile	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=260998 https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=200642
8. Colombia	https://www.aerocivil.gov.co/normatividad/RAC/RAC%20%2091%20-%20Reglas%20Generales%20de%20Vuelo%20y%20%20Operaci%C3%B3n.pdf https://www.aerocivil.gov.co/normatividad/RAC/RAC%20%2013%20-%20R%C3%A9gimen%20%20Sancionatorio.pdf
9. Costa Rica	https://www.dgac.go.cr/wp-content/uploads/2020/11/ALCANCE-DIGITAL-N---300-A-LA-GACETA-N---271-de-la-fecha-12-11-2020-RAC-20-42591-MOPT.pdf
10. Cote d'Ivoire	https://www.anac.ci/anac/web/
11. Croatia	EUR-Lex - 32012R0923 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
12. Cuba	https://www.iacc.gob.cu/marco-legal-regulatorio
13. Czechia	https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1997-49 https://www.easa.europa.eu/en/document-library/easy-access-rules/easy-access-rules-standardised-european-rules-air-sera https://aim.rlp.cz/predpisy/predpisy/dokumenty/L/L-2/index.htm
14. Denmark	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02012R0923-20230126 https://www.trafikstyrelsen.dk/lovlisteside/luftfart-love-og-regler/2017/okt/bestemmelser-om-lufttrafikregler https://www.trafikstyrelsen.dk/lovlisteside/luftfart-love-og-regler/2017/okt/bestemmelser-der-supplerer-sera-forordningen https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02012R0965-20230109 https://www.trafikstyrelsen.dk/lovlisteside/luftfart-love-og-regler/2021/jan/bl-5-50-bestemmelser-om-luftfartoejsoperatoerer-som-ikke-er-omfattet-af-eu-air-ops

15. Ecuador	https://www.aviacioncivil.gob.ec/wp%E2%80%90content/uploads/downloads/2019/07/12%E2%80%90RDAC%E2%80%9091%E2%80%90N.E%E2%80%90Enmienda%E2%80%90Original%E2%80%9010%E2%80%90Junio%E2%80%902019.pdf
16. El Salvador	https://www.aac.gob.sv/ley-organica-de-aviacion-civil/ https://www.aac.gob.sv/regulaciones-2/ https://www.aac.gob.sv/aip/
17. Eswatini	https://www.eswacaa.co.sz/regulationandcompliance/documents/regulations/RulesoftheAirandAirTrafficControl-2011.pdf
18. Fiji	https://www.laws.gov.fj/Acts/DisplayAct/612 https://www.laws.gov.fj/Acts/DisplayAct/857
19. Finland	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018R1139 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012R0923 https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140864) https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2017/20170320) https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001)
20. France	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32012R0923
21. Ghana	https://www.gcaa.com.gh/web/wp-content/uploads/2018/directives/GCA_AIR_NAVIGATION_SERVICES_DIRECTIVES/PART_19_RULES_OF_THE_AIR.pdf
22. Greece	https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/260972/nomos-1815-1988
23. Honduras	http://ahac.gob.hn/Descargas/Departamentos/Asesoria%20Legal/ley-y-sus-reformas-para-publicacion.pdf http://ahac.gob.hn/Descargas/Departamentos/Asesoria%20Legal/reglamento-ley-aeronautica-civil.pdf http://ahac.gob.hn/Descargas/Biblioteca%20Tecnica/Regulaciones%20Aeronauticas/rac-02-revision-02.pdf
24. Hungary	https://njt.hu/jogszabaly/1995-97-00-00 https://www.easa.europa.eu/en/document-library/easy-access-rules/easy-access-rules-standardised-european-rules-air-sera
25. Ireland	https://www.iaa.ie/docs/default-source/publications/legislation/statutory-instruments-(orders)/irish-aviation-authority-(standardised-rules-of-the-air)-order-2019-(si-266-of-2019).pdf?sfvrsn=15b500f3_8
26. Kuwait	https://kas2.dgca.gov.kw/kasd/aviation-safety-department/primary-law/ https://kas2.dgca.gov.kw/kasd/aviation-safety-department/kuwait-civil-aviation-safety-regulations-kcasr/ https://kas2.dgca.gov.kw/kasd/wp-content/uploads/2022/02/Reg-Cir-2022-02-NPA-2022-01-KCASR-26-Online.pdf
27. Luxembourg	https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1948/01/31/n1/jo https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/1961/07/27/n1/jo https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/1985/06/28/n3/jo
28.Mauritius	https://civil-aviation.govmu.org/Documents/Legislation/civilact74.pdf https://civil-aviation.govmu.org/Documents/Legislation/Regulation/reg-2007-amds.pdf https://civil-aviation.govmu.org/Documents/Regulatory/Air%20Navigation%20Services/1.%20MCAR%20ATS%20(2).pdf
29.Mexico	https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_de_Aviacion_Civil.pdf https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAC.pdf https://mxafacmy.sharepoint.com/personal/alejandro_magallon_afac_gob_mx/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Falejandro%5Fmagallon%5Fafac%5Fgob%5Fmx%2FDocuments%2FCIRCULAR

	ES%2Fco%2Dav%2D20%2D2%2D07%2Dr2%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Falejandro%5Fm agallon%5Fafac%5Fgob%5Fmx%2FDocuments%2FCIRCULARES&ga=1
30.Moldova	file:///C:/Users/latu/Downloads/06_CT-RA_ru_am.04%20(1).pdf https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136064&lang=ro#
31.Morocco	https://www.aviationcivile.gov.ma/reglementation/navigation-aerienne/
32.Norway	https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-12-14-1578?q=forskrift%20om%20lufttrafikkregler https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-11-101?q=luftl https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-11-101?q=luftfartsloven https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-11-101?q=luftfartsloven https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-11-101?q=luftfartsloven
33.Papua New Guinea	https://casapng.gov.pg/ https://casapng.gov.pg/civilaviationrules/
34.Paraguay	http://www.dinac.gov.py/Seguridad_Operacional/docs/DINAC_R2_ReglamentodelAire_Res_110 3-2021.pdf
35.Peru	https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/395507-27261-ley-de-aeronautica-civil https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/320208-rap-91-reglas-de-vuelo-y-operacion-general https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/355498-361-2011-mtc-02-reglamento-de-infracciones-y-sanciones-aeronauticas
36.Qatar	https://www.caa.gov.qa/en-us/AviationLaw/Pages/15-2002-Amended-2018.aspx https://www.caa.gov.qa/ar-qa/CivilAviationRegulations/RegulationMaterials/Air%20Safety%20Regulations/Qatar%20Rules%20of%20the%20Air/Qatar%20Civil%20Aviation%20Regulation%20-%20Qatar%20Rules%20of%20the%20Air.pdf
37.Republic of Korea	https://casapng.gov.pg/civilaviationrules/
38.Saudi Arabia	https://gaca.gov.sa/web/en-gb/page/laws-regulation
39.Sierra Leone	https://www.slcaa.gov.sl/
40.Singapore	www.sso.agc.gov.sg
41.Slovakia	https://www.policija.si/images/stories/Legislation/pdf/AviationAct.pdf https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:281:0001:0066:EN:PDF
42.Spain	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2004:096:TOC https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02012R0923-20220127&from=EN https://www.boe.es/buscar/pdf/1960/BOE-A-1960-10905-consolidado.pdf https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-1097-consolidado.pdf https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-15406 https://www.boe.es/buscar/pdf/1964/BOE-A-1964-21509-consolidado.pdf https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-13616-consolidado.pdf
43.Sri Lanka	https://www.caa.lk/images/Civil_Aviation/CAAct10of2010.pdf https://www.caa.lk/images/Civil_Aviation/ANR_Scan_Part_I.pdf https://www.caa.lk/images/Civil_Aviation/11_264_33_civil_aviation_iInterim_regulations_no_0f_2001_28_11_2002.pdf https://www.caa.lk/images/stories/pdf/implementing_standards/sn026.pdf
44.Sweden	EUR-Lex - 32012R0923 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

	swedish-aviation-act.pdf (transportstyrelsen.se)
45.Switzerland	https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2015/326/fr https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1950/471_491_479/fr
46.Tanzania	https://www.tcaa.go.tz/page?p=Regulations&mn=14&token=db9dba12761871b00fe8280d689e275e80ad3b8adebc942ed6179f291c36e66837
47.Togo	https://anac-togo.tg/IMG/pdf/LOI-N%C2%B02016-011-PORTANT-CODE-DE-LAVIATION-CIVILE.pdf
48. Hong Kong, SAR	https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap448C

— — — — — — — —

ATTACHMENT C

ILLUSTRATIVE RELATIONSHIP BETWEEN ANNEX 2 AND OTHER ICAO ANNEXES OPERATIONALLY RELATED STANDARDS SUPPORTING

THE CONDUCT OF FLIGHT

Annex	**Application to flight operations**	**Rules**
Annex 1 – *Personnel Licensing*	Establishes the qualifications, knowledge, skill, experience and medical fitness requirements for pilots, air traffic controllers, flight engineers, maintenance personnel and other aviation personnel. Licensed personnel are responsible for decisions and actions that directly affect the conduct, control and safety of flight operations. Pilot competency, training and licensing requirements are fundamental prerequisites for the safe execution of the Rules of the Air and compliance with operational procedures.	Pilot licensing requirements, ratings, competency standards, recurrent training, language proficiency requirements, medical certification and licensing standards for air traffic controllers.
Annex 3 - *Meteorological Service for International Air Navigation*	Provides meteorological information necessary for flight planning, route selection, fuel planning, aircraft performance calculations, hazard avoidance and operational decision-making.	Forecasts, SIGMETs, volcanic ash advisories, tropical cyclone advisories, meteorological observations.
Annex 6 – *Operation of Aircraft*	Establishes requirements governing aircraft operations, operational control, dispatch, flight preparation, crew qualifications, fuel planning and operating procedures.	Flight planning, operational control systems, minimum equipment requirements, operational procedures.
Annex 10 – *Aeronautical Telecommunications*	Provides communications, navigation and surveillance systems necessary for implementation of Annex 2	Voice communications, CPDLC, navigation aids, surveillance systems, distress communications.

Annex	**Application to flight operations**	**Rules**
	procedures and compliance with ATC instructions.	
Annex 11 – *Air Traffic Services*	Establishes the framework for provision of air traffic services that support the safe, orderly and expeditious flow of air traffic. Closely linked to Annex 2 because aircraft operate in accordance with ATC clearances and instructions issued pursuant to ATS procedures.	Air traffic control services, flight information service, alerting service, ATS routes.
Annex 12 – *Search and rescue*	Provides mechanisms for assisting aircraft and persons in distress and supporting emergency flight situations.	Search and rescue coordination, emergency response arrangements, rescue coordination centres.
Annex 14 – *Aerodromes*	Establishes aerodrome infrastructure, visual aids and operational conditions necessary for safe aircraft movements.	Runway markings, lighting systems, obstacle limitation surfaces, aerodrome operational requirements.
Annex 15 – *Aeronautical Information Services / Aeronautical Information Management*	Provides aeronautical information used in planning and executing flight operations.	AIPs, NOTAMs, aeronautical charts, terrain and obstacle data.
Annex 19 – *Safety Management*	Establishes safety management principles designed to identify and mitigate operational risks that may ultimately affect aircraft operations.	Safety management systems, safety risk management, safety assurance processes.

— — — — — — — —

ATTACHMENT D

CATEGORIZATION OF AIRSPACE UNDER UNCLOS AND THE CHICAGO CONVENTION

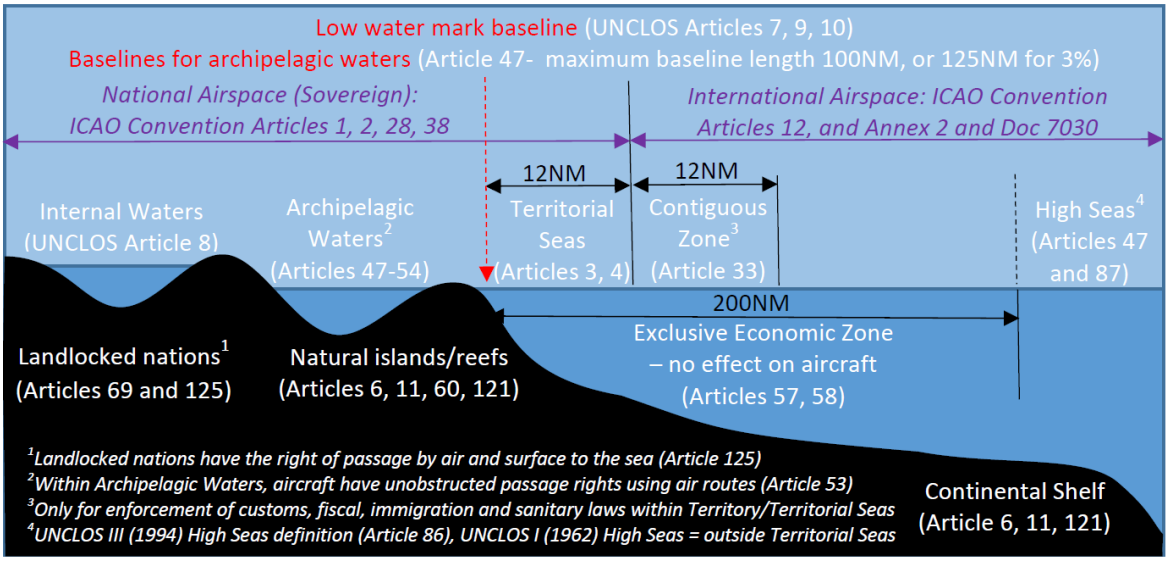


Figure 1: Maritime and Airspace Volumes as Defined by UNCLOS (white/red = UNCLOS, purple = CC)

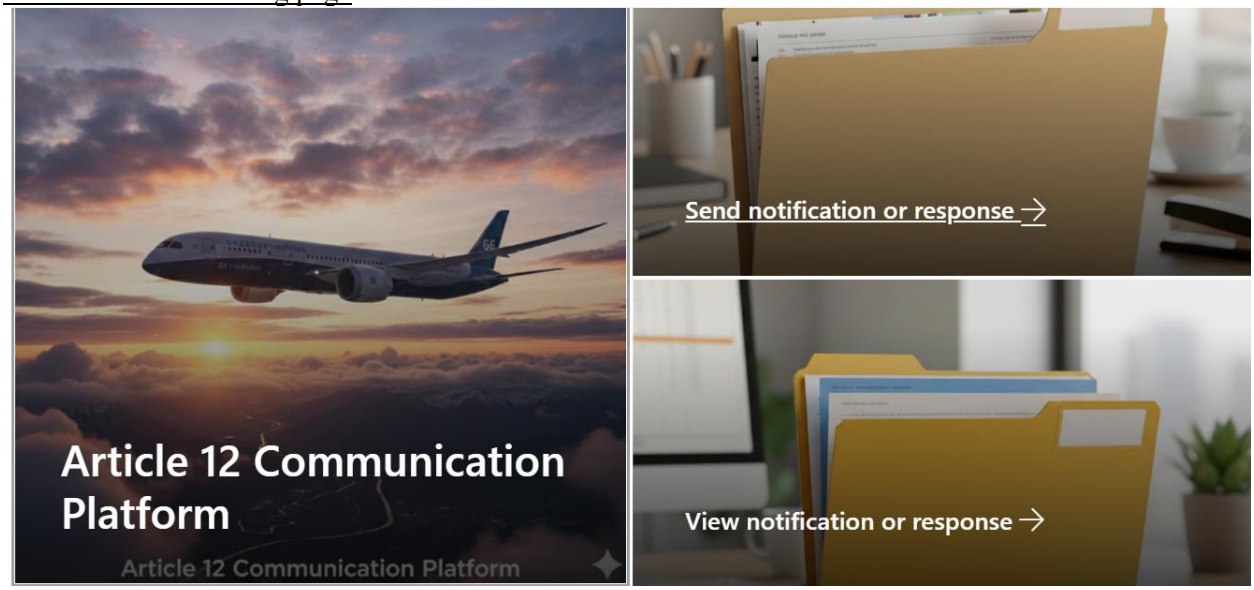
Source: Originally developed as ATM/SG/6-Flimsy 6 submitted to the Sixth Meeting of the Air Traffic Management Sub-Group (ATM/SG/6) of the Asia Pacific Air Navigation Planning and Implementation Regional Group (APANPIRG) (2018).

— — — — — — — —

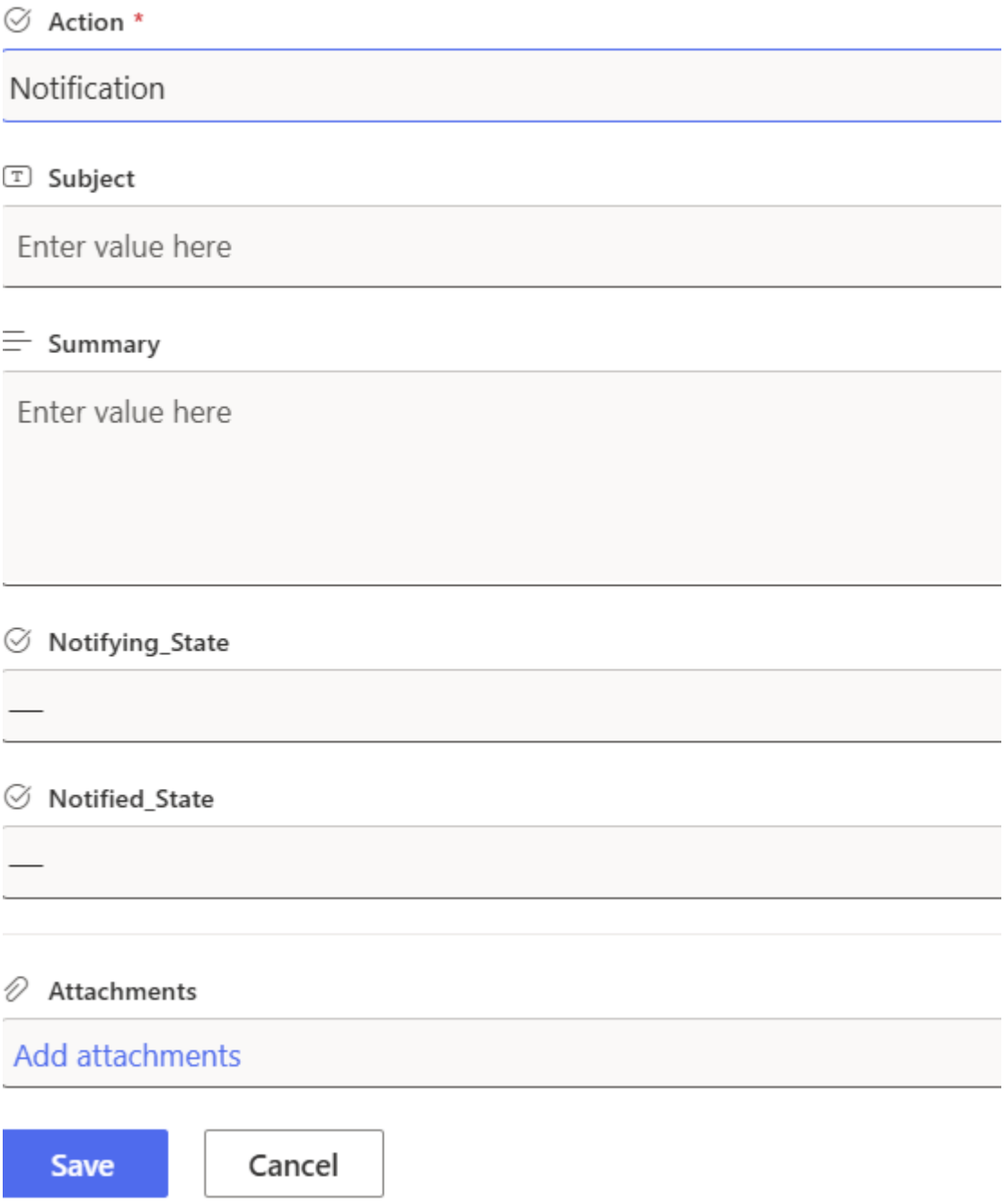
ATTACHMENT E

PLATFORM MODEL

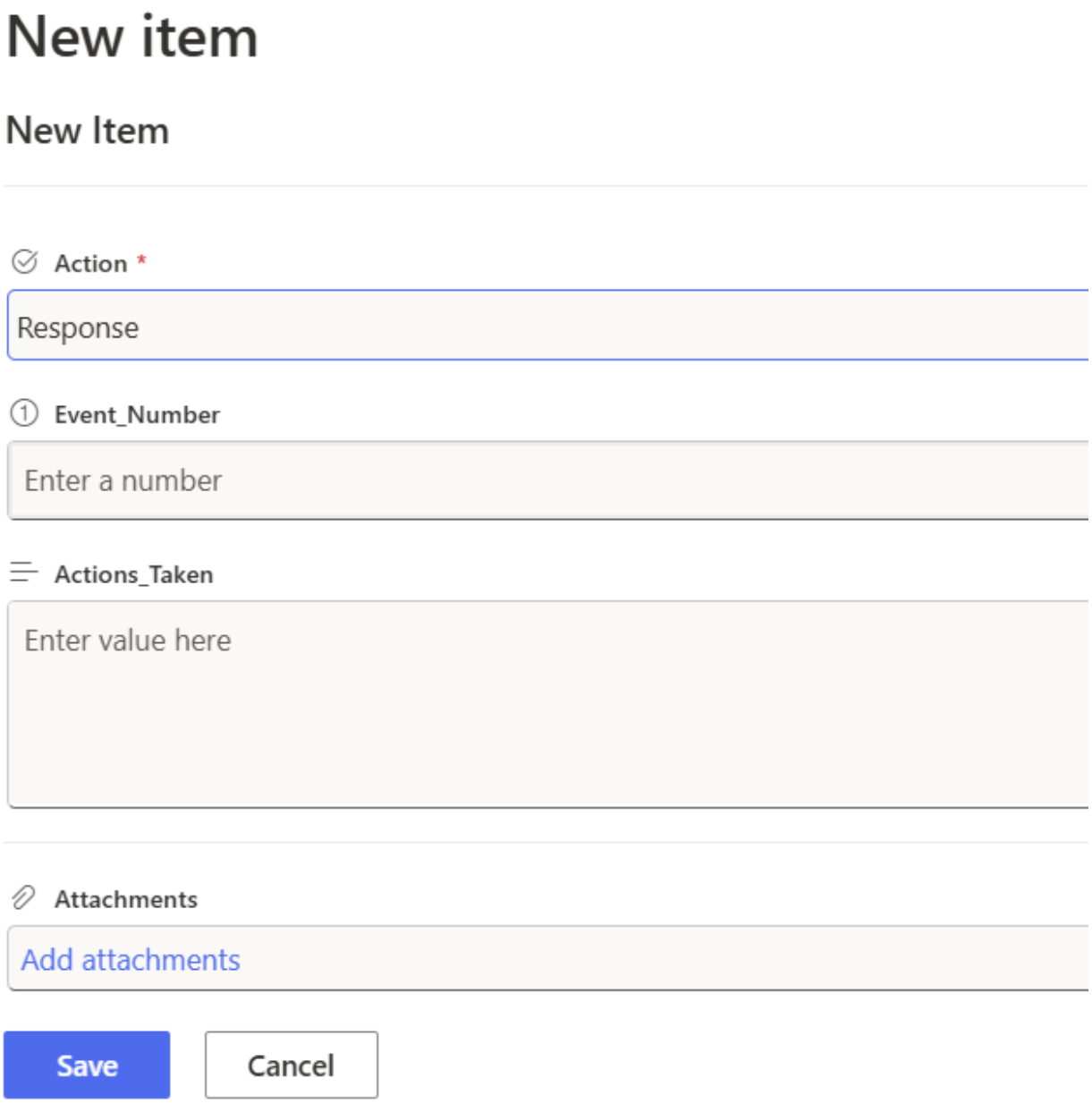
Article 12 Tool Landing page



Notification layout



Response layout



ATTACHMENT F

SAMPLE MOU ESTABLISHING A FRAMEWORK FOR MUTUAL SUPPORT IN AVIATION OVERSIGHT AND INFORMATION EXCHANGE

Cooperation Agreement for support the mutual exchange of information and oversight activities between Estonian Transport Administration and …

Estonian Transport Administration (TRAM) and … hereinafter jointly referred to as the "Competent Authorities" hereinafter referred to as the "Contracting Parties",

Considering the necessity to establish cooperation in support of oversight in the meaning of Article 62 paragraphs 1 and 9 of the Regulation (EU) 2018/1139[4] (the Basic Regulation),

Have amended the Agreement (hereinafter referred to as "The Agreement") signed [date] and agreed as follows:

1. **Purpose and conditions of The Agreement**

1.1. The purpose of The Agreement is to establish a framework setting of the cooperation between Competent Authorities in support of oversight activities and mutual exchange of information.

1.2. Both Competent Authorities are to ensure a high and uniform level of aviation safety through the establishment and maintenance of cooperative relationships and to ensure compliance with the Basic Regulation and the delegated and implementing acts adopted pursuant thereto.

1.3. Each Competent Authority undertakes its own oversight program according to national arrangements and in line with the EU legislation.

1.4. Both Competent Authorities include in their oversight scope activities performed by persons or organisations established or residing in Parties Member State on the basis of the safety priorities, as well as of past oversight activities.

1.5. The Competent Authority responsible for the oversight is the Competent Authority with Safety Oversight Responsibility and Accountability of persons and organisations certified, authorised by or having made declarations to that competent authority. Specifically, in ATM/ANS domain, the respective ANSP agreements shall be taken into account.

1.6. Where appropriate, a Competent Authority involves inspectors as experts (Experts) of the other Competent Authority in its oversight activities. The Experts shall participate in the oversight activities as observers within the limits of their competence. Before taking any action, any observations must be forwarded to the inspectors in charge of supervision.

---

[4] Regulation (EU) 2018/1139 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2018 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and amending Regulations (EC) No 2111/2005, (EC) No 1008/2008, (EU) No 996/2010, (EU) No 376/2014 and Directives 2014/30/EU and 2014/53/EU of the European Parliament and of the Council, and repealing Regulations (EC) No 552/2004 and (EC) No 216/2008 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EEC) No 3922/91

2. **Scope of The Agreement**

2.1. Both Competent Authorities can use the following means in oversight activities (the list is not exhaustive):

2.1.1. the Experts in oversight activities of the other Competent Authority;

2.1.2. raise of findings for certified or approved organisations or persons of the Competent Authority based on information received from the other Competent Authority, taking into account the identified hazards and their possible consequences in operations;

2.1.3. mutual exchange of information on findings, inspections or audits; and performed follow-up actions, related to the audits and inspections performed with the participation of The Experts of the other Competent Authority.

2.2. Both Competent Authorities exchange safety data and safety information in the mutual interest, in particular on the following (list is not exhaustive):

2.2.1. findings of non-compliances with an indication of the level of the finding;

2.2.2. information about remote operations conducted within the territory of a Competent Authority's Member State;

2.2.3. bases located within the territory of the Competent Authority's Member State (opening/closing of bases);

2.2.4. information on wet-leases (e.g. long-term wet-lease agreements between EU operators that result in a prolonged operation outside the territory of the Competent Authorities Member States);

2.2.5. information on group operations, e.g. multiple AOCs within a single holding in both Member States are streamlining operations and aim to operate under one Operations Manual;

2.2.6. sharing of safety data and safety information between Competent Authorities, e.g. data on SAFA/SACA, occurrences data, service providers' information;

2.2.7. mutual exchange of all necessary information and assisting the other Competent Authority on implementation of appropriate safety measures to prevent accidents, incidents and high-risk occurrences;

2.2.8. any change or modification of the legal status of the air navigation service providers under its supervision affecting cross border service provision;

2.2.9. any change, amendment or revocation of the certificates of the air navigation service providers under its supervision affecting cross border service provision;

2.2.10. any limitation of competence or equivalent measures imposed on air navigation service providers and safety related obligations in the designation acts affecting cross border service provision;

2.2.11. safety related information gathered within monitoring of safety performance affecting cross border service provision;

2.2.12. proposed new functional systems or changes to existing functional systems affecting cross border service provision;

2.2.13. reports received in the format of European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting Systems (ECCAIRS) concerning the incidents and occurrences relevant to the cross-

border service provision, to be able to monitor, measure and identify risk performance in a comparable way.

2.3 Cooperation on safety directive delivery or appropriate enforcement measures delivery for ANS/ATM oversight:

2.3.1. If one Competent Authority decides to issue a safety directive as required by Commission Implementing Regulation (EC) 2017/373 or to issue appropriate enforcement measures as required by Regulation (EC) 550/2004 of the European Parliament and of the Council of the 10 March 2004 as amended by regulation (EC) 1070/2010 on the provision of air navigation services in the single European sky Article 7 (7) and if the situation has an impact on air traffic service in the cross border area or on the interface between ANSPs, the responsible Competent Authority for issuing safety directive shall consult with the other Competent Authority. The final responsibility for the decision remains with the Competent Authority responsible for issuing safety directive.

2.3.2. Before withdrawing a safety directive, the Competent Authority shall verify that the level of safety has been restored, through safety regulatory audits, desktop reviews, safety occurrences reviews, or any other adequate measures. If the verification process confirms that the unsafe condition no longer exists, the responsible Competent Authority shall inform the other Competent Authority about the withdrawal of the safety directive together with its rationale and the effective date of withdrawal.

2.3.3. In the case of the enforcement measure, the Competent Authorities shall cooperate on the handling of cases involving non-compliance with the applicable common requirements.

3. Exchange of information

3.1. All communications affecting the execution of the Agreement shall be made via the respective Heads of Departments/Units of both Competent Authorities.

3.2. Both Competent Authorities agree on the meetings to be held – on-site meetings, or meetings held by using any other appropriate technical facilities (eg teleconferencing).

3.3. All information to be shared between the Competent Authorities shall be in the English language as requested.

4. Cost, accountability and liability

4.1. If it is not agreed differently in writing, each Competent Authority bears any costs related to secondment of its inspectors and other related activities (daily allowances, accommodation, transport etc) for joint inspections.

4.2. If one Competent Authority requests participation of Experts of the other party, the costs for such participation shall be borne by the Competent Authority requesting such tasks.

4.3. Point 4.1 does not cover any liability charges.

4.4. The Competent Authority shall exonerate the other from all civil liability arising from loss, damage or bodily injury suffered by its staff as a result of the performance of the present The Agreement or as a result of the performance of another written specific agreement, where such loss, damage or bodily

injury is not due to gross negligence or deliberate omission or wrongful act on the part of the other Competent Authority or its staff.

5. **Entry into force and validity**

5.1. The Agreement shall enter into force and shall be valid for an indefinite period, when signed by both Competent Authorities.

5.2. This Agreement is done in two, duly signed originals in the English language.

5.3. The Agreement shall remain effective until either one Competent Authority provides the other with a written notification to the effect of its termination. The Agreement may be terminated immediately if the Competent Authority's consent in writing to immediate termination or by either Competent Authority by giving six (6) months written notice to the other Competent Authority.

5.4. The Agreement or Annex shall be reviewed regularly. The Agreement has the following annex: Annex – „List of Experts available for oversight activities".

5.5. The Agreement may be amended subject to mutual written agreement of the Competent Authorities.

6. **Signatures and date of signature**

[Name] Director General	
Estonian Transport Administration Valge 4, 11413 Tallinn, Estonia	

"……." …….. [date] "……."
……... [date]

— END —