



第二次航空安保高级别会议 (HLCAS/2)

2018年11月29日至30日，蒙特利尔

议程项目1：航空安保威胁和风险背景

内部人员威胁和安保文化

(由奥地利代表欧洲联盟及其成员国¹和欧洲民航会议其他成员国²提交)

摘要

内部人员威胁是航空安保领域最严重的和日益增长的关注之一，必须毫不拖延地加以解决。对内部人员威胁的有效全球响应是至关重要的，以保障全球航空安保计划 (GASeP) 的可持续成功，并确保更为广泛的航空安保目标不受损害。处理这一问题的最佳方式是结合使用扎实的和一贯实施的监管措施，并为在航空运输部门工作或其工作的所有雇员/承包商制定和促进安保文化。

航空安保高级别会议的行动在第4段。

1. 引言

1.1 恐怖分子一直希望利用安保管制中的薄弱环节，试图找到对其目标阻力最小的路径。这可能意味着利用在航空部门工作或与航空部门工作的雇员/承包商，这些人的职责使其能够获得特许出入安保地点，接触安保物品或航空安保信息。通过利用这些具有特许权限的个人，他们可以在实施或促成实施非法干扰行为方面获得潜在的战术优势。可能得到利用的人员包括飞行机组人员以及机场或与航空运输及其供应链有关的其他设施内的所有地勤人员，包括合同工，临时工或自雇人员以及全职或半职工作人员。

1.2 内部人员威胁还可包括居心不良的人有意在航空部门就业，目的是获得这种战术优势，用以实施或促成非法干扰行为。或者随着时间的推移，现有员工/承包商可能会变得激进，意图协助或企图实施非法干扰行为。国际民航组织威胁与风险工作组已经确认了激进化(和自我激进化)前所未有的速度等趋势的持续上升。

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，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，前南斯拉夫马其顿共和国，土耳其和乌克兰。

1.3 如何在雇佣/约聘人员之前的雇佣前阶段，在整个雇佣关系过程中，甚至在终止雇佣之后处理内部人员威胁，这一点必须在雇主的程序中反映出来，即背景调查，审查，积极促进健全的安保文化。

1.4 内部人员参与了一系列针对航空的攻击和未遂攻击。特别值得一提的是，在 2015 年 10 月 Metrojet 9268 号航班和 2016 年 2 月 Daallo 航空公司的 159 航班的简易爆炸装置的带上飞机和爆炸事件中，似乎确实存在内部参与。在与飞行直接相关的较低风险层面上，有很多例子表明个人使用内部人员准入权限和有效控制措施的缺乏，以利用安保漏洞从事其他目的的活动，例如走私毒品或未经授权携带枪支。因此，针对内部人员威胁采取有效的全球做法是至关重要的，以确保整体安保概念不受损害。

1.5 此外，处理内部人员威胁对于全球航空安保计划 (GASeP) 的成功实施及其可持续性也至关重要。GASeP 包含 1.7.1G 优先行动“审查处理内部人员威胁的当前措施的充分性，包括背景调查、实体措施、培训和意识以及报告机制。”显然，如果安保措施由于“内部人员”造成的薄弱环节而留下空档，我们预期从 GASeP 获得的增强安保绩效的益处可能遭到破坏。

2. 处理内部人员威胁的监管措施

2.1 为了解决内部人员威胁造成的薄弱环节，需要多层面的做法，因为没有任何一项措施本身可以提供足够高水平的保护。这种多层面做法的主要和互补组成部分应该包括如下内容：

- 对旅客以外所有人员和车辆实施出入管制；
- 对旅客以外人员及其在进入安保区时携带物品进行 100% 的检查；
- 对于车辆、机场和飞行中供应品的全面安保管制系统；
- 在检查和/或安保区内纳入随机性和不可确定性；
- 全面的就业流程，包括对每项职能的理解，必然伴随这些职能的对安保区的准入或接触敏感信息的权限（“需要知情”原则），以及由此产生的潜在风险；和
- 对所有无人值守即可进入安保区并在安保区工作的人员进行背景调查的系统，并对可接触航空运行敏感部分和/或敏感信息的人员进行强化检查（例如安保审查），包括实施安保措施的人员。

2.2 重要的是所有这六个组成部分都已到位。一个不含随机性和不可预测性的 100% 检查系统是不够有效的，因为希望破坏安保的内部人员可以通过定期接触它来了解可预测的系统，并且可能能够识别和利用其中的薄弱环节。同样，如果背景调查系统不进行 100% 检查，则不会停止雇用“表面干净”的内部人士（没有犯罪历史或已知恐怖主义联系的人），也不会停止雇用受到强迫、向恐怖分子提供不知情的援助、已经迅速激进化或有未确诊的精神问题的人员。如果了解与某些职能相关的内部人员必要权限，就可以在风险最大的领域采用附加措施。此外，出入管制措施补充了这些措施，并通过将安保区域的工作人员限制为具有明确业务需求的人员，协助安保流程的可管理性。

2.3 欧洲致力于处理内部人员威胁，并强调在全球范围内应对这一威胁的重要性。欧洲随时准备与所有国际伙伴合作，开展有效减轻内部人员威胁的努力和举措。³

3. 安保文化

3.1 除了监管要求之外，确保对内部人员威胁的响应是积极的安保文化的一部分，则将具有更大的长期重要性。发展这一文化支持并补充了安保要求，同时适应不断变化的威胁形势。这一文化还强调了人力资源投资的重要性，这反过来又改善了实践中安保要求的实施方式。

3.2 安保文化被列为 GASeP 的第二项优先行动，其中规定：

“促进有效的安保文化对于实现良好的安保成果至关重要。必须从每个组织内部和整个最高管理层开始发展强大的安保文化。具备一支训练有素，积极主动和专业的工作队伍是有效航空安保的关键先决条件。”

3.3 有效的安保文化意味着所有相关的政府和业界工作队伍，从高级管理层到员工，甚至是公众，都参与并对安保问题负责。这意味着那些可能不时发生的安保失误会由同事立即处理或引起注意，而不是让一个令人不满意的情况或做法一直持续下去，以致它可能成为一个可以被恐怖分子利用的薄弱环节。这样首先就可以减少出现安保漏洞的可能性，因为员工养成了以更具有安保意识的方式思考和行动的习惯。如果在宣传之时强调健全的安保文化是为了支持大家建设安保业界，而不是要被其他人“监视”，也可以对士气产生有益的影响。因此，机场网络(及更广范围内)的每个要素都必须具有安保意识和权力。通过创建强大的安保文化，我们正在减少风险/薄弱环节。

3.4 虽然对促进安保文化的重要性达成了广泛的共识，但迄今为止实现这一目标的实际行动相对有限。重要的是，各国，业界和培训机构应使用广泛的指导材料和工具，支持在组织内实施强有力的安保文化行为，包括培训材料和意识及行为改变活动，以确保将这一共识转化为实地行动。

3.5 在此方面，航空保安行动者很可能可以从航空安全经验中学习。过去，由于长时期内开展了持续且高度可见的活动以传达明确的信息，因此已经实现了安全改进。与外来异物碎片有关的航空运动就是这样一个例子。GASeP 与安保文化相关的目标就要求改变日常活动，这需要一些时间才能实现规范化。但其可以带来巨大益处，尤其是在解决内部人员威胁方面，确保航空部门的员工一般都能为高质量的安保绩效做出贡献；特别是通过他们的警惕和安保意识，帮助阻止内部人员试图利用其职位实施或协助实施非法干涉行为的活动。随着时间的推移，我们希望这种高水平的安保意识将成为针对内部人员威胁最为重要的保护措施之一。

³ 有关欧洲联盟及其成员国为处理内部人员威胁而采取的行动说明，请参阅提交给2018年AVSECP/29次会议的WP-45号文件。关于欧洲民用航空会议对内部人员威胁的脆弱性评估说明，请参阅提交给2018年AVSECP/29次会议的WP/43号文件。

4. 高级别会议的行动

4.1 请航空安保高级别会议：

- a) 重申采取措施处理内部人员威胁的重要性，并敦促国际民航组织理事会根据其航空安保专家组的建议，加强附件 17 中的标准和建议措施，以便根据本文介绍的多层面做法的各个组成部分，处理内部人员威胁；
- b) 敦促各国和业界确保有效实施关于内部人员威胁的监管措施，因为这些措施对于确保其他措施不会因内部人员对系统的破坏而受到损害至关重要；和
- c) 敦促各国和业界通过初训和复训以及针对航空工作队伍和公众的高调提高认识运动，促进安保文化作为处理内部人员威胁的一项手段。

— 完 —