



大会 — 第 42 届会议

执行委员会

议程项目 22：由执行委员会审议的其他高级别政策问题

单边胁迫措施与《国际民用航空公约》规定的不相容性、
其对国际民用航空的影响及其实施的后果

（由俄罗斯联邦提交）

执行摘要

本工作文件向大会提出某些国家基于对国际航空法规范和原则的政治化而实施的限制性政策对国际民用航空的可持续性和发展产生极端不利影响的因素，并对今后的工作提出了建议。

行动：请大会：

- a) 注意到某些国家在民用航空领域对其他国家施加的政治化胁迫措施的事实和情况，以及这些措施对整个全球航空业的负面影响；和
- b) 审查并批准对 A41-4 号决议的修订提案，详细阐述了国际民航组织在法律领域的政策内容，详见本工作文件附录。

战略目标：

本工作文件涉及以下战略目标：

“每次飞行都安全和安保”

“航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉”

“国际民用航空公约和其他条约、法律和规章应对所有挑战”。

财务影响：

预计本工作文件中所述的国际民航组织活动将在本组织 2026—2028 年可用预算范围内开展。

参考文件：

Doc 7300/9 号文件：《国际民用航空公约》（1944 年）（《芝加哥公约》）

A41-4 号决议：国际民航组织在法律领域持续政策的综合声明

¹ 英文和俄文版本由俄罗斯联邦提供。

1. 引言

1.1 众所周知，若干缔约国违反《芝加哥公约》的基本原则而施加的单边胁迫措施，损害了构成国际航空体系之基础的国际民用航空飞行安全和世界各国人民的相互信任。某些国家对其他国家任意采取的单边胁迫措施直接影响到国际民用航空的运行，破坏了《芝加哥公约》的基础，也破坏了国际航空界为建立安全和具有成本效益的全球航空系统所做的努力。

1.2 禁止使用或鼓励使用经济、政治或任何其他类型的措施来胁迫另一国，以便使其在行使主权权利时处于从属地位并从中获得任何形式的利益，是《联合国宪章》规定的不干涉任何其他国家事务之义务的一部分（《关于国家间友好关系和合作的国际法原则宣言》，由联合国大会 1970 年 10 月 24 日 2625（XXV）号决议通过）。联合国大会 2023 年 12 月 19 日 78/135 号决议确认，这种单边行动公然违反了《联合国宪章》所载的国际法原则。

1.3 对于俄罗斯联邦，自 2022 年 2 月 24 日起，若干国际民航组织成员国串通起来违反《芝加哥公约》及其附件的若干规定，采取了歧视性非法单边胁迫措施。迄今为止，至少有 37 个国家的空域对俄罗斯航空公司的定期航班和包机运营关闭。俄罗斯航空公司运营的航空器适航证书的有效性被无理停止，并禁止航空器和零件销售、航空器维修和保险。在几个国家的机场，曾发生过俄罗斯航空承运人的航空器被扣留和逮捕的案件。俄罗斯联邦及其用户获取国际空中航行气象情报受到限制。

1.4 举例提到的胁迫措施在国际民用航空中并非没有先例。已知对其他一些国际民航组织成员国也实施过类似的经济限制，并已成为一种永久性的威慑。²在这种情况下，国际民航组织成员国被迫寻找替代办法，以应对出现的挑战和威胁，尽管《芝加哥公约》宣称所有缔约国平等的原则。

2. 单边胁迫措施对国际民用航空政策和可持续发展的影响

2.1 非法胁迫措施侵犯了不分国籍和公民身份均享有迁徙自由的人权。禁止使用空域进行飞越是一国对另一国施加经济压力的措施，它违反了 1948 年联合国大会通过的《世界人权宣言》所载的迁徙自由的人权。

2.2 单边胁迫措施的出台迫使重建国际航空运输市场运行和定位的基本稳定体系，这对法律实体和个人，特别是社会和经济方面处于弱势的群体产生了负面影响。2022 年 2 月至 3 月，若干国家对俄罗斯采取了单边胁迫措施，导致亚洲和欧洲目的地之间的飞行时间增加，从而导致燃料、物流和运营方面的额外成本。这些变化带来了大量的额外成本，严重影响了对航空运输服务的需求。

2.3 总体而言，目前的单边胁迫措施已经导致超过 5 000 万平方公里空域中的国际空中交通停止，占全球空域的 10%，占世界所有国家空域总量的 37.5%。

² 白俄罗斯共和国、伊朗伊斯兰共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、朝鲜民主主义人民共和国

2.4 基于国籍以歧视性方式对其他国家施加出于政治动机的单边限制措施破坏了在国际民航组织所有成员国中《芝加哥公约》的制度，贬低了国际航空界为建立安全和高效的全球航空运输系统所做的努力。目前的情况对国际民航组织全球空中航行计划和无缝空中航行原则造成了破坏，使得没有动力进一步讨论旨在有效减少国际民用航空二氧化碳排放的长期目标。

2.5 国际民航组织大会一再呼吁成员国不要采取对航空界的共同利益和国际航空运输的有序、可持续、和谐发展产生不利影响的单边和域外措施（国际民航组织大会 A38-14 号决议，附录 A 第一节第 3 段和 A41-27 号决议，附录 A 第一节第 3 段）。

俄罗斯联邦领空不可用对外国航空公司的影响

2.6 据大众媒体报道，自 2022 年 2 月开始，欧洲航空承运人的平均每周运营成本开始超过 3 900 万美元。由于绕过俄罗斯领空，平均飞行距离增加了 2 000-4 000 公里，平均飞行时间增加了 3 小时，这导致机票价格上涨，座位使用率下降，日常维护和地勤成本，包括航空燃料、水和特殊液体的成本也增加。

2.7 未加入非法胁迫措施的国家继续使用俄罗斯联邦领空，加强了其在全球航空运输服务市场上的地位。这些航空公司的成本比西方同行低约 30%。这些航空公司的运营费用也较低。亚洲和欧洲之间的直飞往返航班比欧洲航空承运人便宜 5-35%。2024 年前 9 个月，未加入胁迫措施的国家航空公司运营飞往英国、西班牙和意大利的定期航班数量与 2019 年疫情前同期相比增加了 25-45%。

3. 结论

3.1 一些国家在国际民用航空领域违反国际航空法的基本原则和准则，对政治上不受欢迎的国家采取单边歧视性胁迫措施，导致破坏国际航空界在统一、安全和经济高效的全球航空系统框架下的基本活动的风险增加。

3.2 要求国际民航组织采取一切可行措施，防止各国在国际民用航空领域采取有政治偏见的歧视性胁迫措施。

—————

附录

摘自 Doc 10184 号文件：
《大会有效决议》
(截至 2022 年 10 月 7 日)，V-1 页

第 V 部分 法律事项

A41-4：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。

指示理事会和秘书长采取所有切实措施，防止任何国家通过包括在飞行运行领域实施单方面运行限制等手段，将法律文书用于政治目的。

— 完 —