LC/40-WP/6-2
8/9/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

اللجنة القانونية – الدورة الأربعون

(مونتريال، من ٢٦ إلى ٢٠٢٦/١٠/٣٠)

البند ٦: أي أعمال أخرى

تحليل قانوني للتدابير المتخذة من جانب واحد ضد دولة متعاقدة في الإيكاو

(مقدمة من جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية)

١- المقدمة

١-١ تستعرض هذه الوثيقة تحليلاً لمدى شرعية بعض المقررات والقرارات الصادرة عن منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) التي اعتُمدت واستُهدِفت بها دولة عضو في الإيكاو في الماضي، كما تقدَّم توصيات بشأن التدابير التي ينبغي اتخاذها في هذا الصدد.

١-٢ مارست بعض الدول الأعضاء في الإيكاو ضغوطاً من أجل اعتماد العديد من المقررات والقرارات من قبل مجلس المنظمة وجمعيتها العمومية، على التوالي، بشأن مسألة "عمليات إطلاق الصواريخ غير المعلنة" من جانب جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، مما أدى في آخر الأمر إلى اعتماد قرار من المجلس بتجنب جميع الأنشطة الفنية مع جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية. (انظر موجز القرارات C-DEC 223/4 ومحضر الجلسات C-MIN 212/1)

١-٣ دأبت جمهورية كوريا على إرسال طائرات غير مأهولة (UA) للتسلل إلى جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية، حيث تكررت حوادث التسلل الخطيرة هذه منذ عام ٢٠٢٤. وفيما يتعلق بهذه الوقائع، قدمت جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية ورقات عمل إلى المجلس والجمعية العمومية لتوضيح موقفها. بيد أن بعض الدول الأعضاء في مجلس الإيكاو رفضت هذه الورقات بزعم أن الطائرات غير المأهولة لا تندرج ضمن مواضيع اتفاقية الطيران المدني لأنها ذات طابع سياسي. (انظر ورقة العمل C-WP/15688 ومحضر الجلسات C-MIN 234/13)

١-٤ واعتمد المجلس عدة قرارات لم تقبلها جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية، لكون تلك القرارات تستند إلى ادعاء أحادي الجانب من جانب دولة عضو معينة قدمت وثائق استفزازية تربط بصورة متعسفة وقائع التداخل مع نظام العالمي للملاحة بالأقمار الصناعية (GNSS) في شبه الجزيرة الكورية بجمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية. (انظر محاضر الجلسات C-MIN 196/4 وC-MIN 208/9 وC-MIN 232/5 وC-MIN 233/7 وC-MIN 234/11)

١-٥ ومنذ عام ٢٠١٦، تم قطع أو تعليق بعض الخدمات مثل خدمات SITA (الشركة الدولية لاتصالات الطيران) وSADIS (الخدمة المأمونة لمعلومات بيانات الطيران) وCollins (إدارة بيانات الرحلات الجوية) وغيرها. وبما أن هذه الخدمات لا غنى عنها للملاحة الجوية الدولية، فقد أدى حظرها إلى نشوء مخاطر تهدد سلامة عمليات الطيران الدولية في أجواء البلاد (انظر ورقة العمل AN-Conf/13-WP/72، والفقرة ٧-٢٤ من الوثيقة Doc 10115، والفقرة ٧ من ورقة العمل C-WP/15026، والفقرة ١-١ من ورقة العمل C-WP/15410).

١-٦ ومن جرّاء ذلك، باتت جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية عاجزةً عن المشاركة في برنامج التنمية التعاونية للسلامة التشغيلية واستمرار صلاحية الطائرات للطيران في شمال آسيا (COSCAP-NA) وفي غيره من المشاريع التعاونية الأخرى، بما في ذلك شبكة الاتصالات الإقليمية الافتراضية المشتركة (CRV)، والترتيبات التعاونية لمنع وإدارة أحداث الصحّة العامة في مجال الطيران المدني (برنامج كابسكا) وغيرها، وذلك نتيجة للمقرر القاضي بتجنب الأنشطة الفنية كافةً مع جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية.

٢- التحليل

٢-١ يطرح القرار الصادر من مجلس الإيكاو بتجنب جميع الأنشطة الفنية مع جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية صعوبات في الامتثال لأحكام اتفاقية الطيران المدني الدولي (شيكاغو، ١٩٤٤ – "اتفاقية شيكاغو")، ولا سيما الديباجة والمادتين ٤٤ و٣٧.

٢-٢ واللجنة القانونية مدعوة إلى تفسير المادة ٥٤ (ن) من اتفاقية شيكاغو تفسيراً واضحاً لتحديد ما إذا كان يمكن اعتبارها الأساس القانوني المزعوم الذي يخوّل مجلس الإيكاو سلطة اتخاذ مثل هذا القرار بتجنب جميع الأنشطة الفنية مع إحدى الدول المتعاقدة. (يرجى الرجوع إلى كتاب مدير إدارة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية المؤرخ ٢٠٢٥/٨/٢٧، بالرقم المرجعي: LE4/3).

٢-٣ لم تكن عمليات إطلاق الصواريخ التي قامت بها جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية إلا تدابير للدفاع عن النفس، وجزءاً من سلسلة التدابير العسكرية المضادة رداً على المناورات الحربية المتتالية الموجهة ضد جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية في شبه الجزيرة الكورية — التي تُعتبر فعلياً في حالة حرب مع وقف إطلاق النار — وقد أُوليَ كامل الاعتبار لسلامة الدول المجاورة. (انظر كتاب مدير الإدارة الوطنية للطيران (NAA) في جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية المؤرخ ٢٠٢٢/٤/٨).

٢-٤ وتنص المادة ٨٩ من اتفاقية شيكاغو على أنه في حالة الحرب، لا تحد أحكام هذه الاتفاقية من حرية العمل لأيٍّ من الدول المتعاقدة صاحبة الشأن، سواء كانت محاربة أو محايدة. وكما ورد أعلاه، لا تنطبق الاتفاقية على عمليات إطلاق الصواريخ بحد ذاتها.

٢-٥ يمثِّل تسلّل الطائرات غير المأهولة التابعة لجمهورية كوريا انتهاكاً واضحاً للمواد ١ و٣ و٨ من الاتفاقية، فضلاً عن القواعد والتوصيات الدولية الواردة في الملحقين الثاني والحادي عشر. ومع ذلك، دافعت بعض الدول الأعضاء عن جمهورية كوريا، زاعمةً أن الطائرات غير المأهولة العسكرية لا تخضع لأحكام الاتفاقية، وأنه لا توجد أدلة كافية تثبت أن الطائرات غير المأهولة المعنية تشكل تهديداً للسلامة الجوية، وأن الأمر يتعلق بمسألة سياسية. وللأسف، لم تتخذ الإيكاو أي إجراء بخصوص هذه المسألة. وبالتالي، إذا ما طُبق نفس المنطق على مسألة إطلاق الصواريخ، فلا ينبغي اتخاذ أي إجراءات بشأنها، لأن المسألة في الواقع مسألة سياسية–عسكرية. ويشكل ذلك تجسيداً صارخاً لازدواجية المعايير، بالمعنى الحرفي للكلمة، الأمر الذي يستلزم استعراضاً قانونياً واتخاذ تدابير تصحيحية.

٢-٦ أما فيما يتعلق بمسألة التداخل مع ترددات النظام العالمي للملاحة بالأقمار الصناعية (GNSS)، فقد زعمت جمهورية كوريا أن مصدر إشارة التداخل مع هذا النظام قادم من جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية، وقد انحازت عدة دول أعضاء إلى جانب جمهورية كوريا، وأثارت المسألة أمام المجلس والجمعية العمومية، على الرغم من عدم إثبات صحة هذا الادعاء ومصداقيته علمياً. وقد ضغطت تلك الدول على المجلس لاتخاذ القرارات اللازمة. ويقف ذلك دليلاً على أنَّ من الممكن اتخاذ أي قرار بناءً على ادعاء تدّعيه دولة عضو ما من جانب واحد. وفي حال عدم القيام بمراجعة قانونية واتخاذ تدابير تصحيحية فيما يتعلق بهذه الممارسات، فإن ذلك سيضر بالعمل المستقبلي للإيكاو وبصورتها. (انظر ورقة العمل A42-WP/557)

٢-٧ بعد فترة وجيزة من قيام الإيكاو بتحديد موعد تنفيذ البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران في كوريا الشمالية في عام ٢٠٢٤، وجدت نفسها مضطرة للتخلي عن خطتها بسبب القرار الذي اتخذته بنفسها.

٢-٨ إن تعليق خدمات الملاحة الجوية الضرورية لضمان سير العمليات الجوية الدولية، مثل SITA وSADIS وCRV، ومنع دولة عضو في الإيكاو من المشاركة في مختلف برامج التعاون الإنمائي، بما في ذلك COSCAP-NA وCAPSCA وغيرها، هو في حد ذاته إخلال بديباجة الاتفاقية والمادتين ٤ و٣٧ منها. ويصعب الدفاع عن هذه الانتهاكات من الناحية القانونية، حتى في ظل القوانين المحلية للدول الأعضاء الأخرى. ومن المؤكد أن ذلك سيؤثر على سلامة العمليات الدولية والطيران المدني.

٢-٩ وفي نهاية المطاف، فإن الإجراءات المذكورة أعلاه التي اتخذتها الإيكاو مستهدفةً بها دولةً عضواً فيها ستعوّق هذه الدولة في تنفيذ الاتفاقية وملاحقها، وهو ما يتعارض مع مبادرة المنظمة "عدم ترك أي بلد خلف الركب"، ولا يضمن سلامة عمليات الطيران الدولية المرتبطة ارتباطاً مباشراً بسلامة الركاب من العديد من البلدان حول العالم.

٣- الإجراءات المطلوبة من اللجنة

٣-١ ينبغي أن تجري اللجنة القانونية استعراضاً قانونياً شاملاً لمعرفة ما إذا كانت المقررات أو القرارات المتعلقة بالمسائل السياسية والعسكرية الحساسة الخاصة بالدولة المتعاقدة المعنية في اتفاقية شيكاغو قد اتُخذت مع المراعاة الكاملة لتأثيرها على سلامة عمليات الطيران الدولية، أم دون النظر إلى الجوانب الفنية، وما إذا كان هناك أي غموض يكتنف مواد الاتفاقية والقواعد والتوصيات الدولية المتصلة بها وملاحقها، مما يفتح الباب أمام تطبيق معايير مزدوجة عند تفسيرها كأساس قانوني يخول المجلس اتخاذ إجراءات ضد دولة عضو معينة.

٣-٢ ينبغي أن تعيد اللجنة القانونية النظر في مدى شرعية القرار القاضي بتجنب جميع الأنشطة الفنية مع الدولة العضو المعنية، وأن تقر بأن مثل هذه القرارات لا يمكن أن تضمن السلامة في عمليات الطيران الدولية.

٣-٣ ينبغي أن تعرض اللجنة القانونية على المجلس المسائل المتعلقة بوضع أسس قانونية جديدة وإطار مؤسسي جديد يمكن من خلاله ضبط الأفعال التي تعوق ضمان سلامة عمليات الطيران الدولية من الناحية القانونية، بما في ذلك التعليق الأحادي الجانب لخدمات الملاحة الجوية من قبل بعض الدول الأعضاء.

٣-٤ ينبغي أن تنظر اللجنة القانونية، حسب الاقتضاء، في تشكيل فريق من الخبراء لوضع مبادئ توجيهية إجرائية، أو وثيقة مماثلة، تتضمن ما يلزم من تعاريف وأحكام وتفسيرات وتوصيات وحلول، على أن تُستخدم كقواعد يُرجع إليها عند اتخاذ المقررات والقرارات بشأن انتهاكات اتفاقية شيكاغو، وتقديمها إلى المجلس أو الجمعية العمومية للتداول بشأنها.

— انتهى —