



大会 — 第 42 届会议
执行委员会

议程项目 22：拟由执行委员会审议的其他高级别政策问题

关于国际民航组织指定“重大安全关切”（SSC）状态的政策和程序

（由俄罗斯联邦提交）

执行摘要	
本工作文件载有的提案和建议与国际民用航空组织（ICAO）的政策有关，力图通过无政治偏见的进程并完全基于技术考虑因素来指定重大安全关切（SSC）状态，从而确保国际民航组织成员国在国际航空运输服务方面机会均等，并提供构成指定一国重大安全关切状态的依据相关详情，以确保重大安全关切状态的公布具有透明性。 行动： 请大会： a) 注意到出于政治原因针对俄罗斯联邦指定并保留重大安全关切状态这一前所未见的情况；和 b) 批准本工作文件附录中的决议草案。	
战略目标：	本工作文件涉及战略目标“每次飞行都安全和安保”。
财务影响：	本工作文件所述的国际民航组织活动预计将在该组织 2026-2028 年可用预算范围内开展。
参考文件：	附件 19 — 《安全管理》 Doc 7300/9 号文件：《国际民用航空公约》 Doc 9735 号文件：《普遍安全监督审计计划持续监测手册》

¹. 英文和俄文版由俄罗斯联邦提供。

1. 引言

1.1 2022 年 6 月 15 日，国际民航组织发布了 EB 2022/29 号电子公告：“公布一项重大安全关切（SSC）— 俄罗斯联邦”，通知已查明俄罗斯联邦有一项“仍未解决”的重大安全关切，该项重大安全关切与航空器“双重登记”有关，据此也涉及向这些航空器颁发的无线电台执照和适航证有效性问题。该公告规定，俄罗斯联邦须在 90 天内解决已查明的缺陷并提交纠正行动。如果 90 天后仍未解决该项重大安全关切，上述信息则宣告公开。

1.2 此外，国际民航组织还发布了 SSC/AIR-01/05-2022/RUS 号通告，对上述重大安全关切做出评论，除了对俄罗斯的飞行安全状态表示关切外，还指出俄罗斯联邦需要立即采取短期行动，纠正国际民航组织宣布的“违规行为”。

1.3 提供给国际民航组织大会、理事会和秘书处的信息与安全无关而且出于政治动机，驱使决定核实该项重大安全关切。与此同时，截至 2022 年 9 月 15 日，国际民航组织飞行安全审计结果网页上继续显示针对俄罗斯的所谓“警示旗”，并以“标准说明”确认针对俄罗斯联邦指定了重大安全关切状态。由于缺乏关于重大安全关切状态指定功能范围的定义，俄罗斯的整个“航空器适航性”（AIR）范围都被打上了“警示旗”。

2. 讨论

民用航空和国际航空运输服务发展的机会均等

2.1 1944 年《国际民用航空公约》（“芝加哥公约”）序言和第四条“民用航空的滥用”谴责将国际民用航空机制用于与其相悖之目的。飞行安全不应作为向国家施压的工具。利用这样一个属于国际民航组织职权范围的重大问题来为因共同目标而抱团的一个缔约国集团谋求利益，从而妨碍在民用航空和国际航空运输服务发展方面实现机会均等，这种开先例的企图须视为无法接受。

俄罗斯联邦的行动和公布在国际民航组织门户网站上的重大安全关切

2.2 国际民航组织已获知俄罗斯联邦就指定的重大安全关切状态在规定期限（即 2022 年 8 月）内已采取的行动。俄罗斯联邦成功地通过了国际民航组织团队于 2014-2015 年访问俄罗斯期间进行的国际民航组织全面审计。根据该次审计结果，俄罗斯联邦的有效实施率（EI）为 80.69%，没有发现任何重大安全关切缺陷。这一实施率至今仍然有效，国际民航组织（直到 2022 年 2 月至 3 月）未曾就进行另一次审计与俄罗斯联邦接洽。在查明现有的重大安全关切状态缺陷时，既无视俄罗斯提出的所有询问和建议，也没有进行单独的现场审计。根据一套正式做法而指定的这项重大安全关切状态，可将其视为出于政治动机的步骤，并未反映当前事态，也有碍充分评估俄罗斯确保适当安全监督的能力。

2.3 在这种情况下，针对俄罗斯联邦指定重大安全关切的真正原因看来是出于政治动机，而不是因为所谓的“双重”登记而要求遵守国际民航组织标准和建议措施，或在飞行安全领域出现偏差。

2.4 鉴于全球航空运输服务的快速发展，国际民航组织对标准和建议措施的修订进行定期审议。考虑到正在审议的这个问题前所未见的性质，在审查和通过“标准说明”的必要修订方面不存在任何

程序障碍。“标准说明”自国际民航组织理事会于 2012 年通过以来一成不变，在国际民航组织公共网站上公布重大安全关切相关信息时总是使用“标准说明”。

俄罗斯联邦的飞行安全

2.5 构成俄罗斯联邦机队数以千计的俄罗斯和外国制造的民用航空器只有一种登记，即俄罗斯登记，这些航空器与所谓的“双重”登记或此类重大安全关切状态毫无关系。值得注意的是，国际民航组织秘书长胡安·卡洛斯·萨拉萨尔先生在 2022 年 9 月与俄罗斯联邦驻国际民航组织代表处的通信中也承认了这一事实。

2.6 据国际民航组织公共网站所示，2022 年，俄罗斯联邦在“航空器适航性”方面的国家监督系统关键要素（CE）有效实施率（EI）分数为 77.4%。国际民航组织《全球航空安全计划》（Doc 10004 号文件，2023-2025 年）目标 2“加强各国的安全监督能力”规定，到 2024 年，有效实施率得分不低于 75%。在 2022 年之前和之后，俄罗斯民航都没有发生任何引人质疑其航空业满足国际民航组织适航性标准能力的事、事件或重大变化。

2.7 飞行安全绩效指标表明俄罗斯联邦持续适航性管理的有效性：2020-2024 年，涉及运输类航空器的平均事故数量为每百万次离港 1.6 起，与国际民航组织成员国每百万次离港 2.0 起的平均事故数量相关联。

各国在联合国主持下的合作

2.8 2024 年 9 月 27 日，在纽约举行的第 79 届联合国大会期间，包括俄罗斯联邦在内的 18 个国家的部长在捍卫联合国宪章之友小组第六次部长级会议上通过了一项政治宣言²。该宣言的多项内容包括，描述和谴责在民用航空领域、特别是在航空器登记方面，使用歧视性的单方面强制性措施³。

2.9 该宣言指出，使用歧视性的单方面强制性措施违反了国际法，特别是包括 1944 年《国际民用航空公约》等国际航空法的规定，并对《芝加哥公约》奉为圭臬的飞行安全基本原则产生了负面影响。该宣言向国际社会发出了强烈信号，表明了西方国家限制性政策的真正原因和影响。该宣言传递了具有歧视性的单方面强制性措施直接导致了所谓的航空器“双重”登记这一明确信息。

² 阿尔及利亚、白俄罗斯、多民族玻利维亚国、中国、古巴、朝鲜民主主义人民共和国、赤道几内亚、厄立特里亚、伊朗伊斯兰共和国、老挝人民民主共和国、马里、尼加拉瓜、巴勒斯坦国、圣文森特和格林纳丁斯阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、津巴布韦。

³ 政治宣言第 21 段。

附录

决议草案

A42-XX 号决议关于国际民航组织指定“重大安全关切”（SSC）状态的政策和程序

鉴于国际民航组织的主要目标和宗旨是在全球基础上确保国际民用航空的安全；

鉴于国际民用航空的未来发展对建立和保持世界各国之间和人民之间的友谊和了解大有帮助，而其滥用足以威胁普遍安全；

关切地注意到单方面强制性措施的使用违反了国际航空法，为国际民用航空的正常运行制造了更多的障碍；

呼吁缔约国遵循《芝加哥公约》的精神和文字，以便在机会均等、理性和高效的基础上，以安全和有序的方式为民用航空的发展创造和增进条件；

大会：

1. 敦促国际民航组织成员国齐心协力，利用现有能力，在《芝加哥公约》和国际航空法一般原则的基础上，应对在确保国际民用航空安全方面的法律和体制挑战，而不是由个别国家或国家集团出于共同意向而抱团并企图将国际民航组织活动政治化，针对个别国家非法施加单方面强制性措施；

2. 废除 A41-2 号决议“俄罗斯联邦违反《国际民用航空公约》的行为”，该决议内容不符合法律现实和当前时事；

3. 指示理事会：

- a. 评估在国际飞行运行领域针对国际民航组织若干成员国施加的单方面非法运行限制对国际民用航空造成的后果，例如针对这些国家的航空公司运行的国际航班选择性地关闭空域、单方面强制性措施所针对的国家其航空器的离场延误和扣留、基于飞行安全考虑对机队的使用实施限制、吊销租赁航空器的适航证以及拒绝提供助航设备和气象服务等。根据评估结果，呼吁各国取消所有现有限制，未来不施加这些限制。
- b. 建立有效的国家间合作机制，防止国际民航组织的技术和法律工具被用于政治目的，同时维护《芝加哥公约》昭示的公正、公开、透明和不歧视原则。
- c. 采取必要行动，改进国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）持续监测做法（CMA），以防止国际民用航空领域重大安全关切的指定和公布进程遭到政治化。
- d. 向国际民航组织大会下一届会议报告工作成果。