



大会 — 第 39 届会议

技术委员会

议程项目 33：航空安全和空中航行监测和分析

对根据安全信息共享与使用的行为守则落实冲突区信息库（CZIR）的结果进行的分析

（由俄罗斯联邦提交）

执行摘要

2016 年 6 月 17 日，国际民航组织理事会在第 208 届会议的第 15 次会议上再次审议了与在线冲突区信息库（CZIR）相关的问题。特别是 C-WP/14502 号文件（限制发行）代表 17 个国际民航组织成员国提出了供国际民航组织理事会审议的提案，建议“暂停进一步登载国家名称，直到冲突区信息库的进程得到简化，并删除所登载的不符合‘冲突区’定义的全部内容”。该工作文件的这一建议源自“信息库的这样的落实方式不符合冲突区信息库的最初目的和用意”的看法。

本文件载有对根据国际民航组织大会 A37-1 号决议中提出的根据安全信息共享与使用的行为守则建立冲突区信息库的结果的分析，并提出备选办法，以便让国际航空业界能够使用冲突区信息库作为与有可能危害民用航空飞行相关的军事活动的风险评估工具。

行动：请大会责成国际民航组织理事会在确保已公布信息的必要安全和对其合法性、完整性和准入许可的管控后，立即公布冲突区信息库根据《民用航空公约》的规定和安全信息共享与使用的行为守则进行运作的程序。

战略目标：本工作文件涉及安全、空中航行能力和效率以及安全和简化手续战略目标。

财务影响：国际民航组织经常方案预算中与国际民航组织战略目标无关的支出将有所减少。

参考文件：
Doc 10022 号文件：《大会有效决议》（截至 2013 年 10 月 4 日）
Doc 9554 号文件：《关于对民用航空器的运行具有潜在危险的军事活动的安全措施手册》
C-WP/14227 号文件：《关于受到武装冲突影响的空域运行风险评估 — 各国确保其国家和授权空域内武装冲突区或军事演习区上空民用航空器飞行安全的责任》
C-WP/14502 号文件：《冲突区信息库》

¹ 俄文版本由俄罗斯联邦提供。

1. 引言

1.1 2014年10月27日，理事会第203届会议的第1次会议审议了代表玻利维亚多民族国和俄罗斯联邦提出的C-WP/14227号工作文件：《关于受到武装冲突影响的空域运行风险评估——各国确保其国家和授权空域内武装冲突区或军事演习区上空民用航空器飞行安全的责任》。具体而言，该文件指出，“使用有关第三国国家或授权空域风险的不确定或故意歪曲的信息，极有可能不会产生任何积极的结果。根据错误信息进行此类评价的结果，反而可能会导致对运行国际航班的航空公司的不当限制，或者继续在对民用航空器运行构成潜在危险的相关军事活动区的空域进行不合理的飞行。此外，散布未经适当核实的信息，很可能被不公平竞争所利用。”

1.2 尽管几个国际民航组织成员国作出努力，但建立在线冲突区信息库（CZIR）时并没有考虑国际民航组织大会A37-1号决议中提出的安全信息共享与使用的行为守则。正如国际民航组织理事会C-WP/14502号文件（限制发行）中指出，本文件执行摘要中所引述的，“该信息库的实施方式，不符合冲突区信息库的最初目的和用意。所公布的信息影响到了没有发生武装冲突的一些国家。信息库的实施与国际民航组织理事会在其第204届会议期间所批准并通过SMM 1/4-15/16号国家级信件发出的内容相矛盾，因此需要进行严肃审查。”换言之，冲突区信息库所追求的目标不同于《国际民用航空公约》（以下称《芝加哥公约》或《公约》）。

1.3 上文得出的结论得到了发表在国际民航组织公共网站上的“免责声明和免责”等词的确认，这是进入冲突区信息库之前的免责声明的一部分，其中指出，“本网站属资料性网站，对其所发布内容不做任何保证，不论明示还是默示……国际民航组织不保证其内容准确、有效、可靠、完整、全面、正确或及时，本网站可在任何时间或地点使用……国际民航组织对任何直接、非直接、惩罚性、意外、特殊或间接损害（包括但不限于营业利润的损失、业务中断或计划和信息损失的损害）不承担赔偿责任……”。由此可见，利用冲突区信息库传播内容可疑的信息的目的和方法不符合《芝加哥公约》或《安全信息共享与使用的行为守则》的宗旨和精神。

2. 使用在线冲突区信息库评估与军事活动相关风险的原则

2.1 《芝加哥公约》第一条——“主权”承认“每一国家对其领土之上的空域具有完全的和排他的主权”。由此可见，一个国家未经同意发布有关另一国家主权空域的任何信息——根据冲突区信息库的临时程序，有可能发生此种情况——直接违反《公约》第一条规定的基本主权原则。为避免直接违反国家主权，在紧急情况下，国际民航组织理事会可像上述国际民航组织理事会C-WP/14227号工作文件中建议的那样，着手让国际民航组织理事会主席呼吁各国政府，敦促其对主权或授权空域内的相应地区实行限制。应指出的是，2014年7月17日马来西亚航空公司MH17航班的波音777被击落，并非与缺乏有关冲突区的信息有关，而是与对使用通过军事航空器和弹道导弹全面开展军事活动地区之上的空域的主权空域所实施的限制不足的情况有关。国际民航组织领导层或国际民航组织地区办事处都没有采取任何措施确保该地区的国际民用航空飞行安全。

2.2 很显然，风险评估程序，特别是在飞行安全或航空安保方面的风险评估，都依赖对来自受到信任和保护，初始数据因而不会被蓄意篡改的来源的信息进行专业性分析。由此可见，冲突区信息库中的信息必须经过充分的核查和加密，并对具备从事风险评估资格的专家开放。为此，作为最低要求，在线

冲突区信息库应上传至国际民航组织的安全门户，并只对国际民航组织成员国正式指定进行上述分析的专家开放。对于广泛上传这种特殊信息供人使用的另类做法，只能解释为提议这样做的人是在追求与《芝加哥公约》的宗旨和精神不相符的目的。

2.3 有人可能利用某些国家提供的不完整和不可靠的信息进行适当的风险评估。由此可见，只有在信息库中所收集的所有相关信息无一例外地由所有国际民航组织成员国通过航行通告（NOTAMs）和航空公报（AICs）的形式正式发布，才能将冲突区信息库适当地用作风险评估的一种工具。为了防止“人为因素”的影响，需要不分昼夜地随时将信息自动上传至冲突区信息库。目前所实施的冲突区信息库临时运作程序，只允许在国际民航组织工作时间内进行手工数据的输入。此外，如本文件第 1.3 段中指出的，国际民航组织对所公布信息的可靠性和重要性将不承担赔偿责任。

2.4 自从 1944 年国际民用航空组织（ICAO）成立以来，世界各地至少发生过 11 起因军事活动造成的民航航空器坠机事件。这些不幸事件导致 1,332 人丧生。与此同时，上述坠机事件中一些事件与武装冲突并无关系，而是由军事演习和活动相关的无意中造成的错误导致。正因为如此，冲突区信息库中收集的信息必须包括可能危及民航航空器飞行的各类军事活动。“冲突区”的现有定义仅指武装冲突区。

2.5 当前进行的风险评估允许飞行直接飞越武装冲突区。与此同时，出于技术原因，例如，气压下降、航空器上发生火灾或发动机故障，航空器在飞行过程中随时可能需要改变高度，或在存在武装冲突的某一领土紧急降落。为此，国际民航组织应敦促各成员国对冲突区或军事活动上空空域或在所使用武器的潜在危害半径所决定的缓冲区内的航空器飞行实行完全的限制。

2.6 根据国际民航组织大会 A37-1 号决议，国际民航组织理事会制定了 Doc 10004 号文件：《全球航空安全计划：2014-2016 年》附件 3 中所规定的《安全信息共享与使用的行为守则》。在这方面，看来有必要使冲突区信息库的临时程序遵从上述《守则》。

3. 国家确保其国家和授权空域内飞越冲突区或军事演习区的民用航空飞行安全的责任

3.1 2014 年 7 月 17 日，在其关于 MH17 航班（马来西亚航空公司波音 777）坠机情况调查的最后报告中，除其他外，荷兰安全委员会（DSB）在给国际民航组织成员国的建议 4 中敦促，必须“保证国家确保其领土上空的安全的义务严格遵守《芝加哥公约》和各相关的标准和建议措施，以便清楚地了解在何种情况下空域将被关闭。”

3.2 在国际民航组织理事会 C-WP/14227 号工作文件公布上述报告的前一年，向国际民航组织理事会提出了类似请其考虑的问题。应特别指出的是，国际民航组织大会“……敦促所有缔约国严格遵守《国际民用航空公约》、其附件及其有关程序的规定，以便防止此类潜在危险活动的再次发生（火箭发射）”（第 A32-6 号决议）。此外，国际民航组织各缔约国认识到，“……国际民用航空安全是各成员国负有的集体和单独的责任”（第 A37-1 号决议），而“……确保民用航空安全及安保的最终责任都在各成员国……”（第 A38-15 号决议附录 E）。

3.3 《公约》第九条 — “禁区”指出：“……各缔约国由于军事需要或公共安全的理由，可以一律限制或禁止其他国家的航空器在其领土内的某些地区上空飞行，……”。为此，《公约》附件 15 “航空情报服务”的标准 5.1 规定除其他事项外，在出现下列情况时各国必须签发航行通告（NOTAM）：“……影响航行的险情（包括……障碍物、军事演习……）”。

3.4 由此可见，尽管《芝加哥公约》规定了国家对其领土上空的完全和排他性主权的原则，包括国家在其空域内设立禁区的主权权利，但《公约》中并未载有直接要求国家在某些情况下限制或禁止其领土的一部分或全部领土上空的民用航空航空器的规定。这种义务显然对国家对使用主权或授权空域实行充分限制的能力的积极影响，并将有助于对产生于非法干扰民用航空行为的航空事故的客观调查。相反，国家没有此种义务的这一情况，为使用武器危害飞行中的民用航空航空器提供了沃土，而且，正如在对马来西亚航空公司 MH17 航班的坠机事件进行的上述调查中发生的，无法促使各国合作调查航空事故。

3.5 但是，审查国际民航组织冲突区相关条约适用情况特别小组（SGRIT-CZ）在 2015 年 7 月 13 日至 15 日举行的第一次、亦即唯一的一次会议上讨论了这些问题，并得出结论认为，在这方面应该对《公约》及其附件以及其他国际民航组织文件进行修改。但鉴于恐怖主义威胁不断增长，是否应该将这种规定及其内容纳入《芝加哥公约》的附件和/或其他国际民航组织文件一事，的确需要作进一步的研究，包括对不受干扰的民用航空及其安全的可能影响进行一次评估。

—完—