

ŁUKASZ KUŁAGA^a

SPECYFIKA ROZSTRZYGANIA SPORÓW LOTNICZYCH PRZEZ RADĘ MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI LOTNICTWA CYWILNEGO W ŚWIETLE NAJNOWSZEJ PRAKTYKI

THE SPECIFICITY OF SETTLING OF AVIATION DISPUTES BY THE COUNCIL OF THE INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION IN LIGHT OF RECENT PRACTICE

By 2019, only seven complaints had been referred to the Council of the International Civil Aviation Organization (ICAO Council), none of which reached the merits stage; in four cases, the Council issued a decision on lack of jurisdiction. The article highlights the growing importance of the Council in dispute resolution, particularly between 2022 and 2024. During this period, three new cases were initiated, one of which has already been declared admissible (and proceeded to the merits phase), while another was filed simultaneously against 37 Member States. In total, these three cases, due to the multiplicity of parties, involve at least 41 States (over 20% of ICAO members). This development represents a precedent-setting practice, further highlighting the need to assess the Council's *modus operandi*. The article uses the dogmatic-legal method to analyse the provisions of international instruments and the jurisprudence of international bodies. It concludes that the Council remains a unique, atypical entity for the settlement of inter-state disputes. On the one hand, the possibility of appealing to the International Court of Justice and issuing decisions suggests that it should be considered as a judicial body. On the other hand, its operational peculiarities – confidentiality, the method of vote counting, the fact that Council members follow the instructions of their governments, and, finally, the tendency to avoid deciding cases brought before it for as long as possible – make it difficult to attribute this body to the known dispute settlement mechanisms.

Keywords: ICAO Council; aviation disputes; International Court of Justice

Do 2019 r. do Rady Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (International Civil Aviation Organization [ICAO]) skierowano jedynie siedem skarg, z czego żadna z nich nie przeszła do etapu merytorycznego, a jedynie w czterech sprawach została wydana decyzja o braku jurysdykcji. W tym kontekście celem artykułu jest zwrócenie uwagi na wzrost znaczenia Rady ICAO w rozstrzyganiu sporów międzynarodowych, w szczególności w latach 2022–2024.

^a Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Poland /
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Polska
l.kulaga@uksw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-0784-8293>

W tym okresie do Rady ICAO trafiły trzy nowe sprawy, z których jedna została już uznana za dopuszczalną (przeszła do fazy merytorycznej), a inna została skierowana równocześnie przeciwko 37 państwom członkowskim. Łącznie te trzy sprawy, z uwagi na wielość stron, angażują przynajmniej 41 państw (ponad 20% członków ICAO). Bez wątpienia mamy do czynienia z precedensową praktyką w tym obszarze, która tym bardziej uwydatnia oryginalność sposobu działania Rady ICAO. Rada pozostaje wyjątkowym, nietypowym organem rozstrzygania sporów międzypaństwowych: z jednej strony możliwość odwołania do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz wydawanie decyzji rozstrzygających spór sugerują, że powinna być postrzegana jako organ sądowy; z drugiej – jej specyfika działania (poufność, sposób liczenia głosów, kierowanie się instrukcjami swoich rządów przez członków Rady i wreszcie dążenie do nierozstrzygania wniesionych do niej spraw tak długo, jak to możliwe) powoduje zasadnicze trudności w jednoznacznym przyporządkowaniu tego organu do znanych mechanizmów rozstrzygania sporów określonych w art. 33 Karty Narodów Zjednoczonych. W artykule wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną do analizy postanowień instrumentów międzynarodowych oraz orzecznictwa sądów międzynarodowych.

Słowa kluczowe: Rada ICAO; spory lotnicze; Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości

I. WPROWADZENIE

Jak trafnie niedawno zauważyła Izabela Kraśnicka (2019), Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (International Civil Aviation Organization [ICAO]) „nie może się pochwalić sukcesami na polu rozstrzygania sporów międzynarodowych między swoimi państwami członkowskimi” (s. 131). Do 2019 r. do Rady skierowano jedynie siedem skarg (Kraśnicka, 2018)¹, z czego żadna z nich nie przeszła do etapu merytorycznego, a jedynie w czterech sprawach została wydana decyzja o braku jurysdykcji (Milde, 2012; Weber, 2012, s. 53–54)². Dwie ze spraw należących do tej ostatniej kategorii (*Indie v. Pakistan* oraz *Arabia Saudyjska, Egipt, Bahrajn, Zjednoczone Emiraty Arabskie v. Katar*) są znane szerzej z uwagi na podjęte w nich, aczkolwiek bez sukcesu, odwołania do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS)³.

W tym kontekście celem artykułu jest zwrócenie uwagi na wzrost znaczenia Rady ICAO w rozstrzyganiu sporów międzynarodowych pomiędzy członkami ICAO, w szczególności w latach 2022–2024⁴. W tym okresie do Rady ICAO tra-

¹ 1) *Pakistan v. Indie* (1952); 2) *Zjednoczone Królestwo v. Hiszpania* (1967); 3) *Pakistan v. Indie* (1971); 4) *Kuba v. Stany Zjednoczone* (1996); 5) *Stany Zjednoczone v. 15 państw członkowskich UE* (2000); 6) *Brazylia v. Stany Zjednoczone* (2016); 7) *Katar v. Bahrajn, Egipt, Arabia Saudyjska oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie* (2018).

² 1) *Pakistan v. Indie* (1971); 2) *Stany Zjednoczone v. 15 państw członkowskich UE* (2000); 3) *Brazylia v. Stany Zjednoczone* (2016); 4) *Katar v. Bahrajn, Egipt, Arabia Saudyjska oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie* (2018).

³ W niniejszym artykule przedstawiono stan faktyczny i prawny na 24 października 2024 r.

⁴ Por. wypowiedź przewodniczącego Rady z czerwca 2024 r. na forum Komitetu Prawnego ICAO „there had been a total of 12 cases over 80 years, 6 in the first 50 years and 6 in the past 8 years, with several currently pending”, LC/39-WP/7. Pobrane 23 stycznia 2025, z: https://www.icao.int/Meetings/LC39/Documents/LC%2039_Item%201_E.pdf

fiły trzy nowe sprawy, z których jedna po raz pierwszy w historii ICAO została uznana za dopuszczalną, tj. przeszła do fazy merytorycznej, a inna została skierowana równocześnie przeciwko 37 państwom członkowskim. Łącznie te trzy sprawy, z uwagi wielość stron, angażują przynajmniej 41 państw, czyli ponad 20% członków ICAO. Bez wątpienia mamy do czynienia z wyjątkową skalą praktyki w tym obszarze, która tym bardziej uwydatnia oryginalność sposobu działania Rady ICAO – nieporównywalną z żadnym innym międzynarodowym organem rozstrzygającym spory.

W artykule szczegółowo przedstawiono specyfikę działania Rady ICAO, omówiono nowe sprawy i ich znaczenie oraz pokazano problemy systemowe, jakie można zidentyfikować w tym zakresie i które mogą rzutować zarówno na legitymizację samej Rady, jak i na częstotliwość odwoływania się do tego organu. W artykule wykorzystano metodę dogmatycznoprawną do analizy postanowień instrumentów międzynarodowych oraz orzecznictwa sądów międzynarodowych.

Przedmiotem analizy nie będzie natomiast praktyka Rady powiązana pośrednio z rozstrzyganiem sporów, jak dyskusje dotyczące międzynarodowego bezpieczeństwa lotniczego czy jej kompetencje jako organu ds. ustalania faktów. Rada posiada tego rodzaju uprawnienia na mocy art. 54 i 55 Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisanej w Chicago 7 grudnia 1944 r.⁵ i wykorzystała je m.in. niedawno w związku z przechwyceniem samolotu Ryanair przez władze Białorusi w 2021 r. (Kułaga, 2023, s. 21–23), a wcześniej w 1973 r. w związku z zestrzeleniem przez Izrael samolotu libańskich linii lotniczych nad półwyspem Synaj czy zestrzeleniem w 1983 r. przez Związek Radziecki samolotu koreańskich linii lotniczych (Sochor, 1989, s. 148–160). Poza zakresem artykułu będzie również kompetencja Rady do rozstrzygania sporów na podstawie Układu o tranzycie międzynarodowych służb powietrznych z 7 grudnia 1944 r.⁶ czy Porozumienia o międzynarodowym transporcie lotniczym z 7 grudnia 1944 r.⁷

II. SPECYFIKA MECHANIZMU ROZSTRZYGANIA SPORÓW PRZEZ RADĘ ICAO

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 84 Konwencji chicagowskiej:

Jeżeli jakiegokolwiek nieporozumienie między dwoma lub większą ilością Umawiających się Państw, dotyczące wykładni lub zastosowania niniejszej Konwencji lub jej załączników, nie może być załatwione w drodze rokowań, Rada zastrzega nieporozumienie na prośbę jakiego-

⁵ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz. U. 1944, poz. 7 (dalej jako: „Konwencja chicagowska” lub „Konwencja”).

⁶ Układu o tranzycie międzynarodowych służb powietrznych z 7 grudnia 1944 r., Dz. U. 1959, poz. 213.

⁷ Porozumienie o międzynarodowym transporcie lotniczym z 7 grudnia 1944 r. (https://library.arcticportal.org/1584/1/international_air_transport_agreement_chicago1944c.pdf).

kolwiek Państwa, którego nieporozumienie dotyczy. Żaden członek Rady nie może głosować przy rozpatrywaniu przez Radę jakiegokolwiek sporu, w którym jest on stroną. Każde Umawiające się Państwo może, z zastrzeżeniem postanowień artykułu 85, odwołać się od decyzji Rady do powołanego *ad hoc* sądu polubownego określonego w uzgodnieniu z pozostałymi stronami sporu lub do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej. O każdym tego rodzaju odwołaniu należy zawiadomić Radę w ciągu sześćdziesięciu dni od otrzymania zawiadomienia o decyzji Rady⁸.

Procedura opisana w art. 84 stanowiła *novum* w stosunku do mechanizmu rozstrzygania sporów zawartego w Konwencji urządzającej żeglugę powietrzną z 13 października 1919 r.⁹, którą Konwencja chicagowska zastępowała. Zgodnie z postanowieniami Konwencji paryskiej spory miały być rozstrzygane przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM), a jedynie spory dotyczące regulacji technicznych zawartych w załącznikach zostały powierzone organowi międzyrządowemu (tj. Międzynarodowej Komisji ds. Żeglugi Powietrznej). Niemniej w okresie międzywojennym żadna skarga do STSM nie została skierowana i to doświadczenie miało znaleźć się u genezy propozycji amerykańskiej, aby w pierwszej kolejności spory mógł rozstrzygać organ międzyrządowy nowo tworzonej organizacji. Propozycja ta ostatecznie została zaakceptowana w trakcie negocjacji (Huang et al., 2022, § 5).

Odniesienie do STMS w art. 84 Konwencji chicagowskiej należy rozumieć w świetle art. 37 Statutu MTS, zgodnie z którym: „Gdy jakiś obowiązujący traktat lub konwencja odsyła w danej sprawie do trybunału, utworzonego przez Ligę Narodów, albo do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, sprawa będzie przekazana do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, tak jak to się dzieje w stosunkach pomiędzy stronami niniejszego Statutu”¹⁰. Artykuł 84 Konwencji w sensie ścisłym dotyczy „nieporozumień” (*disagreements*), a nie sporów, niemniej w praktyce przyjęto interpretację utożsamiającą te dwa pojęcia (Buergenthal, 1969, s. 126). Pozwoliło to zastosować do wspomnianego przepisu orzecznictwo STSM¹¹ oraz MTS¹² w zakresie rozumienia terminu „spór”.

⁸ Można zauważyć, że oficjalne polskie tłumaczenie: „Rada zastrzega nieporozumienie” nie jest trafne i wyrażenie to powinno być tłumaczone: „Rada decyduje/rozstrzyga (o) nieporozumienie(u)” („it shall, on the application of any State concerned in the disagreement, be decided by the Council”). Takie tłumaczenie byłoby spójne również z późniejszą praktyką Rady, w szczególności przyjęciem w 1957 r. Reguł postępowania dotyczących rozstrzygania sporów (Rules of Procedure for the Settlement of Differences).

⁹ Konwencja urządzająca żeglugę powietrzną, podpisana w Paryżu dnia 13 października 1919 r., Dz. U. 1929, poz. 54 (dalej jako: Konwencja paryska).

¹⁰ Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Dz. U. 1947, poz. 90. Por. również „skutkiem tego artykułu [...] jest, że pomiędzy stronami Statutu, ten Trybunał zastępuje Stały Trybunał w jakimkolwiek obowiązującym traktacie lub konwencji, postanowienia, które przewidują przekazanie sprawy do Stałego Trybunału” (sprawa *szelfu kontynentalnego Morza Egejskiego [Grecja v. Turcja]*, ICJ. Rep. 1978 § 34).

¹¹ Sprawa *koncesji palestyńskich Mavrommatisa (Grecja v. Wielka Brytania)*, PCIJ 1924, Series A, No. 2, s. 11, wyrok z 30 sierpnia 2024 r.

¹² Sprawa *testów nuklearnych (Australia v. Francja)*, ICJ Rep. 1974, § 55; sprawa *zobowiązań dotyczących negocjacji odnoszących się do zaprzestania nuklearnego wyścigu zbrojeń i nuklearnego rozbrojenia*, ICJ. Rep. 2016, § 43–49.

Konwencja chicagowska przewiduje międzypaństwowy mechanizm rozstrzygania sporów. Wyłącza on zatem zarówno inne tradycyjne podmioty prawa międzynarodowego, jak i podmioty prywatne¹³. Jednakże powyższy zakres podmiotowy, jak pokazała praktyka, nie wyklucza podjęcia w tej formule również roszczeń przeciwko lub na rzecz innych podmiotów. W 2000 r. Stany Zjednoczone wniosły skargę do Rady przeciwko wszystkim 15 ówczesnym państwom Wspólnoty Europejskiej w odpowiedzi na legislację przyjętą przez Wspólnotę Europejską (Bown, 2002, s. 466–485). W 2017 r. Katar wniósł skargę przeciwko Bahrajnowi, Egiptowi, Arabii Saudyjskiej oraz Zjednoczonym Emiratom Arabskim również w związku z konsekwencjami, jakie zamknięcie przestrzeni powietrznej przez te państwa miało dla katarskich linii lotniczych (Qatar Airways, 2020).

Wreszcie warto odnotować, że warunkiem wniesienia skargi do Rady jest niemożliwość rozstrzygnięcia nieporozumienia w drodze negocjacji. Wymóg ten ma charakter standardowy w traktatowych klauzulach rozstrzygania sporów i jest przedmiotem znaczącego orzecznictwa MTS¹⁴ również w kontekście negocjacji w ramach ICAO. W tym ostatnim zakresie MTS zauważył, że rzeczywista próba podjęcia negocjacji może się odbywać nie tylko w formule wyłącznie dwustronnej, ale również w ramach organizacji międzynarodowej¹⁵. W rezultacie stwierdził m.in., że trzy wystąpienia pisemne Kataru przygotowane na posiedzenia Rady ICAO w okresie czerwiec–lipiec 2017 r. są wystarczającym dowodem podjęcia negocjacji¹⁶, które na forum tego organu spotkały się z sprzeciwem oponentów Kataru (sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO 2020*, § 94).

Cztery elementy funkcjonowania systemu rozstrzygania sporów w ramach ICAO wymagają szczegółowego omówienia. Należą do nich: dwuinstancyjność, dyplomatyczno-prawny wymiar rozstrzygania sporów, szczególnie sposób podejmowania decyzji oraz poufność.

2. Dwuinstancyjność

Od decyzji Rady przysługuje odwołanie do arbitrażu *ad hoc* (jeżeli strony sporu tak uzgodnią) lub do MTS. W praktyce odwołanie do trybunału arbitra-

¹³ Niemniej odnosi się do nich niejasny art. 86 Konwencji: „Jeżeli Rada nie postanowiła inaczej, każda decyzja Rady o tym, czy międzynarodowa linia lotnicza działa zgodnie z postanowieniami niniejszej Konwencji, pozostaje w mocy tak długo, dopóki nie zostanie uchylona na skutek odwołania. W każdej innej sprawie decyzje Rady w razie wniesienia odwołania są zawieszone do czasu rozstrzygnięcia odwołania. Decyzje Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej oraz sądu rozjemczego są ostateczne i wiążące”.

¹⁴ Sprawa *zastosowania międzynarodowej konwencji o eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (Gruzja v. Federacja Rosyjska)*, ICJ. Reports 2011, § 140; sprawa *kwestii dotyczących obowiązku ściągania lub wydania (Belgia v. Senegal)*, ICJ. Reports 2012, § 56.

¹⁵ Sprawa *Afryki Południowo-Zachodniej (Etiopia v. RPA; Liberia v. RPA)*, ICJ Reports, 1962, s. 346.

¹⁶ Sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO na podstawie art. 84 Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (Bahrajn, Egipt, Arabia Saudyjska oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie v. Katar)*, ICJ Reports 2020, § 91–92 [dalej jako: sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO 2020*].

zowego nigdy nie nastąpiło. Dwuinstancyjność jest i była nowatorska z kilku względów. Na szerszą skalę mechanizm dwuinstancyjny pojawił się dopiero 50 lat po Konwencji chicagowskiej wraz z powstaniem Światowej Organizacji Handlu (WTO). Trochę wcześniej zaczął funkcjonować w wymiarze regionalnym, np. w prawie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej wraz z powołaniem Sądu w 1988 r. Dwuinstancyjność, przewidziana przez Konwencję chicagowską, nie ma znaczenia jedynie teoretycznego, ale jest faktycznie wykorzystywana w tym mechanizmie. Dotychczas dwie z czterech spraw, w których została wydana decyzja przez Radę, były przedmiotem odwołania. Przy czym w obu przypadkach (tj. w sprawie *Pakistan v. Indie* z 1971 r. oraz *Katar v. Bahrajn, Egipt, Arabia Saudyjska i Zjednoczone Emiraty Arabskie* z 2020 r.) przedmiotem zaskarżenia były decyzje jurysdykcyjne.

Przedmiotowe zestawienie nie obejmuje sprawy powietrznego incydentu z 3 lipca 1988 r. (*Iran v. Stany Zjednoczone*), ponieważ została ona przekazana do MTS równocześnie w oparciu o kilka podstaw prawnych (Konwencja chicagowska, Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego oraz irańsko-amerykański traktat o przyjaźni, handlu i nawigacji). Sprawa ta ostatecznie nie była rozstrzygana przez MTS, ponieważ doszło do porozumienia stron rozwiązującego ich spór¹⁷. W zakresie postępowania dotyczącego art. 84 Konwencji chicagowskiej można jednak wyrazić wątpliwości, co do trafności apelacji Iranu, mając na względzie fakt, że wcześniej Iran formalnie nie wniósł do Rady sporu na podstawie przepisu, o którym mowa¹⁸. W rezultacie rezolucja Rady ICAO z 17 marca 1989 r., od której odwoływał się Iran, nie zawierała żadnych odniesień do ewentualnego sporu ze Stanami Zjednoczonymi ani żadnego postanowienia dotyczącego jego potencjalnego rozstrzygnięcia. Kwestie stosowania art. 84 Konwencji nie były również dyskutowane w trakcie posiedzenia Rady, na którym powyższa rezolucja została przyjęta.

3. Dyplomatyczno-prawny wymiar rozstrzygania sporów

Michael Milde (2012), wieloletni dyrektor Biura Prawnego ICAO, określał mechanizm rozstrzygania sporów w ICAO jako „arbitraż dyplomatyczny” (s. 187). Wiąże się to faktem, że zasadniczo Rada jest organem wykonawczo-zarządzającym ICAO i szereg jej podstawowych funkcji w tym zakresie zostało szczegółowo opisanych w art. 54 i 55 Konwencji. Z tej perspektywy należy odnotować, że rozstrzyganie sporów nie mieści się w standardowym zakresie kompetencji tego rodzaju organów organizacji międzynarodowych. Dość powiedzieć, że w żadnej innej organizacji wyspecjalizowanej ONZ nie zastosowano analogicznego do ICAO rozwiązania. Już pierwszy przewodniczący Rady

¹⁷ Sprawa incydentu powietrznego z 3 lipca 1988 r. (*Iran v. Stany Zjednoczone*), <https://www.icj-cij.org/case/79>

¹⁸ Por. sprawa incydentu powietrznego z 3 lipca 1988 r. (*Iran v. Stany Zjednoczone*), Memoriał Iranu z 24 lipca 1990 r., s. 122. Zarzuty wstępne Stanów Zjednoczonych, 4 marca 1991 r., s. 91–142; Uwagi i wnioski Iranu w zakresie zarzutów wstępnych, 9 września 1992 r., s. 390–467.

dr Edward Warner w 1945 r. zauważył, że od żadnej międzynarodowej agencji składającej się z przedstawicieli państw nie można oczekiwać, że zapewni sędziowski dystans w zakresie rozpatrywania konkretnych spraw, które dotyczą istotnych interesów narodowych (de Mestral, 2018, s. 207–208). Faktem jest, że rozstrzyganie sporów jest dla Rady ICAO niejako pobocznym zajęciem, nie w pełni spójnym zarówno z jej podstawowymi zadaniami i funkcjami w ramach ICAO, jak i procedurami na podstawie, których działa. Swoistym potwierdzeniem tej tezy jest fakt, że Cezary Berezowski (1964, s. 232–236), charakteryzując ICAO w 1964 r., nie wspomina w ogóle o kompetencji Rady do rozstrzygania sporów.

Znajduje to również odzwierciedlenie w Regulach postępowania dotyczących rozstrzygania sporów (Rules of Procedure for the Settlement of Differences [Reguły]) z 1957 r.¹⁹ Sam fakt przyjęcia tych reguł dopiero 13 lat po przyjęciu Konwencji chicagowskiej dowodzi braku poważnego potraktowania funkcji Rady jako organu rozstrzygania sporów w początkowym okresie działania organizacji²⁰. Przyjęcie Reguł wymusiło wniesienie do Rady ICAO pięć lat przed ich powstaniem (tj. w 1952 r.) skargi *Indii przeciwko Pakistanowi*.

Reguły od statutów sądów międzynarodowych odróżnia fakt, że dają one Radzie możliwość wymagania od stron sporu, aby podjęły się dodatkowych bezpośrednich negocjacji bądź procedury koncyliacyjnej (art. 2 i 14). Co więcej, Reguły zostały skonstruowane w taki sposób, aby na każdym etapie postępowania przed Radą wyraźnie podkreślona była możliwość bezpośredniego porozumienia się stron sporu (Abeyratne, 2014, s. 666). Można zatem odnieść wrażenie, że ich celem jest zagwarantowanie, aby zostały podjęte wszystkie możliwe środki rozwiązania sporu tak, aby Rada nie musiała podejmować decyzji²¹. Z takim podejściem może wiązać się również fakt, że Rada nie ma wyraźnie określonych kompetencji do zarządzania środkami tymczasowych, a zmiana Reguł w tym zakresie nie spotkała się powszechną akceptacją²².

W wyroku w sprawie *Bahrajn, Egipt, Arabia Saudyjska i Zjednoczone Emiraty Arabskiego przeciwko Katarowi* (2020) Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że trudno stosować do Rady ICAO wymogi w za-

¹⁹ Reguły postępowania dotyczące rozstrzygania sporów, ICAO Doc. 7782/2 (1975).

²⁰ Reguły zostały zmienione tylko raz – w 1975 r., i to tylko po to, aby dołączyć ich oficjalną rosyjską wersję językową.

²¹ Por. opinię sędziego Bermiana, wedle którego „nie jest zaskakujące ustalenie na podstawie informacji historycznych, że on [art. 84 Konwencji chicagowskiej] regularnie powodował zakłopotanie i niepokój w samej Radzie” (sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO 2020*, Opinia odrębna sędziego *ad hoc* Bermiana, § 2).

²² Takie było stanowisko Komitetu Prawniczego ICAO, zob. Final Report of the Working Group for the Review of the ICAO Rules for the Settlement of Differences (WG-RRSD) 2024, LC/39-WP/7, § 2:30, https://www.icao.int/Meetings/LC39/Documents/LC%2039_Item%202%20E.pdf (dalej jako: Final Report WG-RRSD LC/39-WP/7). Natomiast sama grupa robocza opowiadała się za utrzymaniem tych środków, zob. Final Report of the Working Group for the Review of the ICAO Rules for the Settlement of Differences (WG-RRSD), LC/39-WP/2-2, 17/4/24, [https://www.icao.int/Meetings/LC39/Documents/LC39%20WP%202-2%20-%20WG-RRSD%20\(Rules\)_E.pdf](https://www.icao.int/Meetings/LC39/Documents/LC39%20WP%202-2%20-%20WG-RRSD%20(Rules)_E.pdf) (dalej jako: Final Report WG-RRSD LC/39-WP/2-2).

kresie funkcjonowania sądów. Podkreślił, że jest ona zasadniczo organem wykonawczym i administracyjnym organizacji, któremu przyznano równocześnie funkcję rozstrzygania sporów. Niemniej, w ocenie haskiego sądu, nie powoduje to transformacji Rady w organ sądowy w sensie ścisłym (sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO 2020*, § 60). Stwierdził również, że „Rada jest stałym organem odpowiedzialnym względem Zgromadzenia ICAO i złożonym z przedstawicieli państw wybranych przez Zgromadzenie aniżeli jednostek działających niezależnie w ich własnym zakresie, co jest charakterystyczne dla organów sądowych” (§ 60).

Sędzia *ad hoc* Berman w przedmiotowej sprawie poszedł o krok dalej, zauważając, że specyfika działania Rady (o której również poniżej) podaje w wątpliwość konieczność uznania, że Konwencja chicagowska „przyznaje Radzie ICAO jakąkolwiek władzę sądową do rozstrzygania z wiążącym skutkiem prawnym sporów pomiędzy jej członkami” (sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO 2020*, § 7). Pogląd ten, realistycznie oceniający rolę Rady, nie uwzględnia jednak jej praktyki, która rozwinęła się w przeciwnym kierunku.

4. Szczególny sposób podejmowania decyzji

Treść decyzji Rady rozstrzygającej spór możemy poznać zasadniczo jedynie wtedy, gdy stała się ona przedmiotem odwołania do MTS, który w swoim rozstrzygnięciu cytuje ją w całości. I tak w sporze *Katar przeciwko Arabii Saudyjskiej, Bahrajnowi, Egiptowi oraz ZAE* decyzja Rady z 29 czerwca 2018 r. w sprawie zarzutów wstępnych przyjęła formę pięciu zdań (sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO 2020*), z których kluczowe wskazuje na odrzucenie tych zarzutów:

Having Considered the preliminary objection of the Respondents, namely that the Council lacks jurisdiction to resolve the claims raised by the Applicant in Application (A); or in the alternative, that the Applicant's claims are inadmissible; Considering that the question before the Council was whether to accept the preliminary objection of the Respondents; Bearing in mind Article 52 of the Chicago Convention which provides that decisions by the Council shall require approval by a majority of its Members and the consistent practice of the Council in applying this provision in previous cases; Having declined a request by one of the Respondents to reconsider the above-mentioned majority of 19 Members required in the current Council for the approval of its decisions; DECIDES that the preliminary objection of the Respondents is not accepted. (§ 25)

Ostatnie zdanie, co zauważył MTS, nie rozróżnia faktu, że państwa pozwane złożyły różnego rodzaju zarzuty, tj. zarówno co do jurysdykcji, jak i w zakresie dopuszczalności (sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO 2020*, § 58). Wynika z tego, że Rada, inaczej niż MTS i większość innych sądów i trybunałów międzynarodowych, nie głosuje odrębnie roszczeń powoda czy zarzutów pozwanego. Jej decyzja rozstrzygająca spór zdaje się zbierać wszystkie roszczenia łącznie, bez rozróżnienia. Wreszcie, decyzja nie zawiera żadnego uzasadnienia, co wydaje się niezgodne z art. 15 ust. 2 Reguł (Huang et al.,

2022, § 16)²³. Mimo to na cztery decyzje Rady dotyczące zarzutów wstępnych trzy nie zawierały uzasadnienia (§ 18).

Warto również odnotować, że głosowanie w Radzie jest tajne (sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO 2020*, Memoriał Bahrajnu, Egiptu, Arabii Saudyjskiej oraz ZEA, s. 62), a członkowie Rady głosują na podstawie instrukcji swoich rządów (Ormsbee, 2023, s. 468; sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO 2020*, Deklaracja sędziego Gevorgiana, § 7, Opinia odrębna sędziego *ad hoc* Bermiana, § 6). Ponadto istnieje praktyka, że po wysłuchaniu stron, a przed podjęciem decyzji Rada nie przeprowadza nawet debaty (sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO 2020*, § 111).

Zgodnie z art. 52 Konwencji chicagowskiej: „Uchwały Rady wymagają przyjęcia przez większość jej członków”. Mając na względzie, że Rada liczy 36 państw (zgodnie z art. 50(a) Konwencji), do przyjęcia decyzji rozstrzygającej spór potrzeba 19 głosów za daną decyzją. Oznacza to, że w przypadku dopuszczalnego w Radzie wstrzymania się od głosu (praktyka, która w odniesieniu do organu rozstrzygania sporów jest kuriozalna sama w sobie), możemy mieć do czynienia z sytuacją, gdy 18 państw opowiada się za uznaniem naruszenia, a 18 państw wstrzymuje się od głosu – i w takiej sytuacji Rada nie stwierdzi naruszenia. W rezultacie wygrywa państwo pozwane. Mimo że takie rozwiązanie jest trudne do pogodzenia z wymogami sprawiedliwej procedury, jak dotąd Rada nie odstąpiła od swojej praktyki w tym zakresie (Final Report WG-RRSD LC/39-WP/7, § 2:31).

Znaczące jest, że ta specyfika działania Rady ICAO, która była jednym z przedmiotów zarzutów państw arabskich w sprawie przeciwko Katarowi, nie spotkała się z krytyką ze strony MTS. Stosunkiem głosów 15 do 1 Trybunał odrzucił zarzuty dotyczące sposobu głosowania, braku uzasadnienia oraz braku kompleksowego wysłuchania stron jednym zdaniem: „nieprawidłowości proceduralne podniesione przez Odwołujących się nie zaszkodziły w fundamentalny sposób wymogom sprawiedliwej procedury” (sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO 2020*, § 123). Równocześnie zupełnie bez uzasadnienia Trybunał powiązał kwestię procedury wydawania decyzji przez Radę z jej meritum, uznając, że „Trybunał nie musi oceniać, czy decyzja Rady ICAO, która prawnie była trafna, powinna być uchylona z powodu nieprawidłowości proceduralnych” (§ 122). Podobny szeroki margines uznania dla kwestii proceduralnych przed Radą zastosował Trybunał, rozpatrując pierwsze odwołanie w trybie art. 84 Konwencji chicagowskiej w sprawie *Indie przeciwko*

²³ Potwierdzają to również organy pomocniczne Rady: „Under Article 15 (2) (v) of the Rules, decisions rendered by the Council under Article 84 of the Chicago Convention, including decisions on preliminary objections, provisional measures and the merits, must contain the Council’s conclusions together with its reasons for reaching them. However, in practice, the Council generally does not provide reasons for its decisions, particularly when the decisions are made by secret ballot. [...] The Working Group ultimately concluded that the present wording of Article 15 (2) (v) of the Rules was satisfactory and clear. However, it also agreed that the question of how the Council could be better assisted to articulate and record the reasons for its decision was one that deserves further consideration” (Final Report WG-RRSD LC/39-WP/2-2, § 5.12.1-2).

*Pakistanowi*²⁴. Równocześnie MTS niejako sam sobie zaprzeczył, stwierdzając w ostatnim punkcie swojego rozstrzygnięcia, że „będzie najlepiej usytuowany, aby rozstrzygać przyszłe odwołania, gdy decyzje Rady ICAO będą zawierały uzasadnienie prawne i faktyczne, które doprowadziły Radę ICAO do jej konkluzji” (sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO 2020*, § 125). Cecily Rose (2021, s. 308) trafnie wydaje się odczytywać to zdanie, niekorespondujące z resztą rozstrzygnięcia, jako swoiste ostrzeżenie Trybunału wobec Rady oraz rekomendację do zmiany praktyki.

5. Poufność

Poufność, jak wskazano wcześniej, jest elementem znaczącego czynnika dyplomatycznego w procesie działania Rady. Sędzia Gevorgian stwierdził nawet, że rolą Rady ICAO jest rozstrzyganie „dyskretnych sporów lotniczych” (sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO 2020*, Deklaracja sędziego Gevorgiana, § 13). W praktyce oznacza to, że w domenie publicznej nie tylko nie znajdziemy stanowisk procesowych stron, ale nawet samej decyzji rozstrzygającej spór. Na stronie Rady ICAO nie ma żadnych informacji na temat jej roli jako organu rozstrzygania sporów. Dane te można próbować pozyskać z rocznych raportów Rady. Niemniej raporty te są w omawianym zakresie dość lakoniczne. Przykładowo, w raporcie za 2022 r. informacje dotyczące działalności Rady jako organu rozstrzygania sporu znajdujemy w rozdziale VI „Strategie wspomagające”, w dziale „Usługi dotyczące aspektów prawnych i stosunków zewnętrznych”. W tej części możemy znaleźć informacje o fakcie wniesienia sprawy do Rady ICAO w trybie art. 84, ale już nie znajdziemy informacji o zakresie zarzucanego naruszenia²⁵. Nawet identyfikacja dokładnego dnia podjęcia decyzji przez Radę ICAO w sprawie może nie być pomocna. Zarówno decyzja z 15 marca 2023 r.²⁶, jak i decyzja z 17 marca 2023 r. nie są dostępne publicznie, pozostaje więc tylko zacytować informację ze strony internetowej ICAO: „Documentation will be posted as it becomes available”²⁷. Mając na względzie, że wszystkie inne decyzje podjęte w trakcie Sesji Rady ICAO z marca 2023 r. są dostępne publicznie, wydaje się to działaniem celowym²⁸. Nieco precyzyjniej, być może w związku z większą liczbą sporów, omawia przedmiotową problematykę raport Rady z 2023 r. W szczególności pkt 2.5.2 raportu wyraźnie odnosi się do rozstrzygania sporów, aczkolwiek na-

²⁴ Sprawa *odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO (Indie v. Pakistan)*, ICJ Rep. 1972, Deklaracja sędziego Lachsa.

²⁵ ICAO Council, *2022 Annual Report of the Council to the Assembly* [dalej jako: *2022 Annual Report*], s. 26–28. <https://www.icao.int/annual-reports-council>

²⁶ ICAO: „Council Decisions related to Closed meetings are not published on the ICAO Public website”. Pobrane 23 stycznia 2025, z: https://www.icao.int/about-icao/Council/Council%20Documentation/Closed_Meeting.pdf

²⁷ ICAO, Pobrane 23 stycznia 2025, z: https://www.icao.int/about-icao/Council/Council%20Documentation/228/C-DECs/CDEC.PLACEHOLDER_228.pdf

²⁸ Autor, bez powodzenia, podjął próbę pozyskania treści decyzji przez bezpośredni kontakt z ICAO. Przekazane via email stanowisko (z 16 marca 2024 r.) brzmiało: „We do not disclose internal operational matters to external parties”.

dal lakonicznie omawia zawisłe przed Radą spory. Wyjątkowo jedynie w kontekście skargi Rosji (o czym dalej) wymieniono konkretne przepisy Konwencji, których naruszenie jest zarzucane pozwanym²⁹.

Same Reguły postępowania dotyczącego rozstrzygania sporów, czyli podstawowy dokument określający procedurę przed Radą, nie są dostępne publicznie, chyba że zakupi się do nich dostęp³⁰.

III. NOWE SPRAWY

W kontekście powyższych rozważań już sam fakt, że tylko w latach 2022–2024 skierowano do Rady trzy nowe sprawy, należy uznać za wyjątkowy. Niemniej nie sama liczba jest tu przesądzająca, ale ich doniosłość również z perspektywy funkcjonowania Rady jako organu rozstrzygania sporów.

1. Australia i Niderlandy przeciwko Rosji

W marcu 2022 r. Australia i Niderlandy wniosły skargę przeciwko Federacji Rosyjskiej w związku z zestrzeleniem samolotu malezyjskich linii lotniczych MH-17 nad wschodnią Ukrainą w 2014 r. (*2022 Annual Report*, s. 29; Australian Minister for Foreign Affairs, 2022). W skardze zarzucono Rosji naruszenie art. 3bis Konwencji chicagowskiej (Netherlands Court of Audit, 2024, s. 53; TASS, 2023). Rosja stanęła na stanowisku, że art. 3bis nie ma zastosowania do międzynarodowych konfliktów zbrojnych, który – w jej ocenie – trwał w Ukrainie w lipcu 2014 r. (por. Żylicz, 2009, s. 32–36). Podniosła również, że Rada nie pełni funkcji sądu karnego ani nie może opierać się na ustaleniach faktycznych sformułowanych przez strony trzecie³¹. W marcu 2023 r. Rada ICAO po raz pierwszy w historii swojego funkcjonowania jako organ rozstrzygania sporów uznała swoją jurysdykcję w sprawie (Australian Minister for Foreign Affairs, 2023). Niemniej, jak wspomniano, decyzja ta nie jest dostępna publicznie. Natomiast w wystąpieniu na forum Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie Niderlandy poinformowały, że 15 marca 2024 r. Rada ICAO rozpoczęła debatę nad meritem sprawy (US Mission OSCE, 2024).

Niemniej już w czerwcu 2024 r. Rosja ogłosiła zakończenie udziału w postępowaniu. Jako uzasadnienie wskazała m.in. brak wyłączenia się z udziału w sprawie 12 członków Rady reprezentujących państwa, którzy wyrażały publicznie stanowisko zbliżone do poglądów Niderlandów i Australii w zakre-

²⁹ ICAO Council, *2023 Annual Report of the Council to the Assembly* [dalej jako: *2023 Annual Report*], s. 16. <https://www.icao.int/annual-reports-council>

³⁰ <https://store.icao.int/en/rules-for-the-settlement-of-differences-doc-7782>

³¹ „The Hague and Canberra claim that Russia allegedly violated Article 3 bis of the Convention on International Civil Aviation of 1944 (the Chicago Convention) which prohibits using weapons against airborne civil aircraft” (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2023, akapit 1).

sie zestrzelania samolotu MH-17. Brak decyzji Rady o wyłączeniu z udziału w ewentualnym głosowaniu i obradach tych państw, zdaniem Rosji, uniemożliwia sprawiedliwą i niestronniczą ocenę sprawy (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2024). Przedmiotowy zarzut dotyczy zatem istoty funkcjonowania samej Rady jako organu rozstrzygania sporów, której członkowie, jak zauważono wcześniej, działają na podstawie instrukcji swoich rządów. Ponadto Rosja bez uzasadnienia podniosła, że Rada ICAO zlekceważyła rozstrzygnięcie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 31 stycznia 2024 r. w sprawie *Ukraina przeciwko Rosji*, w której skargi dotyczące rosyjskiej odpowiedzialności za tragedię lotu MH-17 zostały odrzucone (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2024, akapit 11, 14). W tym zakresie należy odnotować, że MTS w wyroku z 31 stycznia 2024 r. w ogóle nie zajmował się kwestią zestrzelania samolotu MH-17, co postulowała Ukraina, ponieważ przyjął wąską interpretację zakresu zastosowania Międzynarodowej konwencji o zakazie finansowania terroryzmu³², która była źródłem jego jurysdykcji w tym zakresie. Uznając, że pojęcie „fundusze” z art. 1 tej konwencji obejmuje wyłącznie „zasoby dostarczone lub zebrane z uwagi na ich wartość monetarną lub finansową”, haski Trybunał wykluczył dostarczanie broni z zakresu zastosowania konwencji³³. Próby powiązania przez Rosję sprawy rozstrzygniętej przez MTS ze sporem toczącym się przed Radą ICAO były zatem całkowicie bezzasadne.

2. Rosja przeciwko 37 państwom ICAO

Kolejna sprawa ma również charakter precedensowy, choć – jak się wydaje – Rada ICAO nie wydała jeszcze decyzji dotyczącej jurysdykcji. 11 października 2023 r. Rosja wniosła skargę przeciwko 37 państwom, w tym Stanom Zjednoczonym, Kanadzie, Wielkiej Brytanii oraz wszystkim państwom członkowskim UE. Skarga dotyczy dyskryminacyjnych działań podjętych przez te państwa względem Rosji i jej przewoźników w odpowiedzi na agresję Rosji przeciwko Ukrainie 24 lutego 2022 r. W szczególności odnosi się do zamknięcia przestrzeni powietrznej, zakazu dostarczania części zapasowych do samolotów znajdujących się w Rosji, zakazu świadczenia dla nich usług ubezpieczeniowych, zatrzymania rosyjskich samolotów cywilnych, które znalazły się za granicą, czy też ograniczeń w zakresie dostępu do informacji meteorologicznych niezbędnych dla nawigacji lotniczej. W szczególności skarżący zarzucił tym państwom naruszenie piętnastu przepisów Konwencji: art 4, 9b), 11, 15, 22, 28, 37, 38, 44 (a, d, f, g, h), 82 oraz 87 (*2023 Annual Report*, s. 16). W przedmiotowej sprawie Rosja potraktowała 37 pozwanych jako jedną, spójną grupę. Uczyniła tak, mimo że podstawa prawna ich działalności jest różna, różny może być też zakres sankcji stosowanych przez nie wobec Rosji w związku

³² Międzynarodowa konwencja o zakazie finansowania terroryzmu, Dz. U. 2004, poz. 2620.

³³ Zastosowanie międzynarodowej konwencji o zakazie finansowania terroryzmu oraz międzynarodowej konwencji dotyczącej eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (*Ukraina v. Rosja*), wyrok z 31 stycznia 2024 r., ICJ Rep. 2024, § 53.

z agresją przeciwko Ukrainie. Zatem w tym zakresie rosyjska skarga różni się od skargi amerykańskiej na 15 państw Wspólnoty Europejskiej z 2000 r.

W tym kontekście można mieć również wątpliwości, czy Rosja podjęła indywidualne negocjacje (wymagane przed wniesieniem sporu do Rady) z każdym z 37 państw, przeciwko którym wniosła skargę. Równocześnie pozew Rosji wygenerował zasadnicze problemy proceduralne w związku z zasadą określoną w art. 53 Konwencji chicagowskiej, zakładającą, że „Żaden z członków Rady nie może głosować przy rozpatrywaniu przez Radę sporu, w którym jest on stroną”. Formułując jedną skargę przeciwko 37 państwom, Rosja równocześnie stworzyła sytuację, w której nawet 10 członków Rady z 36 może być wyłączonych z głosowania (Woodworth, 2024, s. 269–270). W rezultacie odrzucenie skargi Rosji przez Radę może być niezwykle trudne, ponieważ do odrzucenia będzie potrzebnych 19 głosów z 26 jej członków uprawnionych do głosowania. Jak wspomniano, z tej perspektywy wstrzymanie się od głosu ma podobny skutek jak sprzeciw wobec odrzucenia skargi.

Spośród państw zaskarżonych przez Rosję publicznie znane jest tylko stanowisko prawne Litwy, która zamierzała podnieść zarzuty jurysdykcyjne wobec wniesionej skargi (BNS/TBT Staff, 2024). Takie podejście wszystkich zaskarżonych państw nie byłoby zaskoczeniem, mając na względzie fakt, że jest to typowy środek obrony stosowany w każdej sprawie, która była wnoszona do Rady ICAO.

Skarga rosyjska uwydatnia problem możliwości nadużycia reguł dotyczących głosowania w Radzie ICAO. Może to nastąpić przez sformułowanie skargi wobec wielu członków Rady równocześnie celem łącznego wyłączenia ich z głosowania. Warto przypomnieć, że nie ma tego rodzaju praktyki przed sądami międzynarodowymi. W szczególności mając na względzie znaczenie MTS dla omawianego mechanizmu, można zwrócić uwagę, że Serbia i Czarnogóra wnosiły odrębne skargi przeciwko niektórym państwom NATO (Francji, Włochom, Niemcom, Wielkiej Brytanii, Kanadzie, Belgii, Portugalii i Niderlandom, a jako Jugosławia przeciwko Stanom Zjednoczonym i Hiszpanii) o naruszenie Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa – mimo że były one oparte na tożsamej podstawie prawnej oraz stanie faktycznym³⁴.

3. Kanada, Szwecja, Ukraina, Zjednoczone Królestwo przeciwko Iranowi

8 stycznia 2024 r. Kanada, Szwecja, Ukraina oraz Zjednoczone Królestwo wniosły skargę do Rady ICAO przeciwko Iranowi w związku z zestrzeleniem samolotu pasażerskiego ukraińskich linii lotniczych w styczniu 2020 r. Podstawowy zarzut dotyczy naruszenia art. 3bis Konwencji chicagowskiej (Govern-

³⁴ MTS wydawał w przedmiotowych sprawach odrębne rozstrzygnięcia w 2002 r. W dwóch (przeciwko Hiszpanii i Stanom Zjednoczonym) uznał, że jednoznacznie nie posiada jurysdykcji i nakazał skreślenie tych spraw z wokandy, a w ośmiu pozostałych uznał, że nie posiada jurysdykcji *prima facie* i nie może zarządzić środków tymczasowych. W 2004 r. stwierdził definitywnie, że w przedmiotowych ośmiu sprawach nie posiada jurysdykcji, ponieważ Serbia i Czarnogóra nie były członkiem ONZ w momencie wnoszenia skargi. Zob. materiały na stronie MTS <https://www.icj-cij.org/case/107>

ment of Sweden, 2024). W oświadczeniu skarżące państwa odwołują się również do swoich działań przed MTS, do którego 4 lipca 2023 r. wniosły skargę przeciwko Iranowi o naruszenie Konwencji o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego³⁵.

Sprawa ma charakter wyjątkowy m.in. z perspektywy publicznego, kompleksowego przedstawienia przez skarżących informacji na temat procesu negocjacji wymaganego do wniesienia tych spraw, odpowiednio, do Rady ICAO oraz do MTS. Rząd Kanady poinformował, że negocjacje z Iranem rozpoczęły się lipcu 2020 r., a w czerwcu 2021 r. Ukraina w imieniu całej grupy państw przekazała roszczenie Iranowi, powtórzone (z powodu braku odpowiedzi) we wrześniu oraz w listopadzie 2021 r. Iran 17 listopada 2021 r. odmówił spotkania się z grupą skarżących państw, a 27 grudnia 2021 r. wskazał, że nie widzi potrzeby prowadzenia rozmów w przedmiotowej sprawie. W rezultacie skarżące państwa 6 stycznia 2022 r. uznały dalsze negocjacje z Iranem za bezcelowe (Government of Canada, b.d.).

Mając na względzie fakt, że Iran na przygotowanie odpowiedzi na pozew otrzymał termin do maja 2024 r. (Association of Families of Flight PS752 Victims, 2024), istnieje szansa, że decyzja Rady w tej sprawie (zapewne w zakresie jurysdykcji) zostanie podjęta w 2025 r., co nie oznacza, że będzie dostępna publicznie.

IV. KONKLUZJE

Rada ICAO pozostaje wyjątkowym, nietypowym organem rozstrzygania sporów międzypaństwowych. Z jednej strony możliwość odwołania do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz wydawanie decyzji rozstrzygających spór sugerują, że powinna być postrzegana jako organ sądowy, z drugiej – specyfika działania (poufność, sposób liczenia głosów, kierowanie się instrukcjami swoich rządów przez członków Rady i wreszcie dążenie do nierozstrzygania wniesionych do niej spraw tak długo, jak to możliwe) powoduje zasadnicze trudności w jednoznacznym przyporządkowaniu tego organu do typowych mechanizmów rozstrzygania sporów określonych w art. 33 Karty Narodów Zjednoczonych.

Zagadnienia te nie mają charakteru tylko teoretycznego, ale – jak pokazują sprawy wniesione w latach 2022–2024 (szczególnie skarga Rosji przeciwko 37 państwom członkowskim) – generują szereg problemów praktycznych i uwydatniają możliwości różnego rodzaju nadużyć. Zgodzić się należy, że „Reguły postępowania dotyczące rozstrzygania sporów” wymagają bezwzględnej modyfikacji. Zmiana w szczególności mogłaby obejmować wymóg odrębnego głosowania poszczególnych zarzutów, kwestię zasadności stosowania tajności głosowania i dołączania uzasadnienia do decyzji Rady. Wreszcie kluczowe są również kwestie interpretacji większości wymaganej do przyjęcia decyzji, w szczególności rozstrzygnięcie dotyczące możliwości wstrzymania

³⁵ Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu 23 września 1971 r., Dz. U. 1976, poz. 37.

się od głosu. Można jednak mieć wątpliwości, czy uda się osiągnąć konsensus w tym zakresie (2022 *Annual Report*, s. 26–28). W praktyce bowiem, zamiast sama rozstrzygać spory, Rada ICAO powinna działać jak Organ Rozstrzygania Sporów WTO, który jedynie zatwierdza rozstrzygnięcia podjęte przez panele orzekające, czy Organ Odwoławczy (niezdolny do działania od grudnia 2019 r.; Zhang, 2022, s. 167–180).

Sprawnie działająca Rada ICAO, jako organ rozstrzygający spory, mogłaby mieć znaczenie w procesie wyznaczania kierunków wykładni kluczowych pojęć międzynarodowego prawa lotniczego. Te interpretacje mogłyby być punktem odniesienia w przypadku sporów na podstawie umów dwustronnych rozstrzyganych przez trybunały arbitrażowe. Aktualny stan rzeczy nie sprzyja jednak harmonizacji interpretacji prawa lotniczego. Problemy zarówno konstrukcyjne, jak i proceduralne w funkcjonowaniu Rady jako rzeczywistego i wiarygodnego organu rozstrzygającego spory zgodnie z prawem powodują, że trudno uznać ją za podmiot, którego rozstrzygnięcia mogą inspirować. Tym bardziej że one same, jak i ich uzasadnienia nie są dostępne. W rezultacie wydaje się, że mimo upływu 80 lat od przyjęcia Konwencji chicagowskiej Rada ICAO nadal nie przywykła do jednej ze swoich podstawowych kompetencji, tj. rozstrzygania sporów na gruncie prawa międzynarodowego przy wykorzystaniu procedur postępowania sądowego.

Zaskoczenie budziła dotychczasowa bezkrytyczna akceptacja praktyki Rady ICAO przez haski Trybunał. Można mieć jedynie nadzieję, że dojdzie do sytuacji, kiedy, w trybie odwołania, Trybunał zakwestionuje decyzję Rady. Wydaje się, że bez takiego precedensowego rozstrzygnięcia w samej ICAO może nie być wystarczającego bodźca do zmiany sposobu rozstrzygania sporów przez jej kluczowy organ.

Author contributions / Indywidualny wkład autora (CRediT): Łukasz Kułaga – 100% (Conceptualization / Konceptualizacja; Investigation / Przeprowadzenie badań; Writing – original draft / Pisanie – pierwszy szkic; Writing – review & editing / Pisanie – recenzja i edycja).

Conflict of interest / Konflikt interesów: The author declares no conflict of interest. / Autor nie zgłosił konfliktu interesów.

Funding / Finansowanie: The author declares no institutional funding. / Autor oświadczył, że nie korzystał z finansowania instytucjonalnego.

The use of AI tools / Wykorzystanie narzędzi AI: The author declares no use of AI tools. / Autor oświadczył, że nie korzystał z narzędzi AI.

Data availability / Dostępność danych: Not applicable. / Nie dotyczy.

References / Bibliografia

- Abeyratne, R. (2014). *Convention on International Civil Aviation: A commentary*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-00068-8>
- Association of Families of Flight PS752 Victims. (2024, 19 lutego). Statement of the Association of Families of Flight PS752 Victims regarding the proceedings before the ICAO Council. Pobrane 23 stycznia 2025, z: <https://www.ps752justice.com/statement-of-the-association-of-families-of-flight-ps752-victims-regarding-the-proceedings-before-the-icao-council/>

- Australian Minister for Foreign Affairs. (2022, 14 marca). Australia and the Netherlands initiate MH17 legal proceedings. Pobrane 23 stycznia 2025, z: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/australia-and-netherlands-initiate-mh17-legal-proceedings>
- Australian Minister for Foreign Affairs. (2023, 18 marca). ICAO Council Decision on Jurisdiction in MH17 legal proceedings. Pobrane 23 stycznia 2025, z: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/media-release/icao-council-decision-jurisdiction-mh17-legal-proceedings>
- Berezowski, C. (1964). *Międzynarodowe prawo lotnicze*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Bown, K. E. (2002). The International Civil Aviation Organization is the appropriate jurisdiction to settle Hushkit Dispute between the United States and the European Union. *Penn State International Law Review*, 20(2), 466–485. <https://insight.dickinsonlaw.psu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1552&context=psilr>
- Buergenthal, T. (1969). *Law-making in the International Civil Aviation Organization*. Suracuse University Press.
- de Mestral, A. (2018). Settlement of disputes at the ICAO and sustainable development. W: A. L. C. de Mestral, P. P. Fitzgerald i Md. T. Ahmad (Eds.), *Sustainable development, international aviation, and treaty implementation* (s. 199–214). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316594216.011>
- Government of Canada. (b.d.). Canada's response to Ukraine International Airlines Flight 752 tragedy. Pobrane 23 stycznia 2025, z: https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/response_conflict-reponse_conflits/crisis-crisis/flight-vol-ps752.aspx?lang=eng
- Government of Sweden. (2024, 8 stycznia). Joint Statement from the International Coordination and Response Group for the victims of Flight PS752. Pobrane 23 stycznia 2025, z: <https://www.government.se/statements/2024/01/joint-statement-from-the-international-coordination-and-response-group-for-the-victims-of-flight-ps752/>
- Huang, J., Nyampong, Y., i Vaugeois, M. (2022). Dispute settlement mechanism: 1944 Convention on International Civil Aviation. W: *Max Planck encyclopedia of international procedural law*. Oxford University Press. Oxford Public International Law. <https://opil.ouplaw.com/page/803>
- Kraśnicka, I. (2018). Rozstrzygnięcie sporów w międzynarodowym lotnictwie cywilnym: „ambitne marzenie” a rzeczywistość. W: E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość* (s. 329–350). C. H. Beck.
- Kraśnicka, I. (2019). *Standardy żeglugi powietrznej w działalności Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)*. C. H. Beck.
- Kułaga, Ł. (2023). Zamknięcie przestrzeni powietrznej dla rosyjskich statków powietrznych w odpowiedzi na agresję przeciwko Ukrainie w świetle prawa międzynarodowego. *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, 21, 13–36.
- Milde, M. (2012). *International air law and ICAO*. Eleven International Publishing.
- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (2023, 23 marca). Briefing by Foreign Ministry Spokeswoman Maria Zakharova: Hearings on MH17 plane crash. Pobrane 23 stycznia 2025, z: https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1859387/#11
- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. (2024, 17 czerwca). Press release on the termination of the Russian Federation's participation in the dispute before the ICAO Council with Australia and the Netherlands concerning the crash of Malaysia Airlines flight MH17 (Boeing 777-200); 1147-17-06-2024. Pobrane 23 stycznia 2025, z: <https://mid.ru/en/maps/be/1957651/>
- Netherlands Court of Audit. (2024, 29 lutego). The cost to the Netherlands government of the Flight MH17 disaster. <https://english.rekenkamer.nl/publications/reports/2024/02/29/the-cost-to-the-netherlands-government-of-the-flight-mh17-disaster>
- Ormsbee, M. H. (2023). Fair enough? Procedural fairness when the ICAO Council exercises its judicial function. *Air and Space Law*, 48(4), 457–476. <https://doi.org/10.54648/AILA2023055>
- Qatar Airways. (2020, 15 lipca). Qatar Airways Statement on Judgment of the International Court of Justice [Press release]. Pobrane 23 stycznia 2025, z: <https://www.qatarairways.com/en/press-releases/2020/July/ICJ.html>

- Rose, C. (2021). Appeal relating to the jurisdiction of the ICAO Council. *American Journal of International Law*, 115(2), 301–308. <https://doi.org/10.1017/ajil.2021.8>
- Sochor, E. (1989). ICAO and armed attacks against civil aviation. *International Journal*, 44(1), 134–170. <https://doi.org/10.1177/002070208904400105>
- TASS. (2023, 11 października). Russia files statement to ICAO Council over West's air traffic rules violations. Pobrane 23 stycznia 2025, z: <https://tass.com/politics/1688293>
- U.S. Mission to the Organization for Security and Cooperation in Europe (US Mission OSCE). (2024, 18 lipca). Joint Statement Ten years since the downing of Malaysia Airlines Flight MH17, As delivered by Ambassador Christophe Kamp, Permanent Representative of the Netherlands to the OSCE to the Permanent Council, Vienna, July 18, 2024. Pobrane 23 stycznia 2025, z: <https://osce.usmission.gov/joint-statement-ten-years-since-the-downing-of-malaysia-airlines-flight-mh17/>
- Weber, L. (2012). *International Civil Aviation Organization*. Wolters Kluwer.
- Woodworth, D. (2024). Moscow's diplomatic moves in Montreal: Voting dilemmas for the ICAO Council. *Air and Space Law*, 49(3), 269–292. <https://doi.org/10.54648/AILA2024023>
- Zhang, L. (2022). *The resolution of inter-state disputes in civil aviation*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192849274.001.0001>
- Żylicz, M. (2009). Zestrzelenie cywilnego statku powietrznego jako delikt prawa międzynarodowego. *Państwo i Prawo*, 64(6), 24–36.

