



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 7：关于本届会议所做工作的报告

法律委员会第 35 届会议期间工作报告草案

1. 所附法律委员会报告草案的第 2.1 至 2.22 段与议程项目 2 有关。

—————

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

2.1 报告员A. Piera先生概述了他的报告，该报告载于小组委员会第一次会议报告(LC/SC-MOT)的附录A。小组委员会主席 Siew-Huay Tan女士随后介绍了分别于2012年5月和12月举行的小组委员会两次会议的报告(LC/SC-MOT和LC/SC-MOT/2)。她指出，秘书处提交的LC/35-WP/2-1号文件概述了这两份报告，供讨论的案文草案随附于后。

2.2 继上述介绍后，主席宣布，他打算将讨论分成四段，即：管辖权、犯罪、机上保安员(IFSOs)的豁免以及杂项事务，在代表团一般发言后进行。

2.3 所有代表团均感谢迄今所做的工作，并同意，小组委员会所提案文草案为讨论提供了非常好的基础。少数代表团告知，它们的国家制定了国内法以填补《东京公约》的空白，但支持后一文书的现代化，因为一致的国际机制是必要的。其他没有这种国内法的代表团认为，在对外国航空器上的外国罪犯没有管辖权的情况下，国际机制将有助于填补某些空白。

2.4 代表240家重要定期航空公司的观察员代表团告知，该代表团所掌握的数据显示，1963年以来，扰乱性行为的数量在不断地逐步增加，尤其在近五年内，目前，平均每1 200次飞行中发生1起此类行为。又考虑到最近的判例法对于机长的豁免提出了质疑，该观察员确信，除了LC/35-WP/2-3号文件所提航空承运人制定运行措施外，还必须通过《东京公约》的现代化阻止此类反社会行为。关于此事项的法律方面，该代表团提及其在LC/35-WP/2-2号文件中所阐述的观点，同时提到，委员会要完成的工作，对于让《东京公约》现代化和建立强有力的健全机制来说是难得的契机。

2.5 多数国家认为，增加新的管辖权，特别是运营人所在国和着陆国管辖权，将会加强《东京公约》建立的机制。在这些国家中，很多国家会赞成通过强制性管辖权避免有罪不罚的可能性，其他国家则倾向于这种管辖权应该是任择性管辖权，其中一个国家提到，该国的数字事实上显示近年来不循规行为的数量有所减少。少数国家对于纳入这些管辖权表示疑虑，原因是对于阻止扰乱性行为的其他可能的非刑法渠道还没有进行充分的探讨。一个国家还提出，如要规定额外管辖权，需要解决并行管辖权事项的问题。

2.6 几个代表团还提到时间问题，这说明有必要确定，航空器在飞行状态中《东京公约》的适用性的权力原则必须与舱门关闭后机长行使权限的原则保持一致。

2.7 关于纳入犯罪清单的问题，几个代表团认为，这将加强东京机制的普遍性。其中有些代表团支持通用清单或限制性最严重犯罪清单的想法，另一些代表团希望有更具体的清单。其他代表团反对犯罪清单的想法。

2.8 很多代表团就机上保安员(IFSOs)的问题各抒己见，其中一些代表团对于在《东京公约》内提及机上保安员的可取性提出了质疑；它们指出，机上保安员的地位和权限问题最好是在双边层面上解决。另一方面，几个代表团主张，《东京公约》应该承认机上保安员，《芝加哥公约》附件十七和《国际民航组织保安手册》中已提及机上保安员，因为他们既不是机组人员也不是旅客，因此，他们相对于机长的地位以及他们的豁免应该加以解决。

2.9 对追偿和金融制裁权作了进一步的讨论，因此，除了有必要考虑终止承运人与犯罪人的合同外，还提出了对与改航和让罪犯离开或交付罪犯相关的损害的赔偿问题。一些代表团表示有必要保留适当程序等公认的法律原则，以及防止针对不循规旅客任意采取行动。

2.10 很多代表团强调，《东京公约》已得到几乎全世界的承认，因此有必要找出一种既可增值加分，又不违反这一全球公认机制的精神和意图的解决办法。与此同时，各代表团普遍承认，不循规旅客问题尚未得到优先的考虑，而《东京公约》则在五十年前即已得到考虑并获得通过。关于先前提到的非刑法措施，一代表团建议在承运人合同中纳入关于因旅客违反纪律所造成后果的条款。

2.11 主席提及就LC/35-WP/2-1号文件附录中的第三条提出的两项备选案文，请各代表团就：(1) 是否赞成着陆国管辖权以及 (2) 此种管辖权应属规定性还是任择性表明看法。在此情况下，小组委员会主席解释说，两项备选案文的不同之处在于：备选案文1以规定性的方式扩大了着陆国和运营人所在国的管辖权，与此同时，提供了增列罪犯/受害人国籍国和惯常居住地国的管辖权的另一种选择。在备选案文2中，所有这些赞成管辖权的理由提出的方式，都可以使之成为任择性或是规定性。

2.12 在接着的讨论中，很多代表团赞同规定性的着陆国管辖权。

2.13 一观察员代表团重申，在条约层面上规定扩大着陆国的管辖权，是确保不让不可接受行为逍遥法外的最佳做法。该代表团解释说，有关国家仍须决定嗣后是否进行起诉。就这一点发言的不少代表团赞同就规定性地扩展着陆国管辖权所表达的这种看法，其中几个代表团指出，不能让影响飞行安全的严重行为不受惩罚。这些代表团认为，备选案文1是阻止不循规行为的最佳办法，而鉴于一些国家的国家立法者已将管辖权限扩大到包括着陆国，备选案文2仅仅是现行办法。这一做法的支持者之一提出了两个新近的实例，这些涉及超过600名的旅客的实例给有关航空承运人带来了重大的经济后果，部分地获得了有关不循规旅客的赔偿。该代表团指出，着陆国有能力迅速确定事实和收集相关的证词。该代表团认为，如果对《东京公约》第三条作出修订，嗣后必须对第十三条第五款和第十六条作出修改。另一代表团赞同这一评估。一支持备选案文1的代表团指出，《1971年制止非法行为蒙特利尔公约》和其他文书已确立了着陆国的管辖权。

2.14 几个代表团不支持规定性着陆国管辖权，其中一个国家对这一措施是否与所认为的加强威慑相称深表怀疑。该代表团还提出了一旦规定着陆国管辖权的情况下哪种法律适用所犯罪行的问题。该代表团认为，合同责任可以起到有效威慑的作用。另一代表团赞成这一看法，该代表团认为，如果规定着陆国管辖权，那么，法律面前人人平等以及不得随意执法等一般法律原则就有可能受到影响。在这方面，该代表团指出，尽管某些行为在一个国家可能被视为可以接受，但在着陆国有可能完全不能接受。一个不赞成扩展管辖权的代表团建议不对《东京公约》第三条进行修正，或至多只在严重犯罪或刑事犯罪的情况下考虑一种任择条款。根据另一代表团的经验，涉及国家航空承运人的不循规行为事故征候的数量在减少，因此，该代表团仅赞成任择性的新管辖权。在新文书内实行规定性着陆国管辖权的情况下，有必要解决并行管辖权的问题。

2.15 另一代表团认为，备选案文1从结构上背离了《东京公约》。该代表团认为，所提议的着陆国管辖权甚至会比《东京公约》中原来的登记国管辖权要来的更加宽泛，原因是前者还包括“行为”，并不局限于“犯罪”。另一代表团赞同这一看法，该代表团认为，备选案文2与《东京公约》的结构一致，这一备选案文应该成为讨论的出发点。该代表团指出，鉴于罪犯的临时性质和容易取证，着陆国在

解决这一问题方面具有关键的作用。其他三个代表团倾向于备选案文2，其中一代表团认为，着陆国同有关事故征候的联系可能非常脆弱，在这种情况下，迫使该国行使管辖权和应对将要实施程序的后果，而不是仅仅让该国可以这样做，便是不可取的。

2.16 一代表团表示支持关于规定性地将管辖权的基础扩大到着陆国的备选案文1，同时强调：这将弥合《东京公约》中的管辖权空白；由于能够立即接触到罪犯，从而有助于对罪犯提出起诉，该公约的效果将得到普遍加强。另一代表团在支持上述发言的同时，还提到一些代表团对支持规定性着陆国管辖权表示缄默，特别是对于某一着陆国作出较罪犯的国籍国所作惩罚更严重处罚的情况。最后一个代表团认为，在国籍国要求引渡其被控犯有不循规行为的国民时，应对着陆国管辖权实行例外，尽管人们认识到当前草拟的《东京公约》第十六条第二款不利于这一例外。三个代表团同意，应该对这一提案作进一步的探讨，以使一些国家能够消除其对规定性着陆国管辖权的保留。一代表团指出，《东京公约》第十三条第五款事实上要求拘押国向登记国和国籍国以及任何其他有关国家作出通报，该代表团还认为可以与受影响的国家共同行使管辖权，由双方决定在特定情况下由谁行使管辖权。

2.17 另一代表团在告知该国国内法中列有着陆国管辖权的同时，强调规定性着陆国管辖权的重要性，同时还认为，鉴于登记国是国际航空法中的一项根本原则，登记国是《东京公约》中的首要管辖权。登记国管辖权对于制止不循规行为至关重要，登记国管辖权不应被视为是填补“管辖权”空白，而应被视为填补“执法”空白。该代表团还认为，如果着陆国管辖权仍然是一种任择性管辖权，那么，没有行使着陆国管辖权的国家可能会继续这样做，而其他国家要求一种规定性条款以便在其立法中实施这种管辖权。该代表团提醒不要将规定性管辖权与一个国家起诉被指称罪犯的酌处权混为一谈。

2.18 两个代表团要求秘书处澄清何种情况构成规定性和任择性管辖权以及检察官酌处权的范围。秘书处澄清说，规定性管辖权要求国家制定规定其有权行使管辖权的立法，而任择性管辖权给予国家是否制定行使管辖权的立法的酌处权。不论是否是规定性，拥有着陆国管辖权的国家始终可以选择不起诉任何具体的案件。

2.19 一代表团指出，该代表团可以支持两项备选案文中的任一案文，但着陆国管辖权必须是规定性的，否则，《东京公约》现代化的有效性就会受到破坏。就秘书处的上述澄清，该代表团强调了规定性管辖权与起诉酌处权之间的区别。另一代表团认为，应该放弃“规定性”和“任择性”的术语，以期消除在管辖权上的分歧，同时应该强调赋予某一国家司法机关审议涉及不循规旅客的案件的权力。

2.20 一观察员代表团提及其所提交的LC/35-WP/2-4号文件，支持规定性着陆国管辖权。

2.21 一些代表团，包括目前本国立法中拥有着陆国管辖权的国家，支持载有任择性着陆国管辖权的备选案文2，除其他外，所引述的理由是，这会被更多的国家接受，因而会增加获得批准的可能性。一支持备选案文2的代表团指出，很多国家实施着陆国管辖权在经济上可能并不可行，此点应作进一步的研究。该代表团还认为不会出现管辖权空白，任择性管辖权不会导致着陆国无视不循规行为，不对其进行处罚。另一代表团认为，目前形式的《东京公约》中不存在管辖权空白。

2.22 在其他两个代表团的支持下，一代表团指出，必须保留《东京公约》的结构，对《公约》所作相应修改的数量有可能随着管辖权基础的扩大而增加。