A41-WP/126
LE/10
2/8/22
Revision No.1
16/9/22

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

الجمعية العمومية – الدورة الحادية والأربعون

اللجنة القانونية

البند رقم ٤١: برنامج عمل المنظمة في المجال القانوني

السعي إلى المواءمة
بين قواعد الإيكاو المصدَّق عليها وغير المصدَّق عليها

(ورقة مقدَّمة من جمهورية كوريا)

التنقيح رقم ١

الموجز التنفيذي

ثمة تعايش بين قواعد المواثيق الجوية الدولية التي صدَّقت عليها الدول المتعاقدة وتلك التي لم تصدِّق عليها. وتحاول الإيكاو التوصل إلى طرق لتشجيع كلٍ من الدول المتعاقدة على التصديق على تعديلات مواثيق قانون الجو الدولي. ويتمثل أحد الخيارات في إمكانية تنفيذ المعاهدات واتفاقات تعديل المعاهدات المتعددة الأطراف من قِبل بعض الأطراف فقط. إلا أن القانون الدولي لا يشترط استيعاب أحكامه في القوانين المحلية، وعليه، فهناك تفسيرات قانونية مفادها أنه لا يوجد تضارب بين القواعد المصدَّق عليها وتلك غير المصدَّق عليها، بل وأن هناك توافقاً وتواءماً بينها.

الإجراءات: يُرجى من الجمعية العمومية القيام بما يلي:

أ) إدراك عدم توفر المعلومات الكافية بشأن تعديلات مواثيق قانون الجو الدولي لدى كلٍ من الدول، وبالتالي هناك ضرورة لعقد فعاليات مثل الحلقات الدراسية والندوات والاجتماعات، على سبيل المثال لا الحصر، لبذل الجهود من أجل تسهيل تعريف الدول المتعاقدة بالتعديلات؛

ب) الإعداد لعقد اجتماع لهذا الغرض تتبادل الدول المتعاقدة خلاله الأفكار حول طرق الإسراع في تصديق الدول على مواثيق قانون الجو الدولي وأدوات القانون الدولي مثل التحفظ على المعاهدات، على سبيل المثال لا الحصر.

الأهداف الاستراتيجية:	لا ترتبط ورقة العمل بالأهداف الاستراتيجية.
الآثار المالية:	غير مُحدَّدة.
المراجع:	الوثيقة (Doc 10140) – "القرارات السارية المفعول الصادرة عن الجمعية العمومية" (في ٢٠١٩/١٠/٤) (القرار ٤٠–٢٨، المرفق ج)) الوثيقة (Doc 7300) – "اتفاقية الطيران المدني الدولي" – المادة ٩٤ "اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات" (١٩٦٩) – المواد ٢٥ و٤٠ و٤١ ورقة العمل (A41-WP/125-LE/9)

١- المقدمة

١-١ منذ اعتماد "اتفاقية الطيران المدني الدولي" في ١٩٤٤/١٢/٧ (شـــيكاغو – ١٩٤٤ "اتفاقية شـــيكاغو")، اضطلعت الاتفاقية بدور أساسي في تطوير قطاع الطيران الدولي. فلا توجد حتى تاريخه أي معاهدة متعددة الأطراف أخرى في مجال الطيران غير اتفاقية شـــيكاغو الملزمة لكافة الدول المتعاقدة. وعلى مر الزمن، اعتمدت الإيكاو عدة "بروتوكولات لتعديل اتفاقية شيكاغو"؛ وهذا ما يسمح بإثارة مسألة تصديق الدول المتعاقدة بشكل مستمر.

١-٢ وقد سعى المجلس واللجنة القانونية للإيكاو لبعض الوقت إلى إيجاد السُبل للإسراع في التصديق على مواثيق قانون الجو الدولي.

١-٣ وعلاوةً على إيجاد السُبل للإسراع في التصديق على مواثيق قانون الجو الدولي، لابد من محاولة إيجاد طريقة لتفسير الصدام بين القواعد المصدَّق عليها وتلك التي لم يُصدَّق عليها، على نحو يسمح بتعايش مجموعتي القواعد بوئام من منظور القانون الدولي، حتى ولو لم تصدق كل الدول على مواثيق قانون الجو الدولي.

٢- الطرق المتعددة للإسراع في التصديق على تعديلات اتفاقية شيكاغو

٢-١ قد يكون من غير الواقعي أن ننتظر من كل الدول المتعاقدة التصـــديق في الوقت ذاته على مواثيق الإيكاو لقانون الجو الدولي. لذلك، بدلاً من الرجوع إلى المادة ٩٤ ("تعديل الاتفاقية") المعدِّلة "لاتفاقية شـــيكاغو"، يمكن النظر في إمكانية التحفظ على المعاهدات وفقاً لـ"اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات" (VCLT). وبالرغم من أن وحدة الاتفاقية قد تتأثر، إلا أن التحفظ قد يُعتبر أداة للإسراع في التصديق على تعديل اتفاقية شيكاغو.

٢-٢ وتنص "اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات" في الفقرة الفرعية (د) من الفقرة الأولى لمادتها الثانية على ما يلي: "يُقصد بـــ "تحفظ" إعلان من جانب واحد، أياً كانت صيغته أو تسميته، تصدره دولة ما عند توقيعها أو تصديقها أو قبولها أو إقرارها أو انضمامها إلى معاهدة، مستهدفة به استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة من حيث سريانها على تلك الدولة". وبالتالي، فإنه يحق للدول المتعاقدة أن تســـتثني أو تغير من الأثر القانوني لأحد أحكام معاهدة ما. ويرد تفســـير إضافي للتحفظ في المواد من ١٩ إلى ٢٣ من "اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات".

٢-٣ وينبغي للدول المتعاقدة أن تكون على دراية خاصـــة بالمادة ٢٣ من "اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات" التي تصف العملية الإجرائية للتحفظ:

"١- يجب أن يبدى التحفظ، والقبول الصريح به والاعتراض عليه كتابة وأن يوجَّه إلى الدول المتعاقدة والدول الأخرى المخولة بأن تصبح أطرافاً في المعاهدة.

٢- إذا أبدي التحفظ وقت التوقيع على المعاهدة الخاضعة للتصديق أو القبول أو الموافقة فيجب أن تثبته الدولة المتحفظة رسمياً لدى التعبير عن رضاها الالتزام بالمعاهدة وفي مثل هذه الحال يعتبر التحفظ قد تم من تاريخ تثبيته.

٣- القبول الصريح للتحفظ أو الاعتراض عليه المبديان قبل تثبيته لا يحتاجان إلى تثبيت.

٤- يجب أن يبدى سحب التحفظ أو الاعتراض على التحفظ كتابة."

٤-١ وهناك خيار آخر يمكن النظر فيه، وهو دخول المعاهدة حيز النفاذ لدى مجموعة محدودة من الدول المهتمة، وذلك وفقاً للمادة ٢٥ من "اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات".

٤-٢ عندما تغطي معاهدة ما مسألة ملحّة، لكنها تحتاج إلى التصديق، يكون التنفيذ المؤقت حلاً كثيراً ما يوكَّد على جدوى اللجوء إليه. وهذا أمر هام للغاية لأنه حتى بعد الفترة المؤقتة، تُلزَم الدول المشـــاركة بأن تصـــدق تلقائياً على المعاهدة، ويمكن وقف التنفيذ المؤقت في منتصـف المدة. على سـبيل المثال، نُفِّذ "الاتفاق العام بشـأن التعريفات الجمركية والتجارة" مؤقتاً لمدة خمسين سنة بموجب "بروتوكول التنفيذ المؤقت للاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة" الصـادر في عام ١٩٤٧. وقد نُفِّذ "اتفاق التجارة الحرة بين جمهورية كوريا والاتحاد الأوروبي ودوله الأعضـــاء" مؤقتاً اعتباراً من ٢٠١١/٧/١ لحوالي أربع سنوات وخمسـة أشـهر، ولكنه دخل حيِّز النفاذ اعتباراً من ٢٠١٥/١٢/١٣ فقط. فمن الناحية العملية، كان هناك لجوء متواصـل إلى التنفيذ المؤقت. وبتعبير آخر، يمكن لبعض الدول أن تتفق فيما بينها على تعديل المعاهدة بشـأن مواثيق قانون الجو الدولي التي قد يكون لديها اهتمام خاص بها.

٤-٣ ومن الممكن أيضـــاً النظر في قيام رئيس المجلس والأمين العام للإيكاو بإبلاغ الدول بالتعديلات على مواثيق قانون الجو الدولي ومطالبتها باعتماد التعديلات خلال زيارات لتلك الدول المتعاقدة. وثمة ضـــرورة ملحَّة لإخطار كل دولة متعاقدة بتلك التعديلات.

٣- المواءمة بين القواعد المصدَّق عليها وغير المصدَّق عليها

٣-١ لا يوجد بالضرورة صدام بين القواعد المصدَّق عليها والقواعد غير المصدَّق عليها، بل هناك إمكانية للتفسير المتوائم للمجموعتين. ففي المقام الأول، لا يشـترط القانون الدولي تضـمين أحكامه في القوانين المحلية. وبتعبير آخر، فإن عدم تضـــمين أحكام القانون الدولي في القوانين المحلية ليس بالضـــرورة إخلالاً به. فتنص المادة ٤٠ من "اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات" ("تعديل المعاهدات المتعددة الأطراف") في فقرتيها الرابعة والخامسة على ما يلي:

"٤- لا يلزم الاتفاق المعدِّل أي دولة تكون طرفاً في المعاهدة ولا تصبح طرفاً في الاتفاق المعدِّل، وتطبَّق المادة ٣٠(٤)(ب) بالنسبة إلى هذه الدولة.

٥- ما لم تعبر عن نية مغايرة، تعتبر أية دولة تصبح طرفاً في المعاهدة بعد دخول الاتفاق المعدل حيّز النفاذ:

(أ) طرفاً في المعاهدة كما عُدِّلت؛

(ب) طرفاً في المعاهدة غير المعدَّلة في مواجهة أي طرف في المعاهدة لم يلتزم بالاتفاق المعدل."

٣-٢ وبناءً على المعلومات الواردة أعلاه، فإن أي معاهدة متعددة الأطراف لا تكون ملزمة لأطرافها الذين لم يصبحوا أطرافاً في المعاهدة المعدلة، لذلك، فإذا لم يكن أطراف المعاهدة المعدلة أطرافاً في المعاهدة الأصلية، (١) تصبح أحكام التعديل واجبة التطبيق على الدول المتعاقدة الأطراف في المعاهدتين إذا أصبح كل أطراف المعاهدة الأصلية أطرافاً في المعاهدة المعدلة في ذات الوقت. أما إذا لم يتم إنهاء أو تعليق المعاهدة الأصلية، فإن أحكامها ستصبح واجبة التطبيق فقط في حدود توافقها مع أحكام المعاهدة المعدلة؛ و(٢) بالنسبة لأطراف كلٍ من المعاهدتين وأطراف أيٍ من المعاهدتين، فإن المعاهدة التي تكون دولتان طرفاً فيها في نفس الوقت هي التي تحكم حقوق والتزامات الدولتين. وإذا أصبحت دولة ما طرفاً في المعاهدة بعد دخول المعاهدة المعدلة حيز النفاذ، فإنها ستُعتبر، إن لم تنص تلك الدولة على غير ذلك صراحةً: (أ) طرفاً في المعاهدة كما تم تعديلها، و(ب) طرفاً في المعاهدة غير المعدلة فيما يخص أي طرف في المعاهدة غير ملزم بتعديل المعاهدة.

٣-٣ وكما هو موضح أعلاه، يمكن تفادي الصدام بين مواثيق قانون الجو الدولي بالنسبة للدول المتعاقدة التي صدقت عليها والدول المتعاقدة التي لم تصدق عليها، كما يمكن أن تكون سارية المفعول في نفس الوقت. فهناك تعايش بين مواثيق قانون الجو الدولي المصدق عليها التي تظل سارية المفعول فيما بين الدول المصدِّقة، ومواثيق قانون الجو الدولي غير المصدق عليها التي تظل سارية المفعول فيما بين الدول غير المصدِّقة، ومواثيق قانون الجو الدولي غير المصدق عليها التي تظل سارية المفعول فيما بين الدول المصدِّقة وغير المصدِّقة.

٣-٤ وإضافةً إلى ما سلف، تخضع مسألة تعامل القوانين المحلية مع القوانين الدولية وإدخالها في النظام القانوني المحلي واستيعابها داخل المنظومة القانونية المحلية المصدِّقة وكيفية تعايش القوانين الدولية مع القوانين المحلية في كلٍ من الدول المتعاقدة، للسلطة التقديرية لكل دولة متعاقدة. ومن هنا ينبع التفاوت في عملية التصديق والإجراء القانوني بين الدول المتعاقدة.

٤- الخلاصة

٤-١ هناك مسألة إضافية تتمثل في عدم توفر المعلومات الكافية بشأن تعديلات مواثيق قانون الجو الدولي لدى كلٍ من الدول. ولذلك، لابد للإيكاو أن تواصل بذل الجهود لضمان سهولة معرفة وفهم الدول المتعاقدة للتعديلات.

٤-٢ ولا يوجد صدام بين مواثيق قانون الجو الدولي بالنسبة للدول المتعاقدة التي صدقت عليها والدول المتعاقدة التي لم تصدق عليها، وبناءً عليه، تكون كافة تلك المواثيق سارية المفعول. فهناك تعايش بين مواثيق قانون الجو الدولي المصدق عليها التي تظل سارية المفعول فيما بين الدول المصدِّقة، ومواثيق قانون الجو الدولي غير المصدق عليها التي تظل سارية المفعول فيما بين الدول غير المصدِّقة، ومواثيق قانون الجو الدولي غير المصدق عليها التي تظل سارية المفعول فيما بين الدول المصدِّقة وغير المصدِّقة. وبهذا تظل هناك منظومة متوائمة للقانون الدولي.

٤-٣ وبناءً على ما سلف، فبدلاً من تناول الأمر باعتباره صداماً بين مواثيق قانون الجو الدولي المصدق عليها وتلك غير المصدق عليها، من المهم الإقرار بأن هذه المسألة تتعلق بالقوانين المحلية وسيادة الدول المتعاقدة، وبأهمية نشر فهم وإدراك التعديلات على مواثيق قانون الجو الدولي من أجل الإسراع في التصديق من قِبل عدد أكبر من الدول المتعاقدة.

— انتهى —