

试论我国空中警察法律地位之完善

周 航

(中国民航大学 法学院,天津 300300)

[摘要] 与国际航空安保公约和其他国家法律规定相比,我国空中警察制度存在多种航空安保主体权力冲突、法律法规欠缺、法律性质模糊以及权力和职责不清等问题。“马航事件”的发生突显了确立并完善空中警察法律地位的重要性和必要性。为了我国民航事业的健康有序发展,应当充分协调好各航空安保主体间的权力,健全相应的法律法规体系,明确空中警察的法律性质及其权力和职责,从而完善我国空中警察的法律地位。

[关键词] 马航事件;航空保安;空中警察;法律地位;非法干扰行为

[中图分类号] D997.9 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-117X(2014)05-0063-06

On the Improvement of Legal Status of Chinese Air Marshals

ZHOU Hang

(School of Law, Civil Aviation University of China, Tianjin, 300300 China)

Abstract: Compared with the international aviation security convention and other country's law, many problems were found in the legal system of Chinese air marshals, such as power conflicts of varieties aviation security officers, lack of laws and regulations, the fuzziness of legal nature and its powers and duties. The Event of Malaysian Airlines highlights the importance and necessity of establishing and improving the legal status of air marshals. For the healthy and orderly development of China's civil aviation industry, we need to fully coordinate the power among all the aviation security subjects, improve the laws and regulations, clear the legal nature of air marshals and their powers and duties, then improve the legal status of Chinese air marshals.

Key words: Malaysian Airlines' Event; aviation security; air marshals; legal status; acts of unlawful interference

自从人类发明了航空器,伴随着航空器的一大难题始终是安全问题。由于航空器的普及,干扰航空器安全飞行的人为因素呈现出逐年增加的态势。其中航空器上人员的干扰行为具有直接性、突发性等特点,轻则造成机上秩序混乱、财产损失,重则导致航空器坠毁、机上人员伤亡。2014年3月8日发生的马航失联事件迄今为止仍然没有公布失联原因,有关失联原因的种种猜测不绝于耳,很多猜测直接指向了机上人员,包括机组人员与乘客之间的纠纷、恐怖分子劫机、机长自杀等等。虽然这些猜

测都还没有得到证实,但是在马航公布的机上人员名单中除了12名机组人员和227名乘客,确实没有看到任何空中安保人员,这显露了马航客机安保系统的缺失。空中警察(以下简称空警)这一制度是为了防范客舱内人为因素对飞行活动的非法干扰而设立的,其宗旨是有效制止和预防针对航空器或航空器内人员和财产的不法行为。实践证明,空警制度的建立对航空安保事业起着不容忽视的作用。我国作为民航领域的大国,早在2002年开始着手空警制度的建设,然而由于民航体制改革不

收稿日期:2014-04-24

基金项目:中央高校基本科研业务费资助项目“马航航班失联相关法律问题研究”(SY-1450)

作者简介:周航(1991-),男,安徽宿松人,中国民航大学硕士研究生,研究方向为航空法。

够彻底,相关法律法规的滞后,导致空警一直处于法律地位不明确的局面,围绕着空警在客舱内的执法权与机长、航空安全员的权力协调,空警是企业员工还是国家公务人员等问题的争论亟待解决。

一 空警制度之缘起

(一)空警的产生

美国是世界上最早组建空警的国家。1961年,肯尼迪总统签署了第一份小规模的空警方案。当时,只有18名被称为平安警察(peace officers)的人员,联邦航空管理局(FAA)负责培训,专门服务于高危航班。^[1]“9·11”事件后,为加强空中警察的力量,布什总统签署命令,成立了国土安全部,将加强空中和陆路交通的安全列为工作重点之一,并开始大量招募空中警察。这些武装警察身着便衣被派往美国国内和国际各条航线上执行安全警戒任务。^[2]

20世纪60年代末期,暴力犯罪的急剧增加严重地影响到民用航空的安全,从而导致了1970年6月国际民航组织大会特别会议的召开。理事会于1974年3月22日通过了有关保安的标准和建议措施,并被指定为附件17,即《保安——保护国际民用航空免遭非法干扰行为》(以下简称《保安》)。2011年7月1日,经过第12次修改的第九版《保安》正式生效。这次修订增加了“机上保安员”(In-Flight Security Officers)和“已知托运人”的定义。该附件中新增加的“机上保安员”是“空警”首次出现在国际公约中。

(二)欧美法律关于空警的规定

目前欧美国家关于空警的表达主要有 Air Marshals 和 In-Flight Security Officers 这两种方式,虽然在表达形式上有所差异,但内容是一致的。

美国空警一般用 Air Marshals 来表示,其在国土安全部和交通保安局的监督下建立联邦空警服务(FAMS),联邦空警服务通过有效部署联邦空中警察(FAMs)来察觉、制止和挫败针对美国航空公司、机场、乘客和机组人员的不法行为,从而促进美国民航系统的信心。^[3]美国的空警不同于一般的警察,他们的主要工作任务是处理空中劫持、应对恐怖袭击、协助抓捕暴力犯罪分子等重大的犯罪活动,由于他们的工作性质比较特殊,具有一定的隐

蔽性,因此其身份在飞机上几乎很难识别。

加拿大和欧盟的空警一般用 In-Flight Security Officers 来表示,欧盟规定其成员国根据需要将在选定的航班部署的执法人员定义为“空警”。欧盟对“机上保安员”的定义是“由国家雇佣,在国家授权航行的航空器上执行任务的人员,其目的是保护航空器及其乘客的安全,防止非法干扰行为危及航行安全。”这个定义明确排除了像法航或全日空航空公司从诸如 Pretory 公司中雇用私人空警的可能性。^[4]

(三)国际公约中的空警规定

国际航空安保公约中关于空警的明确定义最早见于《芝加哥公约》附件17。修改后的附件17第九版将“机上保安员”(In-Flight Security Officers)定义为:由运营人所在国政府和登记国政府授权在航空器上部署的一名人员,目的是保护航空器及其乘员免遭非法行为干扰。这包括用于为乘坐航空器旅行的一名或多名特定人员提供专门个人保护的人员,比如私人侍卫。2014年4月4日国际民航组织公布的《关于修订〈关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约〉的议定书》第六条第二款规定:机长可以要求或授权机组其他成员提供协助,并可以请求或授权但不能强求机上保安员或旅客给予协助,来管束有权管束的人。第六条第三款规定:依照相关缔约国之间双边或多边协定或安排部署的机上安保员,在有理由认为必须立即采取行动保护航空器或所载人员的安全,防止非法干扰行为,以及如果该协定或安排允许采取行动防止犯下严重罪行时,可在未经授权的情况下,采取合理的预防措施。以上规定实际上是从国际公约的高度赋予了空警处理机上非法干扰行为的法定权力和职责。

二 我国空警制度之现状

中国是世界上最早在航班上派遣专门安全保卫力量的国家之一。为应对后“9·11”时代的新型空防安全威胁,民航总局从2002年开始着手组建空警队伍。但经十多年的发展,与空警的相关法律却仍然处于空白状态,现有的专门规范空警的文件是民航局公安局空警总队下发的《空中警察管理规定(试行)》。除此之外,目前并没有任何有关空警

的法律法规或者规章。由于现阶段法律法规的缺失,对于航空器内空警与机长、航空安全员之间的权力冲突和配置一直是理论界和实务界探讨的命题。

(一)多种空中安保主体并存

1. 机长。1963年《东京公约》规定了机长在航空安保方面的四项权力:一是管束权。机长有正当理由认为某人在航空器内已经或即将实施上述犯罪或行为的,可以对此人采取必要的合理措施,包括看管措施。二是请求协助权。机长可以要求或授权其他机组成员进行协助,并可以请求授权(但不得强求)旅客给予协助,来看管其他有权看管的任何人。三是驱逐权。机长如果有正当的理由认为某人在航空器内已经或即将实施危害航空器或所在人员或财产的安全,或者危害航空器内的正常秩序和纪律的行为时,只要是为了以上目的所必须的,可以要求该人在航空器降落的任何国家的领土内下机。四是移交权。机长如果有正当的理由认为,某人在航空器内实施的行为,在他看来,按照航空器登记国的刑法已经构成严重犯罪时,可以将该人移交给航空器降落地的任何(《东京公约》)缔约国的主管当局。^[5]上述表明,机长对客舱内权力的行使拥有绝对性的支配地位。

2. 航空安全员。航空安全员,是指在民用航空器中执行空中安全保卫任务的空勤人员。航空安全员在保卫航空安全方面具有以下权力:一是维护航空器内的秩序。包括实施安保检查,对受到威胁的航空器进行搜查,处置危险物品,制止未经授权人员或物品进入驾驶舱等。二是对航空器内的扰乱行为采取管束措施。这些行为包括在机上使用手机等电子设备,吸烟或使用明火,强占座位或行李架,盗窃或损坏机上设备,打架斗殴,寻衅滋事,妨碍机组人员履行职责等。三是制止严重危害飞行安全的行为。包括非法干扰行为,冲击驾驶舱,暴力威胁飞行安全和其他人人身安全,破坏航空器,暴力阻碍航空安全员执行任务等。

3. 空警。《空中警察管理规定(试行)》共规定了12种空警应当依法处理的行为。根据行为的严重程度,可以将其划分为两类:一是普通的机上扰乱行为。这些行为是一般的违法行为,在处理结果上通常以行政处罚为主。二是严重危害飞行安全

的行为。这些行为一般都是比较严重的犯罪行为,往往会触犯我国《刑法》,诸如劫持航空器罪、暴力危及飞行安全罪、破坏交通工具罪等等,这类行为的处理结果一般是定罪量刑。^[6]

(二)多种主体间权力相互冲突

对于机长和空警之间的权力划分,一直是一个争议比较大的问题,总的来说我国理论界目前有三种观点:一是服从说。该观点认为空警应当完全服从于机长的领导。^[7]二是协调说。该种观点认为,机长在航空器内的治安权应该与空警在航空器内的执法权保持一种相互协调的关系,机长在行使其治安权时,空警应该积极予以配合,协助机长处理机上的违法犯罪行为;而空警行使其执法权时应该先通知机长,得到机长的认可。^[8]三是独立说。该观点认为紧急情况下,空警为了制止恐怖、暴力行为,可以自行采取措施。此外,实践中作为机长和空警对彼此的权力大小也心存疑惑,有学者就“机长与空警权力冲突时如何选择”对空警进行过问卷调查,其中有半数空警认为此时“空警应当听从机长的领导指挥”,有近三分之一的空警认为“机长应认可空警的行政执法权力”。就现存法律而言,无论是国际公约还是国内法都确定了机长在客舱内的绝对领导地位,因此,在新的法律出台前,为了维护机上合理的管理秩序,采取服从说比较合理。另一方面,空警和航空安全员也会存在权力冲突问题。由于《空中警察管理规定(试行)》中规定的空警职责基本上与航空安全员的职责相一致,因此,在处理机上同一问题时难免会有不同的认识,因而出现职权冲突的情况。

三 我国空警制度之缺陷

(一)空警法律法规空缺

法律制度的健全和完善需要完备的法律法规体系作为支撑。与其他国家相比,我国空警法律法规的缺失是该制度欠缺的主要原因。从上述可以看出,美国、加拿大、澳大利亚等国都在相应的法律中明确了空警的定义和职责,其健全的航空安保法体系也是空警行使职能的保障。“9·11”事件后,美国制定了专门的航空安保法——《航空暨运输安全法》,规范国家航空安全的保安运作机制;澳大利亚于2003年制定《航空运输保安法》,对打击航空

犯罪的职能部门作出了详细的规定;日本早在1970年就制定了《防劫机法》,对国家公权力预防和打击非法干扰行为予以了规定;韩国于2002年将《航空安全运输法》更名为《航空安全及保安法》,从而使航空安保人员有法可依。我国目前并没有专门航空安保法,关于航空安保的法律散见于《刑法》《治安管理处罚法》《民用航空法》以及相关的行政法规、规章和司法解释中,这些法律中都没有关于空警的规定,这对制止日益多样化的威胁航空安全的行为是相对滞后的。

(二)空警法律性质模糊

在我国,航空安全员和空警都肩负着航空安全保卫的任务。航空安全员作为航空公司的雇员,一般是由航空公司的空乘人员兼任,他们并非国家公务人员,更不能行使警察的职权。然而,我国虽然组建了空警队伍,空警名义上是我国警察的一个特殊警种,但其法律地位却有别于一般的国家公务人员。首先是在领导体制上,空警总队虽由民航局公安局组建而成,应属民航局进行领导和管理,但是空警组建完成后即被派往国内各航空公司,空警总队在各航空公司总部设立了空警支队或空警大队,这些派驻在各航空公司的空警实际上成为了航空公司的一个部门,同时需要服从航空公司的领导和管理。这种双重领导体制不仅让公众对空警作为国家工作人员的性质产生了质疑,而且严重影响了其职能的发挥。有相关报道指出,由于机上空乘人员紧缺,某些航空公司让空警兼任服务旅客的职能,实际上就使他们与航空安全员无明显差异,这就严重违背了空警组建的初衷。

空警组建的初衷是以国家公权力的行使来保障作为公共运输的航空企业的安全,其职责是预防和打击各种影响飞行安全的空中滋扰行为和非法干扰行为。空警组建之初虽有国家财政予以保障,但却无法享受国家公务员的待遇,现实中空警的工资大多由各航空公司支付,这直接导致空警名为国家公务人员,实为航空公司企业员工的局面。法律性质的模糊不仅影响了空警制度的改革和发展,而且也会对我国航空安保事业平稳健康发展产生不利影响。

(三)空警权责混乱

空警作为人民警察的重要组成部分,其法律地

位应由《人民警察法》加以规定。^[9]根据《人民警察法》第2条第1款的规定:人民警察的任务是维护国家安全,维护社会治安秩序,保护公民的人身安全、人身自由和合法财产,保护公共财产,预防、制止和惩治违法犯罪活动。空警作为一个特殊警种,其同样承担着预防和打击违法犯罪活动,维护国家、社会和个人的人身和财产安全的任务,是保卫社会秩序的重要力量。因此,《人民警察法》中规定的一般警察享有的权力,空警也应该享有。但是实践中,由于空警工作的特殊性,很多普通公务员享有的权利空警都无法享有,诸如正常的休息休假的权利,享受公职人员福利待遇的权利等等。《关于修订〈关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约〉的议定书》第六条第二款规定了机长可以请求或者授权但不能授权空警管束他人;第三款规定空警在某些情况下可以未经机长授权行使机上治安权力;第十条规定了空警对因行使权力受到诉讼概不负责,(与修改草案相比,正式公布的《关于修订〈关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约〉的议定书》中删去了机上保安员的定义,由于之前各国对此争议较大,修订后的《东京公约》采取了回避的态度)。

空警的职责目前也只能参照《人民警察法》的规定。《人民警察法》第20~23条规定了人民警察的各项职责,重点包括遇到公民人身、财产安全受到侵犯或者处于其他危难情形,应当立即救助;对公民提出解决纠纷的要求,应当给予帮助;应当积极参加抢险救灾和社会公益工作等等。以上规定虽然比较全面,但是并不完全符合空警这一特殊职业的要求。众所周知,空警的工作地点主要是在客舱内,那么在其离开客舱后是否仍需履行警察职能值得探讨。此外,空警如何与地面警察进行协同执法打击不法分子,空警在国际航班上能否配备警用武器进入他国,空警如何与其他国家司法机关协同打击跨国犯罪等问题也亟待国内法律和双边或多边协议加以规范。

四 我国空警法律地位之完善

我国空警制度虽然自建立至今已经走过了10年的历程,但无论是在立法上还是在实践中都存在着诸多缺陷,除了客舱内执法权力的冲突外,我国

空警制度最突出的一个问题是缺乏全面、统一的执法程序规定。^[10]空警制度存在的诸多不足对我国航空安保事业以及整个民航事业的长期稳定发展是极为不利的。见贤而后能思齐,国际上一些民航强国在空警制度上的建设经验,有很多是值得我国借鉴的。

(一) 理顺航空保安人员之间的关系

空警作为一个特殊警种,担负着航空保安的重要作用,其在飞机上的身份一般都是比较隐蔽的,因此除非是特别严重的情况,空警一般不宜轻易暴露自己的身份。空警的职责应定位于对威胁航空器安全及其内部人员的人身和财产方面的非法干扰行为采取法律措施,对于机上一般的滋扰行为完全可以交由安全员或机长进行处理。空警作为执法人员,对于客舱内的违法违规行有着比较高的预见性和洞察力,而机长一般处于驾驶舱中,很难及时获悉客舱内的情况,因此,对于发生在客舱内的紧急情况,诸如恐怖袭击、暴力劫机、劫持人质、故意杀人、抢劫等事件,这些事件本身就要求很高的及时性,若是空警请示机长的命令则很可能错过了制止罪犯的最佳时机,所以空警有权在未通知机长的情况下及时作出处理。对于客舱内的非紧急事件则应由机长或安全员进行处理,必要时机长可以要求空警予以协助。至于空警和航空安全员权力冲突的情况,出于航空运营成本的考虑,可以在航行干线或重点航线上配备空警,而在航空支线或普通航线上配备航空安全员即可,极其特殊的情况下可安排航空安全员和空警同时配备在同一航班上。

(二) 健全航空安保法律体系

立法是法治的前提和基础。法律是社会治理的手段,是通过国家强制力对社会关系的调整而实现对一种规范的社会秩序的建立^[11],航空安保立法也是如此。在我国现有的法律法规中仅有民航公安局空警总队发布的《空中警察管理规定(试行)》,该规定对空警的性质和职权作出了相应的规定,但是从法律位阶的角度看,该规定仅是一份规范性文件,对我国空警体制的发展和完善并不会起到实质上的促进作用。新加坡空警制度与我国空警制度建立的时间相当,但其制度的建设远比我国要成熟。该国于2003年对其警察法(The Force

Act)进行修改,规定空警是新加坡人民警察的一部分。在警察法中将空警作为一个特殊警种加以规定是十分必要的,它不仅明确了空警的公务员地位,而且也能成为其他公安部门制定相关政策和法规的法律依据。《民用航空法》等相关的法律法规需要与国际公约的规定相衔接,因此,关于空警的法律地位应当及时提上《民用航空法》以及《航空安全保卫条例》等法律法规的修改日程,可以借鉴欧美国家的做法,在这些法律法规中专章规定空警的定义以及权力和职责或者由民航主管部门出台专门的《空中警察管理办法》。

(三) 明确空警的国家公务人员地位

空警法律地位之明确除相关法律法规的落实,还要在实质上给予空警作为国家公职人员的待遇。首先是需要加大国家财政投入。空警制度的建设和完备需要大量的国家财政资金支持,美国在空警的财政支出上虽然与建立之初相比有所减少,但每年仍至少保证4到5亿美元的预算。^[12]加拿大空警在2004年至2006年间的每个季度由航空运输安全局向皇家骑警支出1000万美元,安排重组之后,则由联邦政府直接开始资助计划。负责航空安全的机构每年向加拿大皇家骑警支出4000万美元的资金用于国内以及国际航班上的武装警察威慑恐怖分子。我国空警的工资目前由国家财政和航空公司共同支付,这在某种程度上显示出我国对空警财政支出的不足。空警的建设方面应建立完整透明的经费预算体系,由国家财政每年或者每季度向空警队伍投入固定的财政资金。其次需要改变由航空公司直接向空警支付工资的形式。可以由派驻空警的航空公司每年向空警总队缴纳一定的报酬,作为空警总队用以支付空警工资的来源。

(四) 签署双边或多边协议

国际航空保安法是每个主权国家意志一致的结果。在国际航空保安法产生的过程中,每个国家都是以其享有的国家主权为前提,并运用国家主权来参与公约的草拟和签订活动的。国际航空保安法的产生依赖于各个主权国家的彼此合作,国际航空保安法的适用更是离不开国家之间的合作。^[13]空警执法权力的代表着一国公权力的行使,其拥有本国法律规定的持有枪支器械的权力,部署在航班上的空警从一国飞往另一国的过程中就可能造成

他国法律禁止这类人员的进入。因此,在空警制度走向国际化之后还需要各国之间签署有关空警的双边或多边协议。澳大利亚在建立空警之初就开始积极寻求与周边国家达成有关空警的协定。2002年12月17日澳大利亚政府代表和新加坡政府代表在巴厘岛召开地区性安保会议,两国达成了在往返新澳的国际航班上增加空中警察的双边协定。^[14]

我国空警制度的建设和完善还需要很长的一段时期,在未来的发展过程中应当紧跟国际航空保安公约现代化的步伐,加强和完善相关的法律法规,同时应学习和借鉴其他国家在空警制度建立过程中的成功经验,有步骤地开展与其他国家和地区之间合作,制定有关空警的双边协议或多边协议,全方位、多层次地提升我国空警防范空中非法干扰行为的能力。

马航失联事件一方面揭示了地面安检的疏漏与不足,另一方面也反映了马来西亚当局在空中安保系统中空警制度的空白与缺失。2014年3月10日,马来西亚华总会长方天兴建议马来西亚政府和民航局建立空中警察制度,以进一步加大大马客机的保卫系统。^[15]

空警制度作为一国航空安保体系的重要组成部分如今已成为多数民航大国保障民航安全的重要力量。从长远角度看,民用航空作为一种交通方式正逐渐走向平民化、大众化,未来将会有越来越多的人选择飞机作为出行方式,这将对航空安保事业提出更大的挑战,作为航空安保的重要组成部分,空中警察肩负的任务也越来越重。因此,未雨绸缪,我国应当紧跟国际步伐,以此次《东京公约》的修订为契机,借鉴其他国家的成功经验,加强和完善本国的空警立法,理顺我国目前航空安保人员之间权责不清的现状,明确我国空警的法律地位。空警法律地位的确立有利于打击非法干扰行为,抑制和预防航空犯罪,从而保障我国民航业平稳健康发展。空警制度的确立还有利于整个民航内部体

系的建设,为我国实现民航大国到民航强国的转变做好制度保障。

参考文献:

- [1] Katherine stein, "Search and Seizure at Cruising Altitude: an Analysis of the Reborn Federal Air Marshal and Fourth Amendment complications in the twenty-first century", 70 J. Air Law and Commerce. FaU, 2005, 675.
- [2] 美国空警是干啥的(答读者问)[N]. 环球时报, 2005-12-16(9).
- [3] Federal Air Marshals [EB/OL]. [2013-11-27]. <http://www.tsa.gov/about-tsa/federal-air-marshals>.
- [4] P Paul Fitzgerald. "Air Marshals: the Need or Legal Certainty", Journal of Air Law and Commerce, 2010, 1.
- [5] 董杜骄, 顾琳华. 航空法教程[M]. 北京: 对外经济贸易出版社, 2007: 67.
- [6] 张君周. 论客舱执法中的权力配置与冲突应对[J]. 甘肃政法学院学报, 2010(3): 99-104.
- [7] 吴建端. 航空法学[M]. 北京: 中国民航出版社, 2005: 90.
- [8] 车 彤, 曾德琼. 论我国空警体制的完善[J]. 西南石油大学学报, 2010(1): 65-69.
- [9] 车 彤. 试论民用航空安保执法权界定[C]//杨惠, 郝秀辉. 航空法评论: 2辑. 北京: 法律出版社, 2012: 209.
- [10] 柏文举. 民航公安行政执法特殊性研究[D]. 上海: 华东政法大学, 2012.
- [11] 崔 璨. 我国文物立法存在的问题及反思[J]. 湖南工业大学学报: 社会科学版, 2013(6): 74-78.
- [12] Mike M. Ahlers GAO. Air marshal cuts had minimal impact[J]. CNN Washington Bureau. May 6, 2004.
- [13] 杨 惠, 郝秀辉. 航空法学原理与实例[M]. 北京: 法律出版社, 2011: 284.
- [14] John Highfield. Australia, Singapore reach agreement on air marshals[J]. The World Today, 17 December 2002.
- [15] 马来西亚华总会长建议政府设“空中警察”制度[EB/OL]. [2014-03-18]. <http://news.sina.com.cn/c/2014-03-11/095529678869.shtml>.

责任编辑: 黄声波