



大会 — 第40届会议

法律委员会

议程项目39：国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明

国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明

（由国际民航组织理事会主席提交）

执行摘要

本文件建议就大会A39-11号决议进行修订，以反映不循规旅客法律问题任务组在更新第288号通告方面完成的工作，包括审查该决议附录E所载、关于在民用航空器上所犯某些违法行为的示范立法内容。经更新的指导材料发布在Doc 10117号文件《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》中。本文件还报告了在批准将第三条分条和第八十三条分条纳入《国际民用航空公约》的议定书方面取得的进展，以及有关讲授航空法的近况。

行动：请大会通过附篇所载经修订的决议。

战略目标:	本工作文件涉及辅助实施战略 — 方案支助 — 法律和对外关系事务。
财务影响:	根据经常预算提供的情况。
参考文件:	Doc 10075号文件：《大会有效决议》（截至2016年10月6日） Doc 10034号文件：《关于修订〈关于在航空器内的犯罪和犯有某些其它行为的公约〉的议定书》，2014年4月4日订于蒙特利尔 2014年3月26日至4月4日在蒙特利尔举行的审议修订《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其它行为的公约》（1963年，东京）的国际航空法会议最后文件 第288号通告《关于不循规/扰乱性旅客法律问题的指导材料》 Doc 10117号文件《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》

1. 背景

1.1 由国际民航组织主办、于 2014 年 4 月 4 日召开的外交会议通过了《关于修订〈在航空器内的犯罪和犯有某些其它行为的公约〉的议定书》（2014 年蒙特利尔议定书）。会议还通过了一项决议，敦促理事会要求秘书长对国际民航组织第 288 号通告 —《关于不循规/扰乱性旅客法律问题的指导材料》进行更新，以便纳入更为详细的犯罪和其它行为清单，并根据所通过的 2014 年蒙特利尔议定书对该通告进行相应修改。为此目的，于 2015 年 7 月 15 日建立了不循规旅客法律问题任务组。

1.2 大会在其 A39-11 号决议中要求鼓励任务组继续其工作并向法律委员会第 37 届会议报告。大会还决定根据这项工作的结果，在其下一届常会上审议该决议的附录 E。

1.3 截至 2019 年 5 月 15 日，2014 年《蒙特利尔议定书》共得到 32 份签署，8 份批准和 11 份加入。忆及该议定书要求二十二份批准、接受、核准或加入方能生效。大会在 A39-11 号决议中敦促所有迄今尚未批准 2014 年《蒙特利尔议定书》的国家尽快批准。

2. 更新关于不循规和扰乱性旅客的指导材料

2.1 任务组向 2018 年 9 月举行的第 37 届法律委员会会议报告完成了其工作。理事会在 2018 年 11 月 7 日第 215 届会议第五次会议上接受了任务组的建议，即经更新的指导材料以手册形式发布。

2.2 Doc 10117 号文件《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》现已发布，其中纳入了通过 2014 年《蒙特利尔议定书》会带来的后续变化，并包含不循规和扰乱性旅客旅客最有可能在航空器上犯下的犯罪和行为的最新清单。

3. 将第三条分条和第八十三条分条纳入《国际民用航空公约》的议定书批准情况现状

3.1 虽然在批准将第三条分条和第八十三条分条纳入《国际民用航空公约》的议定书方面取得了良好进展，截至 2019 年 5 月 15 日前者有 156 个缔约方，后者有 176 个缔约方，但仍需要更多加入方。最近的活动促进了第八十三条分条议定书的批准数量。秘书长向不是该议定书缔约方的缔约国个别发出国家级信件，并在国际民航组织网站的条约汇编页面中建立了答复库。2017 年出版的《〈国际民用航空公约〉第八十三条分条实施手册》（Doc 10059 号文件）的目的之一即是协助各缔约国适当适用第八十三条分条，预计这将对未来批准产生积极影响，推动全球对第八十三条分条协议的接受并在所有国际民航组织缔约国的空域中适用。

4. 国际航空法课程

4.1 国际民航组织国际航空法课程于 2017 年启动，目的是使具备或不具备法律知识的成员国民航管理局、机场和空中航行服务提供者的工作人员以及负责民用航空政策、立法和执法的政府官员支持各自组织实施国际航空法。自推出以来，该课程已在国际民航组织各地区提供，有 180 多人参加。该课程因具有向参与者提供包括国际航空法条约在内的国际航空法各方面信息的巨大价值而受到赞誉。

5. 法律委员会的总体工作方案

5.1 关于法律委员会总体工作方案第 8 项“研究与全球导航卫星系统（GNSS）有关的国际法律问题”，理事会在 2019 年 2 月 22 日的 216 届会议第三次会议上要求进一步审议将法律研究范围从 GNSS 扩大到其他具有全球覆盖的空中航行系统的建议。在这方面也需要考虑大会第 40 届会议审议的第 13 次空中航行会议的成果。

6. 结论

6.1 鉴于任务组已完成工作并发布了 Doc 10117 号文件《不循规和扰乱性旅客的法律问题手册》，以及在批准某些国际民航组织国际文书和教授航空法方面所取得进展，建议根据附篇所示对大会 A39-11 号决议进行修订。

—————

附篇

A39-11-A40-xx：国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明

鉴于认为整合关于本组织法律领域政策的大会决议是适宜的，以便通过使其文本更加容易获取、更易理解和更合乎逻辑而便利其执行和实际运用；

大会：

1. 决定附于本决议的附录构成国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明，这些政策是大会第39 40 届会议闭幕时存在的最新政策；
2. 决定在每届常会上继续通过国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明；和
3. 宣布本决议取代A37-22-A39-11号决议。

附录 A

一般政策

鉴于国际民用航空能够极大地有助于增进和保持世界各国之间和人民之间的友谊和了解，但其滥用却可能成为对普遍安全的威胁；和

鉴于避免摩擦，促进世界和平赖以维系的国家之间和人民之间的合作是适宜的；

大会：

重申法律在避免和解决世界各国之间和人民之间的冲突和争议以及特别是在本组织实现其宗旨和目标方面的重要作用。

附录 B

国际航空法公约草案核准程序

大会决议如下：

以下内容构成核准公约草案的程序：

1. 法律委员会认为可以作为定稿发给各国的任何公约草案应当连同有关该草案的报告一并提交理事会。

2. 理事会可以采取其认为适当的行动，其中包括向缔约国及其确定的其他国家和国际组织发送该草案。

3. 在发送公约草案时，理事会可以加注评论，并给予各国和各组织不少于四个月的时间向本组织提交评论意见的机会。

4. 应当通过可能与大会某一届会议同时召开的会议的方式，对公约草案进行审议，以便核准。会议开幕之日在按上述第 2 和第 3 段规定发送草案之日期后不得少于六个月。理事会可邀请其认为适合的任何非缔约国参加会议，并决定这种参加是否附带表决权。理事会还可以邀请国际组织派代表以观察员身份出席会议。

附录 C

国际民航组织国际文书的批准

大会：

忆及其关于批准修订《芝加哥公约》各项议定书和本组织主持制定和通过的航空私法及其他文书的A37-22 A39-11号决议附录C；

关切地注意到上述各项修订议定书，尤其是将第三条分条和第八十三条分条纳入《芝加哥公约》2016年通过的修订第五十条 (a) 款和第五十六条的修订议定书以及最后条款（关于阿拉伯文和中文文本）的批准进程一直十分缓慢；

还注意到虽然有相当多的国家是将第三条分条和第八十三条分条纳入《芝加哥公约》的议定书的缔约方，但仍有必要进一步推进批准这些议定书的进程；

认识到这些修订对国际民用航空，特别是对《芝加哥公约》的活力的重要意义以及随之而来的让那些尚未生效的修订加速生效的迫切需要；

认识到加速本组织主持制定和通过的航空法文书的批准和生效的必要性；

意识到只有普遍参加这些修正议定书及其他文书，才能保证和增进其所体现的国际规则的统一化带来的利益；

敦促迄今尚未采取行动的所有缔约国尽快批准尚未生效的对《芝加哥公约》的上述修正，即关于修正最后条款以便增加阿拉伯文和中文作为公约正式文本的几项修正，和 2016 年通过的对第五十条 (a) 款和第五十六条的修正；

敦促尚未批准关于在《芝加哥公约》中纳入第三条分条和第八十三条分条的议定书的所有缔约国予以批准；

敦促迄今尚未采取行动的所有缔约国尽快批准其他国际航空法文书，特别是 1999 年《蒙特利尔公约》、2001 年《开普敦公约》和《航空器议定书》、2009 年 5 月 2 日的两项蒙特利尔公约、2010 年《北京公约》和《北京议定书》，和 2014 年《蒙特利尔议定书》，和《芝加哥公约》《五种正式语文文本的议定书》（1995）和《六种正式语文文本的议定书》（1998）；

敦促已批准有关文书的国家向秘书长提供其在批准和执行此类文书过程中使用的并可作为样本协助同一过程中其他国家的文字和文件的副本；和

指示秘书长与各国进行合作，采取本组织可采取的一切可行措施，应要求向在批准和实施航空法文书过程中遇到困难的国家提供援助，包括组织和参加讲习班或研讨会，以促进国际航空法文书的批准进程。

附录 D

航空法的讲授

大会，一：

考虑到专门教授航空法对于本组织和各国不容置疑的重要性和培养对这一重要主题的知识适宜性，一；并

欢迎于 2017 年引入国际民航组织国际航空法课程，目的是使民航管理局、机场和空中航行服务提供者的代表能够支持其各自组织实施航空法；

请理事会采取所有可能的行动，在那些尚未进行航空法讲授的国家推广该项工作；

敦促各国采取有利上述目标实现的适当措施；和

要求各缔约国和感兴趣的各方向阿萨德·柯台特研究生和博士后研究金基金提供捐助。

附录 E

通过关于在民用航空器上所犯某些违法行为 (不循规/和扰乱性旅客) 的国家立法

大会：

认识到依据《国际民用航空公约》序言和第四十四条，本组织的宗旨和目标之一是促进国际航空运输的规划和发展，以便满足世界人民对于安全、正常、高效和经济的航空运输的需要；

注意到所报道的涉及民用航空器上涉及不循规/和扰乱性旅客的事件数量越来越多，也越来越严重；

考虑到这些事件对于航空器及这些航空器上旅客和机组安全的影响；

念及现有国际法以及许多国家的国内法律和规章不能充分有效地处理这一问题；

认识到飞行中的航空器的特殊环境及与之有关的内在危险，以及需要通过适当的国家法律措施，从而使各国能够对构成航空器上的不循规和扰乱性行为的犯罪行为 and 违法行为进行起诉；

鼓励通过国内法律规定，以使各国能够在适当情况下行使管辖权，对在其他国家登记的航空器上发生的犯罪行为和构成不循规和扰乱性行为的违法行为进行起诉；

注意到各国在 2014 年 4 月 4 日于蒙特利尔举行的国际航空法会议上通过了关于修订《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其它行为的公约》的议定书，以及会议决定不在议定书内纳入关于犯罪和其他行为的清单，但建议对 2002 年公布的国际民航组织第 288 号通告 —《关于不循规/扰乱性旅客法律问题的指导材料》进行更新；和

进一步注意到国际民航组织 Doc 10117 号文件 —《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》的发布，其中纳入了通过 2014 年《蒙特利尔议定书》后产生的后续变化，并载有不循规和扰乱性旅客最有可能在航空器上犯下的犯罪和行为的清单；

因此：

敦促所有缔约国尽快制定有效地处理不循规和扰乱性旅客问题的国内法律和规章，同时顾及国际民航组织《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》（Doc 10117 号文件）中的指导，并在示范立法中尽可能纳入以下所规定的条款；

呼吁所有缔约国把其有合理理由认为犯有所颁布的国内法律和规章所规定的罪行和行为、而且按照这些法律和规章其具有管辖权的任何违法行为的所有人员送交其主管当局，以便考虑提出起诉或适用行政或其他形式的法律程序；和

~~要求理事会鼓励不循规旅客法律问题任务组继续其工作，包括就本附录所载关于在民用航空器上所犯某些违法行为的示范立法进行内容审查，并向法律委员会第 37 届会议报告；和~~

~~决定以该任务组的工作成果为基础，在其下一次常会上审查本附录。~~

鼓励尚未这样做的国家考虑采取民事和行政制裁措施，以迅速有效的方式处理与在航空器上不循规和扰乱性行为有关的不太严重的行为或犯罪。

关于在民用航空器上所犯某些违法行为的示范立法

第 1 节：在民用航空器上针对机组人员实施的攻击和其他干扰行为

任何人在民用航空器上犯有任何下列行为均构成违法：

- (1) 针对机组人员的身体攻击或威胁实施身体攻击；
- (2) 针对机组人员实施无论身体上还是言语上的攻击、恐吓或威胁，而且此类行为干扰了机组人员履行职责或降低了机组人员履行这些职责的能力；
- (3) 拒绝遵循机长或机组人员代表机长为下列目的而发出的合法指示：
 - a) 为确保保护航空器或其中任何人员或财产的安全；或
 - b) 为维护机上良好的秩序和纪律。

第 2 节：在民用航空器上实施攻击和其他危害安全或危及良好秩序和纪律的行为

- (1) 任何人在民用航空器上犯有对他人的人身暴力行为或性攻击或儿童性侵犯行为均构成违法。
- (2) 任何人在民用航空器上犯有任何下列行为的，如果此类行为可能危害航空器或机上任何人员的安全或如果此类行为危及航空器上的良好秩序和纪律的，均构成违法：
 - (a) 对他人实施无论身体上还是言语上的攻击、恐吓或威胁的；
 - (b) 故意造成财产损坏或损毁的；
 - (c) 饮用酒精饮料或使用药物导致中毒的。

第 3 节：在民用航空器上所犯的其他违法行为

任何人在民用航空器上犯有任何下列行为均构成违法行为：

- (1) 在盥洗室吸烟，或以可能危害航空器安全的方式在禁止吸烟行为时在其他地方吸烟；
- (2) 损坏航空器上的烟雾探测器或任何其他安全装置；
- (3) 操作被禁止操作的便携式电子装置。

第 4 节：管辖权

~~1. (国名) 的管辖权应当扩大到本法第 1、第 2 或第 3 节下的任何违法行为，如果构成违法的行为发生在下列航空器上：~~

- ~~1) 在 (国名) 登记的任何民用航空器；或~~

- 2) ~~由主要经营地在（国名）的经营人，或若无主要经营地，其永久居住地在（国名）的经营人租用的带或不带机组的任何民用航空器；或~~
 - 3) ~~处在（国名）领土或领空的任何民用航空器；或~~
 - 4) ~~在（国名）以外的飞行中的任何其他民用航空器，如果：
 - a) ~~该航空器的下一个着陆点在（国名）；和~~
 - b) ~~该航空器的机长向（国名）主管当局交出犯罪嫌疑人，并要求该当局起诉犯罪嫌疑人，并肯定机长或经营人没有也不会向任何其他国家提出类似要求的。~~~~
2. ~~本节中所用“飞行中”一词意指从起飞时使用动力的一刻起至着陆滑跑终止的一刻止。~~

附录 F

推进通信、导航、监视/空中交通管理（CNS/ATM） 系统的法律和体制方面的实用做法

鉴于在全球范围内实施通信、导航、监视/空中交通管理（CNS/ATM）系统，其目的是对航空器航行安全提供至关重要的服务，自 1991 年第 10 次空中航行会议首次提出以来已取得实质性进展，并在 2003 年第 11 次空中航行会议上得到热烈核准；

鉴于 CNS/ATM 系统现有的法律框架，即《芝加哥公约》、其附件、大会决议（特别包括 GNSS 权利和义务宪章）、国际民航组织的相关指南（特别包括国际民航组织关于 CNS/ATM 系统实施和运行政策的声明）、地区航行计划，以及国际民航组织和运行卫星导航星座的国家之间交换的信函已使迄今为止在技术上得以实施；

鉴于国际民航组织在国际民航组织大会、理事会、法律委员会、法律及技术专家小组和研究小组中为研究 CNS/ATM 系统的法律和体制方面已投入了大量资源，建立了详细的记录档案，并就全球社会所面临的问题、挑战和关注达成了理解；

鉴于需要考虑开展地区性做法，以制定措施，处理可能阻碍在该地区实施 CNS/ATM 的法律或体制方面的问题，并确保这些机制同《芝加哥公约》保持一致；和

鉴于 2018 年的第 13 次空中航行会议审查了实现全球空中航行系统的现有和未来技术的状态：

大会：

1. 认识到法律委员会总体工作计划第四八项“**审议建立包括研究有关全球导航卫星系统（GNSS）和地区多国组织在内的 CNS/ATM 系统法律框架的国际法律问题**”的重要性，及大会和理事会对此做出的决议或决定；

2. 重申无需为实施 CNS/ATM 系统修订《芝加哥公约》；
3. 请各缔约国还要考虑使用地区组织制定必要的机制，解决可能阻碍在该地区实施 CNS/ATM 的法律或体制方面的问题，并确保这些机制同《芝加哥公约》和国际公法保持一致；
4. 鼓励国际民航组织、各地区组织和工业界在实施 CNS/ATM 系统方面促进技术援助；
5. 请各缔约国、其他多边机构和私营金融机构考虑开发额外资金资源，以协助缔约国和地区小组实施 CNS/ATM；
6. 指示秘书长尤其根据欧洲民航会议成员国和其他地区民航委员会所提议的结构和模式以及基于国际法，跟踪并酌情协助制定各方可加入的合同框架；
7. 请各缔约国向理事会通报各地区的做法；和
8. 指示理事会（根据《芝加哥公约》第五十四、五十五和八十三条）将这些地区做法记录在案、评估其价值，并尽早予以公布。