



法律委员会 — 第 39 届会议

(2024 年 6 月 25 日至 28 日，蒙特利尔)

议程项目 2：审议法律委员会总体工作方案

国际民航组织《解决分歧规则》审查工作组 (WG-RRSD) 的最后报告

(由 WG-RRSD 主席¹提交)

1. 背景

1.1 法律委员会在其第 37 届会议 (2018 年 9 月 4 日至 7 日，蒙特利尔) 上，审议了秘书处提交的 LC/37-WP/3-2 号文件“审查《解决分歧规则》”，并决定将“审查国际民航组织《解决分歧规则》”作为新的项目 2 纳入其工作方案。同时委员会还决定成立一个工作组来进行审查，其成员将由委员会主席与理事会主席协商后提名。国际民航组织《解决分歧规则》审查工作组 (WG-RRSD) 于 2019 年 5 月成立，于 2023 年 9 月完成其工作，在这段期间共举行了八次会议。

1.2 本工作文件附件载有 WG-RRSD 的最后报告，提交法律委员会第 39 届会议审议。最后报告概述了 WG-RRSD 八次会议的实质审议情况，并在附录 A 中载有《规则》的拟议修订草案。附录 B 中的非详尽清单列出了若是涉及程序指示的拟议修订最终获得通过，可由理事会发布程序指示加以处理的相关主题。

2. 委员会的行动

请法律委员会审议 WG-RRSD 的最后报告及其附录中提供的信息，以便于开展其工作。

¹ 法国的 Terry Olson 先生。

附件

国际民航组织《解决分歧规则》审查工作组（WG-RRSD） 提交给法律委员会第 39 届会议的最后报告

1. 背景

1.1 在法律委员会第 37 次会议（2018 年 9 月 4 日至 7 日，蒙特利尔）上，法律委员会在审议了秘书处提出的 LC/37-WP/3-2 号文件“审查《解决分歧规则》”后决定，将“审查国际民航组织《解决分歧规则》”项目作为新的项目 2 纳入其工作方案。委员会还决定设立一个工作组来进行审查，其成员将由委员会主席与理事会主席协商后提名。

2. 《解决分歧规则》审查工作组的成立、会议和方法

2.1 继 2019 年 3 月 22 日发出国家级信件（IND/19/3）征求受邀构成工作组的国家提名专家后，国际民航组织《解决分歧规则》审查工作组（WG-RRSD）于 2019 年 5 月成立。IND/19/3 号国家级信件通知有关国家，《解决分歧规则》审查工作组将协助法律委员会修订国际民航组织《解决分歧规则》（Doc 7782/2 号文件）（《规则》），同时虑及联合国系统其他机构以及国际政府间组织用于类似目的的可比文件，特别是国际法院的《法院规则》。该国家级信件还提到，工作组还应考虑制定新的创新机制，以促进及时、迅速和透明地解决分歧。作为一项交付成果，预计工作组将编写一套修订后的规则草案，供法律委员会审议。

2.2 来自 23 个成员国（阿根廷、澳大利亚、巴西、喀麦隆、加拿大、中国、芬兰、法国、冈比亚、希腊、印度尼西亚、日本、肯尼亚、科威特、荷兰、尼日利亚、卡塔尔、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、新加坡、阿拉伯联合酋长国、英国和美国）以及一个国际组织（非洲民航委员会）的专家参加了工作组的一次或多次会议。

2.3 在工作组第一次会议期间，以鼓掌方式选举 Terry Olson 先生（法国）为工作组主席。在同次会议上，Abdul Kadir Jailani 大使（印度尼西亚）当选为副主席。在第四次次会议期间，专家组获悉 Jailani 大使已被政府指派担任其他职责，将不再参与工作组的工作。在第五次会议上，工作组选举 John Thachet 先生（加拿大）为副主席。

2.4 此外，工作组在第一次会议期间一致同意建议法律委员会主席任命 David Low 先生（新加坡）为报告员，任期至法律委员会第 38 届会议，并开展一项研究以协助工作组在休会期间开展工作。法律委员会在第 38 届会议（2023 年 3 月 22 日至 25 日，虚拟会议）上同意应由 David Low 先生继续担任工作组报告员。

2.5 《解决分歧规则》审查工作组召开了八次会议：第一次会议，2019年5月7日至9日，蒙特利尔；第二次会议，2019年11月12日至14日，蒙特利尔；第三次会议（虚拟会议），2020年12月1日至3日；第四次会议（虚拟会议），2021年4月6日至8日；第五次会议（虚拟会议），2021年10月5日至7日；第六次会议（虚拟会议），2022年1月11日至13日；第七次会议，2023年1月10日至12日，蒙特利尔；和第八次会议，2023年9月19日至22日，蒙特利尔。在会议期间，工作组除其他事项外，审议了对该国际民航组织《规则》的各种可能的修订草案。

2.6 为了便利其工作，工作组考虑了秘书处进行的基准研究和调研结果，以确定其他国际司法和争端解决机构的相关做法。鉴于《国际民用航空公约》（1944年，芝加哥“《芝加哥公约》”）第84条规定由国际法院（ICJ）审议对理事会决定提出的上诉，工作组考虑了国际法院的有关判决，特别是国际法院针对国际民航组织理事会《国际民用航空公约》第84条下管辖权的上诉（巴林、埃及、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国诉卡塔尔）中的判决，见国际法院2020年报告判决书第81页（“国际法院2020年7月14日关于《芝加哥公约》第八十四条的判决”），以及针对国际民航组织理事会在1944年《国际航班过境协定》第2节第二条下管辖权的上诉（巴林、埃及和阿拉伯联合酋长国诉卡塔尔）的判决，见国际法院2020年报告判决书第172页（“国际法院2020年7月14日关于《过境协定》第二条的判决”）（合称为国际法院2020年7月14日的判决），这些判决是在其第二次和第三次会议之间作出的。

3. 法律委员会第38届会议和大会第41届会议对本项目的审议

3.1 法律委员会在其第38届会议（2022年3月22日至25日，虚拟会议）上审议了由工作组主席提交 LC/38-WP/2-1 号文件：国际民航组织解决分歧规则审查工作组（WG-RRSD）工作进度报告。会议强调，从主席的角度来看，该小组已就可能修订《规则》的某些领域以及认为无需修订《规则》的其他领域方面，原则上达成了高度一致。会议概述了对规则现代化加以考虑的其他一些领域，尽管是深入讨论的主题，但仍在不断发展演化，需要小组进一步审议。法律委员会将“审查国际民航组织《解决分歧规则》”这一项目指定为其工作方案中的第一优先事项。修订后的法律委员会总体工作方案随后获得理事会第226届会议第四次会议（2022年5月30日）批准。

3.2 在大会第41届会议（2022年9月27日至10月7日，蒙特利尔）期间，大会法律委员会审议了理事会提交的 A41-WP/53 号文件，该文件向大会通报了本组织的法律工作，包括工作组正在进行的工作。法律委员会还审议了大韩民国提交的 A41-WP/124 号文件第1号修改稿，该文件除其他外建议大会支持工作组的工作，并建议国际民航组织为所有成员国举办一次讲习班/研讨会，以便就工作组完成工作后的成果交换意见。委员会注意到工作组取得的进展，并如理事会所述，工作正在继续进行，以及大韩民国关于就工作组工作成果举办研讨会/讲习班的建议。

4. 国际民航组织《解决分歧规则》修订草案

4.1 工作组在审议后提出了《规则》修订草案，载于本报告附录 A。

5. 《解决分歧规则》审查工作组就《规则》审议的相关实质问题

5.1 本节概述了工作组在八次会议期间就实质性问题进行的审议情况。虽然工作组认为规则某些条款不需要任何修改，但也确定了若干条款由于下述各种原因需要修改。在这方面，本报告附录 A 载有《解决分歧规则》审查工作组针对工作组认为有必要对规则进行修订的领域编写的国际民航组织《规则》修订草案。工作组讨论的一些实质性问题具有专题性质，因此涉及了横跨《规则》的各不同条款，但另一些问题则具体侧重于《规则》中的个别条款。因此，虽然以下讨论摘要总体按照《规则》条款顺序加以介绍，但每当审议涉及专题/交叉问题时，则一并介绍若干条款的审议情况。

5.2 《规则》的范围 — 第 1 条

5.2.1 工作组在这一问题下的审议涉及是否应扩大第 1 条所述《规则》的现有范围，以便除《芝加哥公约》缔约国之间有关《芝加哥公约》及其附件、《过境协定》和《运输协定》的解释和适用的分歧外，《规则》还将适用于这些缔约国之间有关其他国际航空法文书的分歧，而这些文书已经或将来可能赋予理事会解决争端的职能。

5.2.2 工作组在审议该议题时表达了不同意见。一些代表团表示支持扩大《规则》的范围，纳入一项兜底条款，涵盖《芝加哥公约》缔约国之间已根据国家间条约提交给理事会处理的其他国际民用航空相关分歧。为了避免每次一项新文书赋予理事会争端解决职能时都需要修订《规则》，一些代表团建议可以在《规则》之外保留一份单独的相关文书清单。

5.2.3 然而，一些代表团询问扩大《规则》范围的管辖权依据，而另一些代表团则质疑是否应修订第 1 条以涵盖授权理事会就任何此类争端提出“建议”而不限于“裁决”的航空法条约。此外，一些代表团认为，扩大《规则》的适用范围将使理事会负担过重，而另一些人则表示只要事先与理事会协商，并由理事会明确接受任何此类争端解决职能，就毫无关切。

5.2.4 经过广泛讨论，工作组决定提出本报告附录 A 所示对第 1 条的修订提案。不过，该提案将置于方括号内，以表明一些代表团仍对其表示关切，最终将由法律委员会决定是否接受该修订提案。赞成纳入这一修订的代表团指出，在缔约国之间就解释或适用其他国际民用航空相关条约方面出现分歧时，适用何种程序规则需要有法律确定性。对纳入该修订表达关切的代表团则询问，该修订提案是否会引起与理事会根据这些其他条约审理此类分歧的管辖权相关问题；以及是否应在缔结条约时或在将分歧提交理事会时获得理事会对履行此类职能的同意。尽管如此，所有代表团一致认为，该修订提案不是一个创造管辖权的条款，理事会是否有权履行这些职能仍必须根据所涉的基础条约逐案确定。

5.3 申请人和应诉人的电子地址 — (新的) 第 2 条 (1) (b) 款 (原第 2 条 (b) 款) 和第 4 条 (1) (a) 款

5.3.1 工作组就这一问题进行的审议涉及,除了在本组织所在地有一个地址(这是《规则》目前的要求)之外,是否可以找到其他实际解决方案来维持本组织与各方代理人之间的沟通。工作组内部就需要维持代理人在本组织所在地有一个地址的要求达成了共识。为了提供高度的确定性,同时允许规则具有灵活性,以跟上通信手段不断发展的步伐,工作组建议对规则进行修订,如本报告附录 A 所示,明确要求各方代理人还需提供电子邮件地址。工作组还讨论了一些国家可能在本组织所在地没有实际地址的务实解决方案,包括为此目的使用国家外交代表在本组织所在地地址的可能性。

5.4 性别中立 — 第 2 (1) (b)、4 (1) (a)、6 (2)、13 (1) 和 27 (2) 条

5.4.1 工作组对此问题的审议涉及用性别中立的替代词替换对“主席”和其他性别代词的提及。工作组建议对《规则》进行修订(如本报告附录 A 所示),以酌情在所有语文版本的《规则》中始终体现性别中立原则。

5.5 以纸质和电子格式提交书状、佐证文件和信件 — (新) 第 2 (2)、3 (3)、4 (3) 和 7 (5) 条

5.5.1 在这个跨领域项目下,工作组审议了是否应修订规则,除补充或替代现有规则中已规定的纸质提交材料外,允许争端各方以电子格式向本组织提交其书状、佐证文件以及通函。正如附录 A 中所示的上述条款修订草案所反映,工作组得出的结论是,《规则》应要求各方以纸质和电子两种形式向本组织提交其文件。工作组认为,这将在需要使用电子格式提高此类文件的提交和分发效率以及保留纸质文件要求以确保文件确定性和真实性两者之间取得平衡。

5.6 谈判 (译注: 先前将 negotiation 误译为协商) 先决条件 — 第 2 (1) (g) 条²

5.6.1 在此议题下,工作组审议了《规则》第 2 (1) (g) 条目前要求申请随附的诉状须包含“双方为解决此不同意见已进行协商,但未达成协议”的陈述是否符合《芝加哥公约》第 84 条的措辞。第 84 条提到任何“不能通过谈判解决”的分歧。尽管一些代表团建议将《规则》第 2 (1) (g) 条全部删除,但工作组最终同意提议修改《规则》第 2 (1) (g) 条,以确保与《芝加哥公约》第 84 条保持一致。就此,附录 A 中提出的修订草案试图使《规则》第 2 (1) (g) 条的措辞与《芝加哥公约》第 84 条更好地保持一致,同时不限制在争端尚待理事会审理期间,双方继续谈判解决争端的可能性。修订草案还力图在当事方之间的谈判尚未取得满意结果或一方或多方不愿进行谈判的情况下提供明确度,并考虑到国际法院 2020 年 7 月 14 日判决中的裁决和理由,国际法院表示:

“法院认为,《芝加哥公约》第 84 条规定了为确立国际民航组织理事会的管辖权,必须满足谈判这一先决条件。在根据第 84 条提出申请之前,缔约国必须真正尝试与另一个或多个有关国家进行谈判。如果谈判或试图谈判无果或陷入僵局,分歧“无法通过谈判解决”,则满足了国际民航组织理事会管辖权的先决条件。”³

² 这是指现行《规则》第二条第 7 款。如果接受了工作组关于增加新的第二条第二款(关于以纸质和电子格式提交申请和诉状)的提案,第二条第 (1) 至 (7) 款将重新编号为第 2 (1) (a) 至 (g) 条。

³ 2020 年 7 月 14 日国际法院关于《芝加哥公约》第 84 条的判决第 89 段。另见 2020 年 7 月 14 日国际法院关于《过境协定》第二条的判决书第 90 段。

5.7 初步反对意见的依据 — 第 5 (1) 条

5.7.1 在此议题下，工作组讨论了是否应修改《规则》第 5 条第 1 款，以明确将可受理性作为初步反对意见的依据。目前的规定写道，“如果应诉人对理事会处理申请人所提问题的管辖权提出问题，则应提出初步反对意见阐明其反对的依据。”大多数代表团支持修改第 5 条第 (1) 款的措辞，明确将可受理性作为初步反对意见的依据，并引用国际法院 2020 年 7 月 14 日的判决，其中国际法院指出，尽管《规则》未明确提及可受理性作为初步反对意见的依据，但这并不妨碍理事会将针对申诉可受理性的反对意见作为初步问题进行审议⁴。这反映在本报告附录 A 中对规则第 5 (1) 条的拟议修订中。在提出该修订时，还参考了国际法院《法院规则》第 79 (1) 条。

5.8 书状和有关初步反对意见的进一步程序 — 第 5 (3) 条

5.8.1 现行规则没有提及申请人可以针对应诉人的初步反对意见提交书状的可能性。此外，《规则》并未具体说明应诉人提交初步反对意见后，双方可以交换多少轮答辩。过去，这导致各方就初步反对意见可以提交多少轮答辩存在不确定性。

5.8.2 据此，工作组提议修改《规则》，首先明确申请人可以针对应诉人的初步反对意见提交书面陈述，其次明确，除非理事会另行决定，否则不许就初步反对意见提出进一步的书状。对《规则》第 5 (3) 条的拟议修订（见本报告附录 A）使《规则》与国际惯例保持一致，同时阐明了适用于初步反对意见的程序。工作组一致认为，最终的修订将使理事会能够更好地根据《规则》第 5 条第 (4) 款将初步反对意见作为初步问题迅速处理。

5.9 初步反对意见阶段期间的谈判 — 第 5 (4) 和 14 (1) 条

5.9.1 根据《规则》第 5 条第 (4) 款，一经递交初步反对意见，理事会在听取各方意见后，应在根据本规则采取进一步行动前将该问题作为初步争点予以裁定。然而，《规则》第 14 条第 (1) 款规定，理事会如认为通过协商解决争端或减少分歧的可能性依然存在，可在根据第 15 条第 4 款的规定做出裁决会前的诉讼期间随时请争端各方进行直接谈判。

5.9.2 工作组一致认为，提出初步反对意见不应妨碍理事会邀请当事方根据《规则》第 14 条第 1 款进行或继续直接谈判以解决争端，而且第 5 条第 4 款背后的意图不可能是如此。因此，工作组同意提议修订第 5 条第 (4) 款，以澄清理事会有义务在根据《规则》采取任何进一步行动前就初步反对意见中提出的问题予以裁定，但这并不妨碍双方进行直接谈判以解决争端，也不妨碍理事会根据第 14 条邀请他们这样做。在提议对《规则》第 5 条第 (4) 款进行修订（见本报告附录 A）时，还参考了国际法院《法院规则》第 79 条之二第 (3) 款。

⁴ 2020 年 7 月 14 日国际法院关于《芝加哥公约》第 84 条的判决书第 56-57 段；2020 年 7 月 14 日国际法院关于《过境协定》第二条的判决书第 56-57 段。

5.10 查询或专家意见 — 第 8 (1) 条

5.10.1 《规则》第 8 条第 1 款的现行案文允许理事会在听取各方意见后，随时委托“其选择的任何个人、机构、局、委员会或其他组织承担查询或提供专家意见的任务”。虽然《规则》第 8 条第 (2) 款规定了如何将含有调查结果以及查询和专家意见记录的任何报告提交理事会并发给各方，但《规则》没有具体说明如何使用该报告。在这方面，注意到虽然任何此类帮助本质上都是咨询性的，对理事会没有约束力，但工作组审议了理事会是否可以特别依赖此类帮助来做出决定。

5.10.2 在审议过程中，工作组审议了各种旨在明确澄清理事会可以寻求此类帮助以达成决定的修订提案。还审议了关于建立一份专家名单、以便理事会可以在需要时从中获得帮助的提议。然而，由于这些提案在审议过程中没有得到各代表团的强烈支持，工作组得出结论是，第 8 条目前的案文应保持不变。

5.11 证据 — 第 9 条

5.11.1 工作组讨论了是否应修改第 9 条，以澄清当事方在理事会诉讼中可以提出的证据类型。经审议，鉴于以往案例在实践中并未出现困难，工作组认为没有理由修改该条文。一些代表团建议，虽然在这方面无需对第 9 条进行修订，但理事会不妨考虑通过程序指示就这一问题提供更多实际指导（进一步参见下文第 5.21 段和本报告附录 B）。

5.12 理事会裁决的理由 — 第 15 (2) (v) 条

5.12.1 根据《规则》第 15 (2) (v) 条，理事会根据《芝加哥公约》第 84 条作出的裁决，包括关于初步反对意见、临时措施和实质问题的裁决，必须包含理事会结论及其作出这些结论的理由。然而，在实践中，特别是在通过无记名投票做出裁决时，理事会通常不会提供其裁决的理由。在 2020 年 7 月 14 日的国际法院判决中，国际法院强调，如果理事会的裁决包含理事会作出结论的法律理由和事实，则最利于法院对未来的任何上诉采取行动。⁵

5.12.2 在工作组的审议过程中，一些代表团对此事表达了不同的观点，因此对于如何修改《规则》以协助理事会阐明其裁决的理由这一问题没有达成明确的一致意见。工作组最终得出的结论是，《规则》第 15 (2) (v) 条目前的措辞令人满意且明确。然而，工作组也同意，如何更好地协助理事会阐明和记录其裁决的理由这一问题值得进一步考虑。

5.13 通知上诉 — 第 18 (2) 条

5.13.1 《规则》第 18 条第 2 款目前规定：“对于按照第一条第一款 (1) 和 (2) 提交的争议案做出的裁决可根据国际民航公约第八十四条提出上诉。任何此项上诉应在接到理事会裁决通知后六十天内通过秘书长通知理事会。”考虑到最近国际民航组织理事会审理的案件中一些当事方提出的辩词，工作组在此问题下的审议侧重于具体确定第 18 条第 (2) 款要求在 60 天期限内就“任何此项上诉”所作的通知，必须向理事会通报什么内容，以及是否应对该条款进行修订，以避免疑惑。

⁵ 2020 年 7 月 14 日国际法院关于《芝加哥公约》第 84 条的判决书第 125 段；2020 年 7 月 14 日国际法院关于《过境协定》第 II 条的判决书第 126 段。

5.13.2 一些代表团认为，第 18 条第（2）款仅指要求通知上诉意向，而另一些代表团则认为，该规定指在通知之时已实际提交上诉的通知要求。

5.13.3 经过审议，工作组大多数成员支持后一种观点，即 60 天时限指的是在通知之时已实际提交上诉的通知：换言之，第 18（2）条反映的要求是，任何上诉必须已提交，并且必须在收到理事会裁决通知后 60 天内向理事会通知此项上诉。工作组进一步认为，拟议修订将为当事方和理事会了解是否提出了上诉提供更高的法律确定性，特别是考虑到《芝加哥公约》第 86 条，其中规定如果提出上诉，则理事会的裁决须暂停，直至上诉得到裁定。

5.13.4 因此，附录 A 所示的第 18（2）条拟议修订旨在澄清，必须在 60 天内就上诉的实际提交通知理事会。

5.14 **参加**（译注：先前将 **intervention** 误译为介入）诉讼和谈判先决条件 — 第 19 条

5.14.1 工作组审议了谈判这一先决条件是否同样适用于希望根据《规则》第 19 条参加未决争端的国家，以及如果适用，是否应相应修改该规定。经过适当审议，工作组得出结论，谈判这一先决条件不适用于参加国，因此没有理由修改《规则》第 19 条。

5.15 分发（Dispatch）— 第 19（3）条

5.15.1 为了更新规则以反映现代语言用法，本报告附录 A 中反映的对第 19（3）条的拟议修订旨在《规则》的英文版中用现代拼写“dispatch”取代该词的旧拼写“despatch”。如有必要，将在《规则》的不同语文版本进行类似的调整，以反映现代用法。

5.16 代理人 — 第 27 条

5.16.1 工作组审议了是否应修订《规则》第 27 条，以反映在理事会诉讼程序中成为当事方的国家可以指定不止一名代理人在诉讼中作为其代表和行事。经过适当审议，工作组得出结论，没有必要修改该条款，因为允许各国指定副代理人或助理代理人，且目前的措辞并不妨碍这样做。

5.17 时限 — 第 28 条

5.17.1 工作组审议了是否修订《规则》第 28 条，为《规则》下的诉讼各部分引入明确界定的时限。经过适当审议，工作组同意《规则》不应设定严格的时限，《规则》第 28 条的现行规定被认为是令人满意的，因为这将保留理事会虑及每个案例的独特情况在确定时限时的灵活性。尽管如此，许多代表团认为，虽然《规则》内有灵活性是可取的，但有关适用时限的一些指导将使争端当事方能够清楚地了解其案件将如何进展，并且可能以程序指导的形式提出此类指导（进一步参见下文第 5.21 段和本报告附录 B）。

5.18 语文 — 第 29 条

5.18.1 在此问题下，工作组讨论了两个事项：（1）当事人向理事会提交书面或口述诉讼主张所用的语文；（2）当事人书面诉讼主张的翻译。

5.18.2 关于第一个问题，工作组指出，尽管国际民航组织目前有六种工作语文，但现行规则仅涉及国际民航组织的四种工作语文。因此，工作组建议修订《规则》第 29 条第 1 款，如本报告附录 A 所示，以便使用通用、非数字语言用于提及当时本组织的所有工作语文。这将确保如果将来引入任何其他国际民航组织工作语文，则无需进一步修订规则。

5.18.3 关于第二个问题，工作组考虑了其他国际司法和争端解决机构关于语文的相关实践⁶。工作组指出，需要在确保以国际民航组织所有工作语文提供与《规则》诉讼程序有关的文件以及考虑到秘书处进行翻译的资源 and 预算限制之间取得平衡。因此，工作组同意提议修订《规则》，以反映已得到理事会第 226 届会议第一次会议（2022 年 6 月 1 日）决定确认的理事会现行做法，这一点，根据该决定，本组织只需将当事方以一种国际民航组织工作语文提交的书状翻译为其他国际民航组织工作语文，但不包括上述书状所附的佐证文件，除非秘书长另有决定。工作组还同意提议修订《规则》第 29 条第（1）款，以进一步澄清任何未以国际民航组织一种工作语文之一提交的佐证文件必须由提交方翻译成其中一种工作语文。尽管如此，工作组还指出，秘书长将具有灵活性和酌处权，可根据具体情况决定哪些佐证文件（如有）应由秘书处翻译。

5.19 保密 — 第 30 条与《理事会议事规则》第 37 条和附录 F 一并解读

5.19.1 在此项下，工作组讨论了《规则》第 30 条第 3 款（规定“除非理事会另有指示，诉讼记录应对公众公开”）与《理事会议事规则》（Doc 7559/11 号文件）第 37 条和附录 F（有关缔约国间争端的理事会会议应以闭门会议形式举行，相关文件应标记为“限制发行”）之间显而易见互相矛盾。

5.19.2 虽然一些代表团支持维持目前的做法，即除非理事会另有命令，否则对诉讼记录予以保密，但其他一些代表团则发言赞成将诉讼记录向公众公开以利透明度（尽管有某些例外情况）的建议。例如，会议认识到，在理事会审理的案件未决的情况下，对与案件有关的文件保持保密可以保留并有利于谈判和解的可能性，这也与《公约》第 14 条第 1 款相符。

5.19.3 工作组审议了其他国际司法和争端解决机构关于保密的相关实践⁷。考虑到这些实践以及《芝加哥公约》第 84 条规定的程序性质，工作组拟议对《规则》第 30 条第（3）款进行修订（见本报告附录 A），其目的是调和诉讼透明度的需要与诉讼进行期间保密的需要。为了体现在诉讼不同阶段透明度的理念，提案草案赋予理事会在诉讼不同阶段向公众开放不同部分的记录这一酌处权，同时铭记保留谈判和解可能性的重要性，这是《芝加哥公约》第 84 条下程序的一个重要特点。工作组审议了是否应进一步修订第 30 条第 3 款，以明确处理对理事会裁决提出上诉的情况。工作组的结论是，没有必要这样做，因为根据第 30 条第 3 款的规定，理事会可以酌情决定在这种情况下不向公众开放诉讼记录。工作组进一步认为，第 30 条第 3 款还赋予理事会酌处权，根据具体情况确定谁是为此目的的“公众”（例如，来自成员国的非政府实体、律师、学者和/或媒体），以及将向公众开放的信息的性质。

⁶ WG-RRSD/2-WP/1 号文件《对其他国际机构进行基准研究》；和 WG-RRSD/8-WP/2 号文件《国际争端解决机构在语文方面的做法的补充信息》。

⁷ WG-RRSD/2-WP/1 号文件《对其他国际机构进行基准研究》；和 WG-RRSD/4-WP/2 号文件《工作组确定需要进一步审议的领域》，见附录 B-1《保密：秘书处关于〈国际民航组织规则〉第 30 条迄今为止的适用做法的说明》，及附录 B-2《向公众提供书状的时间：国际法院和国际海洋法法庭》。

5.20 临时措施一（新）第 34 条

5.20.1 目前《规则》中没有明确提及理事会指示临时措施的能力。在这方面，工作组审议了一项提案，即引入一个新条款，澄清理事会指示临时措施的权力，可由理事会主动（即 *proprio motu*）、或根据其中一方在就案情实质问题做裁决前提出申请，而指示临时措施。在工作组审议期间，许多代表团支持以下观点：即临时措施将有利于理事会履行在《芝加哥公约》第 84 条下的职责，并且在《规则》中纳入关于临时措施的规定将与其他国际法院和法庭的做法保持一致。而另外一些代表团则认为，考虑到理事会解决争端职能的性质，授权理事会指示临时措施是不合适的。

5.20.2 经过适当审议，工作组同意建议纳入一项关于临时措施的新规定（如本报告附录 A 所示），称为“第 34 条”⁸，其案文部分基于国际法院、国际海洋法法庭（ITLOS）的议事规则以及国际投资争端解决中心下的仲裁程序规则的相关规定，并进行了适当调整，以反映国际民航组织理事会在解决《芝加哥公约》第十八章下争端方面的独特作用。拟议的修订旨在解决各代表团在工作组审议该问题期间提出的若干问题、关切和建议，即：

- a) 此类临时措施的意图是限制对当事方权利和利益、和/或国际民用航空的安全或安保的可能损害并对其进行保护；
- b) 关于临时措施的规定应提供明确、准确的框架，并由理事会承诺在确定临时措施时在上述框架内行事；
- c) 该规定应允许理事会遵照《理事会议事规则》（Doc 7559/11 号文件）第 19 条，尽快召开非常或特别会议，审议关于临时措施请求；
- d) 在理事会审议临时措施时，应让案件当事方有机会发表意见；和
- e) 任何此类临时措施均应灵活，并根据所涉争端的演变在必要时进行审查和调整。

5.20.3 一些代表团建议，理事会在没有任何案件当事方请求的情况下指示临时措施可能并不合适，并进一步建议：(a) 对第 34（1）条作相应调整，增加“应任何一方请求”的提法；或 (b) 对第 34（4）条作相应调整，删除理事会“主动”指示临时措施的提法。然而，经过适当考虑，工作组认为必须保留关于理事会可主动采取行动的提法，以便履行《公约》规定由其保障国际民用航空安全或安保的作用。

5.20.4 工作组还认为，该条款没有必要规定将关于临时措施请求转发给案件的其他当事方，因为《规则》第 3 条第 2 款已经规定，秘书长还须将一方随后递交给理事会的所有书状或其他文件副本发送此案对方。

⁸ 工作组认为，这一新规定宜放在《规则》第三部分第六章（一般条款）中。

5.21 程序指示 — (新) 第 35 条

5.21.1 工作组指出，与其他几个国际审判机构或法庭的情况不同，现行规则没有对程序事项的实践指导或指南作出明确规定。然而，此类程序指示可以进一步明确如何在实际层面应用《规则》，并在这方面为各方以及理事会自身在程序事项上提供有用的指导。同时，工作组商定，此类程序指示不具有与《规则》同等的力度和法律效力，不能构成“走后门”修订《规则》；此类程序指示将普遍且默认适用于所有情况，同时理事会保留根据具体情况偏离任何程序指示的权力和灵活性；如果理事会想这么做就始终有权通过或修改自己的程序指示，而无需为此目的召集任何正式小组。工作组商定，程序指示的总体目标应是简化和澄清《规则》下的程序，而非叠床架屋。工作组还重申，程序指示不应妨碍当事方进行进一步谈判以解决分歧。基于这一理解，绝大多数代表团支持在《规则》中明确规定理事会有权发布程序指示或指南。

5.21.2 因此，工作组建议纳入一条关于程序指示的新规定，见本报告附录 A “第 35 条”⁹，该条款将澄清理事会发布程序指示的权力。正如该新规定的措辞所反映，如果程序指示与规则之间存在任何不一致，则以《规则》为准。

5.21.3 此外，工作组指出，起草将由理事会发布的实际程序指示虽然超出了工作组的职权范围，但它可以列出并建议可能适于理事会发布程序指示时考虑的各种事项。工作组指出，根据国际法院和国际海洋法法庭等其他国际法庭的实践，程序指示通常涉及与法庭诉讼程序有关的行政、后勤和实际事项，例如如何提交电子文件的指导；提交书状的时限；如何出示音视频证据、进行口头听证；以及考虑到打印和翻译所需的时间和成本，如何使书状和其他相关文件简明扼要的指导。在这方面，工作组准备了一份主题清单，如果理事会决定这样做，可通过程序指示加以处理。该清单载于本报告的附录 B 中。

5.22 虚拟诉讼程序 — (新) 第 36 条

5.22.1 工作组注意到，现行规则并未明确规定理事会在情况需要时通过虚拟方式进行诉讼程序。工作组审议了其他国际司法和争端解决机构关于虚拟诉讼程序的相关实践¹⁰。注意到国际法院和国际海洋法法庭等其他几个国际审判机构的议事规则确实包含此类规定，并铭记从 COVID-19 疫情中汲取的经验教训凸显了需要有灵活性，包括善用已让在某些情况下举行有效的虚拟会议可行性日益提高的技术发展，因此绝大多数代表团支持在《规则》中纳入根据《规则》进行虚拟诉讼程序的新规定。

5.22.2 关于这一项目的新规定见本报告附录 A “第 36 条”¹¹，该条款旨在澄清，在例外情况需要时，理事会可以使用虚拟手段履行其第 84 条解决争端职能。考虑到各代表团在工作组审议过程中提出的关切和建议，拟议条款澄清，仅在出于公共卫生、安保或其他迫不得已的原因时，以虚拟形式进行任何部分的诉讼程序这一选项才应作为例外使用，并且理事会在决定是否进行虚拟诉讼程序时还应适当考虑当事方是否具有进行任何此类虚拟诉讼程序的技术手段。此外，在决定是否进行虚拟诉讼程序之前，必须与当事方磋商。工作组还表示，为了平等对待所有当事人，最好避免出现案件当事方以不同方式参与的情况，例如，一方当事人亲自参与，而另一方当事人通过虚拟方式参与。工作组认为，新提案将使《规则》与其他国际司法机构和法庭的现代实践保持一致。

⁹ 工作组认为，这一新规定宜放在《规则》第三部分第六章（一般条款）中。

¹⁰ WG-RRSD/5-WP/2 号文件《确定需要进一步审议的领域》见附录 B-4《基准研究：虚拟诉讼》。

¹¹ 工作组认为，这一新规定宜放在《规则》第三部分第六章（一般条款）中。

5.22.3 工作组还注意到，关于进行虚拟诉讼程序的详细指导可通过程序指示加以处理（另见上文第 5.21 段和本报告附录 B）。

6. 工作组审议的其他实质性问题

6.1 对“多数”一词的解释 — 《芝加哥公约》第 52 条

6.1.1 工作组注意到，在理事会以前审理的案件中已提出理事会根据第 84 条作出的裁决中“多数”一词的含义问题，并考虑是否可修订《规则》以便对此更加明确。第 15 条第 2 款第 (vii) 项提及“理事会表决情况说明，表明该结论是全票通过，或是多数票通过”，第 15 条第 3 款则提及“反对多数意见的反对票之理事会成员”。《芝加哥公约》第五十二条规定：“理事会的决定须经多数成员批准。[.....]”工作组注意到，第五十二条普遍适用而非只对理事会根据《公约》第 84 条作出的决定适用。

6.1.2 工作组对此问题的深入审议出现意见分歧。一些代表团认为，该词应解释为理事会成员的“绝对多数”，而另一些代表团则支持倾向于“限定多数”的解释。

6.1.3 绝对多数的解释将要求，尽管在理事会审议第 84 条争端时并非所有 36 名成员都有资格投票¹²这一事实，必须有一半以上的理事会全体成员（目前 36 名理事会成员中的 19 名）才能批准决定。在工作组审议期间强调，理事会现行做法是对《芝加哥公约》第八十四条下的案件适用绝对多数的解释，而《理事会议事规则》（Doc 7559/11 号文件）则定义“多数理事会成员 — 指理事会成员总数的一半以上”。

6.1.4 另一方面，限定多数的解释将根据理事会审议某一特定争议时有资格投票的理事会成员总数（如上所述，可能少于理事会成员总数）来设定多数门槛。工作组还注意到，几个代表团倾向于采用限定多数解释，原因是绝对多数解释可能由于许多理事会成员在特定情况下没有资格投票或是弃权¹³，争端的任何一方都无法获得多数票，而导致理事会陷入僵局。工作组注意到，在 2022 年 11 月 21 日的理事会非正式简报会¹⁴上，一些理事会成员表达了类似的关切。一些代表团还表示，《公约》起草者的意图不可能是允许理事会在这方面陷入僵局而出现无法对《公约》第八十四条履职的情况。一个代表团还提到 1969 年《维也纳条约法公约》第 32 条，认为特定多数解释可避免导致“明显荒谬或不合理的结果”。

6.1.5 工作组认为，在第 84 条诉讼的背景下适用“多数”定义时，哪种解释更可取这一问题将对

¹² 工作组指出，可能出现这种情况的情况有很多，例如：

- (a) 根据《公约》第五十三条和第八十四条，理事会成员国在理事会审议一项争端时，如其本身为争端的一方，则不得参加表决；
- (b) 根据《公约》第六十二条，任何缔约国如在合理期限内，不向本组织履行其财务上的义务时，大会可以中止其在大会和理事会的表决权；
- (c) 根据《公约》第六十六条第二款，凡大会和理事会成员国未接受一九四四年十二月七日在芝加哥订立的国际航班过境协定或国际航空运输协定的，对根据此项有关协定的条款而提交大会或理事会的任何问题，没有表决权；和
- (d) 根据《公约》第八十八条，大会对经查明违反本章规定的行为的任何缔约国，应暂停其在大会和理事会的表决权。

¹³ 见《规则》第 15 条第 2 款第 (7) 项，其中提及“...投赞成票的理事会成员数目和投反对票及弃权票的理事会成员数目”。

¹⁴ 见 WG-RRSD/7-IP/2 号文件《2022 年 11 月 21 日理事会非正式简报会的主要信息》。

理事会的决策过程产生重大影响。经过广泛讨论，工作组得出结论认为，这不是一个工作组可以明确断言的问题，因为考虑到《芝加哥公约》第五十二条，就此做出任何结论产生的后果可能更广，也进而影响理事会的效率和合法性。在工作组审议过程中，有人建议将这一问题提交国际民航组织大会，由大会就此问题做出明确和权威的解释和决定（例如以大会决议的形式）。在这方面，工作组对这两种解释都没有表示强烈的倾向性，并决定将此事提交法律委员会审议。

7. 结论

7.1 请法律委员会审议本报告和附录中提供的信息，以便于开展其工作。

附录 A

对国际民航组织《规则》¹⁵的拟议修订草案

解决分歧规则

经理事会于一九五七年四月九日批准，
并于一九七五年十一月十日*和二零二X年X月X日修订**

第一章

本规则的适用范围

第一条

一、本规则第一部分和第三部分的规定适用于缔约国可能提交理事会解决的下列不同意见争议：

(1) 两个或两个以上缔约国关于对国际民用航空公约（以下称“公约”）及其附件的解释或适用方面的任何不同意见争议（公约第八十四—八十八条）；和

(2) 两个或两个以上缔约国关于对国际航班过境协定和国际航空运输协定（以下分别称“过境协定”和“运输协定”）的解释或适用方面的任何不同意见争议（过境协定第二条第二款；运输协定第四条第三款）。

二、第二、三部分的规定适用于对过境协定一缔约国认为该协定另一缔约国依该协定所采取的行动对其造成不公正或困难而提出申诉的处理（第二条第一款）；或者适用于对因根据运输协定采取类似行动而提出申诉的处理（第四条第二款）。

三、本规则第一部分和第三部分的规定也可适用于两个或两个以上缔约国在解释或适用除“公约”、“过境协定”或“运输协定”以外的任何国际民用航空相关条约方面的任何争议，该争议已根据该条约提交理事会。但须经理事会明确同意，方可由理事会承担该条约规定的此种职能。]

起草说明

拟议修订扩大了《规则》的适用范围，使其适用于除《芝加哥公约》及其附件、《过境协定》和《运输协定》之外的其他争议。在这方面，它涵盖已经或将来可能赋予理事会解决争端职能的国际航空法条约。

¹⁵ 拟议修订草案以蓝色字体和灰色亮影显示。

* 理事会于一九七五年十一月十日批准对第二十九条的修订。

** 理事会于202X年X月X日批准的对第XX条、……的修订。

修订还试图明确：(a) 只有《公约》缔约国可以依赖该条款；(b) 必须涉及解释或适用另一项国际民用航空相关条约（即 1944 年芝加哥三项条约以外的条约）的争议，并已根据该条约提交理事会。

为便于 WG-RRSD/8 讨论该条款，供工作组考虑有关该起草建议的备选方案包括：

- (1) 通过当前起草提案的措辞；
- (2) 通过当前起草提案的措辞，并增加措辞（尚未包括），澄清理事会必须明确同意承担这一职责；或
- (3) 删除目前的起草建议，第 1 条第一款不作修改。

第 一 部 分

第 二 章

不 同 意 见 争 议

第 二 条

申请和诉状

一、任何向理事会提出解决不同意见争议的缔约国（以下称“申请人”）须应提交申请书，申请书须附有备忘录诉状，其内容为：

(1) 申请人名称和与之有不同意见争议的缔约国名称（后者以下称“应诉人”）；

(2) 申请人授权代为诉讼的代理人名称，以及其该代理人在国际民航组织总部的地址，包括电子邮件地址；所有有关此案的信函公文，包括会议日期的通知，均应送往该地址；

起草说明

工作组认为，目前关于代理人在本组织所在地的地址这项要求应予保留。不过，工作组也赞成成为保持与案件有关的通信提供其他实际解决办法（如电子通信手段）。

因此，拟议修订案明确要求各国除提供本组织所在地的实际地址外，还提供其代理人的电子邮件地址。这将为电子通信提供便利，下文第 2 (2)、3 (3) 和 4 (3) 条的修订草案对此作了规定。

对下文第 4 条第 (1) 款 (a) 项也提出了类似的修订，要求应诉人的代理人也提供一个电子邮件地址。

(3) 有关事实的说明陈述；

- (4) 证明这些事实的资料；
- (5) 关于法律的陈述说明；
- (6) 对提出的具体问题，希望理事会采取什么办法解决；
- (7) 关于 双方为解决就此争议已进行协商，但未达成协议无法通过谈判解决的陈述。

起草说明

工作组成员普遍认为，第 2 条第 (1) 款 (7) 项 (即现在的内容) 的措辞过于狭窄，应予以修订，以确保与《芝加哥公约》第 84 条的要求保持一致。因此，拟议的修订旨在使该条款与《芝加哥公约》第 84 条的措辞保持一致。

二、申请和诉状以及其他佐证文件须以纸质和电子两种格式传送给秘书长。

起草说明

该起草提案要求以纸质和电子两种格式传送文件。这是对现行《规则》的改进，因为要求同时提供电子版将使秘书处能够更有效地分发文件，这无论如何都符合理事会的现行做法。

第三章

收到申请后的行动

第三条

秘书长的行动

一、秘书长收到申请后须应：

- (1) 核实该申请格式符合第二条规定要求；如有必要，要求申请人补充其申请中不足部分；
- (2) 随后立即通知向在解释或适用方面有争议的文书的各参加缔约方以及理事会各成员国，说明通知申请已经收到；
- (3) 将申请和附件副本转发送达上诉人，并请其在理事会指定的时限内提交辩诉备忘录状。

二、秘书长还须应将一方随后递交给理事会的所有诉书状或其他文件副本转发发送此案对方。

三、发给当事方代理人、理事会各成员国以及在解释或适用方面有争议的文书的各缔约方的所有通函，均须以纸质和电子形式递交。以电子方式向当事方代理人进行的传递须只送达代理人为此目的指定的电子邮件地址。

起草说明

见第 2 (2) 条的相应起草说明。

第 四 条

辩诉备忘录状

一、辩诉备忘录状须应包括：

(1) 应诉人授权代为进行诉讼的代理人名称以及该代理人在国际民航组织总部的地址，包括电子邮件地址；所有有关此案的信函公文，包括会议日期的通知，均应送往该地址；

起草说明

见第 2 (1) (b) 条的相应起草说明。

(2) 对申请人按照第二条第 (3) 至 (7) 款的规定提出的诉状中各点的答辩；

(3) 附加事实和佐证资料；

(4) 法律说明陈述。

二、辩诉状中可提出与申请主题直接有关的反诉，但此反诉需属于理事会的管辖范围。理事会在听取各方意见之后须应指出所提反诉是否须应与原审同时审理。

三、辩诉状以及所有其他佐证文件须以纸质和电子形式递交秘书长。

起草说明

见第 2 (2) 条的相应起草说明。

第 五 条

初步反对意见以及对此而采取的行动

一、如果应诉人对理事会处理申请人所提问题的管辖权或申请的可受理性提出问题，则应诉人须应提出初步反对意见阐明其反对的依据。

起草说明

工作组成员普遍认为，该条规定的初步反对理由过于狭窄，应修订该条款，明确将可受理性也列为初步反对意见的可能理由。

在这方面，值得注意的是，国际法院在 2020 年 7 月 14 日根据《国际民用航空公约》第 84 条对有关国际民航组织理事会管辖权的上诉作出的判决中（第 56 段）认为：

“.....国际民航组织《解决分歧规则》第 5 条并不排除理事会作为初步问题审议对申诉可受理性的反对意见。”

因此，拟议的修订只是明确指出，正如国际法院所认为的那样，也可以将申请的可受理性作为初步反对意见的基础。

在建议对第 5（1）条进行修订时，还参考了国际法院《法院规则》第 79（1）条，其中规定：

“1. 在提交请求书后，经院长与当事国会晤和协商，法院可视情况需要，决定有关其管辖权或请求书可受理性的问题应分别裁定。”

二、此初步反对意见须应作为特殊的陈述书状，最迟在规定提交辩诉状时限截止前递交。

三、一旦递交初步反对意见，关于实体问题的诉讼须应暂停。至于第三条第一款（3）指定的时限从递交初步反对意见之时起至理事会对初步反对意见作出裁定为止不计算在内。申请人可在理事会规定的时限内提交一份书面陈述，说明申请人对初步反对意见的意见和诉讼主张。此后，除非理事会另有裁定，凡涉及初步反对意见的任何进一步诉讼程序均须为口述。

起草说明

工作组成员普遍认为，应在《国际民航组织规则》中明确规定，申请人可以针对应诉人的初步反对意见陈述提交书面书状，而且应当限制当事人在初步反对意见阶段书状交换的数量。因此，工作组建议对第 3（3）条进行相应的修订，以反映所有这些要点。

在提出该修订草案的第一句时，参考了《国际法院规则》第 79 条之二第（3）款，其中规定：

“3. 书记处收到初步反对意见后，关于实质问题的诉讼程序应暂时停止，法院或院长在法院不开庭时，必须确定当事国另一方得提出其意见和诉讼主张的书面陈述的时限，其中须包括该方所依据的任何证据。并须附上佐证文件的副本。”

在建议该修订草案的第二句时，提到了《国际法院规则》第 79 条之三第（2）款，该款规定：

“除非法院另有裁定外，下一步程序须是口述程序。”

四、一经递交初步反对意见，理事会在听取各方意见后，须应在根据本规则采取进一步行动步骤确定申请的实质问题前将该问题作为初步争点予以裁定。

起草说明

工作组成员普遍认为，《国际民航组织规则》应澄清，递交初步反对意见并不妨碍谈判直接地或通过理事会的斡旋继续进行。此外，在工作组审议期间，报告员解释说，该条款中提及的“进一步步骤”应理解为与案情实质问题有关。

因此，拟议的修订旨在澄清，虽然理事会有义务在确定案情实质问题之前就初步反对意见作出决定，但这并不排除当事方根据《规则》第 14 条为解决争端进行直接谈判。

在提出这一修订草案时，还提到了《国际法院规则》第 79 条之二第 (3) 款，其中规定：

“3. 书记处收到初步反对意见后，关于实质问题的诉讼程序须暂时停止，法院...”

第六 条

理事会对程序的行动

一、应诉人一旦递交辩诉状，理事会须应决定在此阶段是否应邀请各方进行第十四条中所规定的直接协商谈判。

二、理事会如果决定在此阶段不提出协商谈判的邀请，则须应裁定本规则中的哪一程序适用，但此举不得妨碍其按第十四条的规定以后提出邀请。除非理事会决定自行对此问题进行预审，否则须应任命一个由五名理事会中与此不同意见争议无关的成员国代表组成的委员会（以下称“委员会”），并指定其中一人为委员会主席。

起草说明

工作组在讨论中注意到，在《规则》的所有语文版本中，性别代词都应改为中性代词。

据此，工作组建议对《规则》中的这一条款和其他相关条款（即第 2 (b) 条、第 4 (1) (a) 条、第 5 (1) 条、第 27 (2) 条）进行修订。

三、如果提出协商谈判邀请，根据第二款做出的裁决定可予以推迟，直到各方拒绝协商谈判或报告协商谈判未能解决争端时为止。

第 四 章

诉 讼 程 序

第 七 条

书面诉讼程序

一、各方可能提出的附加诉状须应包括：

——申请人递交的答辩状，

——应诉人递交的第二答复辩状。

二、此类书状诉文须在指定时限内送交秘书长。

三、所有诉书状须附有诉讼提交书状方希望得到考虑的相关文件的副本或原件或副本。

四、除按第九条的规定提交书面证据或按第十九条第五款的规定提交书面意见外，任一方在递交最终的诉书状后，除非得到另一方同意或理事会在听取各方意见后许可，不得再提交其他文件。

五、答辩状和复辩状以及所有其他佐证文件均须以纸质和电子两种形式递交秘书长。

起草说明

见第 2 (2) 条的相应起草说明。

第 八 条

理事会的调查

一、理事会在听取各方意见后可随时委托其选择的任何个人、机构、局、委员会或其他组织承担查询或提供专家意见的任务。在此情况下，理事会须应划定查询或专家意见的主题并规定需遵循的程序。

二、含有调查结果以及查询和专家意见记录的任何报告须应以理事会规定的格式提交理事会，并发给各方。

说明

工作组审议了是否应对该条款进行修订的问题，最终认为第 8 条的现有案文应保持不变。另见工作组最后报告第 5.10 段。

第 九 条

证据

如果各方希望除诉书状中所提供的证据外提出任何证据，此类证据，包括证人和专家的证词，均须应以书面形式并在理事会指定的时限内提出。但经专门申请，理事会可同意接受口头证词。理事会还可要求各方传唤证人或专家在口头听证时出席作证。

说明

工作组审议了是否应对该条款进行修订的问题，最终认为第 9 条的现有案文应保持不变。另见工作组最后报告第 5.11 段。

第十条

证人和专家宣誓：

一、证人的证词须应由下列宣誓确证：

“我以个人名誉和良心郑重宣誓，我所做之证词均为事实，全部属实，绝无虚言。”

二、专家的陈述须应由下列宣誓确证：

“我以个人名誉和良心郑重宣誓，我的陈述符合我真诚的信仰念。”

第十一条

问题

在口头听证会上，非争端方的理事会成员可通过主席向各方代理人或代其出席的法律顾问或律师提出问题。如提出此类问题，可立即回答；亦可在理事会规定的以后日期回答。

第十二条

辩词

一、作证完毕，各方经过适当合理时期的准备之后，可在理事会指定的时限内将辩词提交理事会。

二、最终辩词需须以书面形式提出，但理事会可自行决定接受口头辩词。

第十三条

委员会工作程序

一、如根据本规则第六条任命一个委员会，该委员会须应代表理事会接受并审查按本规则之规定提交的全部文件，自行决定听取证词或口头辩论词，且对此案进行一般性审理以期达到理事会根据第十五条作出裁决的目的。委员会审查此案的程序与理事会审查此事所规定的程序相同。委员会负责诉讼期间，其主席须应行使理事会主席根据本规则所具有的职能。

起草说明

见第 6 (2) 条的相应起草说明。

二、此后，委员会须应向理事会提出报告，不得无故拖延。该报告须应是诉讼记录的一部分，其中须包括证据摘要、其他事项的记录、认定事实和委员会的建议。

三、理事会须应设法将委员会报告副本送达与本案有关各方。各方可在理事会指定时限内向理事会提出对该报告的书面意见，或经理事会允许提出口头意见。

四、理事会在考虑委员会的报告时，如果认为适当或为得到附加的证据，可做进一步的查询。

第十四条

诉讼期间的协商谈判

一、理事会如认为通过协商解决争端或减少分歧的可能性依然存在，可在根据第十五条第四款的规定做出裁决会前的诉讼期间随时请争端各方进行直接协商谈判。

二、如果各方接受协商谈判的邀请，理事会可规定完成协商谈判的时限。在此时限内，关于实质问题的其他诉讼须应暂停。

三、经有关各方同意，理事会可提供任何可能促进协商谈判的协助，包括指定个人或小组担任协商谈判调解人。

四、经协商谈判达成的解决办法理事会须应予以记录。如未达成解决办法，各方须应照实向理事会报告，暂停的诉讼须应予以恢复。

第十五条

裁决

一、理事会视情况须应在听取辩词后或对委员会报告听理审议后做出裁决。

二、理事会裁决须应以书面形式书就，且须应包含：

- (1) 送出日期；
- (2) 参与的理事会成员名单；
- (3) 各方及其代理人名单；
- (4) 诉讼概要；

(5) 理事会结论及其理由；

(6) 如产生费用，理事会对于费用的裁决；

(7) 理事会表决情况说明陈述，表明该结论是全票通过，或是多数票通过~~一~~，如系多数票通过，则表明投赞成票的理事会成员数目和投反对票及弃权票的理事会成员数目。

三、反对多数意见的投反对票之理事会成员可将其观点以不同意见的格式予以记录。此类反对意见须应附于理事会的裁决后。

四、理事会须应在其为此目的而召集的会议上做出裁决。该会议须应在诉讼结束后视实际情况尽快召开。

五、争端一方理事会成员，在理事会审理争端时，不得参加表决。

说明

工作组审议了是否应对该条款进行修订的问题，最终认为第 15 条的现有案文应保持不变。另见工作组最后报告第 5.12 段。

第十六条

不出庭或不答辩

一、如一方在理事会或根据第六条设立的委员会审理时未出席或未能为自己辩护，另一方可要求理事会裁决决定通过它自己的支持其诉讼要请求。

二、在此之前理事会必须确信它对此事有管辖权，并且该诉讼要请求的事实和法律依据充分。

第十七条

撤诉停止

一、如果申请人在诉讼期间书面通知理事会停止该项诉讼，且秘书长收到此项通知之日应诉人尚未采取任何诉讼行动步骤，则由理事会，或未召开在理事会不开会议期间由其主席将撤诉要求正式记录诉讼的停止，并须由秘书长将之通知应诉人。

二、如收到撤诉停止通知时，应诉人已采取诉讼步骤，必须由理事会，或在理事会不举行会议期间由其主席指定一个时限，要求应诉人必须在此时限内说明是否反对诉讼的停止撤诉。如果应诉人没有提出反对，则被认推定为默许~~一~~，将由理事会，或在理事会不开会期间由其主席将该项撤诉予以正式记录诉讼的停止。如应诉人提出反对，诉讼须应继续进行。

第十八条

通知和上诉

一、理事会的裁决须应立即通知有关各方，并须予公布。裁决副本还须应送交根据第三条第一款（2）先前已通知的所有成员国国家。

二、对于按照第一条第一款（1）和（2）提交的争议案件做出的裁决可根据国际民航公约第八十四条提出上诉。任何此项类上诉的提交须应在接到理事会裁决通知后六十天内通过秘书长通知理事会。

起草说明

工作组在讨论该条款时注意到，理事会将需知道是否确实提出了上诉，特别是关于初步反对意见的裁定。

在审议该条款时，工作组考虑到原句逐字摘自《芝加哥公约》第 84 条最后一句。因此，工作组建议仅对该条款略作调整，以尽可能与第 84 条保持一致，同时为避免疑义，有必要说明针对理事会裁决提出上诉的一方必须在收到理事会裁决通知后 60 天内提出上诉并随后通知理事会，仅表示有意上诉是不够的。

第十九条

介入参加诉讼

一、任何具体法律文书的缔约国对文书的解释或适用发生本规则适用的争端，并且直接受该争端影响时，都有权介入参加诉讼。该国如使用此种权利则须应承允，理事会的裁决对它具有同等约束力。

二、欲介入参加不同意见争议诉讼的国家须应立即向秘书长递交一份表达其此种意向的声明。

三、该项声明须应通知有关各方。如在该通知分发后一个月内，秘书长收到对接受根据本条第一款提出参加诉讼介入持反对意见的通知，则须应由理事会裁定。

起草说明

工作组提出这一修订（despatch dispatch），以反映现代英语的用法。（译注：不涉及中文）

四、如在上述时间内没有收到持反对意见的通知，或者理事会做出同意接纳受参加诉讼介入的裁定（视情况而定），秘书长须应采取必要步骤行动以使介入参加方获得本案的文件。该介入参加方可在理事会指定的时限内递交诉状，但不得迟于第七条第四款中规定的提交最终诉讼文书书状的日期。

五、此类诉状应须送发交有不同意见争议案的其他各方。各方须应将其意见以书面形式于理事会指定的时限内送交秘书长，~~一并。~~各方可在介入参加方将参与的后续诉讼中对该诉状和意见加以讨论。

说明

工作组审议了是否应就谈判的先决条件问题对该条款进行修订，并最终得出结论认为，没有必要对第 19 条的现有案文进行此类修改。另见工作组最后报告第 5.14 段。

第二十条

诉讼的撤销

一、（1）各方如在裁决前的任何时候达成解决争端的协议，或同意中止诉讼，须应将此书面通知理事会。然后，理事会须应对和解结论或诉讼~~中止~~情况予以正式记录。

（2）尽管有其他方介入参加，如争端原始方达成此项协议，理事会须应终止诉讼。此项规定不影响介入参加方代表自己就原争端主题提出申请的~~权利~~。

二、如因各方和解而终止诉讼，须将和解的条件转告交理事会主席~~一。~~理事会主席须应将这些条件通告根据第三条第一款（2）~~原~~先前已通知的所有国家。

第二部分

第五章 申诉

第二十一条

申请请求格式

任何缔约国如就本规则第一条第二款中规定的情况向理事会提出申诉，须应提出请求，并附有诉状。该诉状所包括的细节须应与根据第二条提出的申请一致。

第二十二 条

收到请求后的行动

第一部分第三章（收到申请后的行动）第三条第一款（1）和（3）、第四条和第五条须应同样适用于根据前条提出的请求。

第二十三 条

委员会的任命

一、辩诉状一旦递交，理事会须应开会正式裁决该事项是否属于第一条第二款中规定的申诉类别范围。

二、如对本条第一款作出肯定答案，理事会须应任命一与本规则第六条第二款中所述说委员会结构相同的委员会。

第二十四 条

委员会的诉讼程序

一、委员会须应立即代表理事会查询此事，并须召集有关各国进行磋商。

二、委员会须应尽量与各方取得一致意见，根据个案情况安排非正式磋商程序。委员会可要求提供补充资料，也可召集各方代表在国际民航组织总部或其他地点与委员会开会。

第二十五 条

委员会的报告

一、委员会须应尽快将磋商的结果报告理事会。

二、如磋商未能解决困难分歧，该报告中可包括写明向有关各国提出的调查结论和建议。

第二十六 条

理事会的行动

一、理事会在收到委员会报告后须对其进行审议。

二、如经磋商达成得到和解决，须应记录和解决的条件，并通告所有接到诉讼通知的国家。

三、如磋商未能解决困难分歧，理事会可向有关各国提出适当调查结论和建议。遇此情况，对第十五条须比照略加必要修改后即适用。

第三部分

第六章

一般条款

第二十七条

代理人

一、按本规则成为不同意见争议或申诉诉讼方的成员国~~方~~须应提名授权代理人为其代表并代为诉讼，但不得提名任何成员国派往理事会的代表作为代理人。

说明

工作组审议了是否应对该条款进行修订，最终认为第 27 条的现有案文应保持不变。另见工作组最后报告第 5.16 段。

二、代理人可由法律顾问或律师协助。提供协助的法律顾问或律师出席任何会议之前，~~须将其姓名~~事先通知理事会。

起草说明

见第 6 (2) 条的相应起草说明。

三、~~须应~~邀请代理人参加任何为讨论此案而召集的会议。

第二十八条

程序措施

一、理事会~~须应~~确定适用的时限和其他与诉讼有关的程序问题。根据本规则指定的时限~~须应~~避免任何可能的延误，并确保有关一方或各方受到公平待遇。

二、理事会可随时应任何方的请求或自行决定延长根据本规则规定的时限。在特殊情况下并听取任何方的反对意见后理事会也可决定，在时限届满后采取的任何行动~~须~~被认为是有效的。

三、在按本规则指定或延长时限方面，~~在~~理事会~~不开休会~~期间，理事会主席~~须应~~代表理事会行事。

说明

工作组审议了是否应对该条款进行修订，最终认为第 28 条的现有案文应保持不变。另见工作组最后报告第 5.17 段。

第二十九条

语文

一、一方可以国际民航组织四种工作语文中的任何一种语文提交其书面或口头材料，~~一、在任何其他方的请求下~~须应按照秘书长所做的安排将其材料以笔译和/或口译译成本该组织各种其他语文。除非秘书长另有决定，当事方提交的书状所附的佐证文件不得由本组织翻译。任何未以本组织工作语文之一提交的此类佐证文件，须由该文件的提交方将其翻译成其中一种语文。

起草说明

工作语文的数量：工作组注意到国际民航组织目前有六种工作语言。不过，工作组认为，与其简单地将本条文中的“四种”修改为“六种”，不如不在《规则》中具体规定工作语文的确切数目，以避免今后国际民航组织的工作语文数目再有变化时需要进一步修改《规则》。

书状和佐证文件的翻译：拟议的修订编纂了理事会第 226 届会议第五次会议（2022 年 6 月 1 日）决定所确认的理事会现行做法，即本组织只需将各方以一种国际民航组织工作语言提交的书状翻译成其他国际民航组织工作语言，但不翻译上述书状所附的佐证文件。修订提案进一步明确，如果佐证文件不是以至少一种国际民航组织工作语文提交，则须由这些佐证文件的提交方负责将其翻译成其中一种工作语文。

二、理事会可应任何方的请求批准该方使用另一种语文。在此情况下，须应由有关方对笔翻译和/或口译工作做出必要的安排。

三三、理事会对不同意见争议做出裁决的文本，或对申诉做出调查结论和建议的文本须应以四种工作语文书写。除非所有各方协议将其中一种文本作为有效文本，各种文本须应具有同等效力。

起草说明

见第 29（1）条的相应起草说明。

第三十条

记录和公布

- 一、秘书长须应保存全套诉讼记录。
- 二、任何口头证词和口头辩论词均须应逐字笔录，并且归入诉讼记录。
- 三、除非理事会另有指示，在理事会就案情实质问题作出裁决之后，诉讼记录须应对公众公开。理事会可将从前不准公开的记录的任何部分公开。

起草说明

为了平衡透明度和在诉讼程序仍在进行时保持其保密性两者之需（除其他原因外，这可能有助于保持谈判和解的可能性），工作组提出了修订建议，澄清作为一项默认规则，只有在理事会就案情实质问题作出裁决之后，诉讼程序记录才向公众开放。正如该条款的现有措辞已经表明（“除非理事会另有指示”），如果理事会愿意，它保留偏离这一默认规则的酌处权。

第三十一条

诉讼费用

- 一、除非理事会另有决定，各方须应负担各自的费用。
- 二、所有其他费用可按理事会规定的比例由各方分摊。

第三十二条

规则的暂停使用

如果理事会认为此举措会促使该案得到更为迅速、有效的解决，经各方协议，可修改本规则的任何规定，或暂不使用这些规定。

第三十三条

本规则的修订

理事会可随时对本规则进行修订。除非各方同意，任何修订条款不得适用于未决案件。

第三十四条

临时措施

一、在理事会按照第十五条第四款对争端作出最后裁决之前，并在不影响该裁决的情况下，理事会如果认为情况需要，并在听取案件各方意见后，有权指示应采取的任何临时措施，以保护案件中任何一方的权利和利益，或维护国际民用航空的安全或安保。

二、案件一方可在诉讼程序期间，并在理事会按照第十五条第四款作出裁决的会议之前，随时提出指示临时措施的书面请求。

三、由案件一方提出的临时措施请求，须具体说明请求的理由、若不批准该请求的可能后果以及请求采取的措施。

四、理事会在听取案件各方意见后，也可主动指示临时措施，或指示案件一方请求采取的临时措施以外的临时措施。

五、理事会须将临时措施请求作为紧急事项立即审议，以便就该请求作出裁定。如果提出临时措施请求时理事会不开会，则须根据《理事会议事规则》召开理事会非常会议或特别会议以尽早审议该请求。

六、理事会如认为情况的某些变化证明有必要撤销或修改任何涉及临时措施的裁定，可随时应案件一方的要求或主动予以撤销或修改。由一方提出此类撤销或修改的任何申请，须具体说明它认为相关的情况变化。在根据本款作出任何裁定之前，理事会须让各方有机会就该问题陈述意见。

七、理事会可要求案件各方提供与执行理事会所指示的任何临时措施有关的任何事项相关信息。

起草说明

(1) 工作小组大多数成员表示支持在《规则》中列入有关临时措施的明文规定。因此，提出了一个新的条款，阐明理事会在指示临时措施方面的作用。

(2) 新条款的案文部分参照了国际法院 (ICJ)、国际海洋法法庭 (ITLOS) 和国际投资争端解决中心 (ICSID) 仲裁程序规则的有关规定，并作了适当调整，以反映国际民航组织理事会在解决《芝加哥公约》、《过境协定》和《运输协定》争端方面的独特作用。

(3) 新条款还试图解决各代表团就这一问题提出的一些问题和关切，即：

- (a) 这种临时措施的目的是，在争端仍有待理事会解决期间，减少对案件当事方的权利和利益或对国际民用航空安全或安保利益可能造成的损害，并维护这些权利和利益；
- (b) 关于临时措施的规定应提供一个清晰明确的框架，由理事会承诺在确定临时措施时在上述框架内行事；
- (c) 在理事会审议临时措施时，应给予案件当事方陈述意见的机会；以及
- (d) 任何此类临时措施都应具有灵活性，并随着根源争端的演变而定期审查和调整。

(4) 工作组认为，没有必要在本条中规定将临时措施的请求转交给案件的其他当事方，因为《规则》第 3 (2) 条已经规定，一当事方后续向理事会提交的所有书状或其他文件的副本须由秘书长转交给案件的另一当事方或多个当事方。

(5) 具体而言，第 34 (5) 条是参照《理事会议事规则》(Doc 7559/11 号文件) 第 19 条起草的。

第三十五条

程序指示

理事会可通过有关程序事项的程序指示或准则，但不得涉及对本规则的任何修订。凡有任何不一致，均须以本《规则》为准。

起草说明

绝大多数代表团支持在《规则》中列入有关程序指示或准则的条款这一建议。因此，工作组建议在《规则》中列入关于程序指示的新条款。该条款明确规定，任何此类程序指示或准则只涉及程序事项，不得涉及对《规则》的任何修订（对此已有现行规定，见本《规则》第 33 条）。该条还明确规定，如果《规则》与程序指示或指导不一致，应以前者为准。

第三十六条

虚拟诉讼程序

理事会可裁定，出于公共卫生、安保或其他迫不得已的理由，并考虑到当事方是否具备进行虚拟诉讼程序的技术手段，作为例外措施，以虚拟形式进行本《规则》下诉讼程序的任何部分。在做出关于组织此类虚拟诉讼程序的裁定之前，必须与当事方协商。

起草说明

工作组绝大多数成员支持修订《规则》，对虚拟听证会作出规定。

因此，工作组建议在《规则》中列入一个新的条款，澄清《规则》下任何部分的诉讼程序都可以虚拟形式进行，同时还澄清，这种选择应仅限于特殊情况，而且在组织这种虚拟诉讼程序时应与当事方协商。案文中使用虚拟“诉讼程序”一词，既包括听证会，也包括由理事会作出裁定的诉讼程序。

特别是，拟议的修订还考虑到了法律委员会第三十八届会议期间提出的意见，当时一个代表团指出，即使在例外情况下，虚拟诉讼程序也会给一些国家，特别是发展中国家带来技术上的挑战。因此，新条款明确指出，在虚拟诉讼程序方面，应考虑当事人能否具备进行虚拟诉讼程序的技术手段。

—————

附录 B

可能由理事会发布程序指示加以处理的相关主题非详尽清单

A) 行政事项

1. 在理事会审理的案件中指定代理人、法律顾问或律师（如与以前的专业活动有关）。
2. 向在国际民航组织没有常驻代表团的国家提供指导（例如，如何确保其代理人在本组织所在地有地址）。

B) 提交文件

3. 文件格式（包括电子格式）。
4. 文件的页数限制。
5. 指导各国如何使书状和其他相关文件简明扼要。
6. 提交书状和佐证文件的时限。
7. 在文件中使用引文和参考资料。
8. 文件中对公开信息、材料或来源的引用（如联合国条约数据库中的条约）。
9. 佐证文件的翻译。

C) 理事会的口头听证和辩词

10. 向理事会提出口头辩词的顺序和时限。
11. 在听证会上出示音视频或图片材料。

D) 进行虚拟诉讼程序

12. 关于进行虚拟诉讼程序的指导。