

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2019/04-05號文件

檔 號：CB2/BC/5/04

《2005年航空保安(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2005年航空保安(修訂)條例草案》委員會的商議工作及結果。

條例草案

2. 《航空保安條例》(第494章)(下稱“該條例”)的主要目的是禁止作出對民用航空構成威脅的作為，以及實施有關航空保安的國際公約。該條例的現有條文針對非常嚴重的罪行(例如劫機及破壞)，而未有特別處理涉及乘客難受管束行為的罪行。

3. 條例草案的主要目的是修訂該條例，藉以：

- (a) 就乘客在民航飛機上的難受管束或擾亂秩序行為施加刑事制裁；及
- (b) 擴大香港的司法管轄權範圍，以涵蓋若干與下一着陸地點在香港境內而非香港控制民航飛機有關，而在香港以外地方所犯被視作乘客難受管束或擾亂秩序行為的罪行。

法案委員會

4. 在2005年3月11日內務委員會會議上，議員成立法案委員會研究此條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄**。

5. 法案委員會由吳靄儀議員擔任主席，曾先後與政府當局舉行了3次會議。

法案委員會的商議工作

提出法例修訂的理由

6. 政府當局解釋，鑒於近年報稱涉及乘客難受管束或擾亂秩序行為的事件的數目及嚴重程度均有所增加，國際民航組織(下稱“國航組織”)大會於2001年10月在蒙特利爾通過一項決議，促請各締約國制定有效處理難受管束乘客罪行問題的法例和規例，並在切實可行的範圍內，把《乘客在民航飛機上干犯某些罪行的法例範本》(下稱“《法例範本》”)所載條文納入該等法例和規例中。該項決議亦鼓勵各國訂定法律規定，以便可在適當個案中行使其司法管轄權，就該等在其他國家註冊的飛機上作出而構成難受管束或擾亂秩序行為的刑事作為及罪行提出檢控。

7. 政府當局指出，該條例主要針對非常嚴重的罪行(例如劫機及破壞)，而未有特別處理涉及乘客難受管束行為的罪行。因此，當局需要修訂法例，彌補現有法例的不足，從而加強管制乘客在香港控制的飛機上作出的難受管束罪行，並擴大香港的司法管轄權範圍，以涵蓋在香港以外地方而當時正在前來香港着陸的非香港控制飛機上作出的作為。

其他司法管轄區為實施《法例範本》而採取的方式

8. 法案委員會問及其他司法管轄區採取何種方式實施《法例範本》，政府當局回應時表示，根據國航組織的資料，包括澳洲、加拿大及英國在內的部分國家已在《法例範本》頒布前，把其司法管轄權範圍擴大至涵蓋某些在外國飛機上所犯的罪行。在其後於此等國家領土着陸的外國飛機上發生的某些作為或不作為，則會根據有關國家的本土法例構成罪行，並須按照有關的本土法例所訂的罰則作出懲處。

9. 政府當局進一步表示，新西蘭是在國航組織頒布《法例範本》後制定具體法例處理難受管束行為罪行的國家之一。在訂定條例草案所載建議時，當局曾參考新西蘭法例所採用的雙管齊下方法，即在增訂具體的難受管束乘客罪行之餘，同時擴大新西蘭的司法管轄權範圍，藉以涵蓋在外國飛機上發生並構成難受管束或擾亂秩序行為的若干現有刑事作為及罪行。

擾亂秩序行為的罪行

10. 根據該條例擬議新訂第12B(3)條，任何在飛機上的人作出擾亂秩序的行為，以致危及或相當可能會危及該飛機上的良好秩序和紀律，即屬犯罪。任何人如觸犯該罪行，一經循簡易程序定罪，可被判處第3級罰款(現為10,000元)及監禁6個月；而一經循公訴程序定罪，則可被判處第5級罰款(現為50,000元)及監禁2年。

11. 由於《法例範本》並未訂定有關在飛機上作出擾亂秩序行為的罪行，委員質疑政府當局為何在條例草案中加入此項罪行。委員亦

詢問“擾亂秩序的行為”的涵義為何，以及其他司法管轄區如何處理擾亂秩序行為的罪行。

12. 政府當局解釋，條例草案所訂有關擾亂秩序行為的罪行，在某程度上是以《公安條例》(第245章)第17B(2)條所訂罪行為藍本。*Halsbury's Laws of Hong Kong*指出，“擾亂秩序的行為”所指的是“任何會破壞社會安寧或對其他可能在附近的人的舒適造成干擾的嚴重失當舉止”¹。在*HKSAR v. Cheng Siu Wing*一案²，原訟法庭裁定《公安條例》第17B(2)條中“擾亂秩序”一詞，應採用一般字典涵義，亦即指難受管束或令人厭惡的行為或違反公共秩序或道德的行為。原訟法庭亦裁定，擾亂秩序的行為的涵蓋範圍，包括可能在聽覺或視覺上對人造成騷擾、恐慌或困擾的行為，當中不一定具備被告人採取暴力手段(不論已經採取或恐嚇採取)的元素。所涵蓋的行為本身亦不一定要具有恐嚇性、辱罵性或侮辱性。

13. 政府當局表示，為貫徹《法例範本》的精神，當局有需要就維持飛機上的良好秩序訂定一般條文，因而在條例草案訂定有關擾亂秩序行為的罪行。在制訂該項建議時，當局亦曾參考新西蘭的《民航法令》。

14. 政府當局進一步表示，根據在2004年6月作出修訂的《民航法令》，任何人在新西蘭以外地方正在航行的飛機上的作為或不作為，如在新西蘭發生將屬於觸犯《1981年簡易罪行法令》第3條(擾亂秩序的行為)的罪行，則該人根據該法令所須負上的法律責任，猶如有關作為或不作為在新西蘭發生一樣。根據《簡易罪行法令》，擾亂秩序行為的罪行的最高刑罰是監禁3個月或罰款1,000新西蘭元。

和神智不清有關的罪行

15. 根據該條例擬議新訂第12B(5)條，任何人無合理辯解而在神智不清的狀態下登上飛機或在飛機上變得神智不清，而其神智不清的程度足以危及或相當可能會危及該飛機的安全或該飛機上的人或財產的安全，或該飛機上的良好秩序和紀律，該人即屬犯罪。

16. 委員指出，《1995年飛航(香港)令》(下稱“《飛航令》”)第49條亦訂有禁止在飛機上醉酒的規定，任何人如違反該項規定，即屬犯罪。委員詢問《飛航令》第49條與條例草案所訂有關神智不清的罪行的條文有何不同。

17. 政府當局解釋，《飛航令》第49條適用於處於任何地方的香港註冊飛機，以及處於香港或在香港上空的外國飛機。該條例擬議新訂第12B(5)條的涵蓋範圍則較為廣泛，適用於處於任何地方的香港控制的飛機，以及下一着陸地點在香港境內的非香港控制的飛機。《飛航令》第49條禁止任何人在醉酒時進入任何飛機，或在任何飛機上醉酒，

¹ *Halsbury's Laws of Hong Kong*, 2002年再版, 第9卷, 第130.251段。

² [2003] HKCFI 1152, [2003] 4 HKC 471。

以及禁止任何機組成員受酒類或藥物影響以致減損其擔任機組成員的能力。擬議新訂第12B(5)條的涵蓋範圍較為廣泛，包括醉酒、因服用藥物以致神智不清，以及受其他減低清醒程度的物質影響以致神智不清。根據擬議條文，神智不清本身不屬犯罪，除非神智不清的程度足以危及或相當可能會危及該飛機的安全或該飛機上的人或財產的安全，或該飛機上的良好秩序和紀律。

18. 鄭經翰議員認為，機組成員有責任拒絕向飛機上看似受酒精影響以致神智不清的乘客供應含酒精飲品。他建議如有任何乘客看似變得神智不清並購買免稅酒類飲品，機組成員應在該乘客下機時才將他所購買的酒類飲品交給他。鄭經翰議員並詢問當局應否作出規定，把航空公司在飛機上供應含酒精飲品以致乘客陷入神智不清的狀態定為罪行。

19. 政府當局回應時表示，《法例範本》並未納入上述罪行條文，而當局亦無意超越《法例範本》所反映的國際共識。此外，供應含酒精飲品本身是合法的行為，而酒精對人體的影響亦因人而異。要證明航空公司經營者具有向乘客供應含酒精飲品，以致其陷入神智不清狀態的犯罪意圖，將會十分困難。此項建議將同時影響其他在其處所內供應含酒精飲品的場所(例如酒吧及餐廳)。

20. 政府當局告知委員，大部分航空公司均有制訂關於為乘客供應含酒精飲品的內部指引，讓機組成員有所依循。政府當局應委員要求，向法案委員會提供兩間本地航空公司就在飛機上向乘客供應含酒精飲品所制訂的內部指引。

21. 委員察悉，根據兩間本地航空公司的內部指引，如有任何乘客在航程中看似變得神智不清，機艙服務員在如有需要時應禮貌地拒絕再向其供應任何酒類飲品。其中一間航空公司的內部指引又訂明，如該名乘客購買免稅酒類飲品，機艙服務員應在其下機時而非在航行期間將所購買的酒類飲品交給他。

和吸煙有關的罪行

22. 根據擬議新訂第12B(6)條，任何在飛機上的人在該飛機上或該飛機上的任何間隔內吸煙，而當時在該飛機上或該間隔內吸煙是被禁止的，或當時該飛機的機組成員指令不得吸煙，該人即屬犯罪。

23. 委員指出《飛航令》第50條亦規定禁止在飛機上吸煙，任何人如違反該條文，即屬犯罪。委員質疑是否有必要在條例草案中訂定有關吸煙的擬議罪行。

24. 政府當局表示，《飛航令》第50條只適用於香港註冊的飛機，而擬議新訂第12B(6)條的涵蓋範圍則較為廣泛。該條文規定在處於任何地方的香港控制的飛機，以及下一着陸地點在香港境內的非香港控制的飛機，均禁止吸煙。

條例草案及《飛航(香港)令》所訂的罪行條文出現重疊

25. 委員察悉除了和醉酒及吸煙有關的罪行外，《飛航令》第51條及該條例擬議新訂第12B(2)條均訂有和不遵從飛機機長發出的指令有關的罪行。委員指出，《飛航令》就醉酒罪行訂定的最高刑罰是一經循簡易程序定罪，可被判處罰款不超過5,000元，以及一經循公訴程序定罪，可被判處罰款及／或監禁2年。該命令就有關吸煙及不遵從飛機機長發出的合法指令的罪行所訂定的最高刑罰，是一經循簡易程序定罪可被判處罰款不超過5,000元。然而，根據條例草案的規定，和神智不清及吸煙有關的罪行的最高刑罰是一經循簡易程序定罪，可被判處第3級罰款(現為10,000元)及監禁6個月，以及一經循公訴程序定罪，可被判處第5級罰款(現為50,000元)及監禁2年。任何人如作出擬議新訂第12B(2)條所訂，不遵從飛機機長或機組成員代機長發出的指令的行為，一經循簡易程序定罪，可被判處第4級罰款(現為25,000元)及監禁1年；一經循公訴程序定罪，則可被判處第6級罰款(現為100,000元)及監禁5年。

26. 鑒於條例草案及《飛航令》就同一罪行訂定不同的罰則水平，委員詢問當同一刑事行為同時構成條例草案及《飛航令》所訂罪行時，當局將如何提出檢控。委員認為政府當局應訂定準則，據以決定應援引條例草案還是《飛航令》的條文處理相同的刑事行為。

27. 政府當局回應時表示，有多於一項罪行關乎同一刑事行為，並非罕見情況。由於條例草案所訂罪行的罰則較《飛航令》第49、50及51條所訂的為重，如涉嫌違例者的作為同時為條例草案擬議新訂條文及該命令的條文所涵蓋，當局相當可能會根據條例草案提出檢控。然而，是否檢控疑犯最終須由檢控當局酌情決定。只有在符合公眾利益時，當局才會就某一罪行提出檢控。

28. 政府當局進一步解釋，檢控當局在確定如何才符合公眾利益時，將會研究所有因素及情況。倘有關行為相當嚴重，當局會對較嚴重的罪行提出檢控。在遇有較易證明曾觸犯某罪行的情況時，當局或會就該較易證明曾觸犯的罪行提出檢控。檢控當局亦有可能就交替罪行提出檢控，但會說明提出檢控的較輕罪行屬較重罪行的交替控罪。若疑犯其後被裁定觸犯較重罪行的罪名成立，法庭便無須考慮該較輕罪行。然而，若被告未有就較重罪行被法庭定罪，法庭便須按嚴重程度較輕的交替罪行考慮有關證據，以決定是否有足夠證據就該罪行裁定被告罪名成立。

29. 部分委員詢問，既然條例草案已訂有關於醉酒及吸煙的罪行，為何有需要保留《飛航令》所訂的相若罪行。

30. 政府當局回應時表示，《飛航令》是一項重要法例，其目的是實施《國際民用航空公約》(芝加哥，1944年)所訂的整體國際航空標準及慣例，以及對飛航作出規管。儘管條例草案已訂有類似罪行，但為了保持規管條文的完整，當局實有必要保留《飛航令》所訂的上述罪行。政府當局告知委員，經濟發展及勞工局現正檢討《飛航令》，

包括在大約20年前訂定的罰則水平。政府當局的目標是在切實可行的範圍內盡早完成檢討，並在諮詢業界下制定所需的修訂。

和檢控及定罪有關的兩次審理問題

31. 委員關注到，由於不同司法管轄區對飛機上的罪行各有本身的一套處理方法，在有關就相同罪行作出檢控及定罪方面，可能會出現分別在香港及另一司法管轄區受兩次審理的問題。委員舉例指出，如任何人於香港以外地方，在下一着陸地點於香港境內的非香港控制飛機上觸犯任何罪行，並已因應飛機機長依據該條例擬議新訂第12C(1)(b)(i)條所作請求而根據香港法律被裁定犯了該罪行，法例中並無任何條文防止該人在該飛機註冊地的司法管轄區內，就同一罪行被檢控及定罪。

32. 政府當局回應時表示，擬議新訂第12C(1)(b)(ii)條規定，飛機機長須保證他及該飛機的營運者沒有亦不會向香港以外任何地方的主管當局作出相類請求。該條文在一定程度上可減低出現兩次審理問題的可能性。

就條例草案所載建議進行諮詢

33. 政府當局告知法案委員會，根據國航組織的資料，國際航空運輸協會(下稱“該協會”)亦有參與《法例範本》的草擬工作。香港航空業界的從業員大多是該協會的會員，當中包括本地及外地的飛機營運者。在擬訂條例草案所載建議時，政府當局曾諮詢航空保安委員會及航空諮詢委員會，該兩個委員會對各項立法建議表示支持。

諮詢內務委員會

34. 法案委員會已於2005年6月10日諮詢內務委員會，並獲後者同意在2005年6月29日立法會會議席上恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年6月20日

《 2005年航空保安(修訂)條例草案 》委員會

委員名單

主席	吳靄儀議員
委員	涂謹申議員 單仲偕議員, JP 楊孝華議員, SBS, JP 劉江華議員, JP 張宇人議員, JP 余若薇議員, SC, JP 鄭經翰議員

(總數：8名議員)

秘書	湯李燕屏女士
----	--------

法律顧問	馮秀娟女士
------	-------

日期	2005年4月12日
----	------------