

立法會

Legislative Council

立法會LS36/04-05號文件

2005年3月11日內務委員會會議文件

《2005年航空保安(修訂)條例草案》

法律事務部報告

I. 摘要

1. 條例草案目的
條例草案的主要目的是：
 - (a) 就乘客在民航飛機上的難受管束行為施加刑事制裁；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的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行為的罪行。
2. 意見
 - (a) 條例草案旨在實施國際民航組織的建議，以便有效針對在民航飛機上所犯難受管束乘客罪行的問題。
 - (b) 訂定新的罪行以處理乘客的難受管束行為。
 - (c) 只有在有關飛機的下一着陸地點在香港境內，以及該飛機的機長以指明表格向香港警務處作出請求及保證的情況下，建議中涵蓋範圍經擴大的香港司法管轄權才告適用。
3. 公眾諮詢
當局已諮詢航空業界、航空保安委員會及航空諮詢委員會，他們均支持有關建議。
4. 諮詢立法會事務委員會
當局曾於2004年12月7日諮詢保安事務委員會。
5. 結論
條例草案對乘客在民航飛機上的行為及航空保安造成影響。議員可考慮成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

II. 報告

條例草案目的

條例草案的主要目的是修訂《航空保安條例》(第494章)，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。

立法會參考資料摘要

2. 請參閱保安局於2005年2月16日發出的文件(檔號：SBCR 7/1476/90 Pt. 16)。

首讀日期

3. 2005年3月9日。

背景

4. 《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。

5. 該條例第3條訂明，在正在航行但並非在香港境內或上空航行的香港控制的飛機上發生的任何作為或不作為，假如在香港境內發生便會構成香港法律所訂的某項罪行，即構成該罪行。該條例第2(1)條把“香港控制的飛機”界定為當其時是在香港註冊的飛機，或當其時屬非香港註冊的飛機，而該飛機以轉管租約形式租給一名有資格成為在香港註冊的飛機的擁有人的人士，而該人居住於香港或其主要業務地址是在香港，或有關的非香港註冊的飛機的經營者具有前述的資格以及居住於香港或其主要業務地址是在香港。換言之，若有關作為在香港控制的飛機上發生，不論該飛機在甚麼地方，當局都可援引有關的香港刑事法律起訴觸犯該罪行的人，但同樣做法並不適用於在香港以外地方的非香港控制的飛機上發生的作為。

6. 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案，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。決議案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。國航組織通過的決議案及《法例範本》載於立法會參考資料摘要附件B。

意見

7. 為了實施國航組織《法例範本》的規定，藉以提高航機上的乘客及機員的安全，條例草案建議就乘客在民航飛機上的難受管束行為訂定多項新的罪行。此等罪行包括妨礙機組成員履行其職責；不遵從機組成員發出的指令；干預或干擾飛機儀器、設備或系統；因酒精、藥物或其他減低清醒程度的物質而致神智不清；在飛機上作出擾亂秩序的行為，以致危及飛機上的良好秩序和紀律；以及在禁止吸煙的情況下吸煙或在禁止操作電子器材時操作該等器材。

8. 任何人如觸犯有關妨礙機組成員或不遵從機組成員指令的罪行，一經循簡易程序定罪，可被判處第4級罰款(25,000元)及監禁1年；以及一經循公訴程序定罪，可被判處第6級罰款(100,000元)及監禁5年。至於其他擬議罪行，最高刑罰是一經循簡易程序定罪，可被判處第3級罰款(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(50,000元)及監禁2年。

9. 除了上述作為外，國航組織《法例範本》亦有提述其他刑事作為及罪行，它們分別是襲擊、恐嚇或威脅、性侵犯及騷擾兒童。關於把此等作為及罪行納入該條例一事，政府當局建議列出現行條例中符合《法例範本》所述作為及罪行的一般描述的具體罪行，但同時把所列出罪行的範圍局限於有較大可能在飛機上發生，而被視為難受管束或擾亂秩序行為的罪行。立法會參考資料摘要第10段所載的此等罪行，分別屬《刑事罪行條例》(第200章)及《侵害人身罪條例》(第212章)所訂罪行。法律事務部曾要求政府當局解釋為何未有在條例草案中，加入上述兩項條例所訂的若干有關襲擊、恐嚇等的罪行，例如襲擊他人意圖導致該人作出他在法律上並非必須作出的作為(《刑事罪行條例》第25條)，以及意圖犯可逮捕的罪行而襲擊他人(《侵害人身罪條例》第36(a)條)。政府當局答稱建議在條例草案中列出的罪行，已足以涵蓋在飛機上可能發生的乘客行為難受管束的事件。

10. 法律事務部亦曾要求政府當局澄清，條例草案建議訂定的若干罪行(例如有關恐嚇及損毀財產的罪行)，為何較國航組織《法例範本》所訂的廣泛。政府當局在回覆時解釋，《法例範本》只作指引，因此

當局並無責任嚴格依循該《法例範本》所訂的條文細項。政府當局的政策目的是在切實可行範圍內及在作出必需的調整後，把《法例範本》的條文納入該條例中。儘管《法例範本》規定，如恐嚇及損毀財產的行為相當可能危及飛機的安全或飛機上任何人的安全，或如該等作為會危及飛機上的良好秩序及紀律，即禁止作出該等作為，但政府當局認為不在條例草案中加入太多限制的廣泛做法較為恰當。

11. 本部曾詢問當局基於何種理由，在條例草案加入《法例範本》未有訂定的有關擾亂秩序行為的罪行。政府當局回應時解釋，為貫徹國航組織《法例範本》的精神，當局認為有需要就維持飛機上的良好秩序訂立一般條文。因此，當局在擬議第12B(3)條加入有關擾亂秩序行為的罪行。政府當局進一步解釋，在建議訂定上述條文時，當局曾參考新西蘭《民航法》(Civil Aviation Act)，而該法亦有就擾亂秩序的行為訂定罪行。

12. 除了增訂新的罪行之外，條例草案亦建議擴大香港的司法管轄權範圍，以涵蓋在非香港控制的飛機上，當飛機在香港以外地方航行時作出的難受管束乘客罪行。為與國航組織《法例範本》的規定一致，只有在有關飛機的下一着陸地點在香港境內，以及該飛機的機長以指明表格向香港警務處作出請求及保證的情況下，上述涵蓋範圍經擴大的司法管轄權才告適用。

13. 條例草案的其他修訂涉及改善該條例若干條文的中文本，以及修訂《航空保安規例》(第494章，附屬法例A)，規定民航飛機的營運者須向民航處處長報告涉及在飛機上觸犯難受管束乘客罪行的事故。

14. 條例草案一經通過成為法例，將會自保安局局長以憲報公告指定的日期起實施。

公眾諮詢

15. 據立法會參考資料摘要第18段所載，國際航空運輸協會一直參與國航組織《法例範本》的草擬工作。香港航空業界(包括屬國際航空運輸協會會員的本地和外地飛機營運者)亦支持在香港實施國航組織《法例範本》。當局曾諮詢航空保安委員會及航空諮詢委員會，該兩個委員會均支持早日制定有關法例。

諮詢立法會事務委員會

16. 當局曾於保安事務委員會2004年12月7日會議上，就有關建議諮詢該事務委員會。儘管部分委員對此項建議表示支持，一名委員質疑是否需要加入擾亂秩序行為的罪行。另一名委員則關注到有關妨礙機組成員履行其職責，以及不遵從飛機機長發出的指令的罪行範圍可能過於廣泛，他要求政府當局提供此等擬議罪行的外地先例。政府

當局其後已提交文件(立法會CB(2)968/04-05(01)號文件)，告知事務委員會英國的《2000年飛航令》(Air Navigation Order 2000)，以及於2004年6月作出修訂的新西蘭《1990年民航法》(Civil Aviation Act 1990)，均分別訂有類似的罪行。

結論

17. 條例草案對乘客在民航飛機上的行為及航空保安造成影響。議員可考慮成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

立法會秘書處
助理法律顧問
馮秀娟
2005年3月8日