国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

LC/40-WP/6-2
8/9/26

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 6：任何其他事项

关于针对国际民航组织一个缔约国单方面采取的措施的法律分析

（由朝鲜民主主义人民共和国提交）

1. 引言

1.1 本文件载有对国际民用航空组织（ICAO）过去通过的针对其某一成员国的某些决定和决议合法性的分析，并就后续措施提出了建议。

1.2 国际民航组织一些成员国力推国际民航组织理事会和大会分别就朝鲜民主主义人民共和国（DPRK）“未经宣布的导弹发射”问题通过多项决定和决议，最终，理事会通过了避免与朝鲜开展一切技术活动的决定。（参见 C-DEC 223/4 号决定，C-MIN 212/1 号记录）

1.3 大韩民国（ROK）已将无人机（UA）渗透进朝鲜，自 2024 年以来，这些关键渗透事件一直在发生。就这些事件，朝鲜向理事会和大会提交了若干工作文件以阐明立场。然而，在国际民航组织理事会中，一些理事国声称无人机是政治性问题因而不是《公约》所规范的事项，并据此否定了朝鲜的立场。（参见 C-WP/15688 号文件，C-MIN 234/13 号记录）

1.4 理事会通过了一系列朝鲜无法接受的决定，而这些决定均基于某一成员国的单方面断言；该成员国提交了挑衅性的文件，强行将朝鲜半岛的全球导航卫星系统（GNSS）干扰事件与朝鲜联系起来。（参见 C-MIN 196/4、C-MIN 208/9、C-MIN 232/5、C-MIN 233/7、C-MIN 234/11 号记录）

1.5 自 2016 年以来，朝鲜被切断或暂停 SITA、SADIS 和柯林斯等对国际空中航行不可或缺的服务，对朝鲜国际飞行运行安全造成风险。（参见 AN-Conf/13-WP/72 号文件，Doc 10115 号文件第 7.24 段，C-WP/15026 号文件第 7 段，C-WP/15410 号文件第 1.1 段）

1.6 因此，由于作出了避免与朝鲜开展一切技术活动的决定，朝鲜无法参与 COSCAP-NA 项目活动，以及包括 CRV 和 CAPSCA 等在内的其他合作项目。

2. 分析

2.1 国际民航组织理事会关于避免与朝鲜开展一切技术活动的决定，使得难以遵守《国际民用航空公约》（1944 年于芝加哥订立，以下简称“《芝加哥公约》”）的规定，特别是其序言、第四十四条和第三十七条。

2.2 请法律委员会就《芝加哥公约》第五十四条第（十四）款作出明确解释，以说明该条款是否能够作为所谓的法律依据，授权国际民航组织理事会作出避免与某一缔约国开展一切技术活动的决定。（参见法律局局长 2025 年 8 月 27 日编号为 LE4/3 的信函）

2.3 朝鲜的导弹发射是正当的自卫措施，也是为应对朝鲜半岛连续举行的反朝战争演习而采取的一系列军事反制措施之一，因为朝鲜半岛在技术上处于停火状态；朝鲜在实施上述措施时充分考虑了邻国的安全。（参见朝鲜国家航空总局（NAA）局长 2022 年 4 月 8 日信函）

2.4 《芝加哥公约》第八十九条规定，如遇战争，本公约的规定不妨碍受战争影响的任一缔约国的行动自由，无论其为交战国或中立国。如上所述，《公约》不适用于导弹发射本身。

2.5 韩国的无人机渗透明显违反了《公约》第一条、第三条、第八条，以及附件 2 和附件 11 的适用标准和建议措施（SARPs）。然而，一些成员国为韩国辩护，声称军用无人机不受《公约》的约束，没有足够证据表明有关无人机对航空安全构成威胁，且这属于政治问题。遗憾的是，国际民航组织对此事未采取任何行动。那么，如果将同样的逻辑用于导弹发射问题，就不应对导弹发射采取任何行动，因为该问题实质上属于政治军事问题。归根结底，这就是双重标准的典型表现，需要对此进行法律审查并采取修正措施。

2.6 关于 GNSS 干扰问题，韩国声称 GNSS 干扰信号源来自朝鲜，一些成员国支持韩国，并将此事提交理事会和大会，尽管这一说法的客观性和可信度尚未得到科学证明。而且他们促使理事会通过相关决定。这表明，任何决定都可能仅凭某一成员国的单方面指控而获得通过。如果不就此类行为进行法律审查和采取修正措施，将损害国际民航组织的未来工作和形象。（参见 A42-WP/557 号文件）

2.7 国际民航组织在 2024 年安排对朝鲜的普遍安保审计计划（USAP）后不久，便因自身作出的决定而不得不放弃该计划。

2.8 暂停提供 SITA、SADIS 和 CRV 等确保国际航空运行所必需的空中航行服务，并阻止一个国际民航组织成员国参与包括 COSCAP-NA 和 CAPSCA 在内的各项合作发展方案，正是无视《公约》序言以及第四条和第三十七条的行为。即使按照其他成员国的国内法，这些违反行为也难以在法律上得到辩护。这无疑会影响国际运行和民用航空的安全。

2.9 最终，国际民航组织针对其成员国采取的上述措施将阻碍该成员国实施《公约》及其附件，这不仅有悖于国际民航组织“不让任何国家掉队”的举措，也无法保障直接关系到世界各国旅客安全的国际飞行运行安全。

3. 委员会的行动

3.1 法律委员会应开展透彻的法律审查，以确定涉及《芝加哥公约》某一相关缔约国敏感政治和军事问题的决定或决议，通过时是否充分考虑了这些问题对国际飞行运行安全的影响，亦或并未顾及有关事项的技术属性；并审查《公约》及其附件中的条款与标准和建议措施（SARPs）是否存在歧义，从而在将其解释为授权理事会对某一成员国采取行动的法律依据时，为适用双重标准留下空间。

3.2 法律委员会应重新考虑避免与其成员国开展一切技术活动的决定的合法性，并承认此类决定无法保证国际飞行运行安全。

3.3 法律委员会应向理事会提出有关确立新的法律基础和制度框架的事项，以便依法管控妨碍国际飞行运行安全保障的行为，包括某些成员国单方面暂停空中航行服务。

3.4 法律委员会应在必要时考虑组建一个专家小组，制定程序准则或类似文件，其中包含定义、判定、解释、建议和解决方案，作为在通过与违反《芝加哥公约》行为相关的决定和决议时参考的规范，并将其提交理事会或大会审议。

— 完 —