LC/40-WP/6-1
5/9/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

اللجنة القانونية – الدورة الأربعون

(مونتريال، من ٢٦ إلى ٢٠٢٦/١٠/٣٠)

البند ٦: أي أعمال أخرى

تفسير المادة ٨٩ وحقوق الدول المتعاقدة في اتفاقية شيكاغو في أوقات الحروب

(مقدمة من جمهورية إيران الإسلامية)

١- مقدمة

١-١ اعتُمِدت اتفاقيةُ الطيران المدني الدولي ("اتفاقية شيكاغو") في ١٩٤٤/١٢/٧، في وقت كانت فيه الحرب العالمية الثانية لا تزال مستمرة. وقد أدرجت الأطراف التي صاغت الاتفاقية المادة ٨٩ تحت عنوان "الحرب وحالة الطوارئ". وتنص هذه المادة على أنه في حالة الحرب، لن تؤثر أحكام الاتفاقية على حرية العمل لأي من الدول المتعاقدة صاحبة الشأن، سواء كانت محاربة أو محايدة. وينطبق نفس المبدأ على أي دولة متعاقدة تعلن حالة الطوارئ الوطنية وتبلغ المجلس بهذه الواقعة.

١-٢ وعلى الرغم من أهمية المادة ٨٩، فإنّها تظل أحد أقل الأحكام تطويراً في اتفاقية شيكاغو، ولم تُحْظَ بالتفسير الشامل والمنهجي من جانب الإيكاو. وتتعلق أوجه الغموض الرئيسية فيها بمعنى كلمة "الحرب"، ونطاق "حرية العمل"، والمعايير المستخدمة لتحديد الدول "المحاربة" و"المحايدة"، وما إذا كان يحق للدولة التذرع بالمادة ٨٩ بغض النظر عن دورها في نشوب النزاع.

١-٣ لقد أرسى اعتماد ميثاق الأمم المتحدة حظراً عاماً على التهديد باستخدام القوة أو استخدامها بموجب الفقرة ٤ من المادة ٢، مع مراعاة استثناءات محدودة تشمل حق الدفاع عن النفس بموجب المادة ٥١، والتدابير المأذون بها من قبل مجلس الأمن بموجب الفصل السابع. وبناءً على ذلك، لا يمكن تفسير المادة ٨٩ بمعزل عن النظام القانوني الدولي المعاصر. ومن ثمَّ، فإن السؤال المحوري يكمن فيما إذا كان ينبغي تفسير المادة ٨٩ بالرجوع حصراً إلى المفاهيم القانونية التي كانت سائدة وقت اعتماد الاتفاقية، أم في ضوء التطورات اللاحقة في القانون الدولي، بما في ذلك القواعد المطبقة بين الدول المتعاقدة في هذا الشأن.

٢- التطورات القانونية على الصعيد الدولي فيما يتعلق بالمادة ٨٩ من اتفاقية شيكاغو

٢-١ للمادة ٨٩ سابقة تاريخية مباشرة تتمثل في المادة ٣٨ من "الاتفاقية المتعلقة بتنظيم الملاحة الجوية" (باريس، ١٩١٩ – "اتفاقية باريس")، والتي حافظت هي الأخرى على حرية عمل الدول المحاربة والمحايدة في أوقات الحروب. ويؤكد هذا الاستمرار الغرض التاريخي للمادة ٨٩. ومع ذلك، فإن هاتين المادتين قد وُضعتا في بيئات قانونية مختلفة جوهرياً؛ فقد اعتُمدت اتفاقية

باريس عندما كانت الحرب لا تزال تعتبر وضعاً معترفاً بها قانوناً في العلاقات الدولية. وعلى الرغم من أن ميثاق عصبة الأمم وميثاق كيلوغ–بريان لعام ١٩٢٨ سعيا إلى تقييد اللجوء إلى الحرب، فإن الحظر الشامل للتهديد باستخدام القوة أو استخدامها لم يكن قد أصبح بعد قاعدةً أساسية من قواعد القانون الدولي. وعقب اعتماد ميثاق الأمم المتحدة في عام ١٩٤٥، شهد الإطار القانوني الحاكم لاستخدام القوة تحولاً جذرياً.

٢–٢ وبموجب الفقرة ٣ (ج) من المادة ٣١ من "اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات" لعام ١٩٦٩، يتطلب تفسير المعاهدات مراعاة تلك القواعد من بين قواعد القانون الدولي التي تنظم العلاقات بين أطرافها. وبناءً على ذلك، لا يمكن ببساطة استبعاد القانون الدولي المعاصر من تفسير معاهدة ما لمجرد أنه تطور بعد إبرامها. وفي الوقت نفسه، تظل مقاصد الأطراف والظروف القانونية السائدة وقت الإبرام ذاتَ أهمية.

٢–٣ وقد أكدت محكمة العدل الدولية هذا النهج، لا سيما في قضية "المنصات النفطية". ففي معرض تفسيرها للفقرة ١ (د) من المادة ٢٠ من معاهدة الصداقة لعام ١٩٥٥ بين إيران والولايات المتحدة، ذكرت المحكمة أن المعاهدة لا يمكن تطبيقها بمعزل تام عن قواعد القانون الدولي في هذا الشأن والمتعلقة باستخدام القوة. ومن ثم، فسرت المحكمة أحكام المعاهدة على ضوء ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي العرفي. وكما توضح قضية "مشروع غابشيكوفو–ناغيماروس" أيضاً أن تفسير المعاهدات يمكن أن يأخذ في الاعتبار تطور القانون الدولي؛ حيث أقرت المحكمة بأنّ القواعد البيئية المتطورة ذات صلة بتنفيذ المعاهدة، في حين شدد القاضي "ويرامانتري" في رأيه المنفصل على أن تنفيذ المعاهدات ينبغي ألا يؤدي إلى تجاهل المبادئ المعاصرة لحقوق الإنسان والتنمية المستدامة.

٢–٤ وهناك تطور آخر في هذا الشأن نجده في "مشاريع المواد بشأن آثار النزاعات المسلحة على المعاهدات" الصادرة عن "لجنة القانون الدولي" (٢٠١١ – "مشاريع مواد لجنة القانون الدولي"). وتقر المادة ٣ بأن وجود نزاع مسلح لا يؤدي، في حد ذاته، إلى إنهاء المعاهدات أو تعليق العمل بها، بينما تمنح المادة ٤ نفاذاً لأحكام المعاهدات التي تتناول النزاعات المسلحة تحديداً. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة بالنسبة لاتفاقية شيكاغو، نظراً لأن المادة ٨٩ منها تتناول صراحة حالات الحرب والطوارئ الوطنية. علاوة على ذلك، تنص المادة ١٥ من مشاريع مواد لجنة القانون الدولي على أنه لا يجوز للدولة المعتدية إنهاء معاهدة أو الانسحاب منها أو تعليق العمل بها نتيجة لنزاع مسلح ناشئ عن عملها العدواني إذا كان من شأن ذلك أن يحقق منفعة لها. ورغم أن مشاريع مواد لجنة القانون الدولي ليست ملزمة في حد ذاتها، فإنها تعكس نهجاً قانونياً معاصراً للعلاقة بين النزاعات المسلحة والالتزامات بموجب المعاهدات. وبناءً على ذلك، توفر المواد ٣ و٤ و١٥ من مشاريع مواد لجنة القانون الدولي إطاراً هاماً لتقييم "حرية العمل" بموجب المادة ٨٩ من اتفاقية شيكاغو، مما يثبت أن النزاع المسلح لا يبيح، في حد ذاته، تجاهل الالتزامات الناشئة عن المعاهدات، كما لا ينبغي للدولة المعتدية أن تجني منفعة قانونية من العمل غير المشروع الذي قامت به.

٢–٥ ويتجسد النهج نفسه في المادتين ٤٠ و٤١ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. ففي حالات الانتهاكات الجسيمة للالتزامات الناشئة بموجب القواعد الآمرة التي ترد في القانون الدولي العام، يجب على الدول أن تتعاون لإنهاء هذا الانتهاك بالوسائل المشروعة، وعدم الاعتراف بشرعية الوضع الناشئ عنه، والامتناع عن تقديم العون أو المساعدة في الإبقاء على هذا الوضع. وبناءً على ذلك، ينبغي تفسير المادة ٨٩ من اتفاقية شيكاغو بما يتفق مع الإطار العام لمسؤولية الدول.

٢–٦ ولا ينبغي بالضرورة اعتبار أن مصطلحات مثل "الحرب"، و"الدول المحايدة"، و"حرية العمل" تحمل معانيَ ثابتةً بشكل دائم. وعندما يكون المصطلح المستخدم في المعاهدة قابلاً للتطور، فإنّ تفسيره ينبغي أن يأخذ في الاعتبار التطورات اللاحقة في القانون الدولي. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة بالنسبة لمصطلح "الحرب"، الذي يجب تمييزه الآن عن المسألة القانونية المنفصلة المتعلقة بمدى مشروعية اللجوء إلى القوة بموجب الميثاق. إن وجود نزاع مسلح يمثل وضعاً واقعياً موضوعياً، في

حين أن مشروعية اللجوء إلى القوة هي مسألة منفصلة تحكمها القوانين المتعلقة باستخدام القوة. ومن ثم، لا ينبغي تفسير المادة ٨٩ على أنها تحول وجود النزاع المسلح إلى حق في ممارسة حرية العمل بصورة مطلقة.

٢-٧ كما يتطلب التمييز بين الدول "المحاربة" و"المحايدة" عناية خاصة. فرغم أن المادة ٨٩ تشير صراحة إلى الفئتين، فإن اتفاقية شيكاغو لا تُعرّف الحياد. وفي النزاعات المعاصرة، قد تقدم دولةٌ ما أراضيها أو مجالها الجوي أو قواعدها العسكرية أو بنيتها التحتية للاتصالات أو الخدمات اللوجستية لأحد الأطراف من دون أن تعلن الحرب رسمياً. وبالتالي، فإن تحديد مدى توافق هذا السلوك مع وضع الحياد يتطلب تقييماً بموجب قواعد القانون الدولي في هذا الشأن والسلوك الفعلي للدولة، وليس فقط بناءً على إعلانها من جانب واحد. ويمكن لهذا التقييم أيضاً أن يأخذ في الاعتبار أعمال العدوان المحددة في المادة ٣ من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٣١٤ لعام ١٩٧٤ (A/RES/3314 (XXIX) (الدورة التاسعة والعشرون).

٣- ممارسات مجلس الإيكاو وتحليل الشروح المتعلقة بالمادة ٨٩

٣-١ يتبين من دراسة ممارسات الإيكاو والشروح الواردة في "مرجع إرشادي لاتفاقية الطيران المدني الدولي" (الوثيقة Doc 8900) أن الإيكاو لم تقدم، حتى الآن، تفسيراً شاملاً ومستقلاً لنطاق المادة ٨٩ وحدودها وآثارها القانونية. وبالمثل، تظل الشروح الواردة في الوثيقة Doc 8900 ذات طابع تاريخي ووصفي في الغالب؛ إذ لا تضع معايير واضحة لتحديد حالة "الحرب"، أو وضع الدولة "المحاربة" أو "المحايدة"، كما أنها لا تحدد نطاق "حرية العمل".

٣-٢ وتشير الممارسات التي أعقبت إنشاء الإيكاو، بما في ذلك الإعلانات الصادرة عن مصر والعراق في عام ١٩٤٩ والحالات اللاحقة التي شملت الهند والصين وباكستان والعراق وهندوراس، إلى أن دور المجلس كان إدارياً في المقام الأول. فقد تلقّى المجلس الإخطارات المقدمة من الدول المتعاقدة بشأن الحرب أو حالة الطوارئ الوطنية وقام بتسجيلها وتعميمها وإبلاغها، من دون أن يتولى إجراء تقييم موضوعي بشأن ما إذا كانت هناك "حرب" قائمة بالمعنى المقصود في المادة ٨٩، أو ما إذا كانت الآثار القانونية التي تتذرع بها الدولة متوافقة مع التزاماتها الدولية الأخرى.

٣-٣ وثمة صعوبة أخرى تتمثل في أن المادة ٨٩ لا تحدد سلطة مختصة بالبتّ في وجود حالة "حرب" من عدمه. وبناءً على ذلك، يصبح من الضروري تحديد الدول المشاركة في النزاع، والوضع القانوني لكل منها، والدولة المسؤولة عن بدء النزاع المسلح من خلال عمل عدواني –حيثما ينطبق ذلك– وذلك على أساس الوقائع ذات الصلة بالوضع وقواعد القانون الدولي المنطبقة. ويُعد هذا التحديد أمراً جوهرياً لتقييم ما إذا كان يحق لكل دولة أن تحتج بحرية العمل التي تتيحها المادة ٨٩، وإلى أي مدى يحق لها ذلك. ولا تحدد اتفاقية شيكاغو ما إذا كان الإعلان أحادي الجانب من جانب الدولة المتعاقدة كافياً لأغراض المادة ٨٩، أو ما إذا كان مجلس الإيكاو مختصاً بتحديد وجود الحرب، أو ما إذا كان هذا التحديد يتطلب تقييماً من جانب سلطة دولية أخرى. ولا تقدم ممارسات الإيكاو حتى الآن إجابات شافية عن هذه الأسئلة.

٤- الخلاصة

٤-١ صِيغت المادة ٨٩ في حقبة تاريخية معينة، لكنها لا تزال تعمل تحت مظلة نظام قانوني دولي بات مختلفاً بصورة جوهرية. ولا يعني استمرار صلاحيتها ونفاذها بالضرورة أن معناها يظل ثابتاً من دون تغيير. ويتطلب تفسير المادة ٨٩ مراعاة الإطار القانوني الدولي المعاصر، بما في ذلك ميثاق الأمم المتحدة، والقوانين المتعلقة باستخدام القوة، والقانون الدولي الإنساني، وقانون الحياد، وقانون مسؤولية الدول، وقانون المعاهدات. ولا يوفر نص اتفاقية شيكاغو ولا الممارسات الإدارية الحالية بمفردهما لمجلس الإيكاو ما يكفي من الإرشادات للبتِّ في هذه المسائل. وفي هذا السياق، يمكن للجنة القانونية أن تقوم بدراسة شاملة لتفسير وتطبيق المادة ٨٩، بما في ذلك نطاقها وآثارها القانونية وعلاقتها بالقواعد المعنية في القانون الدولي. ويمكن أن تشكل هذه الدراسة أساساً لإعداد مقترح بطلب رأي استشاري من محكمة العدل الدولية، بهدف توضيح نطاق المادة ٨٩ وآثارها القانونية، والحد من مخاطر التفسيرات المتضاربة من جانب الدول المتعاقدة، وتعزيز دور الإيكاو في حماية الطيران المدني الدولي أثناء النزاعات المسلحة.

٥- الإجراء المطلوب من اللجنة

٥-١ ينبغي أن تضطلع الجنة القانونية بدراسة شاملة لتفسير وتطبيق المادة ٨٩ من اتفاقية شيكاغو، وأن تعد تقريراً يتناول التطورات القانونية في هذا الصدد وممارسات الدول وممارسات مجلس الإيكاو والآراء القانونية الحالية. ويجب أن تبحث الدراسة، على وجه الخصوص، ما يلي:

أ) ميثاق الأمم المتحدة، بما في ذلك المواد ٢ (٤)، و٥١، و١٠٣؛

ب) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، لا سيما المادتين ٣١ و٣٢؛

ج) القواعد المتعلقة بالمسؤولية الدولية للدول، بما في ذلك الانتهاكات الجسيمة للالتزامات الناشئة بموجب القواعد الآمرة؛

د) مشاريع مواد لجنة القانون الدولي بشأن آثار النزاعات المسلحة على المعاهدات (٢٠١١)؛

هـ) مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالحياد والوضع القانوني للدول المحايدة.

٥-٢ وينبغي أيضا أن تُعدّ اللجنة القانونية مقترحاً لطلب رأي استشاري من محكمة العدل الدولية وتقديمه لمجلس الإيكاو أو جمعيتها العمومية للموافقة عليه، على أن يركز المقترح على الأسئلة التالية:

أ) هل ينبغي تفسير المادة ٨٩ في ضوء التطورات التي شهدها القانون الدولي منذ اعتماد ميثاق الأمم المتحدة، لا سيما حظر التهديد باستخدام القوة أو استخدامها؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما هو المقصود بكلمة "الحرب" في هذه المادة؟

ب) هل يجوز لدولةٍ تسببت في نشوب نزاع مسلح، من خلال انتهاكها لالتزاماتٍ أساسية بموجب القانون الدولي، أن تتذرع بهذا الوضع من أجل الاستفادة من المادة ٨٩؟

ج) في ضوء قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٣١٤ (د-٢٩)، هل يمكن لدولة تقدم أراضيها أو بنيتها الأساسية للعمليات المسلحة لأحد أطراف النزاع وترتكب عملاً عدوانياً أن تستفيد من وضع الدولة المحايدة بموجب المادة ٨٩؟

د) هل تمنح "حرية العمل" المشار إليها في المادة ٨٩ سلطة تقديرية مطلقة تمتد إلى جميع الالتزامات بموجب اتفاقية شيكاغو، أم أن ممارستها تخضع لقواعد القانون الدولي الأخرى الواجبة التطبيق، بما في ذلك مبدأي التناسب والضرورة، ومبدأ أنه لا يجوز للدولة أن تجني منفعة قانونية من عملها غير المشروع؟

هـ) هل يكفي مجرد إعلان الدولة عن وجود حرب أو حالة طوارئ وطنية للاستفادة من المادة ٨٩، أم أن هذه الاستفادة تتطلب تقييماً قانونياً مستقلاً؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما هي الجهة أو الجهات المؤهلة للتحقق من ذلك ؟

و) في حالة وجود حرب بين دولتين أو أكثر، هل تقتصر "حرية العمل" المشار إليها في المادة ٨٩ على الالتزامات الدولية القائمة بين الدول المشاركة في الحرب أو بين تلك الدول والدول المحايدة، أم يمكن أن تمتد — متى تطلبت ظروف الحرب ذلك — إلى الالتزامات الدولية للدول المشاركة في الحرب تجاه الدول الأخرى؟

— انتهى —