



国际航空法会议

(2014年3月26日至4月4日，蒙特利尔)

秘书处的说明

(由秘书处提交)

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罪行”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，已经举行了几次会议。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罪行（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，研究小组制定了国际民航组织第288号通告，即《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，包括对《关于在航空器上所犯罪行和某些其它行为的公约》（《东京公约》，1963年）中的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；为执法程序的协调一致而加强国际合作；航空器机长的权力和相关的豁免权，以及机上安保员（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、机上安保员以及《东京公约》现代化的范围。

1.5 关于管辖权，小组委员会表示了这样的观点：纳入并行行使运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 关于罪行清单，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》中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 关于机上安保员的地位，小组委员会指出，在通过《东京公约》时不存在机上安保员，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》框架内机上安保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 小组委员会两次会议的报告载于国际民航组织网站：
<http://www.icao.int/secretariat/legal/LC-SC-MOT2/Pages/default.aspx>。

1.12 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、罪行和机上安保员（IFSOs）。法律委员会建议的关于1963年《东京公约》的议定书案文草案载于DCTC Doc No. 3号文件。

2.2 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。关于加入运营人所在国管辖权，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。

2.3 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。在此情况下，法律委员会建议外交会议通过一份决议，要求国际民航组织更新上文第1.1段所述的第288号通告。

2.4 关于机上安保员，尽管没有达成一致，委员会在最后草案中加入了关于机上安保员的职能的两个选项，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。

2.5 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。

2.6 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。

2.7 法律委员会第35届会议的报告（Report-LC/35）载于国际民航组织网站：
<http://www.icao.int/Meetings/AirLaw/Pages/default.aspx>。

3. 理事会和大会第 38 届会议采取的行动

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。理事会商定，应征求空中航行局（ANB）的意见，以便了解在议定书草案中对机上安保员予以认可将对航空器和机上旅客的安全、以及对附件6—《航空器的运行》第I部分—《国际商业航空运输—飞机》涉及机长的作用和职责等规定的可能影响。航行局的意见载于DCTC Doc No.5号文件。

3.2 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“他的（his）”或“她的(her)”的措词使用。

3.3 大会第38届会议审议了大体上与本文件类似的就此题目的一份进展报告，并呼吁各成员国参加本次外交会议。

4. 外交会议的行动

4.1 请会议：

- a) 注意到本文件；

- b) 审议DCTC Doc No. 3号文件所载的法律委员会建议的关于1963年《东京公约》的议定书案文草案；和
- c) 审议第2.1.2分段所述的法律委员会关于第288号通告的建议。

—完—