



大会第 36 届会议
执行委员会

议程项目 16: 普遍保安审计计划 (USAP)

普遍保安审计计划 (USAP): 通过通报各国来提高透明度

(由美利坚合众国提交)

执行摘要

对国际民航组织所有缔约国的审计将在 2007 年年底之前圆满完成, 查明强项和弱项, 追踪地区和全球趋势, 并向各国提供建议以改进其保安体制。然而, 仍有少数国家在实施国际民航组织的建议以纠正通过审计所查明的缺陷方面进展甚微或没有进展。过去一直对保安审计信息进行了限制, 但是, 应该采取步骤提高审计计划的透明度, 并确保全球航空网络仍然得到保护。本文件提议, 除由审计结果审查委员会对缺陷进行审查之外, 还应该考虑制定一种做法, 即如果在普遍保安审计计划审计期间所查明的缺陷长期得不到解决, 则将据此把这一情况通报所有缔约国。在这一通报做法中, 可使用不会泄漏具体薄弱之处但又能使各国启动与有关国家进行磋商的信息, 以确保在双边的基础上持续地保护航空资产。

行动: 请大会:

- a) 建议进一步探讨为各缔约国就长期得不到解决的缺陷建立一种通报制度的问题; 和
- b) 建议如果这一制度得以建立, 应该确保对缔约国的保安信息进行适当保护, 不泄漏可被用来利用现有薄弱之处的特定信息。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 B —— 保安 —— 加强全球民用航空保安。
财务影响:	不适用。

1. 引言

1.1 普遍保安审计计划 (USAP) 与国际民航组织战略目标 B——加强全球民用航空保安直接相关, 尤其是关键活动 B3——开展航空保安审计, 查明缺陷, 并鼓励各国予以解决。这一关键活动又要求执行一系列关键任务。该计划在战略目标 B 及其有相关关键任务的进展方面取得了很大的成功。

1.2 对国际民航组织所有缔约国的审计将在 2007 年年底之前圆满完成, 查明强项和弱项, 追踪地区和全球趋势, 并向各国提供建议以改进其保安体制。普遍保安审计计划不断成熟, 通过按照普遍保安审计计划的目标推动对国际航空保安标准的实施而加强了对航空保安的全球重视。普遍保安审计计划向想损害全球航空系统的人发出了一个信号, 即各国已携起手来共同对付犯罪和恐怖主义行为。

1.3 普遍保安审计计划的审计结束后, 随即要求各国提交一份纠正行动计划处理缺陷并制定后续访问的日程表。2005 年年中启动了审计后续访问, 以核实各国实施纠正行动计划的情况, 并为各国纠正所查明的缺陷提供支持。这些访问通常在对国家进行审计后的第二年进行。

1.4 根据普遍保安审计计划的报告, 后续访问的结果表明, 多数国家在实施其纠正行动计划方面取得了进展。被访问国家对附件 17 标准的平均执行率与初步审计结果相比有了大幅提高。然而, 同时值得注意的是, 后续访问也表明, 仍有少数国家在实施国际民航组织的建议以纠正通过审计所查明的缺陷方面进展甚微或没有进展。

2. 讨论

2.1 在普遍保安审计计划的保密网站上载有对于审计结果和遵守水平 (按全球、地区和专题划分) 的全面统计分析。提供了在国家和机场一级主要发现的问题。根据向理事会第 179 届会议提交的进展报告, “对于在进行后续访问时进展甚微或没有进展的国家, 对普遍保安审计计划的审计结果与普遍安全监督审计计划 (USOAP) 的审计结果的交叉分析表明, 总的来说, 在执行与安全有关的标准和建议措施方面有困难的国家在执行与保安有关的附件规定方面也存在困难。查明了一些促成原因。这常常包括缺乏财务资源和/或合格的适当人员, 以及国家主管当局关键人员的经常变化。在某些情况下, 似乎有些自满, 对执行国际民航组织的建议总体上缺乏兴趣。”

2.2 为了解决那些对国际民航组织审计过程没有做出有效回应的国家所存在的问题, 最近设立了高级别的秘书处审计结果审查委员会, 以审查由普遍安全监督审计计划或普遍保安审计计划提交其注意的特定国家的安全和保安历史情况。审查委员会将由有关局和办公室的高级官员组成, 其职责是对提交其注意的每个国家的具体行动方案和策略向秘书长提出建议。其目的是突出和提高这些国家在整个系统中的状态, 以鼓励这些国家以适当和及时的方式采取负责的行动。

2.3 根据有关报告, 审查委员会的意图, 是在国际民航组织已经用尽所有解决办法而没有改善后提出行动方案。将把这种案例提交国际民航组织理事会进行特殊审议, 并视情采取可能的进一步行动。如有关文件所述, 对于在遵循国际民航组织与安全有关的标准和建议措施方面存在严重缺陷的情况, 可能按照《芝加哥公约》第五十四条第十款采取行动 (A35-7 号决议 —— 采取统一战略解决与安全有关的缺陷, 第 5 条)。

2.4 非法干扰委员会向理事会建议,在大会上公布这些数据和趋势。过去一直对此种信息加以限制,但是委员会相信,所有国家和公众应该在不指明特定国家或薄弱之处的情况下知悉需要改进的领域。此外,理事会一直在与秘书处讨论采取何种办法,使未按公约及其附件的规定承担其责任的国家能籍此最有效地履行其安全监督责任。

2.5 虽然报告显示,国际民航组织的许多缔约国已在积极使用普遍保安审计计划的审计所收集的信息以改进其保安系统,但是报告也表明,其他的国家不能或不会作出必要的改变。对于缺乏资源改进其保安系统的国家,现在已有国际民航组织协调的援助和发展(CAD)方案等新机制来提供协助,使其对问题予以长期的重视。

2.6 对于仍然不能改进其保安系统的国家,提出此种挑战,交由审计结果审查委员会并在可能的情况下由理事会予以审议,不失为有价值的步骤,以期在长期解决缺陷。但是,长期得不到解决的问题所代表的薄弱之处是全球保护网络的一个重大弱点,对有航空承运人在有关机场有航班的其他缔约国而言,尤其是在同时还伴随威胁程度加强的迹象的时候,可能是一个至关重要或迫在眉睫的薄弱领域。

2.7 应该考虑制定一种做法,确保如果在普遍保安审计计划审计期间所查明的缺陷长期得不到解决,则将据此把这一情况通报所有缔约国。在这一通报做法中,可使用不会泄漏具体薄弱之处但又能使各国启动与有关国家进行磋商的信息,以确保在双边的基础上持续地保护航空资产。

2.8 这样一种通报做法会加强国际民航组织的能力,确保使不愿意达到基本保安标准的国家将在责难逃,使保安审计方案在不泄漏潜在的特定保安薄弱之处的情况下,具有有限的透明度。