



国际航空法会议

(2014年3月26日至4月4日，蒙特利尔)

修订1963年《东京公约》议定书草案 机上安保员的权力与保护

(由美国提交)

1. 引言

1.1 自《东京公约》生效以来，恐怖主义和不循规及扰乱性旅客对国际民用航空的威胁均有大幅上升。《东京公约》日期早于专门的机上安保员（IFSO）方案的广泛采用和持续发展，制定这些方案是专门处理这些相同的威胁。因此，机上安保员的作用是《东京公约》现代化的关键问题。

1.2 为取得成功，经修订的公约仅提及机上安保员作为几类行为者之一还远远不够，必须授予与其作用和职责相适合的地位和适当的法律保护。议定书草案所列的第六条选项 1 实现了这种结果，即另行授权机上安保员，在某些情况下采取合理的必要措施，以便（1）保护航空器或机上人员或财产的安全，或（2）维持机上的良好秩序和纪律，而选项 2 则不能实现这种结果。

1.3 本文件介绍了机上安保员在当代航空的地位、在《东京公约》中的地位，以及会议正在审议的修订《东京公约》议定书草案当中对其建议的待遇。

2. 机上安保员在当代航空的地位

2.1 针对国际民用航空的威胁已经按照《东京公约》起草者在 20 世纪 60 年代无法预见的方式发展和演变。恐怖分子视国际民用航空是有吸引力和脆弱的目标。他们以日益成熟、创新、杀伤力的方式进行袭击。不论成功与否，这些袭击会产生巨大的经济和象征性后果。与此同时，旅客的不循规及扰乱性的行为问题持续增长。

2.2 国家已通过大力加强本国的航空安保措施、提高国际航空安保合作、努力使国际法律架构更适应目前的现实作出回应。扩大使用机上安保员是一个关键发展。机上安保员是受过专门训练，被挑选并部署在航空器上的政府工作人员，目的是保护航空器及其乘客。

2.3 40 多个国家有机上安保员。国际民航组织已经通过《芝加哥公约》附件 17 —《安保》标准（4.7 段）和指导出版物认可其作用与职责。

2.4 虽然机上安保员与机组合作，但他们不是也不应该要求机长授权履行其职责。与此同时，机上安保员的责任不减损或侵犯航空器机长对航空器运行和安全所负的最终权力与责任。航空器机长始终保持航空器的操作控制。航空器机长对航空器安全的全部责任（和对飞行运行的全部权力）不受议定书草案影响。此外，只有机长有权让罪犯下机或将其移交给着陆所在国家当局。在这方面重要地要认识到，在出现针对安全和良好秩序的威胁时，现行的安保程序要求机长留在安全的驾驶舱内，而机上安保员则处于独特的位置对客舱中的威胁作出反应。作为一个实际问题，机上安保员必须与航空器机长及机组密切合作与协调。

2.5 机上安保员仅根据登记所在国（或运营人所在国）与预定着陆所在国之间的安排履行其工作，除其他事项外，它规定了机上安保员的权力。这项要求不受议定书草案影响。

3. 机上安保员目前在《东京公约》中的待遇

3.1 《东京公约》对航空器机长、机组人员和旅客的授权与保护

3.1.1 《东京公约》授权航空器机长和航空器上其他人员在某些情况下对违法和不循规行为作出回应。

3.1.1.1 航空器机长的权力：《东京公约》授权航空器机长，当 he 或 she 有合理理由认为某人在航空器上已经犯下或行将犯下《东京公约》第一条第一款所指罪行或行为时，可采取合理的措施（1）保护航空器或机上人员或财产的安全；（2）维持机上的良好秩序和纪律；或（3）航空器机长能够使此人下机或移交给主管当局。（第六条）

3.1.1.2 《东京公约》进一步授权航空器机长（1）要求和授权机组其他成员提供协助，及（2）要求和授权旅客给予协助，来管束“他有权管束”的任何人。（第六条）

3.1.1.3 机组人员和旅客：机组成员或旅客在有合理理由认为“必须立即”采取措施以保护航空器或机上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”。（第六条）

3.1.2 保护：《东京公约》为航空器机长和其他人按照公约采取措施提供了一定的法律保护。该公约第十条规定，对于根据本公约所采取的行动“无论是航空器机长、机组任何其他成员、任何旅客、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。”

3.2 《东京公约》对机上安保员的授权与保护

3.2.1 目前，机上安保员根据《东京公约》只有“旅客”的地位。因此，他们在未经航空器机长授权的情况下，“在有合理理由认为必须立即采取这种行动以保护航空器或机上人员或财产的安全时”，方可采取合理的预防措施。只有第十条向旅客提供的保护延伸到机上安保员，而且它们只适用于范围有限的独立行动（第六条的规定）。它们不保护机上安保员所负的责任，例如，除非经机长特别授权为维持机上良好的秩序和纪律采取的行动。

4. 议定书草案中机上安保员的规定 — 竞争性选项

4.1 会议审议的议定书草案包括处理机上安保员地位和权力的两个方括号当中的选项。只有选项 1 能够实现以上所述目标，即承认机上安保员的独特作用，并为他们提供与其职责相适应的地位。

4.1.1 第六条选项 1 当中机上安保员的权力

4.1.1.1 选项 1 承认机上安保员作为一个单独类型的行为人，并授予航空器机长和机上安保员各自的权力，当他们有合理理由认为某人在航空器上已经犯下或将犯下《东京公约》第一条第一款所指罪行或行为时，采取合理的必要措施（1）保护航空器或机上人员或财产的安全；或（2）维持机上的良好秩序和纪律。

4.1.1.2 仅航空器机长本人将继续有权在适当情况下移交人员或让其离开航空器。

4.1.1.3 《东京公约》第六条的其他权力保持不变，即：授权航空器机长争取机组成员和旅客的协助、以及机组人员和旅客在某些情况下单方面采取合理的预防措施。

4.1.2 第六条选项 2 当中机上安保员的权力

4.1.2.1 选项 2 只在第六条第 2 款一个小小的修订当中提到机上安保员，它连同机组人员和旅客列出机上安保员有权采取立即需要的合理措施保护航空器或机上人员或财产的安全。此选项实际上没有给予机上安保员新的权力。它没有给予他们在适当情况下采取必要的合理措施以维持机上良好的秩序和纪律的自我权力。事实上，这似乎降低了机上安保员的现有权力，因为机长是否能够要求或授权机上安保员协助来管束任何人的案文并不清楚。

4.1.3 议定书草案当中机上安保员的保护

4.1.4 无论第六条采纳哪个选项，议定书草案将修订第十条以便将机上安保员纳入“[对于]或根据本公约所采取的行动”而受公约法律保护的行为人名单当中。选项 1 包括允许机上安保员采取全方位的措施，保护航空器或机上人员或财产的安全及维持良好的秩序和纪律。但是，选项 2 只向机上安保员提供他们作为“旅客”已经享受的保护。因此，修订后的《东京公约》不能完全保护机上安保员在其政府指派的职责范围内行事。此外，修订后的公约可能会阻碍新建立机上安保员方案的国家，授权他们协助维持机上良好的秩序和纪律或对不断升级的局势作出反应以防止更严重的事件。

4.2 实际影响

4.2.1 议定书草案两个选项之间的差异带来理论之外的问题。一个单纯滋扰一分钟的旅客，可能会随后破坏机上的良好秩序和纪律，并可能最终危及航空器的安全运行。任何飞行机组成员都能很好地证明，涉及旅客不循规及扰乱性行为的情况可迅速升级成为对航空器、机组人员和旅客安全的严重威胁。这种风险迅速升级是一个重大关注，国际民航组织一些出版物，包括目前的国际民航组织《航空安保手册》（Doc 8973 号文件/8，2011-限制发行）对此已经有所认识。认识到航空器上事件的易变性，重要的是授权机上安保员在不良行为始发阶段采取行动，而不是要求他们坐等局势进一步恶化。选项 1 授权机上安保员，即在航空器上近距离执法的训练有素的专家，在危机发生之前行动并对按照授权采取的行动提供保护，这样，将显著加强公约的核心作用之一，即保护航空旅客。

4.2.2 议定书向机上安保员提供适当权力确认了运行现状。它不要求国家布置机上安保员，但确保选择聘用机上安保员的国家规定适当保护。它还明确指出，其他国家可以决定使用机上安保员只对航空器和机上人员生命安全受到威胁作出反应，或同时对安全、良好秩序和纪律的威胁作出反应。

5. 会议的行动

5.1 呼吁代表支持采纳议定书草案第六条选项 1。

—完—