



## 大会 — 第 41 届会议

### 全体会议

#### 法律委员会关于综述部分和议程项目 40、41、42 和 43 的报告

(由法律委员会主席提交)

关于综述部分、议程项目 40、41、42 和 43 的报告已经法律委员会同意。  
建议全体会议通过 41/x 号决议。

## 法律委员会向大会提交的报告

### 综述

1. 法律委员会于2022年9月29日至10月4日举行了三次会议。Jonathan Aleck博士（澳大利亚）经全会选举为本委员会主席。

2. 委员会在其第一次会议上，选举了 Susanna Metsälampi 女士（芬兰）和 Peter Amaleboba 先生（加纳）分别担任其第一和第二副主席。

3. 委员会的三次会议都是公开会议。

4. 来自 127 个成员国和几个观察员代表团的代表参加了本委员会的一次或多次会议。

5. 委员会的秘书是法律事务和对外关系局局长 Michael Gill 先生。副局长丁春宇先生担任副秘书长。助理秘书有：高级对外关系和法律官员 Benoît Verhaegen 先生、高级法律官员 Arie Jakob 先生、法律官员 Christopher Petras 先生、Andrew Opolot 先生、Yaw Nyampong 先生和 Marla Weinstein 女士；以及协理法律官员 Diana Brookes 女士、Mathieu Vaugeois 先生和雷傲女士。顾问 Silvério Espinola 先生和 Pier-Oliver Turcot 先生也协助委员会工作。

### 议程和工作安排

6. 审议了全会交本委员会的以下议程项目 40、41、42 和 43：

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

项目 41：本组织在法律领域的工作方案。

项目 42：国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明。

项目 43：拟由法律委员会审议的其他问题。

7. 委员会审议的文件和工作文件，均按议程项目列于本报告的附录。

8. 以下各段分别报告委员会对每个项目采取的行动。材料是按照委员会所审议议程项目的数字顺序排列的。

**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 A41-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 A41-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 日拟议在蒙特利尔举行线下的审查国际民航组织解决分歧规则工作组第七次会议。

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, 虽然审查国际民航组织《解决分歧规则》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《解决分歧规则》工作组进一步考虑。此时, 该代表团质疑举办讲习班/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《解决分歧规则》工作组的工作成果。这一观点得到了另一个代表团的支持, 该代表团就 A41-WP/124 号文件第一号修正稿关于理事会根据第 84 条所履行职责的性质的内容阐明, 这些职责受制于各种不同的解释, 因此, 《解决分歧规则》工作组需要继续工作, 包括在这一问题方面。关于举办研讨会/讲习班的建议, 秘书处提到可以在《解决分歧规则》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《解决分歧规则》工作组工作的支持, 并对审查国际民航组织《解决分歧规则》工作组成员之间的良好合作精神表示赞赏。他还提到, 自成立以来, 《解决分歧规则》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, 但虽然审查国际民航组织《解决分歧规则》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, 并澄清说, 修订后的规则经最后确定和通过后, 将不适用于现有的争端。

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 的赔偿责任和安全问题分组的报告员）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无人驾驶航空器相关法律问题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，其中一些代表团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 A41-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 A41-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，并提及各地区所作的宣传工作。该代表团对于缺乏对国际航空法律文书修订的性质的了解提出了质疑。

41.21 南非代表非洲民航委员会和 54 个非洲国家介绍了 A41-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 A41-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，该研究小组审议了许多问题，包括需要制定新的全球导航卫星系统国际文书。一个代表团指出，法律委员会在大会第 40 届会议上同意，鉴于星基航行第发展，该项目将要扩大，但没有必要致力于为全球导航卫星系统建立的一个法律框架。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，即提供有关秘书处 CNS/ATM 系统的法律问题研究小组之前开展的广泛工作的信息。在长时间审议了新条约的可能性之后，该研究小组建议设立一合同框架处理赔偿责任和相关的方面。该研究小组还指出，技术问题是《芝加哥公约》的法律和组织框架内处理的。A32-20 号决议是在研究小组的工作完成之后通过的。该代表团建议，应就全球导航卫星系统的相关工作继续咨询秘书处，因秘书处还可能帮助确定审查恢复该项目的工作以来的新的发展情况。

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。

## 议程项目 42：国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明

42.1 法律委员会在开始审议议程项目 42 之前注意到，2022 年 9 月 30 日是国际翻译日，并赞扬语文专业人员进行的工作，他们以国际民航组织六种正式语文提供笔译、口译、术语、编辑和支助服务，为成员国之间的对话、了解与合作提供了协助，以推动国际民航组织在全球航空领域从事的工作，并坚持了国际民航组织对使用多种语文的充分承诺。

42.2 加拿大代表团随后提请法律委员会注意，9 月 30 日是一年一度的全国真相与和解日，加拿大人在这一天回顾加拿大第一民族、梅蒂斯人和因纽特的历史，并呼吁所有加拿大人共同努力促进和解，执行《联合国土著人民权利宣言》。

42.3 法律委员会根据理事会提交的 A41-WP/52 号文件和中国提交的 A41-WP/115 号文件审议了项目 42。法律委员会注意到阿曼提交的 A41-WP/401 号信息文件，该国在其中提出主办第二次民航法律顾问论坛。

42.4 关于 A41-WP/52 号文件，秘书处着重指出提议对大会 A40-28 号决议（“国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明”）进行的编辑性修改，更具体地说，是修改关于批准国际民航组织国际文书的附录 C（增加了关于阿拉伯文和中文文本的《芝加哥公约》修订议定书的通过日期）、关于航空法的讲授的附录 D（扩大航空法教学的范围，以便在全世界促进关于这个主题的讲授和知识传播）和附录 F，以反映法律委员会总体工作方案中的有关项目（“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”）的现行标题和优先度。

42.5 工作文件和大会 A40-28 号决议的修订得到了广泛支持。秘书处在答复一个代表团的询问时澄清说，该决议附录 A 序言的案文与《芝加哥公约》序言的措辞相同。另一个代表团对附录 D 的拟议修订提出质疑，认为这将是一个实质性的变动，因为该指示针对的是“国际民航组织”，而不是其任何成员机构或名义首脑，而且这可能与大会通过的其他综合声明的措辞不一致，这些声明中的指示针对的是“本组织”、“秘书长”或“理事会”。秘书处澄清说，理事会第 226 次会议就这一修改进行了长时间讨论，以便确保大会各项决议所使用术语的一致性，并给予本组织各机构灵活性，以便担负各自职权范围内的责任。

42.6 法律委员会随后商定建议全体会议考虑到需要使指示性术语与建议大会本届会议通过的其他决议保持一致，因此通过以下决议：

### **A42/1: 国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明**

鉴于认为整合关于本组织法律领域政策的大会决议是适宜的，以便通过使其文本更加容易获取、更易理解和更合乎逻辑而便利其执行和实际运用：

大会：

1. 决定附于本决议的附录构成国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明，这些政策是大会第 41 届会议闭幕时存在的最新政策；
2. 决定在每届常会上继续通过国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明；和
3. 宣布本决议取代 A40-28 号决议。

### **附录 A**

#### **一般政策**

鉴于国际民用航空能够极大地有助于增进和保持世界各国之间和人民之间的友谊和了解，但其滥用却可能成为对普遍安全的威胁；和

鉴于避免摩擦，促进世界和平赖以维系的国家之间和人民之间的合作是适宜的；

大会：

重申法律在避免和解决世界各国之间和人民之间的冲突和争议以及特别是在本组织实现其宗旨和目标方面的重要作用。

### **附录 B**

#### **国际航空法公约草案核准程序**

大会决议如下：

以下内容构成核准公约草案的程序：

1. 法律委员会认为可以作为定稿发给各国的任何公约草案应当连同有关该草案的报告一并提交理事会。
2. 理事会可以采取其认为适当的行动，其中包括向缔约国及其确定的其他国家和国际组织发送该草案。

3. 在发送公约草案时，理事会可以加注评论，并给予各国和各组织不少于四个月的时间向本组织提交评论意见的机会。

4. 应当通过可能与大会某一届会议同时召开的会议的方式，对公约草案进行审议，以便核准。会议开幕之日在按上述第 2 和第 3 段规定发送草案之日期后不得少于六个月。理事会可邀请其认为适合的任何非缔约国参加会议，并决定这种参加是否附带表决权。理事会还可以邀请国际组织派代表以观察员身份出席会议。

## 附录 C

### 国际民航组织国际文书的批准

大会：

忆及其关于批准修正《芝加哥公约》各项议定书和本组织主持制定和通过的航空私法及其他文书的 A40-28 号决议附录 C；

关切地注意到上述各项修正议定书，尤其是 2016 年通过的修订第五十条第一款和第五十六条的修正议定书以及（分别于 1995 年和 1998 年通过的关于阿拉伯文和中文文本的）最后条款的批准进程一直十分缓慢；

还注意到虽然有相当多的国家是将第三条分条和第八十三条分条纳入《芝加哥公约》的议定书的缔约方，但仍有必要进一步推进批准这些议定书的进程；

认识到这些修正对国际民用航空，特别是对《芝加哥公约》的活力的重要意义以及随之而来加速这些尚未生效的修正生效的迫切需要；

认识到加速本组织主持制定和通过的航空法文书的批准和生效的必要性；

意识到只有普遍参加这些修正议定书及其他文书，才能保证和增进其所体现的国际规则的统一化带来的利益；

敦促迄今尚未这样做的所有缔约国尽快批准尚未生效的对《芝加哥公约》的上述修正，即分别于 1995 年和 1998 年通过的关于修正最后条款以便增加阿拉伯文和中文作为公约正式文本的几项修正，以及 2016 年通过的对第五十条第一款和第五十六条的那些修订；

敦促尚未批准关于在《芝加哥公约》中纳入第三条分条和第八十三条分条议定书的所有缔约国予以批准；

敦促迄今尚未这样做的所有缔约国尽快批准其他国际航空法文书，特别是 1999 年《蒙特利尔公约》、2001 年《开普敦公约》和《航空器议定书》、2009 年的两项蒙特利尔公约、2010 年《北京公

约》、《北京议定书》和 2014 年《蒙特利尔议定书》，和《芝加哥公约》的四种正式语文文本的议定书(1995 年)和六种正式语文文本的议定书(1998 年)；

敦促已批准有关文书的国家向秘书长提供其在批准和执行此类文书过程中使用的并可作为样本协助同一过程中其他国家的文字和文件的副本；和

指示秘书长与各国进行合作，采取本组织可采取的一切可行措施，应要求向在批准和实施航空法文书过程中遇到困难的国家提供援助，包括组织和参加讲习班或研讨会，以促进国际航空法文书的批准进程。

## 附录 D

### 航空法的讲授

大会：

考虑到航空法的专业讲授对于本组织和各国不容置疑的重要性和培养对这一重要主题的知识适宜性；

欢迎于 2017 年引入国际民航组织国际航空法课程，目的是使民航管理局、机场和空中航行服务提供者的代表能够支持其各自组织实施航空法；

指示理事会和秘书长采取所有可能的行动，在全世界推广航空法知识的讲授和传播工作；

敦促各国采取有利上述目标实现的适当措施；和

要求各缔约国和感兴趣的各方向阿萨德·柯台特研究生和博士后研究金基金提供捐助。

## 附录 E

### 通过关于在民用航空器上所犯某些违法行为 (不循规和扰乱性旅客)的国家立法

大会：

认识到依据《国际民用航空公约》序言和第四十四条，本组织的宗旨和目标之一是促进国际航空运输的规划和发展，以便满足世界人民对于安全、正常、高效和经济的航空运输的需要；

注意到所报道的涉及民用航空器上涉及不循规和扰乱性旅客的事件数量越来越多，也越来越严重；

考虑到这些事件对于航空器及这些航空器上旅客和机组安全的影响；

念及现有国际法以及许多国家的国内法律和规章不能充分有效地处理这一问题；

认识到飞行中的航空器的特殊环境及与之有关的内在危险，以及需要通过适当的国家法律措施，从而使各国能够对构成航空器上的不循规和扰乱性行为的犯罪行为和违法行为进行起诉；

鼓励通过国内法律规定，以使各国能够在适当情况下行使管辖权，对在其他国家登记的航空器上发生的犯罪行为和构成不循规和扰乱性行为的违法行为进行起诉；

注意到各国在 2014 年 4 月 4 日于蒙特利尔举行的国际航空法会议上通过了关于修订《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其它行为的公约》的议定书，以及会议决定不在议定书内纳入关于犯罪和其他行为的清单，但建议对 2002 年公布的国际民航组织第 288 号通告 — 《关于不循规和扰乱性旅客法律问题的指导材料》进行更新；

进一步注意到国际民航组织 Doc 10117 号文件 — 《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》的发布，其中纳入了通过 2014 年《蒙特利尔议定书》后产生的后续变化，并载有不循规和扰乱性旅客最有可能在航空器上犯下的犯罪和行为的清单；

因此：

敦促所有缔约国尽快制定有效地处理不循规和扰乱性旅客问题的国内法律和规章，同时虑及国际民航组织《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》(Doc 10117 号文件)中的指导，并在示范立法中尽可能纳入以下所规定的条款：

呼吁所有缔约国把其有合理理由认为犯有所颁布的国内法律和规章所规定的而且按照这些法律和规章其具有管辖权的任何违法行为的所有人员送交其主管当局，以便考虑提出起诉；和

鼓励尚未这样做的国家考虑采取民事和行政制裁措施，以迅速有效的方式处理与航空器上不循规和扰乱性行为有关的不太严重的行为或犯罪。

## 关于在民用航空器上所犯某些违法行为的示范立法

### 第 1 节：在航空器上针对机组人员实施的攻击和其他干扰行为

任何人在航空器上犯有任何下列行为均构成违法：

- (1) 针对机组人员的身体攻击或威胁实施身体攻击；
- (2) 针对机组人员实施语言上的恐吓或威胁，而且此类行为干扰了机组人员履行职责或降低了机组人员履行这些职责的能力；
- (3) 拒绝遵循机长或代表机长为下列目的而发出的合法指示：
  - (a) 为保护航空器或机上人员或财产的安全；或

(b) 为维护机上良好的秩序和纪律。

### 第 2 节：在航空器上实施攻击和其他危害安全或危及良好秩序和纪律的行为

- (1) 任何人在航空器上犯有对他人的人身暴力行为或性攻击或儿童性侵犯行为均构成违法。
- (2) 任何人在航空器上犯有任何下列行为的，如果此类行为可能危害航空器或机上任何人员的安全或如果此类行为危及航空器上的良好秩序和纪律的，均构成违法：
  - (a) 对他人实施无论身体上还是言语上的攻击、恐吓或威胁的；
  - (b) 故意造成财产损失或损毁的；
  - (c) 饮用酒精饮料或使用药物导致中毒的。

### 第 3 节：在航空器上所犯的其他违法行为

任何人在航空器上犯有任何下列行为均构成违法行为：

- (1) 在盥洗室吸烟，或在禁止吸烟时在其他地方吸烟；
- (2) 损坏航空器上的烟雾探测器或任何其他安全装置；
- (3) 操作被禁止操作的便携式电子装置。

## 附录 F

### 推进通信、导航、监视/空中交通管理 (CNS/ATM) 系统的法律和体制方面的实用做法

鉴于在全球范围内实施通信、导航、监视/空中交通管理 (CNS/ATM) 系统，其目的是对航空器航行安全提供至关重要的服务，自 1991 年第 10 次空中航行会议首次提出以来已取得实质性进展，并在 2003 年第 11 次空中航行会议上得到热烈核准；

鉴于 CNS/ATM 系统现有的法律框架，即《芝加哥公约》、其附件、大会决议 (特别包括 GNSS 权利和义务宪章)、国际民航组织的相关指南 (特别包括国际民航组织关于 CNS/ATM 系统实施和运行政策的声明)、地区航行计划，以及国际民航组织和运行卫星导航星座的国家之间交换的信函已使迄今为止在技术上得以实施；

鉴于国际民航组织在国际民航组织大会、理事会、法律委员会、法律及技术专家小组和研究小组中为研究 CNS/ATM 系统的法律和体制方面已投入了大量资源，建立了详细的记录档案，并就全球社会所面临的问题、挑战和关注达成了理解；

鉴于需要考虑开展地区性做法，以制定措施，处理可能阻碍在该地区实施 CNS/ATM 的法律或体制方面的问题，并确保这些机制同《芝加哥公约》保持一致；和

鉴于 2018 年的第十三次空中航行会议审查了实现全球空中航行系统的现有和未来技术的现状：

大会：

1. 认识到法律委员会总体工作计划第六项“研究支持国际空中航行服务的全球卫星系统和服务的国际法律问题”的重要性，及大会和理事会对此做出的决议或决定；

2. 重申无需为实施 CNS/ATM 系统修订《芝加哥公约》；

3. 请各缔约国还要考虑使用地区组织制定必要的机制，解决可能阻碍在该地区实施 CNS/ATM 的法律或体制方面的问题，并确保这些机制同《芝加哥公约》和国际公法保持一致；

4. 鼓励国际民航组织、各地区组织和工业界在实施 CNS/ATM 系统方面促进技术援助；

5. 请各缔约国、其他多边机构和私营金融机构考虑开发额外资金资源，以协助缔约国和地区小组实施 CNS/ATM；

6. 指示秘书长尤其根据欧洲民航会议成员国和其他地区民航委员会所提议的结构和模式以及基于国际法，跟踪并酌情协助制定各方可加入的合同框架；

7. 请各缔约国向理事会通报各地区的做法；和

8. 指示理事会(根据《芝加哥公约》第五十四、五十五和八十三条)将这些地区做法记录在案、评估其价值，并尽早予以公布。

## 附录 G

### 提高各国实施航空法条约更新国家法律法规的能力和效力

1. 大会：

回顾法律(特别是航空法)对于国际民航组织实现其宗旨和目标以及国际民航组织、成员国和航空业有效应对国际民用航空发展面临的新的和正在出现的机遇、挑战和威胁的重要作用；

认识到成员国必须确保制定适当的立法和条例以执行《芝加哥公约》、相关航空法文书和国际民航组织的规定并根据《芝加哥公约》、相关航空法文书和国际民航组织的规定进行适用；

申明民航法律顾问和航空法从业人员在支持其国家和组织执行航空法条约以及制定和更新国家法律法规以落实国家政策和监管要求方面发挥的重要作用；

考虑到法律顾问必须不断更新和加强其能力、实力和水平以有效履行其职责；和

欢迎国际民航组织并于 2019 年 5 月在新加坡主办的首次民航法律顾问论坛倡议，该倡议使法律顾问，特别是在管理民航的组织中任职的法律顾问，能够就国际航空界当前关心的问题以及加强对其组织和国家的支持交流意见。

## 2. 大会:

1. 鼓励尚未为其民航管理部门设立专职内部法律顾问职位的成员国设立这样的职位；

2. 鼓励成员国利用国际民航组织研讨会和讲习班、国际航空法课程和其他类似活动，继续培训和培养其法律顾问，并考虑在其国家和区域不时主办此类活动；

3. 请成员国支持民航法律顾问论坛倡议，考虑举办后续论坛，并鼓励和促进其法律顾问参加论坛并为论坛作出贡献；

4. 请秘书长协助成员国实现和保持民航法律顾问的适当能力，包括为此制定一个加强其作用的能力框架；和

5. 敦促成员国支持国际民航组织在法律领域的工作，鼓励其法律顾问积极参与法律委员会、小组委员会和工作队、专门小组、工作组和类似机构的工作，审查航空法问题和制定法律解决方案。

42.7 中国提交了 A41-WP/115 号文件，其中概述了 20 多年来国际民航组织主持制定或者修订的国际民航法律文书的生效情况，介绍了中国政府的国际条约批准程序以及相关国际法律文书的批准情况。与会者广泛支持中国呼吁尚未批准国际民用航空法律文书的成员国批准这些文书，强调批准文书对于落实《芝加哥公约》的宗旨、目标和原则，以保证国际民用航空的健康、有序、高效发展的重要性。一些代表团强调尽快批准 2016 年修订《芝加哥公约》第 50 (a) 和 56 条的议定书的重要性。一个代表团在其他代表团的支持下强调了发展中国家在批准某些国际航空法文书方面遇到的困难，提到了人力和财政资源的缺乏，并呼吁在这方面提供更多的支持。其他代表团还指出，小国的资源有限。秘书处提请注意在委员会根据议程项目 41 审议 A41-WP/53 号文件时提供的信息，其中介绍了为增加对航空法文书的批准而采取的各种行动。一个代表团着重指出国际民航组织为协助各国批准文书而制定，并张贴在其条约汇编网站上的各种行政资料包中的案文。一些代表团提到秘书处继续采取行动促使批准这些法律文书的重要性。



**议程项目 43：拟由法律委员会审议的其他问题**

43.1 新加坡介绍了 A41-WP/106 号文件（由新加坡提交，参与联署的有：非洲民航委员会成员国<sup>1</sup>、澳大利亚、巴哈马、不丹、巴西、文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、加拿大、斐济、芬兰、日本、圭亚那、老挝人民民主共和国、北马其顿、阿曼、巴布亚新几内亚、阿拉伯联合酋长国、联合王国、美国），该文件提出了一个能力框架，列出了民航法律顾问的责任领域以及所需法律知识、相关背景知识和关键的法律技能。工作文件附录中提出的能力框架旨在协助民航当局对民航法律顾问进行招聘、培训并提供专业发展，以加强其能力，支持其各自的组织履行监管职能和其他职能，特别是加强航空安全和安保监督、履行航空法条约义务和更新国家法律和条例方面的能力。

43.2 各代表团感谢新加坡提出这份文件和该国代表发挥领导作用，确保框架的全面性，同时对工作文件和能力框架表示强烈和普遍的支持。许多代表团指出，这个框架将特别有助于协助民航局为其法律顾问确定最有益的培训和职业发展机会，认为这是法律顾问履行职责和有效应对挑战的一个重要因素。一些代表团特别注意到框架对一些发展中国家和较小国家的重要性。其他代表团指出，可以从对不同类别胜任能力的具体知识要求来加强该框架，并根据国家和地区的情况调整这一框架，并考虑到这一领域的人力资源。鉴于这份工作文件得到普遍支持，法律委员会鼓励各国在其民航法律顾问的招聘、培训和职业发展方面考虑该框架。

43.3 委员会审查了由新加坡提交并由阿根廷、澳大利亚、奥地利、巴哈马、伯利兹、不丹、多民族玻利维亚国、巴西、文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、加拿大、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、斐济、芬兰、冈比亚、德国、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、匈牙利、国际航空运输协会(IATA)、牙买加、日本、墨西哥、荷兰、尼加拉瓜、阿曼、巴拿马、巴布亚新几内亚、巴拉圭、秘鲁、阿拉伯联合酋长国、联合王国、美国、乌拉圭，委内瑞拉玻利瓦尔共和国联署的 A/41-WP/105 号文件，其中着重指出了国际民航组织法律委员会于过去 75 年中在以下方面作出的贡献和发挥的重要作用：编写航空安全和安保、航空器和航空承运人责任以及航空器融资等领域的国际航空法文书草案；解释《芝加哥公约》；并编写若干关于具体国际航空法问题的研究报告。该文件提议大会通过一项决议，承认法律委员会的贡献和重要性，并鼓励各国和其他相关的利害攸关方继续通过法律委员会的工作开展合作。法律委员会还注意到由非洲民航委员会<sup>2</sup>的 54 个成员国提交的 A41-WP/207 号文件，其中也概述了法律委员会对国际航空法条约的制定、通过和现代化作出的重大贡献，并着重指出法律委员会成立 75 周年纪念和非洲民航委员会的贡献。秘书处对新加坡和非洲民航委员会提交的工作文件表示赞赏，并强调指出，载于 A41-WP/105 号文件附录的决议草案证明了法律委员

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、佛得角、喀麦隆、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。

会的专长和承诺。

43.4 所有代表团和一名发言的观察员都支持 A/41-WP/105 号文件所附决议草案，并赞扬法律委员会自成立以来为国际航空法的发展和编纂作出的杰出贡献。一些代表团对 S.Tan 女士（新加坡）在制定各种倡议方面作出的杰出贡献、发挥的领导作用和采取的合作式的工作方法表示赞赏。许多代表团赞扬法律事务和对外关系局在支持法律委员会的工作方面发挥的关键作用，法律委员会以起立鼓掌的方式赞扬了这一作用，并商定在决议草案第 3 段的修订中对其予以强调。一些代表团还着重指出，各国有必要成为国际航空法条约的缔约国，以便这些条约能够得到普遍适用。

43.5 委员会随后同意建议全体会议通过以下决议：

#### **第 43/1 号决议：国际民用航空组织法律委员会成立 75 周年**

鉴于 2022 年标志着 1947 年举行的国际民航组织大会第一届会议成立国际民用航空组织（ICAO）法律委员会 75 周年；忆及国际民航组织法律委员会是在国际航空法律专家技术委员会（CITEJA）的基础上成立的；

注意到国际民航组织法律委员会自成立以来起草了多项文书草案，导致通过了 24 项国际航空法条约，涵盖航空承运人和航空器责任、航空器融资以及航空安全和安保等领域；

还注意到法律委员会参与了涉及国际航空法具体问题多项研究的准备工作以及指导材料的制定，使国际民航组织成员国和国际组织在实施航空法条约及标准和建议措施（SARP）时从中受益；

认识到国际民航组织法律委员会在国际民航组织秘书处、特别是法律事务和对外关系局（LEB）的大力支持下，对国际航空法的发展和编纂作出了重大贡献；进一步认识到只有普遍加入国际航空法条约才能确保和加强其所体现的国际规则统一的益处；和

决心确保国际民航组织法律委员会将在应对国际航空法界关注的现行挑战方面继续发挥重要作用；

大会在国际民航组织法律委员会成立 75 周年之际：

1. 致敬起草第一批国际航空法条约的国际航空法律专家技术委员会的领导作用和远见卓识；
2. 强调国际民航组织法律委员会自其 1947 年成立以来在国际航空法的发展和编纂中发挥的不可或缺的作用；
3. 赞赏法律委员会工作的众多贡献者，包括曾担任委员会主席和副主席，并在其小组委员会和工作组以及秘书处研究组和任务队中担任主席、副主席、报告员或成员的国际民航组织成员国的代表，以及法律委员会认可的国际观察员组织的代表，并赞赏法律事务和对外关系局发挥的支持性作用；
4. 重申国际民航组织法律委员会需要继续发挥领导作用，研究影响航空法的新的和正在出现的问题，促进国际航空法的发展和编纂，从而加强治理国际民用航空的法律框架；

---

5. 敦促国际民航组织所有成员国促进普遍加入国际航空法条约并有效遵守其规定，以加强法治；和

6. 请所有利益攸关方，包括成员国和全球民用航空界的相关组织，继续通过国际民航组织法律委员会共同努力，以期为国际航空法的发展和编纂做出贡献，造福全世界各国和人民。

-----