



大会 — 第39届会议

法律委员会

议程项目47：需法律委员会考虑的其他问题

推广《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》
(2014年《蒙特利尔议定书》)

(由国际航空运输协会 (IATA) 提交)

执行摘要

乘客不循规或扰乱性事件已成为一个严重危害航空安全和航空安保的问题。各国认识到此问题的严重性及强化国际航空法规的需求，在2014年4月的一次外交会议上通过了2014年《蒙特利尔议定书》(以下简称为《蒙特利尔议定书》)。《蒙特利尔议定书》对1963年《东京公约》(以下简称为《东京公约》)做出修订，以期提供一个更可靠的法理框架和法律确定性，给予各国相关的法律途径使不循规乘客可得到相应的惩治。然而，《蒙特利尔议定书》需要至少22个国家批准后方可生效。

本文件呼吁各国尽快批准《蒙特利尔议定书》，配合航空业界的相关举措，共同对抗日益频繁和严重的乘客不循规事件。

行动：鉴于《蒙特利尔议定书》可带来公认的效益，国际航空运输协会 (IATA) 恳请大会敦促成员国尽快批准《蒙特利尔议定书》，以增强对国际航班上的不循规及扰乱性行为的阻吓力

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 航空运输的经济发展
财务影响：	不适用
参考文件：	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 — 2014年4月4日，蒙特利尔 (Doc 10034) 288号通告：关于不循规/扰乱性旅客法律方面的指导材料

1. 引言

1.1 确保商业航班运行的安全，安保周全及高效是政府、航空公司乃至整个航空业的共同目标。然而，发生在航空器内的乘客行为不端事件，及由之而来的安全及安保威胁依然是航空公司和机组人员日常面对的一个严重问题。

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由国际航协提供。

1.2 这一小部分不循规乘客的言行会对其他乘客的旅行体验带来负面影响，干扰航班的正常运行，并引致航空公司的经济损失。

1.3 不循规行为包括对其他乘客及机组人员的攻击行为；性侵犯或性骚扰；非法使用毒品；拒绝遵从安全指示；对机组人员、乘客及航空器的安全做出威胁；及其他可能影响航空器内良好秩序和纪律的扰乱性行为。

1.4 国际航空运输协会 (IATA) 通过其拥有并管理的安全趋势评估分析及数据交换系统 (STEADES) 从 2007 年开始收集有关不循规乘客的统计数据。全球 150 多个航空公司定期向此数据库提交的安全报告乃非强制性，因此统计数据可能并不能完全反映问题的严重性。

1.5 STEADES 的统计数据显示 (见附件 A)，2014 年平均每 1289 个航班发生一起乘客不循规事件，相比 2013 年的平均每 1362 个航班发生一起的频率有所增长。这个统计，以及各国民航局的统计数据和国际航空运输协会 (IATA) 会员航空公司的反馈，均表明乘客行为不端的事件正在变得更为普遍。

1.6 为了应对这个问题，国际航空运输协会 (IATA) 提出了考虑到各利益相关方的全面性方针，包括：

- a) 加强国际性阻吓力 — 确保各国有必要的法律工具，可用刑事处罚或其他合适的形式惩处不循规乘客的滋事行为；和
- b) 预防及管理 — 确保航空公司及其他利益相关方通过指导、训练和分享最佳做法，采取相应措施预防以及有效控制乘客不循规事件。

1.7 各国政府认识到《东京公约》的现有条款因存在管辖权漏洞及对构成罪行的定义不清，其提供的法律框架因已不足以应对航空器内的不循规问题。因此，各国政府于 2014 年 4 月 4 日的一次外交会议上通过了《蒙特利尔议定书》。该议定书大大扩展了各国对罪行的司法管辖权，同时包含经营人所在国和航空器降落地国。

1.8 为使之生效，须有至少 22 个国家加入、接受或批准《蒙特利尔议定书》。迄今为止，共有 30 个国家签署了该议定书，并在六国得到批准 (巴林，刚果，多米尼加共和国，加蓬，圭亚那和约旦)。

2. 好处

2.1 司法管辖权的扩展 — 目前一个关键的问题是，因司法管辖权的限制，大量的行为不端乘客极少受检控或得到其他法律或经济制裁。在对超过 50 家国际航空运输协会 (IATA) 会员于 2013 年进行的一项代表性调查结果显示，其中 60% 以上的会员航空公司表示缺乏管辖权是无法在境外检控行为不端旅客的关键原因。即使在没有管辖权问题的情况下，一些国家的也存在法律空白，不能依法拘捕或检控不循规乘客。

2.2 《东京公约》仅赋予航空器登记国对航空器内的罪行和扰乱行为的管辖权。这样所造成的问题是，在航空器登记国外，若航空器的机长将不循规乘客驱离或移交给主管当局，可他们(作为航空器降落地国)并没有司法管辖权。同样地，航空器登记国的警方和当局则和发生在另一国的事件几乎没有关系。往往结果就是不循规旅客被释放并可以继续行程，不会因他们的不端行为受到任何惩罚。

2.3 在处理不循规乘客的问题上，《蒙特利尔议定书》通过为各国提供更明确的管辖权框架，填补了法律空白。与此同时保留了起诉酌情权。具体如下：

- a) 《蒙特利尔议定书》给预定降落地国(计划目的地)予强制管辖权。然而，为应对某些国家所担心的法律确定性和法律相称性问题，《蒙特利尔议定书》还包含了两道保障。首先，罪行必须足够严重，例如是可能危害航空器安全或者机内人员或财产安全或危害机内良好秩序和纪律的不循规行为；其次，降落地国必须考虑相关罪行在经营人所在国是否构成犯罪；和
- b) 《蒙特利尔议定书》为经营人所在国确立了强制管辖权。这是因为考虑到航空器干租赁日趋常见，航空器登记国并非一定就是经营人所在国。

2.4 **对罪行的定义** — 《蒙特利尔议定书》阐明了起码怎样的具体行为应被认为是犯罪行为，并鼓励各国对犯下这样罪行的任何人启动适当刑事或任何其他形式的法律程序。这包括对机组成员实施人身攻击或威胁实施此种攻击和拒绝遵守机长或以机长名义为保护航空器或机内人员或财产的安全之目的发出的合法指令。对禁止的种种行为做出具体阐述，将可提高法律确定性。

2.5 **追索权** — 航空公司往往不得不承担乘客不循规事件所造成的损失，经济损失可以相当严重，在一些情况中可超过20万美元。《蒙特利尔议定书》认定航空公司应有权向不循规乘客要求补偿其行为造成的损失。本条款应具有强力的阻吓力。

2.6 与被航空公司和各利益相关方实施的其他预防及应对不循规乘客事件的行动措施一起，当《蒙特利尔议定书》被广泛批准之后将对不循规乘客产生更有效的阻吓作用，因为此议定书对不循规行为的后果做出了更明确和更具可操作性的规定。这会令所有人的空中旅行体验更安全愉快。

3. 相关工作

3.1 除了《蒙特利尔议定书》，外交会议通过了一项决议，敦促国际民航组织理事会向秘书长提出请求，更新国际民航组织 288 号通告(关于不循规/扰乱性旅客法律方面的指导材料)，将更多关于犯罪和其他行为的详细列表纳入通告内，并对通告因《蒙特利尔议定书》的通过而产生的变化部分做出相应修改。

3.2 因此，2014 年 6 月 11 日国际民航组织理事会在其第 202 届会议的第二次会议上，指示秘书长更新国际民航组织 288 号通告。为此，秘书长随后成立了一个包括国家和国际组织在内的关于不循规乘客法律方面的工作组。

3.3 国际航空运输协会 (IATA) 认为在这个问题上，工作组的工作与所有国家层面的努力密切相关，十分重要的。工作组正在检查包含在国际民航组织 288 号通告内的现有立法模式，以及各国政府为了应对航空器内不循规行为而可能采取的其他做法和行政手段。国际航空运输协会既在实质性的审议过程中支持了工作组的工作，还在 2016 年 3 月 30-31 日承办了工作组最近一次于瑞士日内瓦召开的会议。

3.4 国际航空运输协会 (IATA) 乐意继续支持工作组后续工作，并期待其提出的建议能被采纳，写入国际民航组织 288 号通告。

4. 行动

4.1 起草《蒙特利尔议定书》之时，各国已认识到“航空器内可能危害航空器安全或机内人员或财产安全或危害机内良好秩序和纪律的不循规行为的严重程度和频繁次数的升级”。

4.2 国际航空运输协会 (IATA) 敦促各国在国内立法的优先次序中，优先批准《蒙特利尔议定书》，提供一个可让国际社会更有效率地应对不循规乘客的国际法律文书，并阻吓未来同类事件的发生。

4.3 国际航空运输协会 (IATA) 恳请大会敦促各国尽快批准《蒙特利尔议定书》，以增强对国际航班上的不循规及扰乱性行为的阻吓力。