



LC/SC-MOT

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

2012年5月22日至25日，蒙特利尔

报告

目录

第一部分：	导言.....	1-1
第二部分：	小组委员会的讨论.....	2-1
附录 1：	与会者名单.....	A1-1
附录 2：	业务顺序.....	A2-1
附录 3：	文件清单.....	A3-1
附录 4：	报告员的报告.....	A4-1
附录 5：	总结.....	A5-1

第一部分

导言

1. 理事会关于特别小组委员会的行动

1.1 2009年9月，法律委员会第三十四届会议建议恢复秘书处不循规旅客问题研究小组的活动。在2009年10月举行的第188届会议上，理事会同意恢复该研究小组的活动。研究小组于2011年5月和10月举行了两次会议。研究小组的最后报告已经提交在2011年11月举行的理事会第194届会议。

1.2 根据研究小组的建议，在2011年11月15日其第194届会议的第五次会议上，理事会决定于2012年5月在蒙特利尔举行法律委员会特别小组委员会会议。

2. 小组委员会的设立

2.1 法律委员会代理主席M. Jennison先生（美国）根据《法律委员会程序规则》第12条和第19条行事，设立了一个特别小组委员会，并且决定任命以下国家的法律专家担任该小组委员会的委员：澳大利亚、巴西、喀麦隆、智利、中国、埃及、法国、德国、意大利、日本、黎巴嫩、墨西哥、尼日利亚、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、南非、瑞士和阿拉伯联合酋长国。所有这些国家（德国、尼日利亚和沙特阿拉伯除外）都有代表参加该小组委员会。

2.2 另外，以下国家的代表依照《法律委员会程序规则》第13条作为小组委员会的当然成员出席会议：美国（法律委员会代理主席）、新加坡（第三副主席）和加拿大（上届主席）；阿根廷的当然成员（第二副主席）和塞内加尔当然成员（第四副主席）未能出席会议。

2.3 根据上述《程序规则》第17条，法律委员会代理主席任命A. Piera先生（阿拉伯联合酋长国）担任报告员。

3. 小组委员会的职权范围

3.1 理事会商定的小组委员会职权范围内容如下：“审查《东京公约》，特别涉及不循规旅客问题”。

4. 小组委员会的会议

4.1 小组委员会于2012年5月22日至25日在蒙特利尔举行会议。小组委员会的与会者名单列于本文附录1。

4.2 第一次会议的业务顺序列于本文附录2。

4.3 M. Jennison先生（美国）以法律委员会代理主席身份宣布会议开幕。法律事务和对外关系局局长D. Wibaux先生代表秘书长在会议上致辞。

4.4 Wibaux先生着重强调，虽然《东京公约》被视为一个非常成功的文件，有185个缔约国，但它差不多已经有50年了，鉴于在飞机上发生不循规和扰乱性旅客事件的数量和严重性在不断增加，对飞机安全构成不利影响，对机上机务人员和乘客安全构成威胁，并且考虑到已于2010年9月在北京对另外两项公约进行修订，故有必要考虑它是否仍然能够充分应对当前国际民用航空的形势发展。他忆及2002年发布的第288号国际民航组织通告，其中载有关于不循规/扰乱性旅客所涉法律问题的指导材料，并且忆及国际民航组织大会自2003年以来已在第A33-4号决议中鼓励各国制定有效立法，以便处理不循规旅客。他强调，虽然出现了这些情况，但航空界一直在呼吁考虑在采取自愿措施之外，进一步制定一个全球框架，缔结一项国际文书。需要考虑的相关问题包括：列出具体罪行的名单；延伸国家对这些罪行的管辖权；起诉犯罪者；机长和机务人员的权力和职责及其责任的豁免权；以及机上保安员(IFSOs)的地位。他强调，在审查这些问题时，小组委员会应该努力在安全、可靠和有序飞行需要与保护乘客权利之间实现必要平衡。他感谢报告员A. Piera先生（阿拉伯联合酋长国）编写该报告及一份文书草案，该文书将会成为小组委员会的工作基础。

4.5 会议开幕后，小组委员会一致选举S. H. Tan女士（新加坡）担任会议主席，并选举A. Candrian先生（瑞士）担任会议副主席。

4.6 会议秘书由法律事务和对外关系局局长D. Wibaux先生担任。高级法律干事J. Huang先生担任会议副秘书长。助理秘书为A. Opolot先生（法律干事）和M. Weinstein女士（法律干事）；本组织的其他官员也为小组委员会提供了服务。

5. 文件材料

5.1 向小组委员会提交的文件清单见本文附录3。

第二部分

小组委员会的讨论

6. 报告员的报告

6.1 法律委员会报告员A. Piera先生（阿拉伯联合酋长国）介绍了其报告，其报告文本成为小组委员会本次报告不可分割的部分（本文附录4）。报告员对延期提交报告以及由此导致的无法向会议提供翻译版本道歉。报告讨论了《东京公约》的目标和范围以及其已经发现的缺点，特别是在机上不循规事件方面，例如：没有对可能破坏机上秩序和纪律的罪行或行为进行定义；缺少登记国以外的国家强制管辖权；缺少强制引渡条款；在机长豁免权方面应该适用的法律标准具有不确定性；在国际合作领域内的涉及面不足。作为一个讨论起点，报告的附录A提出一份公约草案，其中载有关于如何克服上述以及其他已经发现公约不足的建议。报告员指出，鉴于有些缔约国已经执行将若干罪行入罪的立法，该文件草案的意图是补充而不是取代《东京公约》。该文件草案并入了第288号通告、《北京公约》、《北京议定书》及其他文件的语言内容。一个关键要素是列入了一个被分为三级的犯罪清单，第一级涉及到比较严重的罪行，第二级涉及到不太严重的罪行，第三级包含可能影响飞机安全的行为，例如在洗手间吸烟等。另一个主要建议是扩大经营国、罪行实施所在地国家、犯罪嫌疑人的国籍国、着陆国、受害人所在国以及犯罪嫌疑人的习惯居住国的管辖权。重要的是，该文件草案包含了“或引渡或起诉”原则，以便各缔约国承诺引渡在其境内发现的犯罪嫌疑人或将案件提交其主管当局以便进行起诉。只有第一级罪行可以引渡。拟议的文件中还包括考虑到机上保安员在保护国际航班上乘客和机务人员方面作用日益增加的条款。

6.2 小组委员会成员们感谢并祝贺报告员提交其报告和公约草案文本，该文本将会成为进一步审议这些问题的基础。

7. 一般性发言

7.1 国际航空运输协会（空运协会）介绍了LC/SC-MOT-WP/2号文件，其中指出，当前国际法律制度对不循规事件没有充分的震慑效应，它援引统计数字指出，在2009至2010年期间，每1000个航班发生此种事件的数字增长了30%。空运协会尤其着重强调了对航空公司业界至关重要的三个领域。第一，考虑到可能在登机国、登记国或经营国被视为一种刑事犯罪的行为可能会在不循规旅客的下飞机国不属于一种犯罪行为，《东京公约》中缺少对一种刑事犯罪的明确定义，往往导致犯罪嫌疑人无法在着陆国进行起诉。第二，在很多情况下，当飞机在另一国注册时，犯罪嫌疑人的下飞机国拒绝主张管辖权。第三，鉴于判例法中关于“有合理依据相信”某种特定罪行或行为已经发生或即将发生的构成因素方面的分歧，在根据《东京公约》第6和10条适用机长豁免权方面的法律标准予以澄清。

7.2 小组委员会认识到，国际航空界日益关心不循规旅客问题。在当今世界上，空运已经成为一种大众运输方式，机上必须维持良好的秩序和纪律。关于小组委员会的任务，有一个代表团询问，当前的工作重点应该是不循规旅客问题，还是将其他问题列入《东京公约》的修订日程中。另一个代表团指出，《东京公约》现代化的范围比不循规旅客主题要宽泛得多。它可以涉及到对国际航空法律的一些基本概念的修改。虽然有些人支持全面修改《东京公约》建立起来的国际法律制度，但各位委员敦促在对国际民航组织主持下缔结的一个最为成功的多边条约进行广泛修订时应该谨慎从事。一个代表团建议，通过在附件17中列入补充标准的方式，解决不循规旅客及相关问题。因此，会议一致同

意，小组委员会成员应该继续开展研究，收集数据，以便更好地评估不循规旅客的范围问题。关于文件的形式，一些代表团更愿意在此初期阶段保留其立场，以便有时间对现代化的范围进行研究。

7.3 会议商定，小组委员会在本次会议上的工作方法应该侧重于查明和审议各种问题和议题，而不是讨论修正案的具体条款草案。

8. 对各种问题讨论

8.1 小组委员会审议报告员的报告第8节所列各种问题。会议决定将报告附录A中所列文件草案的具体条款称作是对所审议问题的说明。讨论的重点是管辖权、犯罪清单、引渡、机长的豁免权、机上安保员和《东京公约》现代化的范围。

8.2 管辖权（报告员的报告，附录A第二章第5条）

8.2.1 登记国 — 与会人员普遍支持根据《东京公约》第1条第(1)款(a)项之规定保留登记国的现有管辖权。作为一个已经获得185个国家认可的国际航空法律文件，《东京公约》已经坚实地确定了这一基本原则，应该予以充分尊重。同样，国际法广泛认可的国家领土管辖权也应该予以充分尊重。

8.2.2 管辖权依据的扩大 — 除了上述领土管辖权和登记国管辖权之外，小组委员会还注意到有越来越多的国家采用了扩大管辖权依据的做法，以便在某些情况下将着陆国纳入管辖权范围。一般观点是，此种做法将有助于针对不循规旅客采取执法行动，因此，能够震慑和遏制机上不循规行为不断增长的趋势。

8.2.3 着陆国 — 与会者普遍指出，扩大管辖权以便将着陆国纳入管辖权范围是针对不循规旅客有待解决的核心问题之一。有很多代表团报告其本国已经在国内立法中设立此种管辖权，并鼓励其他国家采取同样的做法。一些代表团提到，鉴于没有国际条约为扩大后的管辖权提供坚实依据，有些国家不愿意单方面将管辖权扩大到由非本国国民在另一国注册的飞机上实施的域外犯罪。有一个代表团表达了在着陆国管辖权方面的一些犹豫，因为在很多情况下，此种国家与犯罪嫌疑人没有任何联系。不过，有几个代表团指出，设立着陆国管辖权不会影响该国在情况需要时不愿意起诉的酌处权。为了便于在审议这一问题时取得进展，有很多代表团建议，作为着陆国，收集与各国能力或缺少能力有关的经验和看法将非常有助于对犯罪嫌疑人主张管辖权。

8.2.4 请求起诉 — 小组委员会注意到报告员编写的条款草案第5条第(1)款(e)项(二)，该条款源于第288号通告，其中载有一项要求，即在移交犯罪嫌疑人时，机长请求着陆国主管当局起诉该嫌疑人。有几个代表团认为没有理由为了让着陆国获得管辖权而将这一要求列入草案，因此，建议删除这一要求。它们指出，这一要求还为机长施加了不适当的责任，因为这需要机长做出法律分析。它们强调，不应该要求机长在将犯罪嫌疑人交给地方执法当局之后再做别的事情，采取下一步措施是地方执法当局的事情。因此，小组委员会决定删除该款(e)项(二)。

8.2.5 经营国及其他管辖权 — 与会代表普遍支持将经营国列入管辖权依据，以便根据航空业界现代商业惯例修正《东京公约》。有些代表团表示支持将犯罪嫌疑人的国籍国的管辖权及任择基础列入与受害人所在国和无国籍者有关的第5条第(2)款(a)和(b)项之中，依据是这些条款是适当的，并且与《北京公约》中通过的条款一致。

8.2.6 管辖权的层级 — 小组委员会认为不需要管辖权层级，并且对拥有并行管辖权感到满意，指出其他刑事航空法律公约并未对些层级做出规定。

8.2.7 强制和任择管辖权 — 关于是否拥有强制和任择管辖权问题，小组委员会支持保留现有强制登

记国管辖权和领土管辖权。大部分代表团可能支持强制经营国和着陆国管辖权，而与受害人所在国和无国籍者有关的管辖权将仍为任择管辖权。其他代表团表示偏重于着陆国的任择管辖权或偏重于保留其在针对各种基础的强制管辖权问题上的立场，并指出这将取决于将要确定的犯罪清单，例如，考虑到针对较轻罪行采取强制措施可能会在起诉成本方面为各国带来困难。

8.3 犯罪清单（报告员的报告，附录A第一章第2条）

8.3.1 报告员在其介绍性发言中指出，拟议的犯罪清单的目的是，促进与飞机上旅客不循规行为有关的国际法的统一，且该清单基本上源自第288号通告。空运协会对这些发言进行了补充，它提到LC/SC-MOT-WP/2号文件，并指出，航空公司的关切是着陆国主管当局在某些情况下会拒绝对向其移交的旅客采取行动，依据是被指控的行为在其管辖区域内未构成任何犯罪。空运协会指出，正如报告员所建议的那样，依据所涉行为的性质和影响制定一个明确的犯罪清单有好处。

8.3.2 虽然有很多代表团承诺需要一个犯罪清单，特别是为了各国能够准确地知道它们将接受对何种犯罪的管辖权，有些代表团仍然相信需要此种清单。

8.3.3 有很多代表团对第2条草案所列犯罪清单表达了保留意见，指出任何清单都不应该复制其他反恐公约中的犯罪，且清单中所列犯罪应该足以严重以证明有必要采取国际合作措施。它们对此种清单可能会不够全面表示关切。

8.3.4 小组委员会暂时同意将最严重的不循规行为保留在清单上。不危害飞行安全的较轻犯罪可留给各国处理。关于处罚问题，与会代表们普遍支持由各国确定适当的处罚措施，并且支持处罚措施中可能包括拒绝运输和罚金等行政处罚。

8.3.5 一个代表团指出，虽然空运协会提供的数据反复表明了涉及不循规行为的事件类型和数量，但需要进一步的数据来说明在此种案件向主管当局报告之后是否有后续行动的问题，并且需要将这些事件分为轻微违反和严重行为。空运协会建议以后再回答这个问题。

8.3.6 主席建议且小组委员会同意设立一个非正式工作组，由G. Lauzon先生（加拿大）担任组长。该小组的任务是确定犯罪清单的目的及其内容。

8.3.7 在接收非正式工作组的报告之后（本报告附录5载有该报告的副本），小组委员会得出结论，认为在此种清单的必要性、目的和内容上有更多的工作要做。

8.4 引渡（报告员的报告，附录A第五章第14条至第17条）

8.4.1 报告员在其介绍性发言中报告，文件草案第14条至第17条所载引渡条款基本上复制了《北京公约》的文本，并且指出，因为该文件草案既包括轻微犯罪，也包括严重犯罪，故是否需要一项关于引渡的条款是需要考虑的一个关键问题。

8.4.2 有几位委员对在所有不循规行为情况下提供引渡的必要性表达了保留意见，并指出，引渡是一个成本高昂且麻烦的过程。一位委员建议，补充管辖权依据将不再需要包含引渡条款。

8.4.3 小组委员会达成一项普遍共识，即将反恐公约的引渡制度嫁接到《东京公约》中以便用于解决不循规旅客问题可能不恰当。各位委员的一般观点是，如果有引渡条款，则应该只保留严重或最严重犯罪。他们指出，《东京公约》已在第16条载有一项引渡条款，如果载入补充性管辖权依据，则需要对该条款进行修正。小组委员会同意这样一项建议，即2000年《联合国打击跨国组织犯罪公约》、2003年《联合国反腐败公约》和2001年《网络犯罪公约》等某些其他条约确定的模式需要予以考虑。

8.5 豁免权（报告员的报告，附录A第三章第10条）

8.5.1 在报告员的报告附录A中第10条草案之下提供的四个备选方案的基础上，小组委员会审议了《东京公约》第10条之下的豁免权问题。有几个代表团重申需要保留《东京公约》第10条授予的豁免权。

8.5.2 关于备选方案3，其目的是解决因对豁免权条款的不同司法解释所引起的各种关系，有很多代表团对“反复无常和任意的”说法表达了保留意见，并指出，《东京公约》中设想的合理性标准在大多数管辖区域得到了充分和普遍的理解。有一个代表团在其他代表团支持下建议，如果行动是“必要和适当的”，则应该适用豁免权。有一位观察员表示，考虑到驾驶舱的门必须始终关闭，故机长必须能够信赖机上乘务人员提供的关于不循规事件的信息。

8.5.3 有人对删除《东京公约》第10条中出现的“由他人作为代表执行飞行任务者”的说法表示关切，因为这可能会限制所授予豁免权的范围。报告员解释说，如果采用新的“操作者”的定义，将不再需要使用“由他人作为代表执行飞行任务者”的说法。

8.5.4 关于备选方案2，一些代表团表示更愿意删除“被采取行动者或其代表提起的任何诉讼”一语，并且恢复《东京公约》的原有说法，即“由于被采取行动者遭受的待遇而引起的任何诉讼”。

8.5.5 它们还强调，备选方案1（即《东京公约》原有文本）经受了时间的考验，应该予以保留。

8.5.6 在讨论备选方案4时，一些国家指出，自从2001年9月11日以来，国内机上安保员计划的数量和国际航班上配备的机上安保员数量都大幅度增加，这体现了国际社会针对机上非法干扰和恐怖行为采取积极执法措施重要性的共识越来越多。《东京公约》的起草者们不可能在近50年前就预计到这种情况。因此，《东京公约》的条款未包含对机上安保员的任何提及。即使他们的任务是履行与空中旅行安全和安保本身有关的国家职能，他们仍属于普通乘客类别。这些代表团相信，机上安保员的地位应该是本小组委员会应该审议的问题之一。审议了几个备选方案，包括在各种国际航班执法行动中为机上安保员提供更有力的保护。还有一些代表团提到小组委员会的任务侧重于不循规旅客的问题。这一问题不应该与反恐问题重叠。机上安保员的任务与反恐问题相关。因此，这些代表团提出，有人可能会质疑《东京公约》在此方面是否为适当的文件。签订双边协议可能会更好。针对这一问题，支持为机上安保员提供更有利保护的代表团澄清说，不循规事件与恐怖行为之间的区别经常被模糊。例如，在卫生间点燃一支香烟与在机上纵火之间的区别可能不容易分辨清楚。因此，机上安保员的职能往往被扩大到涵盖不循规事件。另有一些代表团认为，机上安保员的行为可以按照现有《东京公约》第6条之规定作为旅客行为对待。还有一些代表团认为，这是一个敏感问题，需要更多时间作进一步研究。

8.6 国家的权力和职责（报告员的报告，附录A第四章）

8.6.1 本标题之下讨论的专题包括国家间合作、预防措施、事件报告以及关于如何从飞机上移交犯罪嫌疑人的指导。有一个代表团在其他代表团支持下表示，它们无法在这些问题上形成立场，需要有更多的时间进一步研究这些问题。

8.6.2 一个代表团指出，如果不循规旅客是在中途而不是在预期目的地下飞机，则不清楚承运合同是否自动终止。有一种可能，国内法院可能会命令航空公司退还机票。另一代表团认为，《东京公约》第8条、第9条和第10条的合并效应将为航空公司提供充分的保护，以防止此类责任的产生。另一个代表团建议，这个问题可以在一般承运条件下予以解决。它们建议，空运协会可以考虑这个问题。

8.6.3 针对关于可以将下飞机和移交的概念合并到一起的建议，一个代表团指出，对《东京公约》第9条之下规定的一种严重犯罪保留了“移交”概念。在考虑是否应该合并这两个概念时，应该考虑到这种区别。

8.6.4 在讨论报告员的报告第8.11段中关于删除《东京公约》第11条的建议时，一个代表团在其他代表团支持下指出，第11条实际上未复制《北京公约》第16条等其他公约的条款。例如，第11条载有一项条款，其中明确涉及到从飞机控制恢复到其合法机长控制状态，这在其他公约中是没有的。它还指出，各公约的缔约方可能不同，这使得有必要在《公约》中完整保留第11条。

8.7 今后的工作

8.7.1 在讨论小组委员会今后的工作时，有几个代表团认为，在本阶段，确定《东京公约》的修正内容甚至决定是否有必要进行修正的时机尚不成熟。需要更多时间和做出更多努力，以便查明与不循规旅客有关的各种问题，从而批准或确定修正的范围。各代表团需要向其各自主管当局报告并与包括航空公司业界在内的相关部门和实体进行磋商。与会者一致认为，应该再召开一次会议，最好是在2012年度内。有些代表团承诺向下一次会议提供其各自国家与不循规旅客问题有关的信息，并且鼓励小组委员会的其他成员也这么做。

8.7.2 与会者达成普遍共识，即本小组委员会今后的工作不应导致复制其他反恐公约已经涉及到的犯罪或任何问题。有很多代表团认为，除了已经查明的管辖权空白外，《东京公约》总体上不需要全面修改。现代化工作应该侧重于解决不循规旅客问题。因此，有些代表团建议起草一份修正议定书。一个代表团警告，这一建议不应该被视为表明最终需要一项议定书。在这方面，主席解释说，报告员已经编写了一份独立公约的草案，并且附于本报告。议定书草案的目的是为小组委员会提供另一种可能的备选方案，以供其审议。

8.7.3 然后，主席总结且小组委员会就以下决定达成一致：

- a) 在理事会做出决定的情况下，小组委员会的第二次会议应在2012年12月第一周举行；
- b) 议定书草案应由主席、报告员和秘书处共同编写，以便在第二次会议之前提前散发给小组委员会各位成员；和
- c) 鼓励小组委员会的各位成员和观察员提供与不循规旅客有关的补充资料、材料和信息，以便协助小组委员会开展进一步研究。

8.7.4 主席还向会议介绍了她对会议讨论要点的总结。考虑到各代表团在会议上发表的评论意见，主席已经完成会议总结，并载于本报告附录5。

附录 1

与会者名单

成员

澳大利亚	Reid, J.D.
巴西	De Mello Galvão, G. Landgraf, G. Reboucas, A.
喀麦隆	Djon, J.
加拿大	Lauzon, G., Q.C. Falls, D. Lalonde, S. Zigayer, M.
智利	Lisboa, A. Mena, A. Espinoza, C. Faundez, M. T.
中国	郭仁钢 秦杰 杨颖 袁兆基 张君周 赵轻松
埃及	Ahmed, M. Ibrahim, A. I. K.
法国	Olson, T. Baflast, C. Gougaud-Ville, V. Mezi, E.
意大利	Bardaro, A.
日本	Asahi, T. Kojina, M. Iwasaki, K. Koda, T. Furuhata, M.
黎巴嫩	Eid, S.

墨西哥	Chain Serruno, C. A. Mendez, D.
大韩民国	Bae, J. Choy, S. Jong Kwan, J. Maeng, S.
罗马尼亚	Alexandru, A. M. Dobre, F. Muresan, R. A. I. Pop, S. A. C.
俄罗斯联邦	Efimov, D.G. Druzhinin, A.A. Okonova, S.V.
新加坡	Tan, S. H. Kaur, R. Voon, Y. C. D.
南非	Chueu, M. Kotsé, T. S Mdlalose, B.
瑞士	Noël, L. Cadrian, A.
阿拉伯联合酋长国	Piera, A.
美国	McDonald, S. Loring, C. Jennison, M.B. Burrows, T. Cors, D. Giovanniello, A. Tourtellot, C. T. Weir, E. J.

观察员

非洲民用航空委员会 (AFCAC)	Gaiya, S. M.
国际航空运输协会 (空运协会)	Gill, M. Herbelles, N.
国际民航驾驶员协会联合会 (IFALPA)	McCarthy, 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

2012 年 5 月 22 日至 25 日，蒙特利尔

会议第一天的业务顺序

(2012 年 5 月 22 日星期二 10:00 时，一层第 3 会议室)

	标题	参考文件
1.	会议开幕	
2.	选举主席和副主席	
3.	审议报告员的报告	LC/SC-MOT-WP/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

2012 年 5 月 22 日至 25 日，蒙特利尔

文件清单

LC/SC-MOT-WP/1	报告员的报告
LC/SC-MOT-WP/2	国际航空运输协会对 1963 年《东京公约》现代化及不断出现的不循规和扰乱性旅客问题的观点

附录 4

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

2012年5月22日至25日，蒙特利尔

特别小组委员会报告员关于编制使1963年《关于航空器内犯罪和犯有某些其他行为的公约》现代化的案文的报告

Alejandro Piera

导言

在2009年9月9日至17日举行的国际民航组织法律委员会第三十四届会议上，国际航空运输协会（IATA）提出了成立一个秘书处研究小组，对航空器内不循规和扰乱行为进行研究的提案。¹这一提案旨在考虑是否应重新审视现有的国际法律制度，以解决处理航空器内发生并涉及不循规和扰乱旅客的事件时，与缺乏管辖权和执法机制相关的明显缺陷。²经全体会议的完全赞同，法律委员会向理事会建议，国际民航组织应就这一事项作进一步的研究。³2009年10月30日，理事会核准成立秘书处研究小组。⁴

继2011年5月2日和3日在蒙特利尔举行的会议⁵和2011年10月3日和4日在巴黎举行的会议后，⁶秘书处研究小组建议成立国际民航组织法律委员会的特别小组委员会，审查对1963年《关于航空器内犯罪和犯有某些其他行为的公约》作出修订的可行性，⁷其中特别提及不循规旅客的问题。⁸在2011年11月15日举行的第194届会议上，理事会审议了秘书处研究小组的报告，并决定请法律委员会主席设立特别小组委员会，审查关于不循规和扰乱性旅客的现有国际机制。⁹

在2011年12月20日的信中，代理主席Michael Jennison先生根据国际民航组织议事规则第17条，¹⁰任命本报告的作者为特别小组委员会的报告员。在2012年1月12日的LM

¹ 见国际民航组织，LC/34-WP/2-4号文件。

² 见国际民航组织，9926-LC/194号文件，第4.1段。

³ 同上。

⁴ 见国际民航组织，理事会第188次会议6号决定，第4(f)段。

⁵ 见国际民航组织秘书处不循规旅客问题研究小组第一次会议报告。

⁶ 见国际民航组织秘书处不循规旅客问题研究小组第二次会议报告。

⁷ 见国际民航组织，Doc. 8364号文件，《关于航空器内犯罪和犯有某些其他行为的公约》[以下称为《东京公约》]。

⁸ 见国际民航组织秘书处不循规旅客问题研究小组第二次会议报告，第4段。

⁹ 见国际民航组织，理事会第194次会议5号决定。

¹⁰ 见国际民航组织，Doc. 7669-LC/139/5号文件，法律委员会议事规则，第17条。

3/21.1 IND/11/4 号国家级信件中，秘书长Raymond Benjamin先生邀请 25 个缔约国参加 2012 年 5 月 22 日至 25 日在国际民航组织总部举行的特别小组委员会会议。¹¹

报告员编制本报告是为了便利特别小组委员会 2012 年 5 月会议的审议。本报告分为十节。第一节强调处理航空器内不循规行为时使用一种新办法的必要性。第二节解释这些事件日益引发忧虑的原因。第三节简要说明了《东京公约》的最突出特点，而第四节重点述及其主要缺点。第五节明确其遗留的问题。第六节说明了国际民航组织所提供的关于扰乱性旅客所涉法律问题的示范指导的优势和弱点。第七节阐明了需要启动国际条约制定机制的原因。根据法律委员会代理主席所赋予的任务，第八节就一项新文书提出了建议，供法律委员会审议。该提案的全文载于附录 A。附录 B 包括了与《东京公约》的比较。第九节重点说明了本报告作者无法找到肯定答案的若干问题，法律委员会不妨进一步审议这些问题。最后，作者在第十节中向所有为本报告作出重大贡献的人致谢。

1. 新术语：航空器上的不循规/扰乱性旅客

从国际民用航空的角度而言，“不循规或扰乱性旅客”的术语一直是用来指“不遵守航空器上的行为守则或没有服从机组成员指示，因而干扰航空器上良好秩序和纪律的旅客。”¹²这说明，旅客是问题的中心，也许影响了航空器上发生不循规/扰乱行为还存在其他促成因素的情况。此外，该术语假定，只有“旅客”才会变得不循规。但最近的一些臭名昭著的引人注目的事件说明，机组成员也可能不遵守航空器上的行为守则，并因此变得不循规或者扰乱性。¹³鉴于上述，本报告认为，使用“航空器上的不循规/扰乱性个人[而不是旅客]”或“航空器上的不循规/扰乱性行为”的术语，较为合适。

2. 涉及航空器上的不循规/扰乱性个人的事件：日益严重的问题

航空是发展速度最快的运输方式。对航空的需要在以及前所未有的速度增长。¹⁴由于每天有越来越多的人乘飞机旅行，航空器上发生越来越多涉及不循规行为的事件也是可能的。因此，国际民航组织的航空安全小组（AVSECP）多次报告称国际航空业遇到的不循规和扰乱性事件越来越多，也就不足为奇了。¹⁵很显然，这一问题自 1990 年代开始引起越来越多的关注。¹⁶早在 1997 年，报道表明，同 1995 年数量相比，事件数量的增加呈现

¹¹ 见国际民航组织，2012 年 1 月 12 日 LM 3/21.1 IND/11/4 号国家级信件。

¹² 国际民航组织，288 号通告，关于不循规/扰乱性旅客所涉法律问题的指导材料，见第 1 段 [以下称为“通告”]。

¹³ 见路透社，“JetBlue 航空公司机长被控扰乱飞行”（2012 年 5 月 1 日，上午 10 时），<http://www.reuters.com/article/2012/04/13/uk-usa-jetblue-idUSLNE83C01E20120413>。机长扰乱行为造成不便，航空公司被迫退款给旅客。见《洛杉矶时报》，“机长反常大闹，JetBlue 退款发优惠券”（2012 年 5 月 1 日，上午 10 时），<http://articles.latimes.com/2012/mar/28/news/la-trb-jetblue-pilot-meltdown-20120328>。同样，早在 2012 年 3 月，一名空中乘务员也出现反常行为，给美国航空公司由达拉斯-沃斯堡飞往芝加哥的航班旅客造成重大干扰。（2012 年 5 月 1 日，上午 10 时），http://articles.chicagotribune.com/2012-03-09/news/chi-american-airlines-flight-attendant-disrupts-flight-en-route-to-chicago-20120309_1_flight-attendant-plane-startling-passengers。

¹⁴ 见空中客车飞机公司，“解放未来：2011-2030 年全球市场预测”（2012 年 5 月 1 日，上午 10 时），<http://www.airbus.com/company/market/forecast/>。

¹⁵ 见国际民航组织，AVSECP/20，报告，2011 年 2 月 5 日的讨论。

¹⁶ 见 William Mann，都是（空中）愤怒惹的祸：航空公司和政府禁止飞行中不循规旅客所涉法律问题”，J.A.L.C.（2000 年）第 65 期，81 页，[以下称为 Mann]。

400%的高峰。¹⁷最后，国际航空运输协会最新统计数字显示，同 2007 年相比，2009 年事件数量增加了 687%，令人触目惊心。¹⁸媒体一项最新报道表明，2011 年，美国发生的事件多达 127 起，澳大利亚发生 488 起，联合王国发生 44 起。¹⁹尽管用来分析这些事件的数据缺乏“共同接受的办法”，因而一些评论者对于这些数据的可靠性表示严重怀疑，²⁰但这些报告仍表明了一种上升的趋势。²¹

除了乘飞机旅行人数史无前例地增加外，其他因素可能有助于解释这一新出现的现象。²²这些因素包括：航空公司客户服务较差甚至在一些情况下根本没有，喝酒²³以及毒品，机舱内空气不新鲜，²⁴禁止吸烟，恐惧症，飞行持续的厌恶，机舱内伸腿的空间不足，超员订位，飞行器上受限和急迫的情况，害怕飞行，旅客和机组成员的心理状态，侵入性安保措施，机组成员培训不当，现时乘飞机旅行经历的内心压力，以及缺乏起诉和执法。

可以说，这些事件“继续令人关注，需要找出长久办法解决问题的根源。”²⁵“地面上可能不重要的轻微违法，在空中有可能造成灾难性的影响。为此，航空器上的犯罪值得特别注意。在这一点上是没有争议的”。²⁶

3. 东京公约

1963 年，61 个国家的代表²⁷出席了在日本东京举行的为期三周的外交会议。²⁸外交会议结束时，16 个国家于 1963 年 9 月 14 日签署了《东京公约》。²⁹《东京公约》嗣后于

¹⁷ 见 Peter Reiss, “扰乱性旅客：可能灾难的社会不便？”民航驾驶员协联国际季报（1997 年），第 24 期，24 页，第 24 段 [以下称为 Peter Reiss]。

¹⁸ 见国际民航组织，AVSECP/20-WP/21 号文件。

¹⁹ 见《华尔街日报》，“打击空中犯罪”（2012 年 5 月 1 日，上午 10 时），<http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204778604577239411606291588.html>。

²⁰ Angela Dahlberg, “空中愤怒：被低估了的安全风险”（2001 年），第 47 段 [以下称为 Dahlberg]。

²¹ 同样，大多数国际民航组织成员国尚未建立报告制度来登记这类事件。见黄解放，国际民航组织研究小组审查了与航空公司不循规旅客相关的法律问题，国际民航组织季刊（2001 年），1, 18 56 [以下称为黄]。

²² 见 Dahlberg, 前注 20。

²³ 见 Lise Anglin、Paula Neves、Norman Giesbrecht 和 Marianne Kobus-Matthews, “与酒精相关的空中愤怒：从控制伤害到初级预防”，《初级预防杂志》（2003 年），283, 292 23。

²⁴ 见 Margaret P. Fogg, 控制愤怒：这是全球性的问题吗？为减少空中愤怒可以采取哪些积极主动的措施，是否应修订《东京公约》以确保起诉空中愤怒的罪犯？512, 533 7 ILSA J. Int'l & Comp. L. (2000 年)。

²⁵ 国际民航组织，AVSECP/20, 报告，结论，5.3.1. (d)。

²⁶ 国际民航组织，C-WP/11066 号工作文件。

²⁷ 见 Gerald F. FitzGerald, “航空器上犯下的罪行和某些其他行为：1963 年《东京公约》”，191 2 Can. Y. B. Int'l L. (1964) [以下称为 FitzGerald I]。

²⁸ 见国际民航组织，Doc. 8565-LC/152-1 号文件，第一卷，第 XIV 章 [以下称为“东京外交会议记录”]。为了解当时的航空运输环境，值得回顾的是，《东京公约》通过的前一年，各航空公司运输的旅客只有 1.23 亿人，比 1961 年少 11%。见国际民航组织新闻稿，1962 年 12 月 28 日，Gerald F. FitzGerald 著述中引述，“涉及航空器上犯罪和某些其他行为的国际规则的发展”，230, 233 1 Can. Y. B. Int'l L. (1963 年) [以下称为 FitzGerald II]。将近 50 年后，航空运输市场已大不相同。到 2014 年，各航空公司每年运输的旅客将达到 33 亿人。见国际航空运输协会，业界估计到 2014 年旅客人数将增加 8 亿—中国增加最多（2012 年 5 月 1 日，上午 10 时），<http://www.国际航空运输协会.org/pressroom/pr/Pages/2011-02-14-02.aspx>。

²⁹ 这些国家是：中国、刚果、德国联邦共和国、危地马拉、罗马教廷、印度尼西亚、意大利、日本、利比里亚、巴拿马、菲律宾、上沃尔特共和国、瑞典、联合王国、美国和南斯拉夫。见东京外交会议，前注 28，第 XVI 章。

1969 年 12 月 4 日生效，目前，它仍然是在国际民航组织主持下制定的国际文书中获得批准最多的文书。³⁰

3.1. 目的

鉴于各国的法律就域外适用对航空器上所犯罪行的管辖权规则规定了不同的情况，《东京公约》的起草者打算在适用于起诉航空器上所犯罪行的规则方面取得某种程度的国际一致性。³¹在这方面，《东京公约》存在的理由是：(i) 赋予登记国对于发生在航空器上的行为的管辖权；³² (ii) 允许机长拥有处理旅客已犯下或将要犯下罪行或可能危及航空器的安全的行为的情势中的此种旅客的某些特权；³³ (iii) 规定了被指称犯罪者被要求下机或被移交至的降落国的责任；以及(iv) 在某种程度上处理劫持罪行³⁴—尽管《公约》原本并没有被视为是处理非法干扰航空器的行为的文书。³⁵

3.2. 范围

《东京公约》适用于航空器在飞行中或在公海表面或非主权领土上所犯刑事罪，以及可能并非刑事罪但仍可能危及航空器的安全或航空器上的良好秩序和纪律的行为。³⁶航空器必须在某一缔约国进行登记，³⁷而航空器“从其开动马力起飞到着陆冲程完毕这一时间，都应被认为是在飞行中。”³⁸起草者通过了的 1952 年《外国飞机对地面第三者造成损害的公约》关于“飞行中”的定义。³⁹

《东京公约》没有确定有可能给航空器和机上个人的安全构成威胁的具体犯罪或行为，而是将其留给每一缔约国自行决定。“罪行”和“行为”之间的区别让各国能够一方面确

³⁰ 目前，《东京公约》有 185 个缔约国。见国际民航组织，《关于航空器内犯罪和犯有某些其他行为的公约》（2012 年 5 月 1 日，上午 10 时），http://www2.icao.int/en/leb/List%20of%20Parties/Tokyo_en.pdf。

³¹ 见 FitzGerald II, 前注 28, 第 23 段。另见东京记录, 前注 28, 第 227 段。

³² 见 Jacques de Watteville, *La Piraterie Aérienne* (1978), 第 83 段。

³³ 见 Juan J. Lopez Gutierrez, “是否应该批准《1963 年东京公约》?” 1,4 31 J.A.L.C. (1965 年) [以下称为 Gutierrez]。

³⁴ 见 Robert P. Boyle 和 Roy Pulsifer, “关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的东京公约”, 305, 328 30 J. A.L.C. (1964 年) [以下称为 Boyle and Pulsifer]。

³⁵ 见 Michael Milde, “国际打击空中恐怖主义的斗争” (1963 年 6 月 3 日) (未发表, 作者手上有此文)。通过《东京公约》前所做的筹备工作重点讨论的主要是与航空器的法律地位相关的问题。只是在 1962 年, 即东京外交会议的前一年, 美国和委内瑞拉共同提出了具体提及劫持飞机的提议。根据这一提议, 第一降落国应为恢复对航空器的控制提供便利, 并允许航空器、机组成员和旅客继续其旅程。通过对习惯国际法的编纂, 这一点后来称为《东京公约》的第十一条。见 Edward McWhinney, “空中强盗行为和恐怖主义: 非法改变航空器航向和国际法” (1987 年, 第二版), 见第 36 段。

³⁶ 见《东京公约》, 前注 7, 第一条, 甲和乙项。另见 Sofia Michaelides, “不循规旅客行为和《东京公约》”, 38, 40 6 Cov. L. J. (2001 年) [以下称为 Michaelides]。

³⁷ 见 Jacob M. Denaro, “空中犯罪、《东京公约》和联邦司法管辖权”, 171, 172 35 J.A.L.C. (1969 年) [以下称为 Denaro]。

³⁸ 《东京公约》, 前注 7, 第一条, 第三款。

³⁹ 见 Boyle and Pulsifer, 前注 34, 第 330 段。见国际民航组织 Doc. 7364 号文件, “外国飞机对地面第三者造成损害的公约”, [以下称为《罗马公约》]。

定本国有关在某一登记国航空器上所犯刑事罪的法律，另一方面确定有关有可能构成违反航空规章的民事行为的法律。⁴⁰

3.3. 管辖权

尽管管辖权主要由登记国行使，⁴¹但《东京公约》“不排斥根据本国法行使刑事管辖权。”⁴²在这方面，《东京公约》没有确定专属管辖权，而是选择了并行管辖权的制度。⁴³作为登记国，缔约国有义务“尽最大努力”要求对在由其登记的航空器上犯下的刑事罪行使管辖权。但是，对于有可能危及安全或航空器上良好秩序或纪律的行为，却没有类似的义务。⁴⁴不是登记国的缔约国只有在非常特殊的情况下，才可行使管辖权（即如果是在有关国家的领土上犯下罪行的话）。⁴⁵

3.4. 航空器机长的权利和职责

《东京公约》通过之前，尚未制定解决“航空器机长的地位、权利和职责”的国际规则。⁴⁶根据《东京公约》，航空器机长被赋予在他“有理由认为”某人在航空器上已犯或将犯可能危及安全的罪行或行为时，采取“必要的”“合理”措施以恢复航空器上的秩序的权利。⁴⁷例如，有人认为，航空器的机长必须制服危及安全的旅客。然而，如果有关犯罪并未造成安全风险，例如就盗窃而言，则不要求航空器的机长这样做。⁴⁸航空器机长的特权包含了两方面的主观/客观检验。⁴⁹航空器机长决定采取的措施，不仅主观上应“合理”，而且客观上对于保护航空器的安全、维持机上的良好秩序和记录，或鉴于具体情况允许交付或离开而言也是“必要的”。⁵⁰

在东京外交会议期间，瑞士代表提议用“有严重理由认为”取代“有合理理由认为”等词，但该提议未被接受。⁵¹该提议以 13 票对 11 票遭到否决。⁵²在讨论这一提议时，美国代表强调，合理理由的标准将意味着“要求航空器的机长有实质性的依据相信，他可以足

⁴⁰ 见 FitzGerald I, 前注 27, 见第 194 段。违反“航空规则”的行为可能涉及严重以及不那么严重的罪行。适用于旅客的若干“航空规则”可因为违法行为对航空器的安全构成威胁而是严重的（即禁止在航空器的卫生间内吸烟或破坏烟雾探测器，以及禁止使用便携电子装置）。其他违法行为可能性较轻，因其可能不会给航空器的安全造成威胁，但也许会威胁到有关旅客的安全。这些违法行为可包括：当出现紊流，航空器的机长发出指示时，不系安全带或不坐在座位上。来自新加坡民航当局法律事务主任 Siew Huay Tan 的电子邮件（2012 年 5 月 2 日）（作者保留电邮案文），[以下称为 Siew Huay Tan]。

⁴¹ 见《东京公约》，前注 7，第三条，第一款。

⁴² 同前，第三条，第三款。

⁴³ 见 Nancy Douglas Joyner, “作为国际犯罪的空中劫持”（1974 年），见第 137 段 [以下称为 Douglas Joyner]。

⁴⁴ 见《东京公约》，前注 7，第三条，第二款。

⁴⁵ 同前，第四条。

⁴⁶ Arnold W. Knauth, “国际法中的航空器的机长”，156, 157 14 J.A.L.C. (1947 年) [以下称为 Knauth]。

⁴⁷ 见《东京公约》，前注 7，第六条，第一款。

⁴⁸ 见 FitzGerald II, 前注 28, 第 243 段。

⁴⁹ 见东京外交会议记录，前注 28, 第 147 段。

⁵⁰ 见《东京公约》，前注 7，第六条，第一款。

⁵¹ 东京外交会议记录，前注 28, 第 153 段。

⁵² 同前，第 160 段。

以充分支持他的看法的事实为依据采取行动，这种事实就是，某人已犯或行将犯下目前所审议的那类行为。换言之，航空器的机长不能武断或任意地采取行动。”⁵³

航空器的机长为了确定是否已犯罪或行将犯罪，他需要评估登记国的相关国家法。东京外交会议的一些代表认为，在进行此种评估时，航空器机长应运用常识。⁵⁴ 值得注意的是，任何机组成员或任何旅客也可在未经航空器机长授权时采取合理的预防性措施，但条件是必须立即采取此种措施为的是保护航空器的安全。⁵⁵ “必须立即”等词为机组成员或旅客规定了较适用于航空器机长的行动的标准高出很多的门槛。

航空器机长的特权包括有权：(i) 要求机组成员给予协助；(ii) 要求其他旅客给予协助；⁵⁶ (iii) 在他有合理理由认为，某人已犯或行将犯可能危及安全或航空器的良好秩序和纪律时，使该人在任何国家——不论其是否是《东京公约》的当事国——的领土上离开航空器；⁵⁷ 以及(iv) 在他有合理理由认为某人已犯或行将犯下按照登记国国家法是严重罪行时，将该人移交给某一当事国当局。⁵⁸

“离开”和“移交”的概念尽管看起来类似，但却大为不同。离开涉及航空器机长将某人从航空器上放下的决定。在这种情况下，航空器机长并没有将此人移交给当地主管当局。尽管航空器机长有义务报告已让某人离开，但如果降落国选择不采取任何措施，此人无疑可能在抵达后自行离去。人们可以推断，离开的用意是适用不那么严重的行为，例如某些违反航空规则的行为。另一方面，移交则涉及将某人放下并将其交付给当地政府当局。移交是用于严重犯罪或非法干扰的行为上。⁵⁹

《东京公约》规定，航空器机长在“从[航空器]机舱外部各门关闭时开始直至打开任一舱门以便卸载时为止的任何时候”行使他的权力。⁶⁰ 这是与航空器在飞行中的概念不相同、且较长的时间段[即从开动马力起飞到着陆冲程完毕]，这一时间段涉及《东京公约》的所有其他方面。东京外交会议期间，国际航空运输协会曾建议《公约》的时间范围应与航空器机长的权力适用时的阶段一致，但建议未被接受。⁶¹

⁵³ 同前，第 155 段。

⁵⁴ 见 FitzGerald I，前注 27，第 196 段。

⁵⁵ 见《东京公约》，前注 7，第六条，第二款。

⁵⁶ 在寻求在航空器上约束某人的协助方面，《东京公约》规定了机组成员与旅客之间的区别。鉴于其权力，航空器的机长有权指挥（《公约》使用的词汇是请求）机组成员协助其实施这些管束措施。机组成员不能拒绝这种寻求的援助。但航空器机长职能请求某一旅客给予协助。后者无疑可以选择不与航空器机长合作。同前，第六条，第二款。

⁵⁷ 同前，第八条，第一款。

⁵⁸ 同前，第九条，第一款。

⁵⁹ 下面的例子可能有助于更好说明这两个不同特点的区别。虽然某一旅客已明显喝醉，但仍然上了航空器。登机口工作人员未注意到该旅客的状况。航空器舱门关上后，空中乘务员注意到该旅客身上发出强烈的酒精味。在与其他旅客讲话时，发现这名旅客喝醉了酒。飞行事务长将事件报告给航空器机长。机长决定将航空器开回登机口，并使该旅客离开航空器。虽然向地面当局报告了这一事件，但地面当局决定不采取措施。飞行至一半时，一名旅客施暴，殴打一名空中乘务员。问题报告给航空器机长后，机长立即决定改变航程，开往最近的机场。航空器机长报告了这一事件，并通知当局将在地面移交该名旅客。经进一步询问后，地面执法当局决定指控该旅客犯有攻击和干扰机组成员的罪行。

⁶⁰ 《东京公约》，前注 7，第五条，第二款。东京外交会议筹备工作期间，有人提议将航空器机长权力时限扩大到登机开始直至登机过程结束。但东京外交会议拒绝了这项提议，因为当时认为，如果登机过程开始到舱门关闭的期间发生任何事，航空器和机长以及机组成员可以获得地面当局的协助。见 FitzGerald I，注 27，第 193 段。

⁶¹ 见国际民航组织，Doc. 8565-LC/152-2 号文件，第二卷，第 146 段 [以下称为东京外交会议记录，第二卷]。

虽然《东京公约》背后的用意是赋予航空器的机长充分的权力，⁶²但这决不意味着给予了航空器机长“无限行动权”。必须在《公约》的背景下，在《公约》规定的范围内行使这些权力。正如下文所解释的情况，不这样做不仅可能触发航空器机长的责任，还可能触发航空器经营人的责任。

除了这些特权外，《东京公约》为航空器机长规定了若干义务。⁶³这包括以下各项义务：(i) 将有人受到管束一事通知降落国，并提供采取此种措施的理由；⁶⁴(ii) 航空器一旦着陆，停止在机上所采取的措施；⁶⁵(iii) 向降落国当局报告何时让一人离开航空器；⁶⁶(iv) 通知降落国将向主管当局移交一人；⁶⁷以及(v) 将与在航空器上所犯罪行相关的所有证据通知给该主管当局。⁶⁸评论人员指出，不履行这些职责有可能使航空器机长丧失其豁免，因为他将被视为未在《公约》的范围内行事。⁶⁹

3.5. 豁免

尽管航空器机长、某一机组成员或可能某一旅客为管束某一人所采取“必要”的“合理”措施嗣后可能需要接受法律的检验，但《东京公约》免除了采取这些措施的人以及航空器经营人在因遭受这些措施而提起的任何诉讼中的责任和赔偿义务。⁷⁰这包括免于刑事、行政和民事责任。⁷¹但是，这种豁免不能阻止因航空器机长的行动而意外受伤的另一旅客（第三方）采取的行动。⁷²

给予这种豁免的理由是认为，“应制订国际通过的规则使机长能够维持机上秩序，以应对进行国际航行的航空器上犯下的罪行或任何危及航空器或机上人员或物品安全的行为⁷³。”Boyle和Pulsifer解释指出，“机长可能作出不正确的决定，将人移交有关当局，而此人的行为根据登记国的法律可能只属轻罪，但机长却认为属于重罪，因此，这种主观的判断事实上有一些合理的理由，不属于武断和任意的决定，所以机长在他的授权范围内采取行动。”⁷⁴

⁶² 见 Aaron B. Swerdlow, “《东京公约》第六条下的航空器机长权力的现代办法”, 105 10 航空法和政策中的问题 (2010) [以下称为 Swerdlow]。

⁶³ 见 Nicolas Mateesco Matte, 关于航空航天的论文, (1981 年), 第 343 段 [以下称为 Matte]。

⁶⁴ 见《东京公约》, 前注 7, 第七条, 第二款。

⁶⁵ 同前, 第七条, 第一款。

⁶⁶ 同前, 第八条, 第二款。

⁶⁷ 同前, 第九条, 第二款。

⁶⁸ 同前, 第九条, 第三款。另见 Russel Kane, “现在是赋予东京公约有效实施手段的时候了吗?” 187, 192 43 ZLW (1994 年) [以下称为 Kane]。

⁶⁹ 见 Sami Shubber, “对航空器上罪行的管辖权” (1973 年), 第 237 段 [以下称为 Shubber]。

⁷⁰ 见《东京公约》, 前注 7, 第十条。另见 Boyle and Pulsifer, 前注 34, 第 328 段。

⁷¹ 见 FitzGerald I, 前注 27, 第 197 段; Philippe Richard, “东京公约” (1971 年), 第 138 段。

⁷² Robert F. Klimek, 国际法 - 《关于航空器内犯罪和犯有某些其他行为的公约》- 《东京公约》, 485, 502 20 DePaul L. Rev. (1971 年)。

⁷³ Boyle 和 Pulsifer, 第 321 页, 前注 34。

⁷⁴ 同上, 第 336 页。

这种免除责任、豁免或所谓的“免责条款”⁷⁵并不适用于使用过度力量的情况⁷⁶。这项条款是东京外交会议期间争论最剧烈的条款之一⁷⁷。事实上，支持将其完全删除的动议只以为数不多的 3 票（19 票对 16 票）落败⁷⁸。主张删除豁免条款的支持者认为，这项规定违反了“任何人都不能对他的行为不负责任的原则，即使由于机长的特殊职位不必对他的责任作出太严格的判断。”⁷⁹

3.6. 国家的权务

当事国根据《东京公约》承担一些义务。这些权务包括：(i) 允许任何人离开航空器；⁸⁰ (ii) 在机长提出要求移交人时接受此人的移交；⁸¹ (iii) 对涉嫌犯下非法干扰行为的人进行拘留；⁸² (iv) 允许被拘留的人与其本国政府部门进行联系；⁸³ (v) 当机长移交一个人时或当涉嫌罪犯涉入非法干扰行为时对事实进行初步调查；⁸⁴ (vi) 通知航空器登记国和被拘留人本国指出此人遭到拘留的情况；⁸⁵ 和 (vii) 迅速将事实调查的结论提出报告。⁸⁶ 当涉及非法劫持航空器时，每一当事国应作出“最佳努力”，恢复（合法）机长对航空器的控制。⁸⁷ 如果航空器在一个当事国降落，该国必须允许其旅客和机组尽快继续其旅行。⁸⁸

4. 《东京公约》的缺陷

下节说明《东京公约》最受到诟病之处。

4.1. 缺乏“罪行”的定义

《东京公约》没有根据刑法界定“罪行”的范围，也没有列明可能危及航空器上良好秩序和纪律的行为。这方面的规定都由当事国自行作出决定。也有人指出，《东京公约》没有将“危害行为”作为“严重罪行”处理是这项公约的主要瑕疵之一⁸⁹。

这种缺乏定义的情况使协调统一国际法失去了全部意义。在许多情况下，它创造了无法跨越的空白⁹⁰。尽管《东京公约》得到大量国家的批准，使它享有几乎获得各国普遍接

⁷⁵ Gerald F. FitzGerald, 在法律上制止对民用航空采取的行动 49 39 Int'l Conciliation (1970 年) [以下称为 FitzGerald III]。

⁷⁶ 见 Christian Giesecke, 不循规旅客和尊重旅客权利 546, 552 51 ZLW (2002 年)。

⁷⁷ 见 FitzGerald I, 第 197 页, 前注 27。

⁷⁸ 见东京外交会议记录, 第 231 页, 前注 28。

⁷⁹ 东京外交会议记录, 第 II 卷, 第 160 页, 前注 61。

⁸⁰ 见东京公约, 第十二条, 前注 7。

⁸¹ 同上, 第十三条第一款。这项义务无损降落国驱逐从其领土送交给它的人的权利。见 Matte, 第 347 页, 前注 63。

⁸² 同前, 第十三条第二款。

⁸³ 同前, 第十三条第三款。亦见 Denaro, 第 179 页, 前注 37。

⁸⁴ 同前, 第十三条第四款。

⁸⁵ 同前, 第十三条第五款。

⁸⁶ 同前。

⁸⁷ 同前, 第十一条第一款。

⁸⁸ 同前, 第十一条第二款。

⁸⁹ 见 Kane, 第 195 页, 前注 68。

⁹⁰ 见 Michaelides, 第 45 页, 前注 36。

受的殊荣，这是无可否认的事实，但有许多国家无法通过履行这项公约的立法，这也是实情。这破坏了它的实际效用⁹¹。

4.2. “飞行中”的定义

采用的时间门槛极具问题⁹²。根据目前使用的“飞行中”的定义，在航空器滑行时或当航空器在起飞前被辅助动力装置（APU）推出时犯下的罪行都不属于《东京公约》的范围。然而，机长得到授权行使他的权力。如果罪行在机舱门关闭之后但在为起飞开动马力之前犯下，则似可适用国家法律处置。

为了避免采用这种双重机制，国际民航组织决定在 1970 年《关于制止非法劫持航空器的公约》⁹³ 和 1971 年《关于制止危害民用航空安全的非法行为公约》⁹⁴ 中不使用这种规定。《关于航空器对第三方造成损害的赔偿的公约》和《关于因涉及航空器的非法干扰行为而导致对第三方造成损害的赔偿的公约》同样将飞行中定义为“[航空器]在完成登机或装货后其所有外部舱门均已关闭时起至其任何此种舱门为下机或卸货目的开启时止的其间任何时间”⁹⁵。最近于 2010 年签订的《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》⁹⁶ 采用了非常类似的定义。在本案文中，“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，其间的任何时候均被视为在飞行中；在航空器遭迫降时，直至主管当局接管对该航空器及其所载人员和财产的责任时止，航空器应当被视为仍在飞行中。”⁹⁷

然而令人费解是，《东京公约》没有采用这种更加合理的时间门槛。两种“飞行中”的定义只会使人感到混淆。

⁹¹ 1999年国际民航组织关于大会第A32-22号决议执行情况的进度报告指出，有45个成员国已经制定了履行本组织各项航空保安文书的国家立法。这包括：(i)《东京公约》；(ii)《海牙公约》；(iii)《蒙特利尔公约》；(iv)补充《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》的《制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》（1988年，蒙特利尔）；和(v)关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约（1991年，蒙特利尔）。2000年，一份随后的报告指出，国家的数目上升到50个，但一年后，在提交另一份报告时，履行大会第A33-22号决议的国家数目又下降到46个。在最理想的情况下，履约国家的数目约为国际民航组织成员国数目的26%。将不准确的情况置于一边，这些数目却能显示成员国履行国际民航组织各项航空保安公约的状况。尽管目前没有最新的数据可用，但似乎没有任何事实显示最近在这方面有任何大幅的改善。通过国家履约的立法已成为当务之急。见国际民航组织，C-WP/11103号工作文件，附录A；国际民航组织，C-WP/11445号工作文件，附录A。

⁹² 见 Kane，第 195 页，前注 68。

⁹³ 见 1970 年 12 月 16 日《关于制止非法劫持航空器的公约》的第 3 条第 1 款，联合国条约汇编第 860 卷，第 12325 页 [此后称为《海牙公约》]。在海牙公约中，“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的目的开启时止，其间的任何时候均被视为在飞行中。当航空器强迫降落时，在主管当局接管对该航空器及其所载人员和财产的责任前，应被认为仍在飞行中。”

⁹⁴ 见 1971 年 9 月 23 日签订的《关于制止危害民用航空安全的非法行为公约》，第二条(a)款，联合国条约汇编，第 974 卷，第 14118 页 [此后称为《蒙特利尔公约》]。蒙特利尔公约采用了相同的“航空器飞行中”的定义。

⁹⁵ 见国际民航组织 Doc. 9919 号文件，2009 年 5 月 2 日在蒙特利尔签订的《关于航空器对第三方造成损害的赔偿的公约》 [此后称为《一般风险公约》]。亦见国际民航组织 Doc. 9920 号文件，《关于因涉及航空器的非法干扰行为而导致对第三方造成损害的赔偿的公约》 [此后称为《非法干扰赔偿公约》]。

⁹⁶ 见 2010 年 9 月 10 日签订的《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》 [此后称为《北京公约》]。

⁹⁷ 同前，第二条(a)。

4.3. 没有关于“良好秩序”和“纪律”的定义

作为触发适用《东京公约》的行为的构成要件，“良好秩序”和“纪律”的含义可能被认为不准确以及可能会遭到相互抵触的司法解释⁹⁸。例如，在美国诉Flores案中，美国法院裁定并非所有攻击行为都会干扰飞行服务员履行职责⁹⁹。同样，德国法院判定在盥洗室吸烟不会影响飞行安全¹⁰⁰。尽管在这些裁定中并未作出明确规定，但法院法官认为这些行为并不危及航空器上的良好秩序和纪律。

4.4. 缺乏强制管辖权

虽然登记国负责行使对航空器上犯下的罪行和行为的管辖权¹⁰¹，但评论员时常认为这绝不表示有义务行使管辖权。《东京公约》并不对强制管辖权作出规定¹⁰²。事实上，登记国只有义务“采取必要的措施，对在本国登记的航空器内的犯罪和行为，规定其作为登记国的管辖权。”¹⁰³这只论及了“罪行”。根据这项用语，甚至可以质疑登记国是否有任何法律基础可以行使对非刑事罪行但却可能危及航空器安全或机上良好秩序和纪律的行为的管辖权¹⁰⁴。在目前机制下，这似乎可由当事国作出决定¹⁰⁵。

《东京公约》的案文用语给予当事国高度的灵活性，而在实际操作上，登记国行使管辖权甚至降低到只有作出“最佳努力”的义务。虽然缺乏强制管辖权一直被认为是该公约的弱点之一，但在实际上，这种办法是与预防和制止国际恐怖主义有关的以及在联合国支持下缔结的许多国际文书最常用的方式，而《东京公约》就是其中之一。

4.5. 管辖权的空白

许多不循规的旅客因为没有管辖权而没有受到惩罚。事实上，降落国在许多情况下无法行使管辖权¹⁰⁶。目前存在管辖上的空白。《东京公约》产生了进退失据和有时造成令人哭笑不得的结果。虽然降落国对在另一个国家登记的航空器上犯下的罪行无法行使管辖权，除非这项罪行以某种方式影响到该国领土或涉及其国家安全问题¹⁰⁷，但降落国仍需满足下列义务：接受机长移交的旅客、拘留某些人和立即对事实进行初步调查¹⁰⁸。在降落国无权行使管辖权的情况下，这使人怀疑它如何履行这些义务。

⁹⁸见 Christian Giesecke, 不循规旅客：现行法律体系和提议的改进措施 46, 53 26 航空与空间法年刊（2001 年）[以下称为 Giesecke]。

⁹⁹美国诉 Flores 案, 968 F.2d 1366 (1992 年)。

¹⁰⁰见 Giesecke, 第 53 页, 前注 98。

¹⁰¹见东京公约, 第三条第一款, 前注 7。

¹⁰²见 Douglas Joyner, 第 134 页, 前注 43。

¹⁰³见东京公约, 第三条第二款, 前注 7。

¹⁰⁴见 Giesecke, 第 53 页, 前注 98。

¹⁰⁵见 Kane, 第 190 页, 前注 68。

¹⁰⁶见 J. M. Sharp, 《加拿大和劫持航空器》451, 454 5 Man. L. J. (1972 年)。

¹⁰⁷见东京公约, 第四条, 前注 7。

¹⁰⁸见 Ruwantissa I.R. Abeyratne, 不循规旅客 — 法律、法规和管辖问题 46, 53 24 航空与空间法年刊（1999 年）。

这个管辖上的空白早在 1997 年就已得到确认¹⁰⁹。下面这个假设的例子可能更可以说明《东京公约》在管辖上的空白：

泰国国际航空公司（TG）第 1974 次航班从曼谷国际机场（曼谷）起飞，飞往大阪关西国际机场（KIX）（日本）。在飞行期间，一名蒙古籍旅客两次在商务舱的盥洗室内吸古巴雪茄。当泰航飞行服务员（FA）要求这名旅客停止吸烟时，这名旅客对她进行言语上和身体上的攻击。由于此一事件，飞行服务员的身体受到严重伤害。到达关西机场后，泰航机长要求关西机场警察扣留这名旅客。这名旅客被移交给警察当局。经过对案情的事实评估后，关西机场警察作出结论认为，它们无权对罪行进行起诉，因为所犯罪行发生在：(i) 日本之外的其他国家（泰国）登记的航空器上；(ii) 在日本领土之外（即在公海上空某处）；(iii) 罪犯不是日本籍（蒙古籍）。基于将这个案件联系到日本的要素不足，并且由于日本的法律体系无法扩大它的管辖权到将这类行为包括在内，关西机场警察让这名蒙古旅客离开，没有进行审判或给予惩罚。这名蒙古旅客尽管严重危害泰航第 1974 次航班的安全，但他在完全没有受到惩罚的情况下脱身离开。

使降落国能够行使管辖权有若干好处。正如Mendelsohn睿智地指出的那样，“当航空器降落时，所有旅客，因此，所有对罪行的有力证人都还在场”。¹¹⁰除了填补管辖上的空白之外，它也预防在航空器上发生犯罪行为¹¹¹。正好相反，它也认为，降落国的不利之处是当其法律体系所要处理的大多数要素都是外国人时，它可能缺乏行使管辖权的意愿（即航空器登记在另一个国家、罪犯来自另一个国家、受害者来自另一个国家）¹¹²。这方面的理由是“航空器降落在一个国家的事实并未对该国有权扩大其法律提供足够的关系”¹¹³。因此，“罪行和航空器在罪行发生后正巧降落的地点的刑法之间可能没有丝毫关系”¹¹⁴。

对降落国应拥有管辖权的论点的批评言论时常忘记一项事实，那就是即使当某一罪行可能只涉及对降落国而言属于外来的要素时，如未对该国提供行使管辖权的基础而案情的事实又确有此需要，那就可能会大大破坏整个航空运输系统的完整性。它也可能造成不欲见到的目无法纪的状况——这是国际社会不应容忍的现象。各国应采取措施防止发生可能危及航空旅行的人的安全的罪行和行为，即使该种情况只涉及外来因素。各国肯定愿意避免出现由于另一国的降落国不能行使管辖权而使本国国民无法受到保护的情况。约在 60 年前，John Fenstos就已指出，在飞行中的航空器上犯下的罪行属于“普通罪行”，而“每一个文明国家都有义务和责任加以制止和给予惩处。”¹¹⁵

¹⁰⁹ 见 Peter Reiss, 第 25 页, 前注 17。

¹¹⁰ Allan I. Mendelsohn, 飞行中发生的罪行：根据《东京公约》产生的国际和国内状况 509, 514 53 Va. L. Rev. (1967 年)。亦见 See John Fenston 和 Hamilton De Saussure, 不同国家的法院处理在航空器上犯下的罪行和所涉人员在职责和管辖权方面的冲突 66, 86 1 McGill L. J. (1953 年)。

¹¹¹ 见 Gutierrez, 第 4 页, 前注 33。

¹¹² 见 Matte, 第 332 页, 前注 63。

¹¹³ Gary L. Bohlke, 航空器上的罪行：司法上的考虑 139, 148 5 J. L. & Econ. Dev. (1971 年)。

¹¹⁴ Jan Piet Honig, 航空器的法律地位 (1956 年), 第 141 页[此后称为 Honig]。

¹¹⁵ John Fenston 和 Hamilton De Saussure, 第 81 页, 前注 110。

给予降落国管辖权的想法并不是一种新概念。事实上，国际法学会的航空法委员会早在 1922 年就已经研究了这项问题。在 1929 年，Pholien 编写了一份关于这项问题的报告¹¹⁶。后来，在 1953 年，Honig 提出了一些降落国管辖权的好处¹¹⁷。对此的一些引述也出现在《东京公约》的早期草案中¹¹⁸。在东京外交会议期间，对降落国在优先体系内的管辖权进行了讨论。虽然这个想法得到了一些国家的支持，但这项提案最终没有通过¹¹⁹。尽管有这项挫折，国际民航组织在《海牙公约》¹²⁰和《蒙特利尔公约》¹²¹以及最近在《北京公约》¹²²和 2010 年《制止非法劫持航空器公约的补充议定书》¹²³中都采用了降落国管辖权的办法。

4.6. 租用的航空器

如上文所述，航空器登记的国家可行使管辖权。然而，这个国家可能不一定是航空器经营人，例如，在航空器出租的情况下。此外，鉴于授予机长的权力，机旗管辖原则隐含的前提是机长对在航空器上犯下罪行的该国刑法有起码程度的了解。当航空器根据干租安排进行运营时，机长不太可能熟悉登记国的法律¹²⁴。

国际民航组织法律委员会在 1959 年慕尼黑举行的第十二届会议上审议了航空器可能在一个国家登记而由另一个国家的航空器经营人根据空机租赁合同进行运营的情况¹²⁵。同样，在东京外交会议期间，一个特别工作组承担了处理这项工作的工作。该工作组建议当租用没有包括机组的航空器时，租赁航空器的实体（经营人）的国家也可行使管辖权。不过，东京外交会议没有被说服¹²⁶。《东京公约》维持沉默，而这项问题依然没有得到解决¹²⁷。

4.7. 离开航空器

有些评论员（不正确地）指出，《东京公约》没有要求当事国对要求离开航空器的人进行初步调查¹²⁸。这项批评没有认识到使人离开航空器和移交一个人给当地主管当局之间的分别。如上所述，离开航空器是指机长虽然决定要某人离开航空器，但他并不预备将此人送交当地政府部门。由于政府部门并未涉入其中，因此降落国没有义务对事实进行初步调查。

¹¹⁶ 同前，第 78 页。

¹¹⁷ 见 Honig，第 141 页，前注 114。

¹¹⁸ 见 Margerite E. Ritchie，航空器上的罪行(1958 年)，第 44 页。

¹¹⁹ 见 Boyle 和 Pulsifer，第 329 页，前注 34。

¹²⁰ 见海牙公约，第四条第一款(b)，前注 93。

¹²¹ 见蒙特利尔公约，第五条第一款(c)，前注 94。

¹²² 见北京公约，第八条第一款(c)，前注 96。

¹²³ 见《制止非法劫持航空器公约的补充议定书》，第 4 条第 1 款(c)，2010 年 9 月 10 日[此后称为《北京议定书》]。北京公约和北京议定书将合称为“北京文书”。

¹²⁴ 见 John Balfour 和 Owen Highley，扰乱性旅客：民航法（修订版），1996 年，Strikes Back 184 22 航空与空间法年刊（1997 年）[以下称为 Balfour 和 Highley]。

见 Boyle 和 Pulsifer，第 324 页，前注 34。

¹²⁵ 同前。

¹²⁶ 见 FitzGerald I，第 203 页，前注 27。

¹²⁷ 见 Shubber，第 327 页，前注 69。

¹²⁸ 见 Ruwantissa Abeyratne，恐惧飞行和空中暴行：一些法律问题，45, 66 运输安全期刊（2008 年）。

4.8. 移交

机长在有理由认为某人根据登记国法律犯有严重罪行时是唯一被授权将此人移交给有关当局的事实已被认为是《东京公约》的又一个弱点¹²⁹。机长不能将犯有轻罪但这项罪行可能危及航空器安全的人送交当局，例如在禁止使用个人电子设备时使用这种设备的人。《东京公约》没有阐明何者构成“严重罪行”。机长在决定是否根据登记国的国家法律将人移交政府当局时必须做出评估。可能出现的情况是“将人移交给一个国家的政府当局，而该国的刑法与[登记国]的刑法并不相同。”¹³⁰在这种情况下，涉嫌罪犯可能会被释放。

4.9. 对从航空器移去的人缺乏适用准则

虽然《东京公约》处理了有关使人离开航空器和将人移交当地主管当局的问题，但它没有对此人从航空器移去后应采取何种行动和应对涉嫌罪犯制订何种程序提供准则¹³¹。

4.10. 引渡

《东京公约》还被诟病它没有对引渡作出强制性的规定¹³²。当事国没有引渡涉嫌罪犯的义务¹³³。事实上，该公约根本未提供准则¹³⁴。这方面的规定不足可能解释了为何《东京公约》被国际民航组织作为首个试图处理引渡问题的这个事实。在国际民航组织主持下制订的随后各项国际文书都采用了“引渡或起诉”原则（*aut dedere aut judicare*），这排除了《东京公约》的一些缺陷，但肯定不是全部缺陷¹³⁵。

4.11. 非法劫持航空器

有些学者认为，《东京公约》未能适当处理与非法劫持航空器（劫机）有关的问题¹³⁶。不过，这项批评忽略了该公约本来就不是为处理这类问题而制订的事实¹³⁷。事实上，劫机条款在东京外交会议谈判进程结束之前才根据美国和委内瑞拉提交的共同提案提出¹³⁸。尽管情况如此，但《东京公约》的一些规定仍适用于涉及非法劫持航空器的事件¹³⁹。《东京公约》“未直接处理非法劫持航空器的行为”，但它仍“处理了发生这种行为

¹²⁹ 见 Margaret P. Fogg, 第 533 页, 前注 24。

¹³⁰ William P. Schwab, 空中暴行: 呼吁建立国际统一制度, 401, 414 14 跨国法 (2001 年)。

¹³¹ 见 Kane, 第 44 页, 前注 69。

¹³² 见 Gutierrez, 第 12 页, 前注 33。

¹³³ 见 Michael Milde, 国际航空法和国际民航组织 (2012 年), 第 232 页[以下称为 Milde]。亦见 Michaelides, 第 41 页, 前注 36。

¹³⁴ 同前, 第 44 页。

¹³⁵ 见海牙公约, 第七条和第八条, 前注 93; 蒙特利尔公约, 第七条和第八条, 前注 94; 北京公约, 第十条和第十二条, 前注 96; 北京议定书, 第七条和第八条, 前注 123。

¹³⁶ 见 Zdzislaw Galicki, 非法劫持航空器 171, 175 3 波兰国际法年鉴(1970 年)。

¹³⁷ 见 Paul Stephen Dempsey, 航空保安: 法律在打击恐怖主义战争中的作用, 649, 663 41 Colum. J. Transnat'l L. (2002 年)。

¹³⁸ Robert P. Boyle, 打击劫持航空器的国际行动 460, 463 Law. Am. (1972 年); Ian E. McPherson, 最近在空中劫机方面的发展: 概论 145, 147 6 Akron L. Rev. (1973 年)。

¹³⁹ 见 Knute E. Malmberg, 制止空中劫机的国际努力 129, 130 A.B.A. Sec. Ins. Negl. & Comp. L. Proc. (1971 年)。

之后的事务和规定了降落国的义务。¹⁴⁰此外，值得指出的是，当时国际社会根本没有将这种行为在国际文书中制订规范¹⁴¹的准备。如Milde指出的那样，“各国对非法劫持航空器的行为的性质没有达成明确共识，并有若干国家认为，这种行为属于“政治”性质，因此不属于国际民航组织的职权范围。¹⁴²鉴于最近在航空保安领域通过的国际文书，这项批评移多少有些多余¹⁴³。

4.12. 对国际合作的鼓励不足

在秘书处研究小组第一次会议期间，国际航空运输协会提出《东京公约》鼓励成员国合作的程度不足¹⁴⁴。事实上，该公约对此问题保持沉默。应促进国际合作以防止航空器上发生不循规行为¹⁴⁵。有人还建议应加强合作，以便协调成员国之间的执法程序¹⁴⁶。

5. 《东京公约》的遗产

尽管不足之处很多，也可以说对今天的环境影响有限，¹⁴⁷但《东京公约》为国际民用航空界的法律框架奠定了基础。¹⁴⁸它是联合国系统内涉及这些问题的第一项文书。嗣后在国际民航组织的主持下以及其他场合制定的条约，都得益于《东京公约》的遗产。还应肯定的是，《东京公约》创造了“非法劫持航空器”这一术语，该术语是要取代较口语化的“劫持飞机”。¹⁴⁹

6. 国际民航组织关于航空器上不循规/扰乱性旅客所涉法律问题的指导材料

国际民航组织从 1995 年起即开始讨论不循规旅客的问题。¹⁵⁰鉴于涉及不循规和扰乱性旅客的事件有可能增加，1996 年 6 月 3 日，理事会决定在法律委员会工作方案中列入“现行航空法律文书未包括的国际航空界所关切的问题”的问题。¹⁵¹1997 年 6 月 6 日，理事会成立和研究小组审查了这一问题。继举行 5 次会议后，¹⁵²研究小组编制了 288 号通告，“关于不循规/扰乱性旅客所涉法律问题的指导材料”。¹⁵³该通告的主要目的是制定关于在航空器上所犯某些罪行的示范法律，以便纳入国际民航组织成员国的国家立法。¹⁵⁴

¹⁴⁰ Milde, 第 230 页, 前注 133。

¹⁴¹ 见 Robert P. Boyle, 制止空中劫机方面的最新发展: 国际谈判的作用 153, 6 Akron L. Rev. (1973 年)。

¹⁴² Milde, 第 229 页, 前注 133。

¹⁴³ 见海牙公约, 第九条, 前注 93; 蒙特利尔公约, 第十条, 前注 94; 北京公约, 第十六条, 前注 96。

¹⁴⁴ 见国际民航组织, SSG/UNP-WP/3 号工作文件。

¹⁴⁵ 见国际民航组织, SSG/UNP/2-WP/4 号工作文件。

¹⁴⁶ 见国际民航组织, SSG/UNP/1 的报告, 第 3 页。

¹⁴⁷ 见 Zdzislaw Galicki, 前注 130, 第 175 段。

¹⁴⁸ 见 Paul Dempsey, 前注 137, 第 666 段。另见 Paul Stephen Dempsey, “空中强盗行为和恐怖主义: 对劫持航空器的单方面和多方面的对策”, 427, 434 2 Conn. J. Int'l L. (1986)。

¹⁴⁹ 麦吉尔大学航空和空间法律学院荣誉主任 Michael Milde 的电子邮件 (2012 年 5 月 5 日) (作者保留电邮案文)。

¹⁵⁰ 见国际民航组织, C-WP/11066 号文件。

¹⁵¹ 同上。

¹⁵² 同上。另见国际民航组织, C-WP/11191、C-WP/1385 和 C-WP/1632 号文件。后者载有第四次和第五次会议的报告。

¹⁵³ 通告。前注 12。

¹⁵⁴ 同上。

2000年9月25日至10月5日在蒙特利尔举行的国际民航组织第三十三届大会一致通过了第A33-4号决议，其中敦促各缔约国“尽快制定有效地处理不循规/扰乱性旅客问题的国内法律和规章，其中应尽可能纳入”通告的示范立法。¹⁵⁵ 通告提议将犯罪分为三类：¹⁵⁶

- i) 在民用航空器上针对机组人员实施的攻击和其他行为（例如：攻击、威胁和恐吓机组成员，拒绝遵循指示）；¹⁵⁷
- ii) 在民用航空器上实施的危及安全或危及良好秩序和纪律的攻击和其他行为（例如：攻击或恐吓其他旅客，损坏或破坏财产，饮用酒精饮料¹⁵⁸或使用药物导致中毒）；¹⁵⁹ 以及
- iii) 在民用航空器上犯下的其他罪行（例如：在盥洗室吸烟，破坏烟雾探测器，使用便携电子装置）。¹⁶⁰

“对于提出罪行的共同特点”以及“为各国扩大各自管辖权提出统一的标准”来说，这一清单被认为是可取的。¹⁶¹ 从该通告得到执行的程度有限的记录来看，所追求的目的实现的程度是有争议的。

应该指出的是，通告提出了关于管辖权的示范条款，根据该条款，“航空器的下一个降落”国家可行使管辖权，而不论其是否是登记国或罪犯的国籍。¹⁶² 至少从理论上而言以及如果付诸实施，它很可能解决管辖权漏洞的问题。在这一点上，必须铭记，通过优先事项体系将管辖权赋予第一降落国的问题，在起草《东京公约》时曾经作过考虑，并被拒绝。¹⁶³ 通告还设法通过将管辖权赋予主要营业地或经营人的永久居留权的国家，解决租用的飞机的问题。¹⁶⁴

人们认识到，“各国实施了通告所述各项措施，大体上便能够消除”国际航班上的航空器上所犯罪行方面的“[现有的]法律真空”。¹⁶⁵ 不幸的是，这种情况尚未发生。如其名称所示，通告仅仅是一种指导材料，成员国可能决定使用，也可能决定不使用。通报并没有任何约束力。通告的主要不足之处不在于其内容，而在于国际民航组织成员国执行通告的相对性质。此外，2003年，国际民航组织秘书处进行的一项调查显示，只有18个国家全部

¹⁵⁵ 国际民航组织，A33-4号决议，通过关于民用航空器上所犯某些罪行的国家立法（不循规/扰乱性旅客）。

¹⁵⁶ 见 Huang，前注 21，第 18 段。

¹⁵⁷ 见通告，前注 12，第 3 段。

¹⁵⁸ 将饮用酒精定罪受到了学术界的批评，原因是“没有关于[何种情况下]某人被认定喝醉酒的定义。”见 Giesecke，前注 98，第 63 段。

¹⁵⁹ 见通告，前注 12，第 4 段。此类犯罪非常可能无法涵盖航空器上所犯非暴力偷盗行为。

¹⁶⁰ 同前，第 4 段。

¹⁶¹ 同前，第 3 段。

¹⁶² 同前，第 16 段。

¹⁶³ 见 Boyle and Pulsifer，前注 34，第 329 段。

¹⁶⁴ 见 Circular，前注 12，第 16 段。

¹⁶⁵ 国际民航组织，Doc. 9811 号文件，4.4.5。

或部分地将通告纳入国家立法。¹⁶⁶ 这只是国际民航组织成员国（191个国家）数目的10%不到。因此，我们面临的是一份值得称赞的法律文件，但实际应用却很少。

在国际民航组织研究通告的期间，只有联合王国、¹⁶⁷ 美国、加拿大和澳大利亚颁布了扩大管辖权的国家立法，有可能涵盖可能属于管辖权漏洞的问题。尽管少数国家可能加入了这一组国家，但问题的本质是，这一问题继续在大多数国际民航组织成员国中存在。对于那些已决定扩大其管辖权的国家而言，问题更大，因为它们的旅客和航空公司在飞往尚未选择这样做的国家时，有可能面临这些制度上的缺陷。

7. 何时应该有新的国际文书

通告的用意是作为一项短期的对策。¹⁶⁸ 目前，通告通过十年后，国际民航组织大多数成员国显然没有执行这一通告。事实上，国际民航组织曾一再敦促各成员国“颁布国家法就适当的案件行使管辖权，起诉在其他国家登记的航空器上从事的[涉及扰乱性个人的]犯罪行为 and 犯罪。”¹⁶⁹ 不幸的是，有证据显示，这方面取得的进展甚微。执行不力的记录还可能说明，通告没有充足的说服力。甚至通告的起草人也承认，如果通告的建议没有足够的份量，则必须从长计议，考虑制定一项国际性法律文书。¹⁷⁰ 此外，现有的国际机制很可能被视为不足以阻止航空器上的不循规行为。¹⁷¹

正如Balfour和Highley权威地指出的情况，“非常有必要系统、协调一致地在国际一级审查这些问题，以便保持全球一致性。”¹⁷² 一项新的国际文书有可能最终实现这一目标。但是，这种文书对于国际社会不仅必须是“根本上可以接受”，而且对国际法的制定也是一种“积极的贡献”。¹⁷³ 成员国接受的程度将决定其适用性和有用性。¹⁷⁴ 为此，同其他很多公约的情况一样，航空运输量大的国家必须采纳这一新机制。¹⁷⁵ 尽管制定法律对于可能需要采取预防性措施的问题来说只是一种温和的“控制损害”的对策，¹⁷⁶ 但它有可能大大有助于弥补漏洞，同时表明不会容忍航空器上的扰乱性行为。

¹⁶⁶ 见国际民航组织，C-WP/12081号文件。

¹⁶⁷ 联合国修正了扩大对于在外国航空器上所犯行为的管辖权的立法，“条件是：(i) 联合王国是已犯罪行后的第一个着陆地；以及(ii) 行为在联合王国以及航空器登记的国家内均属犯罪。”Sarah-Jane Prew《不循规旅客》，1, 52 国际航空保安协会(1997年)。

¹⁶⁸ 见Huang，前注21第20段。

¹⁶⁹ 国际民航组织，AVSECP/20号报告，建议5.4.1.(e)。

¹⁷⁰ 见国际民航组织，C-WP/11632号文件。

¹⁷¹ 见国际民航组织，SSG/UNP-WP/3号文件，第1段。

¹⁷² Balfour and Highley，前注124，第200段。

¹⁷³ Ira M. Sheppard，“空中强盗行为：航空公司驾驶员协会国际联合会的租用”，79, 863 Cornell Int'l L.J. (1970年)。

¹⁷⁴ 见国际民航组织，SSG-UNP/2-WP/5号文件。

¹⁷⁵ 见James S. G. Turner，“空中强盗行为”，548, 565 62 Int'l L. Stud. Serv. US Naval War Col. (1980年)。

¹⁷⁶ 见Mann，前注16，第890段。

8. 建议的新文书

本节简要说明所建议的新文书，本报告将新文书作为《东京公约》的增订，提交特别小组委员会审议。

8.1. 概览

新文书采用了通告以及近年来通过的其他国际民航组织国际公约的措辞，为的是设法解决上文所述《东京公约》的大多数的不足之处。根据这一提议，新文书将补充而不是取代《东京公约》。预计《东京公约》将继续适用，特别是适用于违反《东京公约》第一条第一款(a)项刑法的犯罪。这一提议采取了新的单独国际文书的形式。但特别小组委员会也不妨决定采用议定书的形式。

8.2. 定义

建议的新文书第一条的一部分是定义清单。因此，“飞行中的航空器”的概念与北京文书最近通过的概念是一致的。这也就是说，航空器从装载结束，机舱外部各门关闭时开始直至打开任一机舱门以便卸载为止的任何时候应被认为是在飞行中。这种一致的时间门槛将涉及新文书的所有方面，包括机长可能行使其权力时。

在战略支助小组的第一次会议上，国际航空运输协会认为，时间门槛与《华沙公约》¹⁷⁷和1999年《蒙特利尔公约》¹⁷⁸的时间门槛不一致，是《东京公约》的一个不足之处。在上述文书中，航空公司的责任扩大到装载和卸载。但在世界上，对于何时旅客被视为上飞机和下飞机存在着相互矛盾的司法解释。¹⁷⁹扩大新文书的时间门槛，使之涵盖这些过程，有可能被认为不适当，因为这将造成很大程度的不确定性。

如下所解释的那样，在战略支助小组的讨论期间，一些代表认为，在处理《东京公约》的现代化时，也应处理涉及“机上保安员”的问题。为解决这一关切，新文书采取了第六条和第十条的备选办法。如果特别小组委员会决定保留这些备选办法，则“机上保安员”的术语需要定义。因此，在该节中，新文书提议采用附件十七中所使用这一术语的定义。但首先应该指出的是，附件17的定义假定机上保安员行使保护航空器、旅客及其机组成员免遭非法干扰行为的责任。新文书并不一定要处理这些行为，而是其他不那么严重的犯罪。

新文书还提议重新审查《东京公约》的适用范围。为此，“国际航班”需要有新定义。根据新文书的定义，国际航班应涉及其出发地和预定目的地均在两个缔约国领土内的

¹⁷⁷ 见《统一国际航空运输某些规则的公约》，1929年，10月12日，137 L.O.N. 3145。

¹⁷⁸ 见《统一国际航空运输某些规则的公约》，1999年5月28日，2242 U.N.T.S. 39917。

¹⁷⁹ 见 Paul S. Dempsey 和 Michael Milde, “国际航空公司的赔偿义务：1999年蒙特利尔公约”，(2005年)，第157段；Norberto E. Luongo, *Tratado de Daños y Perjuicios en el Transporte Aéreo* (2009年) at 226。

任何航班。这一定义的措辞主要是来自 2009 年签署的《一般风险公约》¹⁸⁰ 和《非法干扰行为公约》。¹⁸¹

《东京公约》没有具体指明什么人被视为航空器经营人。鉴于现有涉及航空器的商业安排，“经营人”的概念已变得非常重要。人们认为，有必要提出这样的定义来澄清任何的疑虑。在这方面，措辞仍然是来自《一般风险公约》和《非法干扰行为公约》。

文书还提议就“机长”和“缔约国”的术语通过定义，以分别取代“航空器机长”和“当事国”。前者来自附件二，后者来自《一般风险公约》和《非法干扰行为公约》。在方括号内，附件二的“机长”的定义得到了扩大，以便涵盖机长在航空器上参与不循规行为，并因此无法履行其“机长”的职责的情况。如发生此种情况，二把手——即副驾驶员或大副——应该成为“机长”，前述涉及 JetBlue 航空公司的扰乱性机长事件发生时，情况便是如此。

8.3. “航空器机长”与“机长”

尽管国际航空运输协会提出了使用“机长”术语的提议，并得到加拿大和锡兰的附议，但《东京公约》的起草者选择了“航空器机长”、“commandant d’aéronef”（法语）和“comandante de la aeronave”（西班牙语）。¹⁸² 应该指出的是，这是唯一使用这一术语的文书。1919 年《巴黎公约》采用了“指挥官”（commanding officer）和“le commandant”。¹⁸³ 虽然背景不同，但《芝加哥公约》使用了“驾驶员”、“pilot”和“piloto”的术语。只有当谈及诸如无人驾驶航空器¹⁸⁴ 和人员执照时，¹⁸⁵ 这些术语才出现。国际民航组织在其附件、通告、手册和指导材料中分别提及“机长”、“pilote commandant de bord”和“piloto al mando”。这一术语被定义为“由经营人（如系通用航空则由所有人）指定的指挥飞行并负责飞行安全操作的驾驶员。”¹⁸⁶

不幸的是，东京外交会议的记录并没有提供任何解释，说明起草者为什么赞成用“航空器机长”。¹⁸⁷ 人们可以猜想，这是由于以往采用过的 1930 年代国际航空法专家技术委员会所提议的关于“航空器机长的法律地位”的公约草案中的术语。¹⁸⁸ 需要重申的是，国际航空法专家技术委员会主要以法文工作。评论人员对于国际航空法专家技术委员会所提议文书的英文和西班牙文译文的质量均表示了严重的关切。¹⁸⁹ 鉴于国际民航组织目前除了《东京公约》外，未在其他地方使用过“航空器机长”，看来没有令人信服的理由显示新文书不应采用“机长”。

¹⁸⁰ 见《一般风险公约》，前注 95，第一条，第一款，(d)项。

¹⁸¹ 见《非法干扰行为公约》，前注 95 第一条，第一款，(d)项。

¹⁸² 见 FitzGerald I，前注 27，第 196 段。

¹⁸³ 见《国际航空管理公约》，第十二条。

¹⁸⁴ 见《国际民用航空公约》，第八条。1944 年 12 月 8 日，15 U.N.T.S. 295 [以下称为《芝加哥公约》]。

¹⁸⁵ 同前，第三十二条。

¹⁸⁶ 附件二，空中规则，第一章，第 1-5 段。

¹⁸⁷ 见东京外交会议记录，第二卷，前注 61，第 148 段。

¹⁸⁸ 见 Knauth，前注 46，第 157 段。

¹⁸⁹ 同前，第 158 段。

8.4. “缔约国”与“当事国”

在其全部条文中，《东京公约》均使用“缔约国”（“Contracting Parties”）的术语。根据近年来通过的国际民航组织的国际文书的趋势，采用“当事国”的术语更合适。《维也纳条约法公约》确定了这两个术语之间的非常微妙的区别。前者是指同意接受某一尚未生效的条约的约束。¹⁹⁰ 后者是指同意接受某一已生效的条约的约束。¹⁹¹ 鉴于条约的义务只有在文书生效后才适用，使用“当事国”（“State Party”或“States Parties”）的术语更加合理。这是新文书所采用的办法。

8.5. 罪行清单

《东京公约》的主要缺陷是，各缔约国不得自行决定什么是触犯刑法的罪行，并决定什么是有可能危及航空器的安全和良好秩序和纪律的行为。评论者指出，这一公式无视协调国际法的根本目的。为了纠正这一不足，新文书提议确定三级制的若干罪行。这些罪行的措辞大多来自通告。

第一级涉及较严重的罪行。这包括危及机组成员的犯罪，例如：攻击、人身和口头恐吓、干扰机组成员履行职责，以及拒绝遵守指示。保护机组成员非常必要，因为“他们不仅负责维持航空器上的良好秩序和纪律，而且负责航空器的安全。”¹⁹² 本节还包括在航空器上所犯危及其他人的罪行，包括人身暴力和性侵害的行为。鉴于这类行为的一致性，上述犯罪本身构成了危及安全或危及航空器上的良好秩序和纪律的行为。¹⁹³ 因此，没有必要确定“被指称犯罪者的相关行动的危险性和危害性”。¹⁹⁴ 根据新文书，这两类行为是唯一的可予引渡的罪行。

第二级涉及航空器上不那么严重的行为类别，包括人身或口头攻击、有意破坏财产以及饮酒导致酒醉。然而，只有在被指称的犯罪者危及航空器的安全或危及机上的良好秩序和纪律时，这种行为才构成犯罪。¹⁹⁵ 与上一段所述罪行不同的是，在这里，检察官负有举证责任，确定被指称的犯罪者事实上没有危及安全或危及机上的良好秩序和纪律。¹⁹⁶ 例如，如果某一旅客饮了较多的酒，并因此酒醉程度较深，但在整个飞行中仍坐在自己座位上，没有造成任何扰乱，此种行为便不构成新文书目的的犯罪。同样，如果某一旅客在航空器上使用无线因特网，该旅客的行为便被视为电子欺诈，将不在新文书的范围之内，因为该行为并未危及安全，也未危及航空器上的良好秩序和纪律。¹⁹⁷

¹⁹⁰ 国际民航组织法律局副局长 John Augustin 的电子邮件（2010年4月30日）（作者保留电邮案文）。

¹⁹¹ 见《维也纳条约法公约》，art. 2 (f) & (f), May 22, 1969, 1155 U.N.T.S. 18232.

¹⁹² 通告，前注 12，第 4 段。

¹⁹³ 同前，第 5 段。

¹⁹⁴ 同上。

¹⁹⁵ 同上。

¹⁹⁶ 同上。

¹⁹⁷ 鉴于航空器的经营人逐步开始在商业飞行中使用因特网接入，无疑可以预见的是，航空器上会发生在线欺诈和其他非法在线活动。见 Jim Hackett, “机上电子欺诈：二十一世纪的强盗行为？” 453, 454 36, 航空和航天法（2011年）。

第三级包括前两类中未直接提及、但却有可能给航空器的安全构成重大挑战的行为。这包括在厕所内吸烟、破坏烟雾探测器以及在禁用时期内使用电子便携式装置等行为。¹⁹⁸ 这一级还设想了涵盖其他地方为述及的其他类行为的保障条款。

最后，新文书澄清，这些新罪行并没有取代而是补充《东京公约》提及的刑法下的那些罪行。其原因是，《东京公约》的缔约国有可能通过了执行立法，因此，已规定若干罪行定为犯罪。¹⁹⁹ 本份清单并不寻求克减这些罪行。²⁰⁰

8.6. 适用范围

本提议提出三种备选办法来处理新文书的适用范围问题。第一种备选办法是保留《东京公约》的现有措辞。根据这一替代办法，文书只有在满足以下条件后才适用。首先，必须是在已在某一缔约国登记的航空器上犯下的罪行。其次，此航空器须是在飞行中，或在公海上空，或在任一国家的领土范围之外。鉴于这一令人费解的措辞，不清楚的是，例如，《东京公约》是否适用于起飞之后立即犯下但仍在出境国领土内的犯罪。此外，涉及机长的权力和职责的条款，只有在出发地和预定抵达地是处于登记国以外的一国之之内时才适用。为机长以及文书中的其他条款采用不同适用范围的设想可能带来质疑。

第二种备选办法是要求新文书的三项条件均适用。第一，必须是处于飞行中的航空器上犯下的罪行。第二，该航空器必须是国际航班。第三，有关航空器必须已在某一缔约国登记。与《东京公约》相比，这一备选办法的措辞全面了很多。但是，如果航空器登记数量大的国家不批准或加入新文书，新文书的适用将减少到最低程度。²⁰¹

第三种备选办法是维持前一种备选办法的头两项要求，但去除航空器须在某一当事国登记的要求。这将大大增加新文书适用的机会。例如，如果降落国是当事国，只要有关的航空器是国际航班，而不论登记国、经营人的国家和出境国是否是当事国，新文书便都适用。²⁰²

¹⁹⁸ 近来的报道显示，便携电子装置给维持航空器上的良好秩序和纪律构成严重挑战。机组成员要求时，旅客常常不愿收起便携电子装置。见《华尔街日报》，“关掉所有电子装置，否则”（2012年3月8日）。除了可能成为“对航空器的潜在危险”外，这些装置还可能导致有关航空器作业所涉不同行为者背上赔偿义务。见 Tare Brisibe，“与航空器上使用便携电子装置有关的法律问题”，201, 217 54 ZLW (2005)。近来，美国联邦航空局向达美航空公司一旅客发出警告，该旅客承认在起飞后用便携电子装置对一飞鸟撞击进行录像。联邦航空局向该旅客发出了警告函。见 CNN，“联邦航空局警告为飞鸟撞击录像的旅客”，（2012年5月3日，下文3时），http://www.cnn.com/2012/05/02/travel/faa-bird-strike-video/index.html?hpt=tr_c2。

¹⁹⁹ 国际民航组织顾问及国际民航组织前法律局局长 Ludwig Weber 的电子邮件，（2012年4月17日）（作者保留电邮案文）。

²⁰⁰ 国际民航组织法律委员会前主席 Gilles Lauzon 的电子邮件，（2012年5月3日）（作者保留电邮案文）。[以下称为 Lauzon]。

²⁰¹ 《罗马公约》采取了类似的办法。本文书要适用，必须同时满足两项条件。首先，地面上的损害应该是发生在缔约国的领土上。其次，造成此种伤害的航空器也必须是在某一缔约国内登记。见《罗马公约》，前注 39，第二十三条。众所周知，航空市场较发达的国家对于涉及地面第三方伤害的国际文书从来都没有过很大的热情。这些国家认为，国家法总能恰当地解决这些问题。全世界所登记的航空器绝大多数都属于这些国家。这些国家大多选择不批准《罗马公约》的这一情况，就解释了该文书实际上并未付诸实施的原因，至少是没有关于所报告案例法的记录。在触发该文书的适用的两项必要因素中，有一项因素将近 60 年来一直不存在。

²⁰² 这种假设的情况提出了一个令人感兴趣的政策问题，值得特别小组委员会考虑。为了讨论的目的，假设航空器在飞国际航班时，某一旅客造成了极大的扰乱，机长对该旅客采取了管束措施。抵达时，该旅客被移交给降落国的主管当

最后，作为国际民航组织的标准做法，这三项备选办法均未对新文书适用于军事、海关和警察部门所使用航空器的问题提出设想。

8.7. 惩罚

虽然可能有此需要，但新的案文并未对其范围的罪行设定具体惩罚。联合国与防止和制止国际恐怖主义有关的所有国际文书均采用这种办法。根据新的案文，当事国承诺对所犯罪行根据本国法律并考虑到罪行的轻重和性质给予适当惩罚。这项义务的有些要素取自《制止危及海上航行安全非法行为公约》²⁰³。此种惩罚还可包括剥夺飞行的权利和罚鍰。

8.8. 管辖权

为了解决上文提及的管辖权上的空白是《东京公约》的缺陷之一的问题，新的案文结合了通告的用语以及《海牙公约》和《蒙特利尔公约》及北京文书中的备选案文。

最值得注意的是，新的案文承认以下管辖权：(i) 登记国；(ii) 经营人所在国；(iii) 在其领土上空犯下罪行的国家；(iv) 罪犯国籍国；和 (v) 降落国。

此外，如北京文书作出的规定，国家可根据受害者是该国国民或当罪行是由惯常居所在该国领土内的无国籍人犯下的情况行使管辖权²⁰⁴。新的案文正如《东京公约》一样，并不排除依照国家法行使罪行管辖权。

8.9. 机长的权力和豁免

在秘书处研究小组讨论期间，国际航空运输协会对《东京公约》有关权力和豁免的规定有不一致的司法解释表示关切²⁰⁵。事实上，这些规定最近已受到严格的法律审视。

1933年，美国地区法院裁定使用镇静剂“安定”抑制乘客是合理的作法，因此，航空承运人有权引用《东京公约》的豁免规定²⁰⁶。2007年，魁北克省最高法院裁定使一名从多伦多飞往牙买加金斯敦的航班上扰乱他人的旅客离开航空器是合理的措施²⁰⁷。最近，以色列海法市治安法庭裁定对一名涉嫌在机上盥洗室吸烟的旅客采取的措施是合理的举措²⁰⁸。这些措施包括：移交当地有关当局、禁止未来旅行和使已买另一航班机票登机的

局。该旅客被拘留两天，随后被释放。两个月后，该旅客向降落国的法院对航空器的经营人提起诉讼，寻求对不合理的管束作出资金补偿。降落国是新文书的缔约国，但登记国和经营人的国家却不是。尽管如此，降落国的法院将要审查机长行动中采取的措施是否是合理的。

²⁰³ 见《制止危及海上航行安全非法行为公约》，第五条。

²⁰⁴ 虽然在推理上似乎“无国籍人”无法进行航空旅行，因为此人没有有效的旅行证件，但有一些国家向定居或暂时居住在其领土的外国人发放旅行证件。尽管这些外国人在多数情况下都处于成为该国永久居民或公民的进程，但在这个过渡期间，他们可能会有成为无国籍国民的状况。

²⁰⁵ 见国际民航组织，SSG/UNP-WP/3号工作文件。

²⁰⁶ *Levy* 诉美国航空公司案，1993年美国地区法院，LEXIS 7842 (S.D.N.Y. 1993年6月9日)。

²⁰⁷ *Gustadt* 诉加拿大航空公司，2007年，QCCCS 4374。

²⁰⁸ 见 *Moshe Leshem*，法院分析 1963年《东京公约》航空承运人豁免条款的要素：*Zikry* 诉加拿大航空公司，220 32 航空与空间法年刊（2007年）。

这名旅客离开航空器²⁰⁹。法院强调，为了利用《东京公约》的豁免条款，航空承运人并不需要证明该旅客确实在盥洗室吸烟，而只要证明在发生事件时，干预人有合理的理由认为一项罪行正在实施²¹⁰。同样，美国执法当局认为，制服国内航班闯入驾驶舱的旅客所采取的措施是合理的行为，尽管这名旅客后来因挤压窒息而亡。因此，对此案没有进行起诉²¹¹。

也许在这个问题上最具争议性的案件是Eid诉阿拉斯加航空公司案，其中美国巡回法院不接受被告要求即决判决的动议，认为此案应由陪审团裁决机长采取的行动（此案中，航班改降他处）是否合理²¹²。被告辩称，《东京公约》有顺从标准，根据这项标准航空公司的行动应被认为合理，除非证明它的行动是武断和任意的行为。

当审议航空承运人有否拒绝在国内航班运输的权利时，在Cerqueria诉美国航空公司案中，一个美国法院采用了“武断和任意”标准。特别是，法院认为，对机长作出的决定的审议应“限于他作出决定时实际知道的信息。”²¹³法院也注意到机长应“有权接受其他航空承运人的员工提供给他述说的内容”²¹⁴。

“武断和任意”的含义按普通法案例假定机长采取的行动的合理性²¹⁵。这设定了有利于机长的顺从标准。原告承担证明机长的行动为武断和任意的责任。同样，在若干民法管辖权中，法院在审议政府部门执行的行政行动的合理性时也根据公法引用这项标准。

显而易见，法院对这项问题作出不同和有时冲突的裁决。不过，这并不必然是《东京公约》的内在缺陷，而是没有适当了解起草者在编制这项文书时的用意。因此，就机长采取措施恢复航空器上的良好秩序的权力而言，新的案文倾向于采用《东京公约》第六条的现有案文——虽然它也提出另一种方式处理机上保安员的问题，如果法律委员会的特别小组委员会希望采用这种办法的话。机上保安员问题的复杂性将在下文作出进一步说明。

关于豁免的规定，新的案文提出了四种备选案文。第一种备选案文采用了《东京公约》第十条的目前案文。第二种备选案文虽然保留原来的理由，但作出了一些编辑上的修改。这些条文设法阐明对此人采取这些行动或代表此人采取的行动的豁免²¹⁶。这也用于涉嫌罪犯的后嗣和继承人²¹⁷。第三种备选案文明确表示豁免条款采用顺从标准，但纳入了“武断”和“任意”的概念。从纯粹航空安全的观点而言，提高门槛以便对机长和机组加强保护是高度需要的规定，但也要求特别小组委员会从公共政策的观点审议这种办法是否适

²⁰⁹ 同前。

²¹⁰ 同前，第 222 页。

²¹¹ 见 William P. Schwab，第 402 页，前注 130。

²¹² Eid 诉阿拉斯加航空公司案，621 F.3d 858。亦见 Gerard Chouest, Eid 诉阿拉斯加航空公司案（2010 年 7 月 30 日，第九巡回法院）337 36 航空与空间法年刊(2011 年)；Oliver Beiersdorf 和 Jennifer A. Guidea，航空法的最近发展 207 72 J.A.L.C. (2007 年)；Paula L. Wegman，航空和空间法的最近发展，225 46 Tort Trial & Ins. Prac. L.J. (2011 年)；Linda L. Lane 和 Kimberly R. Gosling，航空承运人诉讼的最近发展 197 76 J.A.L.C. (2011 年)。

²¹³ Cerqueira 诉美国航空公司案，520 F. 3d (第一巡回法院，2008 年)。

²¹⁴ 同前。

²¹⁵ 同前。

²¹⁶ 见 Lauzon，前注 200。

²¹⁷ 国际航空运输协会成员和政府关系部高级法律顾问 Michael Simon Gill 的电邮(2012 年 5 月 3 日) (作者保留电邮案文) [以下称为 Gill]。

当。最后，最后一种备选案文如提出的一些建议设法认识到需要为机上保安员提供一些保护。

8.10. 机上保安员 (IFSOs)

在秘书处研究小组第二届会议上，有一位代表指出，《东京公约》没有适当考虑到机上保安员在保护国际航班机上旅客方面发挥日益重要的作用²¹⁸。更加具体而言，有人指出，《东京公约》：(i) 没有给予机上保安员任何特殊地位；(ii) 没有免除机上保安员对一些情况负有责任，他们可能执行正式职责范围内的行动，但这些行动却不属于现有国际体制的范围；和(iii) 没有使他们免除第三方的追诉²¹⁹。秘书处研究小组也被告知，根据《东京公约》，当机上保安员有合理的理由认为应立即采取保护旅客的措施时，他们可在没有机长的授权下采取这些措施²²⁰。这是给予其他机组人员和旅客相同的标准。

在这些考虑下，有人向秘书处研究小组建议，使《东京公约》现代化应包括以下规定：(i) 承认机上保安员的特殊地位；(ii) 保障机上保安员采取符合登记国本国法律的行动；(iii) 免除第三方的追诉；和(iv) 诉讼机上保安员的管辖权仅限于登记国²²¹。

秘书处研究小组其他成员认为，在任何新的案文中认识到机上保安员将是一项重大的挑战。尽管各国涉及机上保安员的航空保安方案差异很大，但在大多数成员国中，这些特殊执法人员都被部署在商用航班上，其唯一目的就是保护航空器及其乘员免遭非法行为干扰。这符合附件 17 关于机上保安员的定义²²²。他们没有得到授权干预其他可能危害安全和危及航空器上良好秩序和纪律的轻度罪行。在新的案文中纳入机上保安员需要扩大定义的范围 — 这项工作需要审慎处理，因为这个领域的专门知识在于国际民航组织航空保安专家组。

对机上保安员在飞行中的航空器上的行动给予更多豁免可能是极难得到认同的政策决定，因为这种做法通常并不给予其他执法人员。此外，将诉讼机上保安员的管辖权仅限于登记国有违于使《东京公约》现代化的基本想法，因为其前提是需要扩大管辖权的范围，以便填补国际法律机制中的空白。

²¹⁸ 见国际民航组织，SSG/UNP/2 的报告，第 1 页。

²¹⁹ 同前，第 2 页。

²²⁰ 同前，第 3 页。

²²¹ 同上，第 4 页。根据类似的理由，Paul Fitzgerald 主张，如果登记国决定部署机上保安员，并且该国愿意接受机上保安员造成的潜在损害的责任，这对他们的管辖权应只在于登记国。作者认为，只要所有前述条件得到满足，就不应给予所有“相关国家”的授权。见 P. Paul Fitzgerald, 航空警卫：需要法律上的确定性 357, 406 75 J.A.L.C. (2010 年)。不过，这项提案忽略了政治和国际关系上的现实。它也没有认识到仅归属于登记国的专属管辖权从公共政策的观点而言是不可持续的。设想一种情况：一名机上保安员采取措施管束航空器上的一名旅客。由于机上保安员的行动，这名旅客随后在降落前死亡。在航班抵达时，降落国认识到它不能对在一架外国航空器上的一名该国公民的死因进行调查。要降落国向其公众解释由于给予登记国专属管辖权以致它不能采取任何其他措施，这几乎是“完全不可能”的事。在起草立法时，政策制定者除了简单的责任风险管理分配外，还纳入了许多不同的考虑。

²²² 附件 17 的定义是机上保安员是经经营人所在国和登记国授权部署在某些航班的人员，目的是保护该航空器及其旅客免遭非法行为干扰。见附件 17 – 保安 – 保护国际民用航空免遭非法干扰行为。(2011 年 3 月，第九版)，第 1 章。部署机上保安员需要得到所有相关国家的同意。各国需要审议国家希望在国际航班上部署机上保安员的申请，但肯定没有义务接受这项申请。见附件 17，第 4 章，第 4-4 页，标准 4.7.5。

基于这些理由，本报告认为，新案文并不是承认机上保安员的特殊地位的最佳法律工具。这可能最好通过相关国家之间的特殊双边安排来达成。尽管提出了这种看法，但如果特别小组委员会认为新案文应该设法处理机上保安员的特殊地位问题，则在第六条中提供了第二种备选案文。该案文明确允许机上保安员在需要立即采取行动保护航空器的安全时进行干预。

8.11. 非法劫持航空器

新案文提议完全删除《东京公约》关于非法劫持航空器的第十一条。《海牙公约》、《蒙特利尔公约》和《北京公约》以及北京议定书已经处理了这项问题²²³。

8.12. 引渡

关于引渡问题，新案文建议采用《海牙公约》和《蒙特利尔公约》以及最近北京文书使用的用语。根据这项用语，当事国承诺引渡在其领土内缉获的罪犯或将此案送交主管当局以便起诉该犯，因此采用了“引渡或起诉”原则。这样的用语使国家对引渡或起诉罪犯拥有广泛的酌处权。要求当事国在每次对嫌犯提出引渡的要求时引渡该名嫌犯是不符合现实的要求。此外，值得指出的是只有第一级的罪犯可予引渡。

8.13. 各国间的合作

正如先前通过的各项国际民航组织公约一样，新案文设法促进成员国之间合作防止航空器上发生不循规行为。这也是《东京公约》的弱点之一。为达到这项目的，要求当事国在涉及这些罪行的诉讼中相互协助。此外，还要求各国在有理由相信罪行将要犯下时提供任何拥有的信息。

8.14. 预防措施

有人指称，要消除航空器上发生不循规事件需要采取一些预防措施。国际法的制订不会解决这项问题。正如航空人员需要得到适当培训一样²²⁴，政府当局也必须大力强调对旅游大众的教育²²⁵。在这方面，国际民航组织已经拟定了提供给旅客有关不循规行为后果的通知样本²²⁶。为了鼓励各国采用这项措施，新案文内载有要求各国通知旅客不可参与这种扰乱性行为及其法律后果的案文。同样，也要求各国务使机场、经营人和政府当局向涉及查明和管理这种行为的工作人员提供适当培训。有关这些规定的用语取自附件9²²⁷。遵循《蒙特利尔公约》和《北京公约》的先例²²⁸，新案文也鼓励各国采取一切措施防止这些罪行的发生。

²²³ 见海牙公约，第九条第2款，前注93；蒙特利尔公约，第十条第2款，前注94；北京公约，第十六条第2款，前注96；北京议定书，第十四条，前注123。

²²⁴ 见 Aaron B. Swerdlow，第105页，前注62。

²²⁵ 见 Yang Chen-Hua 和 Chang Hsin-Li，探讨机场地面人员在处理不循规旅客行为方面认为拥有的能力 611 33 旅游管理杂志 (2012年)；Kane，第196页，前注68。

²²⁶ 见国际民航组织 Doc 8973/7 号文件，防止对民用航空非法干扰行为的保安手册，第四卷（2007年第七版）。

²²⁷ 见附件9，建议措施6.44和6.45。

8.15. 争端的解决

有人提议，新案文关于解决争端的条款应采用《海牙公约》和《蒙特利尔公约》以及北京文书使用的相同案文。

9. 其他要考虑的问题

请特别小组委员会进一步审议下列问题：

- i) 是否“国际飞行”的定义不仅需要包括“预定”目的地，还需要包括“实际”目的地。“实际”一词包括虽然其性质是国内飞行，但却由于如航空器改降其他机场而在不同国家领土降落的飞行；
- ii) 是否需要就“良好秩序和纪律”作出进一步阐述；
- iii) 是否需要就“毒品”²²⁹界定定义²³⁰；
- iv) 为新案文是否需要在“机长”的定义中提及通用航空。其中拟议的定义完全取自附件 2。此外，方括号中的用语是否概括了当机长无法执行任务时由指定的副驾驶执行机长职能。此外，还应考虑在机上没有副驾驶或由于飞行时间而在机上载有多名驾驶员时这项定义是否适用的问题²³¹；
- v) 是否新案文需要纳入各种行为，例如并不必然危害安全或危及航空器上良好秩序和纪律的偷窃或在线欺诈行为；
- vi) 作为降落国行使管辖权的先决条件，是否最好确立机长不仅应将涉嫌罪犯移交该国当局，并且提出应起诉此人的要求和确认他未向其他国家提出类似的请求。尽管本条用语完全取自通告，但可能最好从公共政策的观点再次审视降落国的管辖权是否取决于机长的行动、请求和确认²³²；
- vii) 是否需要作出规定以便在涉嫌罪犯从航空器移离后对当事国如何处理嫌犯提供指导；
- viii) 是否在今天的国际民航环境中应该划分使人离开航空器和将人移交两者之间的分别，或是否可将这两个观念合并成单一的“将人移交”。根据运输条件，航空器经营人可基于一些理由拒绝承担运输。这些理由至少可包括在签派航

²²⁸ 见蒙特利尔公约，第十条，前注 94；北京公约，第十七条，前注 96。

²²⁹ 另一个备选办法是采用“受管制物质”。Fernandes Hearn 律师事务所协理律师 Mark Andrew Glynn 的电邮（2012 年 5 月 5 日）（作者保留电邮案文）。在任何情况下，对此用语值得给予定义。

²³⁰ 见 Gill，前注 217。

²³¹ 航空公司驾驶员协会国际联合会派驻国际民航组织前代表 Paul McCarthy 的电邮（2012 年 5 月 3 日）（作者保留电邮案文）。

²³² 见 Siew Huay Tan，前注 40。

空器前有否醉酒旅客、旅客身体状况和旅客的不合作态度。使人离开航空器的规定似乎只处理了已经犯下或即将犯下可能危及航空器安全的行为的情况；

- ix) 是否新案文应该认识到航空器经营人在某些情况下拥有拒绝承担运输的权利，或是否这个问题应该留给运输合同的条件来决定；
- x) 是否新案文应该认识到航空器经营人有权向旅客的不循规事件导致的损害要求这名旅客进行赔偿的权利；
- xi) 是否为了新案文的目的，应该列入关于机上保安员的条款；和
- xii) 是否新案文需要纳入成员国具有报告航空器上发生不循规行为的事件的义务，如《海牙公约》和《蒙特利尔公约》的规定，而这项规定也用于北京文书。

10. 致谢

本报告作者对阿拉伯联合酋长国民航局（GACC）及其常驻国际民航组织理事会外交代表团致以最高的谢意。本报告以作者个人身份编写，他得到以下人员提供的巨大协助和有用意见：Gilles Lauzon、Terry Olson、Michael Jennison、Michael Gill、Kip Tourtellot、Denys Wibaux、Allan Mendelsohn、Michael Milde、Ludwig Weber、John Thachet、Siew Huay Tan、Gilse Landgraf、Norberto Ezequiel Luongo、Giselle Deiro、Alvaro Lisboa、Maria Teresa Faundez、Elizabeth Mireya Freidenberg、Milagros Montes、Arthur Fliieger、Luisa Medina、Simone Di Ciero、Sebastian Villa、Mark Andrew Glynn、Ana Luisa Gondar、Gonzalo Yelpo、María Jesús Guerrero Lebrón、Gerard Chouest、John Balfour、Jeanne M. O’Grady、Steven Fus、Sorana Pop、Carlos Martins、Antonio Moura、Ines Texeira、Michele M. Comenale Pinto、Manuel de la Torre Melendez、Eduardo Iglesias、Chris Roblett、Enrique Antonio Esquivel、Senarath Liyanage、Renate Dirnbeck、John Augustin、Diane Bertrand、Joaquin Rodriguez Zarza、Luz Hidalgo、Jorge Góngora、Eduardo Cartasso、Yaw Nyampong、Kevin Barlett、Jose Luis Ibanez、Paul McCarthy、Arnaud du Bedat、Ahmed Al Shaikh、Pascale Lachance、Manuel Sarmiento Garcia、Daniel Lisboa、Marva Gordon Simmons、Marcus Song、Paul Lamy、Jiefang Huang、Lee Jae Woon、Jongin Bae、Michael Zigayer、Shelley Chambers、Georges Lagace、Jim Marriott、Mitchell Fox 和 Benoit Verhaegen。文内所有不足之处毫无疑问都是作者的责任。

附录 A

使《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》现代化的新案文

序言条款

第一章 定义、罪行和适用范围

第一条

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，其间的任何时候均被视为在“飞行中”；在航空器遭迫降时，直至主管当局接管对该航空器及其所载人员和财产的责任时止，航空器应当被视为仍在飞行；
- (b) “机组成员”是指由经营人指派在飞行值勤期内在航空器上担任勤务的人员；
- (c) “机上保安员”是经经营人所在国政府和登记国政府授权在航空器上部署的一名人员，目的是保护该航空器及其乘员免遭非法行为干扰。这不包括受雇为乘坐航空器旅行的一名或多名特定人士提供专门个人保护的人员，比如私人保卫人员；
- (d) “国际飞行”是指航空器的起飞地点和预定[或实际]着陆地点分别在两个国家领土内，不论其是否中断飞行，或在一国的领土内，而在另一国的领土内有预定的中途停留点；
- (e) “经营人”是指利用航空器的人，而对航空器航行的控制保留在直接或间接从利用航空器得到权利的人，此人应被视为经营人。当一个人自己使用或其雇员或代理人在受雇期间使用航空器时，不论其是否在其授权范围内，均应当视其为正在使用航空器；
- (f) “机长”是指由经营人 — 如在通用航空情况下则由所有人 — 指定的指挥飞行并负责飞行安全操作的驾驶员。[当机长由于各种原因无法执行任务时，指定的副机长将承担机长的职能]；
- (g) “当事国”是指本公约在其国内生效的国家。

第二条

1. 任何人在航空器内犯下罪行，如果该人：

-
-
- (a) 对机组人员实施无论是身体上还是言语上的攻击、威胁或恐吓，或干扰机组人员履行职责或降低机组人员履行这些职责的能力；或
 - (b) 拒绝遵循机长或机组人员代表机长为确保航空器或机上任何人员或财产的安全或为维护机上良好秩序和纪律而给予的合法指示。
2. 任何人在航空器内犯下罪行，如果该人：
 - (a) 对他人实施或威胁实施人身暴力行为；
 - (b) 对他人进行性攻击。
 3. 任何人在航空器上的行为可能危害航空器或机上任何人员的安全或危及航空器上的良好秩序和纪律均属在航空器上犯下罪行，如果此人：
 - (a) 对他人进行无论是身体上还是言语上的攻击、威胁或恐吓；或
 - (b) 故意对财产造成损坏或损毁；或
 - (c) 饮用酒精饮料或使用药物¹导致中毒。
 4. 任何人在航空器内犯下罪行，如果该人：
 - (a) 在盥洗室吸烟，或以可能危害航空器安全的方式在其他地方吸烟；或²
 - (b) 损坏航空器上的烟雾探测器或任何其他安全装置；或
 - (c) 在禁止操作便携式电子装置时操作此类装置；或
 - (d) 其他威胁到航空器或航空器上所载人员或财产安全的行为。
 5. 本条所列罪行对适用《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》第一条第一款(a)所犯刑法罪行及其相关管辖权没有任何影响。

第三条

(备选条文一 — 1963 年东京公约)

1. 本公约不适用于供军事、海关或警察服务使用的航空器。
2. 除第三章规定者外，本公约适用于在一个当事国登记的航空器内的人犯下的罪行，无论该航空器是在飞行中、在公海上或在任何国家领土之外的任何其他地区。

¹ 也可考虑使用“受管制物质”。

² 可使用其他替代案文如下：“在盥洗室吸烟，或其他禁止吸烟的地方吸烟”或“在机上任何地方吸烟，包括但不限于盥洗室”。

3. 第三章的规定不应适用于在航空器登记国空域或在公海上或在任何国家领土之外的任何其他地区飞行的航空器内的人犯下的或将要犯下的罪行，除非最后的起飞点或下一个预备着陆点不在航空器登记国或航空器随后在航空器登记国之外的国家空域飞行而该人仍在机上。

(备选条文二)

1. 本公约不适用于供军事、海关或警察服务使用的航空器。
2. 本公约应适用于在当事国登记的飞行中的航空器内的人犯下的罪行，而该航空器正在进行国际飞行。

(备选条文三)

1. 本公约不适用于供军事、海关或警察服务使用的航空器。
2. 本公约应适用于飞行中的航空器内的人犯下的罪行，而该航空器正在进行国际飞行。

第四条

当事国承诺对第二条所列罪行根据本国法律并考虑到罪行的轻重和性质给予适当惩处。此种惩处还可包括剥夺飞行的权利和罚鍰。

第二章 管辖权

第五条

1. 当事国应采取必要措施，对在下列情况下犯下第二条所列罪行确立其管辖权：
 - (a) 在该国登记的航空器内犯下的罪行；或
 - (b) 在主要经营地的经营人或无主要经营地而其永久居住地在该国的经营人租用的带有或不带有机组的航空器内犯下的罪行；或
 - (c) 在该国领土或上空的航空器内犯下的罪行；或
 - (d) 该国国民犯下的罪行；或
 - (e) 在该国境外飞行的航空器内犯下的罪行；如果
 - (i) 该航空器的下一个着陆点在该国；[和
 - (ii) 机长已向该国主管当局移交罪行嫌犯，并已要求该国当局起诉罪行嫌犯，并肯定机长或航空器经营人未曾或不会向任何其他国家提出类似要求。]
2. 当事国也可对在下列情况下所犯的罪行确立其管辖权：
 - (a) 对该国国民犯下的罪行；

(b) 其习惯居住地在该国领土的无国籍者犯下的罪行。

3. 当事国应同样对第二条第一款 (a) (b) 和第二款 (a) (b) 所列罪行确立其管辖权所需采取的措施, 如被指控的罪犯在当事国领土内, 并且该国不将该人依照第十七条引渡到已依照本条相关条款对此种罪行确立其管辖权的任何当事国。

4. 本公约不排斥根据本国法律行使刑事管辖权。

第三章 机长的权力

第六条

（备选条文一 — 1963 年东京公约）

1. 机长在有理由认为某人在航空器上已经犯下或行将犯下第二条所指罪行时，可对此人采取合理的措施，包括必要的管束措施，以便：

- (a) 保证航空器或机上所载人员或财产的安全；或
- (b) 维持机上的良好秩序和纪律；或
- (c) 根据本公约的规定，能将此人移交主管当局或使此人离开航空器。

2. 机长可以要求或授权机组其他成员提供协助，并可以请求或授权但不能强求旅客给予协助，来管束他有权管束的人。任何机组成员或旅客在有理由认为必须采取这种行动以保证航空器或所载人员或财产的安全时，在未经授权的情况下，也可采取合理的预防措施。

（备选条文二 — 机上保安员）

1. 机长在有理由认为某人在航空器上已经犯下或行将犯下第二条所指罪行时，可对此人采取合理的措施，包括必要的管束措施，以便：

- (a) 保证航空器或所载人员或财产的安全；或
- (b) 维持机上的良好秩序和纪律；或
- (c) 根据本公约的规定，能将此人移交主管当局或使此人离开航空器。

2. 机长可以要求或授权机组其他成员提供协助，并可以请求或授权但不能强求旅客给予协助，来管束他有权管束的人。任何机组成员或旅客在有理由认为必须采取这种行动以保证航空器或所载人员或财产的安全时，在未经授权的情况下，也可采取合理的预防措施。

3. 任何机组成员、机上保安员或旅客在有理由认为必须立即采取这种行动以保证航空器或所载人员或财产的安全时，在未经授权的情况下，也可采取合理的预防措施。

第七条³

1. 按照第六条规定对一人所采取的管束措施，除下列情况外，不得在航空器降落后以外的任何地点继续执行：

³ 本条几乎全部对应《东京公约》第七条。

-
-
- (a) 此降落地点在一非当事国的领土，而该国当局不准许此人离开航空器，或者已经按照第六条第一款(c)项对此人采取了措施，以便将此人移交主管当局；
 - (b) 航空器作出强迫降落，而机长不能将此人移交给主管当局；或
 - (c) 此人同意在受管束下被送往他处。

2. 机长应尽快并在可能时，在载有按第六条规定受管束措施的人的航空器在一国领土上降落前，将该航空器载有一个受管束措施的人的事实及其理由通知该国当局。

第八条⁴

1. 机长在有理由认为某人在航空器内已经犯下或行将犯下第二条所指的行为时，可在航空器降落的任何国家的领土上使该人离开航空器，如果这项措施就第六条第一款(a)或(b)项所指的目的来说是必要的。

2. 机长按照本条规定使一人在某国领土内离开航空器时，应将使此人离开航空器的事实和理由报告该国当局。

第九条⁵

1. 如机长在有理由认为任何人在航空器内已经犯下第二条所指罪行时，可在航空器降落的任何国家的领土上将该人移交给任何当事国主管当局。

2. 机长依照上款规定，拟将航空器内的一人移交给当事国时，应尽快并在可能时，在载有该人的航空器降落该国领土前，将他要移交此人的意图和理由通知该国当局。

3. 机长在按照本条规定将嫌犯移交当局时，应将其拥有的所有证据和资料依法提供给当局。

第十条

(备选条文一 — 1963 年东京公约)

对于根据本公约所采取的行动，无论是机长、机组任何其他成员、旅客、航空器所有人或经营人，或本次飞行是为他而进行的人，在因对此人采取这些行动而受到的待遇提起的诉讼中，概不负责。

(备选条文二)

对于根据本公约所采取的行动，无论是机长、机组任何其他成员、旅客、航空器所有人或经营人，在因对此人采取这些行动提起的诉讼或代表此人提起的诉讼中，概不负责。

⁴ 本条几乎全部对应《东京公约》第八条。

⁵ 本条几乎全部对应《东京公约》第九条。

(备选条文三 — 顺从标准)

对于根据本公约所采取的行动，无论是机长、机组任何其他成员、旅客、航空器所有人或经营人，在因对此人采取这些行动提起的诉讼或代表此人提起的诉讼中，概不负责，除非以恣意和任性的方式采取这些行动。

(备选条文四 — 机上保安员)

对于根据本公约所采取的行动，无论是机长、任何机上保安员、机组任何其他成员、旅客、航空器所有人或经营人，在因对此人采取这些行动提起的诉讼或代表此人提起的诉讼中，概不负责。

第四章 国家的权力和义务

第十一条⁶

1. 各当事国应允许在另一当事国登记的机长按照第八条第一款的规定使任何人离开航空器。

2. 各当事国应接受航空器机长按照第九条第一款的规定移交给它的人⁷。

3. 如果当事国在认为情况需要时，应立即采取拘留或其他措施以保证被移交给它的人留在境内。采取拘留和其他措施必须符合该国法律规定，而且只可维持在为了能够进行刑事追诉或引渡罪犯程序所需的合理期间内⁸。

4. 对根据前款予以拘留的人在其立即与其本国最近的合格代表进行联系时，应予以协助。⁹

5. 各当事国在接受按照第九条第一款的规定移交给它的人时，应立即对弄清事实进行初步调查¹⁰。

6. 当一当事国按照本条规定将一人拘留时，应立即将拘留该人和必须对其进行拘留的情况通知航空器登记国、经营人所在国和被拘留人的本国，如果认为适当，并通知有关国家。按照本条第五款规定进行初步调查的国家，应迅速将调查的结果通知上述各国，并说明它是否意欲行使管辖权¹¹。

⁶ 本条几乎全部对应《东京公约》第十二条。

⁷ 本款几乎全部对应《东京公约》第十三条第一款。

⁸ 本款对应修改后的《东京公约》第十三条第二款。

⁹ 本款对应《东京公约》第十三条第三款。

¹⁰ 本款几乎全部对应《东京公约》第十三条第四款。

¹¹ 本款几乎全部对应《东京公约》第十三条第五款。

第十二条¹²

1. 按照第八条第一款规定离开航空器的人，或依照第九条第一款规定被移交的人，和当此人不能或不愿继续旅行和航空器降落国拒绝接受此人时，如此人不是该国国民或在该国无永久住所，该国可以将此人送返他的本籍国或到此人有永久住所的国家或到此人开始空中旅行的国家。

2. 无论是离开航空器、移交或第十一条第三款规定的拘留或其他措施，以及当事人的遣返，就当事国关于人员入境或许可入境的法律而言，均不应视为是允许该人进入该当事国的领土。本公约的规定应不影响当事国关于驱逐人的法律。

¹² 本条几乎全部对应《东京公约》第十四条。

第十三条

1. 在不影响第十二条的条件下，按照第八条第一款的规定离开航空器或按照第九条第一款的规定被移交的人在意欲继续旅行时，得自由尽速前往其选择的目的地，除非航空器降落国法律为了刑事追诉或引渡而需此人留在国内¹³。

2. 在不影响当事国关于入境、许可入境、引渡或驱逐人的法律的条件条件下，当事国对于在其领土内按照第八条第一款的规定离开航空器或按照第九条第一款的规定所移交的人，应保证此人获得公平待遇，包括享有符合该国法律和包括国际人权法在内的国际法相关规定的权利和保障¹⁴。

第五章 其他条款

第十四条¹⁵

1. 第二条第一款 (a) (b) 和第二款 (a) (b) 所列罪行之外的其他罪行不应被认为可以引渡。

2. 当事国在其领土内发现被指控犯下第二条第一款 (a) (b) 和第二款 (a) (b) 所列罪行的罪犯，如不将该人引渡，则不论罪行是否在其领土内实施，应当无例外地将此案件提交其主管当局以便进行起诉。该国当局应当按照本国法律，以对待任何严重性质的普通犯罪案件的相同方式作出决定。

第十五条¹⁶

1. 第二条第一款 (a) (b) 和第二款 (a) (b) 所列罪行应当被当作是包括在各当事国间现有引渡条约中可引渡的罪行。各当事国承诺将此种罪行作为可引渡的罪行列入它们之间将要缔结的每一项引渡条约。

2. 如一当事国规定只有在订有引渡条约的条件下才可以引渡，而当该当事国接到未与其订有引渡条约的另一当事国的引渡要求时，可以自行决定认为本公约是对第二条第一款 (a) (b) 和第二款 (a) (b) 所列罪行进行引渡的法律根据。引渡应当遵照被请求国法律规定的其他条件。

3. 各当事国如没有规定只有在订有引渡条约下才可引渡，则在遵照被请求国法律规定的条件下，应当承认第二条第一款 (a) (b) 和第二款 (a) (b) 所列罪行是它们之间可引渡的罪行。

¹³ 本款对应部分《东京公约》第十五条第一款。

¹⁴ 本款结合《东京公约》第十五条第二款和《北京公约》第十一条（公平待遇条款）。

¹⁵ 本条对应《北京公约》第十条。

¹⁶ 本条几乎全部对应《北京公约》第十二条。

4. 为在各当事国之间引渡的目的，每一项第二条第一款 (a) (b) 和第二款 (a) (b) 所列罪行均应被视为不仅是在其所发生的地点实施，而且也发生在根据第五条第一款 (a)、(b)、(d) 和 (e) 项要求确立其管辖权和根据第五条第二款已确立其管辖权的当事国领土内。

第十六条¹⁷

为引渡或司法互助的目的，第二条第一款（a）（b）和第二款（a）（b）所列任何罪行均不应被视为政治罪或与政治罪有关的罪行或政治动机引起的罪行。因此，对于此种罪行提出的引渡或司法互助请求，不得只以其涉及政治罪或与政治罪行有关的罪行或政治动机引起的罪行为由而加以拒绝。

第十七条¹⁸

如果被请求的当事国有实质理由认为，请求为第二条第一款（a）（b）和第二款（a）（b）所列罪行进行引渡或请求为此种罪行进行司法互助是为了因某人的种族、宗教、国籍、族裔、政见或性别而对该人进行起诉或惩罚，或认为接受这一请求将使该人的情况因任何上述原因受到损害，则本公约的任何规定均不应被解释为规定该国有引渡或提供司法互助的义务。

第十八条¹⁹

如各当事国成立联合的航空运输运营组织或国际运营机构，而其使用的航空器需要进行联合登记或国际登记时，则这些当事国应当通过适当方法，为每一航空器在它们之中指定一个国家，而该国为本公约的目的，应行使管辖权并具有登记国的性质，并将此项指定通知国际民用航空组织秘书长，他应将上述通知转告本公约所有当事国。

第十九条²⁰

当第二条中所列的一项罪行的实施，使飞行延误或中断，航空器或旅客或机组人员在其领土上的任何当事国应当尽实际可能迅速地对旅客和机组人员继续旅行提供便利。

第二十条

1. 各当事国应当根据国际法和本国法律，努力采取一切实际措施，以防止第二条中所列的罪行²¹。

2. 当事国应该采取所有必要步骤提高旅客的意识，使其认识到不得在航空设施和航空器上进行第二条所列各种行为及其法律后果²²。

3. 当事国应该全力保证机场、航空器经营人以及政府当局向相关人员提供关于辨别和管理第二条所列各种行为的培训，包括识别与平息不断升级的形势和控制危机²³。

¹⁷ 本条几乎全部对应《北京公约》第十三条。

¹⁸ 本条几乎全部对应《北京公约》第十四条。

¹⁹ 本条对应《北京公约》第十五条和《东京公约》第十八条。

²⁰ 本条对应《北京公约》第十六条第二款。

²¹ 本条对应《北京公约》第十六条第一款。

²² 用语来自附件 9 建议措施 6.44。

²³ 用语来自附件 9 建议措施 6.45。

第二十一条

1. 当事国对第二条所列的罪行所提出的刑事诉讼应当相互给予最大程度的协助。在所有情况下，都应当适用被请求国的法律²⁴。

2. 本条第一款的规定不应当影响任何其他在刑事问题上全部或部分规范或将要规范相互协助的双边或多边条约的义务²⁵。

3. 任何当事国如有理由相信第二条所列的一项罪行将要发生时，应当遵照其本国法律向其认为是第五条第一款和第二款所列国家的当事国提供其所掌握的任何相关信息²⁶。

4. 当事国应该采取适当步骤以确保航空器经营人及其机组和旅客就第二条所列任何罪行的实施引起的法律诉讼进行合作。

第二十二条²⁷

1. 如两个或多个当事国之间对本公约的解释或适用发生争议而不能以谈判解决时，经其中一方的要求，应当交付仲裁。如果在要求仲裁之日起六个月内，当事国对仲裁的组成不能达成协议，任何一方可按照《国际法院规约》，要求将争端提交国际法院。

2. 每个国家在签署、批准、接受、核准或加入本公约时，可以声明该国不受前款规定的约束。其他当事国对于任何作出这种保留的当事国，不受前款规定的约束。

3. 遵照前款规定作出保留的任何当事国，可以在任何时候通知保存人撤销这一保留。

最后条款

²⁴ 本款对应《北京公约》第十七条第一款。

²⁵ 本款对应《北京公约》第十七条第二款。

²⁶ 本条对应《北京公约》第十八条。

²⁷ 本条对应《北京公约》第二十条。

附录 B

修订《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》的新案文

序言条款

第一章 定义、罪行和适用范围

第一条

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，其间的任何时候均被视为在“飞行中”；在航空器遭迫降时，直至主管当局接管对该航空器及其所载人员和财产的责任时止，航空器应当被视为仍在飞行；
- (b) “机组成员”是指由经营人指派在飞行值勤期内在航空器上担任勤务的人员；
- (c) “机上保安员”是经经营人所在国政府和登记国政府授权在航空器上部署的一名人员，目的是保护该航空器及其乘员免遭非法行为干扰。这包括受雇为乘坐航空器旅行的一名或多名特定人士提供专门个人保护的人员，比如私人保卫人员；
- (d) “国际飞行”是指航空器的起飞地点和预定[或实际]着陆地点分别在两个国家领土内，不论其是否中断飞行，或在一国的领土内，而在另一国的领土内有预定的中途停留点；
- (e) “经营人”是指利用航空器的人，而对航空器航行的控制保留在直接或间接从利用航空器得到权利的人，此人应被视为经营人。当一个人自己使用或其雇员或代理人在受雇期间使用航空器时，不论其是否在其授权范围内，均应当视其为正在使用航空器；
- (f) “机长”是指由经营人 — 如在通用航空情况下则由所有人 — 指定的指挥飞行并负责飞行安全操作的驾驶员。[当机长由于各种理由无法执行任务时，指定的副机长将承担机长的职能]；
- (g) “当事国”是指本公约在其国内生效的国家。

第二条

1. 任何人在航空器内犯下罪行，如果该人：

-
-
- (a) 对机组人员实施无论是身体上还是言语上的攻击、威胁或恐吓，或干扰机组人员履行职责或降低机组人员履行这些职责的能力；或
 - (b) 拒绝遵循机长或机组人员代表机长为确保航空器或机上任何人员或财产的安全或为维护机上良好秩序和纪律而给予的合法指示。
2. 任何人在航空器内犯下罪行，如果该人：
 - (a) 对他人实施或威胁实施人身暴力行为；
 - (b) 对他人进行性攻击。
 3. 任何人在航空器上的行为可能危害航空器或机上任何人员的安全或危及航空器上的良好秩序和纪律均属在航空器上犯下罪行，如果此人：
 - (a) 对他人进行无论是身体上还是言语上的攻击、威胁或恐吓；或
 - (b) 故意对财产造成损坏或损毁；或
 - (c) 饮用酒精饮料或使用药物¹导致中毒。
 4. 任何人在航空器内犯下罪行，如果该人：
 - (a) 在盥洗室吸烟，或以可能危害航空器安全的方式在其他地方吸烟；或²
 - (b) 损坏航空器上的烟雾探测器或任何其他安全装置；或
 - (c) 在禁止操作便携式电子装置时操作此类装置；或
 - (d) 其他威胁到航空器或航空器上所载人员或财产安全的行为。
 5. 本条所列罪行对适用《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》第一条第一款(a)所犯刑法罪行及其相关管辖权没有任何影响。

第三条

(备选条文一 — 1963 年东京公约)

1. 本公约不适用于供军事、海关或警察服务使用的航空器。
2. 除第三章规定者外，本公约适用于在一个当事国登记的航空器内的人犯下的罪行，无论该航空器是在飞行中、在公海上或在任何国家领土之外的任何其他地区。

¹ 也可考虑使用“受管制物质”。

² 可使用其他替代案文如下：“在盥洗室吸烟，或其他禁止吸烟的地方吸烟”或“在机上任何地方吸烟，包括但不限于盥洗室”。

3. 第三章的规定不应适用于在航空器登记国空域或在公海上或在任何国家领土之外的任何其他地区飞行的航空器内的人犯下的或将要犯下的罪行，除非最后的起飞点或下一个预备着陆点不在航空器登记国或航空器随后在航空器登记国之外的国家空域飞行而该人仍在机上。

(备选条文二)

1. 本公约不适用于供军事、海关或警察服务使用的航空器。
2. 本公约应适用于在当事国登记的飞行中的航空器内的人犯下的罪行，而该航空器正在进行国际飞行。

(备选条文三)

1. 本公约不适用于供军事、海关或警察服务使用的航空器。
2. 本公约应适用于飞行中的航空器内的人犯下的罪行，而该航空器正在进行国际飞行。

第四条

当事国承诺对第二条所列罪行根据本国法律并考虑到罪行的轻重和性质给予适当惩处。此种惩处还可包括剥夺飞行的权利和罚鍰。

第二章 管辖权

第五条

1. 当事国应采取必要措施，对在下列情况下犯下第二条所列罪行确立其管辖权：
 - (a) 在该国登记的航空器内犯下的罪行；或
 - (b) 在主要经营地的经营人或无主要经营地而其永久居住地在该国的经营人租用的带有或不带有机组的航空器内犯下的罪行；或
 - (c) 在该国领土或上空的航空器内犯下的罪行；或
 - (d) 该国国民犯下的罪行；或
 - (e) 在该国境外飞行的航空器内犯下的罪行；如果
 - (i) 该航空器的下一个着陆点在该国；[和
 - (ii) 机长已向该国主管当局移交罪行嫌犯，并已要求该国当局起诉罪行嫌犯，并肯定机长或航空器经营人未曾或不会向任何其他国家提出类似要求。]
2. 当事国也可对在下列情况下所犯的罪行确立其管辖权：
 - (a) 对该国国民犯下的罪行；

-
-
- (b) 其习惯居住地在该国领土的无国籍者犯下的罪行。
3. 当事国应同样对第二条第一款 (a) (b) 和第二款 (a) (b) 所列罪行确立其管辖权所需采取的措施，如被指控的罪犯在当事国领土内，并且该国不将该人依照第十七条引渡到已依照本条相关条款对此种罪行确立其管辖权的任何当事国。
4. 本公约不排斥根据本国法律行使刑事管辖权。

第三章 机长的权力

第六条

备选条文一

1. 机长在有理由认为某人在航空器上已经犯下或行将犯下第二条第一款第一款所指罪行时，可对此人采取合理的措施，包括必要的管束措施，以便：

- (a) 保证航空器或机上所载人员或财产的安全；或
- (b) 维持机上的良好秩序和纪律；或
- (c) 根据本公约的规定，能将此人移交主管当局或使此人离开航空器。

2. 机长可以要求或授权机组其他成员提供协助，并可以请求或授权但不能强求旅客给予协助，来管束他有权管束的人。任何机组成员或旅客在有理由认为必须采取这种行动以保证航空器或机上所载人员或财产的安全时，在未经授权的情况下，也可采取合理的预防措施。

（备选条文二 — 机上保安员）

1. 机长在有理由认为某人在航空器上已经犯下或行将犯下第二条所指罪行时，可对此人采取合理的措施，包括必要的管束措施，以便：

- (a) 保证航空器或所载人员或财产的安全；或
- (b) 维持机上的良好秩序和纪律；或
- (c) 根据本公约的规定，能将此人移交主管当局或使此人离开航空器。

2. 机长可以要求或授权机组其他成员提供协助，并可以请求或授权但不能强求旅客给予协助，来管束他有权管束的人。任何机组成员或旅客在有理由认为必须采取这种行动以保证航空器或所载人员或财产的安全时，在未经授权的情况下，也可采取合理的预防措施。

3. 任何机组成员、机上保安员或旅客在有理由认为必须立即采取这种行动以保证航空器或所载人员或财产的安全时，在未经授权的情况下，也可采取合理的预防措施。

第七条

1. 按照第六条规定对一人所采取的管束措施，除下列情况外，不得在航空器降落后以外的任何地点继续执行：

- (a) 此降落地点在一非当事国的领土，而该国当局不准许此人离开航空器，或者已经按照第六条第一款(c)项对此人采取了措施，以便将此人移交主管当局；

- (b) 航空器作出强迫降落，而机长不能将此人移交给主管当局；或
- (c) 此人同意在受管束下被送往他处。

2. 机长应尽快并在可能时，在载有按第六条规定受管束措施的人的航空器在一国领土上降落前，将该航空器载有一个受管束措施的人的事实及其理由通知该国当局。

第八条

1. 机长在有理由认为某人在航空器内已经犯下或行将犯下第二条所指的行为时，可在航空器降落的任何国家的领土上使该人离开航空器，如果这项措施就第六条第一款(a) 或 (b)项所指的目的来说是必要的。
2. 机长按照本条规定使一人在某国领土内离开航空器时，应将使此人离开航空器的事实和理由报告该国当局。

第九条

1. 如机长在有理由认为任何人在航空器内已经犯下第二条所指罪行时，可在航空器降落的任何国家的领土上将该人移交给任何当事国主管当局。
2. 机长依照上款规定，拟将航空器内的一人移交给当事国时，应尽快并在可能时，在载有该人的航空器降落该国领土前，将他要移交此人的意图和理由通知该国当局。
3. 机长在按照本条规定将嫌犯移交当局时，应将其拥有的所有证据和资料依法提供给当局。

第十条

备选条文一

对于根据本公约所采取的行动，无论是机长、机组任何其他成员、旅客、航空器所有人或经营人，或本次飞行是为他而进行的人，在因对此人采取这些行动而受到的待遇提起的诉讼中，概不负责。

(备选条文二)

对于根据本公约所采取的行动，无论是机长、机组任何其他成员、旅客、航空器所有人或经营人，在因对此人采取这些行动提起的诉讼或代表此人提起的诉讼中，概不负责。

(备选条文三 — 顺从标准)

对于根据本公约所采取的行动，无论是机长、机组任何其他成员、旅客、航空器所有人或经营人，在因对此人采取这些行动提起的诉讼或代表此人提起的诉讼中，概不负责，除非以恣意和任性的方式采取这些行动。

(备选条文四 — 机上保安员)

对于根据本公约所采取的行动，无论是机长、任何机上保安员、机组任何其他成员、旅客、航空器所有人或经营人，在因对此人采取这些行动提起的诉讼或代表此人提起的诉讼中，概不负责。

第四章 国家的权力和义务

第十一条

1. 各当事国应允许在另一当事国登记的机长按照第八条第一款的规定使任何人离开航空器。
2. 各当事国应接受航空器机长按照第九条第一款的规定移交给它的人³。
3. 如果当事国在认为情况需要时，应即采取拘留或其他措施以保证被移交给它的人留在境内。采取拘留和其他措施必须符合该国法律规定，而且只可维持在为了能够进行刑事追诉或引渡罪犯程序所需的合理期间内⁴。
4. 对根据前款予以拘留的人在其立即与其本国最近的合格代表进行联系时，应予以协助。⁵
5. 各当事国在接受按照第九条第一款的规定移交给它的人时，应立即对弄清事实进行初步调查⁶。
6. 当一当事国按照本条规定将一人拘留时，应立即将拘留该人和必须对其进行拘留的情况通知航空器登记国、经营人所在国和被拘留人的本国，如果认为适当，并通知有关国家。按照本条第五款规定进行初步调查的国家，应迅速将调查的结果通知上述各国，并说明它是否意欲行使管辖权⁷。

第十二条

1. 按照第八条第一款规定离开航空器的人，或依照第九条第一款规定被移交的人，和当此人不能或不愿继续旅行和航空器降落国拒绝接受此人时，如此人不是该国国民或在该国无永久住所，该国可以将此人送返他的本籍国或到此人有永久住所的国家或到此人开始空中旅行的国家。
2. 无论是离开航空器、移交或第十一条第三款规定的拘留或其他措施，以及当事人的遣返，就当事国关于人员入境或许可入境的法律而言，均不应视为是允许该人进入该当事国的领土。本公约的规定应不影响当事国关于驱逐人的法律。

第十三条

³ 本款几乎全部对应《东京公约》第十三条第一款。

⁴ 本款对应修改后的《东京公约》第十三条第二款。

⁵ 本款对应《东京公约》第十三条第三款。

⁶ 本款几乎全部对应《东京公约》第十三条第四款。

⁷ 本款几乎全部对应《东京公约》第十三条第五款。

1. 在不影响第十二条的条件下，按照第八条第一款的规定离开航空器或按照第九条第一款的规定被移交的人在有意欲继续旅行时，得自由尽速前往其选择的目的地，除非航空器降落国法律为了刑事追诉或引渡而需此人留在国内⁸。

2. 在不影响当事国关于入境、许可入境、引渡或驱逐人的法律的条件条件下，当事国对于在其领土内按照第八条第一款的规定离开航空器或按照第九条第一款的规定所移交的人，应保证此人获得公平待遇，包括享有符合该国法律和包括国际人权法在内的国际法相关规定的权利和保障⁹。

第五章 其他条款

第十四条

1. 第二条第一款 (a) (b) 和第二款 (a) (b) 所列罪行之外的其他罪行不应被认为可以引渡。

2. 当事国在其领土内发现被指控犯下第二条第一款 (a) (b) 和第二款 (a) (b) 所列罪行的罪犯，如不将该人引渡，则不论罪行是否在其领土内实施，应当无例外地将此案件提交其主管当局以便进行起诉。该国当局应当按照本国法律，以对待任何严重性质的普通犯罪案件的相同方式作出决定。

第十五条

1. 第二条第一款 (a) (b) 和第二款 (a) (b) 所列罪行应当被当作是包括在各当事国间现有引渡条约中可引渡的罪行。各当事国承诺将此种罪行作为可引渡的罪行列入它们之间将要缔结的每一项引渡条约。

2. 如一当事国规定只有在订有引渡条约的条件下才可以引渡，而当该当事国接到未与其订有引渡条约的另一当事国的引渡要求时，可以自行决定认为本公约是对第二条第一款 (a) (b) 和第二款 (a) (b) 所列罪行进行引渡的法律根据。引渡应当遵照被请求国法律规定的其他条件。

3. 各当事国如没有规定只有在订有引渡条约下才可引渡，则在遵照被请求国法律规定的条件下，应当承认第二条第一款 (a) (b) 和第二款 (a) (b) 所列罪行是它们之间可引渡的罪行。

4. 为在各当事国之间引渡的目的，每一项第二条第一款 (a) (b) 和第二款 (a) (b) 所列罪行均应被视为不仅是在其所发生的地点实施，而且也发生在根据第五条第一款 (a)、(b)、(d) 和 (e) 项要求确立其管辖权和根据第五条第二款已确立其管辖权的当事国领土内。

⁸ 本款对应部分《东京公约》第十五条第一款。

⁹ 本款结合《东京公约》第十五条第二款和《北京公约》第十一条（公平待遇条款）。

第十六条

为引渡或司法互助的目的，第二条第一款（a）（b）和第二款（a）（b）所列任何罪行均不应被视为政治罪或与政治罪有关的罪行或政治动机引起的罪行。因此，对于此种罪行提出的引渡或司法互助请求，不得只以其涉及政治罪或与政治罪行有关的罪行或政治动机引起的罪行为由而加以拒绝。

第十七条

如果被请求的当事国有实质理由认为，请求为第二条第一款（a）（b）和第二款（a）（b）所列罪行进行引渡或请求为此种罪行进行司法互助是为了因某人的种族、宗教、国籍、族裔、政见或性别而对该人进行起诉或惩罚，或认为接受这一请求将使该人的情况因任何上述原因受到损害，则本公约的任何规定均不应被解释为规定该国有引渡或提供司法互助的义务。

第十八条

如各当事国成立联合的航空运输运营组织或国际运营机构，而其使用的航空器需要进行联合登记或国际登记时，则这些当事国应当通过适当方法，为每一航空器在它们之中指定一个国家，而该国为本公约的目的，应行使管辖权并具有登记国的性质，并应将此项指定通知国际民用航空组织秘书长，他应将上述通知转告本公约所有当事国。

第十九条

当第二条中所列的一项罪行的实施，使飞行延误或中断，航空器或旅客或机组人员在其领土上的任何当事国应当尽实际可能迅速地对旅客和机组人员继续旅行提供便利。

第二十条

1. 各当事国应当根据国际法和本国法律，努力采取一切实际措施，以防止第二条中所列的罪行¹⁰。

2. 当事国应该采取所有必要步骤提高旅客的意识，使其认识到不得在航空设施和航空器上进行第二条所列各种行为及其法律后果¹¹。

3. 当事国应该全力保证机场、航空器经营人以及政府当局向相关人员提供关于辨别和管理第二条所列各种行为的培训，包括识别与平息不断升级的形势和控制危机¹²。

第二十一条

1. 当事国对第二条所列的罪行所提出的刑事诉讼应当相互给予最大程度的协助。在所有情况下，都应当适用被请求国的法律¹³。

2. 本条第一款的规定不应当影响任何其他在刑事问题上全部或部分规范或将要规范相互协助的双边或多边条约的义务¹⁴。

3. 任何当事国如有理由相信第二条所列的一项罪行将要发生时，应当遵照其本国法律向其认为是第五条第一款和第二款所列国家的当事国提供其所掌握的任何相关信息¹⁵。

4. 当事国应该采取适当步骤以确保航空器经营人及其机组和旅客就第二条所列任何罪行的实施引起的法律诉讼进行合作。

¹⁰ 本条对应《北京公约》第十六条第一款。

¹¹ 用语来自附件 9 建议措施 6.44。

¹² 用语来自附件 9 建议措施 6.45。

¹³ 本款对应《北京公约》第十七条第一款。

¹⁴ 本款对应《北京公约》第十七条第二款。

¹⁵ 本条对应《北京公约》第十八条。

第二十二条

1. 如两个或多个当事国之间对本公约的解释或适用发生争议而不能以谈判解决时，经其中一方的要求，应当交付仲裁。如果在要求仲裁之日起六个月内，当事国对仲裁的组成不能达成协议，任何一方可按照《国际法院规约》，要求将争端提交国际法院。

2. 每个国家在签署、批准、接受、核准或加入本公约时，可以声明该国不受前款规定的约束。其他当事国对于任何作出这种保留的当事国，不受前款规定的约束。

3. 遵照前款规定作出保留的任何当事国，可以在任何时候通知保存人撤销这一保留。

最后条款

附录 5

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

2012年5月22日至25日，蒙特利尔

总结（终稿）

1. 国际航空界对不循规旅客问题越来越关切。需要进一步研究，以期收集数据，以便更好地评估这一问题的范围。
2. 现有登记国对《东京公约》所述登记国刑法之下犯罪的管辖权应予以保留。
3. 一般认为是，经营国和着陆国管辖权的列入和行使将有助于遏制机上不循规行为不断增长的趋势。其他管辖权依据的列入将需要进一步讨论。关于着陆国管辖权应以机长请求为条件的拟议要求应予以删除。所有这些管辖权依据（如果被列入）是应该具有强制性还是应该具有任择性质还需要进一步审议。不需要分管辖权依据层级。
4. 虽然人们一般认为，针对将依据的新管辖权依据的犯罪清单将起到有益的任用，但一些代表团仍然相信需要这种清单。一些其他代表团担心这种清单不够全面。需要在此种清单的必要性、目的和内容方面做更多的工作。进一步细节可以参见所附犯罪清单问题工作组的报告。
5. 普遍的共识是，考虑列入《东京公约》的所有犯罪清单都不应该复制其他反恐公约中犯罪，它们应该具有充分的重要性，以便吸引国际社会，并且批准承担刑事管辖权。有人对把较轻微犯罪列入清单持有保留意见，认为较轻微犯罪更适合相关国家采取行政处罚措施或由经营者采取行动。
6. 与会者达成普遍共识，即将反恐公约的引渡制度移植到《东京公约》中以便解决不循规旅客问题可能不恰当。如果有引渡条款，应该只保留严重或最严重犯罪。有人指出，《东京公约》已经载有将需要修正的引渡条款，如果列入补充性管辖权依据。某些其他条约（例如，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《联合国反腐败公约》和《布达佩斯网络犯罪公约》）确定的模式也可以予以考虑。
7. 与会者达成普遍共识，即《东京公约》为机长、机上乘务人员、旅客以及飞机所有人和经营者提供的现有豁免权应予以保留。有人指出，《东京公约》已对这种豁免权所适用行为的合理标准做出了规定。这种豁免是否需要适用补充或替代标准（如必要性

和适当性) 还需要进一步审议。另外, 豁免的范围, 是针对“由于被采取行动者遭受的待遇而引起的任何诉讼”的豁免, 还是只针对“由被采取行动者或其代表”提出的诉讼的豁免, 这还需要进一步审议。

8. 有些代表团更愿意在修订后的《东京公约》中承认机上安保员的豁免权并通过一个相关的豁免权条款给予其某种特殊地位。另有一些代表团对修订后的《东京公约》是否为有关这一目的的适当文件表示怀疑。其他代表团认为机上安保员可以在现有《东京公约》框架内在旅客类别之下进行处理。
9. 对删除《东京公约》当前第 11 条关于恢复飞机管制的条款没有达成共识。
10. 与会者普遍支持各国确定适当的处罚措施, 并且可以包括拒绝运输和罚金等等行政处罚措施。
11. 会议进一步研究并确定了对《东京公约》现代化的需求及其范围。以下方面/因素将与此种研究和决定有关: (a) 在更新后的反恐公约中已经涉及到的问题不需要重复; (b) 某些商业惯例和问题致使需要对《东京公约》现代化(例如, 致使需要经营国管辖权的问题), 但其他问题也可以通过商业及其他经营者行动予以解决; (c) 除了已经查明的管辖权空白外, 《东京公约》本身一般不需要全面修改, 且有很多代表团更愿意现代化工作侧重于解决不循规旅客问题。
12. 鉴于以上各点, 许多代表团表示还需要再举行一次小组委员会会议, 有些代表团敦促在今年年内举行, 以便维持这项工作的势头。还有很多代表团请求拟订一份议定书草案, 以便协助小组委员会在其下一次会议上审议其工作。有一种感觉是, 很多代表团没有充分的时间为这次小组委员会会议做准备, 因此, 应该为各代表团提供更多时间, 以便收集更多数据和研究各种问题, 并且为下一次会议充分拟订议定书草案。

附录 5 的附件：

犯罪清单问题工作组的报告

提醒工作组其任务是：

1. 确定犯罪清单的目的；和
2. 确定清单的内容。

工作组首先研究了犯罪清单的目的。

虽然人们普遍认为犯罪清单会有助于为行使新的管辖权提供依据，但某些代表团仍然相信需要这种清单，并且希望看到能够收集更多数据以便了解由于《东京公约》之下目前缺少犯罪清单所引起的各种问题。有人认为，拟订一个清单可能会忘记某个重要项目。另一方面，某些代表团认为，提及扩大公约范围会使清单的存在成为正常。有人指出，持扩大国际法之下其管辖权范围之观点的国家可能将清单的存在视为一种限制或束缚，而对其管辖权持更保守观点的国家正期待国际权威的特征能够向前进一步一些。对有些国家来讲，最好能够向其政府准确通报政治情况，即它们在新文件之下承担何种新的管辖权以及新的并行管辖权对他们有何意义以及对缔约方之间合作的要求。

虽然注意到某些国家目前对是否需要犯罪清单持有保留意见，但工作组讨论了可能的清单内容。工作组确定，清单上的项目不应该复制 1971 年蒙特利尔文书和 2010 年北京文书所列任何犯罪。工作组指出，在飞机上实施杀人、严重攻击、严重性骚扰以及企图实施这些犯罪拥有充分级别的严重性，以吸引国际社会的注意，并且可以至少是在正在讨论的某些并行管辖权的新依据之下构成承担刑事管辖权。另一方面，干扰机上乘务人员履行其职责、拒绝遵守机长或乘务人员的指示、破坏财产或吸烟都更适合由相关国家实施行政补救措施或由可能延伸记于黑名单的飞机经营者采取行动。

最后，按照目前《公约》第 1 条第(1)款(b)项和第 6 条第(1)款(b)项之规定，保留机长维持机上良好秩序和纪律的权力似乎有好处。