

大会第 35 届会议

执行委员会

议程项目 16: 改善安全监督

对提议的国际民航组织解决 与安全有关的缺陷的统一战略的意见

(由属于欧洲民航会议成员的 41 个缔约国²提交)

摘要

本文件表述了欧洲民航委员会成员国对提议的协助在纠正安全缺陷方面有困难的 ICAO 缔约国的统一战略的意见，特别强调了该战略中那些对成功实施战略有重要性的因素。这些因素是透明度和提高审计结果的公开性以及 ICAO 和各国及各国之间更密切的合作。

大会行动在第 21 段。

背景

1. 根据 A32-11 号大会决议，A35-WP/67 号工作文件向大会提交了关于实施普遍的安全监督审计计划 (USOAP) 自 1999 年建立以来取得的进展及教训的全面报告。除 7 个缔约国外，对所有国家进行了初步审计。截至 2004 年 7 月，ICAO 进行了 153 个后续审计。ICAO 成功地迎接了实施该计划的挑战，而且应当对推进该计划的审计组和其他工作人员表示祝贺。

¹ 英文和法文版本由欧洲民航会议 (ECAC) 提供。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、奥地利*、阿塞拜疆、比利时*、波斯尼亚和黑塞哥维那、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*、冰岛、爱尔兰*、意大利*、拉脱维亚*、立陶宛*、卢森堡*、马耳他*、摩尔多瓦、摩纳哥、荷兰*、挪威、波兰*、葡萄牙*、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山、斯洛伐克*、斯洛文尼亚*、西班牙*、瑞典*、瑞士、前南斯拉夫马其顿共和国、土耳其、乌克兰、联合王国*。

* 上述名单中标有星号的为欧洲联盟成员国。

2. 初步和后续审计结果证明，该计划对评估各国有效的实施安全监督的关键因素和 SARPs 是一个非常有效的工具。对后续审计结果的分析以及对进行过两次审计的一批国家与初步审计中所做的比较与其介绍图表一样同样有用，其结果都已存入 ICAO 数据库。

3. 令人鼓舞的注意到，上述一批国家中的大多数国家在实施纠正行动计划和解决初步审计中查明的安全缺陷方面继续取得进展。缺乏有效的实施关键因素的平均比率的下降（从 29.3% 下降到 13.3%）就证明了这种进步。但是所有的平均数都一样，它们的趋势掩盖了不同的国家在努力解决安全缺陷方面进展的速度不同。

4. ECAC 成员国关心被分析的一批国家中的许多少数国家，它们各自的行动计划没有取得令人满意的进展，它们在实施中继续遇到困难。当注意到 8 个国家自从初步审计以来一直没有提交纠正行动计划时，这种关注进一步加剧。缺乏有效实施的理由是大家都知道的，它们的特点是造成了使这些少数国家有继续增加的可能。

5. 该计划的第一阶段的目的是通过审计查明安全监督的缺点，这一步已经完成。由于没有采取纠正措施，这一工作的另一半仍待完成。这一问题尤其关键，因为 USOAP 涵盖的领域是附件 1、6 和 8，它们属于《芝加哥公约》第三十三条及相互承认规定的范围。

6. ECAC 成员国欢迎理事会制定的载于解决与安全有关的缺陷的统一战略的 A35-WP/63 号文件中的建议。它们愿意就一些战略原则问题提出下面的一些意见供大会考虑，以便进一步研究并加强战略的有效性。

供考虑的问题

7. ECAC 成员国认为有两个重要的因素能使计划及其实施取得完全成效。这些因素是透明度和提高审计结果的公开性，其次是帮助各国加强其安全监督能力。

透明度和增加公开性

8. 《芝加哥公约》为各国发展航空系统包括其安全特点规定的框架的基石，是各国相互信任及承认根据公约及其附件颁发的证件。正如 A35-WP/63 号文件正确指出的，它意味着各国对外国实体予以承认就说明它们对负责这些实体的国家遵守 ICAO 规定和提供的安全监督水平是满意的，其直接结果是需扩大各国之间相互分享信息，包括透明度和提高 USOAP 结果的公开性问题。

9. 为了与以上各点保持一致，ECAC 成员国建议采取以下所述实际步骤。

审计报告

10. ICAO 在发布审计报告时应提高透明度，并向各国提供目前保密的全部报告。ECAC 成员国注意到并欢迎理事会就此做出的决定（参见 WP/63，修改稿 5.3 段）。这一步骤将使各国能够评估其他国家遵守 SARPs（在附件 1、6、8）的水平并能加深对所查明的缺陷的了解，从而造成相互谅解的氛围。它将有利的于各国的双边关系。这样以来，摘要报告将是多余的并将被终止。它将对宝贵的资源产生积极的影响。

11. 另外, 还应该提一下 ECAC 局长们所采取的分析全部审计报告和安排集体分析审计结果的行动, 目的是确定大多数 ECAC 国家遇到的共同问题。第二步是在改善协调方面探讨集体解决的范围。这一行动是由 ECAC 安全监督问题特别工作组 (SOI) 推动的。

审计结果和差异数据库 (AFDD)

12. 应要求 ICAO 更深入的分析在审计中和 AFDD 储存的数据, 在每个 (五个中的一个) 被审计地区及在每个 (八个中的一个) 安全监督关键因素方面向各国提供具体国家缺乏有效实施的比率是有利的, 这些情况将有助于评估各国确保实施 SARPs 和进行安全监督的能力, 这样一种评估可以由 ICAO 来进行, 并以具体指明被审计的国家在哪些方面没有安全监督能力这样一种方式纳入审计报告。对于飞入其机场的具体的外国经营人, 各国将会更好的采取所通报的决定和适当的措施。

13. 早前提到的 SOI 工作队所提出的 ECAC 行动也包括非 ECAC 国家, 其目的是在分析 USOAP 审计 (初步和后续) 总结报告及在此问题上采取 ECAC 的集体意见时, 能遵循一个协调的方法。

公约第五十四条第十款

14. 本条要求理事会“向各缔约国报告关于违反本公约及不执行理事会建议或决定的任何情况”。同样要求理事会在本条的范围内制定一个程序, 根据这一程序通知所有缔约国关于各国遵守与安全有关的 ICAO 的 SARPs 方面存在的重大/主要缺点。

15. 为了与 WP/63 号文件 (参见 5.6 段) 中理事会的建议保持一致, ECAC 成员国采取了类似的行动, 并且最近批准了一个“所谓的 SAFA¹”告警程序, 以使其了解具体的 ECAC 国家对外国航空器或航空公司进入其机场所制定的附加条件。另外, 这一告警程序提供了一个评估将这些条件扩大到所有 ECAC 机场的一个机制, 如果 SAFA 认为必要的话。

16. 除了上述三个步骤之外, 大会应当考虑如何扩展信息共享。在这方面, 理事会在 WP/63 号文件中提出了一些建议, 并建议在 ICAO 保安网址和其他可信赖的组织的安全网址之间建立联系。ECAC 成员国支持这个建议的原则, 他们认为在不同的实体所进行的各种“审计/评估”之间以及在避免重复方面提高协同程度是有成绩的。在考虑建议的可行性时, ECAC 成员国请注意以下问题:

- a) 选择合理的信息以补充 USOAP 信息的必要性, 各种性质的和不同重要程度的太多的信息会掩盖实质问题而且效果适得其反并会削弱计划的成果;
- b) 对 ICAO 资源的要求应在可接受的水平, 应当优先考虑协助各国实施纠正行动并因此利用相应的资源。

对各国的援助

17. 从实施的角度来讲, 建议的战略可能是最具挑战性的, 理事会向大会提出了各种可能的办法这是值得赞扬的。建议和意见是无止境的, 也不仅限于相互之间。ECAC 各国认为 ICAO 在推动 ICAO 和

¹ ECAC 对外国航空器的评估计划。

各国之间以及各国相互之间加强伙伴关系是有成绩的。应当继续进行地区或次地区之间的合作安排，因为它们具有增强监督系统成本效益的潜力，其特点是资源集中（即有技术的劳动力）。在有关各方之间加强协调和资源的合理安排是至关重要的，包括在最关注的区域和/或安全运行最具危险的区域的优先使用，这些地区可能与那些尚未制定行动计划的国家（有 8 个）或者那些虽然制定了计划但尚未执行的国家（大约 30 个）有关。

18. 就这些国家而言，ICAO 能够提供直接支持，例如与他们一起制定行动计划和提供资源。关于预见的手段和方法，ICAO 应该就这个问题制定一个详细的计划，包括实施日程，并将该计划提交给 ICAO 理事会。根据现有资源，特别是在地区办事处，以及有关国家的具体情况，ICAO 秘书处应当负责选择第一批国家并将采取行动，并定期向理事会通报进展情况。建议有关各国制定协议以相互交换援助，它们可以做出一些现实的承诺并由理事会监督实施。

19. 对于有关国家来说，应推迟实施新的全面的系统，对这些国家来说，在他们将其并不充裕的资源和技术投入准备之前，应当集中纠正所查明的缺陷，因为这种准备需要耗费在新方法框架中扩展了的审计的大量工作。

20. 更重要的是 ICAO 能够协助实施为持续和有效的安全监督系统制定长期解决办法，在促进建立地区安全监督组织方面 ICAO 能够发挥重要的作用，因为这种作法比以单个国家为基础的解决办法更具成本效益和持续性。ICAO 能发挥催化作用，并把捐助组织和接受实体团结在一起。还可以再前进一步，安排提供技术和管理项目的实施。在这些值得探讨的机制当中，当然还有在 ICAO 主持下建立的国际航空安全金融机制。

大会的行动

21. ECAC 成员国请 ICAO 第 35 届大会考虑本文件中表达的意见，并请求理事会和秘书长：

- a) 在《芝加哥公约》第五十四条第十款的范围内制定一个程序，根据这一程序应当把各国遵守 ICAO 与安全有关的 SARPs 重要的缺陷通知给所有缔约国；
- b) 在现有法律框架内，为那些没有制定行动计划或虽制定了这种计划但没有实施的各国制定具体的援助机制；
- c) 便利各国和有关各方之间分享与安全有关的信息；
- d) 在 ICAO 保安网址上将 ICAO 的审计小组的所有的最终报告提供给各缔约国；
- e) 通过利用 ICAO 的安全网址，提供审计结果和差异数据库，包括各国纠正行动计划的实施情况，以及关于在每一个被审计的地区和就每一个安全监督关键因素缺乏有效实施的具体比率的报告。