



法律委员会 — 第 35 届会议

(2013 年 5 月 6 日至 15 日，蒙特利尔)

议程项目 2： 引起国际航空界关注但现有航空法文书未予涵盖的行为或犯罪

介绍性说明

(由秘书处提交)

1. 引言

1.1 1996 年 6 月 3 日，理事会在其第 148 届会议第六次会议上，决定将“引起国际航空界关注但现有航空法文书未予涵盖的行为或犯罪”的题目纳入法律委员会的总体工作方案。1997 年 6 月 6 日，理事会在其第 151 届会议第六次会议上，进一步决定为此项目设立一个秘书处研究小组。该小组被称为秘书处关于不循规旅客的研究小组，已经举行了多次会议。由于它所开展的工作，国际民航组织大会第 33 届会议（2001 年 9 月 25 日至 10 月 5 日）通过了第 A33-4 号决议——“通过关于在民用航空器上所犯某些违法行为（不循规、扰乱性旅客）的国家立法”，其中载有该小组拟定的立法范本。此外，研究小组以国际民航组织 288 号通告的形式制定了关于不循规、扰乱性旅客的法律方面的指导材料。

1.2 2009 年 9 月，法律委员会第 34 届会议表示支持成立一个研究小组，以处理不循规旅客的问题。因此，2011 年年初，根据理事会于 2009 年 10 月在其第 188 届会议第六次会议上的决定，重新恢复了秘书处关于不循规旅客的研究小组。

2. 秘书处研究小组的工作

2.1 重新恢复的秘书处研究小组于 2011 年 5 月 2 日至 3 日在蒙特利尔举行了其第一次会议，并于 2011 年 10 月 3 日至 4 日在巴黎举行了其第二次会议。研究小组查明了与不循规旅客有关的需要处理的若干法律问题，包括根据《关于在航空器上犯罪和某些其它行为的公约》（《东京公约》，1963 年）对管辖权条款进行审查，以使其符合现代做法；对各种罪行制定共同的标准和做法；加强对执法程序实行协调一致的国际合作；航空器机长的权力和相关的豁免权，以及机上保安员（IFSOs）的地位。研究小组得出的结论是，不循规旅客的问题需要国际社会进行处理、国际民航组织是开展这项工作的适当论坛、应当对《东京公约》进行审查并审议对其进行修订的可行性，特别是有关不循规旅客的问题。为此，该小组建议，成立一个法律委员会的小组委员会，负责编写对《东京公约》实行现代化的案文草案。

3. 法律委员会特别小组委员会的工作

3.1 根据研究小组的建议,理事会于 2011 年 11 月 15 日举行的其第 194 届会议第五次会议上决定,要求法律委员会主席设立一个法律委员会特别小组委员会,以审查《东京公约》,特别是有关不循规旅客的问题。2011 年 12 月 20 日,法律委员会代主席 M. Jennison 先生(美国)设立了一个特别小组委员会,并任命 A. Piera 先生(阿拉伯联合酋长国)担任报告员。小组委员会由 S. H. Tan 女士(新加坡)担任主席,于 2012 年举行了两次会议。

3.2 2012 年 5 月 22 日至 25 日,小组委员会在其第一次会议上,根据报告员的报告重点讨论了管辖权、罪行清单、引渡、航空器机长的豁免权、机上保安员以及《东京公约》现代化的范围。从全面情况来看,许多代表团表示需要更多时间来收集信息和数据,以便与其各自国家并与外界各方进行咨询,并进一步研究这些问题。

3.3 2012 年 12 月 3 日至 7 日,小组委员会在其第二次会议上,继续审议了在其第一次会议上查明的各种问题。对与管辖权有关的问题,小组委员会曾表示过一种观点,即:纳入并行使运营人所在国和着陆国的管辖权,将有助于遏制航空器机上不循规旅客日益增长的趋势。小组委员会普遍认为建立此类管辖权是可取的。同时,还审议了管辖权的其他基础。有待确定的是此类管辖权是否是强制性的,或者是非强制性的。小组委员会保留了这两种可能性,以便由法律委员会作进一步审议。

3.4 关于犯罪行为清单,小组委员会同意不在文书草案列入此类清单,但其绝大多数成员提议在《东京公约》增加一条新的第十五条之二,以便包含两类行为。它们是对机组成员的攻击行为,以及拒绝遵守航空器机长发出的或以机长名义发出的合法指令的行为。这些规定仍被放在方括号内供进一步审议。

3.5 小组委员会的结论是,没有必要修改《东京公约》第六条或第十条当中关于航空器机长豁免权的措辞。关于引渡问题,小组委员会认为,没有必要在《东京公约》当中纳入补充规定。

3.6 关于机上保安员的地位,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。小组委员认为,为了对《东京公约》框架内机上保安员的作用及其相应的豁免权建立共识,必须开展进一步的工作。

3.7 此外,小组委员会还讨论了其他问题,例如尤其是在航空器改航情况下,航空公司对不循规旅客可能提出的财务索赔;以及“飞行中”航空器之类的某些用语的定义。

3.8 小组委员会还审议了修订《东京公约》的可能形式。小组委员会的建议是,如果最终决定修订《东京公约》,应通过一项补充议定书而不是一个新的、单独的公约来实行上述修订。为了便利今后的工作,小组委员会拟定了“修订《东京公约》议定书草案之主要执行条款”,其内容转载于本工作文件附录。

3.9 小组委员会的结论是,目前的工作应交给法律委员会作进一步审议。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该层面得到解决,这就是为什么议定书草案包含了各种备选条文和方括号。某些政策事项只能在法律委员会,甚至是在外交会议一级才能够作出决定。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,以便特别虑及不循规旅客的问题来进一步审查《东京公约》。

3.10 关于小组委员会两次会议的报告可参见国际民航组织网站：
<http://www.icao.int/secretariat/legal/LC-SC-MOT2/Pages/default.aspx>。

4. 理事会的决定

4.1 2013年2月20号，理事会在其第198届会议第二次会议上决定于2013年5月6日至15日召开法律委员会第35届会议，并指示将会议作为一届特别届会来举行。

5. 法律委员会的行动

5.1 请法律委员会：

- 1) 注意到本工作文件；和
- 2) 审查附录所载的案文草案。

附录

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：

“三、为本公约的目的：

- （一）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行为的规定仍将适用；[和]
- （二）“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]
- （三）“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]
- （四）“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**：

“**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：

- （一）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；

- (二) 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：

- (一) 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；
- (二) 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**：

“一、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**：

“第二款之二 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：

- (一) 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]
- (二) 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]
- (三) 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]
- (四) 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

“三、根据双边或多边安排秉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

“三、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，应将现有段落编为“一”，并且应当加入以下内容作为第二款：

“二、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：

“一、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：

- （一） 对机组成员实施人身攻击或威胁实施此种攻击；
- （二） 拒绝遵守机长或以机长名义为第六条第一款（一）项或（二）项所规定之目的发出的合法指令。

二、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：

一、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。

二、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。]