



第二次高级别航空安保会议 (HLCAS/2)

2018年11月29至30日，蒙特利尔

议程项目4：实现与其他领域的更佳协同作用

对航空业的安保、简化手续和安全要素进行适当的全面审议

(由秘书处提交)

摘要

本工作文件侧重于安保、简化手续、安全以及与航空安保和反恐领域的其他利害攸关方合作所产生的协同作用，以便对航空安保事务采取协调一致的整体做法。

高级别航空安保会议的行动载于第6段。

1. 引言

1.1 许多领域都会严重影响全球航空安保，这些领域包括空中航行安全、简化手续和反恐。应设法对航空部门的所有组成部分采用协调一致的整体办法，以便从共享知识、加强努力和改善航空安保获得惠益。

2. 在安保和安全方面需要采取相辅相成的做法

2.1 促进航空安保的目的是使民用航空免遭恶意行为的故意破坏，这些恶意行为具有非常广泛的动机，例如恐怖主义、犯罪行为、政治活动或个人心理障碍。

2.2 增进航空安全的目的是将运行航空器所涉的风险降到可接受的水平并控制这种风险。它涉及预防和防止事故和事故征候的发生，无论它们具有技术、环境或气象性质，还是来自非蓄意的系统故障，包括人为错误。

2.3 尽管保护生命和维护财产的目标并无不同，但安保和安全这两个概念在起因和解决方案方面各有其本身不同的逻辑。然而，在实施过程中，它们存在通性，有时还存在重叠。因此，必须以协调的方

式将安保和安全合并考虑，以便取得最大效益，因为在一个领域采取的措施可能会影响到另一个领域采取的措施。

2.4 过去也曾出现安保和安全措施相互影响的情况 — 例如，关于不准未经授权的人员进入驾驶舱的措施。但这种情况仍然存在，例如机舱禁止载运某些物品可能会影响对危险物品作出的规定。在实施新的措施或开发新的运输模式如遥控驾驶航空器系统（RPAS）时，这种情况肯定还会在未来再次出现。

2.5 国际民航组织致力于推动安保和安全实体之间的合作，以便在开发或实施措施时，采取可在国家一级进一步深化的相辅相成的办法。

3. 附件 9 — 《简化手续》的安保相关规定

3.1 虽然附件 17 — 《安保》载有关于防止和制止非法干扰行为的标准和建议措施（SARPs），但附件 9 — 《简化手续》根据海关、移民、公共卫生和农业部门的规定设定了便利航空器机组、旅客、行李、货物和邮件陆上清关手续有关的标准和建议措施。

3.2 其中一些手续与安保程序相互关联。为了促进加大了解，附件 9 中与安保有关的规定都附于附件 17 中。

3.3 相互关联的主要手续都涉及边境保安的手续。鉴于犯罪分子和恐怖分子使用各种运输方式进行跨境旅行，其中包括商业航空，因此边境安保和航空安保目标应相辅相成，防止恐怖分子和其他罪犯干下勾当或逃脱惩处。

3.4 事实证明，利用风险评估，预报旅客资料（API 数据）系统和旅客订座记录（PNR 数据）系统有利于查明已知的罪犯和可能的犯罪者。不过，迄今为止，为航空安保使用这些数据集的情况至为有限。需要进一步考虑能如何更好地利用旅客信息来通知、协助和支持航空安保目标，并在这种情况下，国际民航组织可在其中发挥何种作用（参见全球航空安保计划的优先行动 3.7）。

3.5 商业航空不仅可用于运输目的，但也可用于犯罪活动。其中一些活动很可能与恐怖主义活动有关，因为众所周知，罪行被用来资助恐怖主义活动。此外，侦查某些犯罪活动，例如贩运非法物品，可能导致查明航空安保系统中的缺陷。重要的是要了解犯罪活动与恐怖主义活动之间的联系，并确保所有国家相关部门在这一问题上密切合作。

4. 通过国际合作增强协同作用

4.1 在《联合国全球反恐战略》和安全理事会有关反恐怖主义的相关决议的框架内，国际民航组织秘书处继续与联合国各机构合作，进一步加强和强化与边境管理、航空安保和反恐怖主义有关的合作和信息共享。国际民航组织还参加了联合国反恐执行工作队（CTITF）的各个工作组，以支持“联合国全球反恐协调契约”的实施。这种合作包括实施联合活动、利用专业知识、优化资源使用、避免重复工作以及最大限度地向成员国交付成果。

4.2 许多全球组织与国际民航组织一起参与航空安保工作。世界海关组织（WCO）和万国邮政联盟（UPU）是两个与国际民航组织签订协议的组织（分别于 2011 年和 2015 年签订），并已将航空安保措施列入其条例和准则。目前正继续作出努力，为制订安保措施加强合作和协调，包括关于预先加载预报货物资料（PLACI）的措施以及上文提到的预报旅客资料（API 数据）系统和旅客订座记录（PNR 数据）系统。

4.3 与各个行业协会也进行了类似努力，其中包括国际航空运输协会（IATA）、国际机场理事会（ACI）和国际航空货运协会（TIACA）。业界和其他国际组织参与航空安保专家组及其工作组仍然非常有价值，因为这为航空安保决策者提供了实用的见解。

4.4 国际民航组织的七个地区办事处与其各自地区的国家保持密切接触。国际民航组织使用审计结果和地区办事处的意见来确定培训和其他有针对性的支持的需求，为全球有效实施附件 17 的标准和建议措施作出贡献。

4.5 全球航空安保计划（GASeP）以及 2017 年和 2018 年举行的地区航空安保会议将进一步对此进行支持，使各个国家和地区方案与 GASeP 保持一致。

4.6 在此同时，在地区和国家一级也作出类似努力，并且区域组织和/或个别国家也共同努力加强全球一级的航空安保。这可以通过为具体项目提供资金、交流经验和最佳做法或缔结双边或多边协议的方式来实现。

5. 实施与航空安保相关的各项联合国决议

5.1 2016 年，联合国安理会通过第 2309 号决议，其中呼吁加强合作，确保全球航空服务的安全并防止恐怖袭击。

5.2 根据这份决议，国际民航组织将继续不断审查和调整其航空安保措施，以应对持续变化的全球威胁。在其任务范围内，国际民航组织还通过实地有效实施，加强努力，确保遵守国际航空安保标准，并在这方面协助会员国。

5.3 国际民航组织将继续参与支持联合国反恐工作的国际和国家举措。2018 年 5 月，国际民航组织与联合国反恐执行局（UN-CTED）签署了一项协议，从而加强了这两个机构在边境管制、航空安保和反恐方面的合作与信息共享。

6. 高级别会议的行动

6.1 请航空安保高级别会议：

- a) 认识到国际民航组织在航空安保和安全性问题方面促进横向协调的努力，并鼓励各国作出类似努力；

- b) 鼓励进一步审议能如何更好地利用旅客信息，向有能力的国家通报、协助和支持航空安保目标；
- c) 要求各国继续探讨遏止航空环境中的犯罪活动能如何用于查明航空安保的漏洞；以及在可行的情况下，如何在国家相关机构和管辖区之间以及在国家之间分享这些信息；
- d) 注意到伙伴关系和区域举措在航空安保方面的作用和重要性，鼓励国际民航组织和各国继续建立这种伙伴关系；和
- e) 认识到国际民航组织越来越多地参与国家和国际倡议，以便在可行的情况下，支持联合国在航空安保方面的反恐努力。

— 完 —