



大会第 37 届会议

执行委员会

议程项目 13: 保安政策

议程项目 14: 普遍保安审计计划 (USAP)

航空保安政策

(由比利时代表欧盟及其成员国¹和欧洲民航会议其他成员国²提交)

执行摘要

本文件提出了保安政策的创新建议，以确保其有效性不致因恐怖威胁不断变化的性质受到影响，并建议修订，大会 A36-20 号决议：国际民航组织关于保护国际民用航空免遭非法干扰行为持续政策的综合声明。恐怖主义对民用航空带来不断演变的威胁。因此，保护国际民用航空免遭非法干扰行为的保安措施，将继续成为全球航空运输系统固有和必要的组成部分。威胁和风险应成为确定行之有效保安政策的驱动力。

行动：请大会在修订 A36-20 号决议时纳入提及第 3.1 段所述的事项。另外，请大会要求理事会就第 3.2 段的有关事项向航空保安专家组发出指示。最后，请大会指示理事会在推动、促进和协调上述确定的政策行动方面发挥主导作用，其中包括与航空保安专家组协同，在未来三年内组织举办一次航空保安高级别会议（民航局长或同等级别），以协助实现上述确定的政策行动。

战略目标：本工作文件涉及战略目标 B——保安——加强全球航空保安。

财务影响：无。

参考文件：
A37-WP/32 号文件——普遍保安审计计划
C-WP/13496 号文件——保安风险指标和重大保安关切
C-DEC 189/3 号决定
Doc 9902 号文件，《大会有效决议》（截至 2007 年 9 月 28 日）

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、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。

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

1. 引言

1.1 民用航空仍然是恐怖分子造成大规模伤亡的重要手段，它既可以针对一个目标，亦可以作为是攻击工具。旨在保护免遭恐怖主义构成威胁的保安措施不能是一成不变的。恐怖威胁正在创新与演变，所以保安政策的反应必须是发展变化的。

2. 政策问题

2.1 从威胁和风险角度对附件 17 ——《保安》进行评估

2.2 目前对附件 17 的审查益地考虑到针对目前的威胁情况，对有关标准和建议措施视为必要的修订。它遵循国际民航组织全体成员国以同样方式采用的基线措施的概念。虽然这种规范的制度在一定程度上继续是有益的，但对附件 17 越来越明显的挑战，是其架构要足够灵活和创新地解决新出现的威胁（如网络威胁，内部威胁），其保安措施对于防范重大风险足以有针对性，并足以减轻其他可能的风险。从威胁和风险角度对附件 17 的概念进行审查，可以评估在何种程度上解决这一挑战。这种评估也将提供一个框架，供国际民航组织各成员国针对危险的最大领域，度身定制各自的措施。

2.3 对附件 17 的审查亦应评估不可预测性和行为作为提供更加行之有效的保安解决方案工具的作用。这些概念对大多数国家相对比较新颖，因此欢迎国际民航组织对这些措施的附加值进行评估，以便扩大各国对其目标的了解，并使各国能够从对现有做法和经验的认识中受益。

2.4 国际民航组织普遍保安审计计划审计结果的透明度

2.5 国际民航组织的普遍保安审计计划（USAP）是负责监督执行附件 17 规定的保安措施的重要工具。为了加强对这一方案的有效性，审计结果应被用于确定技术合作和能力建设的优先顺序与协调，以便为保护民用航空免受非法行为干扰提供一种全球性的健全制度。

2.6 国际民航组织的保安审计结果是与国际民航组织所有成员国共享。然而，有人认为由于这些审计结果中包含的保安信息的敏感性和保密性质，保安审计结果不能被共享。普遍保安审计计划的第二轮审计目前已经发生变化，它侧重于国际民航组织成员国的保安监督能力。这一变化提供了一个使审计结果具有较高透明度的机会，而不一定分享个别机场执行附件 17 程度的详细保安信息。

2.7 根据上述做法，理事会在其第 189 届会议上通过了“重大保安关切”的定义和批准机制，以及时方式来解决这些问题。这一举措得到热烈欢迎。通过普遍保安审计计划确定对保安的重大关切，应伴随有关国家的迅速改正措施，并应及时通知国际民航组织的所有其他成员国，使与有关国家有业务联系的国家确定是否需要补偿性的保安措施。

2.8 国际民航组织航空保安活动的供资

2.9 保安是国际民航组织的战略目标之一。交付该战略目标应该由国际民航组织经常方案预算为航空保安行动计划提供的经费得以加强，而较少依赖于接收自愿捐款。不过，国际民航组织具体援助项目的经费可利用国际民航组织成员国提供的自愿捐款。

2.10 保安措施的等效和相互承认

2.11 在一国要求另一国采取保安措施，对从后一个国家领土起飞进入前一个国家的航空器提供保护的情况下，这两个国家在实施所要求的措施之前和期间充分合作是必不可少的。事先协商是必要的，以便了解是否存在等效的保安标准，而所要求采取的措施是否有助于加强保安级别。所要求采取的措施应该只是在与对付确定的威胁相关、客观、按比例的时间内实施。应该避免任何特定国家单方面对其他国家实施保安措施，必须使用其他手段来解决保安漏洞。

2.12 交流国家批准在其管辖范围内使用的检查技术和各国在机场使用检查技术经验方面的信息十分重要。这种信息交流可以向国际民航组织成员国对于这些技术从技术和使用观点的表现提供保证，并保证实施这些技术可以帮助了解保安标准的等效性或在国家之间实现相互承认。

2.13 未来的旅客保安检查站

2.14 过去 10 年的恐怖袭击和图谋集中于绕过在旅客保安检查站采取的保安措施。为应对这些威胁所布置的保安措施有时不得不对旅客的简化手续产生不利影响。这种不利影响需要由一个能同时实现保安目标，又为旅行提供方便的未来旅客保安检查站的概念得以缓解。探索实现这一目标的途径包括：

- a) 使用技术检查液体炸药以取代对在客舱行李中携带液体、凝胶和气溶胶（LAGs）的限制。就其本身而言，欧洲已制订出一份路线图，即在 2013 年 4 月 1 取消对携带液体、凝胶和气溶胶的所有限制，转而对液体、凝胶和气溶胶进行检查；和
- b) 考虑使用新方法和/或技术提高检测没有或低金属爆炸装置；例如：保安扫描器，同时适当考虑解决与其使用，特别是健康、隐私、数据保护和旅客重要资料等一系列问题。

2.15 检查旅客之外的其他人

2.16 对除旅客之外的所有其他人进行检查的目的，是防止将违禁物品携带进入有经过检查的旅客、经过检查的托运行李和/或受到航空器保护区域。这种保安措施对于打击内部威胁是至关重要的，它们能使违禁物品无论是故意或受人胁迫携带进入这些区域。关于国际民航组织成员国对除旅客之外的所有其他人进行检查的一系列方法，需要对除旅客之外的所有其他人进行检查的重要性有共同认识，必须伴随在附件 17 中进一步制定相关的标准。

2.17 人为因素

2.18 为了确保保安人员的专业化，必须保证负责执行和/或实施保安措施的个人是适当招募并得到培训（初训和复训）。国际民航组织成员国应该对保安人员采用批准/认证过程，以证明其在招聘和培训过程中拥有和/或获取必要的技能。

3. 结论

3.1 请大会邀在修订国际民航组织关于保护国际民用航空免遭非法干扰行为持续政策的综合声明的 A36-20 号决议时，包括提及：

- a) 认可普遍保安审计计划第二轮的保安审计结果进一步提高透明度的政策，以促进国际民航组织成员国有效的技术合作和能力建设，特别是及时通知重大的保安关切；
- b) 赞同今后在保安检查站对液体、凝胶和气溶胶（LAGs）进行检查以取代对在客舱行李中携带液体、凝胶和气溶胶（LAGs）实行限制的政策；
- c) 规定航空保安行动计划由国际民航组织的经常预算供资；
- d) 认识到对除旅客之外的所有其他人进行检查的重要性，以防止未经检查的人员将违禁物品携带进入有经过检查的旅客、经过检查的托运行李和/或航空器保护区域；和
- e) 承认人为因素对于执行行之有效的航空保安制度的重要性，并保证对负责执行和/或实施保安措施的个人进行适当的培训和认证/批准过程。

3.2 请大会指示理事会责成航空保安专家组：

- a) 从威胁和风险角度评估附件 17 关于保安的成效；
- b) 对新技术（保安扫描仪）和今后旅客保安检查站及解决内部威胁的新概念（如不可预测性和行为检测）可能发挥的作用进行评估；
- c) 确保交流检查技术的信息，特别是关于各国已经批准使用的液体炸药检查技术，以及各国在运用检查技术方面实践经验的信息；
- d) 为进一步制定和加强附件 17 有关标准的范围提出建议：i) 对旅客以外人员的检查；和 ii) 对负责执行和/或实施保安措施的个人进行培训和认证/批准的过程。

3.3 请大会指示理事会在推动、促进和协调上述确定的政策行动中发挥主导作用，其中包括与航空保安专家组协同，在未来三年内组织举办一次航空保安高级别会议（民航局长或同等级别），以协助实现上述确定的政策行动。