



المؤتمر العالمي للنقل الجوي

الاجتماع السادس

مونتريال، من ١٨ إلى ٢٢ مارس ٢٠١٣

البند ١ من جدول الأعمال : استعراض عالمي عام للاتجاهات والتطورات
١-١ : الصناعة والتطورات التنظيمية

سيادة المجال الجوي

(ورقة مقدمة من منظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية (CANSO))

الموجز التنفيذي

بموجب "اتفاقية شيكاغو"، تتمتع كل دولة بسيادة كاملة وحصرية على المجال الجوي الموجود فوق أراضيها. وفي حين أنه لا يمكن تفويض السيادة الوطنية، فمن الممكن تفويض مسؤولية تقديم خدمات الحركة الجوية. وبيد أننا نقرّر الجمعية العمومية رقم A37-15 بأن الدولة التي تفوض لدولة أخرى مسؤولية تقديم خدمات الحركة الجوية داخل مجالها الجوي فوق أراضيها تفعل ذلك بدون الانتقال من سيادتها.

الإجراء: يُرجى من المؤتمر اعتماد التوصية الواردة في الفقرة ٤.

يمكن الاطلاع على مراجع المؤتمر السادس للنقل الجوي على موقع الانترنت التالي:
www.icao.int/meetings/atconf6

المراجع:

١- مقدمة

١-١ إن سيادة الدول أحد المبادئ الأساسية في القانون الدولي. ومع ذلك، يُستخدم هذا المصطلح في أغلب الأحيان بالمعنى السياسي، بتأويلات وتفسيرات تختلف باختلاف السياق والهدف. ويُعتبر مفهوم السيادة مفهومًا ديناميكيًا، يتطور بتطور البيئة المؤسسية العالمية. وفي عالم الطيران، يشير مصطلح السيادة إلى ملكية المجال الجوي. بعبارة أخرى، يشير هذا المصطلح إلى الاختصاص الحصري للدولة الذي يمكنها من ممارسة سلطاتها التشريعية والإدارية والقضائية داخل مجالها الجوي الوطني.

٢-١ غير أن خدمات الملاحة الجوية تتطلب منهجًا عالميًا انسيابيًا مستندًا إلى الأداء في إدارة المجال الجوي، بدلاً من المنهج القائم على الحدود الوطنية. ولتجسيد هذا المفهوم، يحتاج كل أصحاب المصالح فهمًا متكاملًا لمعنى السيادة الوطنية، بحيث يتسق هذا الفهم مع الوقائع السياسية والاقتصادية والاجتماعية الحالية والمستقبلية. وهذا الفهم لمفهوم السيادة لا يتطلب أي تعديل على "اتفاقية الطيران المدني الدولي" ("اتفاقية شيكاغو").

¹ قدمت منظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية هذه الورقة باللغة العربية، والصينية، والفرنسية، والروسية، والأسبانية.

٢- المناقشة

١-٢ إن "الرؤية العالمية" لمنظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية (CANSO) والخاصة بمستقبل خدمات الملاحة الجوية تقر بأن السيادة تظل مبدأً أساسياً وسارياً وشرعياً. كما أن هذه الرؤية تدعم الرأي القائل بأن تقديم الخدمات عبر الحدود لا يتعارض مع مفهوم سيادة الدول.

٢-٢ يرتبط مفهوم سيادة الدول ارتباطاً وثيقاً بتعريف التزامات الدول بموجب المادة ٢٨ من "اتفاقية شيكاغو". فهذه المادة نصاً وروحاً لا تلزم الدول بتقديم خدمات الملاحة الجوية فوق أراضيها نفسها. وبدلاً من ذلك، تحدد المادة ٢٨ أنه في الوقت والمكان اللذين تختار فيهما الدول تقديم المرافق والخدمات من أجل دعم الملاحة الجوية الدولية، يجب أن تتوافق هذه المرافق والخدمات مع المعايير والممارسات الموصى بها الخاصة بمنظمة الإيكاو. وبعبارة أخرى، تكون مسؤوليات الدول ذات طبيعة تنظيمية وإشرافية. ويجب على الدول اتخاذ إجراءات مناسبة لضمان الامتثال والتوافق فيما يتعلق بالسلامة والكفاءة التشغيلية.

٣-٢ لا يمكن تفويض السيادة الوطنية. إلا أن المسؤولية المتعلقة بأداء الواجبات والمسؤوليات الوظيفية، مثل تقديم خدمات الملاحة الجوية، يمكن تفويضها إلى أطراف ثالثة. وتحفظ الدول بالحرية الكاملة في تعيين مقدم خدمات تابع لطرف ثالث، سواء أكان كياناً وطنياً أو أجنبياً.

٤-٢ لا يُعتبر التفويض إلى منظمة أجنبية تنازلاً عن السيادة؛ إذ لا تتأثر الاختصاصات السيادية. وعلى النقيض من ذلك، يُعتبر تفويض تقديم الخدمات من أعمال السيادة. وتحدد الدولة المفوضه الشروط التي يتم بموجبها الموافقة على التفويض، ومن الممكن إلغاء التفويض في أي وقت. وقد تم الاعتراف بحقوق والتزامات الدولة لتفويض مسؤولياتها لتقديم خدمات الحركة الجوية فوق أراضيها، مع الاعتراف بأن القيام بذلك لن يشكل انقاصاً من سيادتها، مرة أخرى خلال اجتماع الجمعية العمومية لمنظمة الإيكاو في عام ٢٠١٠ وذلك على النحو الوارد في قرار الجمعية رقم ٣٧-١٥ (انظر المرفق).

٥-٢ هناك أمثلة ناجحة على عملية تقديم خدمات الملاحة الجوية عبر الحدود في كل مناطق العالم. فهناك تفويض متبادل بين الولايات المتحدة وكندا؛ وتقوم تونغسا وسمامو بالتفويض إلى نيوزيلندا؛ كما أن هناك تفويضات عديدة في أوروبا من وإلى فنلندا وفرنسا والنرويج والسويد وسويسرا. والأساس القانوني لهذه التفويضات ليست موضع تساؤل.

٦-٢ عند تفويض المسؤولية الوظيفية لتقديم الخدمات إلى كيان أجنبي، تحتفظ الدولة المفوضه بمسؤولية متبقية بموجب المادة ٢٨ من "اتفاقية شيكاغو" مع ذلك، تكون هذه المسؤولية محدودة بالالتزام بضمان تنظيم نشاط تقديم الخدمة تنظيمياً مناسباً، واعتماد مقدم الخدمة بالشكل المناسب وأن يتم ممارسة إشراف كافٍ وفعال.

٧-٢ يعمل الإطار التنظيمي على إرساء معايير السلامة والكفاءة التشغيلية. وتتم مراقبة الامتثال والتوافق من خلال الإجراءات الإشرافية. ومن الممكن قياس الأداء استناداً إلى معايير السلامة والكفاءة التشغيلية وفعالية التكاليف والمعايير البيئية. كما يمكن إدخال حوافز لتحسين الأداء بعدد من الطرق المختلفة. ويمكن للإطار التنظيمي إرساء معايير الأداء الكلية المتعلقة بالسلامة والكفاءة والبيئة. بالإضافة إلى ذلك، نجد أن ترتيبات التفويض المستندة إلى اتفاقيات مستوى الخدمة (SLAs) التعاقدية محددة المدة، التي تشمل أهدافاً ومؤشرات أداء رئيسية (KPIs) واضحة، تشكل حافزاً قوياً للأداء. وسوف يسفر الإخفاق في تلبية معايير الأداء عن فقدان ولاية الدولة.

٨-٢ يتمثل أحد الشواغل الرئيسية للدول فيما يتعلق بتفويض الخدمات عبر الحدود بالحاجة إلى ضمان المراقبة الدائمة للمجال الجوي الوطني لأغراض تتعلق بالأمن القومي، وتوفر القدرة على الاستجابة إلى التهديدات الأمنية أو العسكرية في أي وقت. ولذلك، يجب أن يتمكن مقدم خدمات الملاحة الجوية المدنية من دعم السلطات العسكرية المختصة في هذه المهمة. ويتم تخفيف المخاطر الأمنية والعسكرية في المقام الأول من خلال إجراءات التنسيق القوية الشاملة المتفق عليها بين السلطات العسكرية ومقدم خدمات الملاحة الجوية. كما تُعتبر اتفاقيات التفويض، التي تشمل "مؤشرات الأداء الرئيسية" الواضحة فيما يتعلق بالتنسيق المدني-العسكري، أيضًا بمثابة حوافز لمقدم الخدمة. وسوف يلزم دوماً أن تشمل اتفاقيات التفويض نصاً يحفظ للدولة المفوضة حقها في سحب التفويض في أي وقت بأثر فوري في حالة وقوع أزمة أو تهديد خطير على الأمن القومي.

٣- الاستنتاجات

١-٣ بموجب "اتفاقية شيكاغو"، تتمتع كل دولة بسيادة كاملة وحصرية على المجال الجوي الموجود فوق أراضيها. وهذه حقيقة غير قابلة للنقاش. لا يمكن تفويض السيادة الوطنية. إلا أن المسؤولية المتعلقة بأداء الواجبات والمسؤوليات الوظيفية، مثل تقديم خدمات الملاحة الجوية، يمكن تفويضها. وفي واقع الأمر، يُعتبر تفويض تقديم الخدمات من أعمال السيادة. وفي سياق خدمات الملاحة الجوية الانسيابية والمتناسقة عالمياً، ينبغي النظر إلى السيادة باعتبارها عاملاً مساعداً، وليس عائقاً، في إجراء التغييرات الضرورية من أجل الوصول إلى إدارة أكثر فاعلية لنظام الملاحة الجوية العالمي. ومن الممكن أن تساهم السيادة، عند استخدامها بطريقة بناءة، في تحفيز التحسينات الضرورية بشكل استباقي في أداء إدارة الحركة الجوية عالمياً وإقليمياً. وهذا الفهم الأكثر نضجاً لمفهوم السيادة ينبغي تعزيزه على نحو فعال من جانب كل أصحاب المصالح في صناعة الطيران.

٤- التوصيات

١-٤ يرجى من المؤتمر النظر في التوصيات المقترحة التالية:

أ) الاعتراف بأن الدولة يمكنها اختيار تفويض مسؤولية تقديم خدمات الحركة الجوية فوق أراضيها، وأنها ستفعل ذلك بدون الانتقاص من سيادتها (ارجع إلى قرار الجمعية العمومية لمنظمة الإيكاو رقم ٣٧-١٥ - الملحق "م")؛

ب) حثّ وتشجيع الدول على ممارسة سيادتها على المجال الجوي فوق أراضيها بطريقة استباقية عن طريق تفويض مسؤولية تقديم خدمات الحركة الجوية إلى ترتيبات تعاونية أكثر فاعلية عبر الحدود والتي سينتج عنها تحسينات ملموسة في أداء إدارة الحركة الجوية؛ و

ج) مطالبة الدول بالتعاون مع كل أصحاب المصالح المعنيين في صناعة الطيران لتعزيز فهم أكثر نضجاً لمفهوم السيادة على نحو فعال على المستوى السياسي.

المرفق

مقتطف من القرار رقم A37-15: البيان المتكامل لسياسات الإيكاو المستمرة والممارسات المصاحبة لها والمرتبطة على وجه الخصوص بالملاحة الجوية

المرفق (م)

تعيين حدود المجالات الجوية لخدمات الحركة الجوية

حيث أن الملحق الحادي عشر باتفاقية شيكاغو يقتضي من كل دولة متعاقدة أن تحدد أجزاء الفضاء الجوي فوق اقليمها التي تقدم إليها خدمات الحركة الجوية، وأن تتخذ بعد ذلك التدابير اللازمة لإنشاء هذه الخدمات وتقديمها.

وحيث أن الملحق الحادي عشر باتفاقية شيكاغو ينص أيضا على أنه يجوز لكل دولة متعاقدة أن تنيب مسؤوليتها عن تقديم خدمات الحركة الجوية فوق اقليمها الى دولة أخرى بمقتضى اتفاق ثنائي بينهما.

وحيث أنه يجوز للدولة المنبئة والدولة النائية أن تنهيا اتفاق التفويض في أي وقت.

وحيث أن الملحق الحادي عشر باتفاقية شيكاغو ينص على أن أجزاء المجال الجوي التي توجد فوق أعالي البحار وتقدم إليها خدمات الحركة الجوية يجب أن تحدد باتفاقات اقليمية للملاحة الجوية يوافق عليها المجلس عادة بناء على مشورة من اجتماعات الملاحة الجوية الاقليمية.

فإن الجمعية العمومية تقرر ما يلي فيما يتعلق بالخطط الاقليمية للملاحة الجوية:

١- إن حدود المجالات الجوية التي تقدم إليها خدمات الحركة الجوية، سواء كانت فوق أراضي الدول أو فوق أعالي البحار، تقرر على أساس الاعتبارات الفنية والتشغيلية لتأمين السلامة وتحقيق أقصى درجة من الكفاءة والاقتصاد لمقدمي تلك الخدمات وللمنتفعين بها.

٢- لا ينبغي تقسيم المجال الجوي المخصص لخدمات الحركة الجوية لأغراض غير الأغراض الفنية أو التشغيلية أو الأغراض المرتبطة بالسلامة والكفاءة.

٣- عندما تقضي الحاجة بتوسيع المجالات الجوية التي تقدم إليها خدمات الحركة الجوية لتشمل أراضي دولتين أو أكثر، أو أجزاء منها، ينبغي الاتفاق على ذلك بين الدول المعنية.

٤- على الدولة التي تقدم خدمات الحركة الجوية الى المجال الجوي فوق أراضي الدولة المنبئة أن تتولى هذا التقديم وفقا لما تقتضيه الدولة المنبئة، ويجب عليها أن تنشئ وتجدد التجهيزات والخدمات التي يتفق الطرفان على أنها ضرورية للدولة النائية.

٥- تقتصر انابة المسؤولية من أي دولة الى دولة أخرى ويقتصر كل اسناد للمسؤولية فوق أعالي البحار على المهام الفنية والتشغيلية المتعلقة بسلامة وانتظام الحركة الجوية في المجال الجوي المعني.

وتعلن بالإضافة الى ذلك ما يلي:

- ٦- ان كل دولة متعاقدة تنيب مسؤولية تقديم خدمات الحركة الجوية الى المجال الجوي فوق اقليمها الى دولة أخرى، انما تفعل ذلك دون اخلال بسيادتها.
- ٧- ان موافقة المجلس على اتفاقات الملاحة الجوية الاقليمية التي تسند الى أي دولة تقديم خدمات الحركة الجوية في المجال الجوي فوق أعالي البحار لا تعني الاعتراف بسيادة تلك الدولة على ذلك المجال الجوي.

- انتهى -