



大会 — 第 41 届会议

全体会议的报告 议程项目 28

(由全体会议主席提交)

所附关于议程项目 28 的报告，已经由全体会议批准。全体会议建议通过第 28/1、28/2 和 28/3 号决议。

注：取下此封页后，应将本文件插入报告夹的适当位置。

议程项目 28：拟由执行委员会审议的其他高级别政策问题

28.1 有一个代表团要求按以下顺序对工作文件进行逐一审议：WP/284、WP/295、WP/429、WP/455、WP/456 和 WP/430。执行委员会商定，对本议程项目下的工作文件进行逐一审议，但将顺序是：WP/429、WP/284、WP/295、WP/430、WP/455 和 WP/456 号文件。因此，该委员会首先审查了由理事会提交的 WP/429 号文件，该文件向大会报告了白俄罗斯共和国违反《国际民用航空公约》的行为，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。在进行事实调查后，理事会确定，2021 年 5 月 23 日，白俄罗斯政府实施了一项非法干扰行为，蓄意危及瑞安航空 FR4978 号航班的安全和安保以及机上所有人员的生命。理事会还决定，白俄罗斯政府的行动等同于公然和严重违反了《芝加哥公约》，应根据《公约》第五十四条第十一款向大会报告。因此，WP/429 号文件请大会承认白俄罗斯违反了《芝加哥公约》，并通过该文件附录中提议的一项大会决议。

28.2 发言的大多数代表团支持 WP/429 号文件及其所附的大会决议草案，从而核准理事会的结论，即白俄罗斯政府导致瑞安航空 RR4978 号航班于 2021 年 5 月 23 日改航至明斯克机场降落的行动等同于公然和严重违反了《芝加哥公约》，是一起非法干扰国际民用航空安全和安保的行为。几个代表团赞扬事实调查小组（FFIT）以专业和公正的方式进行调查，赞赏其报告以客观证据为依据，并反映了一种平衡的方法。

28.3 在表示支持 WP429 号文件时，一个代表团强调，虽然在多边环境下最好通过外交途径解决冲突，但在此案例中，鉴于白俄罗斯公然违反《公约》，不可能以友好方式来解决。有几个代表团强调，国际社会不应容忍白俄罗斯政府所表现出的这种行为，如果缔约国违反《芝加哥公约》，则应承担后果。一个代表团呼吁其他代表团支持大会决议草案，指出该决议草案涉及一个与国际民用航空有关的重要问题，因此应由大会来讨论。

28.4 发言的代表团有少数不支持 WP/429 号文件，也不支持其所附的大会决议草案。其中一些代表团提到，事实调查小组报告的方法和结论不专业、有偏见，缺乏客观性。一些代表团认为，当前的问题是一个政治问题，并且一些代表团正在利用大会作为一个平台来促进其政治利益，并将其他国家边缘化，这有悖于国际民航组织长期以来作为一个技术机构的声誉。这些代表团指出 WP/429 号文件所附的大会决议草案违反了《芝加哥公约》的基本原则，并敦促大会不要插手政治，将审议重点放在旨在促进国际民用航空和国家间友谊的技术事项上。一个代表团主张说，事实调查小组对其声称已经进行的所谓调查既没有授权，也没有职权范围。该代表团认为，虽然事实调查小组声称约谈了这名在事件发生后已离开白俄罗斯的空中交通管制员，但没有提供证据表明该管制员的证词是在没有受到胁迫的情况下获得的，也没有提供证据证明该管制员在事件发生时在空中交通管制中心用手机录制的所谓录音的真实性。鉴于上述情况，该代表团的结论是，WP/429 号文件及其所附决议草案是基于毫无根据的信息，因此可等同于直接挑衅白俄罗斯的主权。该代表团质疑国际民航组织为什么不调查几年前发生的一起载有玻利维亚总统的航空器在某个欧洲国家降落的事件。

28.4 之二 有一个代表团指出，在该次事件发生后的次日，八个欧洲国家未经任何事先调查，便对白俄罗斯采取单方面限制措施。

28.5 一个代表团提到，与所说的相反，事实调查小组的任务是基于《芝加哥公约》第五十五条确定的，而且对该小组规定了明确的职权范围，这些职权范围得到了理事会的核准。该代表团还强调，事实调查小组的报告载有白俄罗斯违反《芝加哥公约》以及 1971 年 9 月 23 日在蒙特利尔签署的《制止危害民用航空安全的非法行为公约》的明确证据。另一个代表团回顾说，理事会在经过严格的审议和审查之后核可了 WP/429 号文件，在审议和审查过程中，绝大多数理事会成员表示支持其中建议的行动。一个代表团回顾说，它曾在理事会的讨论中指出，事实调查小组的报告具有谴责和偏见性质。一个代表团指出，载有玻利维亚总统的航空器在欧洲降落的事件与这一案件有所区别，因为所涉航空器是国家航空器，而不是民用航空器。因此，根据《芝加哥公约》第三条，该公约的规定不适用于该案。

28.6 委员会得出结论认为，许多国家承认并谴责了白俄罗斯共和国违反《芝加哥公约》的行为。绝大多数国家表示支持 WP/429 号文件所附的大会决议草案。少数国家既不支持 WP/429 号文件，也不支持附录中所载的相关大会决议草案。委员会随后商定，将建议全体会议通过以下大会决议案文：

A28/1 号决议：白俄罗斯共和国违反《国际民用航空公约》的行为

忆及国际民航组织理事会 2021 年 5 月 27 日关于 2021 年 5 月 23 日瑞安航空 FR4978 号航班在白俄罗斯空域发生的事件的决定；

审议了秘书长根据国际民航组织理事会这一决定成立的事实调查小组（FFIT）的报告；铭记《国际民用航空公约》的规定和原则，而国际民航组织的主要目标仍然是确保全世界国际民用航空的安全和安保；

虑及《国际民用航空公约》及其附件所规定的维护国际民用航空安全的至关重要性；

注意到 2022 年 7 月 18 日，国际民航组织理事会根据事实调查小组查明的事实，确定若干白俄罗斯政府的高级官员知情参与或是卷入向瑞安航空 FR4978 号航班提供关于虚假炸弹威胁的信息，导致其改航至明斯克机场降落；

进一步注意到国际民航组织理事会严重关切地得出结论，即基于事实调查小组查明的事实，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，白俄罗斯政府所犯的非法干扰行为的举动蓄意危及瑞安航空 FR4978 号航班的安全和安保及机上所有人员的生命，等同于公然和严重违反《国际民用航空公约》的行为；

忆及任何国家将民用航空用于不符合《国际民用航空公约》宗旨的任何目的，都将违反该公约、其前言及其第四条的精神；

虑及国际民航组织理事会还决定根据《国际民用航空公约》第五十四条第十一款的规定，将此事项提交国际民航组织大会第 41 届会议；

大会：

1. 核准国际民航组织理事会的决定，即根据事实调查小组报告的调查结果，白俄罗斯政府知情参与或卷入向瑞安航空 FR4978 号航班提供关于虚假炸弹威胁的信息，导致其改航至明斯克机场降落，从而蓄意危及一架商业客机的安全和安保以及机上所有人员的生命，这些行动等同于白俄罗斯将民用航空用于不符合《国际民用航空公约》宗旨的目的，这是对公约第四条的公然和严重违反行为；

2. 谴责白俄罗斯共和国政府实施非法干扰行为的举动，蓄意危及瑞安航空 FR4978 号航班的安全和安保以及机上所有人员的生命；

3. 对白俄罗斯共和国尽管收到关于违反《国际民用航空公约》第四条的通知，仍未在经通知后在合理期限内采取适当行动表示遗憾；

4. 紧急呼吁白俄罗斯共和国鉴于对《国际民用航空公约》第四条的这一违反行为，采取适当行动；

5. 请理事会继续处理这一问题，并酌情向大会报告；和

6. 指示秘书长立即提请所有缔约国注意本决议。

28.7 应一些代表团的要求，委员会接着审议了由白俄罗斯提交的 WP/284 和 WP/295 号文件。

28.8 在 WP/284 号文件中，白俄罗斯称，在该国看来，其他国家的某些行动等同于违反或不符合《芝加哥公约》相关规定的制裁或单方面措施，并请大会核可附录中所载的大会决议案文，该决议案文呼吁国际民航组织成员国采取措施，谴责和制止实施和采用制裁及其他单方面措施。在 WP/295 号文件中，白俄罗斯指出，在白俄罗斯登记的某些航空器的设计国未能履行《芝加哥公约》附件 8 为其规定的义务，提供维持有关航空器持续适航性和安全运行所需的资料。WP/295 号文件请大会核可其附录中所载的一项大会决议案文，该决议案文呼吁国际民航组织成员国采取措施，制止设计国开展被指控的活动，因为此类活动将造成设计国不去履行其相关义务，落实《芝加哥公约》附件 8 标准和建议措施 (SARPs) 中的要求，并将无视《芝加哥公约》所确立的机制。

28.9 绝大多数发言的代表团不支持 WP/284 和 WP/295 号文件中指出的行为。关于 WP/295 号文件，有几个设计国表示不同意关于它们拒绝提供维持航空器持续适航性和安全运行所需资料的说法。一个代表团反对 WP/295 号文件，理由是它混淆了国家的义务和制造商的义务。这个代表团和其他设计国的代表团表示，与航空器持续适航性和安全运行有关的许多适用资料都直接提供给了包括白俄罗斯在内的所有登记国，并公开发布在其各自网站上。一个代表团指出，在提供这些资料时实行的限制仅适用于受到制裁或被采取单方面限制措施的国家，因为进入这些国家的账户的途径被冻结。

28.10 一些代表团表示支持 WP/284 和 WP/295 号文件及其所附决议草案。在这方面，一个代表团对有些国家对其他国家采取单方面强制性措施表示关切。该代表团还告知委员会，作为这种单方面强制性措施的受害国，它提交了一份关于类似主题的工作文件，即 WP/366 号文件，供委员会审议。该工作文件已被转交给了经济委员会，在该代表团看来，这很不幸。另一个支持 WP/284 和 WP/295 号文件

的代表团指出，这两份工作文件中指出的对白俄罗斯的制裁和其他单方面措施是某些国家在涉及瑞安航空公司 FR4978 航班的事件发生后立即实施的，而当时对此事的调查甚至还没有开始。一个代表团质问，国际民航组织为什么没有调查 2016 年一架白俄罗斯航空公司飞机在基辅降落，一名乘客被捕的事件。

28.11 WP/284 号文件的第 2.3 段提到了国际航空运输协会，这绝不是以国际航空运输协会的意见或与该协会的交流为依据。

28.12 应一个代表团的请求，并在另一个代表团的支持下，委员会同意分别就 WP/284 和 WP/295 号文件中要求采取的行动进行表决。在两次举手表决后，没有明显多数国家支持 WP/284 和 WP/295 号文件及其所附的大会决议。因此，委员会没有商定建议由全体会议通过 WP/284 和 WP/295 号文件附录中提议的大会决议案文草案。

28.13 少数国家的确支持 WP/284 和 WP/295 号文件及其附录所载的大会决议草案。少数国家还对一些国家采取的制裁和单方面措施不符合《芝加哥公约》的原则和规定表示关切。委员会请大会敦促所有设计国继续遵守附件 8 中对它们提出的相关要求。

28.14 在审议 WP/430 号文件之前，一个代表团请求对 WP/455 和 WP/456 号文件进行审议。按照委员会惯例，没有应允这项请求。之后，委员会审查了 WP/430 号文件，其中报告了俄罗斯联邦侵犯乌克兰领空专属主权的行为，以及对航空器进行双重登记和允许航空器在未随机携带所要求文件的情况下飞行的情况，理事会认为这些违反了《国际民用航空公约》第一、十八、十九、二十九和三十一条，根据《公约》第五十四条第十一款应将这些违反行为向大会报告。WP/430 号文件请大会谴责这些违反行为，呼吁俄罗斯联邦立即停止这些违反行为，并通过附录 C 中所载的大会决议草案。

28.15 在其他两个代表团的支持下，一个代表团提出了一项动议，要求委员会就“你是否支持国际民航组织理事会提交的 WP/430 号文件中所载的行动？”这一问题作出决定。该代表团在另一代表团的支持下，要求根据《国际民用航空组织大会议事规则》第 47 条，以无记名投票方式对该问题进行表决。这一要求没有遭到反对。共投了 124 张有效票，82 票赞成，15 票反对，27 票弃权。由于委员会的明显多数成员表示支持 WP/430 中所载的行动，因此，委员会建议全体会议通过这些行动，包括 WP/430 附录 C 中提议的大会决议草案，其案文如下：

A28/2 号决议：俄罗斯联邦违反《国际民用航空公约》的行为

审议了关于俄罗斯联邦违反《国际民用航空公约》的行为的项目；

忆及联合国大会通过了关于对乌克兰的侵略的 A/ES-11/L.1 号决议，重申对乌克兰主权、独立、统一和领土完整的承诺，并最强烈地斥责俄罗斯联邦违反《联合国宪章》，对乌克兰进行侵略；

念及《国际民用航空公约》的各项规定和原则，国际民航组织的主要目标继续是确保全世界国际民用航空的安全；

考虑到保持国际民用航空安全至关重要，且凭藉《国际民用航空公约》及其附件，缔约国如果登记了一架航空器，则由其承担一系列安全相关义务；

注意到国际民航组织理事会于 2022 年 2 月 25 日表示了其谴责对乌克兰领土完整和主权（包括其主权空域）的侵犯，因为这不符合《国际民用航空公约》第一条的规定，并敦促俄罗斯联邦停止其非法活动，以确保所有受影响地区国际民用航空的安全和安保，并遵守其根据《国际民用航空公约》的义务；

注意到国际民航组织于 2022 年 6 月 15 日确认有一项俄罗斯联邦仍未解决的重大安全关切，且国际民航组织理事会于 2022 年 6 月 22 日审议了由 19 个国际民航组织理事国提交的工作文件，其中概述了俄罗斯联邦除违反《国际民用航空公约》第一条之外，还违反了第十八条、第十九条、第二十九条和第三十一条，这涉及航空器双重登记并于随后允许航空器在没有有效适航证的情况下运行，并为此呼吁俄罗斯联邦立即停止和紧急补救其对《国际民用航空公约》的违反行为；

考虑到尽管理事会进行了强烈谴责并呼吁遵守《国际民用航空公约》，俄罗斯在违反行为经通知后的合理期限内仍未采取适当行动；

考虑到国际民航组织理事会进一步决定按照《国际民用航空公约》第五十四条第十一款，将这一事项提交国际民航组织大会第 41 届会议；

大会：

1. 核准国际民航组织理事会的决定，即俄罗斯联邦对乌克兰领土完整和主权（包括其主权空域）的侵犯，以及俄罗斯联邦进行的航空器双重登记，并于随后允许此种航空器在没有有效适航证的情况下运行，构成对《国际民用航空公约》第一条、第十八条、第十九条、第二十九条和第三十一条的违反行为，符合其第五十四条第十一款；
2. 斥责俄罗斯联邦无视国际民航组织理事会表示的关切和谴责，继续此种对《国际民用航空公约》第一条、第十八条、第十九条、第二十九条和第三十一条的违反行为；
3. 谴责俄罗斯联邦侵犯乌克兰空域主权和俄罗斯联邦进行航空器双重登记，并于随后允许此种航空器在没有有效适航证的情况下运行，这达到了违反《国际民用航空公约》的程度，严重危及国际民用航空的安全和安保；
4. 紧急呼吁俄罗斯联邦停止导致违反《国际民用航空公约》的行动，以严格遵守《公约》及其附件的各项规定；
5. 紧急呼吁俄罗斯联邦解决有关在其他缔约国登记而又在俄罗斯联邦重新登记的租赁航空器问题，并防止此种航空器在没有有效适航证的情况下运行，以补救对《国际民用航空公约》第十八条、第十九条、第二十九条和第三十一条的违反行为；
6. 要求理事会继续处理这一事项并视情向大会报告；和

7. 指示秘书长立即请所有缔约国注意本决议。

28.16 委员会还审查了俄罗斯联邦提交的 WP/455 号文件第 1 号修改稿，以及由俄罗斯联邦提交并由尼加拉瓜联署的 WP/456 号文件。WP/455 号文件将国际民航组织一组成员国的行动定性为单方面限制措施，俄罗斯联邦称此类措施违反了《公约》第四、九、二十二、四十四和八十二条。WP/456 号文件将若干国家的某些行动定性为单方面限制措施，俄罗斯联邦称此类措施破坏了《公约》的基础，该文件还提议了一项涵盖同一主题事项的决议。

28.17 在开始讨论 WP/455 和 WP/456 号文件之前，一个代表团在另一代表团的支持下提出了一项动议，要求委员会就“你是否支持俄罗斯联邦提交的 WP/455 和 WP/456 号文件中所载的行动？”这一问题作出决定。一个代表团要求对该问题进行唱名表决。另一个代表团提议分别对每一份工作文件进行表决，表示由于各国对这两份文件可能有不同的立场而感到关切。虽然这一观点得到了一些代表团的支持，但另一个代表团认为，这些文件应一起表决。根据对“你是否同意这两份工作文件应分开审议？”这一问题进行的举手表决，有明显多数赞成对这两份文件一起表决。随后澄清了一点，即并没有打算提出一项动议供审议，而只是要求就是否将分别对工作文件进行表决做出解释。一个代表团请求在表决前就 WP/455 和 WP/456 号文件发表一项声明。有几个代表团支持这项请求，考虑到该项有待表决的动议，对不按照现行议事规则就这两份文件进行任何讨论表示关切。委员会商定按照惯例行事，把这两份文件视为已经得到阅读，但未得到介绍，因此直接举行表决。针对所提出的最初动议，共有 97 张投票，8 票赞成，62 票反对，27 票弃权。由于委员会的明显多数成员决定不支持 WP/455 号文件第 1 号修改稿和 WP/456 号文件中所载的行动，因此委员会建议全体会议不支持这些行动，也不通过 WP/456 号文件附录中提议的大会决议草案。一个代表团在表决后表示，这次表决实际上等于对《公约》、大会决议和其他相关国际文书投反对票。

28.18 委员会审查了理事会提交的 WP/78 号文件，该文件请大会承认朝鲜民主主义人民共和国 (DPRK) 违反了《芝加哥公约》规定的义务，并核可附录中提议的关于朝鲜未经宣布就发射导弹一事的大会决议草案。与此同时，委员会审查了朝鲜提交的 WP/191 号文件。本工作文件请大会注意朝鲜在提供民用航空方面的严重关切。此外，它还请大会授权国际民航组织秘书处与有责任的国际民航组织成员国和联合国 1718 委员会联络，并采取措施，确保尽快恢复目前在朝鲜暂停的 SITA、SADIS、杰普逊和柯林斯等航空服务。此外，它还请大会要求国际民航组织恢复在朝鲜的技术活动，包括计划的民用/军用讲习班。

28.19 绝大多数发言的代表团都承认并谴责了 WP/78 号文件中所述的朝鲜违反《芝加哥公约》的行为，并支持该文件所附的大会决议草案。委员会敦促朝鲜严格遵守《芝加哥公约》及其各附件和相关程序以及联合国安全理事会 (UNSC) 决议，以阻止此类潜在危险活动的再次发生。几个代表团还提到未在该工作文件予以报告的、朝鲜最近未经宣布就发射导弹的情况。

28.20 朝鲜代表团强烈反对 WP/78 号文件，并声称事先已充分考虑民用航空安全，其导弹发射并未造成致命事故或征候事件。朝鲜代表团还提及，这些导弹发射活动旨在确保地区和平。该代表团进一步声称，半个多世纪以来，朝鲜实际上一直与美国处于交战状态，其导弹发射是在朝鲜半岛周围进行的，目的是确保安全。一个代表团认为，执行委员会正在处理一个超出其管辖范围的事项，新当选

的理事会应重新审议这一议题，以便能够以公正的方式对其加以处理。该代表团还表示，大会审查这一事项并非在推动实现《芝加哥公约》的目标。这个观点得到一个代表团的支持，该代表团表示，虽然它不支持任何未经宣布的导弹发射，但对朝鲜实施制裁可能会对该国产生负面影响。这个代表团也不支持就这个问题举行表决，并建议国际民航组织继续与朝鲜接触，尝试解决这个问题。

28.21 一个代表团表示，大会不是讨论对朝鲜实施制裁的适当论坛。另一个代表团强调，过去曾多次发生过未经宣布就发射导弹的情况，这些行动是野蛮的。

28.22 一个代表团提到，它注意到了不同的立场，并呼吁国际民航组织作为联合国专门机构，促进国际民用航空的有序发展。该代表团还认为，民用航空不应被政治化，制裁也不应成为目标。由于航空业正在从 COVID-19 大流行中恢复，应邀请各国合作并进行建设性对话。

28.23 关于 WP/191 号文件，委员会注意到朝鲜在其文件中表达的关切，但不支持其中所载的行动项目。在这方面，一个代表团回顾说，所有联合国会员国以及联合国专门机构都有执行安理会制裁的国际法律义务，因此国际民航组织及其成员国都不能取消这些措施。

28.24 朝鲜代表团在另一个代表团的支持下强调，自 2019 年以来，美国暂停了在朝鲜的 SITA 和杰普逊等空中航行服务，这明显违反了《芝加哥公约》第二十八条和第四十四条的规定，根据第五十四条第十一款，应将这一违反行为向大会报告。该代表团还强调，如果没有为技术活动提供任何支助，就不可能实现“不让任何国家掉队”举措。

28.25 执行委员会随后商定，将建议全体会议通过以下决议：

A28/3 号决议：朝鲜民主主义人民共和国未经宣布的导弹发射

审议了关于朝鲜民主主义人民共和国反复未经宣布发射导弹的议程项目；

忆及关于航行安全的 A32-6 号大会决议；

忆及联合国安理会根据《联合国宪章》第七章行事，要求朝鲜民主主义人民共和国不得使用弹道导弹技术进行任何发射，并强烈谴责朝鲜民主主义人民共和国这样做违反并公然无视安理会第 1718（2006 年）、2087（2013 年）、2270（2016 年）、2321（2016 年）和 2371（2017 年）号决议；

铭记《国际民用航空公约》的规定和原则，同时国际民航组织的主要目标仍是确保全世界国际民用航空的安全；

考虑到与所有相关方适当协调对民用航空器有潜在危险的活动（附件 11 —《空中交通服务》）、当建立禁区、限制区或危险区不可避免时适当公布信息（附件 15 —《航空情报服务》）、以及有效实施《空中航行服务程序 — 航空情报管理》（Doc 10066 号文件）的至关重要性；

注意到国际民航组织理事会于 2017 年 10 月 6 日表示强烈谴责朝鲜民主主义人民共和国在没有事先通知的情况下继续在国际航线上空或附近发射弹道导弹，严重威胁国际民用航空的安全；

考虑到国际民航组织理事会继续处理这一事项，对朝鲜民主主义人民共和国未经宣布发射导弹事件表示关切，这些事件对国际民用航空构成严重风险并违反了联合国安全理事会的相关决议，理事会申明国际民航组织秘书处应避免与朝鲜民主主义人民共和国进行任何直接或间接的技术活动。

注意到国际民航组织理事会于 2022 年 6 月 1 日以最强烈的言辞谴责最近一连串未经宣布的导弹发射，并敦促朝鲜民主主义人民共和国按照和尊重《国际民用航空公约》行事，并遵守适用的国际民航组织标准和建议措施：

考虑到国际民航组织理事会进一步决定根据《国际民用航空公约》第五十四条第十一款将此事提交国际民航组织大会第 41 届会议：

大会：

1. 核准国际民航组织理事会的决定，即除了弹道导弹发射不符合适用的联合国安理会决议以外，朝鲜民主主义人民共和国未经宣布的导弹发射构成对《国际民用航空公约》的违反，符合《公约》第五十四条第十一款；

2. 对于朝鲜民主主义人民共和国无视国际民航组织理事会表达的关切和谴责，继续未经宣布的导弹发射深表痛惜；

3. 强烈谴责朝鲜民主主义人民共和国未经事先通知发射导弹，违反了《国际民用航空公约》并严重威胁国际民用航空安全；

4. 紧急呼吁朝鲜民主主义人民共和国严格遵守《国际民用航空公约》及其附件和相关程序的规定，停止此类潜在危险活动的再次发生；

5. 重申国际民航组织打算继续就此事与联合国保持密切合作关系，以实现《联合国与国际民用航空组织之间的协议》中设定的目标；

6. 要求理事会继续关注此事，并酌情再向大会报告；和

7. 指示秘书长立即提请所有缔约国注意本决议。

28.26 委员会审议了新西兰提交的 WP/225 号文件，其中强调了各代表团在向大会提交全权证书纸页件方面所面临的困难，通过允许使用技术手段可以减轻这些困难。在多个代表发言表示支持后，秘书处澄清到该工作文件并未请大会就技术手段的使用立即做出决定，而是请理事会考虑全权证书纸页件的技术替代办法。秘书处认为，应结合能提供确定性的标准化技术和必要资金的可获得性来考虑这些替代办法。秘书处进一步回顾到，国际民航组织目前对原件的要求符合联合国大会的程序，这项要求已允许当地选用备选方案，从而提供了很大程度的灵活性，例如由驻加拿大大使或常驻联合国或国际民航组织代表团团长签发全权证书。

28.27 虽然一个代表团对与技术替代办法有关的财务和安全问题表示关切和保留，但绝大多数代表团支持该工作文件，以便理事会及时审议将这些替代办法用于 2025 年大会下一届会议，同时保持全权证书的必要真实性。

28.28 委员会审查了由加拿大提交并由澳大利亚、约旦、肯尼亚、新西兰、大韩民国、美国和欧洲联盟及其成员国、欧洲民用航空会议成员国、民用空中航行服务组织（CANSO）、欧洲空中航行安全机构、国际航空运输协会（IATA）、航空公司驾驶员协会国际联合会（IFALPA）联署的 WP/232 号文件，该文件涉及旨在减轻民用航空在冲突地区所面临风险的全球、地区和业界举措的进展情况。委员会还审查了乌克兰提交的 WP/155 号文件，该文件涉及对民用航空器在武装冲突地区上空或附近运行时以及在一国宣布戒严的情况下运行时所面临的民用航空安保和安全风险和威胁进行具体评估。

28.29 关于 WP/232 号文件，委员会回顾到，针对 2014 年马来西亚航空公司 MH17 航班被击落事件，国际民航组织制定并出版了《冲突区上空或附近民用航空器运行风险评估手册》（Doc 10084 号文件）。在 2020 年乌克兰国际航空公司 752 航班被击落后，国际民航组织理事会欢迎“更安全天空举措”，并制定了一项与冲突地区构成的风险有关的新的工作方案。委员会注意到，在做出这些努力的同时，还制定了其他几项全球和地区举措，以加强有效的空域风险管理，但仍有大量工作要做，以进一步改善在冲突地区上空或附近的民用航空运行的安全和安保。绝大多数发言的代表团都支持 WP/232 号文件。委员会支持关于优先审查《冲突区上空或附近民用航空器运行风险评估手册》（Doc 10084 号文件）的提案。

28.30 委员会审查了 WP/155 号文件，并注意到武装冲突给民用航空运行带来了风险，这些风险是无法预料或无法事先制定应对计划的。委员会商定，需要进行适当的分析，以评估风险，特别是一国无力控制其主权领土及其上方空域的风险。委员会注意到，某些类型的信息，在大多数情况下是保密的军事信息，使得很难适当评估冲突地区上空或附近的风险，特别是在一国宣布戒严的情况下。委员会商定，理事会应探索进一步评估冲突地区上空或附近民用航空运行面临的风险和威胁的可能性。