



大会 — 第 38 届会议

法律委员会

议程项目 46: 国际航空界关切的且现有航空法文书未涵盖的行为或犯罪

关于不循规旅客和执行《北京公约》  
及《北京议定书》的法律工作的进展报告

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本工作文件是关于不循规旅客和执行《北京公约》及《北京议定书》的法律工作的进展报告。

行动: 请大会:

- a) 呼吁各成员国参加关于修订《东京公约》的外交会议; 和
- b) 敦促各成员国签署和批准《北京公约》和《北京议定书》。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 B, 因为它提供了关于拟定航空保安方面的航空法条约的信息, 并请就此采取行动; 还涉及辅助实施战略——方案支助——法律事务和对外关系。
财务影响:	无
参考文件:	Doc 8364: 《关于在航空器上犯罪和某些其他行为的公约》(1963年, 东京) Doc 9960: 《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》(2010年, 北京) Doc 9959: 《制止非法劫持航空器公约的补充议定书》(2010年, 北京) Doc 10014: 《法律委员会第 35 届会议的报告》

## 1. 法律委员会第 35 届会议之前关于不循规旅客的背景情况

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，国际航空运输协会在国际民航组织法律委员会第 34 届会议上指出，涉及扰乱性和不循规旅客的事件持续稳步上升。国际航协提议成立一个工作组来处理这一问题，该提议得到委员会的支持。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。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。

1.3 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（陈秀花）女士（新加坡）担任主席，于 2012 年举行了两次会议。

1.4 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。

1.5 关于管辖权，小组委员会表示过一种观点，即：纳入并行行使经营人所在国和降落国的管辖权，将有助于遏制航空器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，或者是任择性的。

1.6 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。这些将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。

1.7 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。

1.8 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。

1.9 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。

1.10 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。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”，供法律委员会审议。

1.11 2013年2月20号，理事会在其第198届会议第二次会议上，审议了小组委员会第二次会议的报告，并决定于2013年5月召开法律委员会第35届会议。

## 2. 法律委员会第35届会议期间关于不循规旅客的工作

2.1 由M.B. Jennison先生（美国）担任主席的法律委员会第35届会议于2013年5月6日至15日在蒙特利尔召开。委员会的主要议程项目是审议小组委员会拟定的案文。委员会着重讨论了管辖权、罪行和机上保安员（IFSOs）。法律委员会建议的关于1963年《东京公约》的议定书案文草案见附录。

2.1.1 关于管辖权，对降落地国管辖权达成了压倒性的协商一致，并且支持这一管辖权的多数代表团倾向于在强制的基础上实施。关于加入经营人所在国管辖权，也得到了普遍支持。因此，最后的案文草案反映了这两项管辖权依据，将其纳入第三条，不加方括号，但有人对此表达了一些保留意见。受害人或被指称犯罪者国籍国的管辖权反映在第三条中，加方括号。

2.1.2 关于罪行，委员会接受了小组委员会的建议，即不拟订罪行清单。引入了第八条，建议以第十五条之二的形式作出修订，鼓励各国采取措施，对在航空器上犯有《公约》所规定的任何罪行或可惩处的行为之人，尤其是对机组成员的攻击行为，以及拒绝遵循航空器机长发出的或代表机长发出的合法指令的行为，提起适当的刑事或行政诉讼。此规定仍保留在方括号中，待进一步审议。

2.1.3 关于机上保安员，尽管没有达成协商一致，委员会在最后草案中加入了关于机上保安员的两个选项，以及有关其豁免的一些规定。所有这些规定都加方括号放在第六条和第七条中。

2.1.4 关于其他杂项事务，委员会审议了关于修订第一条的一般性规定、第二条的定义以及第五条的相应修订、第四条的并行管辖权、根据第九条的管辖权作出的相应修订、以及第十条关于航空公司的追索诉讼。其中一些规定需要进一步研究和审议。

2.1.5 第一条和整个案文中加下划线的部分是委员会建议的对小组委员会案文的修改。委员会以协商一致的方式同意，案文已足够成熟，并得出结论认为，案文已经准备就绪，可以作为最后草案呈送理事会，以便提交给各国，并最终提交给外交会议。虽然议定书草案的基本框架是由委员会拟订的，但显而易见，并非所有问题都能在委员会一级得到解决。某些政策问题只能在外交会议上决定。

### 3. 外交会议

3.1 理事会在 2013 年 6 月 14 日举行的第 199 届会议第十一次会议上，审议了法律委员会第 35 届会议的报告，并决定于 2014 年 3 月 26 日至 4 月 4 日召开关于修订《东京公约》的外交会议。在理事会该届会议的第十二次会议上，理事会建议，今后的外交会议应该考虑在拟议的整个议定书案文内统一关于“他(his)”或“她(her)”的措词使用。

### 4. 执行《北京公约》和《北京议定书》

4.1 在国际民航组织倡导下在北京召开的外交会议，于 2010 年 9 月 10 日通过了《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》（2010 年，北京）（《北京公约》）；和《制止非法劫持航空器公约的补充议定书》（2010 年，北京）（《北京议定书》）。大会第 37 届会议通过了 A37-23 号决议：促进 2010 年北京公约和北京议定书，敦促所有国家签署和批准这两份文书。截至 2013 年 7 月 5 日，《北京公约》有 27 个国家签字，5 个批准和 3 个加入；《北京议定书》有 29 个国家签字，5 个批准和 2 个加入。为了协助各国成为这些条约的缔约方，已拟订并以国家级信件转发成套行政资料，这些资料亦登载在国际民航组织网站的条约集。

-----

## 附录

### 法律委员会建议的 1963 年《东京公约议定书》案文草案

#### 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. 应用以下内容取代公约第一条第三款：

“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，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) “机上保安员”是经营人所在国政府或登记国政府专门挑选、培训和授权并依照双边或多边协定或安排在一架航空器上部署的一个[政府雇员][人]。][，目的是保护该航空器及其乘员免遭非法干扰行为。][，目的是保护该航空器或所载人员或财产的安全。]]

[(c) “运营人所在国”是指运营人主要业务地点所在国家，如无这种主要业务所在地，则运营人永久居住地所在国即为运营人所在国[。][；和]

[(d) “登记国”是指航空器登记注册的国家。]]”

#### 第三条

应用以下内容取代公约第三条：

“1. 登记国有权对机上犯罪或行为行使管辖权：

1 之二. 下列国家有权对机上犯下的罪行和行为行使管辖权：

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运营人的航空器上所犯，该承租人的主要业务地点在该国，假如该承租人没有此种业务地点，其永久居住地在该国[。][；和]

c) [由或对该国国民犯下的罪行或行为。]

2. 各缔约国应采取必要措施，作为登记国对在该国登记的航空器上犯下的罪行[和行为]确立其管辖权。

2之二. 各缔约国还采取必要措施，对以下情况下在航空器上犯下的罪行[和行为]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) 作为经营人所在国，某项犯罪[或行为]是在不带机组租给承租人的航空器上所犯，该承租人的主要业务地点在该国，假如该承租人没有此种业务地点，其永久居住地在该国。

[2之三. 各缔约国还可采取必要措施，对由或对该国国民在航空器上犯下罪行[和行为]时，对航空器上犯下的罪行[和行为]确立其管辖权。]

3. 本公约不排斥根据本国法律行使刑事管辖权。”

#### 第四条

在公约中应加入以下内容，作为第三条之二：

“如果根据第三条行使管辖权的缔约国被告知或获悉一个或多个缔约国正在对相同的犯罪或行为进行调查、起诉或司法程序，该缔约国[可]/[应]酌情与其他缔约国进行协商，以期协调其行动。”

#### 第五条

公约第五条第二款应予删除。

#### [第六条

应用以下内容取代公约第六条第二款：

备选条文 1

[“1. 机长或机上保安员在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罪行或行为时，可对此人采取合理的措施，包括必要的管束措施，以便：

- a) 保护航空器或机内人员或财产的安全；或
- b) 维持机上的良好秩序和纪律；或
- c) 使机长能够根据本章的规定，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立即采取这种行动以保护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 2

[“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一条第一款所指罪行或行为时，可对此人采取合理的措施，包括必要的管束措施，以便：

- a) 保护航空器或机内人员或财产的安全；或
- b) 维持机上的良好秩序和纪律；或
- c) 使他能够根据本章的规定，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、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护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

应用以下内容取代公约第十条：

“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、任何旅客、任何机上保安员、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。”]

#### [第八条

在公约中应加入以下内容，作为第十五条之二。

“1. 各缔约国应采取必要措施，对在航空器上犯下第一条第一款所指罪行或行为的人采取适当刑事或行政程序，特别是：

- 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保护航空器或机上人员或财产之目的发出的合法指令。

“2. 本公约的任何规定不影响各缔约国为惩处机上所犯不循规和扰乱性行为而在其本国立法制定[或维持]适当措施的权利。”]

## 第九条

应用以下内容取代公约第十六条第一款：

“1. 为在各缔约国之间引渡的目的，在航空器上所犯罪行均应被视为不仅是发生在其所发生的地点，而且也发生在根据第三条第二款和第二款之二要求确立其管辖权[和根据第三条第二款之三已确立其管辖权]的缔约国领土内。”

## [第十条

在公约中应加入以下内容，作为第十八条之二。

“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，不排除航空器经营人向此人索取航空器经营人因此类使人下机或移交所招致的任何损失。”]

—完—