



大会第 36 届会议

法律委员会

议程项目 45: 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的进展报告

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的进展报告

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件提交了在法律委员会的总体工作方案中第一优先项目，即题为“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”这一项目的进展报告，供大会参考。在法律委员会第 32 届会议之后，理事会为进一步推动关于这一项目的工作而成立的特别小组召开了六次会议，并且拟定了两个公约草案的案文，一份草案涉及在非法干扰行为情况下航空器对第三方造成损害的赔偿；另一份草案涉及航空器对第三方造成损害的赔偿。本文件摘要介绍了这两份草案的主要条款。预期理事会在其第 182 届会议期间将决定需要采取的步骤，以便进一步发展这些案文，包括在 2008 年召开一次法律委员会会议的可能性。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 F，因为它提供了关于拟定国际航空法文书的有关信息。
财务影响:	无需额外资源。
参考文件:	C-WP/12756 号文件 A35-WP/18 号文件

1. 引言

1.1 大会第 35 届会议审议了 A35-WP/18 号文件（关于 1952 年罗马公约现代化的进展报告）。A35-WP/18 号文件忆及，法律委员会第 31 届会议（2000 年 8 月 28 日至 9 月 8 日，蒙特利尔）在其工作方案中包括了“审议 1952 年 10 月 7 日在罗马签署的《关于外国航空器对地面（水面）上第三方造成损害的公约》的现代化事项”这一题目，并将其列为第 4 优先。秘书处根据对 2001 年发给各国的问卷的答复，进行了一项研究。2002 年 6 月 5 日，理事会同意成立一个秘书处研究小组，该小组举行了四次会议并且制定了《关于外国航空器对第三方造成损害的公约》草案。2002 年 3 月，M. B. Jennison 先生（美国）被任命为法律委员会关于此题目的报告员。2002 年 11 月 25 日，理事会将这一题目在法律委员会总体工作方案中的优先升为第 3 优先。这一项目是法律委员会第 32 届会议（2004 年 3 月 15 日至 21 日，蒙特利尔）审议的主要事项，会议得出的结论是，需要在罗马公约现代化方面做出更多的工作。2004 年 5 月 31 日，理事会在审议了法律委员会的报告之后，决定建立一个关于 1952 年罗马公约现代化的特别小组，以推进这项工作。

1.2 在大会第 35 届会议上，对《罗马公约》的现代化进程表示了强烈的支持；大会指出，国际民航组织应该迅速进行有关工作，将诸如采取何种最佳做法等细节问题交给特别小组审议。

1.3 大会第 35 届会议还决定将这一项目升为第 2 优先。

2. 自大会上届会议以来的发展情况

2.1 2005 年 11 月 29 日，理事会在法律委员会的总体工作方案中，将这一项目升为第 1 优先；2006 年 12 月 6 日，理事会将这一项目标题改为“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”。

2.2 特别小组在 2005 年举行了两次会议，2006 年举行了三次会议，2007 年举行了一次会议。

2.3 小组在其第一次会议上，达成了某些一般性协议要点，其中包括：

- 1) 对受害人的保护至少应与 1999 年蒙特利尔公约规定的相等。
- 2) 应为包括航空承运人在内的航空运输系统提供充分的保护，特别是处理涉及多个受害人的大范围损害的“灾难性损失”的问题。
- 3) 任何坚持保护受害人和保护航空运输系统原则的体制，都必须以市场或其他机制所提供的保险覆盖为依据来建立。
- 4) 就目前处理的问题而言，恐怖主义袭击是对航空运输系统的主要威胁，特别是如其导致了灾难性的损失。
- 5) 在现有的赔偿制度范围内，无法调和既提供充足的对受害人的赔偿，又适当保护民用航空业这两项目标。

- 6) 一个补充性赔偿供资机制可以弥合对受害人进行保护的充足水平和适当保护民用航空业之间所存在的差距，并确保赔偿制度的持久性。

2.4 在其第三次会议上，小组商定了“关于核心问题的折衷一揽子意见”。小组具体同意将源于法律委员会第 32 届会议的公约草案分为两项公约，一项规范一般风险，一项规范与恐怖主义有关的风险。两个公约之间将无任何联系，各国应当有成为其中任一项公约或两项公约的缔约方之可能。关于补充赔偿机制的规定，将是与恐怖主义有关的风险公约的组成部分。

2.5 该小组随后编制了两个公约草案的案文，即：

- a) 在非法干扰情况下航空器对第三方造成损害的赔偿的公约（俗称“非法干扰赔偿公约”）；
和
- b) 航空器对第三方造成损害的赔偿的公约（俗称“一般风险公约”）。

法律局可以提供这两份草案的全文。以下是其核心条款的重点：

2.6 在非法干扰情况下航空器对第三方造成损害的赔偿的公约草案

2.6.1 根据第二条第 1 款，该公约将适用于因非法干扰行为导致飞行中的航空器在一缔约国领土内对第三方造成的损害，如果该航空器运营人的主要营业地、或若无此种营业地则其永久居所地是在不论是否缔约国的另一国的。该条款确保不论运营人是否来自一缔约国，在任何缔约国发生的损害都能得到赔偿。在某些情况下，该公约还适用于在非缔约国发生的损害：当来自缔约国的运营人在非缔约国造成了损害的；有待设立的缔约方会议（COP）还可以决定向该运营人提供财务支持（第二十六条）。

2.6.2 虽然第 1 款中具有国际因素，但小组认为也应该对基本上属于国内事件的适用提供可能性。据此，第二条第 2 款规定，如一缔约国做此选择，当航空器运营人的主要营业地、或若无此种营业地则其永久居所地位于该缔约国，本公约亦适用于在该缔约国领土内发生的此种损害。小组注意到了国内飞行对有待设立的补充赔偿机制（SCM）可能带来的财务贡献。

2.6.3 运营人承担严格赔偿责任，也就是说无需证明过错。运营人对第三方遭受的损害应当承担赔偿责任，其唯一的条件为损害是由一架飞行中的航空器造成的（第三条）。但是，此种赔偿责任依据航空器的重量设有上限；案文中提供的某些数额被置于方括号中，表明这是为讨论目的而纳入文中的（第四条）。只有在特殊情况下才可突破这一上限（第二十四条）。

2.6.4 一般而言，只有运营人应承担赔偿责任。公约草案第二十七条载有排他性救助条款，其中规定，由于非法干扰行为造成的损害赔偿的诉讼只能针对运营人提起；不得针对任何其他人士提出此类损害赔偿的要求。然而，该条款并不适用于针对故意犯下非法干扰行为的个人所提起的诉讼。

2.6.5 第五条提供了一个国际机制，让在空中相撞事件中遭受损害的航空器上的第三方，可向另一承运人要求赔偿。条文设想的是所涉运营人的连带责任。

2.6.6 根据第八条的设想，将设立一个名为补充赔偿机制的独立组织，其主要宗旨为向在一缔约国领土内遭受损害的人支付赔偿和提供第 2.6.1 段所述的财务援助。补充赔偿机制应当就损害总金额超出第四条规定的限额的部分支付赔偿（第十九条）。换言之，当运营人为损害负赔偿责任时，其所支付的金额以其上限额为限度，而补充赔偿机制则将支付上限水平以上和以外的额外赔偿。预计运营人将能够获得上限额度以下的保险。

2.6.7 一般而言，关于补充赔偿机制可提供的最高赔偿金额，为讨论目的，目前将每一事件的最高赔偿额设为 30 亿特别提款权（SDRs）（第十九条）。

2.6.8 补充赔偿机制由所有缔约国组成的决策机构缔约方会议（COP）和一个以一主任为首的秘书处组成。缔约方会议（COP），除其他外，将制定补充赔偿机制的规章、理赔准则、投资准则，确定向补充赔偿机制缴纳的会费，并如上文第 2.6.1 段所述，就应提供财务援助的情况做出决定等。第九条详列了缔约方会议的所有权力和职责。

2.6.9 根据第十二条，“补充赔偿机制的会费应当是针对从一缔约国机场离港的国际商业飞行所载的每位旅客和每 [吨] 货物强制征收的数额。如果一缔约国在第二条第 2 款项下做了声明，还应当针对该缔约国内两个机场之间离港的商业飞行所载的每位旅客和每 [吨] 货物也征收此类数额。运营人应当强制征收该数额并将其向补充赔偿机制缴纳。”。

2.6.10 第十五条的设想是，从该公约对一缔约国生效时起，即依据从该国离港的旅客和货物，向其收取初始会费，此外还依据在第二条第 2 款项下宣布将国内飞行包括进去的声明所涵盖的飞行离港的旅客和货物，向其收取初始会费。还有，确定会费时应确保能在四年内达到由补充赔偿机制支付的最高赔偿限额的一定百分比（预先供资）。

2.6.11 运营人不缴纳会费的，补充赔偿机制的主任应当采取适当措施收缴所欠的金额（第十六条第 2 款）。每一缔约国应当确保向补充赔偿机制提供特定的统计数据和其他数据；对不履行的缔约国可以产生赔偿责任（第十七条）。

2.6.12 程序性条款载于第七章中。应该指出，要求赔偿的诉讼通常只能向单一法院，即损害发生地的缔约国法院提起（第三十条第 1 款）。此外，一个法院做出的判决，凡在该法院所在地的缔约国具有执行力的，在任何其他缔约国得同样具有执行力，尽管在某些特定情况下可以拒绝承认和执行某一判决（第三十二条）。

2.7 航空器对第三方造成损害的赔偿的公约草案

2.7.1 本公约适用于不是因非法干扰行为导致飞行中的航空器在一缔约国领土内对第三方造成的损害，如果该航空器运营人的主要营业地、或若无此种营业地则其永久居所地是在不论是否缔约国的另一国的。与上述的非法干扰公约相同，该公约也有针对国内飞行选择加入的条款（第二条）。

2.7.2 根据第三条，运营人负有严格赔偿责任，但以特定的门槛为限，目前暂定为 250 000 至 500 000 特别提款权（SDRs）。超出此范围的，除非运营人证明此种损害不是因其疏忽造成，或者该损害完全是因另一人的疏忽造成的，否则须对全部损害负赔偿责任。换言之，对运营人的赔偿责任没有封顶。这一两个梯级的制度与 1999 年蒙特利尔公约中的制度相类似。

2.7.3 该公约与非法干扰公约相似，规定了关于空中相撞的条款（第四条）。

2.7.4 根据第九条之二，航空器的所有人、出租人或保留了航空器所有权或持有其担保权益的融资人，或其雇员或代理人，凡不是运营人的，无论根据本公约或是任何缔约国的法律，一律不对损害承担赔偿责任。目前将该条款置于方括号中，这是因为小组未能就是否将其纳入公约采取最后立场。

2.7.5 程序性条款与另一公约草案中的相似。特别是，要求赔偿的诉讼通常只能向损害发生地的缔约国法院提起。

2.7.6 由于运营人可能对所造成的损害负责全额赔偿，因此，关于补充赔偿机制及其下支付赔偿的条款在本公约下不运作。

3. 今后的工作

3.1 在小组第六次会议（2007年6月26日至29日）结束之际，特别小组达成的广泛一致意见是，它已完成其工作，并决定向理事会建议召开一届法律委员会会议，以进一步确定两个公约草案的案文。理事会在2007年11月/12月召开的其第182届会议上，将要审议小组第六次会议的报告，并将决定今后的行动路线，包括是否可能在2008年上半年召开法律委员会第33届会议。

4. 总结

4.1 理事会成立的特别小组已经举行了六次会议，并且制定了两份公约草案的案文，一份规范在非法干扰行为情况下航空器对第三方造成损害的赔偿，另一份规范航空器对第三方造成损害的赔偿。预期理事会第182届会议将针对进一步制定这些案文的进程做出决定，其中可能包括在2008年召开一届法律委员会的会议。