



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

俄罗斯联邦违反《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

本工作文件报告了俄罗斯联邦侵犯乌克兰空域的排他性主权，以及进行航空器双重登记并允许航空器在未随机携带所要求文件的情况下飞行，理事会认为这些构成应按照《国际民用航空公约》第五十四条第十一款向大会报告的违反《公约》的情况。

行动：请大会：

- a) 审议本工作文件，并认识到和谴责俄罗斯联邦违反《公约》的行为；
- b) 呼吁俄罗斯联邦立即停止文件所述的这些违反行为；和
- c) 通过附录 C 所载决议草案。

战略目标： 本工作文件涉及战略目标 — 安全。

财务影响： 本工作文件没有直接的财务影响。

参考文件：
C-DEC 226/14 号决定
C-DEC 225/8 号决定
C-DEC 225/4 号决定
C-WP/15425 号文件和第 1 号修改稿
EB 2022/29 号电子公告
EB 2022/12 号电子公告
AN 3/1.1-22/41 号国家级信件
附件 6 — 《航空器的运行》
附件 7 — 《航空器国籍和登记标志》
附件 8 — 《航空器适航性》
联合国大会 A/ES-11/L.1 号决议：对乌克兰的侵略
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 每一国家对其领土之上的空域具有完全的和排他的主权，这项原则载于《国际民用航空公约》第一条（1944年于芝加哥——以下称为《公约》）。同样，《联合国宪章》中也有国家不得使用威胁或武力侵害任何国家之领土完整的原则。

1.2 2022年3月3日，联合国大会第十一届紧急特别会议通过了关于对乌克兰的侵略的 A/ES-11/L.1号决议。决议重申对乌克兰主权、独立、统一和领土完整的承诺，并最强烈地斥责俄罗斯联邦违反《联合国宪章》，对乌克兰进行侵略。侵犯乌克兰领土完整包括侵犯乌克兰空域，因此是违反《公约》第一条的行为。

1.3 《公约》第十八条规定“航空器在一个以上国家登记不得认为有效”。此外，《公约》第十九条规定“航空器在任何缔约国登记或转移登记，应按该国的法律和规章办理。”因此，对于之前已在一个缔约国登记的航空器，必须按照适用的当地法律有效转移登记。进一步而言，《公约》第二十九条列出了航空器应随机携带的文件清单，其中包括适航证和无线电台执照。《公约》规定，适航证由登记国颁发或核准（第三十一条），无线电台执照由登记国颁发（第三十条）。

1.4 俄罗斯联邦政府于2022年3月19日通过、自2022年3月23日适用的第411号法令，允许在俄罗斯对俄罗斯承租人租赁的航空器进行双重登记，如果出租人设立于俄罗斯政府定性为“不友好”的国家。根据第411号法令，不要求事先注销登记的证明即可进行这一额外登记。

2. 本组织的行动

2.1 理事会在其第225届会议的第四次会议上（2022年2月25日），审议了“乌克兰局势”这一项目，谴责对联合国成员国领土完整和主权（包括其空域）的侵犯，因为这不符合《联合国宪章》的原则和《公约》第一条的规定，并强调保持国际民用航空安全和安保的至关重要性以及国际民航组织成员国的相关义务。

2.2 此外，理事会在其第225届会议的第八次会议上（2022年3月7日），审议了“航空器的登记”这一题目。获悉俄罗斯联邦要求其运营人将已在第三国登记的租赁航空器登记在其本国的登记册上。据此指出俄罗斯联邦显然打算颁发新的适航证。理事会请秘书处与有关缔约国澄清情况，以采取适当行动，尤其是为了航空安全起见，并随时向理事会通报情况。

2.3 因此，于2022年3月11日发布了一份电子公告（EB），提醒各缔约国注意其在《公约》及其各附件之下的安全义务。

2.4 按照《公约》第二十一条，国际民航组织收到了来自多个缔约国有关俄罗斯运营人可能从事国际空中航行但其适航证已被各自登记国吊销的航空器的信息。2022年3月18日，这一安全关键信息在专门的加密网站上提供，并在同一天向所有缔约国发送了AN 3/1.1-22/41号国家级信件，提醒各国注意其与监视外国运营人相关的安全义务，并要求立即采取步骤以确保遵守《公约》及其附件6、附件7和附件8的各项规定。

2.5 2022年3月28日向俄罗斯联邦发布了强制信息要求（MIR），寻求俄罗斯联邦如何确保在将航空器增加到其本国登记册上之前在另一缔约国适当注销登记的信息，尤其是自2022年2月24日以来的情况。

2.6 由于未能提供航空器注销登记的证据，而航空器继续在没有有效适航证（《公约》第三十一条）或有效无线电台执照（《公约》第三十条）以及没有相关监督责任保障的情况下运行，国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）查明了一项对国际民用航空的直接安全风险。2022年5月26日，USOAP重大安全关切（SSC）核验委员会做出结论，如果这一情况未在2022年6月15日之前解决，应向俄罗斯联邦确认存在重大安全关切。2022年6月15日，通知俄罗斯联邦存在重大安全关切，并通过USOAP在线框架和相关的EB 2022/29号电子公告向所有国际民航组织缔约国通报这一信息。

2.7 理事会在其第226届会议的第十四次会议上（2022年6月22日），审议了19个国际民航组织理事国提交的C-WP/15425号文件第1号修改稿，其中将俄罗斯联邦通过第411号法令并随后着手重新登记/双重登记航空器、以及允许适航证和执照已被唯一的登记国吊销的航空器运行的行为列数为对《公约》第十八条、第十九条、第二十九条和第三十一条的违反。这19个国际民航组织理事国要求国际民航组织理事会采取相应行动。

2.8 理事会以多数决定，注意到重大安全关切仍未解决并呼吁俄罗斯联邦立即停止其对《公约》的违反行为以保持民用航空安全和安保，同时还敦促俄罗斯联邦紧急对这些违反行为进行补救。理事会要求秘书长按照《芝加哥公约》五十四条第十款，向所有缔约国报告这些违反《公约》的行为，如果这些行为未被紧急改正，并决定按照《芝加哥公约》五十四条第十一款，将这一事项提交国际民航组织大会第41届会议审议。

3. 违反《公约》第十八条、第十九条、第二十九条和第三十一条的证据

3.1 19个国际民航组织理事国在C-WP/15425号文件第1号修改稿中提供的违反《公约》第十八条、第十九条、第二十九条和第三十一条的证据，转载于本作文件附录A（第十八条和第十九条）与附录B（第二十九条和第三十一条）。

4 《公约》第五十四条第十一款

4.1 凭藉《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告后在一合理的期限内仍未采取适当行动的任何情况”。

4.2 虽然《公约》未对第五十四条使用的“违反”一词进行定义，但之前的解读是，任何可被视为违反、破坏、违背或违犯《公约》的行为，都可能由理事会在第五十四条第十款或第十一款之下开放采取行动。理事会之前在未具体援引这些条款的情况下也判定发生了违反、破坏、违背或违犯《公约》原则或规则的行为。在这方面，理事会在1999年一致同意，在沿用过去的做法时，不妨仅在涉及重要事项时才考虑采取《公约》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 在五十四条第十款或第十一款之下作决断判定时，理事会必须进一步遵守尽职流程和基本的正义原则。这意味着，理事会至少必须按照《公约》第五十三条和《理事会议事规则》（Doc 7559/11号文件）第31条给与有关国家足够的陈述机会。

4.4 根据以上，理事会于2022年6月22日得出结论认为，上文1.1至1.4段所述俄罗斯联邦的行为属于应向大会报告以供审议的违反《公约》第一条、第十八条、第十九条、第二十九条和第三十一条的情况，尽管理事会进行了强烈谴责并呼吁遵守《公约》，俄罗斯联邦经通知违反行为后在一合理的权限内仍未采取适当行动（C-DEC 225/4号决定和C-DEC 226/14号决定）；并决定按照《芝加哥公约》第五十四条第十一款，将这一事项提交国际民航组织大会第41届会议审议。

5 结论和大会的行动

5.1 2022年6月22日，理事会呼吁俄罗斯联邦立即停止其对《公约》第一条、第十八条、第十九条、第二十九条和第三十一条的违反行为以保持民用航空的安全和安保，同时还敦促俄罗斯联邦紧急对这些违反行为进行补救，并决定按照《公约》第五十四条第十一款，将这一事项提交国际民航组织大会第41届会议审议。

5.2 理事会请大会认识到并谴责本文件所述俄罗斯联邦违反其在《公约》之下义务的行为。

5.3 因此请大会考虑通过附录C所载的决议草案。

APPENDIX A

EVIDENCE SUBMITTED IN C-WP/15425 REV. 1 BY 19 MEMBERS OF THE ICAO COUNCIL FOR INFRACTIONS OF ARTICLES 18 AND 19 OF THE CHICAGO CONVENTION (“DUAL REGISTRATION”) BY THE RUSSIAN FEDERATION

1.1 A large part of the Russian aircraft fleet – 515 aircraft with, according to industry figures, a value of USD 10 billion – is owned by Irish leasing companies. These aircraft are registered in Bermuda, a British Overseas Territory, and in Ireland.

1.2 Decree no. 411¹ was adopted by the government of the Russian Federation on 19 March 2022 and published on 23 March 2022 with an applicability date of 23 March 2022. This Decree provides for dual registration in Russia of aircraft that are leased by a Russian lessee if the lessor is established in a country which the Russian government qualifies as “*unfriendly*” (including the United Kingdom and Ireland). According to Decree 411, no prior evidence of de-registration is required for this additional registration.

1.3 The Transport Minister of the Russian Federation, Vitaly Savelyev, presented Decree no. 411 to the Federation Council of the Russian Federation on 22 March.² In his address, he made the following statements:

- “This piece of legislation aims at forbidding companies to return the aircraft”.
- “We are now transferring aircraft from the Bermudan to the Russian Registry. So far, we have transferred almost 800 of them, we insure them with a Russian insurance company and they will stay in Russia”.
- “We are looking for a legal way, we try to find a solution with leasing companies. However, so far this does not work. They refuse an agreement on re-payment and purchase of those planes by Russia, they insist on their return”.
- “We have not lost all hope yet, but we will not return them. If we did, Russia would remain without aviation. That is why the government adopted these decisions”.

1.4 On a question whether maintenance of these aircraft can be done in the West, Transport Minister Savelyev responded that this was not possible as “we took/appropriated foreign property”.

1.5 As a consequence, most of these aircraft that are registered in Ireland or Bermuda and that are owned by leasing companies which are established in Ireland and have been illegally expropriated are now dually registered in the Russian Federation.

1.6 It is important to stress that throughout the reference period these aircraft have always remained on the Bermudan and Irish registries.

1.7 The Irish civil aviation authority has publically announced that it “*will only deregister aircraft on request from the registered owner, in accordance with relevant Irish legislation and procedures.*”

¹ Decree no. 411 “On the peculiarities of state registration of civil aircraft in the State Register of Civil Aircraft of the Russian Federation and the peculiarities of state registration of rights to aircraft and transactions with them”

² <https://www.youtube.com/watch?v=2A3Y6eR1irw>

This also ensures an aircraft is not deregistered until a registered mortgage or ICAO Cape Town - irrevocable deregistration and export request authorisation (IDERA) is discharged.”³

1.8 The Bermudan authorities have also publically announced that they will only “*deregister aircraft on request from the owner, in accordance with relevant BCAA legislation and procedures, that ensures an aircraft is not deregistered until a registered mortgage or ICAO Cape Town - irrevocable deregistration and export request authorisation (IDERA) is discharged.*”⁴

1.9 To provide for the necessary transparency and to alert aviation authorities worldwide, the Irish and Bermudan authorities have published lists with registration details for such aircraft.⁵

1.10 These lists can also be accessed via a hyperlink on the USOAP website of the ICAO Secretariat⁶.

1.11 The following list provides only a limited number of examples for double registered aircraft (primary/current registration in Ireland and double registration in the Russian Federation):

Mark (Registration)	Aircraft name (Type certificated model)	Serial No. (Type certificate)	Certificate number	CoR issue date (dd/mm/yyyy)	Purported Russian dual registry marks*
EI-UNL	BOEING 777-312	28515	UNL/COAN/07	19/04/2021	RA73279
EI-UNM	BOEING 777-312	28534	UNM/COAN/08	04/08/2021	RA73280
EI-UNN	BOEING 777-312	28517	UNN/COAN/07	19/04/2021	RA73281
EI-UNP	BOEING 777-312	28516	UNP/COAN/08	14/07/2021	RA73282
EI-XLC	BOEING 747-446	27100	XLC/COAN/08	20/07/2021	RA73283
EI-XLD	BOEING 747-446	26360	XLD/COAN/07	16/08/2021	RA73284
EI-XLE	BOEING 747-446	26362	XLE/COAN/08	15/02/2021	RA73285
EI-XLF	BOEING 747-446	27645	XLF/COAN/08	16/03/2021	RA73286
EI-XLH	BOEING 747-446	27650	XLH/COAN/09	10/09/2021	RA73288
EI-XLI	BOEING 747-446	27648	XLI/COAN/08	29/04/2021	RA73289
EI-XLJ	BOEING 747-446	27646	XLJ/COAN/09	16/03/2021	RA73290
EI-XLM	BOEING 747-	28028	XLM/COAN/07	20/07/2021	RA73291

³ <https://www.iaa.ie/commercial-aviation/sanctions>

⁴ https://www.bcaa.bm/sites/default/files/Web%20Docs/Notices_BACs_OTARs/Notice%20Status%20of%20Bermuda%20Registered%20Aircraft%20-%20Russian%20Air%20Operators%20FA.pdf

⁵ <https://www.iaa.ie/commercial-aviation/sanctions>

https://www.bcaa.bm/sites/default/files/Web%20Docs/Notices_BACs_OTARs/Bermuda%20Aircraft%20Registry%20-%20Russian%20Air%20Operators.pdf

⁶ <https://soa.icao.int/USOAP/CMAUnifyLogin/Index.aspx?ReturnUrl=%2fUSOAP%2fCMAUnifyLogin%2f>

EI-XLP	412 BOEING 777- 312	28531	XLP/COAN/07	14/07/2021	RA73292
EI-GES	BOEING 777- 31HER	32706	GES/COAN/04	11/02/2021	RA73274
EI-GET	BOEING 777- 31HER	32709	GET/COAN/05	20/01/2022	RA73275
EI-GEU	BOEING 777- 31HER	32710	GEU/COAN/04	19/04/2021	RA73276
EI-GFA	BOEING 777- 31HER	32715	GFA/COAN/05	26/08/2021	RA73277
EI-GFB	BOEING 777- 31HER	32730	GFB/COAN/05	26/08/2021	RA73278
EI-GIH	BOEING 737- 86N	32659	GIH/COAN/03	21/06/2021	RA73264
EI-GWF	AIRBUS 330- 323	1265	GWF/COAN/01	20/05/2021	RA-73684

APPENDIX B

EVIDENCE SUBMITTED IN C-WP/15425 REV. 1 BY 19 MEMBERS OF THE ICAO COUNCIL FOR INFRACTIONS OF ARTICLES 29 AND 31 OF THE CHICAGO CONVENTION (OPERATION OF AIRCRAFT INTERNATIONALLY WITHOUT A “CERTIFICATE OF AIRWORTHINESS”) BY THE RUSSIAN FEDERATION

1.1 The following list contains only a few examples of aircraft that have been (and still are) internationally operated by Russian airlines without holding a valid Certificate of Airworthiness as prescribed under the Chicago Convention:

- Aeroflot Airlines flight SU569 from Colombo (Sri Lanka) to Moscow on 6 June 2022, operated with an A330-300 (MSN 1301), Bermudan registration mark VQ-BMY. The Certificate of Airworthiness was suspended by the Bermudan Civil Aviation Authority on 2 March 2022.
- Ural Airlines flight U68641 from St Petersburg to Khudzhand Airport (Tajikistan) on 17 May 2022, operated with an A321-251NX (MSN 10632), Bermudan registration mark VP-BFM. The Certificate of Airworthiness was suspended by the Bermudan Civil Aviation Authority on 2 March 2022.
- Ural Airlines flight U62879 from St Petersburg to Dushanbe (Tajikistan) on 11 May 2022, operated with an A321-251NX (MSN 10476), Bermudan registration mark VP-BFI. The Certificate of Airworthiness was suspended by the Bermudan Civil Aviation Authority on 2 March 2022. The aircraft returned from Dushanbe to Russia the following day.
- Ural Airlines flight U62879 from St Petersburg to Osh (Kyrgyzstan) on 14 April 2022, operated with an A321-251NX (MSN 10632), Bermudan registration mark VP-BFM. The Certificate of Airworthiness was suspended by the Bermudan Civil Aviation Authority on 2 March 2022. The aircraft then also returned from Osh to Russia.
- Ural Airlines flight U68429 from Moscow to Khudzhand Airport (Tajikistan) on 25 March 2022, operated with an A321-251NX (MSN 10600), Bermudan registration mark VP-BFJ. The Certificate of Airworthiness was suspended by the Bermudan Civil Aviation Authority on 2 March 2022. The aircraft then also returned from Khudzhand to Russia.
- Royal Flight RL729 from Moscow (SVO) to Sharm-el-Sheikh on 6 March 2022, operated with a B767-300ER (MSN 27617), Bermudan registration mark VP-BLG. The Certificate of Airworthiness was suspended by the Bermudan Civil Aviation Authority on 5 March 2022.
- Aeroflot flight SU401 from Cairo to Moscow on 3 March 2022, operated with an A321-251-NX (MSN 10595), Bermudan registration mark VP-BXT. The Certificate of Airworthiness was suspended by the Bermudan Civil Aviation Authority on 2 March 2022.
- Ural Airlines flight U67004 from Hurgada to Moscow (DME) on 3 March 2022, operated with an A321-251NX (MSN 10667), Bermudan registration mark VP-BFO. The Certificate of Airworthiness was suspended by the Bermudan Civil Aviation Authority on 2 March 2022.

1.2 The flight history of the concerned aircraft provides for a better understanding of the

dimension of this non-respect of fundamental provisions of the Chicago Convention. Examples are:

<https://www.flightradar24.com/data/aircraft/ra-73800#2b749123>

<https://www.flightradar24.com/data/aircraft/ra-73800/#2b641675>

附录 C

大会决议草案

A41/xx 号决议：俄罗斯联邦违反《国际民用航空公约》的行为

审议了关于俄罗斯联邦违反《国际民用航空公约》的行为的项目；

忆及联合国大会通过了关于对乌克兰的侵略的 A/ES-11/L.1 号决议，重申对乌克兰主权、独立、统一和领土完整的承诺，并最强烈地斥责俄罗斯联邦违反《联合国宪章》，对乌克兰进行侵略；

念及《国际民用航空公约》的各项规定和原则，国际民航组织的主要目标继续是确保全世界国际民用航空的安全；

考虑到保持国际民用航空安全至关重要，且凭藉《国际民用航空公约》及其附件，缔约国如果登记了一架航空器，则由其承担一系列安全相关义务；

注意到国际民航组织理事会于 2022 年 2 月 25 日表示了其谴责对乌克兰领土完整和主权（包括其主权空域）的侵犯，因为这不符合《国际民用航空公约》第一条的规定，并敦促俄罗斯联邦停止其非法活动，以确保所有受影响地区国际民用航空的安全和安保，并遵守其根据《国际民用航空公约》的义务；

注意到国际民航组织于 2022 年 6 月 15 日确认有一项俄罗斯联邦仍未解决的重大安全关切，且国际民航组织理事会于 2022 年 6 月 22 日审议了由 19 个国际民航组织理事国提交的工作文件，其中概述了俄罗斯联邦除违反《国际民用航空公约》第一条之外，还违反了第十八条、第十九条、第二十九条和第三十一条，这涉及航空器双重登记并于随后允许航空器在没有有效适航证的情况下运行，并为此呼吁俄罗斯联邦立即停止和紧急补救其对《国际民用航空公约》的违反行为；

考虑到尽管理事会进行了强烈谴责并呼吁遵守《国际民用航空公约》，俄罗斯在违反行为经通知后的合理期限内仍未采取适当行动；

考虑到国际民航组织理事会进一步决定按照《国际民用航空公约》第五十四条第十一款，将这一事项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，即俄罗斯联邦对乌克兰领土完整和主权（包括其主权空域）的侵犯，以及俄罗斯联邦进行的航空器双重登记，并于随后允许此种航空器在没有有效适航证的情况下运行，构成对《国际民用航空公约》第一条、第十八条、第十九条、第二十九条和第三十一条的违反行为，符合其第五十四条第十一款；

2. 斥责俄罗斯联邦无视国际民航组织理事会表示的关切和谴责，继续此种对《国际民用航空公约》第一条、第十八条、第十九条、第二十九条和第三十一条的违反行为；
3. 谴责俄罗斯联邦侵犯乌克兰空域主权和俄罗斯联邦进行航空器双重登记，并于随后允许此种航空器在没有有效适航证的情况下运行，这达到了违反《国际民用航空公约》的程度，严重危及国际民用航空的安全和安保；
4. 紧急呼吁俄罗斯联邦停止导致违反《国际民用航空公约》的行动，以严格遵守《公约》及其附件的各项规定；
5. 紧急呼吁俄罗斯联邦解决有关在其他缔约国登记而又在俄罗斯联邦重新登记的租赁航空器问题，并防止此种航空器在没有有效适航证的情况下运行，以补救对《国际民用航空公约》第十八条、第十九条、第二十九条和第三十一条的违反行为；
6. 要求理事会继续处理这一事项并视情向大会报告；和
7. 指示秘书长立即请所有缔约国注意本决议。