



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

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情况报告

(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的项目，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”这一项目的进展情况报告，供大会参考。在大会第36届会议之后，召开了一次法律委员会届会处理这一题目，然后召开了一次外交会议并通过了两项公约，即：《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》和《关于航空器对第三方造成损害的赔偿的公约》。有关各公约的摘要，请参见本文件的附录。会议还通过了两项决议，本文件对此做了简要介绍。第二号决议涉及到第一项公约以及筹备委员会需要在公约生效之前开展的必要工作。本文件还提供了关于委员会工作的某些信息。

行动：继大会上届会议审议了关于这一项目的报告之后，请大会：

- 1) 注意到本文件中的最新情况；和
- 2) 敦促各国批准这两项公约。

战略目标:	本文件涉及战略目标 F,因为它提供了关于两份国际航空法文书的拟定和通过的信息。
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》 Doc 9919号文件 — 《关于航空器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）

1. 引言

1.1 大会第 36 届会议审议了 A36-WP/11 号文件（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）。大会忆及，2005 年 11 月 29 日，理事会在法律委员会的总体工作方案中，将这一项目提升为第一优先。文件报告了理事会为处理这一项目而设立的 1952 年罗马公约现代化特别小组各次会议的情况。法律委员会同意，工作已足够成熟，可以提交法律委员会。2007 年 12 月 7 日，理事会同意于 2008 年 4 月 21 日至 5 月 2 日，在蒙特利尔召开法律委员会第 33 届会议。2008 年 6 月 23 日，理事会在审议了法律委员会的报告后，决定于 2009 年 4 月 20 日至 5 月 2 日，在国际民航组织总部召开外交会议，最后确定并通过由理事会特别小组和法律委员会就这一题目拟定的两份公约草案。

1.2 这一项目在法律委员会的总体工作方案中仍为第一优先。

2. 外交会议的成果

2.1 公约

2.1.1 参加外交会议的有来自 81 个国家的代表和 16 个国际组织及其它实体的观察员。经过讨论之后，会议于 2009 年 5 月 2 日通过了下列文书的文本：

- a) 《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》（通常称为“非法干扰赔偿公约”）（Doc 9920 号文件）；和
- b) 《关于航空器对第三方造成损害的赔偿的公约》（通常称为“一般风险公约”）（Doc 9919 号文件）

2.1.2 Doc 9920 号文件和 Doc 9919 号文件，可通过国际民航组织网站 <http://www.icao.int/icao/net/> 在国际民航组织网（ICAO-NET）上查阅。协助各国办理其批准手续的成套行政材料，登载在国际民航组织网站（www.icao.int）的条约文献集中。

2.1.3 目前，已有 7 个国家签署了非法干扰赔偿公约，9 个国家签署了一般风险公约。条约文献集提供了签字国的名单。

2.1.4 非法干扰赔偿公约设立了一个国际民用航空赔偿基金（“国际基金”），其主要机构称为缔约方大会（COP），由当事国组成。根据第九条第（十六）款，缔约方大会将代表国际基金与国际民用航空组织做出安排。根据第九条第（十七）款，缔约方大会应当：

“要求国际民用航空组织遵照 1944 年 12 月 7 日在芝加哥签订的《国际民用航空公约》的原则和目标，对国际基金承担协助、指导和监督的角色。国际民航组织可依照其理事会的相关决定承担这些任务；”。

2.1.5 有关各公约主要条款的摘要，请参见本文件的附录。

3.1 决议

3.1.1 两项决议包含在会议最后文件中，72个国家已签字。最后文件可在国际民航组织网站 <http://www.icao.int/DCCD2009/> 上查阅。

3.1.2 第一号决议请各国考虑批准这两项公约的可能性，并将批准书交存国际民用航空组织。此外，该决议请国际民航组织秘书长立即提请各国注意本决议。秘书长打算将决议连同公约的作准文本发给各国。已通过 2009 年 11 月 20 日的 LE 3/42, LE 3/43-09/82 号国家级信件，完成这项工作。理事会在 2010 年 5 月 19 日其第 190 届会议第二次会议上，决定请大会敦促各国批准所述的两项公约。

3.1.3 第二号决议涉及非法干扰赔偿公约和需要为国际基金开展筹备工作，以确保公约生效时赔偿基金能够运作。在这方面，大会决定在公约生效之前，为国际基金建立一个筹备委员会，委员会由决议列出的十六个国家提名的人员组成。在其实际职能当中，委员会必须确保设立国际基金，使其在公约通过后两年之内，最迟在公约生效时，能准备就绪以履行其职能。

3.1.4 已指示委员会按照公约第九条（第十七款）制定一个要求，即：就芝加哥公约的原则和目标而言，要由国际民航组织来提供协助、指导和监督。国际民航组织尚未收悉任何此种要求；如收悉此种要求，将提交理事会审议和决定。

3.1.5 该决议邀请参加委员会的各国安排、提供必要的资源，使委员会能履行其职能。

3.1.6 委员会于 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，在英国伦敦举行。还计划举行额外的会议。委员会正在对一系列问题开展工作，以完成任务，这包括国际基金管理条例；关于基金初始会费的期限和金额的建议；赔偿指导原则、投资指导原则；以及关于在非当事国出事时，进行援助的指导原则。

4. 结论

4.1 2009年4月20日至5月2日，在国际民航组织总部召开了外交会议，圆满地最后确定并通过了“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”的两份公约文本，它们是理事会设立的1952年罗马公约现代化特别小组以及关于此题目的法律委员会拟定的。就非法干扰赔偿公约而言，筹备委员会正在开展工作，以确保在公约生效时，国际基金能够运作。

附录

A. 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公约的主要条款的摘要

1. 根据第二条第一款，本公约适用于因非法干扰行为而导致从事国际飞行的飞行中的航空器，在一当事国领土内发生的对第三方造成的损害。本条款确保，不论运营人是否属于一当事国，在任何当事国发生的损害都能得到赔偿。在某些情况下，本公约还适用于在非当事国发生的损害：如果来自当事国的运营人在非当事国造成了损害，缔约方大会（COP）可以决定向该运营人提供财务援助（第二十八条）。

2. 虽然第一条具有国际因素，第二条第二款规定了对基本上属于国内事件适用的可能性。如一当事国做此选择，本公约亦适用于除国际飞行之外的航空器，因非法干扰行为，在该当事国领土内发生的此种损害。

3. 运营人承担严格赔偿责任。第三条第一款直截了当地规定，运营人应当对损害承担赔偿责任，其唯一条件为，损害是由一架飞行中的航空器造成的。索赔人无需证明过失。对属于死亡、身体伤害和精神伤害的损害，应当予以赔偿，对财产的损害应当予以赔偿。如果发生环境损害的国家法律规定了对此种损害的赔偿，对环境损害则应当予以赔偿。

4. 根据第四条，运营人的赔偿责任依据航空器的重量设有限制或上限，从最小的航空器750 000特别提款权，到最大的航空器700 000 000特别提款权。只有在特殊情况下，才可突破这一责任赔偿上限（见下文第12段）。

5. 根据第八条的设想，将设立一个名为国际民用航空赔偿基金（“国际基金”）的机构，其主要宗旨为，向在一当事国领土内遭受损害的人员支付赔偿、向当事国的运营人在非当事国造成的损害提供财务援助（如上文第1段所述）、以及决定是否对涉及事件的机上旅客提供补充赔偿。国际基金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（第十八条第一款）。换言之，当运营人为损害负有赔偿责任时，其所支付的金额以其上限额为限度，而国际基金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。如果不能获得保险，或只能在对航空运输的持续运营不利的条件下获得保险，国际基金则可以向运营人提供财务援助，以涵盖其在第三条和第四条下的赔偿责任。（第十八条第三款）。

6. 一般而言，国际基金为每一事件可提供的最高赔偿金额设为30亿特别提款权（第十八条第二款）。

7. 国际基金应具有国际法律人格，并由当事国组成的决策机构缔约方大会（COP）和一个由一名主任领导的秘书处组成。缔约方大会，除其它事项外，将制定国际基金的规章、理赔准则、投资准则、确定向国际基金缴纳的会费，并在非当事国发生事件的情况下，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大会的所有权力和职责。缔约方大会应每年召开一次会议，除非其另行决定。

8. 根据第十二条，国际基金的会费应当是针对从一当事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。如果一当事国在第二条第二款项下做了适用于国内的声明，还应当针对

该当事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。就每位旅客和每吨货物收取的供款，对每次旅程不应收取一次以上，不论该旅程是否包括一个或多个经停地或中转地。缔约方大会预计将对通用航空确定供款的金额。运营人应当收取该等金额，并将其缴纳给国际基金。一般而言，国际基金在连续两年内征收的供款总额，不得超过90亿特别提款权（第十四条第三款）。

9. 第十四条规定，缔约方大会应当决定，自本公约对一当事国生效时起，对从该当事国出发的旅客和货物需收取的供款之期限和比额。还应针对声明范围内的国内离场飞行的旅客和货物，缴付初始收缴金。供款是固定的，确保可用资金在四年内达到30亿特别提款权。如果可用的资金被认为足以在可预见的未来，支付可能的赔偿或财务援助，并已达到30亿特别提款权，缔约方大会可决定停止收缴。

10. 运营人不收缴或缴付会费时，主任应当采取适当措施收缴所欠的金额（第十五条第二款）。每一当事国应当确保，向国际基金提供特定的统计数据和其它数据；不履约可导致当事国对发生的供款短缺负有赔偿责任（第十六条）。

11. 如果损害是由索赔人、受害人造成或促成的，则应全部或部分免除运营人或国际基金支付赔偿的责任。

12. 如上文第四段所述，在特殊情况下，可以突破运营人的责任赔偿限额。根据第二十三条，如果损害总额超过了运营人根据第四条的赔偿责任限额，以及国际基金根据第十八条第二款支付的数额（即损害数额超过了第一层和第二层），受损害人可以向运营人索取额外赔偿。为此，该人必须证明，是该运营人或其受雇人有意或放任的作为或不作为促成了事件，并且知道很可能造成损害。当受雇人促成了损害，如果运营人证明已经建立和执行了遴选和监测其受雇人的适当制度，该运营人则无须承担任何额外赔偿的责任。第二十三条第四款确定了在哪些情况下，运营人或其高级管理层将被视为不曾轻率。

13. 根据第二十四条，运营人应当有权追偿从事和组织非法干扰行为或对其提供资金的任何人；和任何其他人。同样，国际基金对原告进行支付时，它有权追偿从事和组织非法干扰行为或对其提供资金的任何人；符合第二十三条规定的条件的运营人；和任何其他人（第二十五条）。

14. 第二十六条规定了对追索权的某些限制。

15. 根据第二十七条，对凡不属于运营人的航空器所有人、航空器出租人或融资人，或某些情况下对制造商，不享有追偿权。

16. 第二十九条规定了排他性救助。本质上讲，任何因非法干扰行为对第三方引起的损害赔偿诉讼，只能根据本公约规定的条件 and 责任限额为限，向运营人或国际基金提起。第三方不得向任何其他人要求赔偿。但是，排他性救助条款不适用于对实施、组织非法干扰行为或对其提供资金的个人提起的诉讼。

17. 第七章包含一些其它程序条款。根据本公约规定要求赔偿的诉讼，只可以向损害发生当事国的法院提起（第三十二条第一款）。凡在法院所在地的当事国具有执行效力的判决，在另一当事国同样具有执行效力，当然，在某些特殊情况下，可以拒绝承认和执行判决（第三十四条）。

18. 根据第四十条，本公约应当于第三十五份批准书交存之日后的第一百八十天起生效，但条件是，

依照这些国家做出的声明所示,前一年从已批准本公约的国家内的机场出发的旅客总人数至少为750 000 000人。选择对其国内飞行做出声明的国家,应当声明前一年从其领土内的机场乘坐国际商业航班出发的旅客总人数,这个数字在确定750 000 000人数时,应当计算在内。

B. 关于航空器对第三方造成损害的赔偿公约的主要条款的摘要

19. 本公约适用于,不是因非法干扰行为而导致从事国际飞行的飞行中的航空器,在一当事国领土内发生的对第三方造成的损害。换言之,本公约涵盖了不属于另一项公约第二条第二款项下的所有情况,它还允许一国声明,该公约体系适用于其国内飞行。

20. 根据第三条第一款,对第三方遭受的损害,只要是由一架飞行中的航空器造成的,运营人就应当承担责任。赔偿责任是严格的,并以过失为依据。对属于死亡、身体伤害和精神伤害的损害,以及对财产的损害,应当予以赔偿。如果发生环境损害的当事国的法律规定了对此种损害的赔偿,对环境损害则应当予以赔偿。

21. 第四条表现出,这两项公约之间不同的最根本要点。如果因非法干扰行为造成的损害,尽管在某些有限情况下,上限可以突破,但在一般情况下,运营人的赔偿责任设有上限。一般风险公约没有这样的上限,至少是在运营人有过失、或损害并不完全归咎于另一人过失的情况下。

22. 根据第四条第一款,运营人根据每起事件涉及的航空器之重量,承担严格赔偿责任。重量类别和金额,与非法干扰赔偿公约第四条的规定相同。实际上,运营人的总体严格赔偿责任是有上限的。然而,这些限制只适用于运营人证明此种损害并不是因其过失或完全是因另一人的过失造成的。运营人这种潜在无限赔偿责任的后果是,一般风险公约未对国际基金和相关条款做出规定。撰写者认为,从历史上看,一般风险对第三方造成的损害一贯得到赔偿,对整个航空运输业不构成威胁。

23. 排他性救助条款(第十二条)与非法干扰公约的条款有所不同。它规定对运营人对第三方造成损害所采取的任何要求赔偿的诉讼行为,只能依照本公约规定的条件提起。这项条款是为了防止原告援引或依靠其它来源的法律,试图绕过本公约的条款,比如有关赔偿责任的条款。非法干扰赔偿公约第二十九条规定,所有赔偿要求只能向运营人提起,并具体规定,不得向任何其他人要求赔偿此种损害。一般风险公约案文没有这种规定。它规定,只能根据公约规定的条件和责任限额,向运营人提出赔偿要求,但它并没有提到只可对运营人提出赔偿要求。根据第十三条,对凡不属于运营人的航空器所有人、出租人或融资人,无论根据本公约或是当事国的国内法律,一律不承担赔偿责任。因此,对这些人提出赔偿要求没有任何意义,但可向其它潜在的责任人提出赔偿要求。

24. 关于法院(第十六条)和判决的承认与执行(第十七条)的程序性条款,与另一项公约的同等条款相同。

25. 本公约应当于第三十五份批准书交存后的第六十天生效。