

## تأملی بر تحولات حقوق امنیت هوانوردی در چارچوب ایکائو پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در آمریکا

علی اکبر گلرو\*

مربی گروه حقوق پژوهشگاه هوافضا

شهرام زر نشان

دانشجوی دوره دکترای حقوق بین الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۱/۲۷ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۹/۴/۱۳)

### چکیده:

مسئله تأمین امنیت در حوزه هوانوردی - که به مثابه یکی از محورهای اصلی توسعه اقتصادی و صنعتی همواره مورد توجه دولت ها و افکار عمومی بوده است - در حال حاضر یکی از دغدغه های اصلی جامعه بین المللی محسوب می شود. از هنگامی که این حوزه به دنبال حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در آمریکا با چالشی جدی مواجه شد، سازمان بین المللی هواپیمایی کشوری به عنوان مهم ترین متولی امور هوانوردی در جهان اقدام به طراحی، تدوین و ارائه تمهیدات گسترده در این خصوص کرد، ضمن اینکه اصلاح و تقویت استانداردها و رویه های پیشین نقشی مؤثر در تشدید تدابیر مربوط به امنیت هوانوردی داشته است.

### واژگان کلیدی:

امنیت هوانوردی، ایکائو، کنوانسیون شیکاگو، سازمان های بین المللی، حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، تروریسم.

### مقدمه

اصولاً هرگونه اقدام ضد امنیت هوانوردی را باید در قالب اقدامات تروریستی به بررسی و ارزیابی گذاشت. از هنگامی که جامعه بین‌المللی بویژه در چارچوب سازمان ملل متحد عزم خود را جهت مقابله با تروریسم و عاملان آن جزم کرد، تاکنون اقدامات گسترده انجام گرفته است. البته در این بین نباید چالش‌های متعدد پیش روی این مسأله را نادیده گرفت. تا پیش از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ آمریکا، برای مقابله با اقدامات تروریستی، مشخصاً در حوزه هوانوردی، تمهیداتی پراکنده بویژه از سوی سازمان بین‌المللی هوانوردی کشوری ایکائو<sup>۱</sup> صورت پذیرفته بود؛ تصویب چهار کنوانسیون بین‌المللی: کنوانسیون توکیو راجع به جرایم و دیگر اعمال ارتكابی در هواپیما مصوب ۱۴ سپتامبر ۱۹۶۳، کنوانسیون لاهه راجع به جلوگیری از تصرف غیرقانونی هواپیما مصوب ۱۶ دسامبر ۱۹۷۰، کنوانسیون مونترال راجع به جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی کشوری مصوب ۲۳ سپتامبر ۱۹۷۱، پروتکل مقابله با اعمال خشونت بار غیرقانونی در فرودگاه‌های مورد استفاده هوانوردی بین‌المللی غیرنظامی (پروتکل مونترال) مصوب ۲۴ فوریه ۱۹۹۸ و برخی مصوبات داخلی از جمله انکس (ضمیمه) ۱۷ از این دست است. اما حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر در آمریکا که به عنوان بزرگ‌ترین عملیات تروریستی تاریخ مورد توجه افکار عمومی قرار گرفت، نشان داد نظام بین‌المللی مبارزه با تروریسم هنوز در ابتدای راه قرار دارد. در عصر جهانی شدن اقدامات تروریستی دیگر در مرزهای ملی یا منطقه‌ای محصور نمانده است. گسترش مسافرت‌های هوایی، انقلاب ارتباطات و جهان بدون مرزی که در آن زندگی می‌کنیم شرایطی را پدید آورده که می‌تواند مورد سوء استفاده تروریست‌ها قرار بگیرد. تروریست‌ها با جلب مساعدت هم‌پیمانان فرامرزی و با تکیه بر ارتباطات و شبکه‌های مالی می‌توانند تقریباً هر جا که بخواهند، اقدامات تروریستی خویش را سازماندهی کنند و به اجرا گذارند. واکنش حکومت‌ها اغلب ناهماهنگ و متشتت بوده است و از این رو تروریست‌ها آنها را به بازی گرفته اند (پترس غالی، ۱۳۸۲، صص ۳۲۷، ۳۲۸).

امروزه ماهیت اعمال تروریستی تغییر کرده است. اگر در گذشته این اعمال - بویژه در حوزه هوانوردی - محدود به هواپیماربابی و ارتكاب برخی جرائم در هواپیما بود، در حال حاضر، انجام عملیات انتحاری، استفاده از هواپیمای غیرنظامی به عنوان سلاح، تهدیدات علیه هواپیمایی کشوری از جانب سیستم‌های دفاع هوایی قابل حمل توسط نفر<sup>۲</sup> (MANPADS) و سایر سیستم‌های موشکی زمین به هوا، سلاح‌های سبک و نارنجک‌های پرتاب شونده و

1- International Civil Aviation Organization (ICAO)

2- Man Portable Air Defense System

مایعات و ژلها و افشانه های حمل شونده در هواپیما به مثابه اجزاء یک وسیله انفجاری فالبداهه و سایر تروریسم را نیز باید به این اعمال اضافه کرد. اینها همگی از چالش های نوین پیش روی نظام امنیت هوانوردی محسوب می شوند. در عصر حاضر تروریستها با جلب مساعدت همپیمانان فرامرزی خود و با تکیه بر ارتباطات و شبکه های مالی می توانند تقریباً هر کجا که بخواهند اقدامات تروریستی خویش را سازماندهی کنند و به اجرا گذارند. حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر بواقع در کشوری رخ داد که دارای یکی از پیچیده ترین و قوی ترین سیستم های اطلاعاتی و امنیتی در جهان است و رویداد فوق گواه این است که تروریستها هرگاه بخواهند می توانند امنیت کشورها و نهایتاً امنیت جهانی را مختل کنند. در حقیقت در دنیای مدرن ما به گفته پترس غالی دبیرکل پیشین ملل متحد، تروریستها به بازیگرانی بین المللی مبدل شده اند. هیچ منطقه، دولت، ملت یا شخصی از اقدامات آنها مصون نمی ماند. تروریستها از خارج آموزش می بینند، دستور می گیرند و سلاح دریافت می کنند و پس از ارتکاب عمل مجرمانه خود به خارج پناه می برند. آنها در گریختن از منقذهای موجود در سیستم همکاری بین المللی که برای تعقیب و مجازاتشان بر پا شده است تبحر یافته اند (پترس غالی، ۱۳۸۲، ص ۳۲۸). فعالیت های تروریستی از آن رو افزایش یافته که تروریستها با موفقیت خود را با روند جهانی شدن وفق داده اند، در حالی که تلاش ها و مساعی ضد تروریسم در سطح جهانی همچنان عقیم مانده است.

به همین خاطر، تحولاتی گسترده صورت پذیرفت. تصویب دو قطعنامه مهم ۱۳۶۸ و ۱۳۷۳ توسط شورای امنیت در این خصوص از جمله این تحولات می باشد که تعهداتی گسترده را بر عهده دولت ها جهت مبارزه با تروریسم بار می کنند. ملزم شدن تمام دولت ها به کنوانسیون هایی که پیش از این مورد اشاره قرار گرفت از محورهای اصلی این قطعنامه ها به شمار می رود<sup>۱</sup>. اما صرف نظر از اقدامات مزبور، در چارچوب ایکائو نیز تحولاتی مؤثر صورت پذیرفت. نظام امنیت هوانوردی که تا پیش از این بصورت پراکنده اقدام به بررسی مسائل مربوطه می نمود، اکنون به صورت متمرکز و وسیع ابعاد قضیه را مورد توجه قرار می دهد. حتی در برخی زمینه ها رویکرد ایکائو نسبت به نظام امنیتی پرواز متحول گردیده و در این راستا سیاست هایی جدید اتخاذ شده است. اعمال اصلاحات بر استانداردها و رویه های پیشین در

۱. موضوع این مقاله به طور کلی بررسی اقداماتی است که پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در چارچوب ایکائو به منظور مقابله با تروریسم هوایی صورت گرفته است، لذا ارزیابی و تحلیل ترتیباتی که پیش و پس از حوادث مذکور در جامعه بین المللی در این خصوص صورت گرفته در چارچوب این مقال نمی گنجد. در این رابطه جهت مطالعه مفصل می توانید رجوع کنید به: علی اکبر گلرو، شهرام زرنشان، سید هادی محمودی و فریبا رضی پور، حقوق امنیت هوانوردی، پژوهشگاه هوافضا، چاپ اول، فروردین ۱۳۸۹.

مورد امنیت هوانوردی (انکس ۱۷)، تلاش برای اعمال برخی اصلاحات بر کنوانسیون شیکاگو، تدوین یک برنامه عملی جامع در زمینه امنیت هوانوردی (Plan of action)، طراحی و اجرای برنامه بازرسی (Audit) امنیت هوانوردی به منظور ارزیابی تدابیر امنیت هوانوردی در همه کشورها و تصویب قطعنامه‌ها و دستورالعمل‌های متعدد از سوی مجمع و شورای ایکائو از جمله تحولات صورت گرفته در رویه ایکائو راجع به امنیت هوانوردی پس از حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ محسوب می‌شوند که لازم است به شکلی دقیق تر مورد توجه قرار بگیرند. در ادامه این تحولات به صورت مختصر مورد ارزیابی و تحلیل قرار می‌گیرند.

### ۱) انکس ۱۷ (منضم به کنوانسیون شیکاگو، ۱۹۷۴)

#### ۱-۱) انکس ۱۷ و زمینه‌های اصلاح آن در پرتو حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱

انکس ۱۷ که یکی از ضمیمه‌های کنوانسیون شیکاگو (۱۹۴۴) به حساب می‌آید، به واقع مهم ترین سند مصوب ایکائو در ارتباط با امنیت هوانوردی محسوب می‌شود که مبنای سایر اقدامات و مصوبات در این حوزه نیز قرار گرفته است. این سند- همان طور که گفته خواهد شد- همواره در حال تغییر و تحول بوده و در چارچوب سیاست‌های ایکائو در زمینه امنیت، هرچند سال مورد اصلاح و تقویت قرار گرفته است. مهم ترین این تغییرات را می‌توان پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ جستجو کرد، هنگامی که ایکائو در برخورد با چالش‌های نوین در این حوزه سیاست‌هایی جدید را به منظور تشدید تدابیر حفاظتی و امنیتی در دستور کار خود قرار داد. امکان استفاده از گارد امنیتی در پرواز، از جمله مهم ترین این سیاستها در رویه جدید ایکائو محسوب می‌شود. البته ذکر این نکته ضروریست که پیش از حوادث مزبور نیز این امکان وجود داشت لکن توسط ایکائو توصیه نمی‌شد. در ادامه ضمن اشاره به چگونگی تدوین و تصویب انکس ۱۷، برخی از مهم ترین اصلاحات آن پس از حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر که در پرتو رویکردهای جدید ایکائو در حوزه امنیت صورت گرفته، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

انجام یک سلسله اقدامات تروریستی بر ضد هواپیماهای خطوط هوایی بین المللی در می و ژوئن ۱۹۷۲، ایکائو را وادار به اتخاذ اقدامات بیشتر کرد. براساس قطعنامه ۱۹ ژوئن ۱۹۷۲ شورای ایکائو، کمیته فرعی ویژه‌ای ایجاد گردید. این کمیته پیش نویس کنوانسیون را به منظور ایجاد آیین‌های چندجانبه برای اتخاذ اقدامات مشترک در هنگام مواجهه با خطر تدوین کرد. همچنین از کمیته فوق خواسته شد که ماهیت اقدامات مشترک را مورد توجه قرار دهد (Action of the council, 76<sup>th</sup>-session, ICAO Doc.9028-c-1008, at 40-41). اگرچه نه در این مقطع و نه در کنفرانس دیپلماتیک و نشست فوق العاده مجمع ایکائو (رم از ۲۸ آگوست تا ۲۳

سپتامبر ۱۹۷۳) اتفاق نظری در مورد ماهیت اقدامات مشترک صورت نگرفت با وجود این در سال بعد، براساس اقتدارات شبه قانون گذاری تحت کنوانسیون شیکاگو<sup>۱</sup>، شورای ایکائو انکس ۱۷ را تصویب کرد که منجر به ادغام برخی از تعهدات مقرر در کنوانسیون های توکیو، لاهه و مونترال با یکدیگر گردید. (Dempsey, 2002, P.191). انکس ۱۷ (که منضم به کنوانسیون شیکاگو می باشد) تحت عنوان حفاظت هوانوردی کشوری بین المللی علیه اقدامات غیر قانونی، بواقع مسائل مربوط به امنیت هوانوردی را مورد توجه قرار می دهد و همواره از همان زمان تصویب تاکنون مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفته است. همان طور که پیش از این گفته شد، حوادث مزبور منشاء تحولاتی گسترده بویژه در حوزه حقوق امنیت هوانوردی گردید. صرف نظر از اقدامات وسیع که در چارچوب نظام سازمان ملل متحد و خارج از آن صورت گرفت، در قالب ایکائو نیز تحولاتی مؤثر صورت پذیرفت. نظام امنیت هوانوردی تا پیش از این اگرچه با تصویب چند کنوانسیون بین المللی و نیز برخی مصوبات داخلی ایکائو تا حدودی از انسجام و هماهنگی خوبی برخوردار شده بود، با این حال حوادث ۱۱ سپتامبر نشان داد این نظام پاسخگوی تهدیدات جدید در حوزه هوانوردی نخواهد بود و همچنان نیاز به اصلاح، تقویت و توسعه دارد و در همین راستا بود که انکس ۱۷ به عنوان مهم ترین سند ایکائو در رابطه با امنیت هوانوردی مجدداً در سال ۲۰۰۲، (Chicago Convention, Amendment 10 to Annex17, 2002) – Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference 2002) چند ماه پس از حوادث ۱۱ سپتامبر – و ۲۰۰۶ (Chicago Convention, Amendment 11 to Annex17 adopted on 1 July 2006) اصلاح گردید و در پرتو آن نظام امنیت پرواز بصورت متمرکز و وسیع مورد توجه قرار گرفت. این اصلاحیه ها شامل معرفی تعاریف گوناگون و مقررات جدید در رابطه با قابلیت های انکس ۱۷ برای عملیات های داخلی و همکاری های بین المللی نسبت به اطلاعات تهدید آمیز، مقامات صالحه، کمیته حفاظت ملی هواپیمایی، کنترل کیفیت ملی، راه های دسترسی، بار همراه و غیر همراه مسافر، پرسنل امنیتی در پرواز، حفاظت از درب کابین خلبان، عملیات اشتراکی شرکت ها، برنامه ریزی های همکاری، عوامل انسانی و مدیریت مسوول در عملیات مداخلات غیرقانونی می باشد. بطور مشخص تر اصلاحات اعمالی را می توان بشکل ذیل مورد بررسی قرار داد.

۱. ماده ۵۴ کنوانسیون شیکاگو این حق را به شورای ایکائو می دهد که اقدام به تصویب استانداردها و رویه های مربوطه بعنوان ضمیمه ای به کنوانسیون نماید. ماده ۹۰ نیز تصریح دارد که ضمانت کنوانسیون سه ماه بعد از تصویب آن، برای دول عضو الزام آور خواهد بود.

### ۲-۱) اضافه شدن تعاریف جدید<sup>۱</sup>

منطقه محدود حفاظتی (security restricted area): بخش های هوایی از یک فرودگاه که بمنظور حصول اطمینان از حفاظت هواپیمایی کشوری رفت و آمد و دسترسی به داخل آن مناطق تحت کنترل می باشد. این مناطق معمولاً شامل: سالن های ترانزیت (تمامی مناطق پروازی مسافری بین نقاط بازرسی و هواپیما)، پارکینگ، مناطق بسته بندی بار، سوله بار، مرکز محمولات پستی، بخش هوایی کترینگ و آشیانه های نظافت هواپیما می گردد.

محموله ناشناس (مجهول الهویه): هر محموله با علامت شناسایی و یا بدون علامت شناسایی که در فرودگاه بوده و بوسیله مسافری حمل نگردد و یا قابل شناسایی برای مسافری نباشد.

کار هوایی (aerial work): عملیات هواپیمایی که در آن از یک هواپیما برای خدمات مخصوصی چون کشاورزی، ساختمان سازی، عکسبرداری، نقشه برداری، نگهبانی (گشت زنی)، تجسس و نجات و تبلیغات هوایی استفاده شود.

- تجسس امنیتی هواپیما (aircraft security search): تجسس داخلی و بیرونی هواپیما به منظور کشف اشیای مشکوک، سلاح ها و سایر ادوات و وسایل خطرناک.

- گواهینامه (certification): یک ارزیابی رسمی و تأییدیه صادره بوسیله یا به نمایندگی از سوی مقامات صلاحیت دار امنیت هواپیمایی که نشانه ذی صلاح بودن دارنده آن به انجام وظایف مشخص در سطحی قابل قبول و مشخص شده به وسیله مقام صالحه است.

- عملیات حمل و نقل هوایی تجاری (commercial air transport operation): عملیات یک هواپیمای درگیر در حمل و نقل مسافران، بار یا پست به صورت اجرتی و یا اجاره ای.

- هوانوردی شرکتی (corporate aviation): عملیات غیر تجاری یا استفاده از هواپیما به وسیله یک شرکت برای حمل مسافر و کالا به عنوان کمک به فعالیت های تجاری شرکت، که به وسیله یک خلبان حرفه ای انجام می شود (هوانوردی شرکتی یکی از شاخه های هوانوردی عمومی است).

- مسافر متمرّد (disruptive passenger): مسافری که از رعایت قوانین راهنمایی کننده در یک فرودگاه و یا درون یک هواپیما سر باز زده یا از پیروی دستورات کارکنان فرودگاه یا خدمه پرواز امتناع کند و بنابراین، نظم و ترتیب را در فرودگاه یا هواپیما مختل می کند.

۱. جز در مورد منطقه محدود حفاظتی و محموله ناشناس که در اصلاحیه سال ۲۰۰۲ انکس ۱۷ اضافه گردیدند، مابقی تعاریف ارائه شده مربوط به اصلاحیه سال ۲۰۰۶ انکس ۱۷ است.

- هواپیمایی عمومی (general aviation): عملیات هواپیمایی بجز آنهایی که شامل حمل و نقل هوایی تجاری یا عملیات کارهای هوایی می‌گردند.
  - افسر امنیتی در پرواز (in flight security officer): شخصی که به وسیله دولت کشور متبوعه شرکت هواپیمایی یا به وسیله دولت دیگر کشور عضو به کار گرفته شده و آموزش دیده است تا در پرواز هواپیما به منظور حفظ هواپیما و سرنشینان آن در مقابل مداخلات غیرقانونی حضور داشته باشد. این افراد شامل محافظان شخصی که در حال سفر هوایی هستند، نمی‌شود.
  - ارزیابی امنیتی (security audit): بررسی و ارزیابی دقیق و قابل قبول کلیه محورهای اجرایی برنامه امنیت هواپیمایی کشوری.
  - بازرسی امنیتی (security inspection): ارزیابی نحوه اجرای الزامات برنامه ملی امنیت هوانوردی کشوری که باید به وسیله شرکت‌های هواپیمایی، فرودگاه و یا سایر بنگاه‌های درگیر در امور امنیتی به اجرا درآید.
  - بررسی امنیتی (security survey): بررسی نیازهای امنیتی شامل شناسایی نکات حیاتی و عملیات اصلاحی آن نکات که می‌تواند در مداخله غیرقانونی مورد استفاده واقع شود.
  - آزمایش امنیتی (security test): آزمایش و امتحان مقررات امنیتی هواپیمایی از طریق مشابه‌سازی یک مداخله غیرقانونی.
- هدف از اضافه شدن تعاریف مزبور به واقع گسترده تر کردن کنترل های امنیتی و تشدید تدابیر حفاظتی در راستای ارتقای امنیت هواپیمایی می‌باشد.

### ۱-۳) اصول کلی و همکاری‌های بین‌المللی

تأکید بر همکاری های بین‌المللی در چارچوب کنترل های حفاظتی ویژه، برنامه های حفاظتی هواپیمایی و مبادله اطلاعات، تأکید بر یکسان سازی نظام امنیت هوانوردی در پروازهای داخلی و بین‌المللی، تأکید بر حفاظت مناسب از اطلاعات محرمانه و امنیتی هواپیمایی و تأکید بر انجام تحقیقات و توسعه تجهیزات جدید حفاظتی، از جمله تحولاتی می‌باشند که در چارچوب اصول کلی حاکم بر انکس ۱۷ مورد توجه قرار گرفته و در پرتو این امر همکاری های بین‌المللی در حوزه امنیت هوانوردی می‌بایست به نظم دربیاید. همچنین الزام کشورهای عضو ایکائو به تدوین و اجرای یک برنامه حفاظتی فرودگاهی در فرودگاه های بین‌المللی خود مطابق با نیازمندی های برنامه حفاظتی هواپیمایی کشوری ملی، الزام به قرارداد یک مقام مسوول در فرودگاه های بین‌المللی به منظور پذیرش مسوولیت هماهنگی در اجرای کنترل های حفاظتی، الزام به قرارداد یک کمیته امنیتی هواپیمایی در فرودگاه های

بین‌المللی، الزام به تبعیت شرکت های هواپیمایی از برنامه‌های حفاظتی هواپیمایی کشوری و نیز دیگر الزامات مربوط به کنترل کیفیت در نسخه اصلاح شده انکس ۱۷ مورد توجه قرار گرفته‌اند (Chicago Convention, Amendment 10 to Annex 17, Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference, 2002, Para. 1-3).

#### ۱-۴) اقدامات امنیتی بازدارنده

اتخاذ اقداماتی برای جلوگیری از وقوع هرگونه مداخله غیرقانونی و تهدید علیه هواپیمایی کشوری از جمله وظایف اساسی دولت‌ها در چارچوب نظام امنیت هوانوردی محسوب می‌شود. در این راستا، دولت‌های عضو ایکائو باید برای جلوگیری از حمل اسلحه، مواد منفجره یا هرگونه ادوات خطرناک که ممکن است در عملیات مداخله غیرقانونی به کار گرفته شود، مقرراتی را وضع کنند. همچنین دولت‌های عضو باید پیوسته سطح تهدیدات نسبت به هواپیمایی کشوری را در داخل مرزهایش مرور و ارزیابی کرده و دستورالعمل‌ها و روش‌های اجرایی را جهت تنظیم اجزاء برنامه ملی امنیت هواپیمایی کشوری بر اساس آن تهدیدات و با توجه به ارزیابی خطرپذیری انجام شده بوسیله مقامات ملی مربوط تهیه و اجرا نمایند. حمل و ورود هر یک از مواد و ادوات گفته‌شده به هیچ‌وجه به پروازهای بین‌المللی غیرنظامی مجاز نبوده و باید به هر طریق ممکن از این عمل ممانعت شود. همچنین تمام دولت‌های عضو باید از این موضوع اطمینان حاصل کنند که کنترل‌های حفاظتی اولیه هواپیمایی که در یک پرواز بین‌المللی استفاده خواهد شد در مبدأ صورت پذیرفته باشد.

از جمله دیگر تمهیدات مهم بازدارنده برای جلوگیری از وقوع هرگونه تهدید بر ضد هواپیمایی کشوری می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: تأکید به برجا نماندن هیچ کالایی از سوی مسافران در هنگام پیاده شدن در فرودگاه، تأکید بر بازرسی مسافران و بار همراه آنان در مبدأ و قبل از سوار شدن به هواپیمای خطوط هوایی بین‌المللی از طریق اشعه، تأکید بر اینکه امکان هرگونه اختلاط یا تماس بین مسافران بازرسی شده با دیگر مسافران و اشخاصی که کنترل نشده‌اند، منتفی باشد و اینکه بارهای تحویلی به منظور حمل با پروازهای مسافری، باید از محل بازرسی در فرودگاه یا هر جای دیگر تا موقعی که در هواپیما قرار داده می‌شوند از دسترس افراد غیرمجاز دور بمانند. همچنین دولت‌های عضو باید شرکت‌های هواپیمایی را ملزم کنند تا با برقراری مقررات مناسب اطمینان حاصل کنند که در طول پرواز از ورود اشخاص غیرمجاز به قسمت خدمه پرواز جلوگیری خواهد شد و اینکه شرکت‌های مذکور بارهای مسافرانی را که در هواپیما حضور ندارند، حمل نمی‌کنند مگر اینکه تحت کنترل‌های حفاظتی و بازرسی قرار گرفته باشند. همچنین به دولت‌ها توصیه شده است که مقرراتی وضع



کنند تا چمدان‌های مجهول‌الهویه در محوطه‌ای حفاظت‌شده و مجزا- تا حصول اطمینان از اینکه هیچ‌گونه مواد منفجره یا ادوات خطرناک در آنها وجود ندارد- نگهداری شوند. علاوه بر این، بعضاً ممکن است مسافرانی بنا به ضرورت‌های قضایی یا اداری مجبور به پرواز باشند. در این خصوص نیز دولت‌ها باید مقررات مقتضی را برای کنترل‌های حفاظتی مناسب وضع کنند. در همین چارچوب هر کشور عضو باید اطمینان حاصل کند که حمل سلاح در هواپیما توسط مجریان قانون و دیگر اشخاص ذی‌صلاح در چارچوب وظیفه‌شان و با کسب مجوز ویژه با توجه به قوانین کشور مربوطه صورت گرفته است. همچنین هر کشور عضو می‌بایست در سیستم امنیت هواپیمایی خود الزامات ویژه و دستوالعمل‌هایی برای حمل سلاح بوسیله افسران مجری قانون و سایر افراد مجاز جهت انجام وظایفشان تهیه نموده و بکار بندند. در برنامه امنیت فرودگاهی نیز می‌بایست شرح دستورالعمل‌های محلی با در نظر داشتن الزامات ملی درج گردد. این الزامات و دستوالعمل‌ها می‌بایست مقام مسوول بررسی و تأیید درخواست‌های حمل سلاح مجاز در کابین هواپیمای ورودی و خروجی را مشخص نموده و این اطمینان را ایجاد نماید که مجوز لازم از سایر کشورهای درگیر نیز اخذ گردیده است. و نیز هر کشور عضو باید مطمئن شود که سرخلبان پرواز از تعداد افراد مسلح و محل استقرار آنها در هواپیما مطلع شده است.

همچنین درخصوص کنترل راه‌های دسترسی نیز هر دولت عضو باید از این موضوع اطمینان حاصل کند که افراد غیرمسافر- که مجاز به دسترسی به محدوده‌های تحت حفاظت هستند- و همچنین وسایل همراه آنها گاه‌گاه بدون اطلاع قبلی تحت بازرسی (با اشعه) قرار گرفته و این عمل براساس ارزیابی خطرپذیری انجام‌شده توسط مقامات مسئول محلی صورت گرفته باشد (Chicago Convention, Amendment 10 to Annex 17, Safeguarding International (Civil Aviation against Acts of Unlawful Interference, 2002, Para.4-6)

بدین ترتیب، این موارد از جمله مهم‌ترین تمهیدات امنیتی بازدارنده محسوب می‌شوند که دولت‌های عضو با اتخاذ آنها، می‌توانند از احتمال وقوع هرگونه تهدید و مداخله غیرقانونی بر ضد هواپیمایی کشوری بکاهند.

#### ۱-۵) گارد پرواز و اداره هواپیما در مواقع بحرانی

مسأله حضور پرسنل امنیتی در هواپیما از جمله موضوعاتی است که پس از حوادث ۱۱ سپتامبر مورد توجه ایکائو بوده است. در این راستا هر کشور عضو باید تقاضای کشورهای دیگر برای اجازه مسافرت به هواپیمایی که فرد مسلح در آن است را، مورد توجه قرار دهد. فقط بعد از توافق تمام کشورهای درگیر در این مسافرت است که اجازه مذکور داده خواهد

شد) Chicago Convention, Amendment 10 to Annex17, Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference, 2002, para.4). این امر در آخرین اصلاحیه انکس ۱۷ در سال ۲۰۰۶ نیز مورد تأکید قرار گرفته است (Chicago Convention, (Amendment 11 to Annex17 adopted on 1 July 2006). در این خصوص لازم به توضیح است که اساساً رویکرد ایکائو تا پیش از حوادث ۱۱ سپتامبر، تأکید بر عدم حضور نیروهای امنیتی در پروازها بوده است اما بعد از بروز حوادث مزبور بتدریج شاهد تغییر این رویکرد بوده ایم بطوری که در حال حاضر در چارچوب انکس ۱۷ مسأله حضور گارد در هواپیمای در حال پرواز مورد پذیرش قرار گرفته است. همچنین در فصل پنجم از انکس ۱۷ که به مسأله مدیریت بحران در هنگام مقابله با مداخلات غیرقانونی اختصاص دارد، تأکید شده که هر کشور عضو باید مقررات کافی را جهت تأمین سلامتی مسافری و خدمه پروازی هواپیمایی خود که دچار مداخله غیرقانونی گردیده است تا زمانی که سفر آنها ادامه دارد وضع و اجرا نماید (Chicago Convention, Amendment 11 to of Annex17 adopted on 1 July 2006, Para.4). و نیز در ادامه این بخش از انکس تأکید شده است که هر کشور عضو ایکائو باید مقررات قابل اجرایی را وضع و اطمینان حاصل نماید که هواپیمای دچار عملیات مداخله غیرقانونی که در آن کشور به زمین نشسته است تا زمانی که پرواز آن به منظور حفظ جان سرنشینان ضروری گردد بر زمین نگهدارد، گرچه این مقررات نیاز به تشخیص خطرناک بودن پرواز نیز دارد. همچنین کشورهای عضو باید اهمیت انجام مذاکره، در صورت امکان، بین مقامات کشوری که هواپیما در آن به زمین نشسته و کشورهایی که احتمال می رود و یا اعلام شده که هواپیما در آنجا به زمین خواهد نشست، تشخیص دهند (Chicago convention, Annex 17, Safeguarding international civil aviation against acts unlawful interference, 2002, Para.5).

بدین ترتیب مواردی که در فوق گفته شد در برگیرنده بخشی از اصلاحاتی است که پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، در چارچوب انکس ۱۷ و در راستای اصلاح، تقویت و توسعه نظام امنیت هوانوردی اعمال گردید. این روند بی شک با توجه به توسعه روزافزون صنعت هوانوردی و مسافرت های هوایی از یک سو، و به موازات آن رشد تهدیدات در این حوزه همراه با ابداع شیوه های نوین عملیات بر ضد امنیت پرواز، از سوی دیگر، همچنان ادامه خواهد یافت بگونه ای که در سال ۲۰۰۶ برای یازدهمین بار شاهد بودیم.

## ۲) برنامه عمل ایکائو (plan of action)

در ادامه گسترش تمهیدات حفاظتی و امنیتی در حوزه هوانوردی، نشست سی و سوم مجمع عمومی ایکائو که پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ برگزار شد خواستار برگزاری

کنفرانس ویژه ای در سطح وزیران کشورهای عضو ایکائو گردید (ICAO, A33-1, Declaration on misuse of civil aircraft as weapons of destruction and other terrorist acts involving civil aviation, para.8). در نشست اخیر مقرر شد در چارچوب برنامه های تقویت اقدامات امنیتی ایکائو، کنفرانس وزیران از ایجاد یک برنامه عملی جامع در زمینه امنیت هوانوردی در سرتاسر جهان حمایت نماید و این برنامه مبتنی بر موارد ذیل باشد:

- شناسایی، تجزیه و تحلیل و تدوین یک موضع جهانی مؤثر برای مقابله با اشکال جدید تهدیدات بر علیه امنیت هوانوردی؛
- تقویت ضوابط مربوط به امنیت هوانوردی مندرج در ضمام کنوانسیون شیکاگو و استفاده از روش های سریع حسب مورد با رعایت ملاحظات ایمنی، خصوصاً در مرحله اول، حفاظت کابین خلبان؛
- اجرای برنامه بازرسی امنیت هوانوردی به صورت الزامی، منظم و هماهنگ به منظور ارزیابی تدابیر امنیت هوانوردی در همه کشورها، در سطح ملی و بر اساس یک الگو و نمونه در سطح یک فرودگاه برای هر کشور، زیر نظر مکانیزم امنیت هوانوردی هر کشور؛
- هماهنگی و ارتباط نزدیک با برنامه های بازرسی در سطح منطقه ای و زیرمنطقه ای؛

- آمایش نتایج به دست آمده توسط ایکائو به نحوی که بین محرمانه بودن و شفافیت آنها وفاق وجود داشته باشد؛

- اجرای برنامه پیگیری برای کمک به کشورها که متضمن تصحیح و

رفع نواقص و کمبودهای شناسایی شده می باشد (Final declaration of ministerial conference on aviation security, c-wp/11786).

بدین ترتیب تمامی تدابیر و اقدامات مربوط به امنیت هوانوردی در تمام کشورهای عضو ایکائو در چارچوب این برنامه به نظم در می آید و هماهنگی می گردد. به عبارت دیگر برنامه های امنیت هوانوردی با توجه به پراکندگی آن و نیز گستردگی که احتمالاً و بدنبال تشدید تمهیدات امنیتی بوجود می آید تحت یک قالب مشخص در خواهد آمد تا این برنامه ها بصورت متمرکز، مستمر و منسجم مورد پیگیری قرار بگیرد. این امر بدون شک در عملی شدن برنامه های طراحی شده در حوزه امنیت هوانوردی مؤثر خواهد بود.

همچنین در این چارچوب کنفرانس وزیران از تمامی کشورهای عضو ایکائو و سازمان های بین المللی ذیربط دعوت می نماید که بطور مؤثر و در اسرع وقت ممکن در اجرای این برنامه عملی (امنیت هوانوردی) به منظور حصول به نتایجی هماهنگ، همکاری و مشارکت نمایند (Final declaration of ministerial conference on aviation security, c-wp/11786). کنفرانس

از کشورها و سازمان های بین المللی و صنعت هواپیمایی دعوت می نماید که بطور داوطلبانه در تأمین منابع لازم و یا کمک به برنامه عملی امنیت هوانوردی، هم برای انجام فعالیت های ایکائو و هم به منظور کمک به کشورها برای انجام الزامات مربوط به توسعه امنیت هوانوردی بر یک اساس پایدار مشارکت نمایند. (Final declaration of ministerial conference on aviation security,c-wp/11786).

اجرای موفقیت آمیز این برنامه عملی، مسوولیت جمعی همه دولت های عضو ایکائو و بنابراین مستلزم یک تعهد و تکلیف جهانی است زیرا- همان طور که گفته شد- فراهم شدن شرایط اجرای برنامه مذکور بستگی به مشارکت همه دول عضو سازمان بین المللی هوانوردی کشوری ایکائو دارد. برنامه عملی امنیت هوانوردی از سوی شورای ایکائو در تاریخ ۱۴ ژوئن ۲۰۰۲ به تصویب رسید و بلافاصله به اجرا درآمد و از همان زمان تلاش ها برای اتخاذ تدابیر امنیتی شدیدتر آغاز شد. از جمله تلاش در جهت اصلاح برخی مفاد کنوانسیون شیکاگو.

همچنین در چارچوب همین برنامه و به منظور ارزیابی تدابیر امنیت هوانوردی در همه دولت های عضو ایکائو، اجرای برنامه بازرسی امنیت هوانوردی بصورت الزامی، منظم و هماهنگ مقرر گردید. در قالب این نظام بازرسی کلیه اقداماتی که در راستای تقویت برنامه امنیت هوانوردی در سطح ملی صورت گرفته از جمله تصویب قوانین لازم، اصلاح مقررات موجود و نیز اجرای استانداردهای بین المللی مربوطه مورد بررسی و ارزیابی قرار می گیرد. ایکائو در حال حاضر دستورالعمل مشخصی را در مورد برنامه بازرسی امنیتی ایکائو (USAP) منتشر کرده است.

### ۳) برنامه بازرسی جهانی امنیت هوانوردی ایکائو

همان طور که گفته شد برنامه مزبور در چارچوب برنامه عملی امنیت هوانوردی ایکائو ارائه گردید (ژوئن ۲۰۰۲). برنامه ای که بواقع تمام تدابیر امنیتی اتخاذ شده در سطح ملی و نیز اجرای استانداردهای بین المللی مربوطه (از جمله انکس ۱۷ و دستورالعمل های اجرایی آن) را مورد بررسی و ارزیابی قرار می دهد. در چارچوب این برنامه بازرسی، دولت ها موظفند اولاً: استانداردهای انکس ۱۷ را بطور کامل و مؤثر اجرا نمایند. ثانیاً: از مأموریت های بازرسی ایکائو در داخل کشورها حمایت کنند (ICAO, Aviation Security Audit (ASA) section Universal (Security Audit Programme (USAP), Doc.9807).

همچنین ایکائو مکلف است:

- خود را با برنامه بازرسی امنیت هوانوردی جهانی هماهنگ نماید؛
- شیوه ها و ابزارهای نظام بازرسی امنیت هوانوردی استاندارد را توسعه دهد و حفظ نماید؛

- کنترل کیفی خود را بر تولیدات و پروسه های مربوط به بازرسی حفظ نماید؛
  - کارشناسان مواد را بمنظور آموزش فعالیت های مرتبط با بازرسی در صورت نیاز تربیت کند؛
  - آموزش بازرسان و نیز برنامه های اعطای گواهی را توسعه دهد و اجرا نماید؛
  - ایجاد استانداردها و رویه های مربوط به امنیت هوانوردی؛
  - بازرسان مورد وثوق را جهت مأموریت های بازرسی، در صورت لزوم، تربیت کند؛
  - برنامه های آموزشی بازرسی ملی را توسعه و اجرا نماید، و
  - کمک های فنی فوری را برای دولت هایی که تحت بازرسی قرار گرفته اند، به عنوان بخشی از پروسه بازرسی، هنگامی که حوزه های نادیده گرفته شده مورد شناسایی قرار گرفته اند، فراهم نماید
  - ICAO, Aviation Security Audit (ASA) section Universal Security Audit (Doc.9807, Audit Programme(USAP)).
- همچنین در اجرای برنامه بازرسی جهانی امنیت هوانوردی اصول حاکمیت (Sovereignty)، جهانشمولی (Universality)، شفافیت شیوه ها (Transparency of methodology)، بجا و مناسب بودن (Timeliness)، جامعیت (All-inclusiveness)، انسجام و واقع بینی (Consistency and objectivity)، بی طرفی (Fairness)، کیفیت (Quality) و محرمانه بودن (Confidentiality) نیز مورد توجه قرار می گیرند. ICAO, Aviation Security Audit (ASA) section Universal Security Audit (Doc.9807, Programme(USAP)).
- بطور مشخص هدف از طراحی این برنامه، ارتقاء امنیت هوانوردی جهانی از طریق بازرسی دولت های عضو ایکائو بر اساس یک مبنای قانونی به منظور تعیین وضعیت اجرای استانداردهای امنیتی ایکائو می باشد. اهداف عمده و اصلی بازرسی امنیتی ایکائو عبارت است از: الف) تعیین میزان پایبندی دولت های عضو ایکائو در اجرای استانداردهای انکس ۱۷؛
- ب) تعیین حدودی که اجرای نظام امنیتی دولت قابل ادامه می باشد از طریق قانون گذاری مناسب، سیاستگذاری ملی و ایجاد یک مقام امنیتی با قابلیت های اجرایی و بازرسی. ICAO, Aviation Security Audit (ASA) section Universal Security Audit Programme(USAP), (Doc.9807)

#### (۴) تلاش برای اصلاح کنوانسیون شیکاگو

از دیگر آثار طرح برنامه عمل (Plan of Action)، تلاش در جهت اصلاح برخی مفاد کنوانسیون شیکاگو مصوب ۷ دسامبر ۱۹۴۴ در رابطه با امکان اقدام نظامی علیه هواپیماهای غیرنظامی می‌باشد. این امر از جمله رویکردهای جدید ایکائو در حوزه امنیت هوانوردی محسوب می‌شود. ماده ۳ مکرر این کنوانسیون با هدف ممنوعیت هرگونه اقدام مسلحانه علیه هواپیمایی کشوری و متعاقب سرنگونی هواپیمای ۰۰۷ کره در دسامبر ۱۹۸۳ به کنوانسیون شیکاگو اضافه شد. در این قضیه یک فروند هواپیمای ۷۴۷ کره در سپتامبر ۱۹۸۳ بدون مجوز وارد قلمرو هوایی شوروی سابق شد. هواپیماهای شوروی این هواپیما را رهگیری و علامت‌هایی هشداردهنده برای آن ارسال کردند که هواپیمای مزبور به این علائم پاسخی نداد. به همین دلیل، شوروی این هواپیما را بر فراز جزایر ساخارین که نقطه خروجی هواپیما از خاک این کشور بود سرنگون کرد. شوروی ادعا می‌کرد که هواپیمای کره غیرنظامی بوده اما نحوه عملکرد آن طوری بوده که وجود اهداف جاسوسی و خرابکارانه‌ای را احتمال می‌داده و در نتیجه حمله به هواپیمایی غیرنظامی که برای مقاصد نظامی بکار رود مجاز است. این اقدام با واکنش گسترده دولت‌ها مواجه شد. به همین خاطر در جلسه فوق‌العاده شورای ایکائو دولت‌ها تصمیم گرفتند تا موضوع اصلاح معاهده شیکاگو در خصوص تعهد عدم توسل به زور علیه هواپیمای غیرنظامی را در دستور کار قرار دهند و بدین ترتیب ماده ۳ مکرر بتصویب دولت‌ها رسید و آنها با در نظر گرفتن حقوق و تعهدات خود در منشور ملل متحد تصدیق کردند که از بکار بردن سلاح علیه هواپیمای غیرنظامی در حال پرواز خودداری کنند. اما حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ که در آن تروریستها پس از ربودن چهار هواپیمای مسافری، آن را بعنوان سلاح به اهداف موردنظر خود کوبیدند، نشان داد نظام حقوقی موجود قادر به مقابله با شیوه‌های نوین تروریستها به ویژه در حوزه هوانوردی نمی‌باشد. به همین خاطر تحولاتی گسترده را در این حوزه شاهد بودیم. تلاش در جهت اصلاح رویکرد قبلی ایکائو که در قالب ماده ۳ مکرر کنوانسیون شیکاگو متجلی شده بود، از جمله این تحولات می‌باشد. به بیان دیگر، در حال حاضر این دکترین شکل گرفته که امکان اقدام نظامی بر علیه هواپیمای کشوری تحت شرایطی فراهم باشد و در چارچوب همین دکترین، روسیه قانون جدید ضد تروریسم خود را در سال ۲۰۰۶ تدوین و تصویب کرد.

(<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/russia/2006/russia-060307-voa01.htm>)

سایر کشورهای قدرتمند از جمله آمریکا نیز اکنون از این ایده پیروی می‌کنند هرچند دکترین مذکور هنوز در قالب کنوانسیون شیکاگو طراحی نگردیده و تلاش در جهت تحقق این امر همچنان ادامه دارد.

## نتیجه

بدین ترتیب طراحی و ارائه تدابیر مختلف جهت تقویت امنیت در حوزه هوانوردی بعد از حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر در آمریکا به طور ویژه و وسیع مورد توجه قرار گرفت. این امر بواقع انعکاس نگرانی هایست که در این حوزه پس از حوادث مزبور بوجود آمد بخصوص اینکه حمل و نقل هوایی امروزه یکی از حوزه های مهم در توسعه اقتصادی و صنعتی هر کشور محسوب می شود. همان طور که گفته شد، صرف نظر از اتخاذ اقدامات گسترده در این خصوص هم از سوی دولت ها و هم سازمان های بین المللی، ایکائو به عنوان مهم ترین متولی امور هوانوردی در جهان نقش مؤثر در تحولات مربوط به تشدید تمهیدات امنیتی در حوزه هوانوردی داشته است؛ اصلاح و تقویت انکس ۱۷، طراحی و اجرای برنامه های بازرسی امنیت هوانوردی در همه کشورهای جهان، تدوین برنامه عمل، تلاش برای اعمال برخی اصلاحات بر کنوانسیون شیکاگو و نیز تصویب قطعنامه ها و دستورالعمل های متعدد امنیتی از سوی شورا و مجمع عمومی ایکائو، از جمله این تحولات محسوب می شوند. با این حال با توجه به توسعه روزافزون صنعت حمل و نقل هوایی و نقش آن در پیشرفت جوامع، توجه به مسأله تأمین امنیت در این حوزه و ارتقاء آن در آینده همچنان ضروری تلقی می شود، بگونه ای که حتی سازمان ملل متحد هرگونه اقدام در جهت تهدید امنیت هوانوردی را بواقع تهدیدی علیه صلح و امنیت بین المللی قلمداد کرده است.<sup>۱</sup> رویکرد سال های اخیر ایکائو در حوزه امنیت اگرچه مثبت و واقع بینانه بوده است اما بدون شک اثرگذاری این رویکرد بدون کمک و همکاری همه دولت های عضو آن در سال های آتی امکان پذیر نخواهد بود.

## منابع و مآخذ

### الف - فارسی

۱. پترس غالی، پترس، (۱۳۸۲)، «سازمان ملل متحد و اقدامات جامع حقوقی برای مبارزه با تروریسم بین المللی»، ترجمه: زمانی، سید قاسم در: علیرضا طیب، تروریسم، جامعه شناسی، گفتمان، حقوق، چاپ اول، نشر نی.

### ب - خارجی

- 1- Action of the council, 76<sup>th</sup>-session, Icao Doc.9028-c-1008, at 40-41, reprinted in 11 I.L.M.897 (1972).
- 2- Amendment 10 to Annex17 (Safeguarding International Civil Aviation against Acts of Unlawful Interference) was adopted on 1 July 2002.
- 3- Amendment 11 to Annex17 (Safeguarding International Civil Aviation against Acts of Unlawful Interference) was adopted on 1 July 2006.

۱. در این خصوص می توانید رجوع کنید به قطعنامه های ۱۳۶۸ (۱۲ سپتامبر ۲۰۰۱) و ۱۳۷۳ (۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱) شورای امنیت سازمان ملل متحد.

- 4- Chicago Convention, Annex 17, Safeguarding international civil aviation against acts unlawful Interference, seventh edition, 2002.
- 5- Chicago Convention on International Civil Aviation, December 7, 1944.
- 6- Final declaration of ministerial conference on aviation security, 19 and 20 February 2002, c-wp/11786.
- 7- <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/russia/2006/russia-060307-voa01.htm>.
- 8- Icao,A33-1,Declaration on misuse of civil aircraft as weapons of destruction and other terrorist acts involving civil aviation, sep/oct 2001.
- 9- Icao, Aviation Security Audit (ASA) section Universal Security Audit Programme (USAP), Doc.9807,www.icao.int/icao/en/osg/ssa.
- 10- Paul Stephen Dempsey, «Airline and Airport security: Law as a Deterrent to Aerial Terrorism», Annals of Air and Space Law, Vol. xxvll, 2002.
- 11- SC/RES/1368, UN, 12 September, 2001 and SC/RES/1373, UN,28 September 2001.