



大会 — 第 42 届会议

执行委员会

议程项目 13：航空安保 — 政策

加强全球打击不循规和扰乱性旅客的行动

（由非洲民用航空委员会（AFCAC）代表 54 个非洲国家提交²）

执行摘要

涉及不循规和扰乱性旅客的事件越来越多，对航空安全、安保及运营连续性构成了重大威胁。此类行为不仅在飞行途中令人担忧，还延伸至机场，其破坏行为可能损坏基础设施、伤害机场工作人员和旅客，并产生高昂的改航费用。尽管国际民用航空组织（ICAO）已制定了《东京公约》及 2014 年《蒙特利尔议定书》等国际法律文书，不同管辖区的执行情况仍不一致。本文件提议，大会应呼吁各国、相关组织及国际民航组织通过强化法律框架、确保强有力的执行机制、加强国际合作并开展全球宣传活动等方式，共同应对这些挑战。

行动：请大会：

- 鼓励成员国全面采纳并执行《东京公约》及 2014 年《蒙特利尔议定书》；
- 敦促成员国执行并落实国际民航组织相关指南，确保全球统一行动应对不循规和扰乱性旅客行为；
- 要求成员国强化国家法律框架，包括酌情行使域外管辖权，对违法者提起诉讼；
- 敦促成员国加强国际合作，包括共享事件数据、开展司法互助及认可执法行动；
- 要求国际民航组织审查并更新附件 9 和附件 17 中的标准和建议措施（SARPs），支持各国采取更有力的行动；和
- 要求成员国支持全球旅客意识宣传倡议，强调扰乱性行为的不可接受性及其后果。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 — 每次飞行都安全和安保。
-------	---------------------------

¹ 英文和法文版本由非洲民用航空委员会（AFCAC）提供。

² 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、坦桑尼亚联合共和国、多哥、突尼斯、乌干达、赞比亚和津巴布韦。

财务影响:	待定
参考文件:	A41-4 号决议附录 E 24-4 Airlink 案例 (2019 年) Doc 10117 号文件:《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》

1. 引言

1.1 绝大多数旅客都能遵守规定,并对机场和航空公司工作人员保持尊重。然而,航空旅行各阶段涉及不循规和扰乱性旅客事件的数量越来越多,对航空安全与安保造成了严重影响,可能对航班运营、机场基础设施以及旅客和机组人员的健康安全构成威胁。

1.2 应对旅客不循规行为需要全球范围内的协同措施,这不仅包括在最初阶段识别和预防此类行为,还需制定全面、统一的执行策略。国际民航组织已制定多项关键文书,例如附件 9—《简化手续》、附件 17—《航空安保》和《东京公约》,另外还有 2014 年《蒙特利尔议定书》,旨在应对航空领域的不循规行为。然而,各国的执行机制往往缺乏一致性,管辖权空白进一步削弱了其有效性。

1.3 附件 9—《简化手续》标准 6.35 明确要求各国开展宣传,提高对不循规行为的不可接受性及其产生的法律后果的认识。本文件在此基础上,呼吁采取更强有力的国际行动并完善各国法律框架,以确保形成统一的全球应对措施。

2. 讨论

2.1 不循规和扰乱性行为问题

近年来,旅客不循规事件的发生频率和严重程度均有所上升。此类行为包括肢体冲突、言语辱骂、不遵守机组人员指令,甚至在某些情况下还包括恐怖主义行为或蓄意破坏行为。这类事件可能造成十分严重的后果,导致航班改航、延误,甚至损坏机场基础设施。不循规行为的增加还会给航空公司和机场造成额外负担,既包括运营中断,也包括缓解此类事件所产生的相关费用。

2.2 法律管辖权与执法方面的差距

2.2.1 在处理不循规旅客问题时面临的主要挑战是不同管辖区之间缺乏统一的法律框架。根据现行国际协定,有不循规行为的旅客可能面临起诉,但管辖权问题往往会使这一过程复杂化。例如,旅客可能依据出发国或航空器登记国的法律受到管辖,但如果事件发生在国际水域上空,或发生在法律与国际标准不一致的国家,实际执行起来可能会受阻。

2.2.2 尽管《东京公约》和 2014 年《蒙特利尔议定书》已经制定,但许多国家尚未全面执行这些文书,也未制定有效起诉不循规旅客的必要法律。此外,此类违法行为的处罚并不总与行为的严重程度相称。许多管辖区仍沿用过时的执法程序,无法应对不循规旅客行为的变化。

2.3 加强法律框架和执法机制

2.3.1 为了应对这些问题，各国应确保具备健全的法律依据，对不循规旅客进行起诉。这一法律依据本质上应属于域外管辖，无需考虑旅客国籍或事件发生地点，均可进行起诉。各国应使本国法律与主要国际法律文书保持一致，并确保这些法律涵盖一系列处罚，包括对较轻违法行为的行政制裁和对严重扰乱性行为的刑事指控。

2.3.2 2014 年《蒙特利尔议定书》应得到广泛采纳，其加强了各国对不循规行为，特别是对发生在国际空域的违法行为行使管辖权的能力。然而，仅靠加强法律框架远远不够。必须加强各国之间的国际合作，以确保无需考虑事件发生地点或旅客属地，均可对扰乱性旅客追究责任。

2.3.3 事实上，在简化旅客手续之后，扰乱性行为还可能在航空器上出现。2014 年《蒙特利尔议定书》管辖事项最好纳入附件 17—《航空安保》。因此，必须改进处理不循规和扰乱性行为的标准，以涵盖更多应从附件 9—《简化手续》移至附件 17—《航空安保》的内容。

2.4 国际合作的必要性

2.4.1 航空旅行的性质要求各国、机场、航空公司和执法机构共同努力，预防和管理不循规行为事件。此类合作应包括制定促进报告和分享扰乱性旅客相关信息的标准化议定书。通过统一执法措施，各国可以确保无需考虑其扰乱性行为发生的地点，即对违法者追究责任。

2.4.2 此外，法律互认对于克服管辖权障碍至关重要。各国应达成协定，认可跨境执行处罚的效力。这将创建一个更加顺畅的程序，即使事件发生在外国管辖区，也能对扰乱性旅客追究责任。

2.5 国际民航组织的作用和提高认识活动

2.5.1 国际民航组织的领导对推动这些工作至关重要。国际民航组织应继续推动制定管理旅客不循规行为的全球标准和最佳做法。这包括审查和更新附件 9 和附件 17 中的相关标准和建议措施，确保其反映当前航空安保和安全的实际情况。

2.5.2 国际民航组织在协调全球提高旅客认识活动方面也发挥着重要作用。这些活动应强调不循规和扰乱性行为的严重法律后果，以便在航空旅客中培养尊重和遵规文化。通过这些活动获得的相关知识是减少此类事件发生的重要工具，而国际民航组织具有在全球范围内领导这项工作的独特地位。

2.6 全面的全球方法

应对不循规旅客问题需要采取多方面方法。各国必须加强其法律框架并提高执法能力。国际民航组织必须继续发挥协调机构的作用，促进全球合作和措施统一。与航空公司和机场合作开展的提高认识活动应提醒旅客注意良好行为的重要性。最后，对参与机场和航班运营的所有人员开展持续培训，对于防止事件升级至关重要。

3. 结论

3.1 不循规旅客构成的威胁日益引起航空部门的关注。如果缺少健全的法律框架、有效的执法机制和国际合作，就无法管理和威慑此类行为。国际民航组织的指导意见奠定了宝贵的基础，但重要的是，各国应承担起实施和执行这些标准的责任。采取更加统一的方法将加强航空旅行安全和安保，确保将扰乱降至最低，并确保旅客明确了解不循规行为的法律后果。

3.2 2014 年《蒙特利尔议定书》扩大了对国际航班上发生的违法行为的司法管辖权，为管理不循规行为提供了重要工具。不过，其有效性取决于各国的广泛批准和执行。

— 完 —