



ЮРИДИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ — 35-Я СЕССИЯ

(Монреаль, 6–15 мая 2013 года)

Пункт 7 повестки дня. Доклад о работе сессии

ПРОЕКТ ДОКЛАДА О РАБОТЕ ЮРИДИЧЕСКОГО КОМИТЕТА В ХОДЕ ЕГО 35-Й СЕССИИ

1. Прилагаемые пп. 2:21 – 2:22 проекта доклада Юридического комитета относятся к пункту 2 повестки дня.

Пункт 2 повестки дня. Акты или правонарушения, вызывающие обеспокоенность международного авиационного сообщества, но не подпадающие под действие существующих документов по воздушному праву

2:1 Докладчик г-н А. Пьера представил в общих чертах свой доклад, содержащийся в добавлении 4 к докладу первого совещания Подкомитета (LC/SC-MOT). Затем **председатель Подкомитета** г-жа Сиу-Хай Тань представила доклады двух совещаний Подкомитета, состоявшихся в мае и декабре 2012 года (LC/SC-MOT и LC/SC-MOT/2), которые, как она отметила, кратко излагались в документе LC/35-WP/2-1, представленном Секретариатом, к которому прилагался проект текста для обсуждения.

2:2 По окончании вышеуказанных докладов председатель объявил, что после выступлений делегатов с общими замечаниями он намерен разделить дискуссию на четыре части, а именно: юрисдикция, правонарушения, иммунитет сотрудников службы безопасности на борту (ССББ) и прочие вопросы.

2:3 Все делегации выразили признательность за проделанную работу и согласились с тем, что проект текста, представленный Подкомитетом, создает прекрасную основу для обсуждения. Несколько делегаций сообщили, что внутреннее законодательство их государств устраняет пробелы в Токийской конвенции, однако высказались за модернизацию этого документа в связи с необходимостью иметь согласованный международный режим. Другие делегации, не имеющие такого внутреннего законодательства, выразили мысль о том, что международный режим поможет устранить некоторые из таких пробелов, обусловленные отсутствием юрисдикции в отношении правонарушителей-иностранцев, находящихся на борту иностранных воздушных судов.

2:4 Делегация-наблюдатель, представляющая интересы 240 ведущих авиакомпаний, выполняющих регулярные перевозки, информировала о том, что, согласно ее данным, с 1963 года случаи недисциплинированного поведения неуклонно и постоянно растут, в особенности в последние пять лет, и в настоящее время на каждые 1200 рейсов в среднем приходится один такой случай. Учитывая также применяемую в последнее время судебную практику, ставящую под сомнение иммунитет командира воздушного судна, этот наблюдатель выразил убежденность в том, что Токийская конвенция должна быть модернизирована в целях недопущения таких антиобщественных актов в дополнение к представленным в документе LC/35-WP/2-3 эксплуатационным мерам, подлежащим введению авиаперевозчиками. Что касается правового аспекта данного вопроса, то эта делегация сослалась на свою позицию, выраженную в документе LC/35-WP/2-2, и напомнила, что работа, которую предстоит выполнить Комитету, является уникальной возможностью модернизировать Токийскую конвенцию для создания прочного и строго режима.

2:5 Большинство государств полагали, что добавление новых юрисдикций, в частности, юрисдикции государства эксплуатанта и юрисдикции государства посадки, усилит режим, созданный Токийской конвенцией. Значительное число этих государств поддерживало введение обязательных юрисдикций во избежание возможности ненаказания за совершенные акты, а другие государства предпочитали, чтобы такие юрисдикции были факультативными, при этом одно из них отметило, что его собственные статистические данные фактически свидетельствуют о сокращении случаев недисциплинированного поведения в последние годы. Несколько государств выразили сомнения относительно целесообразности включения таких юрисдикций в связи с недостаточно полным изучением других возможных, не

предусматривающих наказания способов предотвращения нарушений порядка. Одно государство также подняло вопрос о необходимости рассмотрения совпадающих юрисдикций, если дополнительные юрисдикции должны быть установлены.

2:6 Некоторыми делегациями также был затронут периодически возникающий вопрос о необходимости установить, должен ли принцип полномочий, определяющий применимость Токийской конвенции, когда воздушное судно находится в полете, быть согласован с принципом "закрытых дверей", когда командир воздушного судна облечен властью.

2:7 Что касается включения перечня правонарушений, то некоторые делегации полагали, что это повысит универсальность Токийского режима. Некоторые из них поддержали идею общего перечня или перечня только наиболее серьезных правонарушений, а другие желали иметь более конкретный перечень. Ряд делегаций возражали против идеи перечня правонарушений.

2:8 Вопрос о ССББ был затронут многими делегациями, при этом некоторые из них поставили под сомнение целесообразность упоминания ССББ в Токийской конвенции; было указано, что статус и полномочия ССББ желательно рассматривать на двустороннем уровне. С другой стороны, несколько делегаций заявили, что Токийская конвенция должна признать ССББ, которые уже упоминаются в Приложении 17 к Чикагской конвенции и Руководстве ИКАО по авиационной безопасности, поскольку они не являются ни членами экипажа, ни пассажирами, и в связи с этим их статус по отношению к командиру воздушного судна и их иммунитет должны быть рассмотрены.

2:9 Был также затронут вопрос о праве регресса и денежных санкциях, поднимающий проблему возмещения ущерба, связанного с отклонением рейса и высадкой или доставкой правонарушителей, в дополнение к необходимости рассмотрения вопроса о расторжении договора на перевозку с правонарушителями. Ряд делегаций выразили необходимость сохранить приемлемые правовые принципы, такие как обеспечение должного процесса, и предотвратить произвол по отношению к недисциплинированному пассажиру.

2:10 Многие делегации подчеркнули практически всемирное одобрение Токийской конвенции, что делает необходимым поиск решения, которое повысило бы его ценность, не противореча духу и цели этого глобально признанного режима. В то же время, в целом, признавалось, что проблема недисциплинированных пассажиров не стояла на первом плане, когда рассматривалась и принималась Токийская конвенция 50 лет назад. В отношении ранее упомянутых некарательных мер одна делегация предложила включить в договор перевозки положения, касающиеся последствий нарушения дисциплины со стороны пассажира.

2:11 Сославшись на два представленных варианта в отношении **статьи III, изложенных в добавлении к документу LC/35-WP/2-1**, председатель предложил делегациям высказать мнения относительно того, 1) поддерживают ли они включение **юрисдикции государства посадки** и 2) какой должна быть такая юрисдикция – обязательной или факультативной. В данном контексте председатель Подкомитета пояснил, что два варианта отличаются друг от друга в том отношении, что вариант 1 распространяет юрисдикцию государства посадки и государства эксплуатанта в обязательном порядке, предоставляя возможность добавления юрисдикции государства гражданства правонарушителя/потерпевшего и государства постоянного проживания. В варианте 2 все эти основания юрисдикции представлены таким образом, что они могут делать ее либо факультативной, либо обязательной.

2:12 В ходе состоявшейся дискуссии большее число государств высказались за осуществление юрисдикции государства посадки на обязательной основе.

2:13 В ходе состоявшейся затем дискуссии одна делегация-наблюдатель вновь подчеркнула, что обязательное распространение юрисдикции государства посадки на уровне международного договора представляет собой наилучший подход к обеспечению того, чтобы недопустимое поведение не оставалось ненаказанным. Эта делегация пояснила, что вопрос о дальнейшем привлечении к ответственности по-прежнему будет решаться по усмотрению заинтересованного государства. Это общее мнение относительно обязательного распространения юрисдикции государства посадки разделило довольно значительное число делегаций, выступивших по этому вопросу, причем некоторые из них отметили, что поведение, угрожающее безопасности полета, не должно оставаться ненаказанным. По мнению этих делегаций, вариант 1 представляет собой наилучший способ предотвращения недисциплинированного поведения, а вариант 2 лишь представляет собой статус-кво, поскольку в ряде государств национальные законодательные органы уже распространили юрисдикционную компетенцию на государство посадки. Один из сторонников этого подхода привел примеры двух недавних случаев, которые затронули свыше 600 пассажиров и причинили существенный экономический ущерб затронутому перевозчику, который частично был возмещен недисциплинированными пассажирами. Эта делегация указала, что государство посадки смогло быстро установить факты и собрать необходимые свидетельские показания. Данная делегация отметила, что в случае внесения поправки в статью 3 Токийской конвенции соответствующие изменения необходимо будет внести в пункт 5 статьи 13 и статью 16. С этим мнением согласилась другая делегация. Одна делегация, поддержавшая вариант 1, отметила, что юрисдикция государства посадки установлена в Монреальской конвенции о борьбе с актами незаконного вмешательства 1971 года и в других документах.

2:14 Несколько делегаций не поддержали включение обязательной юрисдикции государства посадки, причем одна из них выразила серьезные сомнения относительно того, что эта мера пропорциональна предполагаемому повышению сдерживающего эффекта. Эта делегация также подняла вопрос о том, какое право будет применяться в отношении совершенного преступления, если юрисдикция государства посадки будет обязательной. Эта делегация полагала, что договорные обязательства могут быть существенным сдерживающим фактором. С этим мнением согласилась другая делегация, которая считала, что общие правовые принципы, такие как равенство перед законом и недопущение произвола при осуществлении правоприменительных действий, могут быть поставлены под угрозу, если юрисдикция государства посадки будет обязательной. В этом контексте данная делегация заявила, что, хотя определенное поведение может считаться приемлемым в одном государстве, оно может быть абсолютно неприемлемым в государстве посадки. Одна делегация, которая не поддерживала распространение юрисдикции, предложила оставить статью 3 Токийской конвенции без изменений, или, максимум, предусмотреть факультативное положение только на случай серьезных или уголовных преступлений. С учетом опыта другой делегации, свидетельствующего о сокращении числа инцидентов, связанных с недисциплинированным поведением, затрагивающим авиаперевозчиков этого государства, данная делегация предпочитала иметь только факультативную новую юрисдикцию; в случае включения в новый документ обязательной юрисдикции государства посадки необходимо будет рассмотреть проблему совпадающей юрисдикции.

2:15 По мнению другой делегации, вариант 1 представляет собой структурное отклонение от Токийской конвенции. Эта делегация считала, что предлагаемая юрисдикция государства посадки будет даже шире, чем первоначальная юрисдикция государства регистрации,

зафиксированная в Токийской конвенции, поскольку первая из них также охватывает "акты" и не ограничивается "преступлениями". Это мнение разделила другая делегация, которая полагала, что вариант 2 как соответствующий структуре Токийской конвенции должен быть отправной точкой для обсуждения. Эта делегация заявила, что государство посадки играет ключевую роль в решении данной проблемы, учитывая транзитное состояние правонарушителя и простоту получения доступа к доказательствам. Три других делегации предпочитали вариант 2, причем одна из них считала, что государство посадки может иметь только весьма тонкую связь с соответствующим инцидентом, что делает нежелательным принуждение этого государства к осуществлению юрисдикции и разбирательству с последствиями подлежащих выполнению процедур, вместо простого предоставления этому государству возможности делать это.

2:16 Поддержав вариант 1, касающийся обязательного распространения оснований юрисдикций на государство посадки, одна делегация подчеркнула, что это устранил юрисдикционный пробел в Токийской конвенции, что привлечение правонарушителей к ответственности упростится в связи с получением возможности непосредственного доступа к правонарушителю и что эффективность Конвенции повсеместно повысится. Другая делегация, поддержавшая предыдущее заявление, также признала сдержанное отношение некоторых делегаций к поддержке обязательной юрисдикции государства посадки, особенно в тех случаях, когда санкционированные меры наказания в государстве посадки строже мер наказания в государстве гражданства правонарушителя. Эта последняя делегация предложила исключение из юрисдикции государства посадки в случае, когда государство гражданства требует экстрадиции одного из своих граждан, обвиняемого в недисциплинированном поведении, несмотря на признание того, что пункт 2 статьи 16 Токийской конвенции в нынешней редакции препятствует этому исключению. Три делегации согласились с тем, что это предложение следует дополнительно изучить как возможный способ преодоления возражений некоторых государств в отношении обязательной юрисдикции государства посадки. Одна делегация отметила, что пункт 5 статьи 13 Токийской конвенции фактически обязывает государство, задерживающее нарушителя, уведомлять об этом государство регистрации, государство гражданства и любое другое заинтересованное государство; эта делегация также предложила вариант разделения юрисдикции между заинтересованными государствами, которые будут решать между собой, кто будет осуществлять юрисдикцию в конкретной ситуации.

2:17 Другая делегация, информировав о том, что ее внутренним правом предусматривается юрисдикция государства посадки, подчеркнула важность обязательной юрисдикции государства посадки, подтвердив, однако, при этом, что юрисдикция государства регистрации является первичной юрисдикцией в Токийской конвенции, поскольку она является основополагающим принципом международного воздушного права. Юрисдикция государства посадки имеет важнейшее значение для борьбы с недисциплинированным поведением и, вместо того чтобы рассматриваться как заполняющая "юрисдикционный" пробел, ее следует рассматривать как заполняющую "правоприменительный" пробел. Эта делегация также полагала, что государства, не осуществляющие юрисдикцию государства посадки, по всей вероятности, будут продолжать эту практику, если такая юрисдикция будет факультативной, хотя другие государства требуют наличия обязательного положения для осуществления такой юрисдикции в своем законодательстве. Эта делегация предостерегла от того, чтобы смешивать обязательную юрисдикцию с правом государства по своему усмотрению преследовать в судебном порядке предполагаемого правонарушителя.

2:18 Две делегации обратились к Секретариату за разъяснением относительного того, что составляет обязательную и факультативную юрисдикцию и какова степень дискреционного

права обвинителя. Представитель Секретариата пояснил, что обязательная юрисдикция требует от государства наличия законодательства, дающего ему право осуществлять юрисдикцию, а факультативная юрисдикция дает государству право определять по своему усмотрению, следует ли вводить законодательство для осуществления юрисдикции. Независимо от того, является ли юрисдикция государства посадки обязательной или нет, государства, имеющие такую юрисдикцию, всегда могут предпочесть не прибегать к преследованию в судебном порядке в конкретном случае.

2:19 Одна делегация заявила, что она может поддержать любой из вариантов при условии, что юрисдикция государства посадки будет обязательной, поскольку без нее эффективность модернизации Токийской конвенции будет подорвана. Другая делегация полагала, что необходимо отказаться от терминологии "обязательная" в сопоставлении с "факультативной", с тем чтобы преодолеть расхождения в отношении юрисдикции, и что следует сделать акцент на предоставление судебным органам государства права рассматривать случаи, связанные с недисциплинированными пассажирами.

2:20 Одна делегация-наблюдатель, сославшись на свой документ LC/35-WP/2-4, поддержала введение обязательной юрисдикции государства посадки.

2:21 Ряд делегаций, включая те, которые в настоящее время имеют юрисдикцию государства посадки в своем внутреннем законодательстве, поддержали вариант 2 с факультативной юрисдикцией государства посадки, отметив среди прочих аргументов, что это может быть приемлемо для большего числа государств, что повысит вероятность ратификации. Одна делегация в поддержку варианта 2 отметила, что осуществление юрисдикции государства посадки для многих государств может быть экономически нецелесообразным и что этот вопрос следует дополнительно изучить. Эта же делегация считала, что юрисдикционного пробела не будет и что факультативная юрисдикция приведет к тому, что государства посадки будут игнорировать недисциплинированное поведение, оставляя его без наказания. Другая делегация полагала, что в Токийской конвенции в ее нынешней форме нет юрисдикционного пробела.

2:22 Одна делегация, которую поддержали две другие делегации, отметила, что важно сохранить структуру Токийской конвенции и что ряд последующих изменений Конвенции может расширить основания юрисдикции.

...