



A41-WP/607

LE/20

30/9/22

大会 — 第 41 届会议

法律委员会

议程项目 40 和 41 的报告案文草案

现提交所附的关于议程项目 40 和 41 的材料，供法律委员会审议。

议程项目 40：理事会给大会的 2019 年、2020 年和 2021 年年度报告

40.1 委员会注意到由全体会议送交委员会的理事会给大会的 2019 年、2020 年和 2021 年年度报告的各章节以及关于 2022 年上半年的补编。

议程项目 41：本组织在法律领域的工作方案

41.1 委员会在以下文件基础上审议了这一项目：A41-WP/53 号文件（由理事会提交）、A41-WP/65 号文件（由国际航空运输协会/国际航空公司飞行员协会联合会提交）、A41-WP/124 号文件第 1 号修改稿（由大韩民国提交）、A41-WP/126 号文件第 1 号修改稿（由大韩民国提交）、A41-WP/208 号文件第 1 号修改稿（由非洲民用航空委员会代表以下 54 个非洲国家提交：阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦）、A41-WP/324 号文件第 1 号修改稿（由多米尼加共和国提交，并获阿根廷、哥斯达黎加和巴拿马支持）和 A41-WP/327 号文件（由多米尼加共和国提交，并获以下拉丁美洲民用航空委员会成员国支持：阿鲁巴、伯利兹、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国）。委员会注意到 A40-WP/125 号信息文件（由大韩民国提交）和 A41-WP/260 号文件第 1 号修改稿（由多米尼加共和国提交）。

41.2 由理事会提交的 A41-WP/53 号文件向大会通报了本组织的法律工作，强调了法律事务和对外关系局（法律局）当前的活动，特别是对理事会和各常设委员会和最近成立的国际民航组织上诉咨询委员会的支持。秘书处向委员会提供了关于工作文件第 2 节所涉一个问题的最新情况，即：对于为调查涉及 2021 年 5 月 23 日在白俄罗斯空域发生的瑞安航空 FR4978 号航班事件成立的事实调查小组（FFIT）的法律支助。秘书处提到，2022 年 7 月 18 日，理事会在其第 226 届会议上审议了关于事实调查的最新报告，严重关切地得出结论，根据白俄罗斯高级政府官员指示向飞行机组发出虚假炸弹威胁时，瑞安航空 FR4978 号航班的安全受到危及。此外，理事会确定，这些行动是白俄罗斯共和国违反《芝加哥公约》的行为。经理事会决定，通过 2022 年 8 月 4 日印发的国家级信件以及在国际民航组织公共网站上公布最后报告，已将调查的结论和结果通知了所有成员国。根据《芝加哥公约》第 54 条 k) 款，理事会还决定将这一事项提交大会第 41 届会议供成员国审议。秘书处告知，相关的审议将在执行委员会内进行。

41.3 秘书处请委员会审议本组织今后在法律领域的工作，并就 A41-WP/53 号文件第 4.3 段中所载的法律委员会工作方案，包括各项目的优先次序作出决定。

41.4 在此问题上发言的代表团对目前的工作方案表示了支持。但有两个代表团敦促法律委员会在全球导航卫星系统的法律和体制方面做出更多努力。一个代表团强调了网络安全问题和促进充分保障的必要性。主席注意到 WP/53 号文件得到了广泛支持，并对法律局以及在其主持下成立的各种小组和工作队表示赞赏。

41.5 关于工作方案项目 1，“审查国际民航组织《解决分歧规则》”，大韩民国提交的 A41-WP/124 号文件第 1 号修改稿概述了《芝加哥公约》关于解决争端的规定（第 84、85 和 86 条），《芝

加哥公约》争端解决机制的局限性，以及国际民航组织特别是通过“审查国际民航组织解决分歧规则工作组”（WG-RRSD）为修订争端解决制度所作的努力。该文件建议大会支持解决分歧规则工作组的工作，并建议国际民航组织为所有缔约国筹备一次讲习班/研讨会，以便在解决分歧规则工作组完成其工作后就其成果交换意见。秘书处强调，解决分歧规则工作组正在继续就该项目开展工作，并将于 2022 年 10 月 17 日以虚拟方式向解决分歧规则工作组进行非正式情况介绍，随后将于 2023 年 1 月 10 日至 12 日在蒙特利尔举行线下的工作组第七次会议。

41.6 一些代表团对审查国际民航组织《解决分歧规则》工作组（WG-RRSD）主席、报告员和秘书处就该项目所做的工作表示赞赏。一个代表团强调，理事会是一个被赋予准司法权力的政治机构。在这方面，它强调了确保争端国家公平和推动争端解决的重要性。一个代表团强调，虽然工作组已经确定了对可能修订规则或不需要修订达成高度一致的几个领域，但还有一些其他领域需要工作组进一步考虑。该代表团质疑现在举办讲习班/研讨会提案的附加价值。它提到法律委员会的下届会议将提供充分的机会来介绍工作组的工作成果。这一观点得到了另一个代表团的支持，该代表团概述了第八十四条的复杂性，并呼吁工作组继续工作。关于举办研讨会/讲习班的建议，秘书处提到可以在工作组完成工作后重新考虑这项建议。

41.7 审查国际民航组织《解决分歧规则》工作组主席赞扬秘书处、法律委员会主席和报告员对工作组工作的支持，并对审查国际民航组织《解决分歧规则》工作组成员之间良好合作精神表示赞赏。他还提到，自成立以来，工作组已举行了六次会议，其中两次是在 COVID-19 大流行爆发之前面对面举行的，随后四次则是虚拟举行。他指出，在不预先判断后续会议结果的情况下，审查国际民航组织《解决分歧规则》工作组应该能够最多通过另外两次面对面会议来完成其工作。

41.8 法律委员会主席概述了举行虚拟会议的挑战，包括时间较短且不利于成员之间的非正式磋商，并补充说，尽管存在这些挑战，但工作组的工作取得了重大进展。她还强调了这一主题对理事会以及未来争端各方的重要性。

41.9 委员会注意到审查国际民航组织《解决分歧规则》工作组取得的进展，工作正在按照秘书处的概述继续进行，大韩民国关于就工作成果举行研讨会/讲习班的建议可在这项工作完成后重新审议。

41.10 关于无人（无人驾驶）航空器运行及其融入民用航空的国际法律问题这一项目，多米尼加共和国提交了 A41-WP/327 号文件，请求将遥控驾驶航空器系统运行的民事责任问题纳入国际民航组织法律委员会的工作方案。根据该文件，鉴于遥控驾驶航空器系统的运行增加，需要一个统一的民事责任框架，在遥控驾驶航空器系统的运行造成伤害或损害的情况下尤其如此。A41-WP/327 号文件得出结论认为，需要新的国际文书来解决这些问题。

41.11 秘书处对该工作文件表示赞赏，并指出可以把其中提出的重要问题放在工作方案中与无人（无人驾驶）航空器有关的现有项目之下解决，因此提议将该文件交给秘书处无人驾驶航空器相关法律问题研究小组（SSG-LIPA）处理。

41.12 一些代表团发言，肯定了 A41-WP/327 号文件所述事项的重要性，表示支持由法律委员会审议这个议题。一个代表团（其代表担任 SSG-LIPA 的赔偿责任和分组问题的报告员）回顾了早先

由法律委员会主持在这个方面开展的工作，并向法律委员会保证，该分组将以最快的速度 and 最高的效率处理遥控驾驶航空器系统运行的法律责任和赔偿责任问题。一些国家随后发言，承认 A41-WP/327 号文件所提出问题的重要性，表示支持 SSG-LIPA 的工作，提议由其赔偿责任和安全问题分组就这些事项开展进一步工作。

41.13 主席在进行讨论总结时着重指出，各国认识到 A41-WP/327 号文件所提出问题的重要性，并确认发言的代表团看来广泛支持将该文件交给现有的秘书处研究小组进一步审议。

41.14 第十二条工作队的主席对工作队成员表示感谢，工作队在 2021 年 11 月 23 日举行的虚拟会议上开始了关于工作方案项目 3，“使各国履行《芝加哥公约》第十二条规定的义务的过程和程序”的工作。工作队的第二次会议将是现场会议，定于 2022 年 10 月 5 日和 6 日在当时召开的第 41 届大会期间举行。

41.15 关于总体工作方案的项目 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”，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）提交的 A41-WP/65 号文件强调必须建立机制，处理不循规和扰乱性旅客的违禁行为，这种行为是一个多年来令人关切的问题，最近由于 COVID-19 大流行措施的实施而变得更加严重。该文件提议采取三项行动：开展公共宣传活动，确保旅行者了解哪些行为构成违禁行为，以及依照附件 9 —《简化手续》中的 SARP 可能导致的法律制裁和其他制裁；批准 2014 年《蒙特利尔议定书》，以消除任何管辖权漏洞；以及实施国际民航组织 Doc 10117 号文件中列出的民事和行政处罚制度。

41.16 秘书处提请法律委员会注意 A41-WP/53 号文件第 4.1.4 段和附录 A 第 4 段，其中述及秘书处为理事会航空恢复工作队（CART）审查 Doc 10117 号文件的工作提供的支持、在 COVID-19 公共卫生措施的实施和执法过程中适用该文件的问题以及对有关 2014 年《蒙特利尔议定书》的询问做出的答复。秘书处指出，自 COVID-19 大流行爆发以来，已有十几个成员国批准了上述议定书。

41.17 法律委员会认识到 A41-WP/65 号文件着重指出的问题，同意必须建立有效威慑不循规和扰乱性行为的机制，但是对这种机制的范围有不同看法。所有代表团和一位发言的观察员都支持该工作文件，表示同样关注解决航空器上不循规和扰乱性行为问题的重要性。这些代表团中的大多数也支持该文件提出的三项行动，其中一些国家着重介绍了本国针对不循规和扰乱性行为或犯罪行为采取行政和刑事制裁措施的情况，若干国家提到了对威胁良好秩序和航空器安全的行为实行的零容忍政策。一个代表团在其他代表团的支持下表示，航空业最适合开展具有最大限度影响力的宣传活动。另一个代表团强调必须进行风险管理，减少不循规和扰乱性旅客事件的发生，这样做又会进而减少实施制裁的必要性。有两个代表团表示不支持 2014 年《蒙特利尔议定书》，其中一个代表团指出，《议定书》未能有效地使 1963 年《东京公约》现代化，并对某些有关机上安保员（IFSO）和着陆国管辖权的条款的实用性和局限性表示关切。其他代表团强调了实施着陆国管辖权的重要性，因为国家无论是否批准了 2014 年《蒙特利尔议定书》，都能够行使管辖权。法律委员会一致认识到，各国需要不断审查其关于不循规和扰乱性旅客的应对方法和威慑措施。

41.18 关于法律委员会工作方案的项目 5，“加速批准国际航空法文书”，大韩民国提交的 A41-

WP/126 号文件第 1 号修改稿着重指出，缔约国已批准的规则（条约或条约修正案）与这些国家未批准的规则共同存在。该文件提议了不同的方法，用以加速对修正案的批准，重点是《芝加哥公约》的批准，并提到即使在不是所有国家都批准了国际航空法文书的情况下，已经批准和没有批准的规则和谐共存的可能性。该文件提议大会组织研讨会、专题讨论会和会议并采取其他形式的行动，帮助缔约国了解各项修正案，并为所有缔约国召开一次会议供其分享经验，以使其加速批准国际航空法文书。

41.19 关于 WP/126 号文件提出的第一项行动，秘书处援引了 A41-WP/53 号文件，其中第 4.1.7 段和附录第 6 段述及关于工作方案项目 5 的报告，概述了为增加对航空法文书的批准所采取的行动，其中包括：大会通过加速批准的决议，发出提醒各国批准国际民航组织特定条约的国家级信件，法律事务和对外关系局参加和协助开展旨在加速批准的活动，以及由法律事务和对外关系局协助全球航空培训办公室（GAT）编制和提供国际民航组织的国际航空法课程。秘书处还强调了在本届大会会议早些时候（9 月 27 日和 28 日）举行的第二次条约活动，其目的是鼓励批准法律文书。关于 WP/126 号文件提出的第二项行动，秘书处指出，法律事务和对外关系局最近与国际民航组织的各地区主任举行了会议，协助其处理批准事宜，并将继续推动举行此类会议以及与政府和行业利害攸关方的会议，以提高对航空法条约的了解和认识。关于条约的临时适用问题，秘书处澄清说，理事会已明确表示倾向于通过行政行动而不是法律措施来加速国际民航组织条约的批准和生效。理事会最近一次是在 2015 年 11 月其第 206 次会议的第九场会上审议这一问题，涉及有无可能审查用来促使《芝加哥公约》第 50（a）条修正案尽早生效（随后在 2016 年大会第 39 届会议上获得通过）的替代办法。理事会主席在会上指出，大多数代表显然不赞成使该修正案加快生效，并认为有必要尊重第 94 条，其中规定，任何拟议修正案的生效所需要的批准国数目均不得少于缔约国总数的三分之二。

41.20 一个代表团认识到批准国际航空法文书的重要性，并表示赞赏法律事务和对外关系局为推动批准所做的工作。

41.21 南非代表非洲民航委员会和 54 个非洲国家介绍了 WP/208 号文件。工作文件强调全球导航卫星系统（GNSS）的各个方面需要额外的法律框架/文书来指导：a）运营服务；b）在全球导航卫星系统星座内引入更多卫星。文件进一步指出，鉴于全球导航卫星系统在飞行的所有阶段作为主要导航支持手段的应用越来越多，因此必须确保全球导航卫星系统的安全性、可用性和连续性。虽然注意到“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”项目在法律委员会总体工作方案中存在时间甚久，但最近没有任何进展，文件主张重新确定该项目的优先次序，并强调必须制定规章，从对成员国的影响的角度处理私人拥有支持国际空中航行的卫星系统的可能性。虽然承认实施工作文件中提议的行动将对本组织产生财务影响，但建议这不应阻止国际民航组织内部恢复工作以制定法律框架/文书，解决全球导航卫星系统运行涉及的各个方面，从而支持全球空中交通管理系统。

41.22 应委员会主席的邀请，秘书处介绍了本组织自 30 多年前首次将其纳入法律委员会工作方案以来就该主题开展工作的历史背景。据指出，1995 年成立的法律和技术专家小组（LTEP）审议了未来空中航行系统的制度和法律问题，该小组多年来多次召开会议。GNSS 的法律问题也在 1998 年 5 月的全球 CNS/ATM 系统实施会议上进行了广泛讨论。本组织在这一问题上的工作导致通过了大会 A32-19 号决议：《国家对于全球导航卫星系统服务的权利和义务宪章》，A40-28 号文件附录 F，通信、导航

和监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统在法律和制度方面的务实前进路径，以及 A32-20 号决议《研究和拟订规范全球导航卫星系统实施的适当的长期法律框架》。秘书处指出，它已对其他组织和实体进行跟踪以查明在该领域的实质性工作，但没有发现任何发展态势需要对除当前大会决议之外的法律文书进行审议。秘书处表示愿意接受各国就如何推进该项目的工作提出的具体建议。

41.23 此外，秘书处表示，提供全球导航卫星系统服务的国家已通过与本组织就美国全球定位系统（GPS）1994 年交换信函并于 2007 年重申、1996 年就俄罗斯联邦 GLONASS 和 2022 年就中国北斗系统交换信函，建立了相关安排。这些安排规定免费使用系统，保证遵守标准和建议措施，并在服务中断前至少提前六年发出通知。秘书处的结论认为，与其他远程空中航行服务一样，国际航空法文书仍然适用于全球导航卫星系统，因此目前全球导航卫星系统的使用和运行并不存在于更广泛的法律框架之外。

41.24 几个代表团发言表示支持 WP/208 号文件中提出的问题，以及需要保留法律委员会总体工作方案的项目。一些代表团支持重新确定工作方案项目优先次序的建议。一些代表团注意到需要处理与全球导航卫星系统有关的法律问题，例如赔偿责任，承认有必要就涵盖该主题的法律、体制、技术和政策方面进行更广泛的讨论。一些代表团强调了本组织以前所做的工作，特别是在法律和技术专家小组和秘书处法律问题研究小组中所做的工作，该研究组审议了许多问题，包括需要制定新的全球导航卫星系统国际文书。考虑到秘书处面临的资源限制，一些代表团表示支持一个代表团的提议，即对本组织以前开展的广泛工作进行重新审查，确定自那时以来出现的任何新事态发展是否需要恢复该项目的工作。

41.25 主席在总结发言时指出，许多代表团对过去几年关于这个项目的没有取得进展表示了失望和挫折感，这是可以理解的，并压倒性地支持将这一重要项目保留在法律委员会的工作方案之中。虽然注意到该项目的优先次序最近已从 8 更改为 6，但主席同时指出，进一步更改优先次序可能不会产生预期的结果。取而代之的是，考虑到秘书处愿意审议各国提出的具体建议，以及广泛支持审查先前就该项目所做工作的建议，将重点放在将要开展工作的实质性方面，而不是重新确定该项目的优先次序，这可能有助于澄清未来需要做什么。

41.26 多米尼加共和国介绍了 A41-WP/324 号文件，强调了多米尼加共和国在颁布其国内立法方面取得的进展，以及成员国制定旨在预防或管理利益冲突（COI）规定的重要性，这是公正有效地管理民航安全和安保的重要手段。秘书处注意到，本文件讨论的事项涵盖在法律委员会总体工作方案的“审议关于利益冲突的指南”项目下，大会第 A39-8 号决议要求各国采取各种行动，就利益冲突建立适当的法律框架。

41.27 工作文件得到广泛支持，一些代表团指出，利益冲突可能对航空安全产生不利影响。代表团一致支持在法律委员会工作方案中保留该项目，因为它需要持续关注。一个代表团对国际民航组织于 2019 年出版了国际民航组织关于利益冲突规定汇编，并努力确保该汇编保持最新状态表示赞赏。一些代表团指出，考虑到当地情况，不同的司法管辖区可以使用不同的方法和法律工具来缓解利益冲突，一个代表团引用了联合国制定的方法和法律文书。一位观察员在对在这个问题所做的工作表示赞赏的同时对未来工作作出了贡献。

41.28 没有代表团就总体工作方案第 8 项“实施《芝加哥公约》第二十一条”发言。

41.29 委员会结束审议后，确认了 A41-WP/53 号文件第 4.3 段中列出的法律委员会工作方案。