



大会第 37 届会议

法律委员会

议程项目 58: 关于“在非法干扰行为或一般风险情况下航空器对第三方造成损害的赔偿”项目的进展情况报告

设立国际民用航空赔偿基金的筹备委员会的工作报告

(由加拿大、新加坡、南非和联合王国提交)

执行摘要	
本文件介绍了根据2009年5月2日结束的国际航空法会议的决议,设立国际民用航空赔偿基金的筹备委员会所开展工作的补充情况。 行动: 请大会: 1) 注意到本文件提供的补充情况; 和 2) 敦促具备必要资格和经验的国家, 派专家作为观察员参加筹备委员会的工作。	
战略目标:	本文件涉及战略目标 B , 因为它旨在通过抑制恐怖主义的财务影响, 加强全球航空保安, 并涉及战略目标 F , 因为它提供了关于实施一项国际航空法文书的筹备进展情况。
财务影响:	无需额外资源。
参考文件:	Doc 9920号文件: 《关于因涉及航空器的非法干扰行为而导致对第三方造成损害的赔偿的公约》 《国际航空法会议的最后文件》(2009年4月20日至5月2日, 蒙特利尔) 大会第 A37-WP/31 号工作文件

1. 引言

1.1 2009年4月20日至5月2日，于蒙特利尔举行的国际航空法会议通过了《关于因涉及航空器的非法干扰行为而导致对第三方造成损害的赔偿的公约》。这项创新的公约实施了开启索赔渠道的思路，以及航空器运营人对可投保数额的赔偿限额，并设立了一个具有法人资格的国际组织，称为国际民用航空赔偿基金，以便为超出运营人限额的损害提供赔偿。该基金将根据公约条款，向受害人公正地提供赔偿和其它形式的财务支助。该组织的主要资金来源，将是所收取的国际航班离港旅客和货物的缴款。如果一个国家通过正式声明，决定将公约适用于国内，则国内航班的离港旅客和货物也将缴费。还可以要求通用航空缴费。

1.2 2009年国际航空法会议的第2号决议，成立了一个筹备委员会，以便设立国际基金。该委员会由具备必要资格和经验，并经某些国家¹指定的人员组成。该决议要求以客观、透明和公正的方式设立该基金，其进行运作的预计日期为2011年5月2日，最迟要在公约生效之前准备就绪。正如A37-WP/31号工作文件所述，该委员会已于2009年9月8日至9日，在国际民航组织总部举行了一次预备会议，其第一次会议于2010年1月25日至27日在南非比勒陀利亚举行；其第二次会议于2010年6月21日至23日在联合王国伦敦举行。国际民航组织在所有会议上均参与了国际基金筹委会的工作。以下组织争取并获得了观察员地位，它们是：空难受害者亲属团体、南部非洲航空公司协会、航空工作组、国际航空运输协会、航空航天保险公司国际联盟，以及伦敦和国际保险经纪人协会。目前，各项工作正在稳步进行。

2. 筹备委员会的工作

2.1 筹备委员会的任务，实际上是为公约缔约方会议拟将做出的决定做预先准备，并拟定一系列文书，在公约生效后供会议立即开展审议。筹备委员会还努力预先准备了各种选择方案，以便在公约生效之前发生灾难事件时，供各国选用。

2.2 委员会非常清楚，在打击旨在引发经济灾难的国际恐怖主义方面，其任务的重要意义。它还实现了国际民航组织在联合国系统中发挥的重要领导作用，主要侧重于在国际上与恐怖主义的受害者及其亲属休戚与共。在通过本公约时，国际民航组织呼吁联合国秘书长采取各种实际步骤，实施其对促进和保护恐怖主义的受害者权益的各项承诺。

2.3 缔约方会议是对该基金进行监督的一个政治机构。作为第一步，国际基金筹委会拟定了缔约方会议的议事规则，根据公约第九条第一款，供会议在其第一次会议上进行审议和通过。

2.4 委员会的另一个主要关切，就是拟定公约第九条第二款要求的国际基金条例。这是一项首要任务，取决于该基金组织方面的许多政策选择方案。许多分组为条例的不同部分提供了意见。因此，预计委员会工作方案的这个部分，将在对整体计划达成更多结论后方可完成。

¹ 根据决议，那些人员将由以下国家提名：加拿大、中国、科特迪瓦、捷克共和国、埃塞俄比亚、芬兰、日本、肯尼亚、墨西哥、沙特阿拉伯、新加坡、南非、瑞士、阿拉伯联合酋长国、联合王国和美国。

2.5 对于拟定基金初始会费的期限和金额的建议，正在做大量的工作。尽管关于旅客方面适当金额的决定已接近完成，但是有关货物和通用航空的决定之细节，需要对原则问题做进一步审议。一个重要的考虑，就是从某一特定渠道收取的费用，不应超过可以从该渠道公平收取的金额。不歧视原则也是该公约本身明令的一个考虑。委员会明确地认识到，非政府供资渠道的概念，是顺利通过该公约的一个关键特点。不同于未取得成功的其它做法，该公约不依靠大量的政府供资，因而趋于在各国之间创造均等机会。

2.6 如果停止了航空器运营人可用的保险，公约将立即要求国际基金实际成为赔偿义务的初级承保人（所谓的“递延责任条款”）。在这方面出现了一些重要问题，涉及该基金拟从航空器运营人和其它方面收取的保费，以涵盖额外的赔偿义务。其它问题就是在可能的范围内，在理赔方面与保险专家保持合作，并准备恢复航空战争险保险业的正常活动。

2.7 关于投资和财务管理安排的指导原则，是尤为敏感的问题。这方面的挑战是要确保该基金避免许多国际组织所陷入的困境，并确保该基金赢得与国际民用航空业界相称的完善财务管理的信誉。依靠精心挑选的专家，是取得这方面成功的一个关键部分。

2.8 为赔偿拟定指导原则，引起了公正对待真正的受害者，同时避免被滥用的问题。正如担任咨询任务的国际油污赔偿基金的经验所证实的那样，就此而言，与保险业的专家密切合作，与在处理受害人方面赢得公众对基金公正性的认知，是同样重要的。

2.9 关于在非缔约国发生事件时提供援助的总体指导原则（第二十八条），已经到了拟定工作的最后阶段。这方面的挑战，就是在所有国家进行尽早批准时保持与之相关，同时，当来自缔约方的航空器运营人，在第三国蒙受非法干扰行为损害时，对第三国的主权保持敏感性。对航空器运营人困境的敏感性是一个重要的组成部分。

2.10 目前，正在拟定一项重要的情况说明，其中概述了在公约正式生效之前，发生危机情况下，在临时基础上使该公约的效益迅速显现的主要法律选择方案。

2.11 该基金总部将与国际民航组织设在同一地点。根据公约第九条第十七款，正在拟定一项要求，请国际民航组织遵照《芝加哥公约》的原则和目标，担任协助、指导和监督的角色。这方面的挑战，就是要拟定一项要求，既尊重两个组织的主权，又确保实现预期的效益。

3. 结论

3.1 2009年的非法干扰赔偿公约，是一项创新的文书。在关于国际航空私法的公约中，首次没有将重点过多地放在过失或经推断的过失方面，而是更多地直接放在了为第三方受害者的赔偿投保，以及对业界受害者的公正处理方面。目前，已经实施了开启索赔渠道的思路，以避免无益的诉讼，以及为同一事件重复保险。对国际问题采取的那些新做法，正在解决目前的特殊挑战，需要筹备委员会采取创新的思维方法，拟定其运作的各个细节。这项任务既重要，又具有挑战性。

3.2 尽管其成员组成是由2009年的国际航空法会议决议设立的，但委员会认为，其本身并不是一个限定的小组。越来越多的业界观察员正在加入它的工作。具有必要资格和经验专家的国家，其观察员还可以在委员会内外集思广益，丰富其讨论内容。

3.3 因此，请大会敦促具有必要资格和经验的专家、但目前在筹备委员会没有代表参与的国家，作为观察员积极参与委员会的工作。

—完—