



اللجنة القانونية — الدورة الخامسة والثلاثون

(مونتريال، ٦-١٥/٥/٢٠١٣)

البند رقم ٧: تقرير عن الأعمال المنجزة في هذه الدورة

مشروع التقرير عن أعمال اللجنة القانونية خلال دورتها الخامسة والثلاثين

١- الفقرات ١:٢ إلى ٢٢:٢ المرفقة في مشروع تقرير اللجنة القانونية مرتبطة بالبند رقم ٢ من جدول الأعمال.

البند رقم ٢ من جدول الأعمال: الأفعال أو الجرائم التي تثير قلق مجتمع الطيران الدولي ولا تشملها وثائق قانون الجو الراهنة

١:٢ قدم المقرر السيد أ. بييرا ملخصاً لتقريره الذي يمكن العثور عليه في المرفق ٤ لتقرير الاجتماع الأول للجنة الفرعية الخاصة التابعة للجنة القانونية (LC/SC-MOT). ومن ثم قامت رئيسة اللجنة الفرعية السيدة سيو هواي تان بتقديم تقريرها اجتماعي للجنة الفرعية للذين عقدا في مايو وديسمبر ٢٠١٢ (LC/SC-MOT) و (LC/SC-MOT/2) وتم تلخيصهما في ورقة العمل LC/35-WP/2-1 التي قدمتها الأمانة العامة، والتي ألحق بها مشروع النص المعروض للمناقشة.

٢:٢ وبعد العروض التي ورد ذكرها أعلاه، أعلن رئيس اللجنة القانونية أنه يعتزم توزيع المناقشة على أربع مجموعات هي: الاختصاص القانوني؛ والجرائم؛ وحصانة حراس الأمن على متن الطائرات (IFSOs)؛ والمسائل المتنوعة؛ بعد إدلاء الوفود بالملاحظات العامة.

٣:٢ وأعربت كل الوفود عن تقديرها للعمل الذي تم حتى الآن وأبدت موافقتها على أن مشروع النص الذي تقدمت به اللجنة الفرعية يشكل أساساً ممتازاً للمناقشات. وأعلنت بعض الوفود أنه لدى دولها تشريعات محلية قائمة لسد الثغرات في اتفاقية طوكيو، ولكنها تؤيد تحديثها لا سيما وأن هناك حاجة إلى نظام دولي متماسك. واقترحت وفود أخرى لم تكن لديها تشريعات محلية من هذا القبيل أن وضع نظام دولي من شأنه أن يساعد في سد بعض الثغرات في ظل انعدام الاختصاص القانوني بالنسبة لبعض مرتكبي المخالفات الأجانب على متن الطائرات الأجنبية.

٤:٢ وأبلغ وفد مراقب يمثل أكبر ٢٤٠ شركة طيران من الخطوط الجوية المنتظمة أن البيانات المتوفرة لديه تظهر تزايد مستمراً وثابتاً في السلوك المشاغب منذ ١٩٦٣، وعلى وجه الخصوص في أثناء السنوات الخمس الأخيرة، وبمتوسط واقعة واحدة لكل ١٢٠٠ رحلة جوية في الوقت الحاضر. ومع الأخذ في الاعتبار أيضاً القضايا القانونية الأخيرة التي تشكل في حصانة قائد الطائرة، فقد تكونت لدى المراقب القناعة بوجود تحديث اتفاقية طوكيو من أجل ردع مثل هذه الأعمال المضرة بالمجتمع، بالإضافة إلى التدابير التشغيلية التي ينبغي اتخاذها من قبل شركات الطيران على نحو ما تم عرضه في ورقة العمل LC/35-WP/2-3. وفيما يتعلق بالجانب القانوني لهذه المسألة، أشار الوفد إلى آرائه الواردة في ورقة العمل LC/35-WP/2-2 وذكر أن العمل الذي سوف تنجزه اللجنة يشكل فرصة سانحة لتحديث اتفاقية طوكيو لغرض إنشاء نظام قوي ومتين.

٥:٢ ورأت غالبية الدول أن إضافة اختصاصات قانونية جديدة، وبالأخص اختصاصات دولة المشغل واختصاص دولة الهبوط، من شأنها تقوية النظام الموضوع بموجب اتفاقية طوكيو. ويفضل عدد كبير من تلك الدول الاختصاصات القانونية الإلزامية بحيث يتم تلافي إمكانية حدوث أفعال دون عقاب، في الوقت الذي تفضل دول أخرى أن تكون مثل هذه الاختصاصات القانونية اختيارية، وأشارت إحدى هذه الدول إلى أن إحصاءاتها تبين في الواقع حدوث انخفاض في سلوك الأشخاص غير المنضبطين في السنوات الأخيرة. وأعربت مجموعة صغيرة من الدول عن الشك فيما يتعلق بجدوى إدراج مثل هذه الاختصاصات القانونية، حيث لم يتم البحث بشكل كاف في سبل أخرى ممكنة غير عقابية لردع الأفعال غير المنضبطة. وأثارت إحدى الدول أيضاً مسألة معالجة قضية تعدد الاختصاصات القانونية في وقت واحد في حال ما تم اعتماد اختصاصات قانونية إضافية.

٦:٢ وأشارت عدة وفود أيضاً إلى المسألة الزمنية، وأثارت الحاجة للتأكد مما إذا كان ينبغي التوفيق بين المبدأ الأساسي الذي يحدد انطباق اتفاقية طوكيو عندما تكون الطائرة في حالة طيران، مع مبدأ الأبواب المغلقة عندما يكون قائد الطائرة ممسكاً بزمام الأمر.

٧:٢ وفيما يتعلق بإعداد قائمة بالجرائم، فقد أوضحت عدة وفود أن ذلك من شأنه أن يعزز الصفة العالمية لنظام طوكيو. وأيد بعضهم فكرة وضع قائمة ذات صفة عامة أو قائمة تقتصر على الجرائم الأكثر خطورة، في حين سعت وفود أخرى لوضع قائمة محددة. وأعربت وفود أخرى عن معارضتها لفكرة وضع قائمة بالجرائم.

٨:٢ وعُلقت وفود عديدة على مسألة حراس الأمن على متن الطائرات، وتسأل بعضها عن مدى الرغبة في الإشارة إلى حراس الأمن على متن الطائرات في اتفاقية طوكيو؛ وذكر بأنه من المفضل معالجة مراكز وسلطة حراس الأمن على متن الطائرات على المستوى الثنائي. وعلى خلاف ذلك، أعربت عدة وفود عن تأييدها لوجوب اعتراف اتفاقية طوكيو بحراس الأمن على متن الطائرات الذين تمت الإشارة إليهم من قبل في الملحق ١٧ لاتفاقية شيكاغو وفي الدليل الأمني للايكاو، نظراً لأنهم ليسوا من طاقم الطائرة ولا من الركاب؛ وبناء عليه ينبغي بحث وضعهم وحصانتهم بالنسبة لقائد الطائرة.

٩:٢ ومن ثم طُرح موضوع حق اللجوء إلى القضاء والعقوبات المالية، وأثيرت مسألة التعويض عن الأضرار الناجمة عن تحويل مسار الطائرات وإنزال أو تسليم مرتكبي المخالفات، بالإضافة إلى الحاجة للنظر في إنهاء عقود النقل مع مرتكبي المخالفات. وأعرب عدد من الوفود عن الحاجة للحفاظ على المبادئ القانونية المعتمدة مثل مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة ومنع الإجراءات الجزافية ضد الركاب غير المنضبطين.

١٠:٢ وشددت وفود عديدة على قبول اتفاقية طوكيو على الصعيد العالمي تقريباً، وضرورة البحث عن حل يعزز قيمتها ولا يسير في الوقت عينه في اتجاه مخالف لروح ومقصد هذا النظام المقبول عالمياً. وفي ذات الوقت، فقد جرى الإقرار على وجه العموم بأن مسألة الركاب غير المنضبطين لم تكن في طبيعة الاعتبارات التي نظرت فيها واعتمدتها اتفاقية طوكيو قبل خمسين عاماً. وفيما يتعلق بالتدابير غير العقابية المذكورة سابقاً، اقترح أحد الوفود تضمين عقد النقل أحكاماً تتناول العواقب المترتبة على مخالفة الانضباط من قبل الراكب.

١١:٢ وبالإشارة إلى الخيارين المعروضين بالنسبة للمادة ٣ على النحو الذي ورد في المرفق بورقة العمل LC/35-WP/2-1، دعا الرئيس الوفود لإبداء رأياً بالنسبة لـ (١) ما إذا كانت تفضل اختصاص دولة الهبوط و (٢) ما إذا كان هذا الاختصاص القانوني إلزامياً أو اختيارياً. وشرح رئيس اللجنة الفرعية أنه، في السياق القائم، يختلف الخياران بالنظر لأن الخيار رقم (١) يوسع نطاق اختصاص دولة الهبوط واختصاص دولة المشغل بطريقة إلزامية، في الوقت الذي يوفر إمكانية إضافة اختصاصي دولة جنسية مرتكب المخالفة أو الضحية ودولة الإقامة الاختيادية. وفي الخيار رقم (٢) تم عرض جميع أسس الاختصاص بطريقة يمكن أن تجعل تلك الأسس إما اختيارية أو إلزامية.

١٢:٢ وفي المناقشة التي تلت ذلك، فضل عدد كبير من الوفود وجود اختصاص دولة الهبوط بصفة إلزامية.

١٣:٢ وأعاد وفد مراقب التأكيد على أن التوسيع الإلزامي للاختصاصات بحيث تشمل اختصاص دولة الهبوط في المعاهدة يمثل أفضل نهج لضمان أن السلوك غير المقبول لن يمر دون عقاب. وشرح الوفد أنه ستظل حرية التصرف متروكة للدولة المعنية فيما إذا كانت ستقوم فيما بعد بالمحاكمة أم لا. وقد تكرر هذا الشعور العام فيما يتعلق بالتوسيع الإلزامي للاختصاص ليشمل دولة الهبوط من قبل عدد لا يستهان به من الوفود التي تحدثت حول هذه النقطة، وأشار عدد منها إلى أنه ينبغي أن لا يكون هناك إفلات من العقاب للسلوك الخطير الذي يؤثر على سلامة الرحلة. ويرأي هذه الوفود فإن الخيار رقم (١) يمثل أفضل رادع ضد السلوك غير المنضبط في حين أن الخيار رقم (٢) يمثل الوضع القائم فقط، نظراً لأنه في عدد من الدول تولى المشرعون المحليون توسيع الاختصاصات القانونية لتشمل دولة الهبوط. وقدم أحد مؤيدي هذا النهج أمثلة عن حالتين حديثتين تناولتا أكثر من ٦٠٠ راكب وتسببتا في آثار اقتصادية كبيرة لشركة الطيران المعنية، وتم استرداد جزء منها من الركاب غير المنضبطين المعنيين. وذكر هذا الوفد أن دولة الهبوط استطاعت التثبت من الوقائع وجمع الأدلة اللازمة على وجه السرعة. وأشار هذا الوفد أنه في حالة تعديل المادة ٣ من اتفاقية طوكيو سيتوجب إدخال تغييرات تبعية على المادتين ١٣ (٥) و ١٦. وأعرب وفد آخر عن تأييده لهذا التقييم. وذكر أحد الوفود، الذي أيد الخيار رقم (١)، أن اختصاص دولة الهبوط قد تم إقراره في اتفاقية مونتريال لعام ١٩٧١ لقمع الأفعال غير المشروعة وغيرها من المواثيق.

١٤:٢ لم تبد عدة وفود تأييدها للاختصاص الإلزامي لدولة الهبوط، وأعربت إحداها عن شكوك جدية فيما إذا كان هذا التدبير سيكون متناسبا مع المنفعة المتوخاة من حيث الردع. وطرح هذا الوفد أيضا مسألة أي قانون سيتم تطبيقه بالنسبة للمخالفة المرتكبة إذا كان اختصاص دولة الهبوط إلزاميا. ورأى هذا الوفد أن المسؤوليات التعاقدية يمكن أن تكون بمثابة رادع جيد. وتردد هذا الرأي على لسان وفد آخر رأى أن المبادئ القانونية العامة مثل المساواة أمام القانون وعدم التعسف في تنفيذ القانون يمكن أن تكون عرضة للخطر إذا كان اختصاص دولة الهبوط إلزاميا. وفي هذا السياق، ذكر الوفد أنه بينما لا يزال من الممكن اعتبار بعض السلوك مقبولا في دولة ما، يمكن أن يكون ذلك غير مقبول على الإطلاق في دولة الهبوط. واقترح أحد الوفود غير المؤيدة لتوسيع الاختصاص بأن تترك المادة ٣ من اتفاقية طوكيو دون تغيير أو أن يتم النظر في أقصى تقدير في إضافة أحكام اختيارية فقط في حالات المخالفات الخطيرة أو الجماعية. وحسب تجربة وفد آخر، فإن حوادث السلوك غير المنضبط التي تشمل طائرات تلك الدولة آخذة في الانخفاض لهذا السبب يفضل إضافة مجرد اختصاص اختياري جديد. وفي حالة إدراج الاختصاص الإلزامي لدولة الهبوط في الوثيقة الجديدة، سيصبح من الضروري معالجة مشكلة وجود أكثر من اختصاص واحد في نفس الوقت.

١٥:٢ وفي رأي وفد آخر، يشكل الخيار رقم (١) انحرافا بنويًا عن اتفاقية طوكيو. ورأى هذا الوفد أن اختصاص دولة الهبوط المقترح سيكون أوسع نطاقا حتى من الاختصاص الأصلي لدولة التسجيل في اتفاقية طوكيو ولا سيما وأن الأول يشمل "الأفعال" ولا يقتصر على "المخالفات". وأيد وفد آخر هذا الرأي وأعرب عن أن الخيار رقم (٢)، بوصفه متسقا مع هيكلية اتفاقية طوكيو، ينبغي أن يكون نقطة الانطلاق للمناقشة. وأوضح هذا الوفد أن دولة الهبوط تلعب دورا رئيسيا في معالجة هذه المشكلة، بالنظر للعبور الظرفي لمرتكب المخالفة وسهولة الوصول إلى الدليل. وأعربت ثلاثة وفود أخرى عن تفضيلها للخيار رقم (٢)، وأبدى أحدها رأيا مفاده أن دولة الهبوط يمكن أن تكون لها علاقة بعيدة للغاية بالحدث المعني، مما يجعل من غير المرغوب فيه إرغام تلك الدولة على ممارسة اختصاصها القانوني والتعامل مع آثار الإجراءات الواجب اعتمادها بدلا من مجرد تمكينها من القيام بذلك.

١٦:٢ وشدد أحد الوفود، في معرض تأييده للخيار رقم (١) فيما يتعلق بوجوب توسيع دائرة مقومات الاختصاص القانوني حتى تشمل دولة الهبوط، على أن هذا الأمر من شأنه سدّ الثغرة المتعلقة بالاختصاص القانوني ضمن اتفاقية طوكيو، وأنّ ملاحقة الجناة ستنيسّر نظرا لإمكانية مواجهة الجاني بصورة مباشرة، وأنّ فعالية الاتفاقية ستزداد على الصعيد العالمي. وأعرب وفد آخر عن تأييده لهذا البيان، وسلّم أيضا بأن بعض الوفود مترددة بشأن تأييد مبدأ الاختصاص القانوني الإلزامي لدولة الهبوط، ولاسيما في الحالات التي تفرض فيها دولة الهبوط عقوبات أشد صرامة من العقوبات التي تنص عليها دولة جنسية مرتكب المخالفة. واقترح هذا الوفد استثناء اختصاص دولة الهبوط في الحالات التي تطلب فيها دولة الجنسية تسليم أحد مواطنيها المتهمين بسلوك غير منضبط، وسلّم مع ذلك بأن المادة ١٦ (٢) من اتفاقية طوكيو بصيغتها الحالية ترفض هذا الاستثناء. ووافقت ثلاثة وفود على أنه ينبغي مواصلة استكشاف هذا الاقتراح باعتباره من الوسائل التي تتيح لبعض الدول التخلّي عن تحفظاتها فيما يتعلق بالاختصاص الإلزامي لدولة الهبوط. وأشار أحد الوفود إلى أن المادة ١٣ (٥) من اتفاقية طوكيو تلزم بالفعل الدولة التي تحتجز الشخص بإخطار دولة التسجيل ودولة الجنسية وأي دولة مهتمة أخرى؛ واقترح هذا الوفد أيضا إمكانية وجود اختصاص مشترك حيث تحدّد الدول المتضررة فيما بينها من يتولى ممارسة الاختصاص القانوني في كل حالة من الحالات.

١٧:٢ وبعد أن أفاد أحد الوفود أن قوانين بلده المحلية تنص على اختصاص دولة الهبوط، فأنه شدد على أهمية وجود الاختصاص الإلزامي لدولة الهبوط والحفاظ في الوقت نفسه على دولة التسجيل باعتبارها الاختصاص القانوني الأول في

اتفاقية طوكيو وأحد الركائز الأساسية في قانون الطيران الدولي. ويُعدّ اختصاص دولة الهبوط ضروريا بالنسبة لمكافحة السلوك غير المنضبط، ومن ثم لا بد من اعتباره سداً لثغرة في "الإنفاذ" وليس لثغرة في "الاختصاص القانوني". ورأى هذا الوفد أيضاً أن الدول التي لم تمارس اختصاص دولة الهبوط لن تمارسه على الأرجح إذا ظلّ هذا الاختصاص اختياريًا، بينما ستستلزم مادة إلزامية من أجل إدراج هذا الاختصاص ضمن تشريعاتها. وحذر الوفد من الخلط بين الاختصاص الإلزامي وممارسة الدولة لسلطاتها التقديرية في مقاضاة المتهمين.

١٨:٢ وطلب وفدان اثنان توضيحات من الأمانة العامة بشأن حدود الاختصاص الإلزامي وحدود الاختصاص الاختياري ومدى ممارسة المدعي العام لسلطته التقديرية. وأوضح أمين اللجنة أنّ الاختصاص الإلزامي يقتضي أن تكون للدولة تشريعات تتيح لها تولي الاختصاص القانوني، أمّا الاختصاص الاختياري فهو يمنحها سلطة تقديرية في سنّ أو عدم سنّ تشريعات لممارسة هذا الاختصاص. ومع ذلك، تستطيع الدول التي لها اختصاص دولة الهبوط دائماً أن تقرر عدم ملاحقة المتهم في أي قضية من القضايا، وذلك سواء كان الاختصاص إلزامياً أم لا.

١٩:٢ وذكر أحد الوفود أنّه يستطيع أن يؤيد أي الخيارين ما دام اختصاص دولة الهبوط إلزامياً، وخلاف ذلك من شأنه أن يقوّض نجاعة عملية تحديث اتفاقية طوكيو. وشدّد هذا الوفد على الفرق بين الاختصاص الإلزامي والسلطة التقديرية في الملاحقة القانونية، على حدّ ما جاء في توضيحات أمين اللجنة الواردة أعلاه. واقترح وفد آخر التخلّي عن مصطلح "إلزامي" في مقابل "اختياري" من أجل تجاوز الاختلافات بشأن الاختصاص القانوني، ودعا إلى ضرورة التركيز على تمكين جهاز الدولة القضائي لكي ينظر في قضايا الركاب غير المنضبطين.

٢٠:٢ وأشار أحد الوفود المراقبة إلى الوثيقة LC/35-WP/2-4 ليعرب عن تأييده للاختصاص الإلزامي لدولة الهبوط.

٢١:٢ وأعرب عدد من الوفود، من بينها وفود تُمارس دولها حالياً اختصاص دولة الهبوط في تشريعاتها المحلية، عن تأييده للخيار (٢) مع إدراج اختصاص قانوني اختياري لدولة الهبوط، وذكر جملة من الأسباب من بينها أنّ دولاً أخرى قد تقبل بهذا الأمر، وذلك يزيد من احتمالات التصديق على البروتوكول. وفي معرض تأييده للخيار (٢)، أشار أحد الوفود إلى أنّ كثيراً من الدول ربما لا يستطيع اقتصادياً ممارسة اختصاص دولة الهبوط، وهذا أمر ينبغي إمعان النظر فيه. واعتبر هذا الوفد أنّه لن تكون هناك ثغرة في الاختصاص القانوني، وأنّ وجود الاختصاص القانوني الاختياري لن يجعل دول الهبوط تغضّ الطرف عن أفعال السلوك غير المنضبط وتجعل الجناة يفلتون من العقاب. ورأى وفد آخر أنّه لا وجود لثغرة في الاختصاص ضمن اتفاقية طوكيو بصيغتها الحالية.

٢٢:٢ وأشار أحد الوفود إلى أنّه من المهمّ الاحتفاظ بهيكل اتفاقية طوكيو، وأنّه من المرجح أنّ تزيد التعديلات التبعية على الاتفاقية بسبب توسيع دائرة مقومات الاختصاص القانوني. وقد حظي هذا الرأي بتأييد وفدين اثنين.