



LC/SC-MOT/2

# 国际民用航空组织

---

法律委员会东京公约现代化包括  
不循规旅客问题特别小组委员会

第二次会议

2012年12月3日至7日，蒙特利尔

报告

## 目录

第一部分:	引言 .....	1-1
第二部分:	小组委员会的讨论 .....	2-1
附录 1:	与会人员名单 .....	A1-1
附录 2:	第二次会议工作安排 .....	A2-1
附录 3:	文件清单 .....	A3-1
附录 4:	犯罪清单问题工作组的报告 .....	A4-1
附录 5:	修订《东京公约》的议定书草案的主要执行条款 .....	A5-1

---

## 第一部分

### 引言

#### 1. 地点和会期

1.1 小组委员会于2012年12月3日至7日在蒙特利尔举行了第二次会议。

#### 2. 致开幕词

2.1 国际民用航空组织秘书长Raymond Benjamin先生宣布会议开幕。他以个人名义和以理事会主席名义欢迎所有与会人员。他感谢主席陈秀花女士（Ms. Siew Huay Tan）干练地指导了小组委员会的工作，并感谢报告员Alejandro Piera先生提交了帮助小组委员会开展工作的报告。秘书长指出，尽管小组委员会在上次会议期间查明了一些有助于遏止不循规行为增长趋势的措施，但认为仍需举行第二次会议，使许多代表团有更多时间收集资料和数据，并在本国国内和与外国团体进行磋商，以期在这次次会议提供这些资料和指导材料。他强调了小组委员会任务的重要性，即需要考虑是否必需修订1963年在东京签订的《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》的问题，其中具体关注到航空器上不循规旅客的行为，并如发现有必要，建议作出相应的修订案文。

#### 3. 与会情况

3.1 小组委员会的20个成员和来自3个国家和3个国际组织的观察员出席了会议。主席通知会议指出，法律委员会代理主席已将科威特列为成员，使小组委员会的代表性得到适当的地域平衡。应哥伦比亚和印度尼西亚以及国际航空保险人联盟的要求，小组委员会邀请它们出席会议。出席小组委员会的与会人员名单载于本文件附录1。

#### 4. 官员

4.1 会议主席是陈秀花女士（新加坡）。秘书是法律事务和对外关系局代理局长J. Augustin先生。高级法律官员J. Huang博士担任他的副手。助理秘书是法律官员A. Opolot先生和M. Weinstein女士。国际民航组织其他官员也对小组委员会提供了服务。

#### 5. 文件

5.1 第一场会议的工作安排载于附录2，提交小组委员会的文件清单载于附录3。

---

---

---

## 第二部分

### 小组委员会的讨论

#### 6. 《东京公约》现代化的程度

6.1 小组委员会讨论了《东京公约》现代化的需要及程度，审议了LC/SC-MOT/2-WP/1、WP/2、WP/3、WP/4、WP/5号文件（在会议开始时提出）和第1号临时草稿（在会议开始后提出并在本报告第7节载有讨论细节）。关于修订形式，大家普遍认为，不需要对这份公约作出大幅修订，使公约现代化的工作应限于以一份修订议定书的形式处理不循规旅客问题。为此，有些成员代表团认为，第1号临时草稿中提出的议定书草案是有用的起点。

6.2 有一个成员代表团在若干其他成员代表团的支持下，提议现代化的工作应扩大到更新《东京公约》中的各项定义，其中提及如国际航空运输协会（IATA）在LC/SC-MOT/2-WP/5号文件中提出的提案，提议扩大“飞行中”的时间范围，以便反映目前航空运输的状况并使其符合《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》（北京公约）内使用的定义。

6.3 有一个成员代表团尽管认识到需要制定一份议定书来解决《东京公约》的不足之处，但它要求国际航空运输协会说明具体与国际航班有关的不循规事件的比例。国际航空运输协会同意向小组委员会说明此事。有两个成员代表团对这种统计数字的有用程度表示怀疑，因为许多航空公司不报告不循规事件。有一个成员代表团在其他两个成员代表团的支持下，询问这份议定书草案是否可能处理航空公司必需迫降以便移交或使不循规旅客下机而对它赔偿的问题。

6.4 另一个成员代表团指出，它并不认为需要修订东京公约，坚称需要更多资料来表明各国在确立对跨国航班上的行为的管辖权、在其管辖权内确定和惩处不循规或扰乱性行为的刑事或行政罪行或它们在起诉这种行为时面对的其他实际问题方面遭遇何种障碍。另一个成员代表团同意最好有更多国家来说明它们试图通过修订公约来克服的障碍。

#### 7. 对第1号临时草稿的审议

7.1 主席总结了第1号临时草稿中提出的议定书草案，其中普遍反映了小组委员会在第一次会议表示的看法。议定书草案继续使用了如“登记”国等《东京公约》使用的术语，处理了在管辖权方面查明的差距，和确立了应使不循规人员由于其犯下的行为或严重罪行而需其下机或将其移交的管辖权。如临时草稿指出的那样，拟议的新第八条（1之二）的目的是列出可能受到着陆国、运营人所在国、国籍国和惯常居住地国管辖的一些较不严重罪行或行为，而拟议的新第九条（1之二）的目的是列出着陆国和运营人所在国必需确立强制管辖权的严重罪行。议定书草案并未要求修订《东京公约》现行第十条中的豁免标准；不过，如果小组委员会认为需要修订这项标准，主席认为，这项修订应与对第六条可能作出的修订一起进行。议定书草案没有提出机上保安员（IFSO）豁免条款的案文，但只指明如果小组委员会认为需要增加这个条款，它可能在议定书内的位置，

## 7.2 扩大管辖权的基础（第1号临时草稿第二条）

7.2.1 许多成员代表团支持扩大《东京公约》管辖权的基础，使不循规旅客对其行动负责；不过，对拟议的管辖权基础是否应联系到罪行清单有不同的看法。有一个成员代表团坚称，扩大管辖权的基础不能与罪行清单脱钩，并且由于两者之间的必然联系，它感到关切的是，这将使《东京公约》从其第三条第一款证明属于一般性的文书，成为刑事定罪的文书。这个成员代表团建议，与其将根据第三条第三款给予登记国的权限扩大到着陆国，作为对这些国家的一种解决办法，可要求制定一项国际文书，作为这种扩大管辖权的基础。

7.2.2 尽管大多数代表团支持将管辖权扩大到着陆国和运营人所在国，但对它们应是强制性或任择性的问题没有达成共识。有些成员代表团希望管辖权只扩大到着陆国，而另一些成员代表团根据国际航空运输协会在LC/SC-MOT/2-WP/5号文件中的论点，希望将其扩大到运营人所在国。有一个支持增加运营人所在国的成员代表团对扩大管辖权到着陆国持有保留立场，因为对法律概念可能并不熟悉的机长无法决定所犯罪行是否属于需要移交着陆国的严重罪行。一个观察员代表团建议，第九条第一款之二内的罪行清单应更加明确拟定，以便向机长提供这方面的协助。另一个成员代表团同意扩大管辖权基础的政策目标，但希望保留登记国拥有主要管辖权，而由着陆国和运营人所在国的管辖权加以补充。有一个成员代表团提议扩大管辖权的基础到罪犯的国籍国。

7.2.3 有一个成员代表团在另一个成员代表团的支持下，建议着陆国和运营人所在国拥有对第九条第一款之二所列罪行的强制管辖权，通过这种方式将免除扩大管辖权的作法可能被视为侵犯其他国家主权的行。此外，这种作法也不会使任何国家无法对第八条第一款之二所列较不严重罪行行使管辖权的情况。

7.2.4 在审议着陆国的管辖权时，有一个成员代表团要求小组委员会澄清《东京公约》第九条内的“移交”是否构成“引渡”，因为这会构成在法律上禁止引渡其国民的国家的一些关切。主席解释指出，《东京公约》没有对强制性引渡作出规定，根据第十六条第二款的用语以及根据在第九条之后如何处理移交之后的疑似不循规旅客的第十三条的规定，引渡事宜必须在双边的基础上加以处理。

7.2.5 若干成员代表团对新的管辖权基础纳入《东京公约》表示关切，认为这可能会使它与其中现有条款不相符合，例如第四条（a）的规定，其中允许一个国家干预飞行中的航空器，以便对机上犯下的罪行行使刑事管辖权，只要“该犯罪行为在该国领土上发生后果”。主席指出，必需彻底评估扩大公约管辖权的基础所产生的影响。

7.2.6 主席在总结讨论时指出，大多数小组委员会成员支持将管辖权扩大到着陆国和运营人所在国；不过，对这些管辖权的基础应该属于强制性或任择性的问题仍无法作出决定。扩大到罪犯国籍国的提案得到一些支持，而扩大到受害者国籍国和惯常居住地国的问题仍有待审议。主席在回答一个成员代表团提出的问题时指出，各国需要在批准议定书或在以后的时间宣告它们对采用任择管辖权基础的立场。

### 7.3 罪行清单（第1号临时草稿第三条和第四条）

7.3.1 小组委员会审议了是否需要一项罪行清单的问题和第1号临时草稿第三条（轻微犯行和罪行）和第四条（严重罪行）所列这项清单的拟议内容。

7.3.2 认为需要罪行清单而特别是需要严重罪行清单的成员代表团认为，各国在处理航空器上不循规行为的行动的特异性和标准化方面采用一致的办法、提供各国用以扩大其对这种行为的管辖权和进行引渡的适当规定的统一准则和向机组和执法官员在处理不循规行为时提供明确规定，这些都是赞同制定这项清单的主要考虑。有一个观察员代表团指出，从航空公司的观点而言，在处理不循规旅客问题时，缺乏清单是主要难题之一，因为这将执法责任交给了个别国家，而这个国家可能不愿意承担这种管辖权或其执法当局可能不确定这些行为如何由其国内法处理，因此，第1号临时草稿所载的拟议清单是实现国际应对这项问题的标准化目标的良好起点。

7.3.3 不支持制定罪行清单的成员代表团希望保留各国根据其本国法律处理这些罪行的能力，指出这项清单如果得到制定，可能不会做到巨细靡遗的地步，并可能与其他现有公约已经定为罪行的行为发生重叠，因为许多拟议列入清单的罪行可能涉及危及航空器安全的暴力和攻击行为，而这些行为都已属于其他现有国际刑事航空法律文书的范围。有一个成员代表团认为，特异性和协调性的目标可通过制定罪行清单以外的方法达到，例如采用指导材料的方法，其中包括审查国际民航组织288号通告的办法。有些成员代表团指出，第四条所列的一些罪行在它们各自的管辖范围内并不构成“严重”罪行。

7.3.4 有一个成员代表团指出，如果这份清单包括了类似已经载于其他反恐公约所列的罪行，则在议定书草案中还需列入军事排除条款。

7.3.5 主席提出了两种可以进一步加以讨论的办法，第一种办法是根据对引渡机制的讨论结果，制定认为可加以引渡的罪行的清单，第二种是“无清单”办法，这种办法只是扩大管辖权的基础，使着陆国以及或许其他国家适用其本国刑法，正如登记国根据《东京公约》的情况。

7.3.6 主席提议并且小组委员会同意设立一个罪行清单问题工作组，由加拿大担任主席，巴西、中国、埃及、法国、日本、新加坡、南非、美国和报告员为其成员。这个工作组的任务是审查是否应该修订《东京公约》第八条和第九条以便列入罪行清单的问题。

### 7.4 引渡

7.4.1 小组委员会审议了是否需要在修订《东京公约》的新文书中纳入适用于罪行的引渡机制的条款。许多成员代表团表示无法在解决罪行清单问题之前就此事采取立场。不过，大家普遍认为，将引渡机制用于轻微罪行并不恰当，它应留作处理最严重罪行之用，从而只可能将行政处分用于轻微罪行。

7.4.2 小组委员会同意就引渡问题的讨论延后到罪行清单工作组完成工作之后。

### 7.5 豁免

7.5.1 主席指出，在小组委员会第一次会议中，就澄清东京公约第十条规定的豁免范围问题提出了两项提案，即以“专断和恣意”或以“必要和适度”来认定豁免条款中机长的行动

7.5.2 两个观察员代表团强调指出，鉴于现今操作程序的改变，即驾驶舱门一直锁住而且在飞行中不得进入驾驶舱，因此，需要明确界定赋予机长的豁免权的范围，有关此事的一项法院判决指出，机长不能只依赖客舱机组的报告行事。鉴于这项法院判决和已经改变的操作环境，这些代表团提议增加更加准确的标准，即机长只要没有“专断和恣意”行事就可认为其行动是合理的，这对去除任何疑虑是有用的。

7.5.3 在讨论这些提案时，小组委员会共同认为，在适用东京公约第十条时，大部分管辖权对第六条第一款的合理化标准都有充分了解，各国在适用这项规定时也没有任何困难。有一个成员代表团指出，所有所需的是机长有合理的行事理由，而不需具体指明何者构成这种基础，例如它们是否来自机长自己的观察或来自客舱机组向机长的报告。

7.5.4 小组委员会最后认定无需为机长的豁免权更改《东京公约》第六条或第十条的用语。

## 7.6 机上保安员（第1号临时草稿第五条）

7.6.1 有些成员代表团不支持纳入关于机上保安员的条款，认为他们作为旅客已经包括在《东京公约》第六条第二款的范围内，而且他们的活动，包括他们各自的授权和豁免已经根据国家之间的双边安排作出规定，并在进一步的意义上，他们主要是处理非法干扰民用航空的行为，特别是在反恐的情况下。

7.6.2 支持在《东京公约》中列入具体提及机上保安员条款的成员代表团指出，机上保安员由于其培训和执勤规则，因此拥有不同于旅客的特别地位，并且他们更多地被派驻在国际航班上工作。有一个成员代表团指出，机长必需在驾驶舱门上锁的驾驶室内安全无虞，特别是发生紧急情况时，因此，这增加了机上保安员在航空器座舱的重要性。这个成员代表团提议在新文书内不仅应特别提及机上保安员，而且应给予他们类似给予机长的权力和权威，包括管束的权力和权威。

7.6.3 小组委员会指出，在通过《东京公约》时不存在机上保安员，但如今他们正在被越来越多地部署在国际航班上。许多成员代表团强调，机上安保员的存在是目前生活中的事实，因此，他们的地位应得到适当确认。有些成员代表团尽管认识到这项事实，但仍然认为他们的地位只应根据双边安排作出处理。主席邀请成员代表团提出供进一步讨论的案文草案，而对机上保安员是否应被视为旅客或旅客和机组成员之外的另一特别类别保持开放的选项。

## 7.7 赔偿和追索

7.7.1 若干成员代表团和一个观察员代表团建议应将处理不循规旅客造成的经济后果的条款列入《东京公约》的议定书草案。有人指出，航空公司得为不循规行为而使航班改降他处支付极高的费用。因此，有些成员代表团认为，必需制定一项赔偿或收回费用的机制，使旅客在经济上对其不循规行为负起责任。在这种背景下，有一个成员代表团指出，它以前曾经建议，当一名旅客在其预期目的地之外地点下机时，其承运合同就应终止。在发生这种情况时，旅客无权对航空公司进行追索。

7.7.2 其他成员代表团承认改降他处所涉的费用确是一项严重问题，但它们认为，这项问题应作

为承运合同中的一般条件加以处理，而不应在拟议的议定书中处理。有些成员代表团反对将航空公司的追索机制列入《东京公约》，因为它们偏离了《东京公约》原有的方向。《东京公约》作为一项国际公法，它不推动个人权利。不过，其他成员代表团指出，过去国际民航组织曾经处理过私法问题，例如在1999年蒙特利尔公约中。

7.7.3 对这种追索机制可能会增加早已不胜负荷的国家执法系统的费用也表示了关切。此外，由于在取得证据和进行审判方面的实际困难，落实这项机制也非易事。

7.7.4 有些成员代表团提及是否可能制定一份不循规旅客名单，而另一些成员代表团认为，这样的一份清单会侵犯对隐私的保护。

7.7.5 主席总结讨论时指出，许多成员代表团和观察员代表团表示希望处理航空器改降他处所造成的经济影响。大家对回收费用和终止承运合同等问题都明显感到兴趣。但继续存在的问题是这项新文书是否是处理这些问题的适当所在。因此，她请成员代表团和观察员代表团提出相关案文，这些案文或可放在方括号中，以便进行进一步讨论。

## 7.8 第四条

7.8.1 小组委员会随后审议了《东京公约》第四条的案文，以便查核其中的规定是否会对扩大管辖权的基础产生任何影响。在这种背景下，有些成员代表团认为，第四条只是一个例子，它显示任何拟议的修订都需考虑到整份《东京公约》，以便了解这种修订是否可能对公约的其他条款产生影响。其他成员代表团认为，第四条的规定不排除修订案草案中提出的其他管辖权基础。小组委员会作出结论认为，修订案的未来起草工作应努力使现有条款和新的条款取得一致。

## 7.9 《东京公约》中某些用语的定义

7.9.1 小组委员会讨论了是否需要制定或修订“飞行中”、“机上保安员”、“运营人所在国”等用语的定义。有些成员代表团建议将其他航空保安公约和《国际民用航空公约》（芝加哥公约）的各份附件中的定义列入考虑。主席邀请成员代表团和观察员代表团提交各项拟议定义的案文。

## 8. 对第2号临时草稿和其他案文草稿的审议

8.1 根据先前的讨论，主席提出了第2号临时草稿以及一些成员代表团提出了其他案文，以便就若干关键问题进行进一步讨论。

### 8.2 管辖权

8.2.1 主席根据一个成员代表团的提案，提出了以下关于管辖权的案文：

“1. 应用以下内容取代公约**第三条第一款**：

1. 航空器的登记国和着陆国[和运营人所在国]有权对机上犯罪和行为行使管辖权。

2. 在公约**第三条**中，应加入以下内容，作为第二款之二：

2 之二每一缔约国也可确立其管辖权，当某项犯罪是在该国领土内着陆的航空器上所犯，且嫌犯仍在机上。”

8.2.2 这个成员代表团设法在没有罪行清单的情况下确立其他管辖权，并处理小组委员会其他成员代表团所表示的若干关切：第一，维持《东京公约》第三条第一款关于国家有权行使管辖权的结构，和第二，满足需要国际法律文书确立增加的管辖权的这些国家，主要是着陆国的管辖权。第三条（2之二）旨在提供管辖权的允许性确立。

8.2.3 有一个成员代表团在表示支持提出的案文时认为，第三条第一款也可扩大到国籍国和惯常居住地国。在回答同一个成员代表团提出的问题时，提出提案的成员代表团指出，这项规定并不在于根据第三条第一款和第三条第二款之二划分实际着陆国和预定着陆国，其要点是确保航空器不论在何处着落均有管辖权。小组委员会主席建议对第三条第一款和/或第二款之二作出修订，以便澄清这项用意。另一个支持拟议案文的成员代表团认为，它与第十五条之二的案文草案相一致（在本报告第8.3.2段中讨论），强调应根据LC/SC-MOT/2-WP/5号文件和国际航空运输协会在会议所作的评论，肯定将运营人所在国列入第三条第一款。有一个成员代表团询问，是否仍需第二款之二，因为第一款对确立管辖权已经是允许性的。

8.2.4 若干成员代表团希望维持登记国继续拥有主要管辖权，因此，对第三条第一款草案中将管辖权增加的基础置于平等地位感到关切。主席指出，第三条第一款规定了各国确立管辖权拥有的一般权利，而第三条第二款只对登记国确立管辖权规定了强制性义务。

8.2.5 考虑到对案文草案提出的各种看法，另一个成员代表团提出了第三条第一款的另一案文，以便进一步扩大管辖权的基础，而同时维持第三条目前结构的完整性，案文如下：

“1. 应用以下内容取代公约**第三条第一款**：

下列国家有权对机上犯下的罪行和行为行使管辖权：

- (a) 登记国；
- (b) 着陆国；
- (c) 运营人所在国；
- (d) 国籍国；和
- (e) 惯常居住地国。”

8.2.6 若干成员代表团支持这项拟议案文。提出提案的成员代表团解释指出，第三条第二款将维持不变，以反映登记国的主要地位，而第三条第二款之二将体现允许性的第二批管辖权国家。有一个成员代表团在两个其他成员代表团的支持下认为，为了维持第三条的完整性和登记国拥有主要管辖权，第三条第一款的案文应维持原状，而与着陆国和运营人所在国有关的规定应移往第三条第二款之二。

8.2.7 根据这项讨论，提出了以下案文以供讨论：

“在没有罪行清单的情况下确立其他管辖权基础

在公约**第三条**中，应加入以下内容，作为**第二款之二**：

下列国家有权和[应当]/[可以]/[成为缔约国后]采取必要步骤，对以下情况确立其管辖权：

- (a) 着陆国，某项犯罪是在该国领土内[随后]着陆的航空器上所犯，且嫌犯仍在机上；
- (b) 运营人所在国，某项犯罪是在不带机组租给运营人的航空器上所犯，该运营人的主要业务地点或永久居住地在该国；
- (c) 国籍国，某项犯罪是[由]/[针对]/[由或针对]该国国民所犯；
- (d) 惯常居住地国，某项犯罪是由其惯常居住地在该国领土内的无国籍者在航空器上所犯。

8.2.8 小组委员会**同意删除**第三条第二款之二案文草案内“成为缔约国后”的用语。

8.2.9 主席回答一个成员代表团提出的问题指出，这个条款作为第二款之二而非作为第一款之二纳入其中，以便分别考虑到《东京公约》第三条第一款和第二款中的“有权”和“采取措施”的用语。

8.2.10 有一个成员代表团表示希望草拟第三条第一款内新的用语，以便尽可能保留和不变动《东京公约》的结构，并使用类似《东京公约》第八条的用语，避免需要为各种管辖基础拟定定义。

8.2.11 主席指出，将案文结合成单一的条文会有一些困难，因为有些管辖权基础可能属于任择性质而非强制性，因此，如果决定有些基础是强制性的，那就有必要将第二款之二划分为两部分。

8.2.12 在一个成员代表团提出提案后，小组委员会同意延后讨论草拟要点的问题，而首先开始了解每一成员代表团对着陆国和运营人所在国的管辖权是否应是强制性管辖权的立场。大多数成员代表团支持着陆国和运营人所在国的管辖权应该是强制性管辖权的立场。有些成员代表团认为，着陆国应拥有任择管辖权，而运营人所在国应拥有强制管辖权。不过，有些成员代表团指出，他们不支持大多数成员代表团的看法，认为着陆国和运营人所在国的管辖权均应属于任择性质。鉴于对此问题无法达成共识，这些成员代表团要求将少数成员代表团的立场反映在议定书草案案文的方括号内，以便此事供日后讨论。有一个成员代表团尽管支持着陆国拥有任择管辖权，但希望对运营人所在国的管辖权进行进一步研究。

8.2.13 有一个成员代表团指出，它无法支持将少数的意见纳入议定书草案的方括号内，因为小组委员会以往的做法是遵循多数的意见。另一个成员代表团认为，为了推动小组委员会的工作，它可支持将多数意见和少数意见支持的案文分别放入方括号内，然后由法律委员会作出选择并同时指明小组委员会报告中多数意见支持的立场。

8.2.14 主席指出，反映少数意见的方式需根据成员代表团的看法加以审议。她提出两种格式供小

组委员会选取，第一种格式是只将多数支持的案文送交法律委员会而在报告中指明还有少数的意见，第二种格式是将两种不同的案文放在方括号中送交法律委员会而在报告中指明一种案文得到多数的支持而另一种案文得到少数支持。

8.2.15 大多数成员代表团支持第二种格式，因此，主席最后认定所有不同案文均在方括号内提出。关于管辖权基础的规定，多数意见作为备选案文1载列如下：

[备选案文1

在公约**第三条**中，应加入以下内容，作为**第二款之二**和**第二款之三**：

“**第二款之二** 各缔约国有权并且也应当采取必要措施，对以下情况下在航空器上犯罪或行为确立其管辖权：

- (a) 作为着陆国，某项犯罪或行为是在该国领土内着陆的航空器上所犯，且嫌犯仍在机上；
- (b) 作为运营人所在国，某项犯罪或行为是在不带机组租给运营人的航空器上所犯，该运营人的主要业务地点或永久居住地在该国；

**第二款之三** 各缔约国有权并且也可以采取必要措施，对以下情况下在航空器上犯罪或行为确立其管辖权：

- (a) 作为国籍国，某项犯罪或行为是[由]/[针对]/[由或针对]该国国民所犯；
- (b) 作为惯常居住地国，某项犯罪或行为是由其惯常居住地在该国领土内的无国籍者在航空器上所犯。]

8.2.16 少数意见作为备选案文2载列如下：

[备选案文2

1. 应用以下内容取代公约**第三条第一款**：

“1. 登记国[、着陆国、运营人所在国及国籍国和惯常居住地国]，有权对机上犯罪和行为行使管辖权。”

2. 在公约**第三条**中，应加入以下内容，作为**第二款之二**：

“2之二各缔约国还[可以]/[应当]采取必要措施，对以下情况下在航空器上犯罪[或行为]确立其管辖权：

- (a) 作为着陆国，某项犯罪[或行为]是在该国领土内着陆的航空器上所犯，且嫌

犯仍在机上；[和]

- (b) 作为运营人所在国，某项犯罪[或行为]是在不带机组租给[承租人]/[运营人]的航空器上所犯，该[承租人]/[运营人]的主要业务地点在该国；假如该[承租人]/[运营人]没有此种业务地点，其永久居住地在该国；[和]
- (c) 作为国籍国，某项犯罪[或行为]是[由]/[针对]/[由或针对]该国国民所犯；[和]
- (d) 作为惯常居住地国，某项犯罪[或行为]是由其惯常居住地在该国领土内的无国籍者在航空器上所犯。”]

### 8.3 罪行清单

8.3.1 **罪行清单工作组的报告。**罪行清单工作组主席提交了工作组报告（本报告附录4），其中建议不在议定书草案中列入一项罪行清单。作为一种替代办法，工作组提议，修订《东京公约》第三条的规定，使着陆国和也许使运营人所在国有权对第一条第一款所述飞行中的航空器上的行为行使管辖权。工作组强调，各国应审查其本国立法，确保其拥有处理不循规行为的必要法律框架。鉴于飞行机组成员可能不具备所有管辖国家立法的专门知识，机长可将不循规事件送交着陆国执法当局，由该国决定它是否对此事有管辖权和如何适当处理此事。小组委员会同意这份报告。

8.3.2 有一个成员代表团提出下列案文，供增列为《东京公约》新的第十五条之二：

“应加入以下内容，作为公约第十五条之二：

1. 各缔约国保证当旅客在飞行中的航空器上犯有以下[行为][行动]时，应受到适当的[刑事或行政]惩罚：
  - (a) 对机组成员实施人身攻击或威胁实施此种攻击；
  - (b) 拒绝遵守机长或以机长名义根据第六条第一款（a）项或（b）项所列之目的发出的合法指令。
2. 本公约任何规定不将影响各缔约国根据其国家立法，为惩处旅客所犯其他不循规和扰乱性[行为][行动]而引入适当惩罚的权利。

8.3.3 该成员代表团解释指出，《东京公约》第五章是最适于纳入这项新案文的地方，因为该章论及国家的权利和义务。该成员代表团进一步解释指出，新案文不是要确立一项罪行清单，而是列明构成不当行为即对机组进行攻击和拒绝遵守为确保飞行安全和维持航空器上良好秩序和纪律所发出的合法指令的关键行动，以便确保所有国家惩处进行这种行动的所有人。这种办法将使各国拥有行使它们认为适当的刑事或行政处分的灵活性。关于对旅客的攻击问题，该成员代表团认为，不将这类攻击列入条文因为很难断定旅客之间谁先发起争执，而当旅客与机组成员发生这种争执时，就比较容易决定旅客是否有错，因为机组成员是为了旅客的利益而提供服务。该成员代表团进一步提议，应将拟议案文列入第二款内，以便规定不得禁止国家在其本国立法引进适当措施来处理旅客犯下的这类其他不循规行为，因为这将使国家拥有惩处国际民航组织288号通告所列这类罪行的灵活性。最后，该成员代

代表团指出，由于罪行清单和引渡条款均未列入拟议案文，因此，它提供了一种均衡的办法，确保所有国家采取措施惩处最严重的罪行，而由各国依照其本国法律来处理所有其他行为。

8.3.4 有一个成员代表团在另一个成员代表团的支持下指出，小组委员会在先前的讨论中明确决定不制定罪行清单，因此，拟议的案文违反了这项决定，此外，它也不明了为何在案文中只列入两种不循规形式，而没有列入旅客之间互相攻击这类其他不循规行为。

8.3.5 提出该案文的成员代表团指出，旅客和机组之间的暴力和两名旅客之间的暴力有所分别，因此，选取涉及旅客与机组成员之间的情景是为了达到保护机组成员的目标。不过，这并不表示只有旅客涉入的行为可以不加惩罚。这可由各国在其本国立法中引进相关规定以惩处旅客之间互相攻击的行为。

8.3.6 另一个成员代表团重申它们反对在《东京公约》列入罪行清单的立场，指出第十五条之二的新案文虽然没有按照罪行草案案文，但它具有同罪行清单同样的效果。

8.3.7 若干不赞同第十五条之二的成员代表团提议它应在方括号内提交给法律委员会。

8.3.8 许多成员代表团支持第十五条之二的拟议案文，指出该案文是对行为的描述，而不是一项罪行清单，因此，可根据提出这项案文的成员代表团解释的理由以及由于它在以前有关罪行清单问题的国家的不同立场之间取得平衡和允许各国根据本国立法处理不循规旅客的适当措施的灵活性而支持这项案文。

8.3.9 若干成员代表团支持在方括号中列入第十五条之二的案文，但附加说明指出大多数成员代表团赞成将其列入议定书草案。小组委员会同意这种办法，该案文将作为第六条列入第3号临时草稿。

## 8.4 引渡

8.4.1 主席指出，由于小组委员会决定不列入罪行清单，因此无需审议是否需要制定引渡条款的问题，所以无需在《东京公约》内为此增加条款。

## 8.5 机上保安员

8.5.1 有一个成员代表团提出下列案文草案，作为关于机上保安员的条款列入关于定义的新条文和列入《东京公约》第六条和第十条：

### “第二条

应用以下内容取代公约第一条第三款：

3. 为本公约的目的：

- (b) “机上保安员”是经运营人所在国政府[和]/[或]登记国政府专门挑选和培训和授权并在一架航空器上部署的一名政府雇员，目的是保护该航空器及其乘员免遭非法干扰行为；

## 第四条

在公约**第六条**中，应加入以下内容，作为**第三款**：

3. 根据双边或多边安排乘公行事的机上保安员，在他或她有理由认为某人在航空器上已经犯下或行将犯下第一条第一款所指的某项犯罪或行为时，可对此人采取合理的措施，包括必要的管束措施，以保护航空器或机上人员或财产的安全，或维持机上的良好秩序和纪律。

## 第七条

在公约**第十条**中，应在“旅客、”一词之后与“航空器所有人或运营人”文字之前插入“机上保安员”一词。”

8.5.2 提出案文的成员代表团指出，机上保安员的定义大部分取自《芝加哥公约》附件17，而第四条的案文以《东京公约》第六条第一款的用语为基础，目的在于给予机上保安员类似《东京公约》给予机长相同的权力。该成员代表团进一步指出，这种列入机上保安员将按照双边或多边安排行事的用语将消除以前所表示的这种为机上保安员制定特定条款的作法可要求各国确立机上保安员机制的顾虑。最后，该成员代表团解释指出，机上保安员作为航空器上一个有别于机组成员或旅客的不同类别人员或行为者列入第七条。

8.5.3 有一个成员代表团指出，第四条的规定具有改变附件17内关于机上保安员的定义的作用，其中扩大了机上保安员的任务范围到处理非法干扰行为以外的事务。它认为，在同国际民航组织航空保安专家组和非法干扰委员会进行磋商之前，很难支持对附件17中的定义作出任何改变，因为这两个机构在通过目前附件17中的定义之前已经进行了冗长的讨论。若干成员代表团同意机上保安员的任务不应扩大到维持机上良好秩序和纪律的立场。另一个成员代表团指出，关于机上保安员的拟议定义，使用“是一名政府雇员”的用语是表示这名机上保安员必须是政府雇员，而附件17规定机上保安员是经政府授权的人，因此此人不必然是政府雇员。多数成员代表团支持采用符合附件17的机上保安员的定义。

8.5.4 有一个成员代表团指出，列入机上保安员的规定超越了《东京公约》的职权范围，因此，它反对不论以何种形式将机上保安员列入议定书，但它可支持将案文在方括号中送交法律委员会。另一个成员代表团指出，即使机上保安员的定义符合附件17中的定义，但这仍有一些问题，因为它用于非法干扰行为，然而《东京公约》并非是纯粹处理非法干扰行为的公约。

8.5.5 若干成员代表团在注意到使用机上保安员的情况日益普及的情况下，支持在新文书中列入提及机上保安员的案文，但有一项条件，那就是他们应纯粹只处理非法干扰行为。

8.5.6 主席在总结这项问题的讨论时指出，在方括号中列入机上保安员的案文似乎得到各方共识，但仍希望审查拟议的案文，特别是它是否符合附件17的规定。因此，小组委员会决定在**第3号临时草稿第四条和第五条**中分别列入两组备选案文。

## 8.6 赔偿和追索

8.6.1 根据先前的讨论，有一个成员代表团提出下列案文，供小组委员会审议：

### 第七条

在公约中应加入以下内容，作为第十八条之二：

1. 在机长分别根据第八条或第九条的规定使某人下机或移交某人时，不排除运营人向此人索取运营人因此类使人下机或移交所招致的任何损失。
2. 分别根据第八条或第九条的规定使某人下机或移交某人时，[应当]依照国家法律，终止运营人与该人之间的承运合同。对于此类使人下机或移交之后，该人因终止承运合同所蒙受的任何损失，运营人不予负责。

8.6.2 支持这项案文的成员代表团认为，这些条款可用于阻吓不循规行为。由于不循规事件使航空器改降他处的费用不应由承运人承担。只在承运合同中处理这项问题仍嫌不足，因此，最好在国际公约中承认追索权利。

8.6.3 其他成员代表团重申它们先前表示的关切，认为《东京公约》不是处理这项问题的适当场所。提出的案文不是一份均衡的案文，它可能侵犯了旅客的权利，例如旅客根据《东京公约》第十五条继续旅程的权利。

8.6.4 尽管小组委员会无法就案文内容达成共识，但它同意将案文放在方括号内送交法律委员会，以便进行进一步审议。它还决定将第二项内的“[应当]”改为“[应当][可以]”。

### 8.7 《东京公约》中某些用语的定义

8.7.1 关于航空器被视为是“飞行中”的期间问题，有一个观察员代表团指出，对此应该只有一个定义，但《东京公约》内有两个定义。因此，在采用适当的定义之前，应就此事进行进一步研究。主席指出，《东京公约》的起草者故意在公约不同的两章中对相同的用语给予了两个定义。因此，必需仔细加以审议，以便了解如果采用一个定义是否能适用于整份公约。根据这项考虑，小组委员会决定在第3号临时草稿第二条中以方括号列入《东京公约》第五条第二款关于“飞行中”的定义，以便未来对其优点和缺点进行分析。

8.7.2 关于机上保安员的定义，有一个成员代表团认为应采用附件17内的定义。另一个成员代表团认为，目前草拟这项定义的时机尚未成熟。它随后决定将这项定义放在方括号内。

8.7.3 小组委员会还决定将“运营人所在国”和“登记国”的定义放在方括号内，供进一步讨论。

## 9. 审议未来的工作

9.1 小组委员会注意到第二次会议取得了重大进展。它授权主席根据会议中的讨论最后拟定在第3号临时草稿中提出的案文草案。在本报告附录5作为修订《东京公约》的议定书草案的主要执行条款提出的案文，应提交给法律委员会，进行进一步审议。尽管小组委员会已经拟定了议定书草案文本的基本框架，但是很明显，不是所有问题都能够在这个层面得到解决。因此，议定书

---

草案载列了备选方案和方括号的内容。小组委员会认为，某些政策事项只能在法律委员会或甚至在外交会议层面才能作出决定。因此，小组委员会**一致建议**理事会召开法律委员会第35届会议，以便特别就不循规旅客问题来进一步审议《东京公约》。

9.2 小组委员会进一步决定授权主席核准本次会议的报告，并向她表示感谢。

-----

## 附录 1

## 与会人员名单

## 代表

阿根廷	Luongo,N.
澳大利亚	Reid,J.
加拿大	Schultz,H. Tachet,J. Zigayer,M. Lalonde,S.
智利	Lisboa,A. Mena,A. Espinoza-Burgos,C. Binder,J.
中国	Yang,Y. Zhang,Y. Hu,D. Zhao,J. Chean,K.
埃及	Mahmoud,A. Aly Ahmed,M. M. Khalil,A. I.
法国	Olson,T. Risse,E. Baflast,C. Mezi,E. Gihhr,M. F.
意大利	Bardaro,A.

---

---

日本	Sugiyama,H. Asahi,T. Sakamoto,K. Iwasaki,K. Koda,T. Furuhata,M. Fukushiro,T.
科威特	Gassem,K. R. K. Al Mubarak,B. F. M. Al Ewady,I. O. Al Mansouri,Y. A.
黎巴嫩	Eid,S.
墨西哥	Mayora,D. M.
大韩民国	Bae,J Lee,J.-S. Maeng,S. Kim,J.-B. Lee,J. W. Kim,S.-K.
俄罗斯联邦	Druzhinin,A. Khakimova,I. Mnishko,V. Pasko,A. Shadrin,V. Mokin,D. Shiyan,D. Malikova,N.
沙特阿拉伯	Almoghraby,A.
新加坡	Tan,S. H. Kaur,R. Voon,D.
南非	Mdlalose,B. Ndandini,B.
瑞士	Candrian,A. Noël,L.

---

---

阿拉伯联合酋长国	Piera Valdés,A. J. Al Mutawa,A.
美国	McDonald,S. W. Jennison,M. Burrows,T. Giovanniello,A. Tourtellot,C. Cors,D. Mishulovich,E.
<b>观察员（国家）</b>	
哥伦比亚	Munoz Gomez,A. Bejarano,C.
印度尼西亚	Nila Sari,M. Mayrianti,C.
委内瑞拉	Acosta Rodriguez,J.M.
<b>观察员（国际组织）</b>	
非洲民用航空委员会（AFCAC）	Gaiya,S.
国际航空运输协会 (IATA)	Gill,M. Herbelles,N. Hocking,A.
航空公司驾驶员协会国际联合会 (IFALPA)	MacCarthy,P.

-----

## 附录 2

## 法律委员会东京公约现代化包括不循规旅客问题特别小组委员会

## 第二次会议

2012年12月3日至7日，蒙特利尔

## 会议第一日的工作安排

(2012年12月3日星期一上午10时，第3层楼第5会议室)

项目	参考文件
1. 秘书长致开幕词	
2. 会议的安排	
3. 一般性讨论	LC/SC-MOT/2- WP/1
	LC/SC-MOT/2- WP/2
	LC/SC-MOT/2- WP/3
	LC/SC-MOT/2- WP/4
	LC/SC-MOT/2- WP/5
4. 审议临时草稿	LC/SC-MOT/2-Flimsy No. 1

-----

---

---

### 附录 3

#### 法律委员会东京公约现代化包括不循规旅客问题特别小组委员会

#### 第二次会议

2012年12月3日至7日，蒙特利尔

#### 文件清单

LC/SC-MOT/2-WP/1	大韩民国对不循规旅客和扩大管辖权问题的法律措施 (由大韩民国提交)
LC/SC-MOT/2-WP/2	背景文件 — 《东京公约》在澳大利亚法律中的执行情况 (由澳大利亚提交)
LC/SC-MOT/2-WP/3	(由阿根廷提交)
LC/SC-MOT/2-WP/4	处理不循规旅客的国内法律框架 (由美国提交)
LC/SC-MOT/2-WP/5	国际航空运输协会 (IATA) 对1963年东京公约现代化及不循规/ 扰乱性旅客问题的看法 (由国际航空运输协会提交)
LC/SC-MOT/2- Flimsy No. 1	修订《东京公约》的议定书草案的主要执行条款 (由法律小组委员会主席提交)
LC/SC-MOT/2- Flimsy No. 2	修订《东京公约》的议定书草案的主要执行条款 (由法律小组委员会主席提交)
LC/SC-MOT/2- Flimsy No. 3	修订《东京公约》的议定书草案的主要执行条款 (由法律小组委员会主席提交)

-----

## 附录 4

《东京公约》的现代化  
(不循规旅客)  
犯罪清单问题工作组的报告

2012年12月3日至7日，在蒙特利尔国际民航组织总部举行了法律委员会《东京公约》现代化特别小组委员会会议。在其主席的要求下，工作组受命审查是否应对《东京公约》第八条和第九条作出修订，以便将犯罪行为清单列入其中。对第八条而言，这份清单将具体列出可要求旅客离开航空器的“较不严重”罪行或行为。对第九条而言，这份清单将具体列出着陆国必须对其行使管辖权的严重罪行。

**背景：**

国际航空运输协会（IATA）官员向工作组提交了一份文件，其中概述了其成员每天面对的不循规和扰乱性旅客这种问题的性质。特别是，国际航空运输协会列出了八种令人关切和值得采取阻吓措施的行为<sup>1</sup>。

**讨论：**

工作组在12月4日下午举行了会议，并在12月5日下午再次举行会议。虽然工作组一致认为，在飞行中的航空器上发生不循规和扰乱性行为确是严重问题，但工作组无法支持修订《东京公约》第八条和第九条以便将罪行清单列入其中的提案。达成这项共识的部分理由是工作组共同认为，与《北京公约》等国际民航组织其他反恐文书不同，大家没有意图通过《东京公约》将航空器上的某些行为定为罪行，并且也不预备将其作为由于不循规旅客的行为对其进行引渡的基础<sup>2</sup>。同样重要的是，大家认识到对某些罪行达成共同同意的定义至为困难。

作为一种替代办法，工作组支持修订《东京公约》第三条，使“着陆国”和也许包括“运营人所在国”对《东京公约》第一条第一款所述在飞行中的航空器上的行为有权行使管辖权<sup>3</sup>。这项措施应使作出不循规行为的人更能对其行为负起责任<sup>4</sup>。

增加能对不循规旅客的行为行使管辖权的国家范围可有效阻吓这种行为，各国应该审查其本国立法，确保拥有处理属于《东京公约》第一条第一款范围（国际航空运输协会认定的）不循规行为的必

<sup>1</sup> 国际民航组织LC/SC-MOT/2-WP5号文件，第2页。

<sup>2</sup> 在适当的情况下，拥有共同司法管辖权的国家能够以通常的方式双边处理引渡问题。

<sup>3</sup> 需要进行进一步讨论，审议是否需要进一步修订《东京公约》，使“国籍国”和“惯常居住地国”能够拥有行使对这种行为的管辖权。

<sup>4</sup> 目前，根据《东京公约》，由“登记国”行使对这些行为的管辖权。

---

---

要立法框架<sup>5</sup>。

**结论:**

以运行而言，认识到飞行机组人员并没有被训练成为执法人员或律师，因此，当飞行中的航空器上的旅客作出不循规和扰乱性行为时，机长可将此事送交着陆地点的适当执法当局。这些机构将确认着陆国是否能对此事行使管辖权，并且如能行使管辖权，则它能采取何种适当刑事或行政处分。在扩大管辖权到将着陆国和可能也将运营人所在国包括在内的情况下，就有更大的可能对不循规旅客给予一定形式的处分。此种作法和其他措施可使旅客知道如果他们作出这种行为可能受到何种处罚，这都可能减少发生不循规和扰乱性的行为，而这就是最终目标。

-----

---

<sup>5</sup> 当发生更加严重罪行时，例如对飞行机组人员施加暴力行为等，可以采用刑事处分，而对其他行为，例如在盥洗室吸烟等，可采取行政或其他处分。

## 附录 5

## 第 3 号临时草稿

## 修订《东京公约》的议定书草案的主要执行条款

(由法律小组委员会提交)

## 第一条

本议定书补充 1963 年 9 月 14 日于东京签署的《关于在航空器上犯罪和某些其他行为的公约》(以下称为“公约”), 在本议定书的缔约方之间, 公约和本议定书应作为一个单一的文书予以诠释和理解。

## [第二条

1. 公约第一条第三款应由以下内容取代:

“3. 为本公约的目的:

- (a) 一架航空器从完成登机后其所有外部舱门均已关闭时起至其任一此种舱门为下机目的开启时止, 被视为处于飞行中; 在迫降情况下, 直至某一国家主管当局接管对该航空器及其机上人员和财产的责任时止, 本章节关于机上犯罪和规定的规定仍将继续适用; [和]
- (b) “机上保安员”是经运营人所在国政府[和]/[或]登记国政府专门挑选、培训和授权并在一架航空器上部署的一名[政府雇员]/[人员], 目的是保护该航空器及其乘员免遭非法干扰行为; [和]
- (c) “运营人所在国”是运营人主要业务地点所在的国家, 在没有此种业务地点时, 是运营人的永久居住地所在国[。]/[; 和]
- (d) “登记国”是航空器登记注册的国家。”]

## [第三条

## 备选条文 1

在公约第三条中, 应加入以下内容, 作为第二款之二和第二款之三:

“2 之二 各缔约国有权并且也应当采取必要措施, 对以下情况下在航空器上犯罪或行为确立其管辖权:

- (a) 作为着陆国，某项犯罪或行为是在该国领土内着陆的航空器上所犯，且嫌犯仍在机上；
- (b) 作为运营人所在国，某项犯罪或行为是在不带机组租给运营人的航空器上所犯，该运营人的主要业务地点或永久居住地在该国；

2 之三 各缔约国有权并且也可以采取必要措施，对以下情况下在航空器上犯罪或行为确立其管辖权：

- (a) 作为国籍国，某项犯罪或行为是[由]/[针对]/[由或针对]该国国民所犯；
- (b) 作为惯常居住地国，某项犯罪或行为是由其惯常居住地在该国领土内的无国籍者在航空器上所犯。”]

### 备选条文 2

1. 应用以下内容取代公约**第三条第一款**：

“1. 登记国[、着陆国、运营人所在国及国籍国和惯常居住地国]，有权对机上犯罪和行为行使管辖权。”

2. 在公约**第三条**中，应加入以下内容，作为**第二款之二**：

“2 之二 各缔约国还[可以]/[应当]采取必要措施，对以下情况下在航空器上犯罪[或行为]确立其管辖权：

- (a) 作为着陆国，某项犯罪[或行为]是在该国领土内着陆的航空器上所犯，且嫌犯仍在机上；[和]
- (b) 作为运营人所在国，某项犯罪[或行为]是在不带机组租给[承租人]/[运营人]的航空器上所犯，该[承租人]/[运营人]的主要业务地点在该国；假如该[承租人]/[运营人]没有此种业务地点，其永久居住地在该国；[和]
- (c) 作为国籍国，某项犯罪[或行为]是[由]/[针对]/[由或针对]该国国民所犯；[和]
- (d) 作为惯常居住地国，某项犯罪[或行为]是由其惯常居住地在该国领土内的无国籍者在航空器上所犯。”]

### [第四条

在公约**第六条**中，应加入以下内容，作为第三款：

### 备选条文 1

“3. 根据双边或多边安排乘公行事的机上保安员，在他或她有理由认为某人在航空器上已经犯下或行将犯下第一条第一款所指的某项犯罪或行为时，可对此人采取合理的措施，包括必要的管束措施，以

保护航空器或机上人员或财产的安全，或维持机上的良好秩序和纪律。”

### 备选条文 2

“3. 根据双边或多边安排乘公行事的机上保安员，在他或她有理由认为某人在航空器上已经犯下或行将犯下某项非法干扰行为时，可对此人采取合理的措施，包括必要的管束措施，以保护航空器及其乘员免遭非法干扰行为。”]

## 【第五条

### 备选条文 1

在公约第十条中，应将现有条款编为“1”，并且应当加入以下内容作为第二款：

“2. 为执行第一款，机上保安员应被视为一名旅客。”]

### 备选条文 2

在公约第十条中，应在“旅客、”一词之后与“航空器所有人或运营人”文字之前插入“机上保安员”一词，]

## 【第六条

应加入以下内容，作为公约第十五条之二：

“1. 各缔约国应确保旅客在飞行中的航空器上犯有以下行为时，应受到适当的刑事或行政惩罚：

- (a) 对机组成员实施人身攻击或威胁实施此种攻击；
- (b) 拒绝遵守机长或以机长名义为第六条第一款 (a) 项或 (b) 项所规定之目的发出的合法指令。

2. 本公约任何规定不将影响各缔约国根据其国家立法，为惩处旅客在机上所犯其他不循规或扰乱性行为而引入适当惩罚的权利。”]

## 【第七条

在公约中应加入以下内容，作为第十八条之二：

1. 在机长分别根据第八条或第九条的规定使某人下机或移交某人时，不排除运营人向此人索取运营人因此类使人下机或移交所招致的任何损失。

2. 分别根据第八条或第九条的规定使某人下机或移交某人时, [应当]/[可以]依照国家法律, 终止运营人与该人之间的承运合同。对于此类使人下机或移交之后, 该人因终止承运合同所蒙受的任何损失, 运营人不予负责。]

— 完 —