



大会 — 第 41 届会议

法律委员会

议程项目 41：本组织在法律领域的工作方案

在后疫情时代加强对不循规和扰乱性乘客的法律威慑

（由国际航空运输协会（IATA）和
国际航空公司飞行员协会联合会（IFALPA）提交）

执行摘要

COVID-19 大流行期间关于不遵守佩戴口罩要求的事故报告凸显了民用航空器上不循规和扰乱性行为这一长期存在的问题。虽然许多国际航班不再强制要求佩戴口罩，但仍鼓励各国考虑近期经验，并根据国际民航组织标准和建议措施（SARPs）、相关指导材料和 2014 年《蒙特利尔议定书》审查对这一问题的处理方法。

行动：请大会敦促各国审查其针对飞行中不循规和扰乱性行为的威慑和执法措施，特别是：

- a) 开展公共宣传活动，确保旅行者了解哪些行为构成违禁行为，以及依照附件 9《简化手续》中 SARP 可能导致的法律和其他制裁后果；
- b) 签署 2014 年《蒙特利尔议定书》（MP14），消除所有管辖权漏洞；和
- c) 视情况实施 ICAO 手册 Doc 10117 号文件中列出的民事和行政处罚制度，并确保建立应对不同类型、不同严重程度的不循规和扰乱性乘客事件的一系列执法机制。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 1（安全）和目标 3（安保和简化手续）。
财务影响：	不适用

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由国际航空运输协会提供。

参考文件：	《国际民用航空公约》附件 9（《简化手续》） 国际民航组织理事会航空恢复工作队（CART）《起飞：度过 Covid-19 公共卫生危机指南》 Doc 10117 号文件：《国际民航组织关于不循规和扰乱性旅客法律问题手册》 Doc 10034 号文件：2014 年 4 月 4 日在蒙特利尔签署的《关于在航空器内犯罪和其他行为的公约》修正案（《蒙特利尔议定书（2014）》或 MP14） Doc 10140 号文件：《大会有效决议》（截至 2019 年 10 月 4 日）（A40-28 号决议：国际民航组织关于法律领域持续政策的综合声明（附录 C））
-------	---

1. 引言

1.1 在 COVID-19 大流行之前，机上不循规和扰乱性乘客事件就是国际民航组织成员国和行业多年来一直共同关注的问题。

1.2 国际民航组织理事会航空恢复工作队（CART）认识到有必要采取缓解措施，降低机上乘客和航空工作人员的公共卫生风险，并提高信心，因此于 2020 年 5 月发布了《起飞：度过 Covid-19 公共卫生危机指南》。一项关键的公共卫生风险缓解措施是，乘客和机组人员在短时期内需要按照公共卫生建议佩戴口罩，包括口罩。一些国家普遍采纳了在飞机上佩戴口罩的建议，将其作为国家法律的一项要求，如不执行视为违法行为。

1.3 有几个国家报告称不遵守面罩要求的不循规乘客事件显著增加。例如，美国联邦航空管理局（FAA）表示报告事故急剧增加。2022 年 1 月 1 日至 4 月 12 日期间，FAA 收到超过 1150 起事故报告，其中 70% 与拒绝遵守联邦规定、不佩戴口罩有关。²

1.4 许多航空公司也汇报称运营中不循规和扰乱性事件有所增加。在许多情况下，遵守规定和不遵守规定的乘客之间的分歧升级为肢体冲突和攻击。在另一些事件中，机组人员仅仅因为要求乘客遵守有关佩戴口罩的合法指示而遭到口头和身体攻击。这种行为危及机上卫生、安全和良好秩序。有几起事件导致航班改道，包括 2021 年 3 月 5 日从巴黎飞往德里的航班。³

2. 讨论

2.1 大流行已经引发一些政府、监管机构和执法机构评估如何通过沟通和执法手段更好地阻止不循规和扰乱性乘客事件。例如，FAA 用“零容忍”的方法取代了警告和劝告，对那些威胁、恐吓或攻击机组人员或机上任何人、干扰机组人员履行职责的人采取强制措施。在高调的公众教育宣传活动的配合下，FAA 的政策似乎产生了强大的威慑作用，并被认为将事故率降低了近 60%。⁴

² 美国联邦航空管理局（FAA）

³ 路透社 2021 年 3 月 6 日报道“法航航班因扰乱性乘客在保加利亚紧急迫降”，见 <https://www.reuters.com/article/us-bulgaria-airfrance-passenger-idUSKBN2AY0HS>，于 2022 年 6 月 3 日查阅。

⁴ <https://www.faa.gov/newsroom/faq-zero-tolerance-policy-against-unruly-passengers-here-stay>

2.2 IATA 一贯强调威慑在预防或减少不循规和扰乱性行为发生中的重要性。COVID-19 大流行的经验为各国提供了一个及时的机会来审查其做法，包括威慑措施。可以考虑以下问题：

2.2.1 航空旅客是否充分意识到什么构成了航空器内的不循规和扰乱性行为，以及可能导致怎样的法律和其他制裁？

2.2.2 检察官和执法机构是否拥有必要的法律权力来处理在外国注册、随后在本国领土降落的航空器上发生的不循规乘客事件？

2.2.3 是否有足够的执法工具来处理可能发生的不同类型、不同严重程度事故？这些措施是否能确保不循规乘客直面其不当行为的后果？

2.3 在过去十年中，国际民航组织更新了指导材料并改进了标准和建议措施，以协助各国审查其一般方法、威慑措施和执法工具。

2.4 就旅客意识而言，至关重要的是，所有乘客，尤其是第一次乘坐飞机的乘客，都要清楚地了解哪些行为构成了机上违禁行为，以及不遵守这些规定可能导致的法律或其他后果。《芝加哥公约》附件 9 —《简化手续》第 6.43 条标准规定，“每一缔约国为了阻止和预防不循规行为，必须提高旅客的意识，使之认识到在航空设施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。”

2.5 国家对在航空器上实施的违法行为的司法管辖权仍然不明确，或缺乏行使这种管辖权的能力。2020 年对 IATA 成员航空公司法律部门的一项调查发现，在 60% 的事件中，司法管辖问题被列为未能起诉的主要原因。这是因为在大多数情况下，1963 年《东京公约》授予航空器登记国对在航空器上实施的违法行为享有管辖权。这会导致当航空器在其他国家降落时出现问题，因为执法部门认为航空器是在另一国登记的，故而他们没有管辖权。在这种情况下，不循规乘客不会因其不当行为受到任何制裁或国家执法回应，会被放行并继续其旅程。

2.6 通过向预定将落地国赋予强制管辖权，《蒙特利尔议定书》（2014）即 MP14 专门解决了这一问题，赋予了各国必要的权力来处理在其领土内降落的不循规乘客，无论飞机在哪国注册。MP14 于 2020 年 1 月 1 日生效，目前有 [38 个缔约国](#)。根据国际民航组织大会 A40-28 号决议附录 C，IATA 大力支持并促进各国签署这一重要文书。

2.7 最后，那些乘客拒绝遵守机长为保护飞机或机上人员财产安全、或维持机上良好秩序和纪律而发出的或代表机长发出的合法指令的、等同于违法犯罪的行为，并不总是会引发民事或刑事执法行动。这是因为在许多国家，尚未实施国际民航组织 Doc 10117 号文件《关于不循规和扰乱性乘客法律问题手册》中建议的、能够在刑事司法系统之外对不循规和扰乱性乘客采取快速、成本有效的执法行动的行政制裁制度。

2.8 缺乏对不循规和扰乱性乘客行为的适当的民事或刑事执法回应，会削弱实现威慑的目标。警察或航空安保官员迅速发布（在某些系统中是“当场”发布）的民事和行政处罚在这方面可能有所帮助，但在许多管辖区却没有。

2.9 国际民航组织《关于不循规和扰乱性乘客法律问题手册》（Doc 10117文件）提供了包括示范立法在内的关于民事和行政处罚的扩展指导。IATA 敦促更多国家考虑采取民事和行政处罚措施，为执法和威慑提供助力。

2.10 最后，为进一步支持并使各国知晓，IATA 最近发布了一份标题为《让所有人享受更安全、更愉快的航空旅行 — 减少不循规和扰乱性乘客事件问题的战略》的新的战略文件。这份高级别文件列举了一些优秀实践案例，强调了各国政府可以采取的解决和减少不循规和扰乱性乘客问题的实际措施。文件还提供了 IATA 和主要监管机构的一些最新数据，以及行业本身为预防和管理此类事件而实施的一些措施。IFALPA 也发布了一份表明立场的文件，详情请见 <https://www.ifalpa.org/media/3695/21pos15-unruly-passengers.pdf>。

3. 结论

3.1 COVID-19 大流行期间不循规和扰乱性乘客事件报告的增加，凸显了问题的重要性以及各国定期审查其方法有效性并在必要时进行调整的必要性。

3.2 国际民航组织开发了各种必需的工具和材料以支持各国。IATA 认为，上文 2.4 至 2.6 中强调的工具和措施若加以实施，同行业倡议一起，将有助于减少不循规和扰乱性乘客事故。这将有助于为所有人创造更安全、更愉快的航空旅行体验。