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

2:1 委员会审议了 LC/40-WP/2-5 号文件：*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*，该文件由第十二条工作队（A12 TF）主席[1]提交，其附录载有第十二条工作队的报告。许多代表团对第十二条工作队编写这份报告表示赞赏，赞扬其为处理这一复杂且由来已久的问题所做的大量工作。委员会核准了第十二条工作队的报告，并指出该报告将为各国提供一份关于第十二条及其执行情况的有用综合参考资料。

2:2 一个代表团强调，《芝加哥公约》第十二条中提及的“关于航空器飞行和运转的规则和规章”指的是《芝加哥公约》附件 2 —*《空中规则》*中所规定的标准，除非理事会指定其他空中规则；并且“起诉”一词可包括行政、民事或基于合规的措施，而不仅限于刑事诉讼。

2:3 关于第十二条工作队报告附录 D 中出现的*《联合国海洋法公约》和《芝加哥公约》对空域的分类*示意图及其对专属经济区（EEZ）的适用问题，一个代表团强调需要澄清此类区域从何处开始。另一个代表团澄清，《芝加哥公约》第十二条中使用的“公海”一词指的是领海以外的水域，与*《联合国海洋法公约》*（1982 年，蒙特哥贝）（UNCLOS）中的用法不同。

2:4 关于拟议用于在《芝加哥公约》第十二条范围内交流信息的网络工具，一些代表团认为，国际民航组织是承载该工具的最佳主体，并应尽快上线启用这一工具。一些代表团强调需要负责任地使用通过该工具收集的数据，另有一个代表团强调该工具应始终以提供便利为定位，不具备约束力。

2:5 一个代表团强调了一个事实，即该工具的使用不应取代国家法律框架内的正当程序。对此，主席表示，该工具仅旨在便利各国之间的沟通和后续跟进。

2:6 委员会核准了 LC/40-WP/2-5 号文件中提出的建议，包括将第十二条工作队的报告作为参考性和实用性指导提供给各国、国际组织和相关航空利害攸关方。

2:7 委员会还注意到 LC/40-WP/2-12 号文件中所载的信息，该文件题为*各国履行《芝加哥公约》第十二条义务的流程和程序*，由拉丁美洲航空法和空间法协会（ALADA）提交。一些代表团强调了 LC/40-WP/2-12 号文件中的提案，即未来使用该工具来加强安全并防止偏离有关航空器飞行和运转的规则和规章。同一提案也体现在工作文件 LC/40-WP/2-5 号文件第 4.1 d)段中，属于许多代表团都赞同的建议之一。

国际航空运输与数据保护法

2:8 秘书处介绍了 LC/40-WP/2-2 号文件（第 1 号修改稿），该文件报告了秘书处和秘书处国际航空运输与数据保护法相互关系研究组所开展的工作，包括对国际航空运输中数据保护法的法律调查。该工作文件附录载有关于国际航空运输中数据保护法的法律调查结果的主要结论以及研究组提出的建议行动。大量发言的代表团对该文件表示支持，并对所开展的工作表示赞赏。一个发言的代表团质疑制定

[1] Jonathan Aleck 博士（澳大利亚）。

非约束性指导材料的实用性，指出个人数据保护超出国际民用航空范畴，且必须尊重国家主权。委员会注意到在总体工作方案这一项目上取得的进展，并支持建议的行动，包括制定非约束性指导材料，同时认可数据保护监管属于各国国家法律框架下的主权管辖范畴。

2:9 关于国际航协提交的 LC/40-WP/2-8 号工作文件，委员会注意到该文件中提出的针对国际航空运输的考虑事项和建议，并表示支持秘书处国际航空运输与数据保护法相互关系研究组在制定指导材料时酌情将这些事项和建议纳入考虑。一个代表团认为，国际民航组织有必要开发一个面向所有成员国开放的平台，以便于汇编各国提供的法律、规章和最佳做法相关信息。秘书处澄清，秘书处国际航空运输与数据保护法相互关系研究组将在其评估中考虑关于数字平台的建议，并确定适当的推进方式。

促进国际航空法律文书的批准

2:10 秘书处介绍了 LC/40-WP/2-1 号文件，该文件报告了大会第 42 届会议期间及之后，法律委员会总体工作方案第 4 项和第 5 项的有关活动。该文件强调了第 4 项的重要性，尤其是考虑到大会申明批准对促进法治具有重大意义，这符合新的战略目标：国际民用航空公约及其他条约、法律和规章应对所有挑战。该文件还介绍了八项关键条约的优先排序工作，即：2016 年《关于修订<芝加哥公约>第五十条第一款和第五十六条的议定书》、1999 年《蒙特利尔公约》、2010 年的北京文书、2014 年《蒙特利尔议定书》以及《关于<芝加哥公约>阿拉伯文和中文文本最后条款的议定书》。委员会获悉了国际航空法律条约批准相关活动的召开情况及其成功经验，以及未来的活动安排。

2:11 拉丁美洲航空法和空间法协会提交了 LC/40-WP/2-10 号文件，该文件提议引入筹备性工作安排，以补充旨在推动批准和便利各国参与国际航空法律文书的活动。

2:12 所有发言的代表团均对秘书处持续推动批准国际航空法律文书所做的努力表示支持和赞赏。一些代表团强调，批准对国际民用航空至关重要，并对批准不足导致条约适用参差不齐表示关切。一些代表团指出，在国内层面推进批准会遇到各种挑战，尤其是立法优先事项相互竞争以及批准流程所需时间较长。多个代表团建议，国际民航组织提供更有针对性的援助，包括探索不同的立法方式和提供示范立法，将使各国受益，尤其是小岛屿成员国。一个代表团认为，关于成为条约缔约方程序的指导应更加细化，因为一些国家的法律制度使其无法进行“批准”，而只能“加入”、“接受”或“核准”一项条约。

2:13 一个代表团提到其本国于 2023 年主办了首届航空法条约讲习班，并提议已批准 LC/40-WP/2-1 号文件中提及的大量航空法条约的国家，应考虑与在批准流程方面需要协助的国家分享其专门知识。另一个代表团敦促各国考虑主办国际航空法条约讲习班，并引述了其本国今年早些时候主办此类活动的宝贵经验。

2:14 若干代表团报告称，其国家正在批准 LC/40-WP/2-1 号文件中提及的一项或多项关键条约。一个代表团重申了其针对 2014 年《蒙特利尔议定书》的一贯立场，指出鉴于该议定书关于机上安保员的规定等原因，其批准面临障碍。另一个代表团强调，其近期修改的《民用航空法》与相关国际航空法条约相一致，尤其是与 1999 年《蒙特利尔公约》及责任制度协调统一方面相一致。

2:15 关于拉丁美洲航空法和空间法协会提交的 LC/40-WP/2-10 号文件，委员会注意到该文件以及该文件对探索引入筹备性工作安排或磋商以补充现有活动的推动作用，这些现有活动旨在推进批准并为各国参与国际航空法律文书提供便利。

2:16 主席在总结时引述了各代表团对法律事务和对外关系局（LEB）所开展工作的赞赏，特别是其为促进国际航空法条约批准所作的持续和富有成效的贡献。她指出，委员会支持各国在其各自区域主办条约批准讲习班、法律研讨会和国际航空法课程方面所开展的工作，并敦促继续开展此类工作，包括 LC/40-WP/2-1 号文件第 5 段中所列的未来活动。主席注意到，若干代表团强调，批准国际民用航空条约对于确保监管协调、法律确定性和有效履行《芝加哥公约》及相关文书所产生的义务仍然至关重要。然而，在这些条约的国内化及其纳入国内法律体系方面，仍存在持续挑战，包括制度性制约、国内立法程序的复杂性，以及需要改善政府实体之间的协调。在此背景下，她重申了各代表团所强调的加强合作、推进能力建设活动和技术活动的重要性，将其作为支持各国克服这些挑战的关键机制。

引起国际航空界关注但现有航空法律文书可能未予充分涵盖的行为或犯罪，包括网络威胁

2:17 委员会注意到 LC/40-WP/2-1 号文件第 4 段，以及国际民航组织在法律委员会总体工作方案第 5 项下正在开展的工作，该项题为“引起国际航空界关注但现有航空法律文书可能未予充分涵盖的行为或犯罪，包括网络威胁”。委员会获悉，将启动一项法律调查，评估国际条约规定在各国航空安保网络威胁法律框架中的适用情况。

2:18 委员会还审议了南非提交的 LC/40-WP/2-7 号文件，该文件着重指出了影响民用航空的网络事件在归因、管辖权、执法、责任和赔偿方面所面临的挑战，并呼吁继续评估国际法律框架；委员会还注意到拉丁美洲航空法和空间法协会提交的 LC/40-WP/2-13 号文件，该文件强调了对现有文书的解释和有效实施，以及对管辖权和国际合作的审查。

2:19 多个代表团还强调了 2010 年《北京公约》和《北京议定书》在应对针对国际民用航空的网络威胁方面的重要性，并敦促批准这两项文书。

2:20 许多代表团支持继续开展工作，评估现有国际航空法律文书对针对国际民用航空的网络威胁的适用性。一个代表团提议，分析应考虑《联合国打击网络犯罪公约》（2024 年）和《布达佩斯网络犯罪公约》（2001 年）。该代表团除其他事项外，还强调需要与相关技术机构协调、避免工作重复、尊重各国国内法律框架及实施能力，以及保护敏感的运行和网络安保信息。另一个代表团指出，任何额外的国际法律措施都应以评估结果为依据。

2:21 一些代表团提出了保留意见，认为 LC/40-WP/2-7 号文件所提出的拟议工作范围似乎超出了法律委员会的授权和专业知识。另一个代表团不支持委员会进一步开展评估国际法律框架补充内容的工作，认为现有国际法足以应对网络威胁。

2:22 一位观察员强调了网络安保对航空公司的重要性，同时指出 LC/40-WP/2-7 号文件第 2.9 段提出的责任和赔偿问题不在所讨论议题的范围之内。另一位观察员强调了运行数据的保护以及对飞行机组的潜在影响。

2:23 秘书处忆及大会 A42-19 号决议，并澄清：所提出的问题可通过国际民航组织正在开展的网络安保工作、计划中的各国调查，以及通过实现更广泛地加入 2010 年《北京公约》和《北京议定书》加以解决。

2.24 委员会支持继续评估与针对民用航空的网络威胁相关的国际法律框架，并强调宜继续促进适用国际航空法文书的批准和有效实施，包括 2010 年《北京公约》和《北京议定书》。

无人（无人驾驶）航空器运行及融入民用航空的国际法律问题

2:25 秘书处介绍了 LC/40-WP/2-4 号文件，该文件涉及无人驾驶航空器法律问题研究组（SSG-LIPA）及其各分组的工作，其中包括该文件附录所载对《芝加哥公约》若干选定条款的法律分析。委员会欢迎所取得的进展，并对继续开展该工作表示大力支持。考虑到 SSG-LIPA 的工作，若干代表团重申，迫切需要制定一个临时框架，以处理不属于附件 6 第 IV 部分适用范围的公海上空无人驾驶航空器运行问题。少数代表团强调，新成立的术语分组在处理术语不一致问题以及通过促进一致性支持正在开展的技术工作方面所做的工作十分重要。

2:26 关于多米尼加共和国提交的 LC/40-WP/2-9 号文件，委员会注意到其中所载的关于无人驾驶航空器系统和先进空中出行相关法律问题的信息。委员会注意到，所提出的若干事项已在 SSG-LIPA 及其他相关国际民航组织各机构的工作方案中得到处理或计划予以处理，并鼓励相关机构之间继续协调，确保采取一致的法律做法。

2:27 关于拉丁美洲航空法和空间法协会提交的 LC/40-WP/2-11 号文件，委员会注意到，所提出的关于国际责任文书对无人驾驶航空器运行适用性的问题，可在 SSG-LIPA 责任与安保分组的持续工作方案中予以考虑。

对航空运输监管专家组就《芝加哥公约》第十五条的适用性所作分析的法律审查

2:28 第十五条秘书处研究组（SSG-A15）副主席[2]代表该研究组主席[3]介绍了 LC/40-WP/2-6 号文件。回顾指出，大会第 42 届会议（2025 年 9 月 23 日至 10 月 3 日，蒙特利尔）在法律委员会总体工作方案中新增了一个项目，题为“对航空运输监管专家组（ATRP）就《芝加哥公约》第十五条适用情况所作分析的法律审查”。在这一新项目下，委员会被赋予的任务是，以 2026 年为预定完成日期，对 ATRP 已完成的分析进行法律审查，该分析包括以下三份文件草案：i)《芝加哥公约》第十五条指导材料草案；ii) 致缔约国的国家级信件草案，澄清第十五条规定的义务；iii) 国际民航组织理事会审查有关缔约国就他国对使用机场及其他设施所收取费用提出陈述的程序草案。据说明，为便于开展工作，SSG-A15 于 2026 年 1 月设立，由受邀缔约国提名的法律专家、一个国际组织的代表以及国际民航组织相关专家组的代表组成。SSG-A15 在 2026 年 3 月至 7 月期间举行了一系列虚拟会议，其间审查了 ATRP 的文件草案，以确保其与《芝加哥公约》第十五条保持一致。据进一步说明，LC/40-WP/2-6 号文件载有关于 SSG-A15 的审议、结论和建议的报告，报告后附有 ATRP 文件草案的修改版和注释版，反映了 SSG-A15 在法律审查后提出的修改意见。

2 Maria Makalla Memba 女士（坦桑尼亚）。

3 Lena-Maria Gaese 女士（德国）。

2:29 若干代表团对 SSG-A15 所开展的工作表示赞赏，指出尽管 SSG-A15 可用于完成大会所要求的法律审查的时间相对较短，但这并未对法律审查的深度、严谨性和质量造成不利影响。

2:30 一个代表团对 LC/40-WP/2-6 号文件所反映的 SSG-A15 结论和建议表示强烈反对。该代表团认为，SSG-A15 的结论暗示，一国在要求外国航空承运人与该国国家航空承运人订立涉及某些财务义务的商业协议的前提下，授予该外国航空承运人经其领土过境飞行的权利，这违反了《芝加哥公约》第十五条的规定。该代表团认为，对第十五条的这种解释过于宽泛，缺少正当理由，且与 1969 年《维也纳条约法公约》第三十一条所规定的一般条约解释规则不一致。对此，该代表团表示，鉴于第十五条禁止一国对经其领土过境的权利征收规费、捐税或其他费用，航空承运人就行使第一航权所订立的商业协议，实质上旨在航空承运人之间重新分配收入，因此不构成向该国支付任何费用，更不构成捐税或税收。此外，该代表团指出，第十五条涉及的是国家征收的费用，而航空承运人就授予经一国领土过境飞行权利所订立的商业协议，涉及的是一个航空承运人向对方当事人（即另一航空承运人）履行财务或合同义务，而对方当事人是商业组织和独立经济实体，并非国家。该代表团提议，对第十五条的解释与对任何其他国际条约的解释一样，应当首先由其缔约方即各国本身来进行，而不是由 SSG-A15 来进行，该代表团并未受邀参与 SSG-A15 的工作。鉴于上述情况，该代表团敦促委员会现阶段不要通过 SSG-A15 的建议，或者，作为替代方案，仅以经修订的格式核可这些建议，而不提及上述对第十五条的解释。

2:31 一个代表团在其他代表团的支持下，认为 SSG-A15 关于成本相关性源于第十五条并因而适用于机场收费的建议超出了第十五条的范围，并引发了更广泛的问题。一名观察员支持这一观点，指出大会向法律委员会提出的初始要求涉及第十五条在空域准入问题背景下的适用。该观察员指出，《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》（Doc 9082 号文件）是一份综合性文件，体现了数十年来在用户、服务提供者和国家之间的审慎平衡，其中包括与成本回收有关的原则。该观察员认为，成本相关性本质上是一项经济原则，不应被转化为第十五条下的一项法律义务。对该原则的解释及其对用户收费的影响，应征求机场经济专家组与空中航行服务经济专家组（AEP-ANSEP）的正式意见。

2:32 若干代表团澄清，成本相关性并不等同于成本回收。

2.33 一个代表团在其他几个代表团的支持下，提出了对经修改材料的编辑性修订，以确保其与《芝加哥公约》第五条保持一致。作为对经修改材料提出的另一项修订建议，一个代表团强调，关于统一条件，应在本国航空器与外国航空器之间进行比较，而不是在任何其他缔约国的航空器之间进行比较。该代表团还认为，SSG-A15 从 ATRP 指导材料草案第 3 章第 2 段中删除“定期”一词，可能会削弱第五条的重要性。

2.34 有几个代表团认为，为确保法律层面的清晰明确，可对 ATRP 文件草案做进一步完善；考虑到国际民航组织的“不让任何国家掉队”原则，在 SSG-A15 的工作最终完成之前，应当留出额外时间，供委员会审议所有重要问题，并指出这么做可以保障此前未参与法律审查的国家能更广泛地参与其中。

2:35 一个代表团强调，有必要将理事会依据《芝加哥公约》第十五条进行的审查流程与依据该公约第八十四条行使的争端解决职能区分开来，并指出若不加以区分，将为各国创造并行的法律途径。该代表团提议纳入一项规定部分先后顺序机制的条款，以防止一国在同一事项已依据第八十四条提交理事会审理时，再诉诸第十五条规定的审查程序。

2:36 委员会主席在总结讨论时指出，绝大多数国家和一位观察员表示支持 SSG-A15 对航空运输监管专家组就《芝加哥公约》第十五条适用性所作分析开展的法律审查，并核可了 SSG-A15 的结论和建议。SSG-A15 的成果明确区分了《公约》所规定的约束性义务与国际民航组织政策。主席还提到，大多数代表团认为法律委员会的授权已得到适当履行，同时认识到可在其他场合就文件草案开展进一步技术工作。然而，正如主席在总结讨论时所指出的那样，一些代表团认为，应在法律委员会内进一步审议这一事项。

2:37 根据 SSG-A15 的报告，一些代表团还指出，应由理事会决定是否需要设立独立程序，供理事会审查依据第十五条提出的申诉。一些代表团发言澄清，SSG-A15 已对文件草案中提议的程序进行了法律审查，并强调了如果理事会决定设立专门程序所需考虑的法律原则。

审查《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》下国际炸药技术委员会的作用

2:38 委员会根据报告员的最终报告和载有主席之友小组（FCG）报告的LC/40-WP/2-3号文件，审议了审查《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》下国际炸药技术委员会的作用。报告员得出结论认为，现阶段尚无充分的法律、制度和证据依据来修订MEX公约，以重新界定IETC的授权任务或终止该委员会，并建议维持现有条约框架。关于这一点，还提及了大会A35-2号决议，其中涉及MEX公约第四条的适用。

2:39 FCG同样认为，现在终止或重新界定IETC为时过早，并得出结论认为，MEX公约第五条并不要求理事会每三年进行一次任命，此类任命可按需进行。因此，LC/40-WP/2-3号文件提议修订报告员报告所附大会决议草案，其目的在于明确理事会在任命IETC成员方面享有的自由裁量权。

2:40 委员会赞扬报告员和FCG开展的大量工作，以及在很短的时间内取得的显著进展。发言的明显多数代表团支持LC/40-WP/2-3号文件所载的结论和建议。这些代表团认为，与正式修订MEX公约相比，采取务实且适度的方法更为可取，并支持对IETC进行按需任命，以及通过拟议中的大会决议来提供更大的明确性，同时维护现有条约框架。这些代表团进一步认为，第五条规定了成员一经任命后的任期，但并未明确要求理事会必须按每三年的固定间隔开展一次完整的任命流程。代表团强调，拟议的大会决议不会引入新的要求，也不会改变MEX公约缔约国的权利或义务，而是为了提高理事会适用第五条时所采取的做法的透明度。

2:41 几个代表团表达了不同看法，认为通读MEX公约第五条，其设立IETC的目的是将其作为一个常设委员会，且并未赋予理事会仅在需要时才任命其成员的自由裁量权。这些代表团认为，如欲赋予这种灵活性，在法律上适当的做法应是修订MEX公约。这些代表团还质疑通过大会决议解释MEX公约的法律依据，不赞成任何未经正式修订程序而实际上改变公约内容的解释。

2:42 对此，主席澄清，拟议的大会决议本身并不修订MEX公约，而是确认理事会在任命IETC成员问题上所采取的做法，并促进各国对于这一做法的意识和共同理解。主席还忆及，委员会要处理的问题涉及的是成员任命，而非IETC会议的频率；后者已由理事会于2011年作出决定。

2:43 在总结讨论时，主席指出，绝大多数发言的代表团赞成建议通过一项关于适用MEX公约有关IETC成员任命规定的大会决议，而少数几个代表团认为修订公约才是适当的前进之路。主席还指出，一些代表团强烈反对大会拥有解释MEX公约条款的授权。委员会建议理事会核准LC/40-WP/2-3号文件附录所载大会决议草案案文。