



国际航空法会议

(2009 年 4 月 20 日至 5 月 2 日，蒙特利尔)

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草案和 航空器对第三方造成损害的赔偿的公约草案

(由阿拉伯联合酋长国 (UAE) 提交)

1. 背景

1.1 2008 年 4 月 21 日—5 月 2 日在蒙特利尔举行的国际民航组织(ICAO)第 33 届法律委员会(LC)会议，建议国际民航组织理事会召开一次外交会议，以审查对地面(水面)第三方造成损害的两项拟议公约草案，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草案》(非法干扰公约)和《航空器对第三方造成损害的赔偿的公约草案》(普通风险公约)。

1.2 第一项文书涵盖恐怖主义行为造成的损害，第二项文书涵盖航空器运行所导致的正常原因。这些公约的目的旨在取代《外国航空器对地面(水面)第三者造成损害的公约(1952 年 10 月 7 日签于罗马)》(罗马公约)。拟议的案文是法律委员会和特别工作组(SWG)所谓的“罗马公约现代化”项目工作成果的一部分。

1.3 2008 年 6 月 23 日，国际民航组织理事会第 184 届会议第六次会议审议了秘书处对于第 33 届法律委员会就这一问题的成果编写的一份报告，并决定召开一次外交会议最后完成并通过这两项公约草案。

1.4 本文件反映了阿拉伯联合酋长国对于提交外交会议(DC)审议的这两项草案的观点。

2. 非法干扰公约

2.1 阿拉伯联合酋长国赞扬国际民航组织、法律委员会和特别工作组卓有价值和新颖的工作，其成果已提交外交会议审议。尽管如此，阿拉伯联合酋长国认为，应该对航空器运营人对于超出其控制的恐怖主义行为而致使其负有严格赔偿责任的概念进行彻底审查。

2.2 为了接受拟议公约中有违直觉的三大支柱结构(运营人的严格赔偿责任、追偿权的限制和排他性救助)，虽然承认已经完成了大量工作，阿拉伯联合酋长国认为需要进行下列修正：

2.3 为使“事件”的定义与拟议公约的标题保持一致，该术语应定义如下：“事件”是指因涉及航空器的非法干扰行为而导致对第三方造成损害。这种修改能够反映出事故发生的实际和主要原因。

2.4 第三方的“定义”不应成为根据本公约和 1999 年蒙特利尔公约为赔偿损害提供意外收获的基础。基于这一立场，阿拉伯联合酋长国建议“第三方”应定义如下：“第三方”是指运营人、乘客或货物的发货人或收货人以外的其他人员；在发生撞机的情况下，“第三方”亦指对方航空器的运营人、所有人和机组。

2.5 拟议公约第一条“高级管理层”的定义应更严格，只包括那些身居高级管理职务和对航空保安具有直接影响具备足够资历的业务决策者。各成员国应铭记，众多的司法管辖区允许航空器运营人免除其对恐怖主义行为承担的赔偿责任。

2.6 拟议公约第一条“人”的定义应保持其现状。阿拉伯联合酋长国认为“人”不仅应包括自然人和法人的概念，根据拟议公约的条款和条件，它也应保留“国家”亦可能是“人”的标志。

2.7 拟议公约第三条第 3 款中“精神伤害”所述的概念，构成了对 1999 年蒙特利尔公约规定的国际公认标准的严重偏离。阿拉伯联合酋长国认为这一偏离没有理由。

2.8 拟议公约第四条内的方括号应删除，数字保持不变。

2.9 补充赔偿机制（SCM）应该是一个领导下的实体，并由国际民航组织（ICAO）控制。在当前国际金融危机之下，阿拉伯联合酋长国主张，为其唯一目的是为非法干扰行为的可能的地面（水面）第三方受害者进行赔偿而创建另外一个独立和自主的国际实体实属不明智。这只会增加额外费用和促使效率低下。此外，国际民航组织业经验证的经验和领导可以极大地推动补充赔偿机制职责的执行。拟议公约第八条应该对此予以明确承认。

2.10 为了避免市场扭曲和不良竞争的影响，过境运输应该明确地排除在补充赔偿机制供款之外。拟议公约第十二条应该对此予以阐明。

2.11 外交会议应该分析航空器运营人之外的其他完全免除赔偿责任的实体为补充赔偿机制供款的可能性。

2.12 根据第十四条第 2 款（“供款的期限和数额”），外交会议应通过补充赔偿机制 100%的预筹资金机制。

2.13 拟议公约第二十条规定的共同过失标准，强加给航空器运营人有义务证明受害人故意或者明知可能造成损害而轻率地作为，以便部分或全部免除或减轻其赔偿责任。这条标准比 1999 年蒙特利尔公约第二十条的标准更高。阿拉伯联合酋长国未能找到如此偏离的理由。因此，阿拉伯联合酋长国建议，应该为这一拟议公约采用后者的标准。

2.14 实践中，第二十三条“额外的赔偿”界定了第四条所规定的触发运营人限额可突破性所要求的标准。阿拉伯联合酋长国认为，鉴于拟议的公约设想为是一个赔偿计划，而不是一份正规的国际赔偿责任的文书，这一标准不能经常疏忽航空器运营人、其受雇人或代理人。如果属于后一种情况，拟议公约则不能通过追偿权的限制和排他性救助非常规和未经考验的概念。这个计划建立在三大支柱之上。只

有高级管理层故意和蓄意行为才能突破航空器运营人的赔偿责任限额。在此背景下，第二十三条第 5 款中所述的“受雇人或代理人”应全部取消。

2.15 国家所谓的道义上的义务应在拟议的公约中明确承认。在这方面，阿拉伯联合酋长国提议公约的特殊和单独条款中应该包含下列案文：“Art.____ 缔约国的道德义务。本公约所载不妨碍成员国对由于非法干扰行为造成的损害直接对第三方进行赔偿”。

2.16 虽然阿拉伯联合酋长国能够支持业界公认的追偿权的标准，在受损害的人所有索赔得到最后解决及履行之前，我们仍未找到延缓对航空器运营人和补充赔偿机制为故意犯罪（恐怖主义）行使追偿权的理由。按照这些条款目前所述（第二十四条第 1 款第 2 句和第二十五条第 1 款第 2 句），它们所做是为了保护恐怖分子的资产。因此，阿拉伯联合酋长国建议取消这些条款。

2.17 阿拉伯联合酋长国认为，对其主要营业地点是在一缔约国的航空器运营人在非缔约国造成损害提供的援助必须是强制性和自动的，而不完全是会议缔约方的一种特权和裁量权。之所以如此，是因为航空器运营人已经对这种情况的补充赔偿机制供款，因此，它应该利用这笔资金赔偿受害者。这应反映在拟议公约第二十八条当中。

2.18 如上所述，采用拟议公约第二十八条所设想的排他性救助的规定，唯一和完全通过航空器运营人安排责任赔偿在某些法律制度下可能会有问题。有鉴于此，外交会议如果能够保留一个航空器运营人准牢不可破的赔偿责任限额，阿拉伯联合酋长国方可表示支持。

2.19 第三十一条单一管辖权的概念应予保留。这有两个目的。首先，这将有助于避免不必要的诉讼。其次，它有助于对受害者进行及时和充分的赔偿。

2.20 第三十五条的法定期限应从三年缩短至两年。这与 1999 年蒙特利尔公约（第三十五条）和 1929 年华沙公约（第二十九条）相互一致。此外，为使这一条款与以往国际社会高度接受的国际航空法律文书相互统一，为期两年的时效期限足以让受害者提出赔偿要求。

2.21 补充赔偿机制如果未得到充分供款，拟议的公约不应生效。排他性救助和追偿权的限制是迄今尚未在航空领域遇到过的特殊概念，只有当补充赔偿机制获得为履行其目标的必要资金之后才能对其表示支持。如果不这样，所有的负担将不公正地转嫁给航空器运营人。因此，它的生效应符合两个关键条件。首先，必须有三十五个以上的国家成为本公约的缔约国。这符合《维也纳条约法公约》第八十四条，乌拉圭在第 11 号文件中已提出建议。其次，除了第一项要求之外，从批准该公约的国家的机场离境的总人数必须至少达到 7.5 亿人次。这一数字的理由基于这样一个事实，即补充赔偿机制需要在四年的周期获得 30 亿特别提款权，以期充分履行其使命。

3 一般风险公约

3.1 阿拉伯联合酋长国认为，拟议的公约是为协调和统一对地面第三方造成损害的国际法一项有价值的尝试。事实上，与其前身相比，它是一个了不起的成就。但是，仍须进行一些修订，以便提案在很大程度上实现国际社会的接受。因此，阿拉伯联合酋长国愿提出以下建议：

3.2 拟议公约第一条定义部分应考虑“事件”的定义，该定义已经纳入非法干扰公约草案。同样，第三方的“定义”不应成为根据本公约和 1999 年蒙特利尔公约为赔偿损害提供意外收获的基础。基于这一立场，阿拉伯联合酋长国建议“第三方”应定义如下：“第三方”是指运营人、乘客或货物的发货人或收货人以外的其他人员；在发生撞机的情况下，“第三方”亦指对方航空器的运营人、所有人和机组。

3.3 拟议公约第三条第 3 款中“精神伤害”所述的概念，构成了对 1999 年蒙特利尔公约规定的国际公认标准严重偏离。阿拉伯联合酋长国认为这一偏离没有理由。

3.4 按照 1952 年罗马公约第五条所期望的那样，本公约应排除追讨赔偿战争风险和内乱。这种排斥是基于它是一个典型不可抗力事件。拟议公约第三条应增加一段以反映出这一修订。

3.5 拟议公约第四条规定的两级赔偿责任制度应予以保留。这个制度实际上允许对地面损害受害者进行无限赔偿，比众多国际民航组织成员国的国内制度有明显改善。不同于 1952 年罗马公约（第十二条），受害人在索赔超过赔偿责任限额方面，无须证明航空器运营人的意图或故意行为。应该由航空器运营人来满足拟议公约第四条第 2 款举证责任的要求，以期置于赔偿责任限额之内。然而，第 5 号文件向本次外交会议提出一份提案，对航空器、发动机和零部件制造商提出责任赔偿的限额，该限额只有在制造商的高级管理层故意或者明知可能造成损害而轻率地作为造成损害时方可突破。阿拉伯联合酋长国认为，这项提案将不必要和不公正地为某些迄今尚未属拟议公约范畴对象的实体的赔偿责任设限。外交会议如果接受，拟议的赔偿责任限额可突破性的标准对地面损害受害者将产生一项繁重负担。

3.6 拟议公约第四条内的方括号应删除，数字保持不变。

3.7 根据第九条，航空器运营人必须保持足够的保险或担保承担拟议公约的赔偿责任。虽然对这种类型的损害一直提供保险，但是这一条款并没有解决航空保险潜在的缺乏，这是由于 i) 市场失效；ii) 多重损失；或 iii) 非法干扰行为可能严重影响市场。为对这一假设有效做出反应，阿拉伯联合酋长国建议，如果航空器运营人无法按每次事件提供航空保险，拟议公约对保险条款的要求可由出示保险证据或合并担保予以遵守。

3.8 拟议公约第十条规定的共同过失标准，强加给航空器运营人有义务证明受害人故意或者明知可能造成损害而轻率地作为，以便部分或全部免除或减轻其赔偿责任。这条标准比 1999 年蒙特利尔公约第二十条的标准更高。阿拉伯联合酋长国未能找到如此偏离的理由。因此，阿拉伯联合酋长国建议，应该为这一拟议公约采用后者的标准。

3.9 按照拟议公约第十三条的设想，阿拉伯联合酋长国认为，凡保留航空器所有权或持有其担保权益但没有运营利益的实体，一律不对损害承担赔偿责任。

3.10 按照非法干扰公约草案的设想，这项拟议公约应采取单一管辖权的概念，以避免不必要和多余的诉讼。因此，阿拉伯联合酋长国建议，拟议公约第十六条第 1 款方括号内的这句话应删除。

3.11 法定期限应从三年缩短至两年。这与 1999 年蒙特利尔公约（第三十五条）和 1929 年华沙公约（第二十九条）相互一致。此外，为使这一条款与以往国际社会高度接受的国际航空法律文书相互统一，为期两年的时效期限足以让受害者提出赔偿要求。

3.12 按照乌拉圭在第 11 号文件的建议, 本公约只有当三十五个国家成为本公约的缔约国时方可生效。这与《维也纳条约法公约》第八十四条相互一致。

3.13 拟议公约的最后条款应处理本公约与其他有关国际航空法律文书相互关系的问题。在这方面, 阿拉伯联合酋长国建议本公约的各项规则应优先于本公约缔约国之间适用于地面损害的任何规则以及 i) 1952 年罗马公约; ii) 修订 1952 年罗马公约的 1978 年议定书, 和 iii) 1999 年蒙特利尔公约。1999 年蒙特利尔公约第五十五条已经通过了一个类似的公式。

4. 结论

4.1 阿拉伯联合酋长国认为, 本文件提出的拟议修订可以显著增加提交给外交会议审议的两项拟议公约获得较高批准数量的机会, 从而实现统一和协调国际法的目的。因此, 阿拉伯联合酋长国强烈敦促国际民航组织成员国对这些建议予以考虑。