



国际民用航空组织

工作文件

A35-WP/71¹
EX/6
7/07/04

大会第 35 届会议

执行委员会

议程项目 14: 航空保安

航空保安问题

(由国际航空运输协会 — IATA 提交)

摘要

本文件介绍了航空界对关于航空保安三个主要方面的今后关键措施所提出的意见：1) 对航空保安的责任和资助，2) 处理不轨/有破坏性行为的旅客，和 3) 限制非法销售及运送人工便携式防卫系统 (MANPADS)。

大会的拟议行动在 3.1 段。

1. 背景

1.1 尽管与航空保安有关的许多问题影响航空运输业，尤其是自从 2001 年 9 月 11 日的悲惨事件以来 (“9/11”)，但本文件仅集中讨论三个问题：

- a) 对航空保安的责任和资助，
- b) 处理不轨/有破坏性行为的旅客，和
- c) 限制非法销售和运送人工便携式防卫系统 (MANPADS)。由于这三个问题具有多种惩罚性质，因此 IATA 认为这三个问题应当引起国际民航组织 (ICAO) 最高领导层的紧急关注。

1.2 IATA 欢迎并一直积极参与 ICAO 发起的主动行动，特别是 9/11 事件后，其中包括迅速追踪处理全世界航空保安所面对的多问题的附件 17 的修订。ICAO 对本文件所包含的航空保安的三个领域一直非常积极，而且取得了实质性的成绩。现在是巩固这些成绩的时候了，并且期望在这三个领域采取进一步的措施。

¹ 所有语文版本由 IATA 提供。

1.3 在航空公司方面，在 2001 年 9 月，该行业就形成了一个由有关部门组成的联盟以协调全球航空业，为取得一个在全世界范围内有效的航空保安系统并确保公众对民航的信心做出贡献，并与该联盟的伙伴，即大家所知道的“全球航空保安行动小组”(GASAG)一直在许多问题上共同和分别进行工作，包括本文件所讨论的三个问题。本文件所提出的观点可以被看作是航空界对这些问题的一致看法。

2. 关键问题

对航空保安的责任和资助

2.1 IATA 认为政府对航空保安和资助负有直接责任，该责任包括在空中和地面保护其公民。对航空公司的保安威胁就是对国家的威胁，因此，提供航空保安及为此所支付的费用应由国家从国家总收入中支付，而不应从具体适用于航空的税收或用户费用中支付。

2.2 IATA 发现，强行征收的保安费用常常不能公正地使用，没有足够的透明度，而且不是以成本为基础，同时，与其他运输形式相比，在性质上具有歧视性。由于航空运输业的脆弱，航空公司不能承受为对付反对国家的行为（不管是真是假）所增加的新保安措施的费用。

2.3 虽然保安措施的开支是从用户中收回的，但 IATA 还是把与民航直接有关的保安措施的资金和总体上与国家保安和情报有关的资金区别开来。与民航没有直接关系的保安费用不应转嫁到航空运输服务的提供者和用户头上。IATA 敦促各国遵守“国际民航组织关于机场和空中导航服务的收费政策”(9082 号文件第 6 版)中关于收回保安措施费用的第 29 段。

不轨和有破坏行为的旅客

2.4 在全世界范围内，不轨和有破坏行为的旅客仍然是航空安全和保安的威胁。事件仍在全世界发生。从小的事件（激怒旅客）到威胁（在候机楼、甚至更糟糕的是在飞行中的航空器上）他人安全的严重捣乱行为。

2.5 对不轨和有破坏行为的旅客实施有效和持续战略的主要问题之一是很难对在航空器上有严重犯罪行为的人采取法律行动。这主要是司法权的问题。许多国家的法律制度不包括惩罚发生在本领土以外的违犯人员的司法权，这就意味着如果犯罪行为发生在到达国以外或发生在不是在到达国登记的航空器上时，便经常不能对犯罪者进行惩罚。

2.6 为解决这个问题，ICAO 于 1997 年成立了由法律局负责的秘书处不轨旅客研究组。在其后的三年时间里，研究组制定了关于不轨旅客在民用航空器上犯罪行为的国家立法范本。在第 33 届大会通过了 A33-4 号决议后，2002 年 6 月向各缔约国发出了 288 号通告 (LE/1):《关于处理不轨/有破坏性行为的旅客的法律指导材料》。

2.7 虽然有些国家实施了国家立法的范本，但还远没有在全球范围内实施，因此，尽管立法范本有一定影响，但当有相当数量的国家将其纳入国家立法时，它并没有发挥其应发挥的广泛效力。

2.8 除了国家级的立法活动以外，IATA 认为 ICAO 研究组有必要恢复其工作，研究一下对现行国

际文件的必要修订或制定针对不轨/有破坏性行为的旅客问题的公约或议定书。很明显，现行国际文件仍有许多“漏洞”，造成在许多国家处理不轨/有破坏性行为的旅客时没有充分的国际立法。

人工便携式防卫系统（MANPADS）

2.9 IATA 认为国家有责任保护在其领空或通过其领空运行的民用航空器，包括保护在脆弱高度运行的民用航空器，特别是在该国机场起飞和降落的民用航空器不受空中防卫系统的攻击，同时为实施反威胁措施提供充分的资金。

2.10 尽管绝大部分注意力放在了关于机载技术抵御措施问题，但 IATA 认为有必要进一步研究在商业航空环境中这种系统的可行性和有效性。这些系统上的绝大多数信息和数据都是关于使用武力的。军事运营环境是不一样的，而且在许多情况下不象商业航空环境对这些系统要求的那么严，特别是就某一具体航空器每年的飞行小时而言。

2.11 因此 IATA 完全支持在国际组织内部，例如 ICAO 和 EU，以及个别国家，例如美国所进行的工作，即为此类系统在商业航空环境中的可行性得到充分理解而付出的努力。

2.12 IATA 还认为应对所谓的战术抵御措施（地面的和飞行中的）给予更多的关注。它是作为抵御 MANPADS 和包括火箭推动的手榴弹之类的地面武器所造成的威胁的机载系统的有效替代系统，因为机载系统对这种威胁是无能为力的。在这个问题上我们大量的参与了国际民航组织 AVSEC 专家组的工作。

2.13 然而，IATA 认为对付这种威胁的最有效的抵御措施首先是防止将这些系统用于威胁之目的，或变成一种威胁。

2.14 为了努力达到消除人工便携式防卫系统造成的威胁，或至少将这种威胁减少到最低程度的目的，必须从各国共享更好的情报开始。为此，急切的需要制定一个更有效、更严格的全球框架以限制将这种武器提供给非授权的团体或个人，并限制非法销售和运输这种系统越过国际边界。

3. 大会的行动

3.1 IATA 请大会考虑关于本文件提出的问题把下列行动作为今后的措施：

- a) 要求各国在其司法权限内重新评估航空保安的现行融资机制。对航空保安的责任和资助应认为是国家的职能。资助机制应当与国家其他保安问题的资助机制是一样的，而且与其他形式的交通相比不能有歧视性。如对航空保安费用进行评估，这种评估应符合《国际民航组织关于机场和空中导航服务收费政策》（9082 号文件第 6 版）第 29 段的规定。
- b) 要求各国制定与国际协调的立法，以便能按照国际民航组织文件《关于不轨/有破坏性行为的旅客法律方面的指导材料》中提出的，对不轨和有破坏性行为的旅客进行逮捕和起诉。请大会指示国际民航组织秘书处不轨旅客研究组恢复其工作，并研究对现行国际文件（公约和议定书）进行必要的修订，或制定专门针对不轨/有破坏性行为的旅客的新公约或议定书。

- c) 指示国际民航组织（ICAO）进一步调查如何通过以下方式加快全球性抵御人工便携式防卫系统的工作：
1. 与其他国际组织一起工作或通过其他国际组织的工作，加强现行的各国共享情报机制，以及制定更有效的全球框架（可能是修订现行的公约或议定书或制定新国际文件）以限制提供非法销售和运送人工便携式防卫系统（MANPADS）越过国际边界。
 2. 通过 AVSEC 专家组和其他适当的小组继续进行工作，以加强制定有效的战术抵御措施（地面或飞行中）的全球努力，以抵御人工便携式空中防卫系统（MANPADS）和火箭推动的手榴弹之类的地面武器造成的威胁
 3. 努力确保各国所制定的战术抵御措施的统一性，尤其是关于认证标准和其他技术问题。当国家决定需要此种系统时，这种决定必须基于对这种系统的有效性和可行性进行充分的评估，而且其直接和间接的费用都应由国家承担。