



大会第 36 届会议

法律委员会

议程项目 46：引起国际航空界关注的、而现有的航空法律文书未加涵盖的行为或肇事行为

引起国际航空界关注的、
而现有的航空法律文书未加涵盖的行为或肇事行为

（由国际民航组织理事会提交）

执行摘要	
本文件提交了法律委员会的总体工作方案中关于“引起国际航空界关注的、而现有的航空法律文书未加涵盖的行为或肇事行为”这一项目的进展报告，供大会参考。	
战略目标：	本工作文件涉及战略目标 B1 和 F1，因为大会文件提供了关于拟定航空保安的国际航空法文书的有关信息。
财务影响：	理事会批准了从 2007 年航空保安行动计划的预算中拨款 500 000 美元的数额，预计将使用此资金来源以满足财务要求。不会从行动计划的预算中寻求额外资源。
参考文件：	2005 年 3 月 24 日 LE 4/65-05/45 号国家级信件 A35-WP/88 号文件

1. 引言

1.1 大会第 A33-1 号决议指示理事会和秘书长紧急行动，以处理新的和正在出现的对民用航空的威胁，特别是审查国际民航组织现有的航空保安公约（“公约”）是否充分。根据这项决议，秘书处完成了一项关于采取法律措施以涵盖对民用航空新的和正出现的威胁的研究，并在 A35-WP/88 号文件中“国际民航组织航空保安行动计划，项目 12：法律”（信息文件）向大会第 35 届会议做了报告。随后于 2005 年 3 月，通过问卷向国际民航组织所有成员国进行了调查。189 个成员国中的八十四个做了答复，绝大多数确认有必要对公约进行审查和修订。2005 年 11 月 29 日，理事会在其第 176 届会议第十二次会议上同意，作为第一步建立秘书处研究小组，协助秘书处拟定涵盖新的和正在出现的对民用航空的威胁的国际法律文书。目前，在法律委员会的总体工作方案中第二个项目下，即“引起国际航空界关注的、而现有的航空法律文书未加涵盖的行为或肇事行为”，对这一题目进行审议。

2. 研究小组的工作结果

2.1 通过修订条约来处理的问题

2.1.1 秘书处航空保安公约研究小组在 2006 年和 2007 年举行了三次会议。小组对各项公约（包括于 1988 年 2 月 24 日在蒙特利尔签署的《补充 1971 年 9 月 23 日在蒙特利尔签订的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》）以及联合国系统中通过的性质相当的法律文书进行了比较研究，并且得出结论，即某些问题可以通过对某些公约进行修订来加以处理。这些问题包括对某些行为确定为犯罪，将联合国系统最近缔结的一些反恐怖主义公约中普遍存在的某些规定纳入的问题，以及对现有文书的某些术语进行澄清等。

2.1.2 对某些行为确定为犯罪

2.1.2.1 研究小组查明了可以通过条约规定确定为犯罪的下述某些行为。在处理这些事项时，研究小组认为，国际民航组织应该继续对这些行为确定为犯罪，无论其动机如何：

- a) 使用民用航空器作为武器是一项严重的威胁，正如 2001 年 9 月 11 日事件所体现的那样。虽然现有文书可能涵盖了这种行为的某些方面，但是使用民用航空器作为武器的严重性就需要在国际公约内将其作为一项单独的犯罪明确地确定为犯罪，以便保护民用航空器的安全，并维护公众对航空运输的信心。
- b) 使用民用航空器非法传播生物、化学和核物质也被看作是一项严重威胁。这种行为并不单纯属于针对民用航空安全的非法行为类别，而是使用民用航空作为一种手段来制造某种特定形式的大规模损害的行为。虽然该行为并不一定会危及航空器或机上人员的安全，但是仍可能由于这种行为同时造成此类后果。
- c) 使用生物、化学和核物质对民用航空进行袭击在现有文书中在部分程度上得到涵盖。然而，由于实施此类袭击的某些威胁没有得到充分涵盖，因此研究小组认为，出于完整性和参考便利的考虑，可取的做法是在一项航空保安公约中宣布此类袭击在国际范围内是可以加以惩处的。

- d) 这些公约没有明确地涵盖**公约中所述的组织犯罪或指挥犯罪的行为**。小组特别注意到，就空中或地面上自杀袭击的情况而言，虽然袭击者在袭击过程中毙命而无法按照刑法对其加以惩罚，但是不应允许地面上那些策划者有藏身之处。
- e) 应该对**公约中所述的蓄意协助犯罪**确定为犯罪，即使此类协助没有造成实际实施一项非法行为。此类协助没有在公约中得到充分涵盖，还可能造成严重威胁，因此需要通过刑事制裁加以遏制；和
- f) 小组注意到，这些公约并没有把威胁实施其中所述的犯罪确定为犯罪，但认为对**确实威胁实施公约所述的犯罪**确定为犯罪的时机已经到了。小组注意到，在某些情况下，威胁实施某一行为，即使没有实际实施所构想的行为，仍可能对民用航空造成严重的不利后果。此外还进一步注意到，在联合国系统中最近所缔结的一些条约，例如联合国《制止核恐怖主义行为国际公约》，对实施犯罪的某些威胁确定为犯罪。

2.1.3 纳入联合国系统最近所缔结的反恐怖主义公约中普遍存在的某些规定

2.1.3.1 小组认识到公约在促进国际合作防止并制止针对民用航空安全的非法行为方面的价值。与此同时，小组认识到这些公约都是数十年前通过的，它们并没有反映出联合国系统最近缔结的一些有关公约中普遍存在的规定。下面提及了其中若干条规定。

2.1.3.2 1997年之后缔结的一些类似的联合国反恐怖主义公约包含一条排除军事的条款，其中明确规定，公约并不规范武装部队在武装冲突期间的活动，以及一国军队在行使其正式职责时所从事的活动。在国际民航组织，广泛的理解是，对某些行为确定为犯罪的航空保安文书不适用于上述军事活动。可以将同样的排除军事的条款纳入到对公约进行修订的任何文书之中，以便实现一致性和明确性，并且避免任何解释方面的混淆。此类条款可以被看作是宣布性质的。

2.1.3.3 有关的联合国公约还包含这样的规定，即其中所述的犯罪不得被视为政治犯罪。因此，缔约国不能援引政治犯罪的例外条款来拒绝引渡要求。由于在公约中没有此类明确规定，因此也认为有必要将其纳入。

2.1.3.4 有关的联合国公约包含关于公平对待和非歧视的条款。这些规定旨在保护基本人权，因此应纳入国际民航组织的文书之中。

2.1.3.5 研究小组进一步注意到在最近的公约中提供更广泛的管辖权的根据的趋势。当一个国家的国民实施这些公约中所述的犯罪时，该国应当确定对此种犯罪的管辖权，不论该国民身处何地。如果是该国国民实施的犯罪，则该国也可以要求有管辖权。研究小组认为，应该在公约中加入这些管辖权的根据，并按照民用航空的情况酌情调整。

2.1.4 对某些术语的澄清

2.1.4.1 研究小组在讨论期间注意到，可能需要澄清一项公约中有关“空中航行设施”一词，以确保明确涵盖卫星信号、电脑生成数据及其他用于空中航行的无形系统。可以在条约修订过程中做出此类澄清。

2.1.5 研究小组的建议

2.1.5.1 鉴上，研究小组建议理事会邀请法律委员会主席建立一个特别小组委员会，拟定修订公约的案文草案。

2.2 其他问题

2.2.1 研究小组在会议期间提出了一个问题，即是否应制定条约规定，禁止在航空器上运输任何未经授权的生物、化学或核武器或相关材料，就像在海上运输中所订立的《制止危及海上航行安全非法行为公约》（于 2005 年修订）。小组认为，虽然海事法的先例值得考虑，但是需要理事会就此事项提供政策指导。国际民航组织的传统做法一直侧重于保护国际民用航空安全本身。仅仅运输某些违禁材料可能并不一定威胁航空器或机上人员的安全。国际民航组织是否应当从其传统做法转而采取一个新的方向，事关政策选择。关于这一事项，理事会于 2007 年 3 月 7 日在其第 180 届会议第十次会议上观察到正在出现一种共识，即可以考虑通过公约对其确定为犯罪，条件是其范围仅限于危及飞行中航空器安全的那些行为。

2.2.2 小组提出的另一项需要理事会提供政策指导的问题是，是否应该对 1963 年 9 月 14 日于东京签订的《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》进行修订，以便涵盖违规旅客的问题。在 2007 年 3 月 7 日同一次会议上，理事会提供了指导，指出正在形成一种共识，即违规旅客的问题值得国际民航组织在另一个场合予以审议，同时应虑及国际航空运输协会的一项要求。另一方面，这一问题与对民用航空的重大袭击，如 2001 年 9 月 11 日的袭击的性质不同。特别小组委员会应着手处理此类重大袭击及其威胁。

3. 建立法律委员会特别小组委员会

3.1 根据理事会在上述会议上的一项决定（C-DEC 180/10 号决定），法律委员会主席 G. Lauzon Q.C. 先生（加拿大）于 2007 年 4 月 3 日建立了一个法律委员会特别小组委员会，以拟订一项或多项处理新的和正在出现的对民用航空的威胁的文书草案，并任命了 J. Atwell 女士（澳大利亚）担任报告员。特别小组委员会由以下国家组成：阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、中国、埃及、芬兰、法国、德国、印度、意大利、日本、约旦、黎巴嫩、墨西哥、尼日利亚、俄罗斯联邦、塞内加尔、新加坡、南非、瑞士、阿拉伯联合酋长国、联合王国和美国。理事会商定的小组委员会的职权范围如下：“根据大会第 A33-1 号决议（关于滥用民用航空器作为杀伤性武器和涉及民用航空的其他恐怖主义行为的宣言）及理事会在其第 180 届会议期间的指导，拟定一项或多项处理新的和正在出现的对民用航空的威胁的文书草案，同时仅虑及 C-WP/12851 号文件附录 B 中的秘书处航空保安公约研究组的结论第 1 段并与其相一致。”

3.2 2007 年 7 月 3 日至 6 日，在 T. Olson 先生（法国）的主持下，举行了关于拟订一项或多项处理新的和正在出现的威胁的文书草案的一次特别小组委员会会议。小组委员会审议了报告员的报告，并暂时提出了两个议定书草案，以便分别修订 1970 年 12 月 16 日于海牙签订的《关于制止非法劫持航空器的公约》和 1971 年 9 月 23 日于蒙特利尔签订的《关于制止危害民用航空器安全的非法行为的公约》。议定书草案中包含了处理本工作文件第 2.1 小段中所述问题的各项规定。在会议上，一些代表提出在其中的一个议定书草案中包含禁止通过航空故意和非法运输特定的危险物品和逃犯的各项规定。其他代表

则反对这一提案。反对的理由之一是，小组委员会没有做此工作的任务。有必要将这一提案报告给理事会，并寻求其指导。理事会将在其第 182 届会议上审议小组委员会会议的成果。

4. 总结

4.1 自大会第 33 届会议以来，秘书处、研究小组和法律委员会特别小组委员会都积极地审议了为处理新的和正在出现的威胁而修订现有航空保安公约的必要性。为此目的，将拟订一项或多项法律文书草案。

—完—