



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

白俄罗斯共和国违反《国际民用航空公约》的行为

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本工作文件报告了白俄罗斯共和国违反《国际民用航空公约》(1944年《芝加哥公约》)的行为，涉及2021年5月23日在白俄罗斯空域发生的瑞安航空FR4978号航班事件。在对该事件进行事实调查后，理事会确定，2021年5月23日，白俄罗斯政府实施了一项非法干扰行为，蓄意危及瑞安航空FR 4978号航班的安全和安保以及机上所有人员的生命。理事会决定，白俄罗斯政府的上述行动等同于违反了《芝加哥公约》，应根据该公约第五十四条第十一款向大会作出报告。

行动：请大会：

- a) 审议本工作文件，承认并谴责白俄罗斯共和国违反《芝加哥公约》的行为；和
- b) 通过附录所载的决议草案。

战略目标：	本工作文件涉及以下战略目标：安全、空中航行能力与效率，航空安保和简化手续。
财务影响：	本工作文件没有直接财务影响
参考文件：	C-DEC 226/16号决定 关于2021年5月23日瑞安航空FR4978号航班在白俄罗斯空域发生的事件的报告 Doc 7559号文件：《理事会议事规则》 Doc 7300号文件：《国际民用航空公约》

1. 引言

1.1 2021年5月23日(星期日),从希腊雅典(LGAV)飞往立陶宛维尔纽斯(EYVI)的瑞安航空FR4978号航班商业客机在飞越白俄罗斯共和国空域时,改航至明斯克机场。该航空器在明斯克机场降落约7小时后飞往立陶宛维尔纽斯。

1.2 在其第223届会议第二次会议(2021年5月27日)上,理事会审议了“关于2021年5月23日瑞安航空FR4978号航班在白俄罗斯空域发生的事件”这一项目。理事会对瑞安航空FR4978号航班在白俄罗斯空域明显被迫改航表示强烈关切,同时强调必须查明所发生事件的事实,并了解国际民航组织任何成员国是否有任何违反包括《芝加哥公约》及其附件在内的国际航空法的行为。

1.3 理事会忆及《芝加哥公约》第五十五条第五款,决定对这一事件进行事实调查,并就此要求秘书处编写一份报告,介绍现有事实和相关法律文书,并为保障国际民用航空而查明任何差距。

1.4 根据理事会的上述决定,秘书长于2021年6月3日成立了一个事实调查小组(FFIT),由八名在空域管理、运行安全、航空安保和国际航空法领域具有专长的工作人员组成,由航空运输局负责航空安保和简化手续的副局长领导。

2. 本组织的行动

2.1 在其第225届会议第一次会议(2022年1月31日)上,理事会在审议了C-WP/15284号文件“关于2021年5月23日瑞安航空FR4978号航班在白俄罗斯空域发生的事件的报告”之后,强调2021年5月23日对瑞安航空FR4978号航班的炸弹威胁是故意虚假的,因此危及了飞行中航空器的安全。理事会对白俄罗斯提供的信息存在差距以及向事实调查小组提供的有关事件事实重建关键方面的证据不一致表示关切,同时要求事实调查小组继续开展工作,以确立缺失的事实,包括与正在进行的刑事调查和其他调查有关的事实,并酌情向理事会报告任何进一步的调查结果。

2.2 之后,在其第226届会议第十六次会议(2022年7月18日)期间,理事会审议了C-WP/15419号文件“关于2021年5月23日瑞安航空FR4978号航班在白俄罗斯空域发生的事件的报告”,该文件提交了由事实调查小组编写的关于该事件的事实调查的最新报告。根据事实调查小组确定的事实,理事会注意到,若干白俄罗斯政府的高级官员知情参与或是卷入向该航班提供关于虚假炸弹威胁的信息,导致其改航至明斯克机场降落。理事会严重关切地得出结论,根据白俄罗斯高级政府官员指示向飞行机组发出虚假炸弹威胁时,瑞安航空FR4978号航班的安全受到危及。

2.3 理事会重申《芝加哥公约》的宗旨包括国际民用航空安全有序的发展和促进国际空中航行的飞行安全,任何国家将民用航空用于不符合这些宗旨的任何目的,都将违反公约、其前言及其第四条的精神,其中规定“各缔约国同意不将民用航空用于和本公约的宗旨不相符的任何目的”。

2.4 虑及前述,理事会强烈谴责白俄罗斯政府所犯的非法干扰行为的举动,蓄意危及瑞安航空FR4978号航班的安全和安保及机上所有人员的生命。此外,理事会确定,这些行动是白俄罗斯共和国公然和严重违反《芝加哥公约》的行为。

2.5 理事会：i) 决定通过国家级信件和在国际民航组织公共网站上刊登事实调查小组最后报告的方式，向所有成员国通告事实调查小组调查过程得出的结论及其调查结果；和ii) 要求秘书处编制一份大会工作文件草案，包括拟议大会决议的案文，提交给即将举行的国际民航组织大会第41届会议，以供各成员国根据《芝加哥公约》第五十四条第十一款进行审议。

3. 违反《芝加哥公约》的证据

3.1 白俄罗斯共和国违反《芝加哥公约》的证据载于事实调查小组《关于2021年5月23日瑞安航空FR4978号航班在白俄罗斯空域发生的事件的报告》之中，该报告可通过以下链接查阅：<https://www.icao.int/Security/Pages/FFIT.aspx>。

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，理事会应“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”一词作出定义，但以前对该词的解释是，任何可被视为违反、破坏、违背或侵犯《公约》的行为都有可能导理事会根据第五十四条第十款或第十一款采取行动。在没有具体提及这些条款的情况下，理事会以前曾认定发生了对《公约》原则或规则的违反、破坏、违背或侵犯行为。在这方面，理事会于1999年商定，为了延续过去的做法，理事会不妨考虑只在有重要考虑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)。

4.3 在根据第五十四条第十款或第十一款作出认定时，理事会还必须遵循正当程序和基本司法原则。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，至少必须给予有关国家充分的机会向理事会陈述。

4.4 按照上述规定，2022年7月18日，理事会确定，根据事实调查小组报告的调查结果，白俄罗斯共和国的行动等同于违反了《芝加哥公约》第四条，应根据第五十四条第十一款报告给大会供其审议。

4.5 2022年8月12日，正式向白俄罗斯共和国发出了违反公约通知。尽管如此，理事会没有收到任何信息表明白俄罗斯政府经通知后在合理期限内采取了适当行动。因此，根据《芝加哥公约》第五十四条第十一款的规定，兹将此事项提交大会第41届会议审议。

5. 大会的结论和行动

5.1 理事会请大会承认并谴责本文件所述的白俄罗斯共和国违反其《芝加哥公约》义务的行为。

5.2 因此请大会考虑通过本文件附录提出的决议草案。

附录

大会决议草案

第A41/xx号决议：白俄罗斯共和国违反《国际民用航空公约》的行为

忆及国际民航组织理事会2021年5月27日关于2021年5月23日瑞安航空FR4978号航班在白俄罗斯空域发生的事件的决定；

审议了秘书长根据国际民航组织理事会这一决定成立的事实调查小组 (FFIT) 的报告；

铭记《国际民用航空公约》的规定和原则，而国际民航组织的主要目标仍然是确保全世界国际民用航空的安全和安保；

虑及《国际民用航空公约》及其附件所规定的维护国际民用航空安全的至关重要性；

注意到2022年7月18日，国际民航组织理事会根据事实调查小组查明的事实，确定若干白俄罗斯政府的高级官员知情参与或是卷入向瑞安航空FR4978号航班提供关于虚假炸弹威胁的信息，导致其改航至明斯克机场降落；

进一步注意到国际民航组织理事会严重关切地得出结论，即基于事实调查小组查明的事实，根据白俄罗斯高级政府官员指示向飞行机组发出虚假炸弹威胁时，瑞安航空FR4978号航班的安全受到危及，白俄罗斯政府所犯的非法干扰行为的举动蓄意危及瑞安航空FR4978号航班的安全和安保及机上所有人员的生命，等同于公然和严重违反《国际民用航空公约》的行为；

忆及任何国家将民用航空用于不符合《国际民用航空公约》宗旨的任何目的，都将违反该公约、其前言及其第四条的精神；

虑及国际民航组织理事会还决定根据《国际民用航空公约》第五十四条第十一款的规定，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，即根据事实调查小组报告的调查结果，白俄罗斯政府知情参与或卷入向瑞安航空FR4978号航班提供关于虚假炸弹威胁的信息，导致其改航至明斯克机场降落，从而蓄意危及一架商业客机的安全和安保以及机上所有人员的生命，这些行动等同于白俄罗斯将民用航空用于不符合《国际民用航空公约》宗旨的目的，这是对公约第四条的公然和严重违反行为；

2. 谴责白俄罗斯共和国政府实施非法干扰行为的举动，蓄意危及瑞安航空FR 4978号航班的安全和安保以及机上所有人员的生命；

3. 对白俄罗斯共和国尽管收到关于违反《国际民用航空公约》第四条的通知，仍未在经通知后在合理期限内采取适当行动表示遗憾；
4. 紧急呼吁白俄罗斯共和国鉴于对《国际民用航空公约》第四条的这一违反行为，采取适当行动；
5. 请理事会继续处理这一问题，并酌情向大会报告；和
6. 指示秘书长立即提请所有缔约国注意本决议。

— 完 —