

论不循规旅客的处罚和 《东京公约》现代化

刘浩

【提要】随着不循规旅客事件的不断增加,国际航空界要求加强依法惩处不循规旅客的呼声也日益增强。同《海牙公约》和《蒙特利尔公约》相比,《东京公约》是最适宜调整不循规旅客处罚的国际条约。但是,面对不循规旅客事件的新发展,《东京公约》也暴露出对“犯罪”和“行为”缺乏清晰定义,“飞行中”区间界定导致管辖期间出现空白,主权国家管辖权漏洞,以及引渡条款缺失等瑕疵,不能有效规制不循规旅客。鉴于此,国际社会应当从设立犯罪和不循规行为清单,对“飞行中”做出同其他公约相一致的定义,扩大管辖权基础,补充有关移交和引渡的规定等方面对《东京公约》进行现代化。

【关键词】不循规旅客 东京公约 航空保安 航空犯罪

【中图分类号】D924.32 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2014)04-0082-05

9·11事件发生后,国际民用航空组织成员国和民用航空界为改善国际民用航空保安状况作了大量工作,直接针对国际民用航空安全的非法行为得到了较好控制,特别是可能导致灾难事故的恐怖犯罪数量有了明显的下降。但是涉及不循规或者扰乱性旅客(unruly/disruptive passengers)的事件却在逐渐增多。据国际航空运输协会(IATA)统计,2009年不循规旅客事件相比2007年增加了687%。^①2011年,美国发生不循规旅客事件127起,澳大利亚发生488起,英国发生44起。^②2012年澳大利亚联邦警察局(Australia Federal Police)共对900起发生在飞机上和机场里的不循规旅客事件采取了行动,这些事件涉及的主要不循规行为包括:醉酒,侮辱、攻击机组人员等。^③

尽管对不循规或者扰乱性行为(unruly/

disruptive acts)的认定仍缺乏一个精确、统一的标准,但航空界对此类行为呈现的明显上升趋势具有共识。鉴于此,在梳理1963年《东京公约》对不循规旅客处罚的历史和缺陷的基础上,对《东京公约》现代化提出建议,是有效规制不循规旅客,保护民用航空安全秩序的需要。

① See ICAO, AVSECP/20-WP/21.

② See Wall Street Journal, Cracking Down on Crime in the Skies (May 1, 2012, 10: 00AM), <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204778604577239411606291588.html>.

③ Mark Dunn, "Airlines show zero tolerance for unruly passengers", *Herald Sun*, website: <http://www.herald-sun.com.au/news/victoria/airlines-show-zero-tolerance-for-unruly-passengers/story-e6frf7kx-1226601925121>, March 20, 2013, 08PM.

比较而言，国际航空保安法律体系中的其他公约处罚的主要是劫机，对飞行中的航空器内人员使用暴力，破坏使用中的航空器、航行设施或者机场的行为，^①民用航空器上不循规行为不是它们主要调整的对象，因此，1963年《东京公约》还是处罚不循规行为的核心国际条约。

《东京公约》对不循规旅客的处罚的规定具有四个方面意义：（1）赋予登记国对航空器上发生的不循规行为的管辖权，确保至少有一个国家可以对航空器上发生的违规行使管辖权；（2）允许机长拥有某些特权，对已经实施或者即将实施可能破坏航空器安全犯罪或者不循规行为的旅客做出处置；（3）为接受被驱离航空器或移交的被指控犯罪者的着陆国规定了责任；（4）某种程度上提及了劫机犯罪。^②

一、1963年《东京公约》的缺陷

1963年《东京公约》是国际民航领域内缔约国数目仅次于《芝加哥公约》的国际公约，^③对于统一航空保安领域的国际法规则，发展国际法理论作出了不可磨灭的贡献。但是，囿于公约缔结时理论和实践的局限，随着国际航空保安形势的发展，公约也逐步暴露出缺陷和不足，妨碍了对不循规旅客的处罚，不利于机上安全秩序和民用航空安全的维持。

（一）未给“犯罪”或者“行为”作出定义

1963年《东京公约》中并未对该公约制止的“犯罪”和“行为”作出定义，而是交由缔约国的国内法作出规定，把认定航空器上发生的“犯罪”的任务交给各国刑法，实际上可以达到“有法可依”的目的。

《东京公约》真正的空白是它未对“那些不论是否构成犯罪，可能或确已危害航空器或者机上人员或财产安全，或者危害航空器上良好秩序与纪律的行为”作出定义。由于《东京公约》第1条第2项中所指的“行为”可能构成犯罪，也可能不构成犯罪，实际上大部分“行为”并不构成犯罪，而且很多国家的国内法并未对一些“行为”作出规定，因此无法认定这些

“行为”的违法性，更谈不上对不循规旅客处罚。即使是那些将“行为”纳入国内法的国家，也会由于《东京公约》未对“良好秩序”（good order）和“纪律”（discipline）作出解释和定义，给各国在处罚不循规旅客时造成混乱，出现不同法院对于同样的行为作出相互矛盾的裁决的情况。例如，德国《刑法典》第315条把《东京公约》并入了国内法。在一起案件中德国上诉法院需要对在禁止抽烟的航班上抽烟是否违反了第315条作出裁决。检察官宣称由于触发烟雾探测器发出了很大的噪音，机组人员因此出现惊慌，干扰了他们履行职责。然而，法院认为只有真正的火灾而不是激发烟雾探测器才会威胁航班的安全，因此并不是所有对机组人员的干扰都会构成对航班安全的破坏。^④在美国诉Flores案中，美国法院裁定并非所有的攻击行为都会干扰机组人员履行职责。^⑤而在美国诉James Tabacca案中，法院认为根据《联邦航空法》提起对攻击行为的指控并不需要证明航空器受到了实际威胁，只要证明攻击或者威胁行为干扰了机组人员履行职责就足以作出有罪认定。^⑥

（二）有关“飞行中”的定义可导致管辖期间空白

在国际民航保安公约中，“飞行中”是一个具有重要法律意义的时间概念，只有发生在公约中规定的特定“飞行”时段中的行为才会受到公约的调整。1963年《东京公约》第1条第3

① 1970年《制止非法劫持航空器公约》（简称《海牙公约》）、1971年《蒙特利尔公约》、1988年《蒙特利尔议定书》，以及《制止国际民用航空有关的非法行为的公约》（《北京公约》）和《制止非法劫持航空器公约的补充议定书》（《北京议定书》）。

② See Robert P. Boyle and Roy Pulsifer, *The Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft* 305, 328 30 J. A. L. C. (1964).

③ 《东京公约》目前有185个缔约国，《芝加哥公约》有191个缔约国。

④ Christian Giesecke, *Unruly Passengers: The Existing Legal System and Proposed Improvements* 46, 50 26 *Annals of Air & Space Law* (2001).

⑤ *U. S. v. Flores*, 968 F. 2d 1366 (1992).

⑥ *U. S. v. James Tabacca*, 924 F. 2d 906, 907 (9th Cir. 1991).

款规定“为了本公约的目的，一架航空器从为了起飞而使用动力到着陆滑行停止被认为在飞行中”。这款规定来自1952年《外国航空器对地（水）面第三方造成损害的公约》（简称《罗马公约》），但是该条款所界定的“飞行中”范围较窄。实践中，从旅客登机完毕航空器关闭机舱门，到航空器为了起飞而使用动力，有一段时间航空器上的所有旅客和机组人员已经处于密闭的空间，而且可能会长达数个小时。这种情况同样存在于航空器着陆滑行结束后到打开机舱门卸载旅客之间的阶段。而根据《东京公约》第1条第2款的规定，在上述两个时间段里的犯罪和其他不循规行为不属于《东京公约》的管辖范围。

值得注意的是，公约在规制机长的权力时对“飞行中”规定了更长的时间段。该《公约》第5条第2款规定：“尽管有第一条第3款的规定，为了本章的目的，航空器从装载完毕后机舱外部各门关闭时开始直至打开任一机舱门以便卸载时为止的任何时候，应被认为是在飞行中。航空器迫降时，本章规定对在航空器上发生的犯罪和行为仍继续适用，直至一国主管当局接管该航空器及其所载人员和财产时为止。”

（三）管辖权漏洞导致不能有效处罚不循规行为

虽然1963年《东京公约》创造性地规定了登记国对航空器上发生的犯罪和不循规行为的管辖权，并且全面地承认了传统国际法上的属地管辖权、属人管辖权、保护管辖权和普遍管辖权，但是该公约第3条第2款只要求缔约国对航空器上发生的犯罪采取必要措施确定管辖权，而对犯罪之外的不循规行为并未规定强制性管辖义务。如果根据一国的国内法，某种不循规行为不构成犯罪，那么该国可以自由决定行使管辖权或者放弃管辖权。不仅如此，1963年《东京公约》在管辖权方面还存在两难的悖论。一方面，机舱内发生犯罪或者不循规行为后的降落地国常常因与犯罪和不循规行为间缺乏强有力的连接要素而无法行使管辖权；另一方面，当降落地国既非犯罪或其他不循规行为的发生地、航空器的登记国，也非不循规行为或者受

害人的国籍国时，一般缺少行使管辖权的意愿。然而，降落地国恰恰是最适合对航空器上发生的犯罪或其他不循规行为作出处罚的国家。

（四）对罪犯和不循规乘客的移交和引渡缺乏规定

1963年《东京公约》既未明确界定“严重罪行”，也未对罪犯移交后的起诉和处罚作出任何程序性规定，即使机长根据登记国的刑法判断某一行为属于严重罪行，降落地国的主管当局也可以根据本国法认为该行为不属于严重罪行，甚至不构成犯罪或者违法，从而将犯罪嫌疑人释放。即《东京公约》没有对引渡作出强制性规定。这不利于各国协调开展制止航空器上犯罪和不循规行为的国际合作，会导致犯罪和不循规行为得不到有效追诉和处罚。

《东京公约》存在的这些缺陷，有些在公约制定后不久就已经显现，有些则是随着国际民航业的发展而逐渐突出。最近十几年，由于公约缺陷所导致的对不循规旅客处罚的不力助长了不循规旅客事件的攀升，越来越严重威胁国际民用航空安全，修改1963年《东京公约》，进行公约现代化也日益迫切。

二、对1963年《东京公约》修改和现代化的建议

从1995年起，国际民用航空组织即开始讨论不循规旅客问题。^①1996年6月3日，国际民用航空组织理事会决定在法律委员会的工作方案中列入“当前有效的航空法律文书未包括的国际航空界所关切的问题”。^②1997年6月6日，理事会成立研究小组审查了这一问题，并最终在2002年6月编制了《通告》。《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，以便纳入国际民用航空组织成员国的国内法。^③

（一）设立犯罪和不循规行为清单

《东京公约》的一个主要缺陷就是各缔约国

① See ICAO, C-WP/11066.

② Id.

③ See ICAO, Cir. 288, LE/1, Guidance Material on Legal Aspects of Unruly/Disruptive Passengers (June 2002).

要根据本国法自行决定哪些行为构成犯罪，哪些行为可能危及航空器的安全、良好秩序和纪律。而制定国际条约的主要目的之一就是协调各国行动，制定统一规则。因此《东京公约》需要一个犯罪和或不循规行为的清单。可借鉴《通告》所设计的三个等级的清单。第一等级是比较严重的犯罪，一是直接针对机组人员的犯罪。二是针对其他旅客的犯罪。第二等级是相对不那么严重的行为，主要包括轻微的人身攻击、口头攻击、故意破坏财产和醉酒等等。第三个等级是一个兜底条款，包括前两类未能包括但又可能给民用航空安全带来威胁的行为，比如在卫生间内抽烟、在禁用便携式电子设备的期间使用此类设备等。这个清单较为全面地阐述了航空器上犯罪和其他不循规行为的基本类型，便于国际社会协调行动，有针对性的采取应对措施。

（二）对“飞行中”做出与其他保安公约一致的定义

建议借鉴1970年《海牙公约》、1971年《蒙特利尔公约》和2010年《北京公约》的模式，统一规定一个涵盖时间区间较长的“飞行中”的定义，譬如借鉴《北京公约》第2条第1款，将“飞行中”定义为：“一架航空器在完成登机后其所有外部舱门均已关闭时起，直至其任何此种舱门为下机目的开启时止，其间的任何时间均被视为在飞行中；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”。这个定义已经被多项国际航空保安公约采用，具有扎实的实践基础，反映了国际民用航空立法的趋势，也易于被各国接受。

（三）扩大管辖权基础

各国应当采取措施防止发生可能危及航空安全，破坏机上良好秩序和纪律的犯罪或行为，而扩大管辖权基础，增加可以对航空器上的犯罪和不循规行为行使管辖权的国家将会极大帮助目的的实现。按照常理推断，各国肯定愿意避免出现其国民的合法权益由于降落地国不能行使管辖权而无法得到保护的情况。^①事实上，

《东京公约》起草的早期过程中就提到赋予降落地国管辖权。^②在东京外交会议期间也讨论过把降落地国列入优先行使管辖权的国家序列，并得到了一些国家的支持，但非常遗憾这项提议最终没能通过。^③但是，后来的《海牙公约》、《蒙特利尔公约》和《北京公约》中都赋予了降落地国管辖权。^④

《北京公约》第8条反映了当前关于航空器上犯罪的管辖权的最新国际立法成果，该公约第8条第1款规定：“各当事国应当采取必要措施，以就下列情况而对第一条所列的罪行，确立其管辖权：（一）罪行是在该国领土内实施的；（二）罪行是针对在该国登记的航空器或在该航空器内实施的；（三）在其内实施罪行的航空器在该国领土内降落时被指控的罪犯仍在该航空器内的；（四）罪行是针对租来时不带机组人员的航空器或是在该航空器内实施的，而承租人的主要营业地在该国，或如承租人没有此种营业地但其永久居所是在该国的；（五）罪行是由该国国民实施的。”第2款规定：“各当事国也可就下列情况而对任何此种罪行确立其管辖权：（一）罪行是针对该国国民实施的；（二）罪行是由其惯常居所在该国领土内的无国籍人实施的。”

建议1963年《东京公约》在修订时参照《北京公约》的做法，同时规定犯罪或不循规行为发生地国，航空器登记国、降落地国，营人营业地国或者永久居所地国，罪犯或行为人的国籍国、受害人的国籍国、无国籍人的居住地国的管辖权。

（四）补充有关移交和引渡的规定

1963年《东京公约》第8条中规定的“下机”（disembark）与第9条中规定的“移交”

① Alejandro Piera, *supra* note 7, pp. A4-11.

② See Margerite E. Ritchie, *Crimes Aboard Aircraft* (1958) at p. 44.

③ See Robert P. Boyle and Roy Pulsifer, *The Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft* 305, 329-30 J. A. L. C. (1964).

④ 参见《海牙公约》第4条第1款第2项；《蒙特利尔公约》第5条第1款第3项；《北京公约》第8条第1款第3项。

(deliver) 明显不同。机长让旅客下机时虽然有义务向有关主管当局报告, 但是并没有将该旅客移交给该主管当局, 该旅客一般可以自行离开, 除非降落地国的主管当局主动采取措施。一般认为, 下机适用于不那么严重的行为, 移交适用于严重的犯罪或者非法干扰行为。^①在不循规旅客对航空安全威胁日益严重的今天, 《东京公约》仅仅规定机长可以要求不循规旅客下机, 而无权将其移交降落地国有关主管当局, 不足以对不循规旅客形成威慑。对此, 建议扩大机长移交不循规旅客的权力范围, 并使其与新公约中可能包括的犯罪和其他不循规行为清单相互呼应, 机长行使移交权力的对象限于较为严重的犯罪和不循规行为。在弥补《东京公约》未对引渡作出规定的缺漏时同样要注意, 即明确引渡只适用于较为严重的犯罪, 一般是

指上文提到的罪行清单中第一类犯罪。

当然, 前述讨论并非《东京公约》现代化中需要考虑的所有问题, 而只是与不循规旅客处罚关系相对密切的几个方面, 《东京公约》现代化需要对公约作出全面研究, 提出整体性的修改意见。

本文作者: 国家空管法规标准研究中心副主任、研究员, 北京航空航天大学航空法律和标准研究所所长、法学院教师、法学博士

责任编辑: 赵俊

① Alejandro Piera, *supra* note 7, pp. A4-6.

On the Punishment of Unruly Passenger and the Modernization of Tokyo Convention

Liu Hao

Abstract: Incident involving unruly/disruptive persons on board/aircraft is one growing concern of aviation industry. Compared with the Hague Convention and the Montreal Convention, the Tokyo Convention is the convention which is more suitable to deal with the punishment of unruly/disruptive passengers. But, the Tokyo Convention is challenged by the development of the incidents involving unruly and disruptive passengers on board/aircraft. The existing international legal regime should be revisited to address apparent flaws relating to the lack of definition of "offence" or "act", flaws of definition of "in-flight", gap of jurisdiction and imperfect arrangement of extradition. The following actions could be taken during the modernization of the Tokyo Convention to resolve the aforesaid problems: 1. a list of offences and unruly/disruptive acts; 2. Redefining "in-flight"; 3. recognizing the following jurisdictions of the states of the operator and landing; 4. applying the principle of "aut dedere aut judicare", so the state parties undertake to either extradite an offender found in their territory or submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution.

Keywords: unruly/disruptive passenger; Tokyo Convention; aviation security; crimes on board aircraft