



大会 — 第 41 届会议
执行委员会

议程项目 28: 拟由执行委员会审议的其他高级别政策问题

未经宣布的导弹发射

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本工作文件报告了朝鲜民主主义人民共和国一再未经宣布进行导弹发射的情况，对此，理事会认为已构成对《国际民用航空公约》的违反行为，应根据《公约》第五十四条第十一款向大会进行报告。

行动：理事会请大会承认朝鲜民主主义人民共和国违反了《公约》规定的义务，并审议通过附录 B 所载的决议草案。

战略目标： 本工作文件涉及战略目标 — 安全及空中航行能力和效率

财务影响： 本工作文件无直接财务影响

参考文件：

- C-DEC 226/5
- C-DEC 223/4
- C-DEC 212/1
- C-WP/15410
- C-WP/15026
- C-WP/15024
- C-WP/14642
- 附件 15 — 《航空情报服务》
- 附件 11 — 《空中交通服务》
- Doc 10066 号文件：《空中航行服务程序 — 航空情报管理》
- 联合国安理会第 2371 (2017) 号决议、第 2321 (2016) 号决议、第 2270 (2016) 号决议、第 2087 (2013) 号决议和第 1718 (2006) 号决议
- 国际民航组织大会第 A32-6 号决议 (1998 年)
- Doc 7559 号文件：《理事会议事规则》
- 《联合国宪章》
- 《联合国与国际民用航空组织之间的协定》
- Doc 7300 号文件：《国际民用航空公约》

1. 引言

1.1 国际民航组织大会在其第 32 届会议上，考虑到 1998 年 8 月 31 日，某缔约国发射了一枚由火箭推进的物体。该物体的弹着区位于某一国际航路附近。大会在当时敦促所有缔约国重申空中交通安全对于国际民用航空的健康发展是至关重要的，并且要严格遵守《国际民用航空公约》（1944 年，芝加哥 — 以下简称“《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（第 A32-6 号决议）。

1.2 根据《公约》（见序言和第三十七条），未事先宣布的导弹发射不符合国际民航组织所有缔约国应遵守的国际民用航空安全要求，尤其是就可能对民用航空器构成潜在危险的活动与所有有关方进行适当协调（附件 11 — 《空中交通服务》2.18 款和 2.19 款）、禁区、限制区或危险区的建立不可避免时应适当颁布信息（附件 15 — 《航空情报服务》6.3.2 款），以及相关的《空中航行服务程序 — 航空情报管理》（PANS-AIM；Doc 10066 号文件）的有效实施等方面的要求。

1.3 联合国（UN）安全理事会根据《联合国宪章》第七章，包括通过第 1718（2006）号决议所设制裁委员会监督下的制裁制度采取行动，是处理朝鲜民主主义人民共和国（DPRK）使用弹道导弹技术进行发射的政治论坛。国际民航组织秘书处本着 1947 年《联合国与国际民用航空组织之间的协定》的精神，与联合国秘书处定期交换信息以监测局势。

1.4 朝鲜民主主义人民共和国不进行事先通知却反复使用弹道导弹技术发射导弹。此类发射不仅违反联合国安理会的相关决议及《公约》，而且对国际民用航空安全构成严重威胁。此类行动与《公约》附件所载若干适用的国际民航组织标准和建议措施（SARPs）相矛盾。理事会屡次谴责了继续在未经宣布的情况下发射导弹，并敦促朝鲜依据和尊重《国际民用航空公约》行事。

2. 国际民航组织理事会的行动

2.1 针对朝鲜于 2017 年未经宣布、靠近国际航线发射弹道导弹一事，日本和大韩民国在理事会第 212 届会议期间提交了 C-WP/14642 号文件（修改稿 — 关于朝鲜导弹发射给国际民用航空安全造成严重关切的回应）。理事会于 2017 年 10 月 6 日“对[朝鲜]不提供事先通知而在国际航路之上或附近继续弹道导弹发射、严重威胁国际民用航空安全表示强烈谴责”，并要求秘书长“继续监测发展情况和[朝鲜]遵守《公约》及其附件的水平，同时考虑藉以处理这一情况的其它措施，并相应通报理事会”（C-DEC 212/1 号决定）。理事会继续通过秘书长关于朝鲜导弹发射对国际民用航空安全造成重大关切的口头报告处理此事。

2.2 理事会将这一项目纳入了其第 219 届会议的工作方案，拟根据朝鲜提交的 C-WP/15024 号文件（朝鲜民主主义人民共和国在实施国际民航组织标准和建议措施方面的挑战和关切），以及秘书处发布的 C-WP/15026 号文件（信息文件 — 应对未经宣布导弹发射所构成风险的最新发展情况）进行审议。考虑到由于 COVID-19 大流行病造成的旅行以及举办理事会现场会议的困难，因此将这一项目的审议推迟到了后续届会。理事会根据秘书长口头报告继续处理这一题目。理事会（C-DEC 223/4 号决定）“对朝鲜最近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（第 1718、2270 和 2321 号决议）”。因此，理事会“敦促朝鲜按照《公约》行事，并遵守适用的[标准和建议措施]”。此外，理事会“申明国际民航组织秘书处应避免与朝鲜进行任何直接或间接的技术活动”。

2.3 在日期为2021年12月7日的信件中，理事会主席向朝鲜当局正式通报了理事会的上述决定，并强调与所有相关方适当协调对民用航空器构成潜在危险的活动（详见附件 11）、在禁区、限制区或危险区的建立不可避免（详见附件 15）时适当发布信息、并有效地实施相关的《空中航行服务程序 — 航空情报管理》（见上述第 1.2 段）至关重要。在日期为2021年12月17日的答复中，朝鲜当局表示导弹试射是在充分顾及国际飞行的民用航空器安全的情况下进行的，并且认为关于国际民航组织避免与朝鲜民主主义人民共和国进行所有技术活动的决定是不公平的。

2.4 第 225 届会议期间，鉴于朝鲜最近未经宣布连续发射导弹，理事会进一步审议了此项目。理事会忆及其此前关于这一事项的决定并重申了它的关切。理事会还要求秘书处更新此前分发给理事会的信息，以便提供这些事件的历史汇编、国际民航组织采取的应对行动，以及可以向理事会提供的可能选项的概要。因此，理事会在其第 226 届会议期间，根据 C-WP/15410 号文件（信息文件 — 应对未经宣布的导弹发射所构成风险的最新发展情况）审议了这一项目，依照《公约》第五十三条和《理事会议事规则》（Doc 7559 号文件）第 31 条，朝鲜则以特殊利益为由，列席了会议，但在理事会的审议中没有表决权。

2.5 理事会忆及其此前的决定，于 2022 年 6 月 1 日“以最强烈的措辞谴责最近接连未经宣布的导弹发射”，“敦促朝鲜依据和尊重[《公约》]行事，并遵守适用的国际民航组织标准和建议措施”，同时“决定根据《国际民用航空公约》第五十四条第十一款将此事项提交国际民航组织大会第 41 届会议（2022 年 9 月至 10 月）审议”（C-DEC 226/5 号决定）。2022 年 6 月 5 日，朝鲜又进行了连续八次未经宣布的导弹发射。

3. 事件的历史汇编

3.1 关于联合国安理会就弹道导弹相关活动制定的制裁措施，各种公开报道的消息来源均指向据称使用了弹道导弹技术的朝鲜进行的发射。虽然无法确认该系统的性质，有关 2017 年 7 月 28 日至 2022 年 6 月 5 日期间此类发射的信息载于附录 A。但是，这不包括未经宣布的非弹道导弹发射。

4. 《公约》第五十四条第十一款

4.1 根据《公约》第五十四条第十一款，理事会必须：“向大会报告关于一缔约国违反本公约而经通知后在一合理的期限内仍未采取适当行动的任何情况”。

4.2 《公约》没有对第五十四条中使用的“违反”一词进行定义，虽然此前已说明可能被视为违反、违背、违规或侵犯《公约》的任何行动，都可能由理事会根据《公约》第五十四条第十款或第十一款的规定采取行动。在未具体提及这些条款的情况下，理事会此前已确定发生了违反、违背、违规或侵犯《公约》原则或规定的情况。在这方面，理事会于 1999 年商定，“延续过去的做法，理事会不妨考虑仅在具有重要考量的情况下才采取第五十四条第十款和第十一款规定的行动”（第 158 届会议）。2005 年（第 175 届会议），理事会进一步认为，与安全相关的标准和建议措施的重大合规性缺陷可能构成违反第五十四条第十款的行为，这应当同样适用于第十一款。

4.3 在根据第五十四条第十款或第十一款做出决定时，理事会必须进一步遵循适当的程序和基本的司法原则。这意味着，根据《公约》第五十三条和《理事会议事规则》（Doc 7559/11 号文件）第 31 条，必须给予相关国家充分的机会，至少使理事会能够听到它们的意见。

4.4 理事会的结论与上述一致，认为朝鲜未经宣布的导弹发射，确实属于违反《公约》的行为，应根据第五十四条第十一款向大会报告以供审议，但是尽管理事会强烈谴责并一再呼吁遵守《公约》和适用的标准和建议措施（C-DEC 226/5），朝鲜接到违反行为通知后在一合理的时间内仍未采取适当行动。

5. 大会的结论和行动

5.1 尽管国际社会普遍感到关切，但朝鲜违反《公约》，一再进行未经宣布的导弹发射。2022 年 6 月 1 日，理事会谴责了未经宣布继续导弹发射，并敦促朝鲜依据和尊重《公约》行事，并遵守适用的标准和建议措施。此外，理事会主席已多次致函朝鲜当局，呼吁其遵守《公约》及其附件规定的义务。因此，理事会在其第 226 届会议第五次会议上决定，根据《公约》第五十四条第十一款将这一事项提交给国际民航组织大会第 41 届会议审议。

5.2 理事会请大会根据本文件所述，承认朝鲜民主主义人民共和国（DPRK）违反了《公约》规定的义务。

5.3 因此，请大会审议通过附录 B所载的决议草案。

APPENDIX A

LAUNCHES CARRIED OUT BY THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA ALLEGED TO HAVE USED BALLISTIC MISSILE TECHNOLOGY (28 July 2017 to 5 June 2022)

This table lists launches carried out by the Democratic People's Republic of Korea alleged to have used ballistic missile technology, between 28 July 2017 and 5 June 2022. The list does not include alleged launches that reportedly failed and for which no range or altitude information is publicly available. The inclusion of items on this list does not imply any conclusions by any entity on the nature of the system. Information on the launch dates, times, range, apogee and locations are based on publicly reported sources.

Date	Local Time	Range (km)	Apogee (km)	Launch Location
2022				
05-Jun-22	A total of eight launches were reported on this day, occurring between 9:08 and 9:43 from four sites (Hamhung, Tongchang-ri, Kaechon and Sunan), with ranges between 110 km and 670 km and apogees between 25 km and 90 km			
25-May-22	6:42	760	60	Sunan, Pyongyang
25-May-22	6:00	360	540	Sunan, Pyongyang
12-May-22	18:29	360	90	Sunan, Pyongyang
12-May-22	18:29	360	90	Sunan, Pyongyang
12-May-22	18:29	360	90	Sunan, Pyongyang
07-May-22	14:07	60	600	Sinpo (off shore)
04-May-22	12:03	470	780	Sunan, Pyongyang
17-Apr-22	18:00	110	23	(Not reported)
17-Apr-22	18:00	110	25	(Not reported)
24-Mar-22	14:34	1080	6200	Sunan, Pyongyang
05-Mar-22	8:48	270	560	Sunan, Pyongyang
27-Feb-22	7:52	300	620	Sunan, Pyongyang
30-Jan-22	7:52	800	2000	Jagang Province
27-Jan-22	8:00	190	20	Hamhung
27-Jan-22	8:05	190	20	Hamhung
17-Jan-22	8:54	380	42	Pyongyang
17-Jan-22	8:50	380	42	Pyongyang
14-Jan-22	14:52	430	36	Pyongan Province

Date	Local Time	Range (km)	Apogee (km)	Launch Location
14-Jan-22	14:41	430	36	Pyongan Province
11-Jan-22	7:27	700	60	Jagang Province
05-Jan-22	8:10	700	(Not reported)	Jagang Province
2021				
19-Oct-21	10:17	590	60	Sinpo
28-Sep-21	6:40	200	60	Toyang-ri, Jagang Province
15-Sep-21	12:39	800	60	Yangdok, South Pyongan
15-Sep-21	12:34	800	60	Yangdok, South Pyongan
25-Mar-21	7:25	450	60	Hamju, South Hamgyong
25-Mar-21	7:06	450	60	Hamju, South Hamgyong
2020				
29-Mar-20	6:10	230	30	Wonsan
29-Mar-20	6:10	230	30	Wonsan
21-Mar-20	6:50	410	50	Sonchon, North Pyongan
21-Mar-20	6:45	410	50	Sonchon, North Pyongan
09-Mar-20	7:36	200	50	Sondok, South Hamgyong
09-Mar-20	7:36	200	50	Sondok, South Hamgyong
09-Mar-20	7:36	200	50	Sondok, South Hamgyong
02-Mar-20	12:37	240	35	Wonsan
02-Mar-20	12:37	240	35	Wonsan
2019				
28-Nov-19	16:59	380	97	Yeonpo, South Hamgyong
28-Nov-19	16:59	380	97	Yeonpo, South Hamgyong
31-Oct-19	16:38	370	90	Sunchon, South Pyongan
31-Oct-19	16:35	370	90	Sunchon, South Pyongan
02-Oct-19	7:11	450	910	East coast near Wonsan
10-Sep-19	7:12	330	50	Kaechon, South Pyongan
10-Sep-19	6:53	330	50	Kaechon, South Pyongan
24-Aug-19	7:02	380	97	Sondok, South Hamgyong
24-Aug-19	6:45	380	97	Sondok, South Hamgyong
16-Aug-19	8:16	230	30	Tongchon, Kangwon
16-Aug-19	8:01	230	30	Tongchon, Kangwon
10-Aug-19	5:50	400	48	Hamhung
10-Aug-19	5:32	400	48	Hamhung

Date	Local Time	Range (km)	Apogee (km)	Launch Location
05-Aug-19	5:36	450	37	Kwail
05-Aug-19	5:24	450	37	Kwail
02-Aug-19	3:23	220	25	Yonghung
02-Aug-19	2:59	220	25	Yonghung
31-Jul-19	5:27	250	30	Kalma, Wonsan
31-Jul-19	5:06	250	30	Kalma, Wonsan
25-Jul-19	5:57	600	50	Hodo, Wonsan
25-Jul-19	5:34	600	50	Hodo, Wonsan
09-May-19	4:39	270	50	Kusong
09-May-19	4:29	420	50	Kusong
04-May-19	9:27	240	60	Hodo, Wonsan
2017				
28-Nov-17	3:17	950	4475	Pyongyang
15-Sep-17	7:06	3700	770	Pyongyang
28-Aug-17	5:57	2700	550	Pyongyang
25-Aug-17	6:49	250	(Not reported)	Kangwon
25-Aug-17	6:49	250	(Not reported)	Kangwon
28-Jul-17	22:15	998	3725	Mupyong-ni

附录 B

大会决议草案

A41/xx 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。

— 完 —