议程项目 3：审查法律委员会总体工作方案

3:1 在着手议程项目 3 时，委员会主席回顾，对总体工作方案的审查将审议是保留还是删除现有工作项目，或是否增列新项目。她强调，该议程项目的结果不仅可能受到迄今为止在议程项目 2 下所发生事情的影响，还可能受到委员会将在议程项目 6（任何其他事项）下所作决定的影响。

3:2 秘书处介绍了 LC/40-WP/3-1 号文件，其中报告了自委员会上届会议以来在总体工作方案下取得的进展以及所开展的一些工作，包括秘书处所做的工作。

3:3 随后，秘书处介绍了 LC/40-WP/3-2 号文件，其中载有国际民航组织以往围绕委员会总体工作方案项目 6 所做工作的历史回顾，该项目目前的标题为“研究与为国际空中航行服务提供支持的全球卫星系统和服务相关的国际法律问题”。委员会忆及，该项目自 1988 年起即列入委员会工作方案，并促成了政策性和法律性指导的通过，包括 1994 年国际民航组织关于 CNS/ATM 系统的实施和运行的政策声明、《国家对于全球导航卫星系统服务的权利和义务宪章》，以及确立了以地区为着眼点的务实方法的大会 A35-3 号决议。秘书处还提交了 LC/40-WP/3-3 号文件第 1 号修改稿（仅有英文），其中概述了就委员会在该项目下开展进一步工作的必要性和工作范围所进行的法律调查的结果。委员会强调，做出答复的国家中有 77%认为委员会有必要在该项目下开展进一步工作。

3:4 主席强调，向委员会提交这些工作文件，是为了便于委员会确定：其是否有必要在该项目下开展进一步工作；如有必要，应针对哪个具体工作领域开展工作。

3:5 若干发言的代表团表示支持将该项目保留在委员会的总体工作方案中。一个发言的代表团提到，日益增强对卫星导航的依赖十分重要，并强调这一问题对北欧和地中海地区尤为相关。另一个发言的代表团提到，对调查做出答复的多数国家都表示倾向于将该项目保留在总体工作方案中，这表明国际民航组织多年来制定的现有法律和政策框架中可能仍存在某些空白。因此，该代表团建议，委员会开展一项差距分析，将现有法律和政策文书与当前发展动态进行对照梳理，以帮助确定哪些方面需要进一步指导，以及国际民航组织可在哪些方面提供有针对性的协助。同一代表团强调，任何进一步开展的工作均应与联合国外层空间事务厅（UNOOSA）和联合国和平利用外层空间委员会（COPUOS）协调进行，并虑及其各自的职权。

3:6 一些发言的代表团注意到，法律调查的部分答复者将空间物体再入和高高度运行确定为该项目下可进一步开展工作的潜在领域，但强烈反对将重点放在这些议题上。有代表团发言强调，这些议题更适合由机构间空间碎片协调委员会（IADC）等其他联合国机构研究，因此不应在国际民航组织内推进。在这方面，有代表团建议应做出适当努力，支持持续协调，并利用国际民航组织与相关机构之间的协同效应，以避免任何工作重复。一个发言的代表团认为，调查结果印证了其长期立场，即该项目值得保留，且在总体工作方案中的优先地位应高于以往所赋予的优先地位。该代表团虽然承认需要避免工作重复，但认为在现阶段将该议题从委员会总体工作方案中删除、寄希望于其他联合国机构加以处理，并不明智。

3:7 一个发言的代表团虽然承认全球导航卫星系统射频干扰（GNSS-RFI），包括欺骗和干扰，对许多国家而言仍是严重的安全关切，但强调委员会在该项目下开展任何进一步的法律研究之前，应从理事会获得新的指导和方向性意见。

3:8 主席在总结讨论时指出，发言的各代表团意见趋于一致，均认为应将该项目保留在委员会的总体工作方案中。主席对发言的各国就委员会可处理的事项提供务实指导表示赞赏，但有一项谅解，即委员会将考虑正在处理类似问题的其他联合国机构的任务授权和职权范围。

3:9 委员会随后审议了由俄罗斯联邦提交、布基纳法索、朝鲜民主主义人民共和国、伊朗伊斯兰共和国和尼加拉瓜支持的 LC/40-WP/3-4 号文件第 1 号修改稿（仅有英文），该文件涉及国际民用航空中的单方面强制性措施与《芝加哥公约》及其附件不相容的问题，以及实施此类措施的后果。该工作文件认为，单方面强制性措施可表现为歧视性禁用空域、禁止销售航空器及其零部件，以及禁止提供航空器维修和保险服务，此类措施对国际民航组织标准和建议措施的实施产生了不利影响，并有损《芝加哥公约》的统一适用。该工作文件建议委员会提请所有缔约国注意，有必要坚定不移地遵守《芝加哥公约》，以便国际民用航空能够安全、有序地发展，国际航空旅行能够以合理、经济的方式进行并建立在机会均等的基础上。该工作文件还呼吁委员会在其工作方案中列入一个关于单方面强制性措施法律方面问题的项目，并设立一个以平等代表性为基础的工作组，包括来自受此类措施影响国家的成员，以审查此类措施的法律性质以及防止和应对此类措施影响的可能法律机制。

3:10 发言的绝大多数代表团不支持该工作文件中提议的行动。这些代表团认为，工作文件中提出的行动项目无法得到支持，因为所涉问题属于理事会正在依据《芝加哥公约》第八十四条审理的未决程序事项，或者不属于委员会的职权范围。在这方面，其中若干代表团提到委员会章程（大会 A7-5 号决议）所规定的委员会职责和职能，并表示该工作文件所载提案不在委员会的任务授权范围内。

3:11 一些发言的代表团认识到确保遵守《芝加哥公约》的原则和目标的重要性，并承认某些单方面措施可能对国际民用航空产生不利后果。尽管这些代表团对提请所有缔约国注意有必要坚定不移地遵守《芝加哥公约》的呼吁表示支持，但它们仍然认为，委员会不是审议以下具体提案的适当论坛：将单方面强制性措施的法律方面列入工作方案，并设立一个工作组来研究该议题。

3:12 几个发言的代表团表示支持工作文件所载建议，强调有必要研究单方面强制性措施对航空安全和安保以及国际民用航空发展的影响。在这方面，一个发言的代表团根据工作文件所载信息指出，影响民用航空的单方面制裁措施的适用范围并非仅限于提交 LC/40-WP/3-4 号文件的国家，因此强调该问题对于更广泛的民航界具有现实意义。

3:13 一个发言的代表团注意到 LC/40-WP/3-4 号文件第 1 号修改稿（仅有英文）中就单方面制裁对国际民用航空的影响所表达的关切，并强调必须避免采取可能对航空安全和国际空中航行发展造成不利影响的行动。该代表团呼吁各国遵守《芝加哥公约》，避免实施单方面制裁，并通过对话与合作寻求解决方案。

3:14 俄罗斯联邦代表团在回应一些代表团所作评论时澄清，工作文件所述的单方面强制性措施并非仅针对俄罗斯联邦，而是同样影响许多其他国家，因此与当前依据《芝加哥公约》第八十四条有待理事会审理的任何争端事项均无关联。该代表团还认为，某一事项依据《芝加哥公约》第八十四条有待理事会审议，并没有妨碍委员会将题为“各国履行《芝加哥公约》第十二条规定的义务的进程和程序”的项目纳入其工作方案，并设立工作队就这一项目开展工作。该代表团进一步质疑有关该事项不属于委员会权限范围的说法，强调涉及《芝加哥公约》解释和适用的问题属于委员会职责和职能的核心内容。

3:15 主席在总结讨论时指出，发言的代表团中绝大多数既不支持将拟议的新项目纳入委员会总体工作方案，也不支持设立一个工作组研究该项目。主席还指出，虽然若干代表团承认俄罗斯联邦所提问题的重要性，但认为建议采取的行动不属于法律委员会的职权范围，特别是因为这些行动涉及目前正依据《芝加哥公约》第八十四条有待理事会审议的事项。

3:16 多米尼加共和国介绍了其题为《民用航空领域的数据与人工智能治理》的 LC/40-WP/3-5 号文件。委员会注意到秘书处提供的信息，其中介绍了国际民航组织在人工智能（AI）领域正在开展的工作，特别是秘书处于 2026 年就航空领域人工智能治理框架现状开展的国家调查。调查结果表明，航空领域采用人工智能的进展可能快于相关治理框架的发展，并确定了国际民航组织向各国提供支持的三个优先领域：

a) 全球指导原则，

b) 培训和能力建设，和

c) AI 风险评估模型。

3:17 发言的多数代表团同意，LC/40-WP/3-5 号文件所强调的法律问题值得委员会进一步审议，且此项工作应与国际民航组织其他技术机构、联合国组织及行业利害攸关方开展的工作协调进行，以避免工作重复。另有几个发言的代表团则认为，由于人工智能发展迅速，目前由委员会审议有关人工智能的共同法律原则、标准或正式指导意见尚为时过早；人工智能监管属于国家立法事项，且在这一领域开展的工作应限于以自愿分享最佳做法为重点。

3:18 鉴于上述讨论，委员会同意在委员会总体工作方案中增列一个题为“国际民用航空人工智能治理中的法律要素”的新项目，并由理事会决定这项工作应由委员会负责，还是与本组织其他相关工作整合并在其中纳入法律专长。委员会同意，在审议总体工作方案中的其他项目时，例如“无人（无人驾驶）航空器运行及其融入民用航空的国际法律问题”和“国际航空运输和数据保护法”等，应考虑人工智能的影响和风险。

3:19 关于总体工作方案中的现有项目，一个代表团建议删除委员会认为相关工作已经完成的项目。另有几个发言的代表团则建议继续沿用委员会以往做法，将这些项目以较低优先级保留在工作方案中，并由理事会决定是否将其删除。

3:20 考虑到相关工作正在大力推进，并有必要与其他技术机构或专家组开展的工作保持一致，一些发言的代表团建议提高排名第 3 的“无人（无人驾驶）航空器运行及其融入民用航空的国际法律问题”项目的优先级别。鉴于国家调查的结果以及委员会就 LC/40-WP/3-2 号文件和 LC/40-WP/3-3 号文件（仅有英文）所进行的讨论，许多发言的代表团还建议提高“研究与为国际空中航行服务提供支持的全球导航卫星系统和服务相关的国际法律问题”项目的优先级别。

3:21 一个代表团强调，2009 年 5 月 2 日在蒙特利尔签署的《关于因涉及航空器的非法干扰行为而导致对第三方造成损害的赔偿的公约》（《非法干扰公约》）和《关于航空器对第三方造成损害的赔偿的公约》（《一般风险公约》）均未获得足够数量国家批准生效，并建议委员会审查各国在批准这些公约时面临困难的原因。该代表团提议，在“促进对国际航空法律文书的批准”项目下开展一次可能的国

家调查，以了解各国在批准这些公约时面临的困难；秘书处可根据调查结果确定鼓励批准所需开展的进一步工作。

3:22 鉴于上述审议情况以及在议程项目 6 下进行的讨论，主席提议且委员会同意，将委员会总体工作方案确定如下[1]：

1. 无人（无人驾驶）航空器运行及其融入民用航空的国际法律问题；
2. 研究与为国际空中航行服务提供支持的全球导航卫星系统和服务相关的国际法律问题；
3. 促进对国际航空法律文书的批准；
4. 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；
5. 国际航空运输和数据保护法；
6. [国际民用航空人工智能治理中的法律要素]；
7. [审查《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》设立的国际炸药技术委员会（IETC）的作用]；
8. [各国履行《芝加哥公约》第十二条规定的义务的进程和程序]； 和
9. [对航空运输监管专家组就《芝加哥公约》第十五条的适用已完成的分析进行法律审查]。

[1] 委员会认为，应将总体工作方案最后四个项目置于方括号内，因为是否保留这些项目应留待国际民航组织理事会决定。