



大会 — 第38届会议

执行委员会

议程项目13：航空保安 — 政策

航空保安工作优先顺序的建议

(立陶宛代表欧盟及其成员国¹和欧洲民航会议的其他成员国提交²)

执行摘要

根据国际民航组织于2012年9月12日至14日在蒙特利尔举行的航空保安高级别会议的结论和建议，本工作文件提出了航空保安工作优先顺序的建议。

行动：请大会在审查A37-17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时，审议本工作关于政策和工作重点方面的建议，并作为国际民航组织2014-16三年期工作方案的贡献，因为它涉及到航空保安。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标B — 保安。
财务影响：	国际民航组织建议的工作重点应包括在本组织经常预算之内。
参考文件：	A37-17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

¹奥地利、比利时、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、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、瑞典和英国。

²阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、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 航空保安高级别会议（以下简称“会议”）为国际民航组织成员国和观察员提供了一个独特的机会，反映保安政策设计和实施中所取得的进展。会议得出的为指导国际民航组织未来航空保安活动和工作方案的结论和建议应予以支持。

2. 政策的优先顺序

2.1 基于风险的保安

2.1.1 会议“鼓励国际民航组织各成员国和业界各利害关系方对航空保安采取基于风险的做法及欢迎国际民航组织制定风险背景综述的举措……”。虽然国际民航组织根据其性质无法为航空运输业产生威胁评估，但其全球风险背景综述（RCS）提供了有关风险的宝贵信息。任何保安制度的效率依赖于它解决所面临的威胁并防止民用航空的保安漏洞被利用进行非法干扰行为的能力；它涉及对这种威胁和脆弱性的风险管理。保安采用以风险为基础的方法应该跨越多个领域，适用于：i) 国际民航组织附件 17 中设计保安性措施，ii) 运行层面分配有限资源的决策，iii) 确定国际民航组织保安审计应该如何以及何时进行，iv) 发生恐怖袭击和未遂袭击事件时及时和适度回应的定义。

2.2 航空保安措施的可持续性

2.2.1 会议“要求国际民航组织及其成员国在实行航空保安监管时，考虑制定一种更着眼于成果的做法……，强调界定保安措施的重要性：即：具有有效性、效率性、操作的可行性和经济的可持续性，并顾及了旅客的体验”。因此，应该认识到，成员国实施的航空保安措施可能会有所不同，只要它们符合附件17的最低要求，并实现必要的保安结果。此外，这些措施的有效性和可持续性需要适当考虑到他们的运营和经济后果，以及需要避免对客运和货运便利的不必要影响。

2.3 保安措施的承认

2.3.1 会议“强烈鼓励国际民航组织各成员国相互探索互相承认的安排，包括“一站式保安”，即：对那些取得相同结果的航空保安措施，在商定的全面和持续的认证过程和有效交流各自的航空保安系统信息的基础上，承认其相等性”。已经在附件17中得到公认的原则，应根据客观和严格的标准，比如：i) 监管趋同性；ii) 商定的全面和持续的验证过程，包括现场核查的可能性；及iii) 国家当局之间有效和持续地交换各自航空保安系统的信息。这种承认避免保安措施不必要的重复，从而优化利用有限资源、消除乘客旅行和贸易的障碍。

2.4 不同实体之间的协调

2.4.1 负责航空保安一个或多个方面责任的不同实体之间的协调是必不可少的，确保有一个全面、综合的保安方法——超越能力的特定传统领域，传输保安信息方面没有差距，它对于防止非法干扰行为和对于各自要求没有出现分歧是重要的，因为它们可能对整个系统制造弱点或混乱。这方面的例子是：i) 努力与世界海关组织和万国邮政联盟协调航空货运及邮件保安的办法，以促进各自要求之间的协同作用，避免工作重复并降低行业成本；ii) 国家/机场一级所有有关实体合作保护非限制区，以增强机场这些区域的保安；iii) 网络安全和空中交通管理保安措施的合作

2.5 援助活动

2.5.1 会议“鼓励各国以妥当和安全的方式共享普遍保安审计计划的审计结果，以便将能力建设和技术援助的努力，定位在能发挥最好作用的领域；鼓励国际民航组织各成员国与地区组织等相关利害关系方签订“伙伴协议”，用以组织和实施能力建设活动.....”。因此，援助活动更有效的目标应基于以下标准实现，比如：i) 航空风险的程度和性质；ii) 某一特定国家目前的薄弱环节。对国际民航组织普遍安保审计计划审计结果及其他信息来源（如地区合规监测系统）的透彻分析，可提供这些薄弱环节的必要信息；iii) 受援成员国确保落实措施的承诺。

3. 工作重点

3.1 为确定国际民航组织2014-2016年三年期的工作计划和优先活动，应通过开展以下任务将上述政策重点充分融入国际民航组织的工作：

3.2 实施基于风险的保安：对于希望使用它的成员国，风险背景综述提供了制定其国家风险评估的方法。根据成员国提供的信息，国际民航组织应该定期更新其风险背景综述。此外，通过航空保安采用基于风险的方法，国际民航组织应：

- a) 根据最近的事态发展审查现有的风险评估；
- b) 为新的和正在出现的威胁制定进一步风险评估。例如第12次航行会议讨论指出，鉴于航空器技术发展和空中交通管理技术和操作程序，对空中航行和空中交通管理系统进行网络攻击的风险已经确实存在。空中交通管理专家组和咨询小组及航空保安小组为一方，行业和监管机构为另一方之间的合作，对于确定这些领域的技术上和运作相关措施是必不可少的。
- c) 进一步修订附件17，以及国际民航组织保安手册和培训文件的内容。特别是，应该从风险角度分析附件17中描述的预防性保安措施，并随后提出修订建议。
- d) 发生针对民用航空非法干扰行为的情况时，鼓励成员国作出应有和协调的反应，避免任何对航空运输行业产生负面影响及向广大市民发出错误信息的过激反应。

3.3 确保保安措施的可持续性：国际民航组织在其进一步制定全球航空保安框架的工作中，应该促进对于新措施的潜在影响进行适当分析，以此确保它们是相称和可行的，并顾及到全球客运量预期增加，不会对航空业、整体经济利益或旅客体验造成不必要的影响。这种分析应包括考虑以下影响：

- a) 机场基础设施的运行和使用，包括对成本和资源的（重新）分配；
- b) 工作人员及公众对于措施的可接受性；
- c) 政府和行业的成本；
- d) 技术要求和技術使用；

- e) 其他领域，例如保安或环境；
- f) 乘客的经历，包括乘客的权利、尊严和个人数据的保护。

3.4 加强空运货物和邮件的保安：按照会议关于减低航空货物和邮件风险的结论，最近通过增强附件17的标准已经取得显著进步。然而，这代表向前迈进的第一步，需要进一步工作，确保货物和邮件经过实际检查或保安供应链检查（包括由或代表有关当局批准已知货主和管制代理人），此后，保护货物和邮件不受非法干预。

3.5 应对液体炸药的威胁：根据会议的结论，国际民航组织及其成员国应实施保安管制措施，包括应对液体、气溶胶和凝胶（LAG）炸药的威胁，并在可能情况下使用技术手段实现。在减轻民航爆炸物威胁方面，一个全面的方法应包括使用先进的检查技术探测任何一种爆炸物。

3.6 针对援助活动并衡量其表现：通过提供指导材料和培训，国际民航组织应积极协助各成员国努力遵守附件17，包括新的航空货运/邮件的保安和关税标准。国际民航组织在这种援助的目标、优先顺序和协调方面应积极发挥作用，与捐助国/组织和受援人以及与行业利益相关者合作，确保其可持续性。根据会议的结论，国际民航组织应该继续制定并实施效率指标，概括评估援助项目的有效性和可持续性的标准和方法。

4. 结论

4.1 请大会审议本文件中所描述的工作重点，以支持对A37-17号决议的审查：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，并作为对国际民航组织2014-2016年工作方案的贡献。