



大会 — 第 40 届会议

法律委员会

议程项目39：在法律领域继续执行国际民航组织政策的综合声明

关于促进《修订“关于在航空器上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)的进展

(由国际航空运输协会、国际航空公司飞行员协会联合会和  
国际运输工人联合会提交)

摘 要

2019年将会有超过47亿人次安全乘坐飞机出行。这一卓越的商业航空安全记录是政府、航空公司、制造商、机场和其他行业利益相关方不断努力的结果。然而，少数旅客在飞行期间不守规矩、扰乱秩序，不仅对安全产生影响，也对其他旅客和机组人员造成了不利影响。国际航空运输协会和个别民航当局的统计数据表明，此类事件的发生频率和严重性正与日俱增。需要采取强有力的行动，以确保安全形势不被破坏。

本文件概述了批准2014年《蒙特利尔议定书》对于解决不循规和扰乱性旅客事件的重要性，并强调了更广泛使用民事和行政处罚以鼓励执法行动的可能性。国际航空运输协会(IATA)、国际航空公司飞行员协会联合会(IFALPA)和国际运输工人联合会(ITF)支持国际民航组织推动批准《蒙特利尔议定书》。结合行业倡议，这两项重要行动将确保更有效的威慑，使所有人的飞行更加安全和愉快。

**行动：**鉴于不循规和扰乱性旅客行为已日益频繁和严重，考虑到解决这一问题的必要，IATA、IFALPA和ITF敬请大会：

- a) 敦促各国按照国际民航组织大会A39-11决议附录C批准《蒙特利尔议定书》，和
- b) 敦促各国参考《关于不循规和扰乱性旅客法律问题的手册》(第10117号文件)中规定的最新指导意见，并考虑更广泛使用民事和行政处罚的可能性。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标：安全、安保和简化手续。
财务影响：	无
参考文件：	● 第 10034 号文件《修订“关于在航空器上犯罪和犯有某些其他行为的公约”的议定书》，于 2014 年 4 月 4 日在蒙特利尔完成。

<sup>1</sup>中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文本由IATA提供。

	<ul style="list-style-type: none"><li>• 第 8364 号文件《关于航空器内犯罪和犯有某些其他行为的公约》，于 1963 年 9 月 14 日在东京签署</li><li>• 第 10117 号文件《关于不循规和扰乱性旅客法律问题的手册》</li><li>• 第 10075 号文件《有效的大会决议》（截至 2016 年 10 月 6 日）</li></ul>
--	--

## 1. 引言

1.1 少数旅客的不循规和扰乱行为已成为全球各航空公司及其机组人员面临的重大问题。此类行为包括对其他旅客或机组人员的人身攻击、骚扰、拒绝遵守安全指示、制造可能破坏航班安全的威胁，以及影响机上良好秩序和纪律的其他行为。

1.2 IATA 自 2007 年以来一直在收集关于不循规和扰乱性旅客事件的全球数据。2017 年，每 1053 次飞行就会发生 1 起事件（2016 年：每 1424 次飞行发生了 1 起事件），2017 年极严重的 3 级（危及生命）和 4 级（试图突破甲板舱门）事件的比例大幅上升，这一现象令人关切。欲了解更多数据，请访问 <https://www.iata.org/policy/consumer-pax-rights/Pages/unruly-passengers.aspx>

1.3 连同个别民航当局提供的数据，这些统计数字令人对不循规和扰乱性旅客事件的盛行程度和严重程度愈发关注。一些不循规扰乱性旅客事件的严重性，以及它们在飞行中和地面上（起飞前和降落后在机场上）带来的操作后果，令人震惊。

1.4 认识到需要更有效的威慑，各国在 2014 年 4 月 4 日于蒙特利尔举行的外交会议上通过了《修订“关于在航空器内犯罪和犯有某些其他行为的公约”的议定书》（MP14）。该《议定书》极大地提高了各国起诉在其领土上降落的航班上不循规和扰乱性旅客犯罪或其他违法行为的能力，即使该航空器是在另一国注册的情况下也是如此。

1.5 必须有 22 个国家批准才能使《蒙特利尔议定书》生效。目前有 20 个缔约方（截至 2019 年 6 月 24 日），哈萨克斯坦、马来西亚、土耳其和乌拉圭已在今年成为《议定书》的缔约方。许多其他国家正在批准进程中，IATA、IFALPA 和 ITF 预计《蒙特利尔议定书》将在 2019 年生效。然而，为了确保一致性和确定性，需要有更多国家批准。IATA、IFALPA 和 ITF 继续支持 ICAO 在地方、区域和全球层面推动批准《蒙特利尔议定书》。

## 2. 解决使不循规和扰乱性旅客免于被起诉的管辖权空白问题，并鼓励采取执法行动

2.1 当前一个关键难题是，由于司法管辖权的问题，不循规和扰乱性旅客很少会因为不当行为而面临起诉。事实上，在三分之二的案件中，IATA 成员航空公司的法律代表将起诉没有进行的原因归结于没有管辖权。

2.2 1963 年 9 月 14 日在东京签署《关于航空器内犯罪和犯有某些其他行为的公约》（1963 年《东京公约》）将航空器上犯罪行为的管辖权赋予了航空器注册国。这其中存在这样一个问题，当机长在外国降落飞机并将不循规和扰乱性旅客交给警察当局，警察当局根据航空器是在另一个国家注册而认为他们没有管辖权。图 1 列出的四个情景解释了管辖权空白的问题。很多情况下，不循规和扰乱性旅客会被释放，继续他们的旅程，不会因为其不当行为而受到任何制裁。他们如此行为不当而逍遥法外，这几乎不会产生任何威慑作用。

2.3 通过将强制管辖权赋予预期着陆国，《蒙特利尔议定书》解决了这个问题。如果事件十分严重以致机长决定将飞机转降至非预定目的地国家的机场，该国国家有权主张和行使管辖权。一旦《蒙特利尔议定书》得到广泛批准，它将弥合上文所述的管辖权空白，并将确保各国拥有所需工具，以处理在其领土上降落的不循规和扰乱性旅客，且不受航空器注册地的影响。

2.4 即使在解决了司法管辖权问题的情况下，通常执法当局也不愿对不循规和扰乱性旅客提出刑事起诉，特别是在罪行和行为不太严重的时候。由于缺乏出庭时间、证据或成本问题，起诉可能会被视为不符合公众利益。由于以上这些原因，不循规和扰乱性旅客就逃过了起诉。

2.5 事件发生后当局没有作出反应，这削弱了威慑力。假设，如果依据一项专门立法的民事处罚制度，警察或航空安全员有权“当场”签发行政侵权通知，那么这一问题将得到解决。如果某人因行为不当而受到罚款（具体威慑），且这些罚款可以由政府、机场和航空公司公布（一般威慑），那么威慑效果将能够重新建立起来。包括澳大利亚、芬兰、新西兰和新加坡在内的很多国家都有民事处罚制度。

2.6 IATA 和 IFALPA 作为 ICAO 特别工作组的一部分，已共同就此类制度编写指导材料和实例，供国际社会参考。ICAO 已经公布了关于这方面问题的《关于不循规和扰乱性旅客法律问题的手册》（第 10117 号文件）（该文件对 ICAO 第 288 号通告——《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》进行了更新）。众所周知，这些制度为警察当局和法院节省了大量时间。当侵权通知发出时，收到通知的人可以支付罚款或对其提出异议，如果他们想要这么做的话。罚款的支付通常是决定性的，不会记入犯罪记录。虽然并非适用于所有情况，但 IATA、IFALPA 和 ITF 建议考虑将这种制度作为警方的一种工具，以应对降落航班上的不循规和扰乱行为。对于更严重的事件，可以采用刑事诉讼。

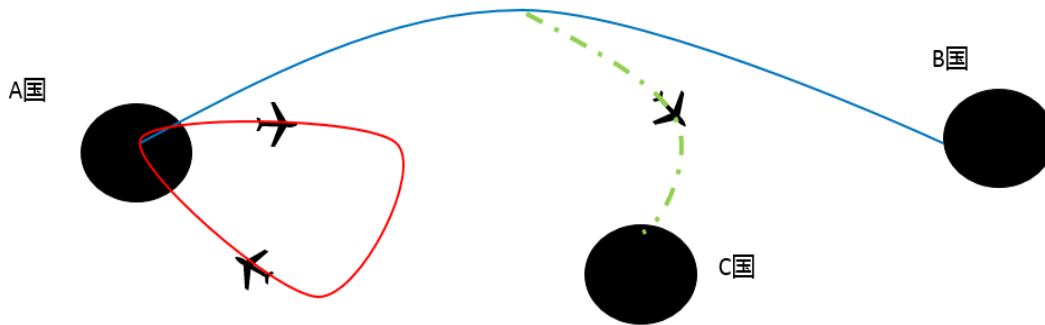
2.7 最后，IATA、IFALPA 和 ITF 认识到，行业本身必须采取更多措施，尽量防止事故发生。除了向航空公司及其工作人员提供全面的指导材料，涵盖缓和冲突、以负责任的态度提供酒精饮料服务和克制等方面外，IATA 和 IFALPA 还参加了一些面向公众的宣传活动，旨在提高旅客对机上禁止行为类型以及不负责任和犯罪行为的后果的认识。这包括 2019 年 4 月与欧洲联盟航空安全局（EASA）联合发起的#我的航班上不可以（#Notonmyflight）活动。该活动主要针对不循规和扰乱性旅客事件中三种最常见的行为，即暴力行为、醉酒和吸烟。欲了解更多信息，请访问 <https://www.easa.europa.eu/notonmyflight>。

### 3. 结论

3.1 在起草《蒙特利尔议定书》时，各国承认，难以控制和扰乱性旅客事件是对飞行安全和安保的重大威胁。《蒙特利尔议定书》使各国有能力处置航班降落其领土内机场时交给当局的不循规和扰乱性旅客。此外，民事和行政处罚提供了更多执法措施。这些措施的综合使用将会产生强大的威慑作用。

3.2 为了确保更有效的威慑，《蒙特利尔议定书》需要得到各国的广泛批准。此外，各国应评估在不循规和扰乱性旅客事件中更广泛地使用民事和行政处罚的可能性。

图 1 – 1963 年《东京公约》中管辖权空白情景



航空器在A国注册，该航空公司的总部也在A国。航班已起飞，但是在飞往B国（原计划目的地）的途中出现了一位不循规旅客。

**情景一：**机长选择回到A国——因为航空器是在A国注册的，警方和检察官可以根据本国法律处置旅客。没有问题！

**情景二：**机长选择继续飞往B国（原计划目的地）——根据1963年《东京公约》，航空器注册国A国的当局才有管辖权，但是那是5000公里以外。B国机场的警方能做什么？通常，他们会释放旅客，不起诉。

**情景三：**机长选择转降至C国机场——但是，由于A国才有管辖权，情况与情景二相同。

**情景四：**飞机是从一家公司“干租”而来，注册地在D国。在这种情况下，A国（这架飞机起降的主要国家）、B国或C国均无管辖权，全球50%的飞机是租赁飞机，故此管辖权空白问题可能会增加。

— 完 —