

出國報告（出國類別：實習）

# 參加國際航空運輸協會航空法規課程出國報告

服務機關：交通部民用航空局

姓名職稱：黃師楷，專員

派赴國家：瑞士，日內瓦

出國期間：105年7月1日至7月10日

報告日期：105年9月19日

# 目 錄

壹、目的	2
貳、訓練過程	2
參、課程內容	5
第一章 國際航空法規及國際民航組織	5
第二章 航空保安及國際航空刑事公約	10
第三章 國家之管理面及法律制定面	12
第四章 雙邊及多邊空中服務協定	16
第五章 航空運輸之責任	20
第六章 歐盟航空法規	32
肆、心得與建議	37
伍、參考書籍及資料	39
陸、附錄	40

## 壹、目的

我國民用航空法自民國 42 年總統公布，並歷經 18 次修正迄今，修正目的在於因應民航實務快速發展，並回應日新月異的新科技誕生，而重要之法源依據，即是 1944 年各國所簽訂之芝加哥公約及其後所訂定之附約規定，透過國際航空運輸協會(International Air Transport Association，簡稱 IATA)所舉辦之航空法規課程，讓參與課程之學員們能建構國際民航法規概括架構。

就航空運輸便捷、世界地球村化之今日，各國間交通往來更加頻繁，從歷史上領土壁壘分明，到現今各國透過雙邊或多邊協議之談判來達成交通與貿易交流，更有助於民航運輸發展。在 1944 年簽署芝加哥公約後，國際間成立了國際民航組織(ICAO)，透過此組織功能，來達成世界一致化之民航法規及飛航標準，以建立更完善及全球化飛航安全制度。

此課程包含國際民航相關法規、芝加哥公約、航權內容、國際民航組織、政府管理之法規制定、雙邊及多邊航空服務協定、航空運輸責任之介紹、歐盟民航法規、環境保護相關規定及航空公司合作模式等，以架構性方式涵蓋廣泛之層面，適合航空業界及航空主管機關從業人員參與，透過各國民航先進課堂上交流，航空實務問題產生及解決方式之分享亦是此課程重要目的之一。

## 貳、訓練過程

本次訓練課程為期 5 天，自 105 年 7 月 4 日起至 105 年 7 月 8 日止，於瑞士日內瓦國際航空運輸協會(IATA)訓練中心舉行，該訓練中心位於日內瓦機場旁，鄰近日內瓦機場車站，距離市中心約 5 公里，搭程火車或公車至市中心均非常便利；訓練中心內 5 樓交誼廳提供免費咖啡、茶水，並設置販賣部販賣三明治；日內瓦機場車站內設有瑞士著名超市(Migros)，提供各式各樣生活上所需，生活機能便利。課程於每日上午 9 時開始，下午 5 時結束，於最後一日安排 1 小時之考試，檢視參加學員之學習成果，成績通過者即取得結業證書。(及格條件為高

於 70 分)

參加本次國際航空訓練課程學員共計 7 位，三位來自歐洲航管 (Eurocontrol)，兩位來自肯亞民航局，一位來自卡達航空之資深分析師，筆者則為中華民國民用航空局企劃組法規科承辦人員；本次講師係由 Dr. Philippe Rochat 擔任，Dr. Philippe 現職為顧問，並在多所大學教授航空法律及航空運輸經濟科目，其於 1985 年至 1989 年曾擔任瑞士駐國際民航組織(ICAO)之理事會代表，並於 1991 年至 1997 年獲選為國際民航組織(ICAO)秘書處之秘書長，無論在國際民航法規或是國際民航組織及實務上，均有豐富的經驗及知識。

因講義內容豐富，講師為搭配實務案例討論，故斟酌上課時間而就實質內容略做調整(課程表請參附錄 1)，各日上課內容簡要說明如下：

第一天：講師及學員自我介紹、課程大綱介紹及國際民航法規課程內容。

第二天：上午延續國際民航法規課程，下午則講解政府之法規及管理。

第三天：針對航空運輸之責任、實際案例、雙邊及多邊通航協定講解。

第四天：歐盟民航法規、環境保護法規、航太法規及航空公司合作協定。

第五天：筆試測驗及單一歐洲天空課程。



IATA 瑞士日內瓦訓練中心-臨近日內瓦機場



授課教室



上課書籍及資料



日內瓦機場一覽



講師及學員們合照

## 參、課程內容

### 第一章 國際航空法規及國際民航組織

#### 一、國際民航法規

民航法規結合航空器飛航、旅遊及商業之法律，它的特性在於具有國際與國籍之關係，並涉及公眾運輸及私有關係，在航空器操作方面，規範著航空器操作之技術性規定，但在航空公司經營面，卻又規範著商業性之規定，尤其民航法規之產生，多從實務之領土上法律解決而衍生。

國際民航法規之法源，可歸納由雙邊或多邊協定、國際法上之一般原理原則、國際技術標準及程序與重要國家之國內法律而組成。在國際民用航空法體系之發展過程中，當以 1919 年的巴黎公約及 1944 年的芝加哥公約建立了基礎性之規定。

#### (一) 1919 年巴黎公約

第一次世界大戰結束後，各國對國際航空及國家領土主權產生衝突，遂於 1919 年舉行巴黎和會，並成立「空中航行委員會」(International Commission for Air Navigation)，並制定「巴黎空中航行管理公約」(Paris Convention for the Regulation of Aerial Navigation)，簡稱「巴黎公約」，此公約有下列數點原則：

- 1、國家領空主權基本原則之建立。
- 2、航空器登記事項。
- 3、對於軍用航空器訂定飛航之限制。
- 4、建立航空器適航及駕駛員能力(證照)之基本原則。
- 5、有關航空器導航及建立國際航路。
- 6、有關航空器飛航外籍國境之原則。
- 7、建立空中航行委員會。

#### (二) 1944 年芝加哥公約

隨著科技日益發展，航空器性能及操作更加複雜，加上航空業蓬勃發展，1944 年各國在美國芝加哥召開芝加哥會議，此次會議之目標係為針對國際性之基礎法規及技術標準達成協議，並成立一國際性組織來發展民航技術標準及監督其運用。

在此次會議中簽署了三項重要之國際文件，分別為國際民用航空公約（簡稱芝加哥公約）、國際航空服務過境協定（簡稱兩項自由協定或過境協定）、國際航空運輸協定（簡稱五項自由協定或運輸協定）；有關各項自由之名稱及簡介如下：

#### 1、技術性自由（兩項自由協定或過境協定）

- (1) 第一自由：不降落而飛越其領域之權利（亦稱飛越權）。
- (2) 第二自由：以非營運之目的而降落之權利（亦稱技術降落權）。

#### 2、商業性自由（五項自由協定或運輸協定）

- (1) 第三自由：將載自航空器國籍國領域內之乘客、郵件及貨物卸下之權利。（卸載權）
- (2) 第四自由：裝載乘客、郵件及貨物飛往航空器國籍國領域之權利。（裝載權）
- (3) 第五自由：裝載乘客、郵件及貨物飛往第三國與卸下來自任何該領域之乘客、郵件及貨物之經營權，其中又依第三國於協定航線上之地理位置，可分為位於航空器國籍國之前一地（前置點經營權）、航空器國籍國與第三國之間（中間點）、及第三國之後一地。（延遠點）

#### 3、附加性自由

- (1) 第六自由：自另一國載運旅客、貨物及郵件經由航空器國籍國至第三國卸下，或於另一國卸下載運自第三國載運之旅客、貨物及郵件之權利。
- (2) 第七自由：在航空器國籍國外建立基地以載運旅客、貨物及郵件至其他國家，並卸下來自其他國家之旅客、貨物及郵件的權利。

(3) 第八自由：在一國境內兩點間載運或卸下旅客、貨物及郵件的權利，通常為國際航段之一部分，一般稱之為有限制的境內營運權 (limited cabotage)。

(4) 第九自由：在一國境內兩點間載運或卸下旅客、貨物及郵件的權利，且該兩點間航段無須為國際航段之一部分，一般稱之為完全的境內營運權 (full cabotage)。

1944 年芝加哥公約除了重申巴黎公約中有關「空中主權」外，更明確制定一系列對於國際民航活動之原則及規定，其主要原則計有：

- 1、確認一國在其領土內擁有完整且專用的領空主權。
- 2、同意不定期航班之第一及第二自由。
- 3、於符合某些限制條件下，授予不定期航班第三、第四及第五自由。
- 4、同意一國保留其境內營運權予其國籍航空公司。
- 5、要求締約國應保證其法規與國際標準規範維持最高之一致性。
- 6、設立國際民航組織(International Civil Aviation Organization, 簡稱 ICAO)。

上述之重要原則均規範在芝加哥公約條文中，其重要條文計有：

- 1、規範對象僅適用於民用航空器，不適用國家航空器。(第 3 條)
- 2、禁航區之劃定及相關規定。(第 9 條)
- 3、空中規則。(第 12 條)
- 4、航空站及類似之收費規定。(第 15 條)
- 5、航空器國籍登記之規定。(第 17 條)
- 6、關稅之相關規定。(第 24 條)
- 7、遇難航空器協助之規定。(第 25 條)
- 8、失事調查。(第 26 條)
- 9、航空設施及標準系統。(第 28 條)
- 10、航空器備帶之文件。(第 29 條)

又依據 1944 年芝加哥第 37 條規定，為求締約各國在航空器、人員、航路及輔助業務上之最高可行之統一性，國際民航組織( ICAO)針對標準及建議措施(Standards and Recommended Practices，簡稱 SARPs)部分，已制定 19 個附約(Annex)，包含航空人員證照、空中規則、航空器作業、航空器登記…等，針對標準(Standard)是具有強制性，如未達標準或有部分不符合規定，必須通知國際民航組織( ICAO)其不合國際標準之部分(第 38 條明文)，建議措施(Recommended Practice)則無強制性，但仍希望各會員國能遵守。

針對 1944 年芝加哥公約主條文之修正，計有：

#### 1、禁止對飛航中之民用航空器使用武力(Article 3 bis)

其內容為締約各國應節制對於民用航空器使用武力之行為，且應確保民用航空器被攔截時，不危害航空器上之人員，另領空主權國要求民用航空器降落時，該民用航空器應遵照辦理。

#### 2、航空器租賃之責任移轉(Article 83 bis)

此規定即航空公司國籍國(State of Operator)向航空器登記國(State of Registry)承租航空器時，航空器登記國有關之空中規則責任(Article 12)、航空器無線電執照核發(Article 30)、適航證書(Article 31)及航空人員證照(Article 32(a))等責任之轉移，必須由航空公司國籍國與航空器登記國間協議，則航空器登記國之國際責任及義務因而免除，且第三方國家須認同其協議。

## 二、國際民航組織( ICAO)簡介

### (一) 國際民航組織成立宗旨

國際民航組織( International Civil Aviation Organization，簡稱 ICAO)為聯合國下針對處理國際民航事務之特別組織機構，其會員國至今計有 191 個國家，而總部位置則設置於加拿大蒙特婁，其成立之宗旨為：

- 1、確保國際民航之安全及成長。
- 2、鼓勵航空器設計與操作。

- 3、鼓勵國際民航航路、機場及助導航設施之發展。
- 4、滿足全球人民對民航運輸安全、有規律、有效率及經濟之需求。
- 5、防止不合理競爭所造成之資源浪費。
- 6、確保會員國權利受到充分的尊重，且能具有營運國際航空運輸之平等機會。
- 7、避免會員國間之差別待遇。
- 8、促進國際飛航安全。
- 9、促進國際民航各方面之普遍成長。

## (二) 國際民航組織( ICAO)之架構

國際民航組織( ICAO)之架構，依據芝加哥公約之規定計有大會、理事會及秘書處，其職掌之內容簡略如下：

### 1、大會(Assembly)

大會是國際民航組織( ICAO)的最高機構，其是由所有會員國組成，大會中所決定之事項，採多數決方式，每一會員國代表在大會中均為平等，並享有一投票權，且每三年至少召開一次大會會議。

大會的功能在於一般政策之決定，並派遣代表至理事會，決議預算案及經費安排，提出工作事項至各委員會並接受各國對於公約修正之提案。

### 2、理事會(Council)

理事會是國際民航組織( ICAO)之執行機關，就其執行之業務對大會負責，其組成是由大會中之會員國，就(1)在空中運輸居主要地位之國家；(2)提供國際民航設施最有貢獻之國家；(3)可保證世界上所有重要地理區域在理事會中皆獲得代表之國家，予以適當代表，上述三種條件中符合任一項之資格者，選出36國為理事國，任期為3年，並設置理事長，由理事會自行推選，並採多數決。

理事會的功能在於採用不同專家所提出的國際標準及建議措施

(SARPs)，任命秘書長及常設委員會之委員，向大會提出年度報告，管理大會之財務及執行組織目標業務。

### 3、秘書處(Secretariat)

秘書處由秘書長主持，任期為 3 年；秘書處之員工包含技術專家及一般行政員工，技術專家由全球就其能力及國籍，並遵守區域間平衡原則招募，一般行政員工則由所在地招募；年度預算則由各會員國按照其經濟及航空重要性為依據而繳納。

## 第二章 航空保安及國際航空刑事之公約

芝加哥公約裡並無航空保安或國際航空刑事之相關規定，航空保安或國際航空刑事問題並非 1944 年芝加哥會議中所關心之議題，但因近年來實務案件之增加，使得航空保安或國際航空刑事問題更加重要，國際民航組織亦針對此問題提出「預防」(prevention)及「制止」(repression)兩項措施，希望藉由此兩項手段有效減少航空保安及國際航空刑事案件之發生。

### 一、「預防」措施(prevention)

芝加哥公約第 17 號附約有關航空保安規範之制定，要求各國遵守；並提供雙邊通航協定有關航空保安之模範條款，另於 1991 年於蒙特婁召開會議，制定了「可塑炸藥中添加識別劑以便偵測公約」(Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection)，要求締約國應禁止並預防未添加識別劑炸藥之製作、輸出入活動、存貨之銷毀，並建立國際技術職權鑑定之發展。

### 二、「制止」措施(repression)

制止面措施，利用多邊國際公約之簽署，要求締約國遵守有關航空保安及國際航空刑事相關規定之公約，各公約簡述如下：

#### (一) 1963 年東京公約(the Tokyo Convention)

正式名稱為「關於在航空器上犯罪和其他若干行為公約」(Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft)，此公約於 1963 年在東京召開會議並簽署，故簡稱 1963 年東京公約。

此公約適用之對象為危及航空器上人員、財產安全，或是破壞航空器上良好秩序、紀律造成危害行為，及違反航空器登記國之刑法行為；於該些行為發生時，授權機長可採取合理措施以保護航空器本身及航空器中之人員、財產，並以維持航空器上良好之秩序及紀律，必要時，機長得遣送該人員至有關當局或要求其離機<sup>1</sup>。

此公約中，確定以下之國家法院擁有司法管轄權：

- 1、航空器登記國。
- 2、應採取必要措施維護其司法管轄權之任一國家。

## (二) 1970 年海牙公約(the Hague Convention)

正式名稱為「制止非法劫持航空器公約」(Convention for Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)，其於 1970 年在海牙召開會議並簽署，故簡稱 1970 年海牙公約。

此公約適用之對象為在飛行中之航空器<sup>2</sup>，而為非法劫持之犯罪行為，包含意圖犯罪及共犯；另此公約擴大國家管轄權之範圍，除了航空器登記國外，包含降落地之國(行為人仍於航空器上時)、航空器租賃國及行為人所在地國(當所在地國不引渡行為人時)；公約中亦規定國家相關應負擔之義務，包含引渡行為人之義務，或在其司法管轄權範圍內起訴行為人，國家有通知行為人之國籍國、航空器之登記國、如有必要，其它利害關係國及通知國際民航組織。

## (三) 1971 年蒙特婁公約(the Montreal Convention)

其正式名稱為「制止危害民用航空安全非法行為公約」(Convention for

---

<sup>1</sup> 適用範圍為以飛航之目的而起飛至降落滑行為止，無論在航空器上、在公海上或在不屬於任何國家領域外所發生者所發生之行為。

<sup>2</sup> 指登機後外部艙門關閉時起，至任何艙門開啟時止。

suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation) , 其公約於 1971 年在加拿大蒙特婁召開會議並簽署, 簡稱 1971 年蒙特婁公約。

此公約適用於在航空器上可能危及航空器安全之對人的暴力行為、毀損於飛航中之航空器而使其不能正常使用、在航空器上放置危險裝置或物品、毀損或干擾助導航設施及提供不實資訊對飛航中之航空器造成危害, 就犯罪形態而言, 包含實害犯、意圖犯及共犯。管轄權部分, 除了 1970 年海牙公約四種情況外, 另外加入行為人犯罪行為地國亦有管轄權。

#### (四) 1988 年蒙特婁公約補充議定書(the Montreal Protocol)

此議定書正式名稱為「遏止於國際民用航空站之非法干擾行為議定書」(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation), 其目的在於追加 1971 年蒙特婁公約適用之範圍, 擴大及於以暴力行為造成國際航空站之人員(包含旅客及工作人員)傷害或死亡、毀損或實質損害航空站、非屬使用中之航空器, 或擾亂機場運作之行為。

#### (五) 2010 年北京公約(the Beijing Convention)

2010 年北京公約正式名稱為「制止有關民用航空之非法行為公約」(Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to Civil Aviation), 其目的在於取代 1971 年蒙特婁公約及 1988 年蒙特婁公約補充議定書, 主要針對強化國際間反恐法制之架構, 並加速對企圖犯下恐怖行為者之起訴及引渡, 另要求締約國針對運送生物、化學及核能之武器, 制定罪責。

### 第三章 國家之管理面及法律制定面

透過國家之管理面及法律制定面課程, 瞭解國家政策形成及國內民航法規制定之原理、過程及關鍵性之因素, 並明確各國劃歸有關民航運輸事務給何種機關

管理之準則，該準則與國際民航組織之規則相互依賴之關係。

#### 一、在民航事務中哪些是政府管理部分

(一) 有關空中導航及所有航空器操作和飛航安全方面事項，是經由技術性法規來規範，例如飛航組員及飛航管制員之證照、空域、適航證書、航空站管理等。

(二) 有關航空運輸事務則由經濟性法規來規範，例如指定航空公司營運、容量班次、票價及費用等。影響經濟性法規最重要因素者，當為因自由化政策之決定而取消所有管制性規定。

#### 二、國家為什麼要管理民航事務

(一) 透過技術性法規來達成航空運輸最大程度的飛航安全及航空保安之保障；並且國家有義務遵守芝加哥公約主要條文及附約之技術性規定，國家透過技術性法規管理時，必須考量該國乘客、航空器、航空站、公共建設之安全及國家有關航空管制量、地理性及人口之特定需求等綜合因素，又由於技術性法規涉及飛航安全之高度公益性，此些規定是不受採用自由化政策而影響。

(二) 有關經濟性法規是來規範航空運輸事務，須考量該國社會經濟之政策、國籍航空業之保護政策及對於該國旅遊及貿易所產生之影響作為依據；又國家因市場上需求、強勢國家之影響、鄰近國家區域性聯盟策略影響及國際間財經策略影響之壓力，促使國家政策走向自由化考量，而市場自由化也促進各航空業間之競爭，消費者因此得以更低價格而得到更好之服務。

#### 三、國家如何管理

國家將其政策決定納入保障飛航安全及航空保安之技術性法規，與規範航空運輸事務之經濟性法規來達成管理之目的。

##### (一) 政策考量

政府在決定政策時，將對於國內業者之保護主義、全部或部分自由化、偏遠地區之基本運量、相同之國內運輸政策及國際運輸政策、對於提供定期和不定期運輸服務者平等之對待及國家擁有所有權之程度納入考量。

## （二）國家管理方式

國家管理之方式，可從國際法規及技術法規之採用、管理機構之建立、管理之方法、所有權方面著手，分述如下：

### 1、設立專職管理機構

專職管理機構設置時，對於經濟性及技術性管理可由單一政府機關或是分別由不同單位管理；根據其功能最適原則，將專職的機構置於運輸部門所屬機關、或設置於通訊、經濟、旅遊部門之所屬機關；其中關於某些須要獨立行使職權者，例如航空器失事之調查，或是民航法庭，可設置特別機關來管理。在我國有關航空器失事部分，特別設置「飛航安全調查委員會」來獨立行使事故調查之職權<sup>3</sup>。

### 2、技術性法規之採用

技術性法規之採用主要依據芝加哥公約之附約規定，經由內國法化，並配合國內政策之需求而綜合訂定符合內國國情之技術性規定，又技術性規定涉及飛航安全之重要公益性議題，應不受自由化政策或私有化政策而受影響。

### 3、經濟性法規面之管理

在外籍航空業進入本國市場者，主要透過與外國政府簽訂雙邊或多邊之航空服務協定來達成；針對國籍航空業者進入本國市場，則經由航線、費率、容量班次及對於定期或不定期航空服務之不同條件等方式管理。

### 4、所有權之管理

所有權管理之方式有數種模式，分別為航空公司及基礎設施均為政府所有及經營、國營公司、私人公司；在我國，航空公司全為私人公司，且依據民航法第六章民用航空事業管理章以下規定，設立方式為取得交

---

<sup>3</sup> 飛航事故調查法第 3 條規定「為公正調查飛航事故，改善飛航安全，飛航安全調查委員會依法獨立行使飛航事故調查職權。」

通部籌設許可並在時間內完成籌設後，由民航局發給許可證始得營業之許可設立主義<sup>4</sup>；基礎設施如航空站部分，除桃園機場為國營公司營運型態外<sup>5</sup>，其於均為政府所有之航空站，但民航法仍允許民營航空站營運之可能<sup>6</sup>。

### （三）政府解除管制而採取自由化政策探討

由於技術性法規不受採取自由化政策受影響，所以政府解除管制而採自由化政策則從經濟性法規著手，透過容許新業者進入市場增加市場競爭，放寬價格及容量管制、營運條件，甚而航空公司與基礎設施之民營化<sup>7</sup>均為採取自由化政策選項。政府針對國際市場部分，可經由雙邊或多邊服務協定，甚至開放天空政策來達成自由化政策；國內市場部分則可透過降低進入市場之門檻，航線營運之自由進出及解除費率及容量管制等方式。

### （四）若採取自由化政策後政府的角色定位

#### 1、飛安管理

飛航安全當是航空運輸最首要之重點，不論國家採取何種政策，都必須遵守芝加哥公約第 37 條有關之國際標準、建議措施及程序。國家當採取自由化政策時，仍應確保飛航安全不會被妥協。

#### 2、公平競爭

在自由競爭下，政府減少管理而提供航空公司更靈活及更自由之營運管道，但也增加潛在之反競爭的可能性，此時，航空公司之生存能力及服務保證之議題就會浮現，因此為了避免及管制不公平競爭則是管理

---

<sup>4</sup> 民用航空法第 48 條第 1 項「經營民用航空運輸業者，應申請民航局核轉交通部許可籌設，並應在核定籌設期間內，依法向有關機關辦妥登記、自備航空器及具有依相關法規從事安全營運之能力，並經民航局完成營運規範審查合格後，申請民航局核轉交通部核准，如營業項目包括國際運送業務者，並應先向海關辦理登記，取得證明文件，由民航局發給民用航空運輸業許可證，始得營業。」

<sup>5</sup> 國營國際機場園區股份有限公司設置條例第 2 條第 2 項「機場公司由政府獨資經營。」

<sup>6</sup> 民用航空法第 28 條第 2 項「民營航空站應由符合第十條第一項第三款第四目規定之股份有限公司申請民航局核轉交通部許可籌設，並應在核定籌設期間內興建完成及依法向有關機關辦妥登記後，申請民航局核轉交通部核准，始得營運。」

<sup>7</sup> 在芝加哥公約之規定中，沒有法律規範國家必須擁有及營運航空公司，或航空站、助導航設備等任何之基礎設施之義務。

者主要之課題。而何謂不公平競爭，如何定義不公平競爭，存在價值觀的差異性，所以不公平競爭是難以定義也難以認定的。

涉及爭議問題，國際民航組織提出第 9587 號文件作為指導原則。另國際民航組織第 5 屆世界航空運輸會議(ATConf5)指出，自由化政策仍須配合適當的預防措施以確保公平競爭，除了一般性競爭法規規範有關不公平競爭外，還需要針對航空運輸業別訂定更具體之防護條款，涉及處理外籍航空公司之競爭議題時，亦建議與他國合作解決。

### 3、消費者保護

為了保障消費者權益，航空運輸服務仍要居於公共運輸服務之義務，例如對於航空公司拒絕登機、吸菸、準點、身障旅客、資訊揭露、取消航班政策、不實廣告等旅客權益問題。國際民航組織第 5 屆世界航空運輸會議(ATConf5)針對旅客權益問題也指出，消費者保護議題須在政府管制措施與業者自願承諾之間取得平衡。

### 4、區域合作主義

區域合作主義主要在於具有相似利益之鄰近國家間所採取之共同合作策略，其目的在於為航空公司建立一個廣大市場，現有容量最大化利用，利用更優勢的裝備來對抗強勢國家之機隊，區域之合作也將促使法規的一致性；現有之區域合作計有歐盟、阿拉伯民航委員協議、1991 年安地斯協議、1996 年福塔雷薩(巴西)協議、1999 年雅穆索戈(象牙海岸)決定及東協各國航空公司之合作。

## 第四章 雙邊及多邊空中服務協定

### 一、本章節目標

透過本章節的課程，能初步瞭解國際航空運輸雙邊及多邊協定之關鍵議題及面臨之挑戰，並就實務上雙邊協定規範之標準，來認識目前所使用協定書之型

態，進而探討談判程序過程中可能遭遇之議題。

## 二、航空運輸協定書之型態

雙邊及多邊航空運輸服務協定之簽署，目的在於政府針對該國領域內，或進出該國領域之國際航空運輸服務經濟面向所採取之管理措施。分述如下：

### (一) 雙邊協定

#### 1、定義

所謂雙邊協定，顧名思義是由兩國間之談判而進行，範圍即針對各自領土間之航空運輸服務及其它相關服務之管理為內容；談判之結果，依據芝加哥公約第 81 條及第 83 條規定，除機密部分之內容外，均必須向國際民航組織登記。

#### 2、雙邊協定存在因素

可從法律因素及政策因素面討論：

##### (1) 法律因素

雙邊協定之發展，主權因素的考量仍是主因；另根據芝加哥公約之規定，第 3、4、5 自由是無法在多邊協定中談判而取得，且加上 1944 年國際空運服務過境協定並沒有廣泛的國家所批准遵循，所以造就雙邊協定模式的存在。

##### (2) 政策因素

各國政策考量因素非常多，並且根據該國風俗民情而有不同政策，歸納而言計有保護及促進國籍航空公司、提升國際形象、增進觀光及貿易、賺取外匯收入、強化經濟發展、避免服務的中斷，並在危機時刻可以有機會徵用民用航空器；在外交考量上則是為了對於友邦或互惠國更進一步的友好關係。

#### 3、政策的確定

各國管理者將上述政策考量因素納入規劃後，仍須確定究竟採保護主義、部分自由主義或是全部自由主義，並且先定義何謂互惠平等、機

會均等；考量本國之國籍航空公司能否承受國際市場之競爭；民營化是否能提升競爭力；航空公司退場機制的確定；國家基礎設施能否支持自由主義之推行；加入區域性聯盟之利益是否納入考量；本國之國際市場政策與國內市場政策是否採取相同策略；最後，本國之優先考量重點為何(如觀光、貿易等)，均是需要更進一步的政策擬定。

#### 4、目前實務上雙邊模式之操作

各國雙邊協定之操作，在目前實務上仍採取管制外籍航空器之所有權；儘管提倡區域聯盟合作主義，實務上仍以雙邊方式簽定，並且為了保護本國國籍航空公司，外籍航空公司仍不能取得境內營運權。

### (二) 多邊協定

#### 1、定義及現今趨勢

多數國家透過締約國間，或是授權區域性協會組織統籌談判過程，針對共同利益達成協議，並各締約國間簽署具有拘束力之協定；現今實務上，因空運管制之撤銷及自由化影響，此類之多邊協定有逐年增加之趨勢。

#### 2、多邊協定存在理由

幫助弱勢國家對抗強勢國家之競爭，並促成一區域內航空運輸政策發展之一致性；另外也有助於專門技術與知識的交換。

### (三) 複邊協定(Plurilateral agreement)

#### 1、定義

複邊協定也是由多數國家談判並簽署，而此種協定的特色在於訂定一個允許其他國家隨後亦能加入此協定之條款，換言之就是開放後續有興趣之國家一同簽署加入此協定。

#### 2、實務

例如 2001 年美國、新加坡、智利、汶萊及紐西蘭間之開放天空協定，後續又加入秘魯及薩摩亞之簽署，並開放其他國家簽署加入。另於 2003

年柬埔寨、寮國、緬甸及越南也簽署開放之協定。

### 三、航空服務協定書內容

#### (一) 主約

主約之架構，包含前言、定義、協定之條文及簽署，內容部分則規範經濟條款、公平交易營運條款及管理條款，分述如下：

#### 1、經濟條款

##### (1) 航權交換

有關第一自由及第二自由部分，因多數國家已於 1944 年簽署國際空運服務過境協定(Air Transit Agreement)，故較無爭議問題；第三自由及第四自由則為雙邊協定之主要談判目的；第五自由則要取得第三方國家之同意；而第六自由除了少數的開放協定外，很少能明確取得，實務運作可能經由結合第三及第四自由達到同一目的；第七自由則是針對貨物運送，通常在開放的協定中取得；第八自由及第九自由則未見於任何航空協定中。

##### (2) 航空公司之指定

航空公司之指定，可分為指定一家業者(Single designation)，指定多家業者(Multiple designation)及多家無限制式指定(Multiple and unlimited designation)，上述指定模式，在同一雙邊協定中可能存在一種指定或多種指定情形。另一重點則是在「實質所有權及有效控制權」條款，此條款之目的在於締約國之民航主管機關對於飛航安全及航空保安之有效管理，而規範國籍航空公司應具有一定比例之所有權為國民或政府、法人所有。

##### (3) 票價條款

運費(Tariffs)是指費率加上了運送的條件，票價的建立方式計有雙方締約國核准制(double or dual approval)，起始國核准制(country of origin)及雙方締約國反對制(double disapproval)，而所謂雙方締約國反對制，即是除非運費經雙方締約國反對，否則即生效力。

#### (4) 容量條款

容量條款之確定，可透過下列幾種形式訂之：

- A、百慕達一號協定型(Bermuda 1)：政府放棄載客量、飛航次數及第五自由的管制(開放的容量)，航空費率則交由國際航空運輸協會(IATA)制定，訂定出之費率標準再由雙方主管機關批准。
- B、預先設定之容量(Predetermination of capacity)：容量、班次及使用機型須締約國雙方協商事先同意。
- C、容量之自由決定型(Free determination of capacity)：依市場需求彈性提供容量，不須經締約國雙方主管機關同意。

#### 2、公平交易營運之條款

條款內容主要包含航空公司資金之匯兌、電腦訂位系統、雙重課稅之避免、關稅豁免、地勤安排、使用規費及相互承認對方所核發之適航證書與人員執照等議題。

#### 3、管理面條款

條款內容包含前言及定義、營運許可之授予及撤銷、遵守當地之法規、實質所有權與控制權、時間帶之報備、飛航安全及航空保安之遵守、航空資料之統計、諮商或修正條款、包機之管理、仲裁條款(爭議之解決)、簽署後向國際民航組織(ICAO)登記、航約生效日期等。

#### (二) 附件

附件內容包含航線架構、時間表等。

#### (三) 協定之修正文件

包含協定備忘錄及外交信函等。

## 第五章 航空運輸之責任

本章之目標，首先讓學員瞭解國際航空運輸關於航空公司、飛航管制服務提

供者等法律上之責任，藉由意外發生之歸責或事變發生的結果來評價賠償責任。內容部分可分為責任型態之探討、航空運送人責任、航空器駕駛員責任、航管服務之責任、航空站經營人責任及民航主管機關責任；而責任之型態則從民事責任、刑事責任、契約責任及行政責任而區分。

## 一、責任型態

### (一) 責任型態之區分

民事責任之產生，除侵權行為之損害賠償部分外，另契約責任之發生，如債務不履行損害賠償責任，也是民事責任之一環；刑事責任之發生則基於罪刑法定主義<sup>8</sup>，必須刑法典中明文規定，並符合所有構成要件方能成罪，如業務過失致死罪、業務過失傷害罪等；行政責任則是主管機關立於公益之角度而管理相關航空事務所產生之責任；另就民事責任、刑事責任及行政責任上之概略區別如下：

民事責任	刑事責任
1、不須有犯罪目的。 2、對於受害者賠償損失(我國民法之制度則以回復原狀為原則，金錢賠償為例外 <sup>9</sup> 。) 3、由受害者(或親屬)提起法律訴訟。	1、須有犯罪之故意(或違反一般注意義務)。 2、刑責為剝奪自由之自由刑或罰金。 3、由檢察官提起公诉(或受害人提起自訴)。
契約責任 <sup>10</sup>	行政責任
1、違反具有拘束力之契約內容所產生	1、責任的產生是由法律規定而發生。

<sup>8</sup> 罪刑法定主義，是現代法治國家最重要的刑法基石，可以說是具有普世人權特性的共通原則，現今各法治國或規定於刑法，或同時規定於憲法，並且見諸國際人權公約。有鑑於此，我國刑法在第1條就開宗明義規定：「行為之處罰，以行為時之法律有明文規定者為限，拘束人身自由之保安處分，亦同。」林鈺雄，新刑法總則，2011年9月第3版，元照出版有限公司，36頁~37頁。

<sup>9</sup> 依民法第213條第1項規定「負損害賠償責任者，除法律另有規定或契約另有訂定外，應回復他方損害發生前之原狀。」如逾期未回復原狀或不能回復原狀時，依同法第214及第215規定，以金錢賠償其損害。

<sup>10</sup> 有關契約責任相關內容，規定於我國民法第2編債編以下，故契約責任在我國亦屬民事責任一環。

<p>之責任。</p> <p>2、債務不履行之損害賠償是由契約之一造對他造請求。</p>	<p>2、舉例而言，航空公司之董事長因執行職務致使公司違反行政法上義務而應受處罰之情形，該董事長因故意或重大過失時，應受同一規定罰鍰之處罰<sup>11</sup>。</p>
--	---

## (二) 民事責任之發生

### 1、民事責任之原則

- (1) 當損害是由行為人造成，則行為人必須賠償受害者。
- (2) 受僱人在執行職務範圍內造成他人損害，則僱用人必須為他的員工之行為負賠償責任。
- (3) 在某些國家，是不允許對國家提起訴訟。(主權豁免主義<sup>12</sup>)
- (4) 損害是由數行為人所造成，則由該數行為人共同負賠償之責。
- (5) 原則上受害者之損害可請求完全之賠償，但容許透過雙方締結之安排制定賠償金額之限制。
- (6) 提出請求或起訴之時效限制<sup>13</sup>。
- (7) 民事責任產生之要件，必須行為人負有故意過失責任(或義務之違反)而造成他人損害，且行為與結果必須具備因果關係。

### 2、民事責任制度

#### (1) 過失責任

<sup>11</sup> 行政罰法第 15 條第 1 項「私法人之董事或其他有代表權之人，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致使私法人違反行政法上義務應受處罰者，該行為人如有故意或重大過失時，除法律或自治條例另有規定外，應並受同一規定罰鍰之處罰。」

<sup>12</sup> 主權豁免主義，源自於君主豁免予外交特權觀念，現今主權豁免原則的適用係以限制豁免說為通說，意即在商業行為、財產的所有權、佔有和使用、人身傷害和財產損害(領域內侵權原則)、僱用契約及仲裁領域排除主權豁免之適用。請參「論主權豁免例外的性質與演變」，政治大學外交所博士生黃建豪、楊一逵，[http://www.csil.org.tw/home/wp-content/uploads/2012/12/研討會\(一\)海洋法/楊一逵\\_黃建豪\\_論主權豁免例外的性質與演變.pdf](http://www.csil.org.tw/home/wp-content/uploads/2012/12/研討會(一)海洋法/楊一逵_黃建豪_論主權豁免例外的性質與演變.pdf)。

<sup>13</sup> 時效制度，「時效云者，一定之事實狀態，繼續達一定期間，即發生一定法律效果之制度也，我民法所規定之時效制度有二：一為取得時效，一為消滅時效。」陳猷龍，民法總則，2003 年 9 月八版，五南圖書出版股份有限公司，233 頁。

過失責任是一般民事侵權責任之原則，即因「故意或過失」不法侵害他人權益時，應就所生的損害，負賠償責任<sup>14</sup>。另在舉證部分，在過失責任制度下，關於過失的有無，原則上應由被害人負舉證責任<sup>15</sup>。

## (2) 推定責任

推定責任之基礎亦是以過失責任為原則，換言之行為人必須具備故意過失，但由於立法技術之設計，將舉證責任倒置，也就是行為人必須先負責任，惟再由行為人舉證他沒有過失才能排除此責任之發生。

## (3) 無過失責任

德國法上稱之為危險責任，英美法上稱為嚴格責任(strict liability)，即行為人不問有無過失均應負責；其概念為持有或經營某特定具有危險的物品、設施或活動之人，於該物品、設施或活動所具危險的實現，致侵害他人權益時，應就所生損害負賠償責任，賠償義務人對該事故的發生是否具有故意或過失在所不問<sup>16</sup>。相關規定，例如我國民用航空法第 89 條規定：「航空器失事致人死傷，或毀損他人財物時，不論故意或過失，航空器所有人應負損害賠償責任；其因不可抗力所生之損害，亦應負責。自航空器上落下或投下物品，致生損害時，亦同。」

## 二、航空運送人之責任

有關航空運送人之責任，針對國際運送及國內運送而有不同之依據，國際運送係依據華沙公約體系及 1999 年蒙特婁公約，國內運送則依據各國之國內法而規範。

### (一) 1929 年華沙公約(The Warsaw Convention)

正式名稱為「統一國際航空運輸某些規則之公約」(Convention for the Unification of Certain Rules Related to International Carriage by Air)，此公約開啟了統一制定航空公司應負之責任，亦統一了航空運輸之相

<sup>14</sup> 王澤鑑，侵權行為，2011 年 8 月，自版，12 頁。

<sup>15</sup> 王澤鑑，侵權行為，同上註，15 頁。

<sup>16</sup> 王澤鑑，侵權行為，同上註，15 頁~16 頁。

關文件(旅客機票、行李條、貨物艙單)，主要規定如下：

- 1、適用於航空公司針對國際航空運輸之旅客、行李及貨物。
- 2、統一關於運送責任及運送文件之規定：旅客機票、行李條及貨物艙單。
- 3、原則：運送人針對在航空器上發生之意外，或上下航空器過程所發生之意外須負責任。
- 4、運送人對於在航空器上或上下航空器發生之意外致乘客遭受傷害或死亡，或其他任何之身體傷害均應負責。運送人對於行李及貨物之遺失、損害或遲延亦應負責。
- 5、針對運送人之責任制度，採取推定責任制度，換言之，運送人之過失責任是先被法律所推定的。
- 6、賠償責任為每位乘客之上限為 1 萬美元，貨物及行李則每公斤 20 美元。
- 7、針對運送人出於故意造成損害之情形，運送人不得主張單位責任限制。
- 8、因採推定責任主義，如果運送人能舉反證證明已採取避免損害之所有必要措施仍不能防止損害之發生，則免除運送人之責任。

#### (二) 1955 年海牙議定書(The Hague Protocol)

正式名稱為「修定 1929 年華沙公約之議定書」(Protocol to amend the Warsaw Convention of 1929)，主要內容如下：

- 1、重新制定運送文件，並使其簡單化及現代化。
- 2、對於乘客之賠償責任提高到 2 萬美元。
- 3、重新界定故意造成損害之定義，包含意圖故意之行為或不作為行為所生之損害，另亦包含可預見之損害。

#### (三) 1961 年瓜達拉哈拉公約(The Guadalajara Convention)

其正式名稱為「華沙公約補充公約」(Convention Supplementary to the Warsaw Convention)，其主要內容為擴大華沙公約適用之範圍至「實際運送人」。

#### (四) 1966 年蒙特婁協議(The Montreal Agreement)

此協議並非國際公約，為國際航空運輸協會(IATA)會員航空公司間之一項協議，其適用對象僅針對於從美國出發、入境美國或中停美國之航班，其賠償責任上限並約定為 7 萬 5 千美元。

(五) 1955 年吉隆坡協議(The Kuala Lumpur Agreement)

此協議亦非國際公約，為國際航空運輸協會(IATA)會員航空公司間之一項協議，此協議針對責任內容則約定採取雙階段程序：

- 1、10 萬 SDRs 以上者：適用推定責任制度。
- 2、10 萬 SDRs 以下者：適用完全責任制度。

(六) 1999 年蒙特婁公約(The Montreal Convention)

1、有鑑於華沙公約體系之賠償責任上限普遍過低，並在 1970 年至 1995 年間多家航空公司私自增加其賠償責任之上限，為符合現代化並強化既有之華沙公約規範內容，各國於 1999 年在加拿大蒙特婁簽定「統一國際航空運輸某些規則之公約」(Convention for the Unification of Certain Rules Related to International Carriage by Air)，並於 2003 年 11 月 4 日生效，本公約與 1929 年之華沙公約之差異點如下列對照表：

1929 年華沙公約	1999 年蒙特婁公約
Art.17 針對乘客於航空器上、上下航空器時，所發生之意外事件導致死亡或傷害，運送人應負賠償責任。	Art.17 乘客及行李原則未改變，但增加了「應當到達之日起二十一日後仍未到達者」才被定義為遺失；除另有規定外，則行李一詞係指託運行李和手提行李。
Art.18 托運行李或貨物在航空運送時而導致之毀損滅失，運送人應負賠償責任。	
Art.19 遲延：因航空運輸而生之旅客、行李或貨物遲延，運送	Art.19 原則相同。增加但書規定：但運送人證明本人及其受僱

<p>人應負賠償責任。</p>	<p>人和代理人為了避免損失的發生，已經採取一切合理要求之措施，或者不可能採取此種措施者，運送人不對因延誤引起的損失負賠償之責。</p>
<p>Art.20 運送人證明本人及其員工為了避免損失的發生，已經採取所有必要措施，或此種措施客觀上不可能採取者，運送人無庸負責。</p>	<p>1、「所有必要措施」文字在 1999 年蒙特婁公約被刪除。 2、Art.20 如損害之發生是由乘客自行招致(全部或一部)，運送人應無庸負責。</p>
<p>Art.21 如損害之發生是由乘客自行招致(全部或一部)，運送人可能無庸負責。</p>	
<p>1、Art.22(1) 乘客賠償上限為每人 8,300 SDRs，約美金 10000 元(採推定責任制)。 2、海牙議定書 Art. XI(1) 修訂上限至 16,600 SDRs，約美金 20000 元。(採推定責任制)。</p>	<p>Art.21 採取雙階段程序，100,000SDRs 以下採完全責任制，以上則採推定責任制。</p>
<p>Art.22(2) 行李賠償上限為每公斤 17 SDRs，約美金 20 元。 海牙議定書未修訂。</p>	<p>1、Art.22(2) 對每位乘客之託運行李或登機行李提高上限為 1000 SDRs，約美金 1300 元。 2、Art.22(3) 對於貨物在運輸中造成毀滅、遺失、損壞或延誤者，</p>

	運送人賠償上限為每公斤 17 SDRs。
Art.28 原告得選擇下列所在地法院提起訴訟：運送人登記國所在地、運送人主營業所所在地、契約締結地、目的地。	Art.33 前項 4 處地法院外，增加原告於其經常居住地起訴。

## 2、其他重要規定

其他如公約第 3 條有關運送人應就每一件託運行李向乘客出具行李識別標籤、第 28 條有關運送人應當依據其國內法之規定，向受害人先行付款；其中最重要者，當屬第 24 條有關通貨膨脹因素已經超過 10% 以上時，國際民航組織 (ICAO) 負責調整賠償責任之限制額度。

### (七) 對於地面上第三人之責任

對於地面上之受害者，因其與運送人間並無任何契約關係，所以地面上之受害者能向航空器所有人或使用人主張之依據，當屬民事責任上之侵權行為損害賠償，而國際間所簽署之公約，計有 1952 年羅馬公約及 2009 年在蒙特婁簽署之「對於第三人因航空器造成損害之賠償責任公約」。

#### 1、1952 年羅馬公約

此公約主要規範之標的，當屬航空器對於地面上第三人之損害賠償責任，針對責任制度部分，則採取無過失責任(嚴格責任)主義，並搭配賠償額度上限之金額限制，且計算之標準以航空器之重量為計算之基準；另對於運送人或其代理人之故意行為，則採完全之賠償責任制度。

2、對於第三人因航空器造成損害之賠償責任公約，2009 年蒙特婁公約尚未生效。考量 1952 年羅馬公約之賠償責任上限金額又過低，在此次公約中提高賠償責任之上限金額；除了延續採取無過失責任主義外，亦納入定

期檢討賠償責任之上限金額，並依據國內法規定，向受害人先行付款；另外，為了回應美國 911 事件之發生，亦納入航空器上之非法干擾行為所造成之地面第三人損害之賠償責任及要件。

### 3、我國法規之探討

#### (1) 我國民用航空法之規定

依據我國民用航空法第 89 條規定：「航空器失事致人死傷，或毀損他人財物時，不論故意或過失，航空器所有人應負損害賠償責任；其因不可抗力所生之損害，亦應負責。自航空器上落下或投下物品，致生損害時，亦同。」所謂航空器失事致人死傷，包含地面之第三人；另不論故意或過失，則採無過失責任(嚴格責任)，但關於賠償責任內容及範圍，則無相關規定。

#### (2) 我國民法規定之侵權行為

航空器所有人或使用人對於地面之第三人本無契約關係，所以受害者能主張者，當屬民事責任上之侵權行為損害賠償，依據我國民法第 184 第 1 項前段規定：「因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任。」民法上之責任所採為過失責任主義，且侵害他人權利致使他人權利受損，必須具有因果關係，則侵權行為人應負賠償責任，而賠償內容及範圍，依據民法體系，規定於第 213 條至第 215 條，以回復原狀為原則，金錢賠償為例外。

#### (3) 競合關係

就航空器造成地面第三人損害之部分，民用航空法第 89 條可謂特別規定，應優先適用；故有關航空器所有人及使用人應負之責任型態，應適用無論故意或過失之無過失責任，而賠償內容及範圍並無特別規定，應回歸普通法即民法之適用，並依據民法第 213 條至第 215 條，以回復原狀為原則，當無法回復原狀時，則以金錢賠償；惟就金錢賠償部分，我國並無規定賠償之責任上限金額。

### 三、飛航管制服務、航空站經營人及民航主管機關之責任

對於飛航管制服務，航空站經營人及民航主管機關責任之共同點，均為現行國際實務上並無任何公約提及並締結，責任之發生及如何賠償、賠償之內容規定，全有賴於各國國內法所規定之責任而適用之。

#### (一) 飛航管制服務提供者

各國依據芝加哥公約第 11 號附約規定，所提供之空中交通服務，主要在避免航空器間碰撞、禁止航空器進入禁航區、提供資訊及加速並維持良好之空中秩序；而飛航中，航空器駕駛員仍負主要之責任，飛航管制服務提供者僅負警告之責。

#### (二) 航空站經營人

航空站經營人之責任包含建築物本身之設置、電梯、手扶梯、行李轉盤、跑滑道鋪設及航空公司地勤服務等。

#### (三) 民航主管機關之責任

民航主管機關所產生之責任，主要在於證照之發給及認證部分，或是法規執行與監督上是否有疏忽之處。

#### (四) 我國制度之探討

1、我國之制度上，飛航管制員必須具備公務員身分，且飛航管制服務單位亦為政府機關，故飛航管制單位及民航主管機關之責任，除了依法行政並依照芝加哥公約第 11 號附約提供符合國際標準之飛航服務外，如公務員本身之行為造成損害，則依據民法第 186 條公務員之侵權行為，該公務員對受害人應負賠償之責，另依國家賠償法第 2 條相關規定，由國家負賠償之責；針對公有公共設施因設置或管理之欠缺，致他人受損害者，國家亦應負賠償之責。就民法及國家賠償法之競合，應先依國家賠償法請求賠償，民法第 186 條公務員侵權行為責任僅為補充性規定。

2、就航空站經營人責任部分，無論政府設置之航空站或是民營航空站，如與受害人具有契約關係而受損害，則受害人得依債務不履行請求損害賠

償。而在侵權行為方面，如為政府設置之航空站，則因公務員故意過失之公務員侵權行為而負賠償之責，並依國家賠償法第 2 條優先向國家主張；或是公有公共設施設置或管理之欠缺所致損害，依國家賠償法第 3 條國家亦負有賠償之責。若為民營航空站，如受害人與民營航空站間無契約之關係，則得以民法第 184 條第 1 項前段之一般侵權行為規定請求損害賠償。

#### 四、實務案例分享

講師就責任歸屬部分，分享了 2002 年 7 月在德國的烏柏林根(Überlingen)航空器碰撞事件之案例分析。(詳如附錄 2)

##### (一) 背景概要

2002 年 7 月 1 日俄羅斯籍 TU-154，載有 60 名乘客(主要為兒童)及 9 名機組員之班機，與從巴林起飛之美籍 DHL 所有的波音 757 班機相撞，該航空器上載有 2 名機組員，事故地點發生於德國南部之領空，並接受瑞士航管之控制(Skyguide)，在此次事故中，所有乘客及機組員全數罹難。

事故發生前一分鐘，管制員才發現兩架班機的航線衝突，並指示俄羅斯籍班機下降至 1000 英尺。幾秒過後，雙方航空器均接收到航空器上之空中防撞系統(TCAS)指示，要求 DHL 之航空器下降，而俄羅斯籍航空器則被防撞系統要求爬升。俄羅斯籍航空器之駕駛忽視空中防撞系統的指示而依照航管人員之要求。雙方航空器在此時同時下降而導致相撞。

事故發生前，一座位於地面用來提示管制員避免航空器相撞之光學碰撞預警系統(ATC)因例行檢修而未提供服務；原則上 ATC 應由兩位管制員監控，但事發當晚另一名管制員正在睡覺(此行為是數年來得到相關管理機關所默許之實務上習慣行為)。

##### (二) 相關法規之探討

在此案例中，相關之事實為雙方航空器操作手冊對於應優先遵照 ATC 指令或是 TCAS 指令是不明確的。管制員之責任內容在芝加哥公約並沒有明

確規範，而是交由國家自行決定。芝加哥公約第 28 條第 1 項之規定為「締約各國許諾在可能情況下，根據依本公約隨時所建議或制定之標準及措施，在其領域內提供航空站、無線電服務、氣象服務及其他航空設施，以利國際航空。」公約第 1 條也僅規定締約國具有完全及獨占之領空主權而不論進入其空領域之航空器國籍。公約之第 2 號附約明文規定駕駛員應遵照管制員之指示，但同時也表明駕駛員為了航空器上乘客之安全，應負最終責任。

依據公約第 28 條，明確規定飛航管制服務是國家之義務。但是國家可自行執行此工作，或是決定委託在該國境內設立之私人機構，或是在鄰國設立之私人機構來執行。上述之委託行為，並不代表主權的喪失。

政府應對於其員工之行為承擔法律責任，因為直接對於管制員提起訴訟一般而言是不可能的。在大多數國家是採過失責任主義，而瑞士對於管制員之責任則採無過失責任主義(嚴格責任)。當然，國家仍有主權豁免主義可主張。

### (三) 損害及責任歸屬

損害及責任之歸屬，可從國家、飛航管制機構、管制員及航空器駕駛員來探討。

#### 1、國家之責任(由德國承擔或是瑞士承擔)

此案件準據法之適用，是採用事故發生地法律，或是被告之國家法律?

#### 2、飛航管制機構(瑞士航管 Skyguide)

由該機構承受其員工過失之責任。

#### 3、管制員

(1) 對於航線衝突之責任。

(2) 涉及刑事之責任。

#### 4、航空器駕駛員

俄羅斯駕駛員忽視 TCAS 之指示。

### (四) 小結

有關準據法部分，法院採取事故發生地法為依據。換言之，因事故發生地點在德國境內，法院的判決完全是依據德國法律為裁判之準據。

在德國，對於指控其管制員之疏失，只能向國家提起訴訟。在 2006 年 7 月 27 日，德國法院判決，縱使德國已將飛航管制服務之任務委託給瑞士航管(Skyguide)，德國仍應對於其境內所提供之飛航管制服務負責。故德國仍應賠償俄羅斯籍航空公司(巴什克利安航空 Bashkirian Airlines)之損失。

相關案例則在上述德國法院判決之前，瑞士航管(Skyguide)的責任保險公司控告俄羅斯籍巴什克利安航空 2.5 億歐元之損害賠償。該案例在 2008 年 3 月開庭，但是俄羅斯籍巴什克利安航空卻依據俄羅斯法律被法院宣告破產。

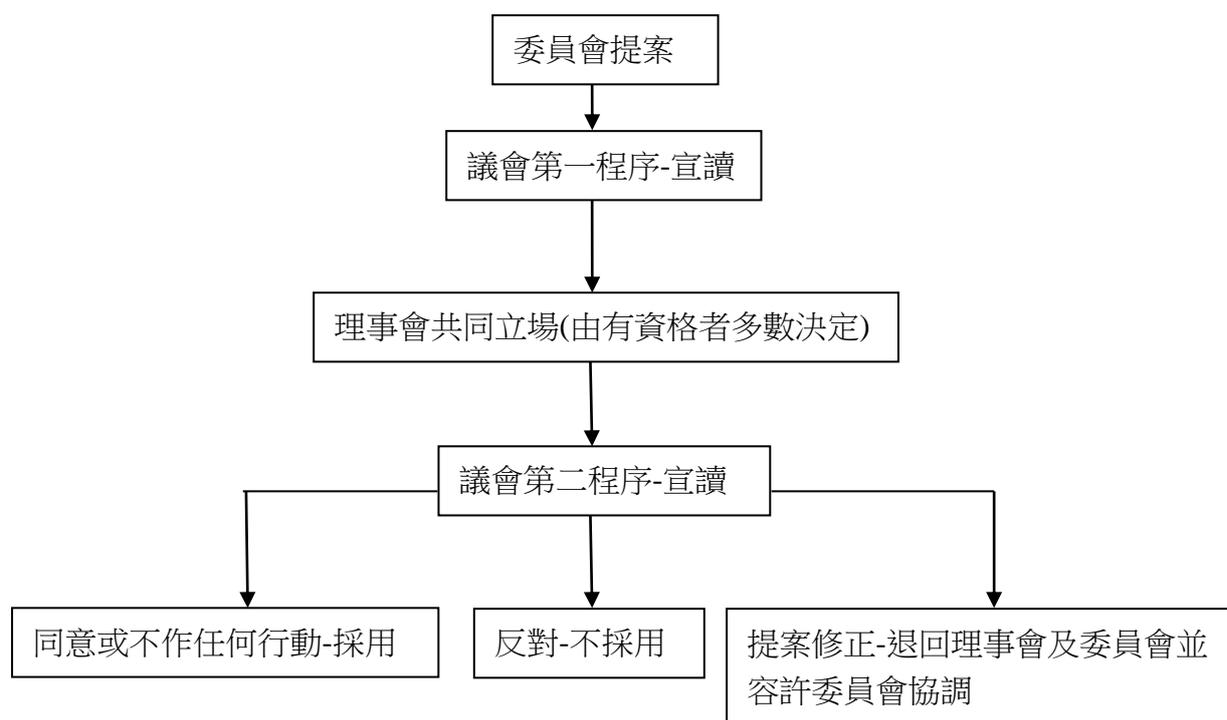
在 2004 年 5 月開始展開對於瑞士航管(Skyguide)之刑事調查。2006 年 8 月 7 日瑞士檢察官對於 8 位瑞士航管(Skyguide)之員工起訴，罪名是過失殺人，並有 4 位管理職位之人員被定罪。

## 第六章 歐盟航空法規

### 一、歐盟之立法組織概要

歐盟之立法組織，可分為理事會、議會、歐盟委員會及歐盟法院；其中理事會代表各成員國，並與議會共同為立法機構，而歐盟委員會則除了為立法之提議外，亦是執行法律及受委託制定法規之工作；歐盟法院（European Court of Justice, ECJ）則為有權解釋歐盟法規，為歐盟法院系統的最高法院，掌理對普通法院裁判之救濟案。（相關歐盟民航法規請參附錄 3）

## 二、通常之立法程序



## 三、法源依據

歐盟法規之法源依據主要為歐洲聯盟條約(TEU, Treaty on European Union)及歐洲聯盟運作方式條約(TFEU, Treaty on the Functioning of the European Union), 此兩條約為歐盟基本條約, 其規範了歐盟之組成及運作方式; 而理事會通過, 或是由理事會與議會共同制定之法規具有直接之效力; 指導文件則是數量最多且具效力之規範; 授權委員會訂定之規則亦具有拘束力, 最後則是歐盟法院之解釋及判決所形成之法源依據。

## 四、歐盟法規適用效力

歐盟法規本是國際法規整體性之一部分, 當歐盟法規與國際法規之適用產生衝突時, 歐盟法院則優先適用歐盟法規, 且各成員國之內國法院亦能就歐盟法規作為裁判之依據且能解釋歐盟法規, 歐盟法院則為為歐盟法院系統的最高法院, 統一會員國之內國法院對條約的解釋適用。

## 五、歐盟法規對於民航事務之課題

### (一) 共有之航空運輸市場

有關歐盟成員國所取得之航權，均適用於所有登記於歐盟之航空公司，此處所稱登記於歐盟之航空公司，包含由歐盟會員國所有之航空公司，或是超過 50%之股份為歐盟公民持有，並取得歐盟營運許可之航空公司。

## (二) 歐盟與美國間之開放天空

歐盟與美國間之開放天空協定，均適用歐盟之成員國。

## (三) 乘客權益保障及拒絕登機

### 1、乘客權利

- (1) 第 261/2004 號規定：對於賠償、被拒登機之協助、取消班機之協助及班機延誤之後續處置的普通規定。
- (2) 適用範圍：包含任何從歐盟航空站離境之乘客、搭乘歐盟成員國籍航空器飛抵歐盟航空站之乘客、確認已預約之乘客。
- (3) 必須將揭露上開資訊予搭機乘客。

### 2、拒絕登機

- (1) 賠償額度：小於 1500 公里者，賠償金額為 250 歐元；1500 公里至 3500 公里間，賠償金額為 400 歐元；大於 3500 公里者，賠償金額為 600 歐元。
- (2) 航空公司重新安排登機所減輕賠償金額之規定。
- (3) 退款相關規定及要件。
- (4) 因拒絕登機所給予之照護，如餐點、住宿等規定。

### 3、取消班機

除了賦予乘客具有退款、要求航空公司重新安排運送及受照護之權利外，亦提供航空公司不可抗力等之抗辯事由而減輕或免除賠償責任。

### 4、航班遲延

賦予乘客具有退款、要求航空公司重新安排運送及受照護之權利。

### 5、第 2006/1107 號規定-殘廢及行動不便乘客之照護

鑒於以往實務上航空公司對於殘廢或行動不便之乘客缺乏照護及協

助，故歐盟決議於此號規定列入一些基本原則，以達到照護殘廢或行動不便之乘客；此基本原則包含不能拒絕殘廢或行動不便之乘客訂位或登機，但航空公司得就安全性及所使用之航空器大小列入考量並做相關限制。

#### (四) 高風險航空公司名單(黑名單)

在歐盟第 2111/2005 號規定，要求收集歐盟所禁止在其領域內營運之航空公司名單，並將相關資訊揭露給乘客。

其歷史背景為從 2004 年之閃光航空空難事件後，歐盟委員會認為在套裝旅遊行程、共用班號及航空器濕租方面，乘客很難清楚瞭解真正實際操作航空器之航空公司身分，此號規定之內容即在於要求公開歐盟委員會所列禁止營運之航空公司名單，及公開乘客所搭乘實際營運之航空公司身分。

#### (五) 航空運送人之責任

有關歐盟針對航空運送人之責任部分，訂定於第 2027/1997 號規定，其後之修正為第 889/2002 號規定，主要內容為航空運送人載運乘客及行李之責任，將蒙特婁公約針對乘客死亡或受傷之賠償責任上限額度規定，納入該號規定中。

#### (六) 第 785/2004 號規定-航空運送人應投保保險

1、要求航空運送人或實際營運人應投保最基本之保險，其額度如下：

(1) 每一乘客-250,000 SDR

(2) 每一乘客之行李-1,131 SDR

(3) 貨物-每公斤 19 SDR

(4) 第三人-75 萬 SDR 至 70 億 SDR(依據航空器之最大起飛重量)

2、若是由非歐盟國籍之運送人，或是使用非登記於歐盟之航空器飛越領空，僅適用第三人保險部分之要求。

#### 四、歐盟民航法規與國際法規之衝突

## (一) 概論

歐盟之成員國受歐盟法規之拘束，如有違規，則由歐盟委員會做出裁罰；但歐盟法規之治外法權效果相反於國際法規、國際協議或國際慣例時，衝突情形可能產生。

## (二) 噪音管制案例

- 1、歐盟委員會前所頒之第 2002/30/EC 指導文件，係依據國際民航組織(ICAO)對於歐盟內之航空站所作噪音管制。
- 2、惟在 2016 年所訂定之第 598/2014 號規定取代上述指導文件。而該號規定之內容則有別於國際民航組織(ICAO)所訂之標準，故 2002/30/EC 指導文件與國際民航組織(ICAO)所訂之標準不相衝突，但第 598/2014 號規定則與國際民航組織(ICAO)所訂之標準即產生衝突。

## (三) 排放量交易計畫之案例

- 1、2005 年起，歐盟訂定了廣域排放量計畫，並依據 200871017EC 號指導文件，該計畫適用於航空業界；其適用之範圍為飛抵歐盟境內之航空站，及從境內航空站飛離之所有航空器，並包含此航線上之歐洲空領域、公海上空及其它國家之空領域。

### 2、法律行動之挑戰

美國航空公司聯合協會(Airlines For America, A4A, 先前為 ATA) 及 3 家美籍航空公司(大陸、美洲及聯合)對於非歐盟之航空公司亦適用歐盟之排放量交易計畫，提起訴訟。後雖決定不再續行此訴訟行為，但該聯合協會改為要求美國政府在國際民航組織(ICAO)大會中正式提出抗議。

### 3、政治及貿易之挑戰

在 2011 年 11 月 2 日，國際民航組織(ICAO)理事會採用一項正式決定，要求歐盟及其成員國避免對於非歐盟之航空公司適用該計畫作為管制，而美國國會亦通過不許美國籍航空公司遵守歐盟所訂之排放量交易計畫之法案，且美國及其它國家(俄國，中國)考量以報復之手段來對抗歐盟

之成員國及歐盟籍航空公司，例如近期之中國中止向 Airbus 購買航空器之訂單。現今實務上，歐盟之排放量交易計畫與國際間之紛爭仍未結束。

## 肆、心得與建議

### 一、心得

- (一) 國際航空運輸協會(IATA)所舉辦之「民用航空法規」課程，內容包含國際民航法規制定之由來，從最基本之民航法構成要素，及所欲管理、規範之內容切入，到近期芝加哥公約所新訂之規定，並就航權內容、雙邊、多邊協議之簽訂等實務工作內容一併介紹，而現今民航所面臨之環保課題亦有所提及；課程之內容廣泛又豐富，能讓學習者在 5 天內充分瞭解相關國際民航法規之架構，機會實屬難得。
- (二) 本次課程之講師，除了擁有法學背景外，更在民航界、航空站管理及國際民航組織(ICAO)任事過，具備非常深厚之民航法學知識；令我印象最深刻者，是在學員間就實務案例討論分析時，針對學員們之疑問均可迎刃而解，並提供豐富之資訊，可謂受益良多。
- (三) 參訓人員方面，來自世界各國民航界之先進，有來自歐洲航管人員、肯亞民航主管機關及卡達航空資深分析師，課堂上均能就業務面所遇到之問題及經驗充分的分享，從討論過程中也能發現各國民航所面臨之當前問題有所不同，透過此次之資訊交換，更能預先瞭解並發覺我國民航實務未來可能面臨之課題，以作為事前思考準備。

### 二、建議

- (一) 課程之安排有助於我國民航專業人員對於世界當前之民航趨勢更能瞭解及掌握，建議持續派員參訓，因本課程以民航法規為主要內容，為了吸收國際法規及實務操作之知識，並對照本國法規之差異，以提出建議及改善，建議派訓同仁具有一定程度瞭解本國民航法規及子法規定。

- (二) 國際航空運輸協會(IATA)每年所舉辦之民航法規課程，均於全球各地訓練中心開班，派員參訓實有助於我民航從業人員與他國之民航先進建立良好友誼，並增加國民外交機會。
- (三) 由於課堂上常會針對實務案例搭配法律進行討論，建議參訓人員可於事前準備相關案例及問題，以便於課堂上之互動。
- (四) 為了使我國民航法規持續符合國際上之各項規定及標準，縱使目前我國仍非國際民航組織(ICAO)會員國之一，建議透過參與國際間民航會議或是民航相關課程，有助於在短時間內取得最新修正之訊息，以利我國民航法規及程序與世界接軌，更有利於我國飛航安全之提升與進步。

## 伍、參考書籍及資料

- 一、林鈺雄，新刑法總則，2011年9月第3版，元照出版有限公司。
- 二、「論主權豁免例外的性質與演變」，政治大學外交所博士生黃建豪、楊一逵，  
[http://www.csil.org.tw/home/wp-content/uploads/2012/12/研討會\(一\)海洋法/楊一逵\\_黃建豪\\_論主權豁免例外的性質與演變.pdf](http://www.csil.org.tw/home/wp-content/uploads/2012/12/研討會(一)海洋法/楊一逵_黃建豪_論主權豁免例外的性質與演變.pdf)。
- 三、陳猷龍，民法總則，2003年9月八版，五南圖書出版股份有限公司。
- 四、王澤鑑，侵權行為，2011年8月，自版。

# 陸、附錄

## 附錄一、課程表



**Aviation Law for Managers**  
**IATA Training Center, Geneva, Switzerland**  
 4 - 8 July 2016  
**Course Schedule**

	Monday	Tuesday	Wednesday	Thursday	Friday
	4 July	5 July	6 July	7 July	8 July
<b>Period 1</b>	<b>Session 0</b>	<b>Session 3</b>	<b>Session 5</b>	<b>Session 6</b>	
9:00	Course Opening	Government Regulations	Liability in Air Transport	EU Regulations	Written Exam
9:50					
<b>Period 2</b>	<b>Session 1</b>	<b>Session 3</b>	<b>Session 5</b>	<b>Session 6</b>	<b>Session 10</b>
9:50	Civil Aviation Overview	Government Regulations	Liability in Air Transport	EU Regulations	Single European Sky
10:45					
Pause (10:45 - 11:00)					
<b>Period 3</b>	<b>Session 2</b>	<b>Session 3</b>	<b>Session 5</b>	<b>Session 7</b>	<b>Session 10</b>
11:00	International Legal & Regulatory Framework	Government Regulations	Liability in Air Transport	Environment Law	Single European Sky
12:00					
Lunch (12:00 - 13:00)					
<b>Period 4</b>	<b>Session 2</b>	<b>Session 4</b>	<b>Session 5</b>	<b>Session 7</b>	<b>Session 11</b>
13:00	International Legal & Regulatory Framework	Bilateral & Multilateral Agreements	Liability in Air Transport	Environment Law	US Air Law
14:00					
<b>Period 5</b>	<b>Session 2</b>	<b>Session 4</b>	<b>Session 5</b>	<b>Session 8</b>	<b>Session 11</b>
14:00	International Legal & Regulatory Framework	Bilateral & Multilateral Agreements	Liability in Air Transport	Space & Air Law	US Air Law
15:00					
Pause (15:00 to 15:15)					
<b>Period 6</b>	<b>Session 2</b>	<b>Session 4</b>	<b>Session 5</b>	<b>Session 9</b>	<b>Session 12</b>
15:15	International Legal & Regulatory Framework	Bilateral & Multilateral Agreements	Liability in Air Transport	Cooperation Agreements between Airlines	US Regulations
16:15					
<b>Period 7</b>	<b>Session 2</b>	<b>Session 4</b>	<b>Session 5</b>	<b>Session 9</b>	
16:15	Exercise	Exercise	Exercise	Cooperation Agreements between Airlines	Course Review and Closing Ceremony
17:00	All	All	All	All	

## 附錄二、案例分析



### EXERCISE 4

### CASE STUDY

#### Überlingen mid-air collision: Liability of ATC

##### Background

On 1 July 2002 a Russian Registered Tupolev TU-154 passenger jet aircraft carrying 60 passengers (mainly children) and 9 crew collided with a US owned DHL Boeing 757 carrying a crew of 2 registered and based in Bahrain. The collision occurred in southern German sovereign airspace under the control of Swiss Air Traffic Control (Skyguide). All passengers and crew died in the accident.

Both aircraft were flying at FL 360 and were on a collision course. A minute before the accident the controller realized the breakdown in separation and instructed the Russian aircraft to descend by 1000ft. Seconds later both aircraft received a TCAS RA advising the DHL aircraft to descend and the Russian aircraft to climb. The Russian aircraft disregarded the TCAS instruction and followed the direction of the controller. Both aircraft were therefore descending at the time of impact.

Contributing factors: part of the ground ATC system which warned of a confliction was unserviceable. The ATC was managing two ATC sectors while his colleague slept.

##### Some relevant facts

The aircraft manuals of both aircraft were ambiguous as to whether ATC or TCAS instructions had precedence.

Liability of controllers is not covered in the Chicago convention. It is left to States to decide.

Article 28(a) of the Chicago Convention provides that: "Each contracting State undertakes, **so far as it may find practicable**, to: "Provide, in its territory, airports, radio services, meteorological services and other air navigation facilities to facilitate international air navigation, in accordance with the standards and practices recommended or established from time to time, pursuant to this Convention".

Article 1 provides that the contracting states have complete and exclusive sovereignty over the airspace over their territory irrespective of the nationality of the aircraft entering their airspace

Annex 2 to the Chicago Convention stipulates that the instructions of the ATCO are

IATA Training & Development Institute

KNOWLEDGE • EXPERIENCE • NETWORKING • SKILLS • RESULTS

1



binding upon the pilot. At the same time it proclaims that the pilot retains the ultimate responsibility for the safety of the passengers and the aircraft.

Under Article 28 the provision of air navigation services is clearly a State responsibility. However the State can fulfill its obligation directly or decide to delegate this task to a private body that may be established within its territory or in a neighboring state. This delegation can be done by States only and does not mean loss of sovereignty

A government is vicariously liable for the actions of its employees because it is generally not possible to directly sue an ATCO.

In most countries liability is fault-based. In Switzerland the liability of Air Traffic Controllers is strict.

States can claim sovereign immunity.

### **Damages**

*In relation to damages, who is responsible?*

The State (if so Germany or Switzerland) |

- in such a case is *lex loci* or the law of the defendant applied?

The ANSP (Skyguide)

- vicarious responsibility for its employee

The Air Traffic Controller

- Responsible for breakdown in separation
- Subject to criminal action

The Aircraft Operators

- Russian pilot ignoring the TCAS RA



### Outcome

The court case was adjudicated in accordance to the *lex loci* principle. In other words, since the accident took place in the German State, the court's decision was founded exclusively upon German law.

In Germany only the State can be sued for the alleged negligence of its air traffic controllers. On 27 July 2006 a German court ruled that Germany remained responsible for the air navigation services provided in its territory even if it has delegated this task to the Swiss provider Skyguide. Germany was liable to pay damages to Bashkirian Airlines.

In another case before German Courts Skyguide's liability insurance sued Bashkirian Airlines for 2.5 million euro in damages. The case was opened in March 2008 however the airline filed for bankruptcy under Russian law.

A criminal investigation of Skyguide began as of May 2004. On 7 August 2006, a Swiss prosecutor filed manslaughter charges against eight employees of Skyguide. Four managers were convicted.

*Postscript:* Nearly two years later, the Air Traffic Controller responsible was stabbed to death by a man whose wife and two children died in the accident on 24 February 2004.

# 附錄三、歐盟民航相關法規

