



الجمعية العمومية - الدورة الثانية والأربعون

اللجنة التنفيذية

البند رقم ٢٢ من جدول الأعمال: المسائل الأخرى الرفيعة المستوى المتعلقة بالسياسة العامة والمعرضة على نظر اللجنة التنفيذية

ضرورة تحديث اتفاقية شيكاغو

(ورقة مقدمة من الأرجنتين)

الموجز التنفيذي

صادف يوم ٢٠٢٤/١٢/٧ الذكرى الثمانين لتوقيع اتفاقية شيكاغو، بينما صادف يوم ٢٠٢٥/٤/٤ الذكرى الثامنة والسبعين لدخولها حيز النفاذ. والغرض من ورقة العمل هذه هو دعوة الدول الأعضاء في الإيكاو البالغ عددها ١٩٣ دولة إلى الشروع في دراسات لتقييم وتحديد ما إذا كان نص الاتفاقية، بعد ما يقرب من ثمانية عقود من دخوله حيز النفاذ، يعبر بقدر كافٍ عن مستجدات الأمور المطلوبة من الطيران المدني الدولي نتيجة للتغير التكنولوجي والتطور التدريجي للقانون الدولي عموماً وقانون الجو الدولي خصوصاً، والحالة الراهنة "للقانون التنظيمي الدولي"، و"القانون الإداري العالمي" (الذي يتعلق بالوضع القانوني لملاحق اتفاقية شيكاغو) وما يُسمى "قانون المنظمات الدولية".

وستقتضي الدراسات التي ستجرى تبادل الأفكار بين ممثلي الدول الأعضاء في مجالات متعددة التخصصات وجامعة للتخصصات، من أجل تقديم نص قانوني إلى الجمعية العمومية في دورتها المقبلة لكي تنظر فيه الدول.

الإجراءات: يُرجى من الجمعية العمومية القيام بما يلي:

أ) الشروع في تحليل جدوى ومدى استصواب فكرة تحديث اتفاقية شيكاغو لعام ١٩٤٤؛

ب) تقييم مدى ملاءمة إنشاء مجموعة عمل لتقديم تحليلات ودراسات أولية.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بجميع الأهداف الاستراتيجية.
الآثار المالية:	لا توجد تكاليف مقدماً لأن الاستعراض ستجريه اللجنة القانونية التابعة للإيكاو.
المراجع:	ورقة العمل A41-WP/125-LE/9 الوثيقة Doc 7300/9، "اتفاقية الطيران المدني الدولي"

^١ قدمت الأرجنتين هذه الورقة باللغة الإسبانية.

١- المقدمة

١-١ تجمع "اتفاقية الطيران المدني الدولي" (شيكاغو، ١٩٤٤ - "اتفاقية شيكاغو") وتدون القواعد الرئيسية والممارسات العرفية التي قبلها مجتمع الأمم حتى عام ١٩٤٤، وتركز أساساً على التنمية الآمنة والمنظمة والاقتصادية للنقل الجوي في جميع أنحاء العالم على أساس التعاون وتكافؤ الفرص. ولهذا السبب، تُعرف هذه الاتفاقية بأنها الميثاق الأساسي للطيران المدني الدولي. وهي أيضاً الوثيقة التأسيسية لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) التي أصبحت، بعد سنوات، بموجب المادة ٩٣، إحدى الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة.

٢-١ ولكن، نظراً إلى أن الاتفاقية تسبق اعتماد ميثاق الأمم المتحدة و"اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات" لعام ١٩٦٩، فقد يكون هناك مجال لمراجعة قواعدها وتعديلها في ضوء التطور التدريجي للقانون الدولي العام وقانون الجو الدولي على وجه الخصوص.

٢- تطور قانون الجو الدولي وتطويره التدريجي

١-٢ في السنوات الثمانين التي تلت توقيع الاتفاقية، تطور القانون الدولي العام وقانون الجو الدولي تحت تأثير التطورات التكنولوجية والعلاقات الدولية وممارسات الدول.

١-٢-١ ويعد عدم تكليف الإيكاو بمهمة تدوين الممارسات العرفية لقانون الجو الدولي أو النص على تطويرها التدريجي مسألة يمكن إعادة النظر فيها في حال استعراض اتفاقية شيكاغو. وفي الممارسة العملية، يضطلع اتحاد النقل الجوي الدولي (أياتا) بهذه المهمة إلى حد كبير، ولكن نظراً إلى طبيعتها وأهميتها، قد يكون من الأفضل أن تضطلع بها هيئة قائمة على أساس حكومي مثل الإيكاو.

٢-٢ التطور والتطوير التدريجي

١-٢-٢ تسبق اتفاقية شيكاغو اعتماد ميثاق الأمم المتحدة وما تلاه من إنشاء للأمم المتحدة، فضلاً عن المواثيق التأسيسية الأخرى للمنظمات الدولية وسائر الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة. ولهذا السبب، لا تتضمن الاتفاقية أحكاماً تتعلق بإصلاحها أو اعتماد تعديلات من شأنها تيسير هذه الإجراءات. ويمكن أن تكون تجربة المنظمات الدولية الأخرى مفيدة في تحديث محتمل لاتفاقية شيكاغو وأي معاهدات أخرى في مجال الطيران المدني الدولي قد تُعتمد في المستقبل.

٢-٢-٢ لقد اعتُمدت اتفاقية شيكاغو في تاريخ أسبق من تاريخ اعتماد ميثاق الأمم المتحدة في عام ١٩٤٥ وإنشاء الأمم المتحدة الذي تلاه. ونتيجة لذلك، تفتقر الاتفاقية إلى أداتين أساسيتين، مما يجعل تعديلها أمراً صعباً: أ) أن تكون التعديلات ملزمة لجميع الدول الأطراف إذا جرى اعتمادها والتصديق عليها بأغلبية ثلثي الأعضاء، بما يشمل الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن (تشير المادة ٩٤ من اتفاقية شيكاغو إلى قاعدة الثلثين أيضاً، ولكنها تنص على أن التعديلات ملزمة للدول التي صدقت عليها فقط)؛ ب) موافقة الدول على مراجعة أو تعديل الميثاق من خلال عقد مؤتمر عام (انظر المادتين ١٠٨ و ١٠٩). وتضع هاتان الثغرتان الإيكاو في وضع تنظيمي غير مؤاتٍ يحرمها من حكمين قانونيين مفيدتين واردين في المعاهدات التأسيسية للوكالات المتخصصة الأخرى التابعة للأمم المتحدة.

٣-٢ قاعدة القبول الضمني للمنظمة البحرية الدولية وتطبيقها على الإيكاو استناداً إلى مبدأ القياس

١-٣-٢ اعتمدت وكالات الأمم المتحدة الأخرى الأداتين المنصوص عليهما في المادتين ١٠٨ و ١٠٩ وأعادت صياغتهما. وتعتبر تجربة المنظمة البحرية الدولية (IMO)، التي أنشئت بموجب اتفاقية جنيف لعام ١٩٤٨، ملائمة بوجه خاص لأن الغرض

منها (انظر المادة ١ (أ)) يشبه للغاية الغرض من الإيكافو. وكانت اتفاقية جنيف المؤرخة في ١٩٤٨/٣/٦ قد دخلت حيز النفاذ في ١٩٥٨/٣/١٧. ومنذ ذلك الحين، اعتمدت المنظمة البحرية الدولية مجموعة واسعة من المعاهدات والبروتوكولات^٢ واكتسبت كمية كبيرة من الخبرة العملية التي يمكن استخلاص دروس قيمة منها. في البداية، كانت التعديلات تدخل حيز النفاذ بعد التصديق عليها بأغلبية ثلثي الأعضاء المؤهلين (أي أن المنظمة البحرية الدولية اتبعت المادتين ١٠٨ و ١٠٩ من ميثاق الأمم المتحدة)، وهو أمر غير منطقي لأن التعديل يقتضي عدداً من التصديقات أكبر من العدد اللازم لدخول المعاهدة حيز النفاذ. وقد جرى التخلي عن هذا النهج واستبداله بممارسة القبول الضمني التي أثبتت جدواها، والتي بموجبها يدخل التعديل حيز النفاذ في وقت محدد ما لم يبد عدد محدد من الأطراف اعتراضه عليه قبل ذلك التاريخ.^٣ وتستند المادة ٩٤ من اتفاقية شيكاغو أيضاً إلى قاعدة الثلثين، مع اختلاف أن التعديل لن يكون مُلزماً إلا للبلدان التي صدقت عليه. ونظراً إلى النتائج التجريبية لقاعدة القبول الضمني، قد يكون من المستصوب أخذ هذا التطور في "قانون المنظمات الدولية" في الاعتبار عند تحديث اتفاقية شيكاغو في المستقبل وأي معاهدات أخرى تتعلق بقانون الطيران قد تُعتمد في المستقبل.

٤-٢ التطبيق المتفاوت لاتفاقية شيكاغو

١-٤-٢ كان للقاعدة المنصوص عليها في المادة ٩٤ نتيجة غير مقصودة، وهي أن الاتفاقية تُطبق الآن بأوجه متفاوتة. ويمكننا توضيح ذلك بالأمثلة التالية: المادة ٣ مكرر ملزمة لـ ١٦٤ دولة من أصل ١٩٣ دولة عضواً، والمادة ٨٣ مكرر ملزمة لـ ١٨٢ دولة (أقل بـ ١١ دولة من إجمالي الدول الأعضاء)، والمادة ٩٣ مكرر ملزمة لـ ١١٩ دولة فقط وليست ملزمة للدول المتبقية البالغ عددها ٧٤ دولة. وتتجلى أوجه التباين هذه بصورة أوضح في النصوص المتعددة اللغات: بروتوكول بوينس آيرس لعام ١٩٦٨ بشأن النص الرسمي الثلاثي اللغات لاتفاقية الطيران المدني الدولي ساري المفعول منذ ذلك العام في ١٥٤ بلداً، ولكنه لا يسري على نفس البلدان التي تقبل صلاحية النص الرسمي الرباعي اللغات لاتفاقية الطيران المدني الدولي المعتمد في عام ١٩٧٧ (الساري المفعول منذ عام ١٩٩٩ على ٩١ بلداً فقط) أو على ١٢٥ دولة صدقت على بروتوكول عام ١٩٧٧ بشأن تعديل اتفاقية الطيران المدني الدولي [الفقرة الأخيرة من النص الروسي]. ويؤدي ذلك إلى عدم اليقين بشأن تفسير المعاهدة، إذ إن نصوصها لا تُعتبر أصلية من منظور ٣٩ و ١٠٢ و ٦٨ دولة على التوالي. ويزداد عدم اليقين عندما نرى أن النصوص الصحيحة بخمس أو ست لغات والنصوص العربية والصينية الأصلية لم تدخل حيز النفاذ قط. وهناك أخيراً الوضع القانوني المنافي للمنطق المرتبط ببروتوكول مونتريال لعام ١٩٥٤ المعدل للمادة ٤٨ (أ) والنافذ منذ عام ١٩٥٦، والذي لم تعد دورات الجمعية العمومية بموجبه سنوية بل أصبحت تعقد كل ثلاث سنوات بالنسبة إلى الدول الـ ١٤٨ التي صدقت عليه، وهذا يعني أن هناك ٤٥ دولة لا يمكن تطبيق هذه القاعدة عليها. لذلك، هناك حاجة إلى النظر في قواعد جديدة بغية حل هذه المشكلة المتعلقة بالتطبيق غير المتكافئ أو المتفاوت.

٥-٢ توسيع صلاحيات الإيكافو ووظائفها

١-٥-٢ على الرغم من أن دور الإيكافو في ضمان التطوير الآمن للطيران المدني يمكن الاستدلال عليه من الديباجة والمواد ٤ و ١٢ و ٤٤ و ٥٥ (ج) و ٥٥ (هـ)، فإن السياق الجيوسياسي الحالي والتصنيع السريع والتقدم التكنولوجي العصبي في مجال الذكاء الاصطناعي يجعل من المستصوب أن يُدرج في اختصاصات وأهداف الإيكافو كل ما يتعلق بحماية الطيران المدني من الأعمال الإرهابية، والاستيلاء على الطائرات والتدخل غير المشروع فيها، والهجمات الإلكترونية، وأي جريمة أخرى تعرّض سلامة وأمن الطيران المدني والملاحة الجوية للخطر من الناحية النظرية أو العملية.

^٢ ٥٣ معاهدة وبروتوكولاً، مع ٢٤٠ تعديلاً ساري المفعول حتى فبراير ٢٠٢٥.

^٣ طبقت قاعدة القبول الضمني، على سبيل المثال، في اتفاقية عام ١٩٧٢ للوائح الدولية لمنع التصادم في البحار، والاتفاقية الدولية لمنع التلوث من السفن لعام ١٩٧٣، والاتفاقية الدولية لسلامة الأرواح في البحار لعام ١٩٧٤.

٦-٢ الجمعية العمومية هي الهيئة التداولية العليا

١-٦-٢ نظراً إلى المستوى الرفيع للممثلين الذين تتألف منهم الوفود المشاركة في الجمعية العمومية وطبيعتها الديمقراطية في الأساس، فلا بد لها من استعادة دورها باعتبارها الهيئة التداولية العليا. وفي ضوء ذلك، قد تكون الدورة السنوية ذات تواتر أعلى من اللازم، وقد لا تكون الدورة التي تعقد كل ثلاث سنوات ذات تواتر كافٍ، نظراً إلى السرعة التي تظهر بها الأحداث الجديدة والأوضاع الحرجة التي تستدعي اتخاذ إجراءات. ومن شأن عقد دورة أطول تعقد كل سنتين أن يتيح إجراء مناقشات وتحليلات أكثر تعمقاً بحيث تتمكن الجمعية من أداء وظائفها ومهامها الأساسية وغيرها من المهام التي قد تُسند إليها. وستتطلب إعادة تحديد دور الجمعية العمومية إجراء دراسة مقارنة لكيفية عمل الجمعيات العمومية في المنظمات الدولية الأخرى التابعة للأمم المتحدة وغير التابعة لها.

٧-٢ منح الحريات الفنية والتجارية على أساس المعاملة بالمثل

١-٧-٢ لم تتوصل الدول المدعوة إلى المؤتمر الدبلوماسي في شيكاغو إلى التوافق اللازم لتمنح بعضها بعضاً حقوق النقل الجوي أو الحريات التجارية الجوية بموجب اتفاق النقل الجوي الدولي لعام ١٩٤٤، الساري منذ ١٩٤٥/٢/٨، والذي لا يضم حتى الآن سوى ١١ دولة طرفاً، أي أقل من ٦٪ من مجموع أعضاء الإيكاو. ويتباين هذا الوضع مع النجاح المتواضع لاتفاق عبور الخطوط الجوية الدولية لعام ١٩٤٤، الذي يضم ١٣٥ دولة عضواً، أي ٧٠٪ من الدول الأعضاء في الإيكاو، التي تمنح بعضها بعضاً الحريتين الفنييتين الأوليين للرحلات المنتظمة. وفي اجتماع شيكاغو، اتفقت الدول على أن تمنح بعضها بعضاً على أساس متعدد الأطراف هاتين الحريتين الفنييتين للرحلات غير المنتظمة فقط، بموجب المادة ٥ من الاتفاقية. ونظراً إلى انتشار اتفاقيات الأجواء المفتوحة الثنائية والإقليمية على مدى السنوات الخمس والعشرين الماضية، تدعى البلدان إلى التفكير في مدى استصواب إدراج هذا الموضوع في تحديث مقرر لاتفاقية عام ١٩٤٤.

٨-٢ الطبيعة الملزمة لملاحق الاتفاقية

١-٨-٢ يعد تحديث الاتفاقية فرصة مثالية لإجراء تحليل شامل للطبيعة الملزمة للملاحق، التي تضم العديد من القواعد القياسية القانونية، على الرغم من طابعها الفني. وحلت المادة ٣٩ من اتفاقية باريس لعام ١٩١٩ هذه المسألة بمنح الملاحق نفس القوة الإلزامية التي تتمتع بها المعاهدة. ونظراً إلى أهمية هذه المسألة، فمن المستصوب مناقشتها في أي تحديث لنص اتفاقية شيكاغو لعام ١٩٤٤.

٣- الخلاصة

١-٣ يدل التطبيق الواسع النطاق لاتفاقية شيكاغو على نجاحها في تنظيم نشاط ظهر بقوة كبيرة بعد الحرب العالمية الثانية. وقد كشفت هذه السنوات الثمانون عن مواطن القوة والضعف في هذه الاتفاقية. وتتفاقم العوامل المذكورة أعلاه بسبب التغيرات الجيوسياسية والاقتصادية والتقدم المطرد، سواء نحو الأفضل أو نحو الأسوأ، في مجال التكنولوجيا، مما أدى إلى ظهور سيناريوهات جديدة تختلف كثيراً عما كان سائداً في عام ١٩٤٤. ولذلك، لا بد من دراسة ما إذا كانت هناك حاجة لتعديل اتفاقية شيكاغو لتتماشى مع الاحتياجات المعاصرة وتحديد وقت هذا التعديل.