



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

关于武装冲突区上空或附近以及某国宣布军事管制的情况下评估民用航空  
安保和民用航空器运行安全面临的风险和威胁的具体情况

(由乌克兰提交)

执行摘要

武装冲突对民用航空器的运行构成了一定的风险，无法确凿地预见。考虑到这一点，人们可以假定应当就国家无法控制其主权领土及上方空域的情况作深入的分析。因此，在冲突区流通的武器的垂手可得及其类型，以及使用特定武器的各方，可能会被认定为机密信息，或作为不得以任何其他方式泄露的信息处理。这一观点包含了在评估民用航空安保和民用航空器运行安全的风险和威胁时值得考虑的具体因素。

行动：请大会：

- a) 注意本文件提供的信息；
- b) 要求国际民航组织建立有效的机制，评估武装冲突区上空或附近以及某国宣布军事管制的情况下民用航空安保和民用航空器运行安全面临的风险和威胁；
- c) 要求秘书长考虑在国际民航组织框架下可能采取的援助措施，以期在抵抗俄罗斯联邦针对乌克兰的武装侵略的条件下，恢复民用航空业的全面运转；以及
- d) 要求国际民航组织理事会继续处理此事。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标：安全、安保和简化手续
财务影响：	本工作文件的实施不需要财务资源
参考文件：	C-DEC 225/4号决定 Doc 10084号文件，《冲突区上空或附近民用航空器运行风险评估手册》 欧洲空中航行安全组织（EUROCONTROL）军民合作战略

## 1. 引言

1.1 针对 2014 年 7 月 17 日被击落的马来西亚航空 MH 17 航班，国际民航组织（ICAO）采取了多项举措，首先是 2014 年 7 月 29 日举办的特别高级别会议，与会的有国际机场理事会（ACI）、民用空中导航服务组织（CANSO）和国际航空运输协会（IATA）。会议通过了联合声明强烈谴责对民用航天器使用武器的行为。在这方面，国际民航组织已经开始高度重视与民航安保有关的问题，以及冲突区上方或附近空域民用航空器运行的安全问题。

1.2 在考虑与飞越或靠近武装冲突区相关的风险时，以及在某国宣布军事管制的情况下，一般认为最重要的因素是对民用航空业的直接威胁。因对冲突区上空或附近的民用航空器进行攻击的意图和可能性而造成威胁的可能性是一项关键的风险评估因素，也是确定适用哪种缓解措施的先决条件。在航空器到达冲突区之前，应该采取任何能够降低脆弱性的缓解措施，因此，飞行初始阶段即了解特定的威胁是关键因素之一。所以，有必要将重点放在优先考虑初步威胁评估上，这就意味着从所有现有来源收集相关信息，包括来自执法部门和承担安全责任的其他政府机构的信息。这类反映具体军事能力的信息是查明对民用航空构成风险的危险情况的主要源头。由此获得的关于现有威胁和危险的信息对风险评估进程提供了宝贵的帮助，而事实表明，风险评估进程奠定了坚实基础，有助于决断民用航空器是否可以在武装冲突区上空或附近以及存在军事管制的情况下运行。

1.3 相关风险评估信息是确定风险承受能力的一个重要方面。尽管《国际民用航空公约》附件 17 要求任何国际民航组织成员国持续审查其境内（包括其上方空域）民用航空面临的威胁的程度和性质，并要求建立一个向其航空器运营人和空中导航服务提供方提供此类信息的进程，但每个国家在如何落实这些要求方面存在差异。

1.4 国家参与风险评估和确定可接受风险水平的决策进程，可能会出现特殊变化。例如，某个国家可能根本不会参与这一进程。相反，另一个国家可能颁布条例，限制或禁止某些运行。此外，各国在披露风险评估相关信息的方式上也存在差异。信息的范围和传播方式在很大程度上取决于一个国家收集、处理和分析相关信息的能力，及其在发布禁止性和限制性条例方面的法律权力和义务。

## 2. 乌克兰在评估民用航空安保的风险和威胁方面的经验

2.1 乌克兰在国家层面通过了《民用航空安保风险和威胁评估指南》（以下简称“《指南》”）。《指南》中的要求适用于国家民航局，以及机场/机场运营人、航空器运营人和空中导航服务提供方。根据《指南》，机场/机场运营人、航空器运营人和空中导航服务提供方均编制了各自手册，并对风险和威胁开展评估。《指南》包含对民用航空安保的风险和威胁进行评估的方法。该方法完全符合国际民航组织在其 Doc 8973 号文件《航空安保手册》中规定的相关方法。

2.2 《指南》在民用航空安保领域引入了系统的风险管理做法，以确保民用航空免受非法干扰行为损害，并根据威胁的性质和程度实施对应的航空安保措施。

2.3 《指南》确定了如何提供人力和物力资源，支持有效评估风险和威胁，制定并实施适当的航空安保预防措施，以期将非法干扰的风险降低到可接受水平；参与实施国家民用航空安保方案的执行机构和执法机构（在国家一级）开展协调合作，以便及时从民航局和各航空实体收到有关国际和国内恐怖组织活动的信息，从而根据相关标准（实施非法干扰行为导致人员伤亡和物质资源损失的可能性

和后果) 评估风险和威胁程度; 应用标准化方法开展风险和威胁评估; 由航空实体引入并推广安保文化。

2.4 民用航空安保风险和威胁评估由民航局的工作组定期开展。要想满足加入本机构的资格, 该工作组的成员必须在航空安保领域拥有至少三年的实践经验, 通过风险管理培训, 并且掌握有关实施非法干扰行为的方法和手段的知识。

2.5 航空实体的工作组针对机场/机场运营人、航空器运营人和空中导航服务提供方面临的风险和威胁进行评估。该工作组必须由分管航空安保的副主任领导。

2.6 机场/机场运营人、航空器运营人和空中导航服务提供方应按季度对风险和威胁程度进行评估。此外, 航空器运营人在执行每次飞行之前都会评估风险和威胁程度。根据其各自评估和民航局开展相关评估的结果, 机场/机场运营人、航空器运营人和空中导航服务提供方采取并执行适当的航空安保措施, 以保障民用航空安全免遭非法干涉行为。这些措施必须与威胁的性质和程度相当。

2.7 风险和威胁评估的结果会提供给民航局。如果收到任何来源的威胁信息, 则机场/机场运营人、航空器运营人和空中导航服务提供方应对风险和威胁开展额外评估。

### 3. 俄罗斯联邦的武装侵略对乌克兰和邻国的民用航空安保造成的风险和威胁

3.1 俄罗斯联邦于 2022 年 2 月 24 日对乌克兰发动了全面的武装侵略, 对民用航空安保构成了极高风险, 因此自基辅时间 2 时 45 分始已采取紧急措施, 对民用空域用户关闭乌克兰空域。同一天, 乌克兰宣布军事管制, 并暂停为乌克兰空域的民用用户提供空中交通服务。

3.2 2022 年 2 月 25 日, 国际民航组织理事会在其第 225 届会议第二次会议上讨论了乌克兰的局势。乌克兰基于对局势的关切, 也派出了乌克兰的代表出席理事会的会议。理事会根据理事会主席的口头报告以及国际民航组织秘书长的陈述, 对该议题进行了审议, 并向与会代表介绍了航空运行的最新情况。

3.3 理事会谴责侵犯联合国会员国包括其空域在内的领土完整和主权的的行为, 认为该行为违反《联合国宪章》原则和《国际民用航空公约》第一条。

3.4 理事会强调维护国际民用航空的安全和安保以及各成员国的相关义务至关重要, 并在此情况下, 敦促俄罗斯联邦停止其非法活动, 以确保所有受影响区域的民用航空安全和安保, 并遵守其在《芝加哥公约》和其他相关国际航空法条约下的义务。理事会呼吁有关各方寻求通过和平对话和外交渠道解决危机。

3.5 理事会还深感悲痛地忆及 2014 年 7 月 17 日 MH17 航班在乌克兰东部被击落给人们造成的痛苦, 并强调此类悲剧不应再次发生。同时, 理事会重申了对“更安全的天空”举措的支持, 该举措由加拿大牵头, 涉及增进国际努力, 以期保护冲突地区上空或附近的民用飞行。

#### 4. 在武装冲突区上空或附近以及某国宣布军事管制的情况下执行飞行时评估民用航空安保和民用航空器运行面临的风险和威胁

4.1 在武装冲突区上空或附近以及实施军事管制的情况下计划和开展飞行时，航空器运营人应考虑空中交通管制部门限制或关闭空域的信息，以及实施此类限制和/或禁令的原因。

4.2 在武装冲突区上空或附近以及实施军事管制的情况下开展飞行时，航空器运营人应评估对民事航空器实施蓄意（有计划）攻击和非蓄意犯罪的风险和威胁。

#### 5. 军民航空部门合作确保民用航空安保和民用航空器运行安全

5.1 航空安保一向是军民航空部门之间合作的关键要素。在这方面，欧管发布了新的《军民合作战略》，在军民合作变得特别重要，且涉及俄罗斯无端军事入侵乌克兰之际，明确表示该组织支持军民合作。

5.2 航空安保是军民合作的必要条件，也是促成军民互用性的因素之一。威胁演变和监测、威胁和风险评估以及缓解战略都是安保活动的核心。未来航空环境将继续依赖军事与民用航空部门之间的数据交换。由于军方需要一个安全、稳健、有韧性的空中交通管理系统来保证安保和防御任务的高效执行，利用共享基础设施将有所增加。

5.3 另一重要方面是协调军民航空部门之间数据的交换。不过，真正挑战在于制定一项政策，规定在何种条件、要求和治理下可以共享哪些数据。因此，需要制定关于航空安保和飞行安全的军民通用政策及其执行程序，以确保必要的数据共享。

#### 6. 结论

6.1 鉴于国际民航组织的举措，并着眼于解决武装冲突区上空或附近以及某国宣布军事管制情况下航空安保和民用航空器运行安全问题，请秘书长考虑在国际民航组织框架下可能采取的协助措施，以期在抵抗俄罗斯联邦武装侵略乌克兰的条件下，全面恢复民用航空业的运作。

6.2 考虑到乌克兰在评估民用航空安保和民用航空器运行安全的风险和威胁方面的经验，国际民航组织理事会还有必要开发通用的办法和有效的机制，评估武装冲突区上空或附近以及某国宣布军事管制的情况下民用航空安保和民用航空器运行安全面临的风险和威胁。

6.3 乌克兰呼吁国际民航组织成员国及航空业支持并参与更安全的天空论坛的各项举措，将国家、国际和业界专家聚集到一起，以便分享有关武装冲突区上空或附近的民用航空风险管理的最佳做法和专门知识。