



第二次高级别航空安保会议 (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

航空安保威胁和风险的最新情况

(由秘书处提交)

摘要

全球民用航空基础设施遭受的诸多袭击，以及恐怖集团一直想利用民用航空系统的弱点，其能力也在不断增长，都证明国际民用航空仍然是各种图谋的首要目标。由于这些集团和个人研发新技术和武器以规避和/或挫败安保系统和流程，各国必须保持警惕，并根据附件17 — 《安保》的要求，经常审查其领土内和空域上空民用航空面临威胁的程度和性质。

高级别航空安保会议的行动载于第5段。

1. 引言

1.1 弄清、了解和解决国际民用航空面临的潜在风险，对于建立一个能在恐怖主义持续威胁面前持续生存的全球性、强有力的航空安保系统至关重要。继第一次高级别航空安保会议 (HLCAS/1, 2012年9月12—14日，蒙特利尔)后，面向成果和基于风险的航空安保办法已被视为解决对国际民用航空的日益严重全球性威胁的最佳办法。因此，与航空安保 (AVSEC) 专家组威胁和风险工作组 (WGTR) 合作拟订并维持的国际民航组织全球风险背景综述 (RCS)，被视为拟订循证风险评估和确定各国可用于落实基于风险的安保方案的可能缓解行动的一种有益工具。

1.2 由于风险因地区不同而情况各异，查明民用航空系统的差距和解决其中的脆弱性，仍然是一种挑战，它要求包括各国、业界利害攸关方和相关国家机构的所有行为者大力开展国际合作。联合国安全理事会第2309(2016)号决议：《恐怖行为对国际和平和安全的威胁：航空安保》敦促各国合作保护航空免遭恐怖袭击。在该决议的支持下，国际民航组织在预计到威胁情况还会进一步演变的情况下，承诺确保根据当前的风险，审查、更新、修订和落实国际安保标准。

2. 目前国际民用航空的主要风险

简易爆炸装置

2.1 一些国家对便携式电子设备 (PEDs) 运输施加限制说明, 简易爆炸装置 (IEDs) 仍是袭击民用航空和机场基础设施企图的首选武器。个人物品 (包括便携式电子设备) 中藏匿的简易爆炸装置造成的整个威胁是严重关切问题。此外, 其他形式的藏匿, 包括藏匿于行李和托运货物中, 再次成为令人担忧的又一领域, 因为恐怖集团继续显示这方面的意图和能力, 并且时刻都在寻找薄弱环节及新的和不同方式来挫败航空安保系统。这种情况有可能导致人们 (例如机场雇员) 或流程 (例如成效不彰的安保措施) 被利用, 可能让恐怖分子使用不甚尖端的武器发动袭击。

化学、生物和辐射威胁

2.2 2017 年 7 月发生一起试图将简易爆炸装置带上航空器的未遂行为, 澳大利亚当局嗣后发现了制造旨在释放剧毒硫化氢, 在有限的空间可能造成大规模伤亡的简易化学扩散装置的企图。在这之后, 使用化学、生物和辐射 (CBR) 剂造成的评估风险有所增加。在这方面, 各国、国际组织和业界必须与国际民航组织分享任何与能够缓解化学、生物和辐射威胁的可靠和有效措施有关的信息, 以促进制定全球性和统一的缓解措施框架, 这种办法在 2006 年解决液体、气溶胶和凝胶 (LAGs) 问题上取得了成功。

威胁的演变

2.3 恐怖集团在集中制定袭击时, 有能力借助各种资源和能力对相对加固的目标采取复杂的手段。不过, 由于袭击计划的制定越来越分散化, 袭击像机场航站楼公共区域这种较脆弱和易于接近的目标的策略、技术和程序已扩展到不甚复杂的武器。应当指出的是, 在最近发生的对机场陆侧的袭击 (2016 年 3 月 22 日在比利时, 2016 年 6 月 28 日在土耳其以及 2017 年 1 月 6 日在美国) 后, 国际民航组织作为对附件 17 的第 15 次修订的一部分 (标准 4.8.1、4.8.2 和 4.8.3 中提及), 强化了附件 17 中关于此事项的条款。

2.4 由于世界上个人的激进化, 对民用航空的威胁已扩展到世界上以往没有遭遇过此种袭击的地区。事实上, 恐怖集团继续展示出策划和煽动对广大地理区域袭击的能力, 包括招募外国作战人员。随着现行冲突地区的不断扩展, 外国恐怖作战人员可能改变部署地点, 以便能在任何地方包括其母国发动袭击。

2.5 虽有证据显示恐怖组织打算利用网络手段实施可能危及民用航空的恐怖主义行为, 但迄今尚未发生过能够称得上灾难性或危及航空安全的网络袭击。不过, 此种袭击对民用航空的空中交通管理、航空器或机场系统造成的潜在威胁继续令人关注。2017 年 10 月 24 日, 一国家计算机应急团队 (CERT) 请求传输网络进入戒备状态, 原因是发生了新的一波网络袭击, 其中一起袭击攻击了一大型国际机场和首都的地铁系统。这次袭击造成了若干航班的延误。此事件的发生提醒人们注意, 航空界应像附件 17 标准 4.9.1 要求的那样, 保持警惕和保护其重要信息和通信技术系统和数据免遭非法干扰行为。

3. 打击内部人员的威胁

3.1 内部人员造成的威胁以及机场工作人员被利用，仍然是实实在在的威胁，因为据说恐怖集团正在积极物色内部人员帮助他们图谋将民用航空锁定为目标。世界上许多地区个人的激进化进一步凸显了这一点，因此，降低了通过传统审查方法、通过接近他们的人或通过安保或执法机构察觉这些图谋的机会。例如，2017年10月25日，为孟加拉国国家承运人工作的一名驾驶员因涉嫌恐怖主义被捕，包括图谋劫持旅客和驾驶商业飞机冲击政府最高领导人住宅。据说这架拥有31年机龄的波音737驾驶员与一恐怖集团有密切的联系。

3.2 如果工作人员避开检查点而不接受安检和安保管制，安检检查点的完整性就会受到破坏(附件17标准4.2.6中提及)。内部人员的威胁得不到解决，就有可能导致简易爆炸装置威胁的不当处置和严重破坏缓解努力。2016年2月2日索马里飞往吉布提的达洛航空公司159航班便是对这一威胁的严重性的特别警醒；现已确定的是，机身上被改动过的手提电脑造成的孔洞就是在安检人员的协助下实现的。

3.3 由于几乎任何形式的袭击都可能包含内部人员成分的情景，各国必须遵守附件17的标准和建议措施，并主动评估内部人员给其系统和组织带来的具体风险。在这方面，应当在附件17今后第17次修订提案中，通过强化有关条款来解决内部人员威胁的问题，以尽早缓解相关风险。

4. 有效分享信息

4.1 分享关于新威胁的适当和相关航空情报信息和实施有效的机制交换此种信息，对于促进制定协调的反制措施以保护民用航空而言至关重要。2010年《航空安保宣言》、国际民航组织大会第A39-18号决议《国际民航组织关于航空安保持续政策的综合声明》、国际民航组织全球航空安保计划(GASep)和联合国安全理事会第2309号决议都呼吁加强各国之间以及与有关利害攸关方之间的合作和信息分享。

4.2 鉴于上述情况，以及特别是《全球航空安保计划》优先成果1—“提高风险意识和应对”，鼓励各国和业界实施各种机制帮助在高效和有效解决新的和正在出现的威胁上作出知情决定，同时避免单方和/或不协调地实施安保措施。在这方面，在不与有关国家和协商就针对各国和业界伙伴采取单方面航空安保措施之前，应首先考虑经第一次高级别航空安保会议建议并载入国际民航组织第A39-18号决议的航空安保合作三项原则。为此，需要加强各国间的合作，特别是有关航空安保当局之间需要分享信息。因此，应制定并使用双边协定或示范条款来分享彼此的信息。联合国第2309号决议还支持呼吁各国“就航空安全开展对话；开展合作，尽可能交流关于威胁、风险和薄弱环节的信息，协作采取措施加以处理，促进在双边基础上相互保障在彼此领土之间飞行的航班的安全”的原则。

4.3 鉴于亟需全面协作和信息分享，对附件17的第16次修订实行了新的标准3.1.4，该标准要求各国制定并实施与其机场运营人、航空器运营人、空中交通服务提供者或其他有关实体务实和及时酌情分享相关信息以协助其进行与其运行有关的有效安保风险评估的程序。认识到在制定或修订立法以确保信息分享机制方面的挑战，各国应确保制定必要的法律和实际措施，促进及时交流威胁和风险信息，特别是在事关运行的重要时刻。

5. 高级别会议的行动

5.1 请高级别航空安保会议：

- a) 提醒各国注意当前对航空的威胁，同时认识到渐进强化航空安保的重要性；
- b) 敦促各国继续适用国际民航组织的全球风险背景综述(RCS)，同时认识到酌情让全球风险背景综述适应各国和各地区的独特情况的重要性；
- c) 认识到尽早借助附件17的第17次修订进程全面解决内部人员的威胁的重要性；和
- d) 建议有必要建立更好分享威胁信息的全球框架。

— 完 —