



国际民用航空组织

A35-WP/252
EX/103
29/09/04

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

国际立法中的航空保安程序概念

[(由阿拉伯民航委员会成员国 (ACAC¹) 提交)]

摘要

本文件根据国际合法性的信条和原则，对国际民用航空保安程序的概念做了阐述。

大会的行动在第 6 段。

1. 引言

1.1. 自二十世纪六十年代以来，国际民用航空界为了处理民用航空中的非法干扰行为现象，通过国际民航组织在著名的各项航空保安公约中制定了若干规定和标准。

1.2. 1974 年 3 月 22 日，国际民航组织理事会根据《国际民用航空公约》（1944 年，芝加哥）第 37 条，批准了保安领域的各项标准和建议措施，也就是后来所熟悉的附件 17。

1.3. 2001 年 9 月 11 日发生了把民用航空当作大规模杀伤性武器的事件之后，理事会授权制定补充性保安程序并对附件 17 做出修订，以提高国际民用航空的保安水平。一些国家实行了严格的航空保安程序，尽管这些程序与旅客的利益和国际民用航空特定的信条和原则是相冲突的。需要提出的问题是：立法者已经在多大程度上成功地制定了关于国际民用航空保安程序的法律基础和国际原则？

¹ 阿拉伯民航委员会成员国包括巴林、埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、阿曼、巴勒斯坦、卡塔尔、沙特阿拉伯、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、阿拉伯联合酋长国和也门。

2. 法律基础

2.1. 首先是国际公约

2.2. 国际立法者已经制定的各项国际文书，要求各国采用恰当的程序，来处理国际民用航空中的非法干扰行为现象。为此，已经制定了多项管制措施和规定，以便处理好这一现象，防止它的蔓延。应运而生的有(1963年的)《东京公约》，(1970年的)《海牙公约》和1971年、1988年和1991年的《蒙特利尔公约》，证明自二十世纪六十年代以来国际社会对这一问题的严重性的认识。

2.3. 上述公约对非法行为的法律处置、航空器机长的职权和国家的义务一一做了界定。虽然这些公约对非法行为的法律构成做了规定，但对处置措施的严格程度没有任何规定。它们所关注的焦点，是要始终铭记乘客的利益，对行为施行者处以重罚，而不论其国籍、信仰或肤色。鉴于各国对旨在破坏和损毁航空运输的犯罪行为的深切关注，有几个国家一直要求国际民航组织更多地考虑如何遏制这一令人憎恶的现象，采取恰当的国际措施消除这一现象，并努力保障国际空中航行的安全和保安。由于在这方面努力的结果，最终使国际民航组织理事会批准了用以指导其航空保安领域工作的标准和建议措施(SARPs)，而它们对缔约国至少是应该具有约束力的。

3. 标准和建议措施(SARPs)

3.1. 概念:

为了打击针对民用航空的非法和一再发生的行为，国际民航组织理事会根据《国际民用航空(芝加哥)公约》，于1973年3月22日批准了各项有关的标准和建议措施，定名为《公约》附件17。国际民航组织还颁行了有关上述标准和建议措施的详细运用方面的保安手册，其在世界范围的一体实行，对于国际航空运输的安全是至关重要的。

3.2. 目标:

迄今为止，根据附件17标准1.1.2的规定，为了确保民用航空中旅客、机组和地面人员的安全、保护公众免遭非法干扰行为，国际民航组织已经制定了约90条关于国际民用航空保安工作的标准和建议措施。我们注意到，上述标准要求保障航空运输的安全、效率和正常。而这一点又在标准2.1.2中得到确认，指出：“每一缔约国必须建立一个机构，并制定和实施规章、措施和程序以防止对民用航空进行非法干扰行为，同时需考虑到飞行的安全、正常和效率。”从这条标准可以推论：保安措施与民用航空的利益是息息相关的。

3.3. 适用范围:

航空保安标准和建议措施的国际适用范围可以归纳如下:

- a) 国家一级:
 - 订立和实施成文的国家航空保安方案。
 - 设立国家航空保安委员会。

— 建立有关航空保安机构。

b) 民用航空服务部门一级：

这包括机场和航空公司保安，预防性保安措施和培训、国际合作、设施和筹资等其他领域。

3.4. 这些措施的目标，是防止发生对国际民用航空的非法干扰行为，尤其是防止武器、炸药或其他任何可能用于非法干扰行为的危险装置的潜入（标准 4.1）。要求各国在有足够证据怀疑可能受到非法干扰行为时采取必要措施保卫航空器（标准 5.1.1）。

3.5. 这里的目的是，要找到确保遵守上述标准和建议措施的有效手段。为达此目的，就必须在航空保安方案中提出合格审定的概念，来处理航空保安、检查员、检查员手册、保安人员的执照颁发，以及选择和资格审定标准等方面的问题。这将使我们得出必须将航空保安标准纳入机场和航空公司运营合格审定要求的结论。

4. 国际立法中的航空保安原则和措施

4.1. 1949 年 3 月 25 日，国际民航组织理事会根据《国际民用航空公约》（1944 年，芝加哥）第 37 条，首次批准了关于简化手续的国际标准和建议措施，后来叫做公约附件 9。一些国家过分强调更加严格的航空保安程序，可能会引起旅客担忧并给他们造成不便。同时，《公约》第 22 条更充实了各国执行关于简化手续的标准和建议措施的政策。这一条反映了每个国家都接受的一项承诺，即：采取一切可行措施，增进航空器的安全，防止对航空器、机组、旅客和货物造成不必要的延误。

4.2. 简化手续的问题在航空保安公约中也有规定。《东京公约》（1963 年）第 17 条最后一款指出：“各缔约国应当充分注意空中航行的安全和其他利益，同时避免对航空器、旅客、机组或货物造成不必要的延误”。《海牙公约》（1970 年）也采纳了同样的原则，该公约第 9 条指出：“各缔约国应当采取一切适当措施，恢复航空器合法指挥者对航空器的控制，或保持其对其货物的控制……而且，航空器或其乘客或机组所在的缔约国，应当按实际可能尽快放行，让旅客和机组继续其旅程，并应当不加拖延地将航空器及其所载货物退还其合法持有人”。《蒙特利尔公约》（1971 年）也强调了在航空运输中简化手续的原则，指出：各国应当按实际可能尽快便利继续飞行。

4.3. 国际民航组织就民用航空简化手续问题制定了几项规定和标准。标准 8.17 指出：“各缔约国应当根据简化手续的要求订立国家航空运输方案”。根据标准 18.8，这一方案的目标是“通过消除一切不必要的障碍和拖延，采取一切切实可行的措施便利航空器、机组、旅客、货物和邮件的通行”。另外，根据要求，还可以设立国家航空运输简化手续委员会，以便监督标准 2.1 的执行，这条标准指出：“各缔约国应当为航空器的通关采取适当措施”，其中包括保安措施，从而保持作为航空运输标志的速度优势。

4.4. 附件 17 对简化手续问题也采用了上述同样的概念。标准 2.1.2 指出：“每一缔约国必须…制定…规章、措施和程序以保护民用航空…，同时需考虑到飞行的安全、正常和效率”。附件 17 中建议 2.2 对保安和简化手续也做了同样处理，其中指出：“每一缔约国应尽可能安排保安管制和程序使其对民航活动的干扰或延误保持在最低程度，条件是这些管制和措施的效力不受影响”。

4.5. 因此我们可以断定，某些国家过分提升航空保安措施可能引起关注，因为这与现行国际立法中有关简化手续的利益之间可能发生冲突。

5. 不歧视

5.1. 《芝加哥公约》的原则和目标说得很清楚，国际民航组织和国际社会的作用，是把民用航空中的非法干扰罪行作为泛指的一种犯罪活动来加以考虑。它并不局限于某几类人或特定的阶层，更不应将其归咎于某个具体国籍的人。国际民航组织大会第 33 届会议强烈谴责民用航空中的一切非法干扰行为，而不论这种行为发生的地点、行为人的身份或造成这种行为的原因。由此推出了普遍航空保安审计计划，并对航空保安制定了严格的国际标准。也就是说，这种犯罪活动是一种普遍现象，它并不局限于某一个人、某一种传统或宗教意识形态。

5.2. 在航空保安上采取依族裔、宗教和种族主义态度进行排查的做法，可能违背国际民航组织的宗旨和目标，与《芝加哥公约》第 44 条、尤其是其中敦促在缔约国之间不加歧视的第 9)款发生冲突。而且也不符合第 f)款的规定，该款要求确保充分尊重各缔约国投资于航空公司，满足世界人民对安全、正常、高效和经济的航空运输的需要的权利。

5.3. 正如 2004 年 8 月 31 日至 9 月 7 日在南非德班举行的世界反对种族歧视会议所表示的，一切形式和做法的歧视都是国际上所唾弃的。会议还为消除一切形式的种族歧视和不容忍制定了一项国际公约。9/11 以后，一些国家收紧了保安彻查程序，其中包括对旅客及其行李进行实物检查和电子屏检。尽管有时必须这样做，但不应该有选择的进行。

5.4. 在这方面，有必要提醒注意在民航机场进出港过程中进行种族和宗教性排查的问题。这种做法违背了国际法的原则，因而是不能接受的。

5.5. 因此我们认为，过分的航空保安措施是一个令人关切的问题，因为这与上述现行国际立法规定的利益和便利存在潜在的冲突。

6. 大会的行动

6.1. 请大会：

- a) 根据《芝加哥公约》（1944 年）附件 17 和附件 9 的规定，将简化手续的概念包括到航空保安领域中去。
- b) 在取得机场和航空公司运营合格审定的要求中，增加必须遵守航空保安领域内国际公认的标准和建议措施的规定。
- c) 根据标准 3.4.3，批准建立航空保安人员执照（授权）颁发制度，并尽可能设立航空保安检查员的职位、编制检查员手册以及为这一职位制定标准。

- d) 指出执行航空保安措施不应牺牲旅客的利益；遵守加强机场保安和减少拥挤的原则，则要求获得现代保安系统和技术，才能不加拖延地完成旅客检查程序。
- e) 强调各缔约国根据现行国际立法对国际民用航空运营中不加歧视的原则的承诺。

—完—