



国际民用航空组织

工 作 文 件

A41-WP/124

LE/8

2/8/22

第1号修改稿

(Revision No. 1)

16/9/22

大会 — 第 41 届会议

法律委员会

议程项目41：本组织在法律领域的工作方案

《芝加哥公约》争端解决制度研究

(由大韩民国提交)

第1号修改稿

执行摘要

《芝加哥公约》在第八十四条中规定了争端解决条款。然而，在发生实际争端时，很少在实际层面上适用这一条款。在这方面，有必要讨论《芝加哥公约》中现有争端解决条款如何运作以及如何适用。此外，还有必要讨论被指出系现行争端解决条款局限的问题。

行动：请大会：

- a) 支持和促进法律委员会国际民航组织解决分歧规则审查工作组 (WG-RRSD) 目前正在进行的工作；
- b) 要求国际民航组织在WG-RRSD工作完成后，筹备一次讲习班/研讨会，使所有缔约国有机会就WG-RRSD的成果交换意见，特别是就《芝加哥公约》的现行争端解决规定以及如何更有效地适用这些规定交换意见。

战略目标:	本工作文件不涉及战略目标。
财务影响:	未确定。
参考文件:	Doc 7300/9号文件：《国际民用航空公约》 A41-WP/125-LE/9号文件

1. 引言

1.1 自 1944 年 12 月 7 日通过《国际民用航空公约》(芝加哥 — 1944 年, 即《芝加哥公约》)以来, 该公约在国际航空业的发展中发挥了主导作用。除《芝加哥公约》外, 目前没有任何多边航空条约对所有缔约国具有约束力。

1.2 《芝加哥公约》在第八十四条中包括了争端解决条款。然而, 在发生实际纠纷的情况下, 其实际的适用却很少。在这方面, 有必要在实际层面上审查解决争端条款的实际适用情况, 以及该条款适用的有关细节。

2. 《芝加哥公约》中有关争端解决的条款

2.1 《芝加哥公约》中有关争端解决的规定有第八十四条 — 争端的解决、第八十五条 — 仲裁程序和第八十六条 — 上诉 (见附篇)。

2.2 综上所述, 《芝加哥公约》规定的争端解决程序如下:

- a) 首先, 尝试通过谈判解决缔约国之间的争议。
- b) 如果不能通过谈判解决争议, 则应由国际民航组织理事会根据分歧所涉任何国家的申请作出裁决。
- c) 任何缔约国可以就理事会的裁决向与争端其他当事方商定的特设仲裁法庭或向国际法院提出上诉。如果争端的任何缔约国不接受《国际法院规约》, 而且争端的缔约国不能就仲裁法庭的选择达成一致, 则应根据第八十五条的规定组成一个强制性仲裁法庭。国际法院和特设仲裁法庭的裁决为最终裁决, 具有约束力。

2.3 重要的一点是, 国际民航组织理事会能够处理的属事管辖权仅限于对《芝加哥公约》的适用和解释。当然, 如果一个案件涉及双边航空服务协定或欧盟条例是否构成违反《芝加哥公约》的问题, 则主要处理《芝加哥公约》的适用和解释问题, 还可能参考双边航空服务协定或当地立法, 甚至国内立法。由于国际民航组织理事会不是严格意义上的国际法院, 在处理有关《芝加哥公约》的适用和解释的争端时, 并不严格要求它只根据国际法的渊源作出裁决。理事会可以考虑各种法律渊源, 因此有别于法院。

2.4 关于国际民航组织理事会对提交争端的听证程序, 国际民航组织理事会于 1957 年通过了《解决分歧规则》。根据该《规则》, 理事会可要求争端各方在争端解决的任何阶段参加直接谈判。如果争端各方正在应这一请求进行谈判, 则《芝加哥公约》第八十四条规定的理事会争端解决程序即告中止。

2.5 此外, 国际民航组织理事会还可指定能够发挥作用的组织和个人作为适当的调解人, 协助争端各方进行成功而顺利的谈判。此外, 理事会还可以为谈判的进展提供其认为必要的其他支持。换言之, 国际民航组织理事会在通过谈判解决争端方面发挥相当积极的作用。

3. 《芝加哥公约》下的争端解决案例

3.1 在《芝加哥公约》下援引争端解决机制的案例非常罕见。即使解决机制开始运作，国际民航组织理事会也从未就争端作出过裁决，而国际法院只就国际民航组织理事会的管辖权作出过裁决。此外，《芝加哥公约》没有明确规定是否可以对国际民航组织理事会管辖权的裁决上诉；然而，国际法院在关于国际民航组织理事会管辖权的上诉案中裁定，这种上诉也是可能的。

3.2 上述限制可能归因于以下方面：

- a) 一般来说，法院可以强制传唤证人或有权要求证人出庭，如果争端的一方不出庭，法院可以作出有利于出庭一方的判决。不过，国际民航组织理事会只有权邀请争端当事方，但不能强制其出席。特别是，有关各方可以拒绝国际民航组织理事会提出的谈判“邀请”，因为这并非强制性的“传唤”，这与法院有着明显的区别。
- b) 国际民航组织理事会本质上是一个“政治”机构，这在《芝加哥公约》第八十四条和第八十五条以及 1957 年《解决分歧规则》等相关规定中讲得很清楚，指出理事会可以在通过非司法措施解决争端方面发挥积极作用。换言之，国际民航组织理事会与法院的区别在于，其作用更侧重于非司法性的争端解决措施，包括谈判、安排或调解，而非其作为司法机构的职能。

3.3 国际法院在审理问题时根据对法律原则的严格解释作出判决，而国际民航组织理事会则根据其有关政策的考虑和公平作出裁决，而非根据对法律原则的严格适用，这可能意味着理事会在某种意义上更善于促进争端的解决。

4. 国际民航组织修订争端解决制度的努力

4.1 国际民航组织意识到争端解决制度的局限性，因此，继 2018 年 9 月举行的法律委员会第 37 届会议之后，于 2019 年成立了一个国际民航组织解决分歧规则审查工作组（“WG-RRSD”）。

4.2 此后，WG-RRSD 一直致力于修订国际民航组织的《解决分歧规则》，审议的问题包括但不限于最佳做法、联合国系统其他单位以及国际政府组织为类似目的使用的可比文件，特别是《国际法院规则》。

5. 结论

5.1 《芝加哥公约》在第八十四条中规定了争端解决条款。不过，在发生实际争端时，很少在实际层面上适用这一原则。尽管如此，国际民航组织理事会直到今天仍然有效地开展工作，协助和鼓励各方为解决争端进行深入谈判。国际民航组织理事会为缔约国解决争端提供了一个可行的途径，因此作为一个政治机构一直运作良好。然而，有必要讨论如何进一步改进《芝加哥公约》争端解决制度的运作。

5.2 在《芝加哥公约》下合法援引争端解决机制的案例非常罕见。即使解决制度得以实施，国际民航组织理事会也从未对争端作出裁决，因为它作为一个政治机构，一直借助谈判、安排或调解运作良好。也就是说，国际民航组织理事会在非司法争端解决措施(包括谈判、安排或调解)方面的作用相对于其作为司法机构的作用而言是有效的，它是根据对相关政策的考虑和公平作出裁决的，而非根据法律原则的严格适用，这对促进争端解决具有重要意义。

5.3 为努力改进争端解决制度的运作，国际民航组织法律委员会于 2019 年设立了一个 WG-RRSD，负责修订国际民航组织规则，除其他外，还考虑最佳做法、联合国系统其他单位以及国际政府组织为类似目的使用的可比文件，特别是《国际法院法院规则》。

5.4 WG-RRSD 完成其工作后，国际民航组织应筹备一次讲习班/研讨会，使所有缔约国有机会就 WG-RRSD 的成果交换意见，特别是就《芝加哥公约》的现行争端解决条款以及如何更有效地适用这些条款交换意见。

附录

《芝加哥公约》中有关争端解决的条款。

第八十四条(争端的解决)

如两个或两个以上缔约国对本公约及其附件的解释或适用发生争议，而不能通过谈判解决时，经任何与争议有关的一国申请，应由理事会裁决。理事会成员国如为争端的一方，在理事会审议时，不得参加表决。任何缔约国可以按照第八十五条，对理事会的裁决向争端他方同意的特设仲裁法庭或向常设国际法院上诉。任何此项上诉应在获理事会裁决通知后六十天内通知理事会。

第八十五条(仲裁程序)

对理事会的裁决上诉时，如争端任何一方的缔约国，未接受《常设国际法院规约》，而争端各方的缔约国又不能在仲裁法庭的选择方面达成协议，争端各方缔约国应各指定一仲裁员，再由仲裁员指定一仲裁长。如争端任何一方的缔约国从上诉之日起三个月内未能指定一仲裁员，理事会主席应代替该国从理事会所保存的合格的并可供使用的人员名单中，指定一仲裁员。如各仲裁员在三十天内对仲裁长不能达成协议，理事会主席应从上述名单中，指定一仲裁长。各仲裁员和该仲裁长应即联合组成一仲裁法庭。根据本条或前条组成的任何仲裁法庭，应决定其自己的议事程序，并以多数票作出裁决。但理事会如认为有任何过分延迟的情形，可以对程序问题作出决定。

第八十六条(上诉)

除非理事会另有决定，理事会对一国际空运企业的经营是否符合本公约规定的任何裁决，未经上诉撤销，应仍保持有效。关于任何其他事件，理事会的裁决一经上诉，在上诉裁决以前应暂停有效。常设国际法院和仲裁法庭的裁决，应为最终的裁决并具有约束力。