



简化手续专家组（FALP）

第十四次会议

2026年4月20日至24日，蒙特利尔

议程项目 3：关于附件 9 —《简化手续》的修订

各国与行业合作应对不循规和扰乱性旅客问题 以支助附录 9 各项标准和建议措施

（由西班牙、国际航空运输协会（IATA）和
航空公司驾驶员协会国际联合会（IFALPA）提交）

摘要

各国和行业都对机场及航空器机上日益频繁且严重的不循规和扰乱性旅客事件感到关切。附件 9 所载的标准要求缔约国“提高旅客的意识，使之认识到不循规或扰乱性行为的不可接受性和法律后果，以威慑和预防不循规和扰乱性行为。”近年来，启动了多项涉及各国和行业的举措，将主要利害攸关方聚集在一起，目的是阻止、预防和管理各种征候事件。当与国际民航组织指导和多边法律文书一起使用时，这些多利害攸关方的举措构成了处理不循规和扰乱性旅客的广泛有效做法的一部分。同时，它们是可以提供信息并鼓励其他缔约国应对不循规和扰乱性旅客的良好做法范例。

简化手续专家组的行动：请简化手续专家组：

- 注意到本工作文件所载的信息；
- 请理事会敦促各国：a) 参考本文件所载示例，为其本国举措提供信息，以确保与附件 9 标准和建议措施（SARPs）的合规性；和 b) 以国际民航组织手册 Doc10117 号文件：《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》为指南，对标并审查其与不循规旅客有关的国家法律和规章。

1. 引言

1.1. 确保航空旅行安全、可靠和舒适，是各国与行业的共同目标。航空公司和政府仍然对航空器上不循规和扰乱性旅客事件的频发及其严重性感到关切。

1.2. 这些事件可能涉及对机组人员和其他旅客的暴力、骚扰、言语辱骂、吸烟、不遵守安全指令和公共卫生指令，以及其他形式的闹事行为。虽然此类行为仅由少数旅客所为，但其影响却与闹事旅客数量不成比例。它们可能会威胁到其他旅客和机组人员的健康、安全和安保，并且可能导致航空公司出现重大运行中断和成本增加。

1.3. 来自 IATA 事件数据交换平台的最新重要统计数据表明，所报告的不循规旅客事件的比率有所增加。根据全球 60 多家运营人的 53,538 起事件报告，2024 年每 395 次飞行便有 1 起事件，而 2023 年这一比例为每 405 次飞行 1 起。不遵守机组成员指令是最常见的行为描述。但是，最令人关切的是提及肢体暴力行为的报告数量在 2024 年也有所增加。

1.4. IATA 数据中确定的趋势与包括欧盟航空安全局（EASA）、美国联邦航空管理局（FAA）和其他机构在内的地区及国家航空监管机构发布的数据一致。各国与行业之间的持续合作对于处理这一问题至关重要。

1.5. 应对飞行中不循规和扰乱性行为的问题需要一个全面的做法，包括提高国际法律威慑以及加强事件的预防和管理。航空公司报告指出，采取此类做法后，在处理和阻止不循规旅客事件方面取得了积极的成效。

1.6. 西班牙、IATA 和 IFALPA 对过去十年国际民航组织向各国提供工具和支助，以加强国际法律威慑所开展的重要工作表示了赞赏。这包括发布 Doc 10117 号文件：《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》所列的全面指导材料。其中就如何解决管辖权方面的不足提出了建议，并鼓励使用民事和行政处罚，以扩大与事件不同严重程度相一致的可用执法选项的范围。

1.7. 但是，防止事件发生并在事件发生时对其进行有效管理同样至关重要。《芝加哥公约》附件 9-《简化手续》第 6.35 段认识到了国家的关键作用，具体如下：

“每一缔约国必须通过与机场运营人和航空器运营人合作，提高旅客的意识，使之认识到在机场和航空器上不循规或扰乱性行为的不可接受性和可能的法律后果，以威慑和预防不循规和扰乱性行为。”

2. 讨论

2.1 一些国家采取了超越附件 9 标准所要求的简单宣传活动的举措。西班牙、IATA 和 IFALPA 认为，代表全球良好做法的这些范例，不仅能够帮助各国满足这些要求，还能提供更全面、更有效的做法，以克服日益增多的不循规和扰乱性事件的挑战。以下简要介绍了其中几项举措。

2.2 西班牙、IATA 和 IFALPA 特别赞扬欧洲民用航空会议（ECAC）的几个成员国召集航空公司、机场、执法部门、检察官、地面服务人员及其他人员在内的利害攸关方，商定应对日益频繁和严重的

不循规和扰乱性旅客事件的行动。这包括签署商定行动的公开声明，其中有开展宣传活动，强调被禁止的行为以及对不合规行为可能实施的法律和其他制裁。这些措施还包括针对不循规旅客加强法律和执法措施。

2.3 例如：在爱尔兰共和国，2019年至2023年间报告的旅客不循规行为增加了3倍。为此，爱尔兰航空局（IAA）与行业利害攸关方一起制定了一项[联合声明](#)，以打击机场和航班上不循规旅客的行为，作为EASA # “本航班禁止”（NotOnMyFlight）运动的一部分。爱尔兰所有航空公司和机场、警方、爱尔兰空中航行服务、地面服务人员和国际航空组织联手应对扰乱性和危险行为的问题。该声明为爱尔兰航空业制定了一项行动计划，以减少机场和航空器机上不循规旅客行为的事件。该声明的签署国定期举行会议讨论这一问题，共同努力防止扰乱性的行为并加强执法力度。具体而言，行业的目标是确保警方了解所有犯罪活动，加强对客舱机组人员的培训，并改进与旅客的沟通，以防止发生不循规行为。除了制作各种宣传材料和社交媒体帖子以突出正面信息外，IAA还牵头努力扩大其在国家法律下的管辖范围，以期适时批准《2014年蒙特利尔议定书》（MP14）。此外，IAA还与政府其他部门合作，评估是否可以采用更广泛的执法措施应对不循规的旅客。

2.4 2025年，奥地利联邦创新、出行和基础设施部长与包括航空公司和机场在内的利害攸关方签署了一份关于不循规旅客的高级别联合声明。建立了一个关于不循规旅客的政府—行业联合工作队，以评估联合宣传活动，审查事件分类方法并提出可能的法律调整方面的具体建议。最后，奥地利还承诺作为更广泛措施的一部分，批准MP14以遏制和惩罚那些在航空器机上不循规的旅客。

2.5 荷兰、挪威和瑞典也实施了类似的联合举措。在西班牙，西班牙国家航空运输简化手续委员会（NATFC）成立了一个不循规旅客工作组，以审查针对该问题的各种选项并提出解决方案。

2.6 在法国，政府扩大了民事和行政处罚的适用范围，以涵盖不循规和扰乱性航空旅客，从而为警方和检察官提供更广泛的执法选项。法国还批准了MP14，以促进提高国际统一性和确定性。

2.7 在联合王国，发生COVID-19大流行病之前，不循规旅客事件的增加与酒精中毒密切相关。特别是在飞行期间机组人员不知情的情况下，旅客开启并饮用机场免税店购买的酒精饮料的问题尤为严重。为此，警方、机场、航空公司、服务代理、免税运营人、餐馆和酒吧运营人共同制定了经政府核准的[行业行为准则](#)，规定了各签署方承诺采取的一系列行动。一个名为“贪杯误事”的高调社交媒体和全机场宣传活动强调了成为不循规行为人的后果，包括巨额罚款、航空公司禁飞、拒载和监禁。尽管业务量总体有所增长，但报告的事件数量已有所下降。

2.8 最后，IATA发布了一份名为“全民享有更安全、更愉快航空旅行—减少不循规和扰乱性旅客事件问题的战略”的[战略文件](#)。这份高层次的文件列出了各国及运营人可以采取的减少不循规旅客问题的实际步骤。它包括来自IATA和主要监管机构的数据、全球优良做法的范例，以及业界正在采取的预防和管理此类事件的行动示例。

3. 建议

3.1 请简化手续专家组：

- 注意到本工作文件所载的信息；和

- 敦促各国：
 1. 参考本文件所载优良做法的示例，为其本国举措提供信息，以确保与附件 9 标准和建议措施的合规性；和
 2. 以国际民航组织手册 Doc 10117 号文件为指南，对标并审查其与不循规旅客有关的国家法律和规章。

— 完 —