



高级别航空保安会议（HLCAS）

2012年9月12日至14日，蒙特利尔

议程项目 6：确保航空保安措施的可持续性 — 同等性

规范国际航空保安合作的原则

（由澳大利亚、阿根廷、巴西、加拿大、中国、法国、德国、意大利、日本、墨西哥、新西兰、尼日利亚、卡塔尔、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞内加尔、新加坡、南非、西班牙、瑞士、和联合王国提交）

摘要

鉴于航空保安威胁的跨境性质，国际民航组织强力倡导国际航空保安合作，其成员国亦一致支持。本文件提出了三项原则建议，请国际民航组织及其成员国审议，以便以有效的、坚实的和可持续的方式推动国际航空保安合作，并在这三项原则的基础上，在《国际民用航空公约》附件 17 中制定关于国际航空保安合作的标准和建议措施(SARPs)。

行动：请高级别航空保安会议采取第 4 段所建议的行动。

1. 引言

1.1 国际民用航空组织（ICAO）、其成员国以及许多国际和地区组织一贯认识到推动各国与各利害关系方之间的国际合作的重要性，以加强当地和全球的航空保安水平。这也是鉴于对民用航空运行的保安威胁日益复杂，并跨越国境和边界。为了成功地缓解对民用航空的保安威胁并加强保安，同时平衡简化手续的需要，并支持航空运输的经济发展，各缔约国之间以及缔约国与其他利害关系方之间的国际协作是必要的和关键的。

1.2 《芝加哥公约》附件 17 — 《保安》第 2.4 章（国际合作）规定了一套关于航空保安国际合作的标准和建议措施（SARPs），而第 5 章（应对非法干扰行为的管理）提供了进一步的标准和建议措施，也要求在发生非法干扰行为的情况下各缔约国之间开展合作（见附录 A）。

1.3 国际民航组织各种会议和历届大会都时常强调国际合作。国际民航组织航空保安部长级高级会议（2002 年 2 月 19 日至 20 日）声明其承诺“促进航空保安领域的国际合作和协调保安措施的实施”，“确保以最具成本效益的方式实施保安措施以避免过度地加重民用航空的负担”，以及“确保保安措施尽可能不要中断和妨碍客、货、邮件以及航空器的流通”（见附录 B）。在 2010 年举行的国际民航组织大会第 37 届会议上，大会在 A37-17 号大会决议附录 G 中认识到“要成功地消除对民用航空的威胁，

只能通过有关各方的共同努力以及所有缔约国在各国家机构与航空保安监管者之间建立起密切的工作关系方能实现”。大会还“敦促所有缔约国考虑 1986 年 6 月 25 日理事会通过的示范条款和 1989 年 6 月 30 日理事会通过的协定范本,在其多边和双边航空运输协定中插入一个航空保安条款”(见附录 C)。国际民航组织大会第 37 届会议通过的保安宣言还敦促各缔约国采取若干行动,加强国际合作,对民用航空的威胁采取反制措施,过去两年举行的国际民航组织各种地区航空保安会议也同样强调了各缔约国和利害攸关方之间在航空保安领域的国际合作。

2. 航空保安国际合作的原则

2.1 为了使各缔约国之间在航空保安领域的国际合作有效、坚实和具有可持续性,建议各缔约国在协同努力的过程中,考虑并采纳一些关键原则,比如,一国向另一国就两国领土之间的具体威胁或具体航班提出加强保安措施请求。这些原则旨在帮助指引各缔约国和各利害攸关方以务实的方式开展航空保安国际合作,实现所期望的目标。

2.2 建议的原则如下:

a) 尊重双边和/或多边航空运输协定中规定的合作精神

缔约国之间的双边和/或多边航空运输协定(ASAs)中的保安条款应当规定有关方之间的合作精神,并应予以维持,比如,当请求援助或寻求另一缔约国的机场或航空器运营人采取额外的或专门的保安措施时。这符合 1986 年 6 月 25 日国际民航组织理事会通过的决议,其中涉及双边协定中的航空保安问题,理事会在决议中注意到“双边航空运输协定是旅客、行李、货物和邮件国际载运的主要法律基础”,“航空保安条款应当是双边航空运输协定不可分割的一部分”。注意到各国愿意相互合作,有效缓解航空保安威胁,应当按照航空运输协定框架,在国与国的基础上提出关于采取额外或特定保安措施的援助要求。

b) 承认同等的保安措施

第二个原则是承认保安措施的同等性。由于特定的威胁或针对发生的事件,缔约国可以要求另一缔约国管辖下的机场或航空器运营人或两者实施额外的保安措施。在这样做时,提出要求的国家应当首先考虑另一国家为缓解威胁和管理风险而已经采取的保安措施。然后,提出要求的国家应当承认现有措施的同等性,如果这些措施能达到同样的保安目的的话(如探测随身携带的违禁物品)。提出要求的国家不应当指定要采取的具体措施,而不适当考虑现有的保安措施。相反,各方应当采取基于成果的做法,以达到最大效力。否则,将导致旅行公众的混乱和不必要的重复措施,最终使有限的资源得不到最佳利用。为了满足提出要求的国家的需要而对资源的重新分配,也可能造成其他航空保安领域的重大缺口,而反过来可能被恐怖集团利用。提出要求的国家和其他缔约国也应当事先并随时协商,以达到最务实的和有效的合作水平。

c) 着重于保安成果

与上述 2.2(b)密切相关,建议的第三项原则是,各缔约国在合作实施国际航空保安措施时着重于保安成果。采取基于成果的做法,而不是过度的规定性的做法,是合理的而且更加切合实际。本着此项原则,各缔约国应当协同努力来应付有关的航空保安威胁,采取这样一种做法,使每

个国家能够施展灵活性，根据其可资利用的资源，自行确定实现所期望的成果的最可能的和切合实际的保安措施和程序。这使各缔约国能够考虑到各项重要因素，如本国的风险和威胁评估；其机场和航空公司的运营；有关的保安和简化手续进程和程序；可资利用的资源；当地的地理环境；立法；文化问题；以及其他有关的国家因素。这符合附件 17 第 2.4.1 条标准，其中规定“每一缔约国必须确保尽量满足其他缔约国就其运营人的某一次（几次）飞行提出额外的保安措施的要求。提出要求的国家必须考虑对方国家提出的与所要求的措施等效的替代措施”。这一原则也包括在航空保安措施方面使用基于风险的做法，各缔约国应当相互承认对方的保安措施和程序，而不是要求采取和实施同样的保安措施。重要的因素是，对有关的威胁具有共同的理解和一致意见，并采取有效措施缓解威胁，达到所期望的成果。只有那些考虑到当地状况的措施才可能是可持续的。

2.3 在实施上述三项原则时，应当虑及与业界的伙伴关系。这是出于这样的认识，即业界，包括机场和航空器运营人，通常是在地面采取具体行动实施保安措施的当事方。因此，凡在适当时，各缔约国都应当让业界参与国际航空保安合作，尤其是在与其他缔约国相互承认措施的方面。这与上述 2.2(b)和 2.2(c)特别相关，关键目标是避免重复，以便最有效地使用资源，尽可能减少业界遵循要求的费用。此外，在采取什么保安措施和程序最为恰当以达到所规定的保安成果方面，各国应当与业界接触，考虑到业务运作和相关情形。这尤其是因为许多航空器运营人和业界的其他实体是在国际上运营，跨越国家边界，处于多重管辖之下。

3. 结论

3.1 建议国际民航组织及其成员国通过以上三项原则，以便以务实的、可持续的和有效的方式加强国际航空保安合作。这些原则符合对主权的尊重，对双边和/或多边航空运输协定的精神的恪守，和对国际民航组织标准和建议措施的遵守。这些原则也旨在避免混乱和不必要的重复，以及单方面施加保安措施，无视为应付有关保安威胁而已经采取的保安措施。这也将有助于实施真正需要的措施，使实施的做法和程序具有灵活性，优化使用有限的资源，有效地达到所期望的保安成果。

4. 高级别航空保安会议（HLCAS）的行动

4.1 请高级别航空保安会议：

- a) 审议第 2.2 段所述的关于国际航空保安合作的三项原则；
- b) 建议国际民航组织及其成员国通过这三项原则，作为国际航空保安合作的基础；和
- c) 建议在这三项原则的基础上，在《国际民用航空公约》附件 17 中制定关于国际航空保安合作的标准和建议措施（SARPs）。

—————

附录 A

《国际民用航空公约》附件 17 — 《保安》 第 2 章和第 5 章中关于国际合作的摘录

2.4 国际合作

2.4.1 每一缔约国必须确保尽量满足其他缔约国就其运营人的某一次（几次）飞行提出额外的保安措施的要求。提出要求的国家必须考虑对方国家提出的与所要求的措施等效的替代措施。

2.4.2 每一缔约国必须在编制和交换有关国家民用航空保安方案、培训方案和质量控制方案的资料方面，与其他国家进行必要的合作。

2.4.3 每一缔约国必须制定和实施有关程序，在切实可行的范围内与其他缔约国共享涉及到这些国家航空保安利益的威胁信息。

2.4.4 每一缔约国必须对与其他缔约国分享的保安信息，或影响其他缔约国保安利益的保安信息，制定和实施合适的保护和处理程序，以便确保避免对这类信息的不当使用或披露。

2.4.5 **建议：**每一缔约国应另一国的要求，应该在适当和符合本国主权的情况下，与要求国共享国际民航组织进行审计的结果，以及被审计国采取的纠正行动。

2.4.6 **建议：**每一缔约国应该考虑国际民航组织制定的示范条款，在每一项双边航空运输协定中写入有关航空保安的条款。

2.4.7 **建议：**每一缔约国应其他缔约国的要求，应该向其书面提供本国国家航空保安方案的有关部分。

2.4.8 **建议：**每一缔约国根据 2.4.5 共享资料后应该通知国际民航组织。

5.2 应对

5.2.2 负责向遭受到非法干扰行为的航空器提供空中交通服务的每一缔约国，必须收集有关该航空器的所有飞行情报，并把这些情报传送给所有其他负责空中交通服务有关单位的国家，包括已知或估计的目的地机场国家，以便及时而又适当地在航路上和航空器已知的、大致确定的或可能的目的地采取保护行动。

5.2.5 遭受到非法干扰的航空器在一缔约国降落后，该国必须用最快的方法将航空器降落的消息通知航空器的登记国和运营人所在国，并必须以同样最快的方法将所有其他有关情报传送给：

- a) 上述两个国家；
- b) 其公民遭受伤亡的每一个国家；
- c) 其公民被扣为人质的每一个国家；

- d) 已知其公民在该航空器上的每一个国家；和
- e) 国际民用航空组织。

5.2.6 **建议：**每一缔约国应该确保将根据 5.2.2 的规定采取行动后收到的情报尽快发送给当地有关的空中交通服务部门、适当的机场管理机构、运营人和其他有关部门。

5.2.7 **建议：**每一缔约国应该为对非法干扰行为做出联合反应的目的与其他国家合作。每一缔约国在其领土内采取措施解救遭受到非法干扰行为的航空器上的旅客和机组成员时，应该根据需要使用该航空器运营人所在国、生产厂商所属国和登记国的经验和能力。

5.3 交换情报和报告

5.3.1 与非法干扰行为有关的每一缔约国在事件解决后，必须尽快将所有与非法干扰行为的保安方面有关的情报提供给国际民航组织。

5.3.2 **建议：**每一缔约国应该与其认为适当的其他缔约国交换关于应对非法干扰行为的管理方面的情报，同时把这种情报提供给国际民航组织。

附录 B

航空保安部长级高级会议宣言 (2002年2月19日至20日，蒙特利尔)

由国际民航组织（ICAO）召集的航空保安部长级高级会议于2002年2月19日至20日在其总部蒙特利尔召开，出席会议的代表154个国家和24个国际组织的部长们和其他高级官员：

重申谴责不论在任何地方、任何人和出于任何理由使用民用航空器作为破坏性武器以及对民用航空犯下的其他非法干扰行为；

注意到需要加强措施防止对民用航空的各种非法干扰行为；

强调民用航空在经济发展中发挥的关键作用；

强调安全和保安的完善是需要全球解决的民用航空的基本原则；

重申各国对民用航空保安和安全的责任，不论航空运输和相关的服务是否由政府、自主的或私营实体所提供；

注意到大多数国家最近所做的重大的航空保安方面的改进；

承认在全球系统中统一的做法对确保世界的航空保安是至关重要的，而且在系统中任何部分的缺陷都对整个全球系统构成威胁；

认识到全球航空保安系统是各国必须承担的集体责任；

注意到加强航空保安措施所需要的额外资源给资源有限的发展中国家增加了不必要的财政负担；

声明承诺：

- 全面实施关于航空保安的多边公约和国际民航组织有关航空保安和安全的标准和建议措施（SARPs）、空中航行服务程序（PANS）和国际民航组织的大会决议及理事会的决定；
- 在国家领土内实施适当的额外航空保安措施以应对不同程度的威胁；
- 促进航空保安领域的国际合作和协调保安措施的实施；
- 确保以最具成本效益的方式实施保安措施以避免过度地加重民用航空的负担；
- 确保保安措施尽可能不要中断和妨碍客、货、邮件以及航空器的流通；
- 确保保安措施对性别、种族、信仰和国籍以无偏见和非歧视的方式实施；
- 加强航空保安人力资源的工作质量，包括实行持续教育和培训；和

- 恢复公众对航空旅行的信心和复兴航空运输业；

批准建立一项全面的国际民航组织航空保安行动计划以加强全世界范围内的航空保安，包括：

- 对新的、新出现的威胁确定、分析和制订有效的全球反应，及时采纳在特定领域应该采取的措施，包括机场、航空器和空中交通管制系统；
- 加强《国际民用航空公约》附件中与保安有关的规定，在有保证的情况下并以整体安全为前提，主要是利用快捷程序首先保护驾驶舱舱门；
- 在国际民航组织航空保安机制下，在国家级和抽样的基础上对每一个国家的机场保安进行定期的、强制性的、系统的和协调一致的航空保安审计以便对缔约国的航空保安进行评估；
- 在地区和次地区层次上与审计计划密切协调和相互结合；
- 由国际民航组织以保密和透明度相互融汇的方式对结果进行处理；和
- 为纠正查明的缺陷提供援助的后续行动。

呼吁国际民航组织理事会制订这一行动计划，以便在 2002 年 6 月 14 日之前（第 166 届理事会的结束日期）予以通过并在通过之后立即实施；

呼吁国际民航组织所有成员国和在适当时有关的国际组织全面和积极地参与实施这个行动计划以尽早取得具体成果；和

呼吁各国、国际组织和民用航空界在自愿的基础上为实施这一行动计划对国际民航组织的活动和使世界各国在持续的基础上满足加强保安措施的要求提供充裕的资金和/或以实物进行援助。

附录 C

国际民航组织理事会于 1986 年 6 月 25 日通过的 关于双边航空协定中航空保安问题的决议

国际民航组织理事会

考虑到对国际民用航空的非法干扰行为的持续威胁需要本组织紧迫的和持续的注意以及所有缔约国的充分合作，以促进国际民用航空安全，

考虑到各国根据各项国际航空保安公约以及国际民航组织理事会通过的关于航空保安的标准和建议措施而享有的权利和承担的义务，可以在各国之间的双边合作下得到补充和加强，

考虑到双边航空运输协定是旅客、行李、货物和邮件国际载运的主要法律基础，考虑到航空保安条款应当是双边航空运输协定不可分割的一部分，

考虑到《国际民用航空公约》附件 17 包含一项建议，即每一缔约国应当在其双边航空运输协定中包括关于航空保安的条款，

敦促所有缔约国在其双边航空运输协定中纳入航空保安条款，和

建议各缔约国考虑本决议所附的条款范本。

理事会 1986 年 6 月 25 日决议的附篇

航空保安条款范本

注：本条款范本是为可能插入双边航空运输协定而起草的。仅作为指导，并非强制性的，也绝不限制各国扩大或限制其范围，或采用不同方法的缔约自由。

第“X”条

- (a) 遵照国际法为其规定的权利与义务，缔约双方重申，相互保护民用航空安全免遭非法干扰行为的义务构成本协定的组成部分。在不限国际法为其规定的权利和义务的普遍性的情况下，缔约双方必须特别按照以下公约的规定行事：1963 年 9 月 14 日在东京签订的《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》、1970 年 12 月 16 日在海牙签订的《关于制止非法劫持航空器的公约》(Doc 8920 号文件)、1971 年 9 月 23 日在蒙特利尔签订的《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》。

注：第二句的规定仅适用于为这些公约和议定书缔约国的有关国家。

附录 C

- (b) 缔约方必须根据要求，互相提供一切必要的帮助，以防止非法劫持民用航空器或其他危害此种航空器、其旅客和机组、机场或空中航行设施安全的非法干扰行为，以及任何其他对民用航空保安的威胁。
- (c) 缔约方在其相互关系中，必须按照国际民航组织制定的并被定为《国际民用航空公约》附件的航空保安规定行事，只要此种保安规定适用于缔约方；它们必须要求在其本国注册的航空器运营人或其业务总部或长期居所在其境内的航空器运营人，以及其境内机场运营人依照此种航空保安规定行事。
- (d) 每一缔约方均同意此种航空器运营人在进入、离开另一缔约方领土，或在其领土内时，另一缔约方可要求其遵守上述 c) 款中提及的航空保安规定。每一缔约方必须确保在其境内有效实施各种措施，以保护航空器，并在登机和装机前、登机和装机时检查旅客、机组、客舱物品、行李、货物和机上供应品。每一缔约方必须对另一缔约方为应对特殊威胁而合理提出的特别保安措施要求给予同情的考虑。
- (e) 当发生非法劫持民用航空器事件或事件征兆，或者危害此种航空器、其旅客和机组、机场或空中航行设施安全的其他非法行为时，缔约各方必须通过提供通信便利和其他旨在以最小的生命危险尽快结束此种事件或事件征兆的适当措施，相互提供帮助。