



## 大会 — 第39届会议

### 执行委员会

#### 议程项目 16: 航空安保 — 政策

#### 航空安保的优先事项

(由斯洛伐克代表欧洲联盟及其成员国<sup>1</sup>、欧洲民用航空会议的其它成员国<sup>2</sup>和欧洲空中航行安全组织提交)

#### 执行摘要

本工作文件根据实施大会A38-15号决议和国际民航组织2014年-2016年工作方案所学到的经验教训，提出了航空安保的优先事项。

**行动:** 请大会在修订大会A38-15号决议(“国际民航组织关于航空安保持续政策的综合声明”)和确定国际民航组织2017年-2019年工作方案时:

- a) 重申各成员国对于在其领土内实施有效的航空安保措施的责任，同时虑及不断演变的威胁图景;
- b) 敦促所有成员国全面持续地实施附件17的标准和建议措施以及附件9与安保相关的标准和建议措施，并且作为紧急事项纠正任何差距或缺陷;
- c) 敦促国际民航组织秘书处、成员国、地区组织、业界伙伴及其他各方协作开展工作，以提高能力建设活动的有效性和可持续性; 和
- d) 要求国际民航组织秘书处审查当前国际民航组织普遍安保审计计划的范围和方法，确保它是一种可靠的手段，为成员国、业界和旅客提供保障，在实地切实有效地实施航空安保措施。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标C — 安保和简化手续。
财务影响:	拟议的国际民航组织工作的优先事项应该由本组织经常预算予以涵盖。
参考文件:	大会A38-15号决议: 国际民航组织关于航空安保持续政策的综合声明。

<sup>1</sup> 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国

<sup>2</sup> 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、前南斯拉夫马其顿共和国、土耳其和乌克兰

## 1. 引言

1.1 对民用航空的威胁始终是严重的，正如2015年和2016年在世界各地发生的非法干扰行为所显示的（例如2015年10月31日Metrojet 9268号航班，2016年2月2日Daallo 航空公司3159号航班，2016年3月22日在布鲁塞尔机场的袭击和2016年6月28日在伊斯坦布尔Ataturk机场的袭击）。如同国际民航组织全球风险背景综述（RCS）所述，威胁的性质和运作方式各不相同，国际民航组织航空安保专家组对此进行定期审查。风险背景综述对于全球层面上对航空的当前威胁和风险提供了宝贵的见解，并提供了关于成员国使用风险评估制定行动的指导，以便处理对民用航空的安保威胁。

1.2 目前对航空的恐怖主义威胁比近期任何时候都高，并且威胁演变的速度很快，越来越成为一个全球问题。对于人员随身携带的或放在客舱行李中的便携式简易爆炸装置、冲突区或扩散区的便携式防空导弹、货物中的简易爆炸装置和陆侧威胁而言，其风险水平通常都被评估为高或者是中高。

## 2. 讨论

2.1 国际民航组织关于航空安保的规定是需要在全球付诸实施的基准措施，以便保护国际民用航空免遭非法干扰行为。因此，至关重要的是，国际民航组织航空安保专家组必须不断审查国际民航组织附件17标准和建议措施以及国际民航组织附件9当中关于安保的标准和建议措施。这些基准措施及其相关指导材料应该反映出不断演变的威胁和运作方式。其内容应该与民用航空所面临的当前威胁种类相符。

### 国际民航组织附件17的有效和持续实施

2.2 根据芝加哥公约，国际民航组织每个成员国负责遵守国际民航组织的各项规定和附件，以确保安全和安保的航空运输体系。在此背景之下，每个国家负责以有效和持续的方式实施国际民航组织附件17标准和建议措施以及国际民航组织附件9关于安保的标准和建议措施。这一责任应该在国际民航组织大会A38-15号决议《国际民航组织关于航空安保的持续政策的综合声明》当中予以明确重申，该决议将在本届大会予以修订。

2.3 虽然国家承担总体责任，但是与航空安保有关的每个实体（例如机场运营人、航空器运营人、空中航行服务提供者、执法机构）都要共同承担责任和发挥作用，以便提供有效的航空安保，并实施国际民航组织附件17以及国家规章和方案中规定的各项措施。这些私有和公共实体之间的协调至关重要，以确保具备一种全面综合的安保做法，在国家或当地实施系统内或在传送重要安保信息方面没有缺口，不会产生薄弱环节或使得整个系统缺乏明确性和协调性。

2.4 有效和持续实施对于航空运输运行的安保十分关键，也对公众对航空运输的信心以及监管者和运营人保护公民和消费者的能力至关重要。国家和国际合规监测系统是重要的工具，用以核查对国家和国际安保要求的有效实施情况，并确保在查明缺陷或不合规领域时迅速予以纠正。

2.5 有效和持续实施也是安保措施国际协调化的一项先决条件，也是各国对各自安保措施等同性予以承认的一项先决条件。

2.6 然而，有些国家目前尚未具备充分的安保措施来减缓风险，而接受来自那些国家航班的各国有责任保护其公民和其国家安全，享有合法权利来要求抵达航班采取额外措施(见附件17标准2.4.1)，作为继续经营这些服务的一项条件。航空运营人也可能会根据自己的风险评估要求采取额外措施。

### 在威胁增加的情况下开展国际合作

2.7 遵守国际合作原则是至关重要的，以便确保在威胁增加的情况下有效部署额外措施。有关各成员国开展协调也很重要，以便提高对威胁的认识和理解，确保做出有效和高效的回应，并确保相关措施是成比例的和切实可行的。

### 能力建设

2.8 有效和持续地实施附件17对于某些国际民航组织成员国而言可能具有挑战性，这可能出于一系列原因，例如缺乏资源、缺乏政治承诺、对威胁和风险图景理解不足，人员培训和监督不够，以及组织结构薄弱。

2.9 国际民航组织秘书处、各个国家、地区组织和业界利害关系方本着与有关国家当局的伙伴关系精神，都积极支持了各成员国实施附件17要求的努力。这种支持是多方面的，包括提供指导材料和培训，以及在某些情况下提供设备。

2.10 从实地持续有效的航空安保的角度而言，这些能力建设举措的切实结果迄今为止是参差不齐的，一些国家显著提高了其有效合规水平，而另一些国家则进展甚微或者举步不前。所有实体都需要做出进一步的工作，以便协作提高能力建设活动的有效性和可持续性。

### 审计进程的有效性

2.11 十分需要获得关于安保措施有效实施情况的可靠数据，以确保在全球范围内遵守附件17的基准标准，并维护对航空旅行安全的信心。

2.12 日益出现的关切是，目前的国际民航组织普遍安保审计计划(USAP)不再能够提供实地安保措施标准的可靠图景。一方面是普遍安保审计计划的正面审计结果，都是基于预先安排的访问并且大大着重于程序和文件，而另一方面国家和运营人能够看到一些机场实地缺乏有效的安保措施，这两者之间的差异需要得到处理，以便保持国际民航组织审计系统的可信性。

2.13 提高国际审计和检查所生成的可靠信息的可获得性，无论这些信息源于国际民航组织普遍安保审计计划、双边评估或运营人进行的评估，对于打造对国家航空安保系统坚实性的信心都是十分重要的。这对于完善能力建设活动的设计、针对目标和优先排序也是极为关键的。

2.14 此外，最近提出的一些举措旨在就接受审计的国际民航组织成员国对航空安保监督体系关键要素的有效实施情况提供更多的(尽管是有限制的)披露，并且就具有重大安保关切(SSeCs)的国家披露信息，这些举措得到欢迎且应该付诸实施。2016年航空安保专家组会议建议将具有重大安保关切的名称纳入电子公告中发给国际民航组织所有成员国，并通过普遍安保审计计划保密网站查明与这些重大安保关切相关的审计领域(如果这些关切未能在3个月内解决的话)，这些建议也得到强烈支持。

### 3. 结论

3.1 请大会在修订大会 A38-15 号决议“国际民航组织关于航空安保持续政策的综合声明”和确定国际民航组织 2017 年-2019 年工作方案时：

- a) 重申各成员国对于在其领土内实施有效的航空安保措施的责任，同时虑及不断演变的威胁图景；
- b) 敦促所有成员国全面持续地实施附件 17 的标准和建议措施以及附件 9 与安保相关的标准和建议措施，并且作为紧急事项纠正任何差距或缺陷；
- c) 敦促国际民航组织秘书处、成员国、地区组织、业界伙伴及其他各方协作开展工作，以提高能力建设活动的有效性和可持续性；和
- d) 要求国际民航组织秘书处审查当前国际民航组织普遍安保审计计划的范围和方法，确保它是一种可靠的手段，为成员国、业界和旅客提供保障，在实地切实有效地实施航空安保措施。