



International
Civil Aviation
Organization

Organisation
de l'aviation civile
internationale

Organización
de Aviación Civil
Internacional

Международная
организация
гражданской
авиации

منظمة الطيران
المدني الدولي

国际民用
航空组织

电话: +1 (514) 954-6709

编号: AN 11/41-05/87

题目: 在遵守与安全有关的SARPs存在重大
缺陷时的透明度与公开性程序

要求: 请阅知

先生/女士,

1. 我谨荣幸地通知你, 理事会在 2005 年 6 月 10 日举行的第 175 届会议的第 12 次会议上, 注意到国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 第一周期审计整体实施进展报告当中介绍的信息。第一周期审计过程中, 共对 188 个缔约国中的 181 个缔约国进行了审计, 并访问了 162 个国家进行后续审计。总体而言, 在执行为加强安全监督制度而制定的国家纠正行动计划方面取得了重大的进展。但是, 仍有若干国家主要是由于缺乏资源而在这方面继续遇到困难。此外, 对 19 个未经后续审计访问的国家中的大多数而言, 对其安全监督的关切依然存在。

2. 向所有缔约国提供 USOAP 审计结果的首要目的, 是向缔约国提供充分的信息, 以利各国对被审计国的安全监督能力做出知情的判断, 并重点突出各国对所有航空器的运行, 包括对外国航空器在本国领土上运行的监督作用。有鉴于几个国家经查明的安全监督缺陷以及了解到的其他重要安全信息, 所有国家都有必要根据需要进行适当行动, 以维护安全。大会第 35 届会议提醒各国注意这一必要性 (第 A35-7 号决议——解决与安全相关缺陷的统一战略执行条款第 4 条)。我已通过 2005 年 3 月 24 日的 AN 11/41-05/34 号信件提请你看大会第 A35-7 号决议。

3. 统一战略的目的是要解决经USOAP查明的安全隐患, 并对那些没有能力履行安全监督义务的国家提供援助。根据统一战略, 国际民航组织将不遗余力地通过合作、援助和伙伴关系, 来推动解决安全监督方面的缺陷, 促进遵守与安全有关的标准和建议措施 (SARPs)。统一战略中还建立了各项制度, 以确保没有能力履行安全监督义务的国家得到其所需要的特别支持。这些制度将把国际民用航空界的资源集中使用在最紧迫的要求上。因而需要在国际民航组织、国家、业界、金融机构、空域用户及其他方面建立伙伴关系 (见第A35-7号决议执行条款第13条)。

4. 但是也应该认识到,不安全的状况可能在一些国家长期存在,主管当局可能没有能力加以克服。例如,在国家无法控制的情况下,肆无忌惮或图谋不轨的经营人或某些对国家内部大气候施加影响并加以利用的其他方面,使得主管当局无法做出充分的干预,就有可能发生这种情况。在这种情况下,理事会也许有必要作为终极手段采取行动,酌情提出建议和做出决定。如果有关国家未能执行理事会的建议和决定,以及不安全的状况没有得到解决,根据《国际民用航空公约》(芝加哥,1944年)第五十四条第十款,就必须向所有缔约国进行通报。大会第 A35-7 号决议执行条款第 5 条提及在公约第五十四条第十款框架内向各国通报的程序。

5. 因此,理事会在 2005 年 6 月 13 日举行的第 175 届会议的第 13 次会议上,批准了关于一国在遵守与安全有关的标准和建议措施方面存在重大缺陷,包括未履行其安全监督义务的信息的透明度和公开性程序。理事会还批准了与此相关的原则和安全风险指标。同时包括保障措施,以确保此一程序将根据既定原则得到适用,而且仅用于与安全有关的目的;确保在国家之间不加歧视,而且不使因缺乏资源而无法妥当进行安全监督的国家陷入不利境地。在这方面,理事会注意到统一战略下的各项行动设想和相关的流程图,它对通过统一战略提供援助予以充分重视。

6. 统一战略下的各项行动设想载于附篇A,相关的流程图载于附篇B。理事会批准的向所有缔约国通报一国在遵守与安全有关的标准和建议措施方面存在重大缺陷,包括未履行其安全监督义务的信息的程序载于附篇C。适用批准的程序时应适用的相关原则及安全风险指标载于附篇D。

顺致最崇高的敬意。



秘书长
塔耶布·谢里夫
2005年8月12日

附:

- A —— 统一战略下的各项行动设想
- B —— 统一战略下各项行动设想相关流程图
- C —— 当一国在遵守与安全有关的标准和建议措施方面存在重大缺陷,包括未能按其安全监督义务行事时,就此向所有缔约国通报的程序。
- D —— 相关原则及安全风险指标

统一战略下的各项行动设想

1. 设想 1

1.1 在第一种设想下，一国充分参加了 USAOP 进程但结果始终很差。该国可用于安全监督的资源极其拮据。甚至缺乏基本的管理框架，缺少甚至根本没有合格的人员参加对经营人的合格审定和监督。通过考察该国的航空活动水平，可以明确发现这个国家所从事的航空活动水平较低，但却是支持该国经济所必需。这就说明应刻意实现监督能力与必要的航空活动之间的平衡。

1.2 对于这个国家，将根据统一战略向其提供协助。它将成为国际民航组织总部、地区办事处和技术合作局的支助对象。国际民航组织将提请援助国和金融机构注意该国的需要。国际民航组织将与该国共同努力，为支持安全监督建立适当的地区或次地区伙伴关系。各方的目的均在于迅速改善该国的安全监督能力，从而使该国能够从其航空业安全及有序的发展中受益。安全风险由该国自行管理，其他国家则将通过大会第 A35-7 号决议项下的透明度机制，了解到对外国航空活动进行监督所必需的情况，并采取一切可能的行动解决问题。这种国家不属于理事会根据第五十四条第十款进行特别审议的对象。

2. 设想 2

2.1 在第二种设想下，一国在管理其空中航行设施的安全和有效性方面可能存在困难。对具体的空中航行缺陷，将通过持续的地区规划进程例行进行跟踪。USOAP 审计开始后，有可能就一国管理空中航行安全问题的能力提出结论和建议。这一设想迄今尚未成为一个问题，但可以预期，随着 USAOP 计划按照全面系统的方法扩展到所有与安全有关的附件而更多的审计得以完成时，这一设想的情况将会更加频繁地出现。

2.2 如在第一种设想下一样，这个国家将在统一战略下接受适当的协助，以消除其安全监督方面的缺陷。对于具体的空中航行缺陷，将由这个国家和地区规划机制提供支持最终加以解决。技术合作方案则正如今天一样，将协助各国解决基础设施的问题。这个国家将不属于理事会根据第五十四条第十款进行特别审议的对象。在这种情况下，安全风险通过地区规划进程合作进行管理，有关空中航行缺陷现状的必要透明度得到保障，各种缺陷也经由最为适当的机制得到处理。

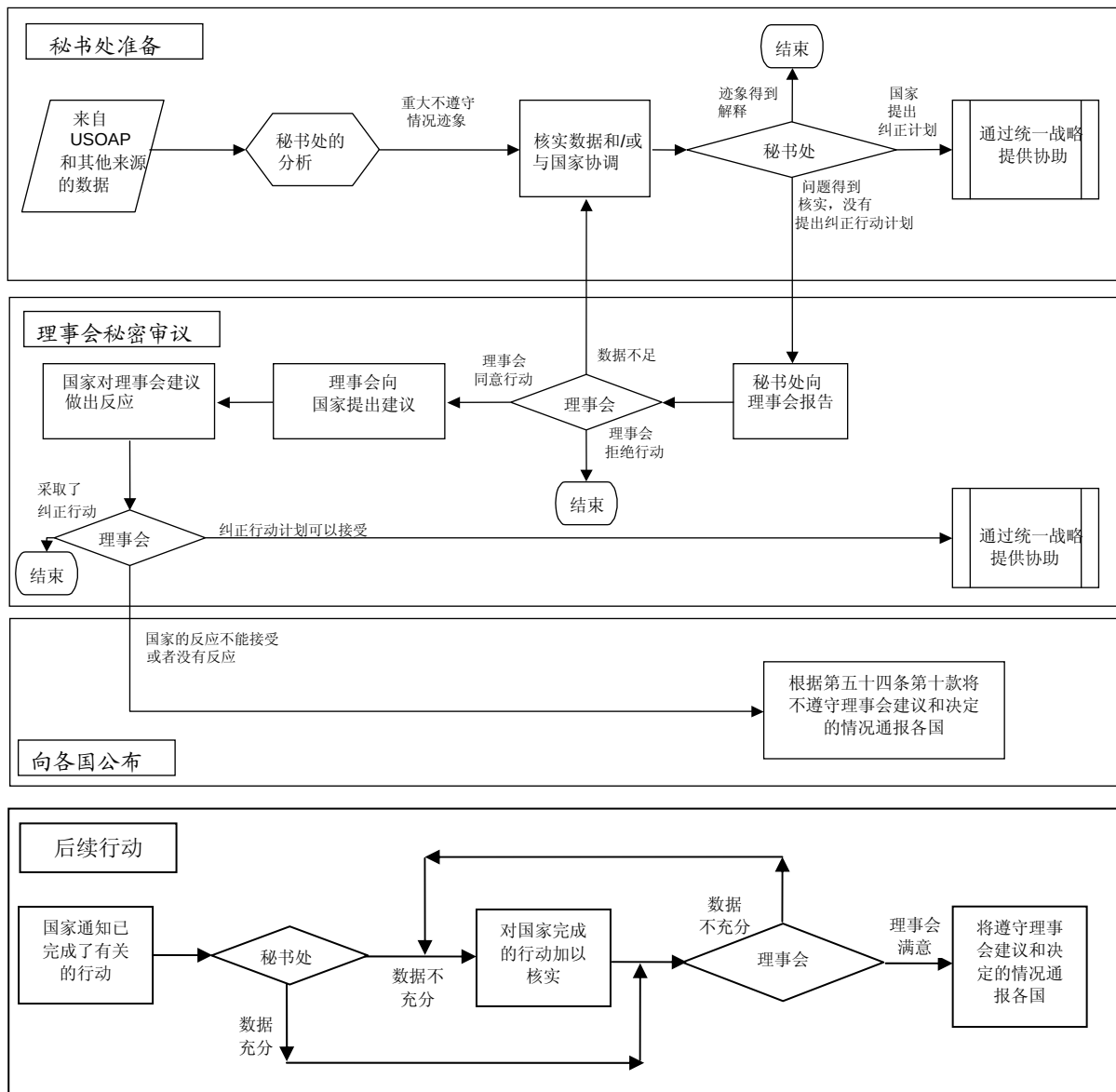
3. 设想 3

3.1 第三也是最后一种设想，则是最为困难的。一国表现出严重而长期的安全监督缺陷，与第一种设想的情况相类似。但与第一种设想中的国家不同的是，这个国家可能没有充分参加或者根本没有参加 USOAP 审计进程。所能提供的有关这个国家安全监督能力的信息可能也是有限的。另据数据表明，鉴于对该国安全监督能力的了解，它所从事的航空活动具有不合情理之嫌。例如，该国为了支持由其颁发了航空器经营人许可证的航空公司经营人，而向国际民航组织申请了数量不成比例的三个字母代码和无线电话代码。或者在其登记册上的大型运输航空器的数量过多，远远超出了这个国家的安全监督能力。有关这些航空器及其经营人的数据表明，其经营活动一律在距离该国千山万水之遥的国家和地区开展，而该国也未根据《公约》第八十三条分条达成诸如转让某些职责和义务等的适当安排，因而根本无法实

现有效的安全监督。该国甚至可能为了收取费用公开做出提供登记服务的广告，而联合国安全理事会的报告甚至可能发现某些运行与非法活动有联系。

3.2 在这种情况下，最初的行动是争取更好地了解该国的安全监督能力和航空活动情况。所有这方面的努力都将通过与该国的合作来进行。可以建议组织 **USOAP** 特别审计任务，国际民航组织也可以援引《公约》第二十一条做出选择，要求该国提供当前有效的航空器登记和所有权资料。该国也许不能支持这种核实努力，也可能受外部力量所阻不能参加进来。在收集整理信息的同时，该国将按统一战略受到优先协助的考虑。各方的目的，在于建立支助机制和地区伙伴关系，帮助该国解决问题。如果该国不愿意或不能够参加这种活动，则将根据第五十四条第十款规定的透明度和公开性程序，将此事项提交国际民航组织理事会做出特别审议并采取可能的未来行动。这样做是必要的，因为该国经营人所造成的安全风险没有得到遏制，大会第 A35-7 号决议项下的透明度机制没有产生效果，在问题的解决上没有取得进展。

统一战略下各项行动设想相关流程图



**当一国在遵守与安全有关的标准和建议措施方面
存在重大缺陷，包括未能按其安全
监督义务行事时就此向所有
缔约国通报的程序**

1. 引言

1.1 秘书处对来自 USOAP 和其他方面的安全信息持续进行跟踪，以便在统一战略下促进向各国提供个体的或集体的协助，根据需要加强其安全监督的能力。

1.2 如果秘书处根据本文所附的原则和安全风险指标，对经过妥当核实的数据所做的分析表明在遵守与安全有关的标准和建议措施方面存在重大的缺陷，而且安全风险已经达到可能需要采取紧急行动的水平，秘书处将尽一切努力与有关国家讨论这一事项，以便得到解释，由该国提出纠正行动，或通过统一战略提供协助来执行纠正行动。

1.3 如果安全风险得到确认，而与有关国家的磋商表明其无意采取纠正行动，或其行动即便在统一战略援助之下也解决不了所涉的安全风险，秘书处将按以下程序将此事项报告理事会。

1.4 这项程序是查明在遵守国际民航组织与安全有关的标准和建议措施方面存在重大缺陷并且不履行其国际安全监督义务的国家的一项工具。它鼓励这类国家正当履约，而且仅意图作为终极手段加以适用。如果不安全的状况持久存在，如主管当局即使在外援下也可能克服不了的状况，这一程序即要求根据透明度和公开性原则，就此向全体缔约国做出通报。

2. 本程序

2.1 秘书处向理事会提交的行动建议用限制发行的工作文件编写，并在理事会非公开会议上进行讨论。有关国家将会收到相应的通知，并将根据《公约》第五十三条和《理事会议事规则》（Doc 7559）第 32 条，应邀参加理事会的审议，但无表决权。

2.2 理事会可以有几项选择。理事会可能认为数据不充分，因而指示与有关国家进一步进行核实和/或协调。理事会也可以认定不需要采取进一步行动。如果理事会认为一个国家在遵守与安全有关的标准和建议措施方面存在重大缺陷、包括未能按其安全监督义务行事，而有必要采取行动，理事会则可以考虑酌情提出建议或做出决断。可以设想的建议或决断如下：

- 国家在规定的时间内对其行动做出解释。
- 国家在规定的时间内纠正所查明的安全（监督）问题。
- 理事会可以决断某项特指的活动明显违背了该国的安全监督义务并敦促该国立即禁止或停止该项活动，并在规定的时间内采取适当的纠正行动。

2.3 收到该国的反应后，或在规定时间内没有收到任何反应的，理事会将在非公开会议上审议有关国家是否遵守了或是没有执行理事会的建议或决断。该国也可以参加这次会议。拒不执行此种建议或决断的，秘书长将一律按照《公约》第五十四条第十款的规定，代表理事会向全体缔约国发出通报。

2.4 如果一国以后提出已经完成适当行动的资料，而且理事会认定该国已经执行了理事会的建议或决断，将立即将此情况通知全体缔约国。适当行动的完成仍需经国际民航组织核实。

原则和安全风险指标

1. 原则

1.1 适用这一程序将遵循下述原则：

- | | |
|-----|--|
| 公平 | 仅采用可靠的、经过核实或验证的置信度高的数据。将邀请有关国家参加这一进程。 |
| 透明 | 核实或验证数据的方法及其来源和在程序中的用途，将是透明的。 |
| 不歧视 | 这项程序将仅用于与安全有关的目的，以确保在国家之间不加歧视，不使因缺乏资源而无法妥当实行安全监督的国家陷入不利境地。缺乏资源本身不得启动适用本程序。 |
| 及时 | 应该以及时的方式启动和执行这项程序。理事会做出建议或决断的行动，以及有关国家完成适当行动的情况，均将不加拖延地通知全体缔约国。 |

2. 安全风险指标

2.1 在确定安全风险是否达到可能需要理事会采取行动的平时，应该考虑下述安全风险指标：

- a) 没有参加USOAP 审计进程。
- b) 没有完成国家航空活动问卷和遵守情况检查单。
- c) 没有参加USOAP下的现场审计。
- d) 没有提交可以接受的纠正行动计划。
- e) 没有解决USOAP审计中查明的与安全有关的缺陷。

- f) 活动的水平与安全监督能力不相符合。¹
- g) 活动的性质与安全监督能力不相符合。^{1,2}
- h) 航空器事故和事故征候数据与一个国家的安全监督责任和义务有关联。

—完—

¹ 必须指出，如果一国安全监督能力低下，这本身并不会触发这一程序的适用。对许多这类国家而言，提高其安全监督能力的最好办法，就是通过合作与协助。

² 下列类型的活动往往表明一国航空活动的水平或性质与其安全监督能力不相符合：

- 一国对其运行没有妥当实行安全监督的能力，但向航空器经营人颁发了为数众多的航空器经营人许可证，而这些经营人的绝大部分业务是在遥远的国家运营的；或者，一国的登记册上有数量可观的航空器是在世界不同地区运营的。
- 一国在完全不实行安全监督的情况下，颁发航空器经营人许可证或适航证收取费用的。
- 一国颁发适航证的航空器完全在别国运行，或租赁给了外国经营人，但没有根据《公约》第八十三分条在必要时与经营人所在国达成协议，将某些监督职能进行转让，而造成难以对航空器的维修和持续适航性妥当实行安全监督的。
- USOAP审计进程中国家所提供的有关颁发航空器经营人许可证和适航证的信息，与从其他来源获得、经过核实的信息之间存在重大差异的。
- 同一架航空器经常变换登记国，而所涉各国的安全监督能力有限的。