



理事会 — 第 182 届会议

题目编号 12.5: 法律会议计划
题目编号 16: 本组织的法律工作
题目编号 16.3: 国际航空法公约

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

(由德国提交)

执行摘要

本文件述及法律委员会关于 1952 年 10 月 7 日签于罗马的《关于外国航空器对地面（水面）第三方造成损害的公约》的现代化问题特别小组的工作。

文件结论认为，特别小组草拟的概念存在严重缺陷，因此建议目前暂停现代化项目，或把精力集中在一般风险公约草案上。

行动：请理事会指示法律委员会暂停在《关于外国航空器对地面（水面）第三方造成损害的公约》的现代化项目上开展的工作或把精力集中在《航空器对第三方造成损害的公约》草案上（一般风险）。

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，并请就此采取行动。
财务影响:	无。
参考文件:	

1. 引言

1.1 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)在其工作方案中列入了“审议 1952 年 10 月 7 日签于罗马的《关于外国航空器对地面(水面)第三方造成损害的公约》的现代化问题”这一题目。2002 年 6 月 5 日,理事会决定成立一个秘书处研究小组,该小组举行了四次会议。2004 年 3 月,法律委员会第 32 届会议结论认为,需要在此题目上开展更多工作,因此,2004 年 5 月 31 日,理事会决定成立一个关于《罗马公约》现代化的特别小组,该小组举行了六次会议,并拟订了两个公约草案,一个是关于在非法干扰情况下航空器对第三方造成损害的赔偿,另一个是关于航空器对第三方造成损害的赔偿。

2. 《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

2.1 《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》包含了一个对空运企业实行严格的但封顶的责任赔偿制度,并强制要求空运企业为承担此赔偿责任而保持保险。作为第二层,公约增设了对受害者进行赔偿的基金。要使这种构想可行,必须满足多项基本要求;然而,草拟的概念在所有此种要求方面都存在严重缺陷:

基本要求	谈判结果
▶ 基金必须有良好的融资	▶ 基金的融资概念无法运作
▶ 公约必须得到广泛批准	▶ 不可突破的限额违背根本的法律原则
▶ 公约必须在受害者利益与航空公司业界的利益之间达成公正的平衡	▶ 广泛的免责无视受害者的利益

2.2 基金(补充赔偿机制)的融资没有可靠的基础,不能保证整个系统的运作。

2.2.1 草案规定的融资系统依赖于普遍的客票收费和每个日历年与保险机制类似的单独基金。

2.2.2 尽管为了确保有充足的资金来源,了解需要多少缔约国和全球航空运量的份额是至关重要的,但还没有进行过这样的计算。

2.2.3 由于缺乏各国的认同,在 Globaltime 项目框架内设想的基金已经失败了,这一事实更突出说明了这一问题的重要性。

2.2.4 此外,融资模式不能实现对会费进行公正和透明的征收和摊派,会费与损害风险或发生事件的可能性之间也不能挂钩。

2.2.5 融资系统中将不包括通用航空、私营公司进行的公务飞行以及空机飞行或试飞。这不仅将大幅减慢补充赔偿机制基金的累积速度,而且还造成运行航空器的人之间的不公正。确认在第一层中有必要把这些运营人包括进去,并且在第二层的保护中也包含它们,但否认在第二层中有必要收取会费以获得这些益处,这是不一致的。

2.2.6 通过在每架飞机的最大起飞重量（MTOW）的基础上计算会费可以避免这些问题。各自的
最大起飞重量类别反映了飞机的风险。因此，也使用这些类别来有区分地设定责任赔偿限额。

2.3 由于对责任赔偿的（几乎）不可突破的封顶——即使在故意或严重疏忽的情况下——草案违
背了很多国家的根本法律原则。

2.3.1 根据草案，航空公司的责任赔偿限制在其保险范围内。如果它们持有关于其保安效绩的有效
证书，即使其雇员在故意或严重疏忽的情况下也适用这一规定。这样的结果就是，运营人不会从其钱袋
中支付分文赔偿，而无论其在具体案例中有无过失。无论受害者得到赔偿与否——航空公司都受到免于
索赔的保护。这被称之为“不可突破的封顶”。

2.3.2 现代法治国家概念的一个核心要素就是为公民提供保护，即保护其生命、健康和财产。这包
括一项基本要求，即制定一套公正的法律规则——以及作为对违反行为的回应——采取法律行动。这些
很多都直接源于宪法。对于以此为依据提供此种法律框架的国家而言，在故意或严重疏忽的情况下采取
有限责任赔偿可能大大有悖于根本法律原则，并在宪法方面产生严重关切。这将实际上妨碍很多国家批
准公约。

2.4 对促成损害的实体和个人的广泛的免责把受害者推向不利境地，是不合理的，并违背公约的宗
旨。不能指望政策制定者执行此种制度。

2.4.1 草案规定对运营人的索赔是“排他性救助”。因此，对促成损害的其它实体完全免责，甚至
排除了追索权。

2.4.2 这完全排除了其它实体的赔偿责任，而它们无需向补充赔偿机制做出捐助，并且无视侵权和
合同法原则。因此，受害者可能无法获得赔偿，而那些促成损害的人却得到公约保护并继续运营。当涉
及的实体与空中交通的运行领域有关时，这种把索赔“导引”到运营人的做法尤其有害，这对运营人的
安全构成严重风险，这样的实体包括空中航行服务提供者、机场、保安提供者和地面服务提供者等。

2.4.3 不仅如此，此种广泛的责任免除还延伸到航空器制造商。这与欧共体关于产品责任的法律相
抵触，必将妨碍欧共体成员国批准公约。

3. 结论

3.1 2007年6月26日至29日在蒙特利尔举行的特别小组最后一次会议结束时，多数与会者认为，
《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》草案应提交给国际民航组织理事会，并转
交法律委员会。正是相反的意见具有价值。

3.2 由于上述重大瑕疵——所列不一而足，仍可罗列更多——草案难以被视为具备可批准的文书的
基础。对受害者的保护不够；一些国家甚至不得不降低其标准。仅仅依靠一个基金（补充赔偿机制），
而且这个基金很可能会长期缺乏财政手段，不能对受害者在现有国家制度下享有的权利的严重侵害做出
补偿。在很多国家，实施此种政策将是不现实的选择。若不进行大幅修改，公约草案将很可能跟 1952
年《罗马公约》遭受同样命运，即得不到大量国家的批准。自然结果是，基金（补充赔偿机制）将永不
可能开始运作。

3.3 考虑到过去五年由于上述关切而进行的谈判的情况，继续挣扎寻求解决办法，进一步采取代价昂贵的步骤，似乎前景暗淡。而且，希望法律委员会在公约草案范畴内解决这些问题，似乎也看不到好兆头。如果一个小组多年来都不能达成协商一致解决问题，一个规模更大而灵活性更小的机构在这样一个更短的时间内那就更加困难。此外，需要考虑到委员会将是第一次处理这些问题，因此需要像特别小组已经做过的那样，首先进行深入分析和进行同样的讨论，然后才能开始处理上述问题。

目前，不能达成一个有效的文书的妥协。为避免进一步的精力和开支，似乎有必要在目前暂停该项目，或者把精力集中在关于一般风险的公约草案上，而排除与恐怖主义有关的风险。

—完—