



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

报告国际民航组织一组成员国²违反《芝加哥公约》的情况

(由俄罗斯联邦提交)

执行摘要

国际民用航空系统的基础，是《国际民用航空公约》（以下称“《芝加哥公约》”）的缔约国尊重其议定的国际法律规则并恪守这些规则。《公约》序言当中强调了这一点，其中提醒各国，它们议定了能够使国际民用航空按照“安全和有秩序”的方式发展的若干原则和安排。

国际民航组织一些成员国违反《芝加哥公约》的若干条款、扰乱国际民用航空、通过其蓄意行为危害国际民用航空安全，并破坏相互之间的信任，而这正是国际民航组织在其存在逾 78 年的时间里构建的令国际航空系统如此成功的基石。

上述国家明知故犯地违反《公约》，正在破坏《公约》的基础，它们将必要的应对措施归类为对《公约》的违反行为，同时拒绝承认它们之间存在任何因果关系。这种行为对《公约》制度在国际民航组织所有成员国中的生存构成了直接的威胁。

《公约》第五十四条规定了国际民航组织理事会对违反《芝加哥公约》的国家做出反应的机制。

¹ 俄文本由俄罗斯联邦提供。

² 阿尔巴尼亚、奥地利、比利时、保加利亚、加拿大、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦（包括格陵兰、法罗群岛和领海）、多米尼加共和国、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、墨西哥、摩纳哥、黑山、荷兰（包括阿鲁巴、博内尔岛、萨巴岛、圣尤斯特歇斯岛）、北马其顿、挪威、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、圣马丁、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、大不列颠和北爱尔兰联合王国、美利坚合众国。

行动：请大会： a) 责成国际民航组织理事会按照《芝加哥公约》第五十四条第十款的规定，向缔约国报告前述国家对《芝加哥公约》第四条、第九条、第二十二、第四十四和第八十二条如本文所述的违反行为； b) 敦促上述国家立即停止其所触犯的违反《芝加哥公约》及其附件的所有行为，并立刻采取全面补救； c) 敦促违反《公约》的上述国家，立即与其出于政治动机施加单方面限制的其他国家进行谈判，以期在国际民航组织所有成员国当中无条件地恢复《公约》的制度；和 d) 敦促所述违反《公约》的国家注意到国际民航组织大会的声明，即：利用国际民航组织及其理事会作为对其他国家施加政治压力的工具的任何企图都是不可接受的，并避免将国际民航组织活动政治化的任何进一步尝试。	
战略目标：	本工作文件涉及所有战略目标。
财务影响：	本工作文件对国际民航组织任何成员国都没有直接的财务影响。
参考文件：	Doc 7300/9 号文件：《国际民用航空公约》

1. 引言

1.1 自 2022 年 2 月 25 日起，国际民航组织上述成员国及其海外领土，在其国家空域内对俄罗斯运营人的民用航空器施行了单方面的飞行限制措施。

1.2 百慕大民航局（BCAA）³于 2022 年 3 月 12 日，而后，爱尔兰航空局（IAA）于 2022 年 3 月 14 日，通知俄罗斯航空公司中止其所运营、在那些国家的国家登记册上登记的所有航空器的适航证。应当指出的是，百慕大民航局和爱尔兰航空局均未代表其各自国家发送任何事先通知，也未采取任何步骤与俄罗斯当局就此事进行谈判。

1.3 2022 年 3 月 28 日，爱尔兰租赁公司的行业机构 — 爱尔兰航空器租赁公司（ALI）宣布，其所有成员已完全遵守了欧盟要求它们终止与俄罗斯航空公司租赁协议的限制措施。在强加的单方面限制框架内，波音公司、空客公司以及其他经认可的零部件制造商，均拒绝履行其现行的备件供应合同，而且欧洲及北美各家航空器维护和修理公司（MROs）也拒绝履行其为俄罗斯航空公司的航空器进行定期维护的协议。

³ 联合王国的海外领土。

2. 对违反《芝加哥公约》的行为进行法律评估

2.1 联合国大会于 2015 年 9 月 25 日通过的题为“变革我们的世界：2030 年可持续发展议程”的第 70/1 号决议，强烈敦促各国“不颁布和实行任何不符合国际法和《联合国宪章》，阻碍各国、特别是发展中国家全面实现经济和社会发展的单方面经济、金融或贸易措施”（第 30 款）。此外，联合国大会于 2021 年 12 月 16 日通过的关于人权和单方面强制性措施的年度决议（第 76/161 号决议），敦促所有国家停止采取或执行任何不符合国际法、国际人道法、《联合国宪章》以及指导国家间和平关系的规范和原则的单方面措施，特别是造成种种域外影响的具有强制性质的措施，因为此类措施有碍充分实现在《世界人权宣言》和其他国际人权文书中阐述的权利，尤其是个人和人民的发展权利（第 1 款）。

2.2 各国根据国籍归属，以歧视性的方式单方面关闭其空域，直接违反了《芝加哥公约》第九条第二款，其中规定：“二、在非常情况下，或在紧急时期内，或为了公共安全，各缔约国也保留暂时限制或禁止航空器在其全部或部分领土上空飞行的权利并立即生效，但此种限制或禁止应不分国籍适用于所有其他国家的航空器。”

2.3 应当指出的是，俄罗斯联邦始终坚定不移地遵守《芝加哥公约》第四条的规定，从未采取任何行动将民用航空用于“与本《公约》的宗旨不相符的任何目的”。此外，俄罗斯联邦管制的空域面积包括 2600 万平方公里。

2.4 上述一组国际民航组织成员国，对俄罗斯联邦施加的单方面限制，毫无疑问被当成了政治压力的工具，直接违反了《芝加哥公约》第四条。值得注意的是，在 2022 年 3 月 25 日的公开讲话中，欧盟委员会交通运输总干事 Henrik Hololei 直言不讳地说：“我敢说我们一直在摧毁俄罗斯的民用航空；这就是制裁的全部意图……”。

2.5 应当指出的是，欧盟高级行政人员在履行其公务时作出此种行动和官方公开声明，破坏了《芝加哥公约》的基本原则，严重危及国际民航组织作为一个全球性国际组织继续存在的可行性，同时还将迫使它重复另一个国际组织——国际联盟的命运。

2.6 欧洲联盟（欧盟成员国）⁴的决定，迫使出租人单方面终止根据《芝加哥公约》第八十三条分条的规定签订的租赁协议，却不进行事先通知，也未尝试进行谈判，出租人也不履行租赁协议规定的其与单方面终止有关的义务（退还保证金、支付罚金等等），直接违反了《芝加哥公约》第四十四条，其中规定，“国际民用航空组织的宗旨和目的在于发展国际空中航行的原则和技术，并促进国际空中航空运输的规划和发展，以：……保证各缔约国的权利充分受到尊重，每一缔约国均有经营国际空运企业的公平的机会”。

2.7 举例说明：2022 年 2 月 27 日，俄罗斯伏尔加-第聂伯航空公司的一架 AN-124 航空器在加拿大多伦多机场被扣留，当时这架航空器正在向加拿大运送一批加拿大政府此前订购的医疗货物——COVID-19 测试套件。扣留这架航空器的原因，是自 2022 年 2 月 27 日起⁵，加拿大对俄罗斯航空器关

⁴ 2022 年 2 月 25 日的理事会条例（欧盟）2022/328 及 2015 年 2 月 25 日的理事会决定

⁵ 2022 年 2 月 27 日 15 时 50 分协调世界时来自加拿大的航行通告（271550 CYHQYNYX（F0400/22 NOTAMN Q）CZXX/QOECH/IV/NBO/E/000/999/5205N12506W999）

闭国家空域。俄罗斯航空器在多伦多机场一直“被扣留”至今。这是违反《芝加哥公约》第二十二条的一个明显事例，《公约》该条规定如下：“各缔约国同意采取一切可行的措施，通过发布特别规章或其他方法，以便利和加速航空器在各缔约国领土间的航行，特别是在执行关于移民、检疫、海关和放行等法律时防止对航空器、机组、旅客和货物造成不必要的延误。”

2.8 此外，此类行动违反了《芝加哥公约》附件 9—《简化手续》的标准 2.1，其中除其他规定外，要求国际民航组织成员国采取适当措施“……防止不必要的延误。”

2.9 近几个月发生的无数航班延误和取消，甚至航空器被非法扣留，违背联合国大会于 1948 年通过的《世界人权宣言》所尊崇的一项个人的基本人权，即行动自由的权利。

2.10 十分明显，国际民航组织成员国出于政治动机施行单方面的限制，还违反《芝加哥公约》第八十二条，其中规定：“各缔约国承认本公约废除了彼此间所有与本公约条款相抵触的义务和谅解，并承允不再承担任何此类义务和达成任何此类谅解。”

3. 主要结论

3.1 联合国大会上述第 76/161 号决议强调指出：“单方面强制性措施和立法违背国际法、国际人道法、《联合国宪章》以及指导国家间和平关系的规范和原则，”（序言第四段）。但是，大会表示关切，单方面强制性措施在国际舞台上的实施频率大大增加，其类型、目标和实施范围极大地扩大（序言第十九段）。

3.2 近年来，利用国际民用航空作为对“不受欢迎的”国家的政治压力工具已成为标准做法。就在一年前，还以非常做作的托词，对白俄罗斯共和国实施了类似的限制性措施。这对本组织造成了相当大的声誉损害，并破坏了其在成员国当中的信誉。

3.3 令人严重关切的是，迄今为止，国际民航组织理事会没有对某些国家的此类行为作出任何评估。在第 226 届会议第十四次会议期间，俄罗斯联邦已经向国际民航组织理事会提出了这方面的要求，目前正在等待其审议。如前所述，出于政治动机、以歧视性的方式并以国籍为基础对其他国家施加单方面限制，破坏了国际民航组织所有成员国中的《公约》制度，使国际航空界为创造安全和高效的全球航空运输系统的努力变得毫无价值。在这种情况下，国际民航组织全球空中航行计划以及无缝隙空中航行的完整概念被置之不理，继续讨论旨在有效减少国际民用航空业二氧化碳排放的长期理想目标已然毫无意义。

3.4 毫无疑问，国际民航组织理事会需要采取紧急行动，亟待在国际民航组织所有成员国当中无条件地恢复《公约》制度，以确保本组织自身的生存，并保护国际民用航空 78 年来的合作成就。