



国际民用航空组织

A35-WP/234
EX/96
27/09/04

工作文件

大会第35届会议

执行委员会

议程项目14: 航空保安

议程项目14.2: 普遍保安审计计划 (USAP)

对民用航空的全球性威胁: 国际民航组织的作用

(由加拿大提交)

摘要

民用航空目前正经受着十分严重的恐怖主义威胁,因此要求国际民航组织对此做出相应的强有力的对策。恐怖主义分子为实现其各项目标而利用民用航空网络性质的范围很广,因此必须重视目前正在开展的工作,澄清并加强现行的附件17标准和建议措施,并必须重视目前正在审议并对之迅速采取行动的这项工作的成果。

1. 恐怖主义对国际民用航空的威胁

1.1 就其性质而言,运输系统为希望使其“敌人”遭受政治、经济、人员和心理损失的人提供了有诱惑力的目标。航空尤其十分符合这些目标,从而产生了引人瞩目的造成大规模伤亡和严重间接损害的前景。2001年9月11日以来,在世界许多国家进行了众多的恐怖主义攻击行为和攻击企图,包括对航空利益的攻击行为和攻击企图。

1.2 现有的情报使人们没有任何余地怀疑,乌萨马·本·拉丹唆使的恐怖主义网络的活动重点一如既往地依然是针对民用航空,既将民用航空本身作为攻击目标,又将其作为攻击手段。显然,对民用航空的威胁已达到了新的水平,而且这不仅是一种暂时的趋势。恐怖主义对民用航空的挑战是创新、决意和全球性的,因此要求应负责对付这种挑战的人做出相应的反应。

2. 国际民航组织的作用

2.1 作为联合国相应机构的国际民航组织是负有这种职责的关键机构之一。9月11日事件后，本组织迅速采取行动，果断地加强了全球民用航空保安，尤其是硬性规定了更好地实行飞机驾驶舱保安并开始执行全球审计制度。最近在俄罗斯和土耳其的攻击事件表明，今天对民用航空的威胁与以往任何时候都同样实际存在，而且在全球范围对民用航空众多威胁的背景下，国际民航组织必须再一次强有力地、紧迫和果断地采取对策。它必须确保缔约国有效地执行附件17规定的保安措施，并确保使这些措施与这种威胁充分相称。¹

2.2 一些会员国可能认为，恐怖主义威胁并不涉及它们。在民用航空网络性质的背景下对这种威胁的分析表明，这种观点是错误的，其后果是危险的。预计“基地”组织可利用一国与另一国之间保护性保安措施不相一致的情况，将威胁转移到保安安排被认为最易受攻击之处。各国都有责任确保它们不被视为它们的保护性保安制度允许恐怖主义进入其网络，以便将其他国家和它们的民航资产作为攻击目标。在整个世界，许多国家的边界和国家机场仅相隔数分钟之远。这是对所有国家共同的威胁，因此各国都处于威胁的火力线范围之内。

3. 国际民航组织目前的工作

3.1 国际民航组织航行保安专家组第12次会议设立了一个工作组筹备对附件17的第11次修订工作，其任务是改进标准和措施（SARPs）的措辞，使附件17更容易用于全球保安审计计划的范围。专家组第14次次会议审议了初步提案，但后来这项工作因外界因素而遭到耽误。

3.2 该小组在今年5月的会议上同意重新设立关于第11次修订问题的专家组，并扩大它的职权，使之包括加强关键的SARPs，以便附件17能更充分地威胁程度相称。现已查明了各种关键的注意领域，其中包括对评检无人伴运行李、航空器保安检查、通行管制、工作人员评检、客舱行李评检以及飞行驾驶舱保安。

4. 国际民航组织工作的及时性

4.1 航空保安专家组也已确认国际民航组织决不能允许程序上的灵活性减缓或偏离它旨在对付现有挑战的努力。必须在会议的次数、提交建议和由国际民航组织决策机构审议的迅速性、以及随后予以公布的速度方面表现出适应性。目前的第11次修订工作组将在本日历年年底前提出报告；至关重要的是要加快审议其工作的成果，公布对附件17的任何更改，以尽早制定新的明确和有效的SARPs，以对符合适当的审查。

¹ 2004年5月，联合王国和美国情报机构向国际民航组织 AVSEC 机密通报了“基地”组织的性质、行踪和记录、它的作案手法及其有可能采取的战略。宽泛的结论之一是，“基地组织”将继续以民用航空作为攻击对象；相互不一致的保护性保安措施可导致将威胁“转移到”安全安排看来最脆弱的任何地方；因此鉴于现代民用航空的全球范围和性质，各国都处于危险之中。

5. 大会的行动

5.1 请大会：

- a) 注意到新的威胁“高水平状态”所表明的对民用航空十分严重和持续的威胁，并要求国际民航组织采取相应的强有力的对策；
- b) 注意到恐怖主义分子可能利用民用航空的网络性质，以及一种保护性保安制度与另一种保护性保安制度之间的不一致，将国家或其民用航空资产间接作为其攻击目标；
- c) 指示理事会加快审议并执行目前正在进行的工作的成果，以便澄清并加强现有的附件 17。
- d) 指示秘书长从 2005 年、2006 年和 2007 年方案预算开始逐步采用 AVSEC。

—完—