



دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان: منظمة الطيران المدني الدولي
المصدر: مجلة العلوم القانونية والاقتصادية
الناشر: جامعة عين شمس - كلية الحقوق
المؤلف الرئيسي: شحاته، ابراهيم ابراهيم
المجلد/العدد: مج 8, ع 1
محكمة: نعم
التاريخ الميلادي: 1966
الشهر: يناير
الصفحات: 163 - 229
رقم MD: 283927
نوع المحتوى: بحوث ومقالات
قواعد المعلومات: IslamicInfo, Ecolink
مواضيع: الملاحة الجوية، الطيران المدني الدولي، المنظمات الدولية، القانون الجوي، منظمة الطيران المدني الدولي، المحطات الجوية، القانون الدولي
رابط: <http://search.mandumah.com/Record/283927>

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

منظمة الطيران المدني الدولي

للدكتور إبراهيم سحانه

مدرس القانون الدولي بجامعة عين شمس

تقديم :

منظمة الطيران المدني الدولي International Civil Aviation Organization (I.C.A.O.) (إيكاو) هي إحدى أربع عشرة وكالة دولية متخصصة ترتبط بالأمم المتحدة^(١)، وتستهدف جميعا تحقيق السلام الدولي عن طريق محاولة القضاء على الأسباب الأولية التي تعكر صفوه ، إيماناً بأن الحرب - كما جاء في الوثيقة المنشئة لليونسكو - تبدأ في عقول الناس وبأن التقريب بين المستويات الاقتصادية والاجتماعية بين الشعوب المختلفة وتعاونها في المجالات غير السياسية

(١) وهذه الوكالات هي : منظمة العمل الدولية I.L.O. ، منظمة الأغذية والزراعة F.A.O. ، منظمة الأمم المتحدة للثقافة والتربية والتعليم (اليونسكو) U.N.E.S.C.O. ، البنك الدولي للإنشاء والتعمير I.B.R.D. ، المنظمة المالية الدولية I.F.C. ، منظمة التنمية الدولية I.D.A. ، صندوق النقد الدولي I.M.F. ، منظمة الصحة العالمية W.H.O. ، اتحاد البريد العالمي U.P.U. ، اتحاد المواصلات اللاسلكية الدولية I.T.U. ، منظمة الأرصاد الدولية W.M.U. ، الوكالة الدولية للطاقة الذرية I.A.E.A. ، المنظمة البحرية الاستشارية بين الحكومات I.M.C.O. ، ومنظمة الطيران المدني الدولي I.C.A.O.

راجع عرضا لتكوين ونشاط هذه المنظمات ولأهم المشاكل القانونية الخاصة بها في :

Alexandrovicz, World Economic Agencies (1962) ; Bowett, The Law of International Institutions 93 - 131 (1963).

والمراجع المشار إليها فيهما ، وانظر أيضا : الدكتور محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ٣٢٥ - ٣٧٠ (الطبعة الثانية ، ١٩٦٦) .

كفيل بتحقيق مصالحها المشتركة وتعويدها على أن يكون أساس العلاقات الدولية هو التعاون المبني على النفع المتبادل (١).

وإذا كانت المنظمة محل بحثنا تختلف في موضوع نشاطها عن غيرها من الوكالات المتخصصة فلا شك في أن الهدف من انشائها والعمل التي تضطلع به يصدران عن الفلسفة ذاتها التي تبرر وجود الوكالات الدولية المتخصصة جميعا .

وواضح أنه بانشاء هذه المنظمة تكون اتفاقية شيكاغو للطيران المدني الدولي التي دخلت دور التنفيذ في ٤ من ابريل ١٩٤٧ وكانت الأداة المنشئة للمنظمة ، قد تعدت دور تقرير القواعد التي تحكم الطيران المدني الدولي الى خلق تنظيم يسهر على احترام هذه القواعد وعلى تطويرها والاضافة اليها بما يضمن التقدم المستمر للعلاقات الدولية في هذا الميدان (٢).

وسوف تشمل دراستنا لهذا التنظيم موضوعين ندرس كل منهما في فصل مستقل :

الفصل الأول : في المشكلات الخاصة بتكوين المنظمة وأدائها ووظائفها .

الفصل الثاني : في دور المنظمة في خدمة الطيران المدني الدولي .

(١) وقد أدى التعاون الدولي المتزايد في الميادين غير السياسية الى ظهور قواعد جديدة أسهمت في تغيير بناء القانون الدولي كله وهي القواعد التي يشير اليها البعض باسم قانون التنسيق الدولي (شوارز نبرجر) أو قانون الرفاهة الدولية (رولنج) أو قانون التعاون الدولي (فريدمان) .

راجع عرضا للتطور الذي تم في هذا الشأن وإشارة لأهم مراجعه في :
W. Friedmann, The Changing Structure of International Law (1964) particularly at 60-71.

وانظر تعليقا على هذا الكتاب للدكتور فؤاد رياض وإبراهيم شحاته في مجلة السياسة الدولية ، العدد ٣ ، يناير ١٩٦٦ ، ص ١٩٢ - ١٩٦

(٢) انظر في التفرقة بين القاعدة norm والتنظيم institution في ميدان الطيران المدني الدولي :

A. de La Pradelle, La Conférence de Chicago — Sa place dans l'évolution politique, économique et juridique du Monde, 2-3 Revue Générale de l'Air 109 et seq. (1946).

الفصل الأول

في المشكلات الخاصة بتكوين المنظمة وأدائها وظائفها

- ٤ - العضوية في المنظمة : (١) اكتساب العضوية . (ب) المشكلات الخاصة ببعض الدول . (ج) الحرمان من حقوق العضوية . (د) انتهاء العضوية .
- ٢ - الشخصية القانونية الدولية ونتائجها : (١) الشخصية القانونية والأهلية . (ب) الحصانات والامتيازات .
- ٣ - أجهزة المنظمة : (١) الجمعية . (ب) المجلس . (ج) اللجان الرئيسية . (د) الأمانة (السكرتارية) . (هـ) التنظيم الاقليمي .
- ٤ - علاقة المنظمة بالمنظمات الدولية الأخرى : (١) المنظمات المعنية بالطيران المدني . (ب) المنظمات الأخرى .

١ - العضوية في المنظمة

(١) اكتساب العضوية :

بلغ عدد الدول الأعضاء في منظمة الطيران المدني الدولي في مطلع عام ١٩٦٦ مائة وعشرة دولة^(١)، وهو عدد قد يعطى المنظمة لأول وهلة طابع العالمية ولكنه لا يحقق رغم ضخامته هذا الطابع نظرا لأن دولا هامة لا زالت بعيدة عن عضوية المنظمة اما لأنها لا تريد هذه العضوية (كالاتحاد السوفيتي) أو لأن الحكومة التي تسيطر فعلا على اقليم الدولة لم تقبل ممثلة لها لدى هذه المنظمة (كما هو الحال بالنسبة الى جمهورية الصين الشعبية) .

وقد قسمت اتفاقية شيكاغو في المادة ٩٢ منها الدول الى مجموعتين فيما يتعلق باكتساب العضوية في المنظمة :

١ - الدول الأعضاء في « الأمم المتحدة » أثناء الحرب العالمية الثانية والدول المشتركة معها والدول التي ظلت على الحياد في هذه الحرب .

(١) انظر بيانا بهذه الدول في :

I.C.A.O. Bulletin, Vol. XX, Nos. 8-9, p. 3 (1965).

وقد أوضح هذا المصدر أنه الى جانب الدول الأعضاء خضر الاجتماع الأخير لجمعية المنظمة (الدورة ١٥) خمسة دول هي : بلغاريا ، والمجر ، وسان مارينو ، وأوغندا ، والاتحاد السوفيتي . ويلاحظ أن الدول العربية جميعا أعضاء في منظمة الطيران المدني الدولي .

٢ - الدول الأخرى التي لا تدخل في الفئات المذكورة .

فأما الدول من النوع الأول فإن انضمامها الى الاتفاقية ، وعضويتها في المنظمة بالتالي ، يتم « باعلان يرسل الى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية وينفذ في اليوم الثلاثين التالي لاستلام هذا الاعلان من حكومة الولايات المتحدة الأمريكية التي عليها ابلاغه الى الدول المتعاقدة جميعا » . واذا كانت الدولة من هذا النوع طرفا أصليا في الاتفاقية يصير انضمامها نافذا في اليوم الثلاثين التالي لايداعها وثائق التصديق لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية .

وأما الدول من النوع الثاني فيخضع انضمامها لقيود كثيرة حيث ان هذه الدول كانت في الواقع بمثابة « الدول الأعداء » في الحرب العالمية الثانية للدول التي أبرمت الاتفاقية ولما توضع الحرب أوزارها . وقد كان مؤدى الاقتراح الأصلي في مؤتمر شيكاغو (١٩٤٤) ألا تقبل هذه الدول الا بقرار اجماعى من الجمعية العامة للمنظمة بحيث تستطيع أية دولة عضو في المنظمة أن تحول دون القبول ان شاءت (١) ، ثم انتهت المناقشات الى تبني نص المادة ٩٣ كالاتى :

« يجوز بموافقة أية هيئة دولية عامة تنشئها دول العالم للمحافظة على السلام (والاشارة هنا الى هيئة الأمم المتحدة التي كان من المتوقع عند وضع النص انشاؤها) قبول الاشتراك في هذه المعاهدة من دول غير الميينة في المادة ٩١ والفقرة (١) من المادة ٩٢ اذا وافقت على ذلك الجمعية بأغلبية أربعة أخماس أعضائها وبالشروط التي تقررها على أن تؤخذ في كل مرة موافقة كل دولة كانت محل غزو أو اعتداء أثناء الحرب الحالية (أى الحرب العالمية الثانية) من جانب الدولة طالبة الاشتراك » .

ويتضح من هذا النص ، ومما جاء مكملا لحكمه في الاتفاق المعقود بين منظمة الطيران المدني الدولي وهيئة الأمم المتحدة في مايو ١٩٤٧ (٢) ، أن الدول

(١) انظر :

Report of the Chicago Conference on International Civil Aviation, I Proceedings of the International Civil Aviation Conference 41 (Chicago, 1944).

(٢) تنص المادة الثانية من الاتفاق المذكور على واجب امانة المنظمة باخطار الجمعية العامة للأمم المتحدة فوراً بأى طلب للانضمام الى المنظمة من جانب الدول =

التي كانت أعداء في الحرب العالمية الثانية لدول الحلفاء ، لا تقبل أعضاء في المنظمة الا بعد استيفائها لأربعة شروط :

- ١ - عدم اعتراض الجمعية العامة للأمم المتحدة .
- ٢ - موافقة أية دولة كانت محل غزو أو اعتداء من جانب الدولة طالبة الاشتراك .
- ٣ - موافقة الجمعية العامة لمنظمة الطيران المدني الدولي بأغلبية أربعة أخماسها .
- ٤ - ارتضاء الدولة طالبة الاشتراك للشروط التي قد تضعها الجمعية العامة للمنظمة طبقا لنص المادة ٩٣ من الاتفاقية .

وقد اعترض كثير من الكتاب ، خاصة في الفقه الألماني ، على التشدد الحظير في نص المادة ٩٣ من اتفاقية شيكاغو^(١) ، ووجد فيه البعض « نصا غريبا » يتضمن ما يشبه حق الفيتو ، ويفقد تبريره كلما ابتعدنا عن تاريخ الحرب العالمية الثانية^(٢) .

(ب) المشكلات الخاصة ببعض الدول :

لا شك في أن اشتراك الدول جميعا في عضوية منظمة الطيران المدني الدولي أمر مفيد ان لم يكن ضروريا حتى تؤدي المنظمة مهمتها على النحو الأكمل ،

= غير المنصوص عليها في المادتين ٩١ ، ٩٢/١ من اتفاقية شيكاغو ، ويكون من حق الجمعية العامة للأمم المتحدة رفض طلب الانضمام أما اذا لم تفعل ذلك في أول دورة عقب اخطارها بالطلب فان منظمة الطيران المدني الدولي تقرر ما تراه بشأنه وفقا للمادة ٩٣ من اتفاقية شيكاغو . راجع نصوص الاتفاق المبرم بين المنظمة والأمم المتحدة في (I.C.A.O. Doc. No. 7970 (1947) ، ويلاحظ أن الأمم المتحدة لا تتدخل في عضوية الوكالات المتخصصة الا في حالتى ايكاو واليونسكو .

(١) راجع عرضا لرأى الفقيه الألماني J. Barmann في مقالته

« Art. 93 des Abkommens von Chicago und das Völkerrecht », Zeitschrift für Luftrecht, Bd. II, H. I, 1953, pp. 1-20.

المشار إليها في :

Schenkman, The International Civil Aviation Organization 142 (1955).

(٢) انظر :

Bowett, The Law of International Institutions 101 (1963).

حيث يتعذر عليها ، وهي التي تعمل لتحقيق الاتصال الميسور والسريع بين الدول ، أن تفعل ذلك بغير اسهام الدول جميعا في نشاطها . ومع ذلك فقد رأينا كيف وضعت العراقيل في وجه اشتراك بعض الدول في عضوية المنظمة وان لم تحل هذه العراقيل دون الانضمام اللاحق لجمهورية ألمانيا الاتحادية ولايطاليا الى المنظمة . واذا كان الاتحاد السوفيتى وبعض دول أوروبا الشرقية لا تزال بعيدة عن عضوية المنظمة فلعل ذلك يرجع الى عدم رغبة هذه الدول في الانضمام ، وليس الى موقف تتخذه المنظمة حيالها ، فالمنظمة تقوم بعمل فنى فى الأصل ولا تقف موقفا معينا من دول معسكر أو آخر من المعسكرات السياسية المعاصرة بدليل أن بولندا ورومانيا ، وتشيكوسلوفاكيا ، ويوغوسلافيا أعضاء فيها . وليس معنى هذا أن المنظمة بمعزل عن الاعتبارات السياسية بل هى بحكم تكوينها من دول ، وبحكم ارتباطها بالأمم المتحدة ، كثيرا ما تتأثر بهذه الاعتبارات حتى فى مسألة العضوية كما حدث بشأن اسبانيا وبشأن الصين .

فقد اشتركت اسبانيا فى مؤتمر شيكاغو وصدقت على الاتفاقية فى ٥ من مارس سنة ١٩٤٧ فى وقت وقفت فيه الأمم المتحدة موقفا صلبا ضد حكومة الجنرال فرانكو فى اسبانيا ، ووصفتها بأنها حكومة فاشستية وشريكة للقوى المهزومة فى الحرب العالمية الثانية ، وأصدرت قرارات تمنعها من الاشتراك فى الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة . وعندما أعد مشروع الاتفاق بين الأمم المتحدة ومنظمة الطيران المدنى الدولى الذى يجعل من الأخيرة وكالة متخصصة من وكالات الأمم المتحدة اشترطت الجمعية العامة للأمم المتحدة لنفاد هذا الاتفاق أن تمثل المنظمة لما تراه الجمعية المذكورة بشأن اسبانيا ^(١) . وبناء على ذلك قامت منظمة الطيران المدنى الدولى بتعديل اتفاقية شيكاغو باضافة نص المادة ٩٣ مكررة ^(٢) الذى جاء فيه أن :

(١) انظر :

Gen. Ass. Res. 50 (1), Dec. 14, 1946, U.N. Doc. A/64/Add. 1, p. 18 (January 31, 1947).

(٢) أضيفت هذه المادة بموجب بروتوكول خاص وافقت عليه الجمعية العامة للمنظمة فى ١٣ من مايو ١٩٤٧ ويسرى مفعوله ابتداء من ٢٠ من مارس ١٩٦١ ، وقد صدقت الجمهورية العربية المتحدة على هذا التعديل بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٤٩

« (١) كل دولة توصى الجمعية العامة للأمم المتحدة باسقاط عضويتها من المنظمات الدولية التي أنشأتها الأمم المتحدة أو المرتبطة بالأمم المتحدة تسقط عضويتها تلقائياً في منظمة الطيران المدني الدولي .

(٢) كل دولة تطرد من عضوية الأمم المتحدة تفقد تلقائياً عضويتها في منظمة الطيران المدني الدولي ما لم توص الجمعية العامة للأمم المتحدة بخلاف ذلك » .

وبهذا تكون منظمة الطيران المدني الدولي قد آثرت من حيث المبدأ التضحية بعضوية أسبانيا في سبيل الارتباط بالأمم المتحدة . وقد انسحب الوفد الممثل لأسبانيا من المنظمة بمجرد اتخاذ جمعيتها قرار تعديل الاتفاقية (بالرغم من أن التعديل اشترط لنفاذه موافقة ثلثي الأعضاء وهو ما لم يحدث الا سنة ١٩٦١) متفاديا بذلك صدور قرار صريح بطرد أسبانيا من عضوية المنظمة . ولما عدلت الأمم المتحدة بعد ذلك (خاصة بموجب قرارها رقم ٣٨٦(٥) الصادر في ٤ من نوفمبر عام ١٩٥٠) عن موقفها السابق من حكومة الجنرال فرانكو ، قام رئيس مجلس منظمة الطيران المدني الدولي بمحاولة لاعادة العلاقات مع أسبانيا ، وبارك المجلس خطوات رئيسه في هذا الشأن ، ثم جاءت الجمعية العامة للمنظمة في دورتها الخامسة سنة ١٩٥١ تقرر « اعادة العلاقات الطبيعية بين حكومة أسبانيا والايكاو (١) » ، الأمر الذي حدا بالعض الى القول بأن عضوية أسبانيا في المنظمة لم تنقطع في أى وقت ، وأن الذى حدث لا يعدو أن يكون مجرد تغيب الوفد الأسباني عن الحضور لمدة أربع سنوات (٢) . وهو رأى له ما يبرره اذا لوحظ أن المنظمة لم تتخذ أى قرار بطرد أسبانيا ، بل ولم يكن في الاتفاقية - حتى سريان التعديل الذى أضاف المادة ٩٣ مكررة (٣) - ما يخولها اتخاذ قرار بالطرد ، كما أن أسبانيا لم تسحب من عضوية المنظمة في أى وقت .

I.C.A.O. Doc. No. 7173, A 5 — P/3, June 21, 1951, Res. A 5 — 18, p. 10. (١)

Bin Cheng, The Law of International Air Transport 33 (1962) : انظر (٢)

وراجع بصفة عامة في مسألة عضوية أسبانيا في المنظمة : شنكمان ، المشار

اليه سابقا ص ١٣٢ - ١٤١ .

(٣) بل ان من الممكن القول بأن التعديل - باعتباره لا ينفذ الا في مواجهة الدول التى صدقت عليه (طبقا للمادة ١/٩٤ من الاتفاقية) - لم يكن ليفقد اسبانيا عضويتها في مواجهة الدول التى لم تصدق على التعديل خاصة أنه لم =

أما مشكلة عضوية الصين فقد ثارت عندما تقدمت « حكومة الشعب المركزية لجمهورية الصين الشعبية » بذاكرة الى منظمة الطيران المدني الدولي ، في مايو عام ١٩٥٠ تعلنها فيها أنها وحدها الحكومة الشرعية للصين ، وأن جماعة الكومنتانج التي يرأسها الجنرال شانج كاي شيك « لم يعد لها أية صفة في الاشتراك في الايكاو » ، الأمر الذي أتبعه انسحاب الصين (الوطنية) رسميا من عضوية المنظمة عن طريق نقضها للاتفاقية طبقا للمادة ٩٥ منها ، واخطارها المنظمة بذلك في ٣١ من مايو عام ١٩٥٠^(١) . ولما فشلت حكومة جمهورية الصين الشعبية في الحلول محل حكومة الصين الوطنية ، أعادت الأخيرة تصديقها على الاتفاقية في عام ١٩٥٣ وأصبحت من جديد عضوا في المنظمة اعتبارا من أول يناير ١٩٥٤ ، ضاربة بذلك المثل الوحيد على دولة انقطعت عضويتها في المنظمة لفترة من الزمن نتيجة الخلاف حول الحكومة التي تمثلها ، وان كانت الصين الشعبية لم تعتبر انسحاب حكومة الصين الوطنية في سنة ١٩٥٠ من قبيل خروج دولة الصين من عضوية المنظمة ، وانما اعتبرته تخليا من جانب جماعة لا تمثل الصين عن مقعد من حق حكومة الصين الشعبية أن تحتله ، وهو تصوير لم توافقها عليه غالبية الدول الأخرى الأعضاء في المنظمة . ولا شك في أن عدم اشتراك الحكومة الأخيرة في أعمال المنظمة هو أمر يؤسف له حيث انها - بصرف النظر عن الاعتبارات السياسية - صاحبة السيطرة الفعلية على اقليم شاسع المساحة ، وذى أهمية كبيرة ، بالنسبة الى النقل الجوي الدولي .

(ج) الحرمان من حقوق العضوية :

تتكلم اتفاقية شيكاغو في أكثر من موضع عن وقف التمتع ببعض أو كل حقوق العضوية في منظمة الطيران المدني الدولي في أحوال معينة على التفصيل الآتي :

(١) تنص المادة ٦٢ من الاتفاقية على حق الجمعية العامة للمنظمة في أن توقف حق التصويت في الجمعية العامة وفي المجلس بالنسبة الى كل دولة لا تفي - في

= يتضمن النص على سقوط عضوية الدول التي لا تصدق على التعديل في فترة معينة على النحو الذي أجازته المادة ٩٤/ب من الاتفاقية .

(١) I.C.A.O. Doc. No. 7367, p. 106, Res. A6-2.

مدى معقول - بالتزاماتها المالية كافة نحو المنظمة ». كما تنص المادة ٨٨ من الاتفاقية على أن « توقف الجمعية العامة حق التصويت فيها وفي المجلس لكل دولة متعاقدة لا تنفذ أحكام الباب الثامن عشر » ، وهو الباب الخاص بتسوية المنازعات بين الدول الأعضاء بشأن تطبيق أو تفسير الاتفاقية .

وقد عملت الجمعية العامة للمنظمة نص المادة ٦٢ في أكثر من مناسبة فأخذت به في دورتيها الثانية والثالثة ضد بوليفيا ، والسلفادور ، ونيكاراجوا ، وبارجواي ، وبولندا ، والأردن^(١) . كما أخذت به في دورتها السادسة ضد بوليفيا ، وتشيكوسلوفاكيا ، والسلفادور ، وجواتيمالا ، والأردن ، وبولندا^(٢) .

(٢) تنص المادة ٩٣ مكررة المضافة عند تعديل الاتفاقية سنة ١٩٤٧ على أن :

« أعضاء المنظمة الذين يوقف استعمالهم لحقوقهم وامتياراتهم بصفتهم أعضاء في الأمم المتحدة يوقف أيضا - بناء على طلب هذه الهيئة - استعمالهم لحقوقهم وامتياراتهم بصفتهم أعضاء في منظمة الطيران المدني الدولي » .

وواضح من النص ، أن الحرمان من حقوق وامتيارات أعضاء المنظمة يكون في هذه الحالة بناء على طلب الأمم المتحدة ، وبدون أى إجراء لاحق من جانب منظمة الطيران المدني الدولي . ولم يحدث حتى الآن تطبيق عملي لهذا النص ، وإن كان مجال تطبيقه ممكنا بالنسبة الى أية دولة تصدر الأمم المتحدة وفقا للإجراءات المبينة في ميثاقها قرارات بوقف استعمالها لحقوق وامتيارات العضوية فيها .

والى جانب الحالات السابقة قامت الجمعية العامة للمنظمة في دورتها السادسة - عند اتخاذها لقرار وقف حق التصويت بالنسبة الى الدول التي لم تنف في مدى معقول بالتزاماتها المالية - بتحويل مجلس المنظمة الحق كذلك في أن يوقف عن هذه الدول الجزء الذي يراه معقولا من الخدمات العامة التي تقدمها المنظمة للدول الأعضاء . وقد قامت الجمعية العامة بهذا الإجراء حتى تدفع الدول الى

I.C.A.O. Doc. No. 5692, p. 1, Res. A2-1 ; id., No. 6968, p. 142, Res. A3-6. (١)

I.C.A.O. Doc. No. 7367, p. 106, Res. A6-2. (٢)

الوفاء بالتزاماتها بالرغم من عدم وجود نص في الاتفاقية يخولها القيام بهذا الاجراء ، ولعلها استندت في ذلك الى المبادئ العامة في قانون المعاهدات التي تجعل استفادة أحد الأطراف من حكم تلك المعاهدة رهين قيامه بتنفيذ التزاماته المقابلة (١) .

وعلى ذلك ، فان نصوص اتفاقية شيكاغو مكملة بما جرى عليه العمل تجيز وقف الحق في التصويت ووقف الاستفادة من بعض الخدمات التي تؤديها المنظمة للدول الأعضاء في حالة تخلف الدولة عن الوفاء بالتزاماتها المالية أو تخلفها عن تنفيذ التزاماتها الميينة في الباب الثامن عشر من الاتفاقية ، كما تجيز الاتفاقية وقف استعمال جميع حقوق ومزايا العضوية عن أية دولة تطلب الأمم المتحدة اتخاذ هذا الاجراء بشأنها بعد أن تكون قد حرمتها من استعمال حقوق ومزايا العضوية فيها .

(د) انتهاء العضوية :

لم تتضمن اتفاقية شيكاغو قبل تعديلها باضافة المادة ٩٣ مكررة الانصين بشأن انتهاء العضوية في منظمة الطيران المدني الدولي هما نص المادة ٩٤/ب . ونص المادة ٩٥ ، أما بعد اضافة التعديل المشار اليه ، فقد أصبح انتهاء العضوية منصورا بالطرد أو بالانسحاب في الأحوال الآتية :

(١) يجوز للجمعية العامة للمنظمة طبقا للمادة ٩٤/ب أن تشرط عند اقرارها تعديلا معينيا للاتفاقية أن كل دولة لا تصدق على هذا التعديل في مدة معينة من بدء نفاذه تسقط تلقائيا عضويتها في المنظمة ، واشترائها في الاتفاقية وذلك متى قررت الجمعية العامة أن طبيعة التعديل المذكور تبرر هذا الاجراء . ويلاحظ أن الجمعية لم تعمل بهذه الرخصة بالرغم من فائدتها اذا لوحظ أن أى تعديل للاتفاقية لا ينفذ - طبقا لنص المادة ٩٤/١ - الا في مواجهة الدول التي تصدق عليه . وتظهر أهمية ذلك في التعديل الخاص باضافة المادة ٩٣ مكررة ، والذي قصد منه في الواقع اسقاط العضوية عن أسبانيا ، على ما بينا من قبل . فالتعديل بصورته لم يكن ليسقط العضوية نهائيا عن أسبانيا الا لو صدقت عليه كل الدول

(١) وهذا هو ما ذهب اليه بن شنج ، المرجع السابق ص ٣٤

الأعضاء ، اذ بغير ذلك يتصور أن يصبح نافذا في مواجهة البعض وغير نافذ في مواجهة البعض الآخر ، مما يؤدي الى وضع غريب بالنسبة الى حقوق وواجبات أسبانيا ، الأمر الذي كان يستدعى استعمال الجمعية العامة للرخصة المخولة لها في المادة ٩٤/ب عند اجرائها هذا التعديل . واذا كانت المسألة قددمت عملا بغير صعوبات فانما يرجع ذلك على ما رأينا الى التطور في وقائع المشكلة على نحو أدى الى عدم اعمال الحكم الوارد في التعديل ، حتى بعد سريانه .

(٢) يجوز وفقا للمادة ٩٥ من الاتفاقية لكل دولة متعاقدة أن تنقض الاتفاقية وتسحب منها بعد ثلاث سنوات من بدء نفاذها ، وذلك باخطار يرسل الى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، التي تبلغه فورا الى الدول المتعاقدة جميعا . ويسرى هذا الانسحاب بعد سنة من تاريخ تسلم الاخطار به . وقد رأينا مثالا لاعمال هذا النص ، في حالة انسحاب الصين في مايو سنة ١٩٥٠

(٣) تسقط العضوية تلقائيا ، طبقا للمادة ٩٣ مكررة/١ من الاتفاقية في الحالتين المبينتين من قبل وهما حالة كل دولة توصى الجمعية العامة للأمم المتحدة باسقاط عضويتها من المنظمات الدولية التي أنشأتها الأمم المتحدة ، أو المرتبطة بالأمم المتحدة ، وحالة كل دولة تطرد من عضوية الأمم المتحدة (ما لم توص الجمعية العامة للأمم المتحدة بخلاف ذلك) . الا أنه يجوز في هاتين الحالتين ، طبقا لنص الفقرة (ب) من المادة السابقة ، لكل دولة تفقد عضويتها أن تعود الى عضوية المنظمة بناء على طلبها ، وبموافقة أغلبية مجلس المنظمة والجمعية العامة للأمم المتحدة . أما في غير هاتين الحالتين فان العودة الى العضوية تقتضى اتخاذ اجراءات انضمام جديدة الى اتفاقية شيكاغو على النحو الذي حدث بالنسبة الى الصين (الوطنية) في سنة ١٩٥٣ .

٢ - الشخصية القانونية الدولية للمنظمة ونتائجها

(١) الشخصية القانونية والأهلية :

اختلف الفقه وكذلك القضاء الدولي فيما اذا كانت الشخصية القانونية الدولية قاصرة على الدول وحدها . وتساءل الكثيرون عما اذا كان تقرير

الشخصية القانونية الدولية للمنظمات الدولية ضروريا لتمكينها من أداء وظائفها .
 فقرر البعض لهذه المنظمات شخصية مستقلة في مواجهة الدول الأعضاء فيها فقط
 أو حتى في مواجهة الكافة (بالنسبة الى الأمم المتحدة) ، ونفى البعض الآخر
 الشخصية الدولية عن المنظمات الدولية آخذين بالقول بأن لكل منظمة منها
 مجموعة من السلطات - كالحق في التعاقد ، والتملك ، والتقاضى - تستمدتها من
 الاتفاق المنشئ لها ومن ضرورة تحقيق أهدافها (كما يمكن أن يكون لها شخصية
 قانونية تستمدتها من القانون الداخلى فى دولة المقر) . وذهب اتجاه ثالث الى
 تفادى الصعوبة الفقهية مكثفيا بتقرير أن المنظمة الدولية قد تتمتع بجانب أو
 أكثر من جوانب الشخصية الدولية دون تحديد دقيق لمفهوم هذه الشخصية
 الجزئية^(١) .

ولقد جاء ميثاق الأمم المتحدة خاليا من نص صريح حول تمتع هذه المنظمة
 العالمية بالشخصية القانونية الدولية ومكتفيا بأن يقرر - فى المادة ١٠٤ منه -
 تمتع الهيئة فى بلد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التى يتطلبها قيامها

(١) انظر فى تفصيلات هذا الموضوع الهام الرأى الاستشارى لمحكمة العدل
 الدولية والآراء المستقلة الملحقة به فى « قضية التعويضات عن الأضرار التى تحدث
 أثناء الخدمة فى الأمم المتحدة » .

Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations Case, (1949)
 I. C. J. Rep. 174.

وراجع ايضا: الدكتور محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ٥٦ - ٥٧ ، ٣٢٦ -
 ٣٢٧ (الطبعة الثانية ، ١٩٦٦) والمراجع الآتية :

Seidl-Hohenveldern, The Legal Personality of International and Supranational Organi-
 zations, 21 Revue Egyptienne de Droit International 35-72 (1965) ; A. El-Erian,
 Relations between States and Inter-Governmental Organizations. Report to the
 International Law Commission, in 19 id. 133, 186-196 (1963) : G. Weissberg, The
 International Status of the United Nations (1961) ; J. W. Schneider, Treaty-Making
 Power of International Organizations 129-133 (1959) ; J. Carroz and Y. Probst, Personnalité
 juridique internationale et capacité de conclure des traités de L'O.N.U. et des institu-
 tions spécialisées (1953) ; G. Fitzmaurice, The Law and the Procedure of the I.C.J. :
 International Organizations and Tribunals, 29 British Yearbook of International Law 1
 (1952), C. W. Jenks, The Legal Personality of International Organizations 22 id.
 267 (1945).

وانظر دراسة خاصة بتنظيم منظمة الطيران المدنى الدولى وشخصيتها
 القانونية فى :

E. J. Ros, Organisation et Personnalité juridique de L'O.A.C.I., Thèse, Paris (1953).

بأعباء ووظائفها وتحقيق مقاصدها . الا أنه لما ثارت مسألة حق الأمم المتحدة في مطالبة دولة لم تكن آنذاك عضوا فيها بالتعويض عن الأضرار التي لحقتها من جراء اغتيال وسيط الأمم المتحدة في أراضى هذه الدولة (قضية التعويضات - برنادوت) ذهبت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشارى الذى قدمته في هذه المناسبة الى أنه :

« فى رأى المحكمة أن المنظمة أريد لها (عند وضع الميثاق) ، وتحقق لها عملا ، مباشرة ووظائف والتمتع بحقوق مما لا يمكن توضيحه الا على أساس اكتسابها حدا بعيدا من الشخصية الدولية وأهلية للتصرف على مستوى دولى . ويجب الاعتراف بأن أعضاء المنظمة ، بتحويلهم اياها القيام بوظائف معينة وما يترتب على ذلك من واجبات ومسئوليات ، قد أضفوا عليها الاختصاص اللازم لتمكينها من أداء هذه الوظائف على نحو فعال .

وقد تحققت المحكمة بناء على ذلك من أن المنظمة شخص دولى . ولا يعنى هذا أنها دولة ، فهى ليست كذلك قطعا ، كما لا يعنى أن شخصيتها القانونية وحقوقها وواجباتها تماثل ما للدول ... انما يعنى ذلك أن المنظمة هى من أشخاص القانون الدولى وأنها أهل لاكتساب الحقوق الدولية وللالتزام بالواجبات الدولية (١) .

واذا كان هذا هو حال الأمم المتحدة فقد جاءت نصوص اتفاقية شيكاغو خالية كذلك من حكم صريح يضى على منظمة الطيران المدني الدولى شخصية دولية مستقلة تعترف لها بها الدول الأطراف . واكتفت الاتفاقية بالنص - فى المادة ٤٧ منها - على أن يكون للمنظمة فى اقليم كل دولة « الأهلية القانونية اللازمة لتأدية وظائفها » ويكون لها « شخصية معنوية كاملة من كل الوجوه متى كان دستور وقوانين الدولة يسمح بذلك » . وواضح أن العبارة الأخيرة تتعلق بالشخصية فى مفهوم القانون الداخلى للدول الأعضاء وليس فى مفهوم القانون الدولى . وقد تم تطبيقا لها الاعتراف للمنظمة بالشخصية المعنوية الكاملة فى

(١) الراى الاستشارى المشار اليه فى الهامش السابق ، ص ١٧٨ - ١٧٩

اتفاق المقر الذي عقدته المنظمة مع كندا في ١٤ من أبريل ١٩٥١^(١) وكذلك في اتفاقات الحصانات والامتيازات التي عقدتها المنظمة مع بعض الدول الأعضاء فيها^(٢). كما جاءت اتفاقية شيكاغو في نصوص أخرى منها بما يمكن أن يعتبر من مظاهر الشخصية الدولية للمنظمة ، فهي تعطيها - في المادة ٦٤ - الحق في عقد اتفاقات مع المنظمات الدولية الأخرى التي تنشئها دول العالم لصيانة السلام وذلك فيما يتعلق بمسائل الطيران التي تمس مباشرة الأمن العالمي . كما تجيز - في المادة ٦٥ - أن يعقد باسمها اتفاقات مع المنظمات الدولية الأخرى « ابقاء على الخدمات العامة ولتحقيق تنظيم مشترك بالنسبة الى الموظفين » . وتجز المادة نفسها للمجلس بعد موافقة الجمعية العامة أن يعقد « أى اتفاق آخر من شأنه تسهيل عمل المنظمة » ، كما تجيز المادة ٧٠ من الاتفاقية أن يعقد المجلس اتفاقات مع الدول الأعضاء بشأن تنفيذ توصياته الخاصة بتقديم المساعدة الفنية والمالية الخاصة بالمطارات وبالخدمات الملاحية . واذا كانت هذه النصوص التي تخول المنظمة سلطة ابرام المعاهدات treaty-making power في أحوال معينة تعتبر دليلا على تمتع المنظمة بشخصية دولية^(٣) فان تفسير نصوص اتفاقية شيكاغو على نحو يمكن المنظمة من تحقيق أهدافها كاملة كفييل بأن يدفعنا الى التسليم لها بشخصية مستقلة في القانون الدولي ، كما أدى السبب نفسه بمحكمة العدل الدولية الى التسليم من قبل بمثل هذه الشخصية للأمم المتحدة . ويترتب على الاعتراف

(١) انظر نص الاتفاق في I.C.A.O. Doc. No. 7147, April 27, 1951 وقد نص في هذا الاتفاق على أن تكون مونتريال مقرا للمنظمة ، ثم نص في تعديل دستوري صادر من الجمعية في يونية ١٩٥٤ على امكان نقل المقر الى مكان آخر بقرار يصدر بموافقة ثلاثة أخماس الأعضاء جميعا على الأقل أو بأى أغلبية أكبر . ولا زال مقر المنظمة في مونتريال رغم انتقاد بعض الكتاب لهذا الاختيار وتفضيلهم اختيار مدينة تتوسط خريطة العالم . انظر شنكمان ، المشار اليه سابقا ص ٢٢٤

(٢) انظر مثلا المادة الثانية من الاتفاق المعقود بين المنظمة والحكومة المصرية في ٢٧ من أغسطس ١٩٥٣ والصادر بالموافقة عليه القانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٥٤ حيث نص على تمتع المنظمة بالشخصية المعنوية والاهلية القانونية وخاصة اهلية التعاقد والتملك والتقاضى .

(٣) انظر في عكس ذلك (أى في عدم اعتبار سلطة ابرام المعاهدات دليلا على توافر الشخصية الدولية) ، كتاب Schneider المشار اليه سابقا ، ص ١٢٩ - ١٣٢

للمنظمة بشخصية دولية أن تكون لها ارادة ذاتية يعتد بها في القانون الدولي وتمكنها من أداء التصرفات القانونية المرتبطة بتحقيق أغراض المنظمة ، فشخصية المنظمة وأهليتها محددتان اذن بالغرض من المنظمة ، تطبيقا لمبدأ تخصيص الشخص المعنوي المعروف في النظرية العامة للقانون . ويبقى بعد ذلك السؤال حول ما اذا كانت الشخصية الدولية للمنظمة يعتد بها في مواجهة الكافة أم تقف آثارها عند الدول الأعضاء فيها أو التي تعترف بها صراحة أو عن طريق التعامل معها . ولقد رأت محكمة العدل الدولية في رأيها في قضية التعويضات المشار إليها أن الشخصية التي تتمتع بها الأمم المتحدة ذات طابع موضوعي ويعتد بها في مواجهة الدول جميعا^(١) وأنكر بعض الكتاب أن يكون الأمر كذلك بالنسبة الى منظمة الطيران المدني الدولي^(٢) . الا أنه حتى لو اعتبرنا شخصية المنظمة قائمة في نظر من يعترف بها فقط فان الوضع لن يختلف كثيرا في الواقع لأن الدول غير الأعضاء في المنظمة كثيرا ما تتعامل معها وترسل أغلب هذه الدول مندوبين عنها للاشتراك كمرقبين في الاجتماعات السنوية للجمعية العامة للمنظمة .

(ب) الحصانات والامتيازات :

ليس في اتفاقية شيكاغو ذاتها نص بشأن حصانات وامتيازات منظمة الطيران المدني الدولي وان تضمنت الاتفاقية نصا بشأن حصانات وامتيازات الموظفين فيها يمد اليهم « جميع الامتيازات والحصانات الممنوحة لمن يماثلهم من موظفي المنظمات الدولية العامة الأخرى » (المادة ٦٠) . وانما جاء النص على امتيازات وحصانات المنظمة (وكذلك التفصيل بشأن حصانات وامتيازات موظفيها) في اتفاق المقر الذي عقدته المنظمة مع كندا في ١٤ من أبريل ١٩٥١ ، وفي الاتفاقات التي عقدتها المنظمة لهذا الغرض مع بعض الدول الأعضاء طبقا للنموذج الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢١ من نوفمبر ١٩٤٧ حول مزايا وحصانات

(١) I. C. J. Rep. 174, 185. (1949)

(٢) بن شنج ، المرجع المشار اليه في هامش ٩ ، ص ٣٩

الوكالات المتخصصة عامة ، وكذلك في اتفاقات المعونة التي تعقدتها المنظمة مع الدول المستفيدة .

أما اتفاقية المقر المعقودة مع حكومة كندا فقد أسبغت على مقر المنظمة وأوراقها وأعمالها الحصانات المقررة عرفا للبعثات الدبلوماسية كما بسطت الى موظفي المنظمة والى ممثلى الدول الأعضاء لديها كثيرا من حصانات الممثلين الدبلوماسيين. ولكن يبدو أن هذه الاتفاقية لم تكن لتتزم فيما تضمنته من إعفاءات ضريبية للموظفين سوى الحكومة المركزية لكندا ولا ينصرف حكمها الى حكومة ولاية كويبك التى تقع فيها مدينة مونتريال مقر المنظمة . وقد ترتب على ذلك اثاره مصاعب عملية فى علاقة المنظمة بحكومة هذه الولاية حيث كانت المنظمة تضطر الى تعويض موظفيها عن الضرائب التى يدفعونها الى ولاية كويبك الى أن سويت هذه المسألة فى سنة ١٩٥٦ عندما ارتضت الحكومة الفيدرالية تحمل معظم العبء المالى الناجم عن دفع الضرائب وتحملت حكومة الولاية باقى العبء ، وذلك بعد أن هددت المنظمة بتغيير مقر اقامتها اذا لزم الأمر (١) .

وأما اتفاقات الحصانات والامتيازات التى عقدتها المنظمة ، فأقرب أمثلتها بالنسبة لينا هو الاتفاق المعقود بين المنظمة والحكومة المصرية فى ٢٧ من أغسطس ١٩٥٣ والذى يعتبر فى الوقت نفسه اتفاق مقر بالنسبة الى المكتب الاقليمى للمنظمة فى القاهرة . وقد نص هذا الاتفاق على تمتع المنظمة بالشخصية المعنوية والأهلية القانونية وعلى استقلالها وحريتها فى العمل وعلى الحصانة القضائية لأموالها وحرمة الأماكن والمراسلات الخاصة بها وإعفاء مشترواتها وما تستورده من الضرائب ، كذلك نص الاتفاق على حصانات ممثلى الدول الأعضاء من غير المصريين لدى المنظمة « ابان اضطلاعهم بأعمالهم أثناء سفرهم الى مقر اجتماعهم وعودتهم منه » وعلى حصانات الخبراء الذين يندبون لمهام تخص المنظمة وعلى حصانات وتسهيلات خاصة بموظفى المنظمة (٢) .

(١) انظر المرجع السابق ، ص ٤١ - ٤٢

(٢) انظر نصوص الاتفاق فى (مصلحة الطيران المدنى) مجموعة تشريعات الطيران المصرية الوطنية منها والدولية ، ص ٩٣١ - ٩٤٦ (١٩٥٤) .

وأخيرا فان اتفاقات المعونة الفنية التي تبرمها المنظمة مع حكومات الدول الأعضاء تنص على « التسهيلات والمزايا والحصانات » التي تتقرر بموجبها للمنظمة ولموظفيها وخبرائها أثناء تنفيذ الاتفاق ، ومن أمثلة ذلك ما جاء في المادة الرابعة من الاتفاق الأساسي المعقود بين المنظمة والحكومة المصرية في ٦ من مارس سنة ١٩٥٢ (١) .

٣ - أجهزة المنظمة

تبين الخريطة التنظيمية المرفقة التكوين الحالي لمنظمة الطيران المدني الدولي بما لها من فروع ولجان وأقسام ومكاتب اقليمية وتعطى صورة شاملة للأجهزة التي تحمل عبء نشاط المنظمة يتضح منها أن هذه المنظمة تتبع في تنظيمها النمط الذي تتبعه المنظمات الدولية المتخصصة عامة وان وجدت بالطبع بعض الفروق في التنظيم والاختصاصات يفرضها نوع النشاط الذي تستقل به هذه المنظمة (٢) .

(١) الجمعية العامة :

والجمعية هي الجهاز العام للمنظمة الذي يضم الدول الأعضاء جميعا ، تجتمع مرة على الأقل كل ثلاث سنوات ، ويكون لكل عضو فيها صوت واحد ، ويشترط لصحة اجتماعاتها حضور الأغلبية العادية للدول الأعضاء ، وتصدر قراراتها في الأصل بالأغلبية العادية للأصوات وان استثنى من ذلك حالات ثلاثة : أولاها حالة قبول دولة كانت من الدول الأعداء في الحرب العالمية الثانية فيشترط عندئذ - بين أشياء أخرى - موافقة أربعة أخماس الأصوات على ما سبق أن رأينا ، والحالة الثانية هي تعديل الاتفاقية حيث يشترط لكي يتم موافقة ثلثي الأعضاء قبل عرض التعديل على الدول الأعضاء للتصديق عليه . أما الحالة الثالثة فهي التي أضيفت عند تعديل الاتفاقية في ١٤ من يونيو ١٩٥٤ باضافة نص الى المادة

(١) انظر النص في المرجع السابق ص ٩١٤

(٢) راجع في المقارنة بين تنظيم واختصاصات الوكالات الدولية المتخصصة كتاب الأستاذ Bowett المشار اليه سابقا ص ١٠٠ - ١٢٠ ، حيث يبين على الأخص ان تنظيم الايكاو اتبع الى حد كبير في تنظيم المنظمة البحرية الاستشارية بين الحكومات I.M.C.O.

٤٥ منها (أصبح نافذا في مواجهة الدول التي صدقت عليه ، اعتبارا من ١٦ من مايو ١٩٥٨) وهي حالة اتخاذ قرار بنقل المقر الدائم للمنظمة حيث يتخذ هذا القرار طبقا لعدد الأصوات التي تقرها الجمعية على ألا يقل عن ثلاثة أخماس أصوات الدول المتعاقدة جميعا .

ويراعى عند التصويت في الجمعية أن تمتنع الدول غير الأعضاء في اتفاقيتي المرور والنقل الجوي الدولي عن التصويت في المسائل التي تحال على الجمعية بشأن هاتين الاتفاقيتين ، وهو حكم يسرى كذلك بالنسبة الى المجلس . كما أن الدولة العضو قد تحرم من حق التصويت في جميع المسائل في الأحوال التي سبق بيانها عند الكلام في الحرمان من حقوق العضوية .

واختصاصات الجمعية اختصاصات شاملة باعتبار أنها الجهاز العام في المنظمة ، وإن كانت اختصاصاتها تقيده باختصاص المجلس كما يمكن أن تفوض في جزء منها الى هذا الأخير .

فالجمعية هي التي تنتخب أعضاء المجلس وتضع لوائح تعيين الموظفين في المنظمة ومن حقها أن تنشئ اللجان الفرعية التي تراها ضرورية أو مرغوبا فيها وأن تضع قواعد الاجراءات الخاصة بها وبما تنشئه من لجان ، وهي صاحبة السلطة المالية في المنظمة توافق على الميزانيات السنوية التي يقدمها المجلس ، ولها أن تعدلها ، وتقرر الأوضاع المالية للمنظمة وتراجع المصروفات والحسابات ، وتقسم مصروفات المنظمة بين الدول المتعاقدة بالنسب التي تراها من وقت لآخر وذلك باستثناء المبالغ التي تدفعها بعض الدول برضاها للمعونة الفنية والاقتصادية وإن كانت الجمعية هي التي تخصص الموارد لبرامج المعونة بشأن المطارات وخدمات الملاحة الجوية وتشرف على تحديد المجلس للمبالغ التي تتلقاها الدول المعانة . وهي التي تعقد الاتفاقات مع المنظمات الدولية المعنية بالأمن الدولي فيما يتعلق بمسائل الطيران التي تمس مباشرة هذا الأمن كما تشترط موافقتها على ما يعقده المجلس من اتفاقات أخرى من شأنها تسهيل عمل المنظمة . والجمعية ، التي تفحص وتتخذ ما تراه لازما في شأن تقارير المجلس وكل ما يحال عليها منه ، لها أن تحيل الى المجلس أو الى اللجان الفرعية أو أى جهاز آخر ما ترى من

المصلحة احالته اليه مما يدخل في اختصاصها ، كذلك لها أن تفوض المجلس في كل السلطات اللازمة أو المناسبة لأداء وظائف المنظمة مع حقها في إنهاء هذا التفويض أو تعديله . ثم تختص الجمعية أيضا ببحث كل المقترحات الخاصة بتغيير أو تعديل أحكام اتفاقية شيكاغو ، وهي تقرر هذه المسألة بأغلبية الثلثين ، فان أقرت تعديلا ما تعين عليها عرضه على الدول الأعضاء للتصديق ويسرى التعديل في مواجهة من يصدق عليه من الأعضاء بعد التصديق عليه من « عدد من الدول المتعاقدة تقررره الجمعية ولا يقل هذا العدد عن ثلثي مجموع الدول المتعاقدة » . وأخيرا فان للجمعية الاختصاص الأخير بمعالجة كل المسائل الداخلة في اختصاص المنظمة والتي لا تدخل بنص صريح في اختصاص المجلس .

ويؤكد هذا العرض الموجز لاختصاصات الجمعية - والذي فصلته المواد ٤٩ ، ٥٨ ، ٦١ ، ٦٤ ، ٦٥ ، ٧٣ ، ٩٤ من اتفاقية شيكاغو ، الى جانب اختصاصات الجمعية بشأن قبول الأعضاء الجدد (المادة ٩٣) وإيقاف حق التصويت في أحوال معينة (المادتان ٦٢ ، ٨٨) - ما قلناه من أن الجمعية هي الجهة ذات الاختصاص الأصيل في المنظمة ، فيكون لها طبقا للقواعد العامة كل ما لم ينص على دخوله في اختصاص المجلس من سلطات لازمة لأداء المنظمة لوظيفتها على نحو مرض وفعال ، كما يكون لها طبقا للقواعد نفسها الاختصاص بتحديد اختصاصها عند النزوم . وسوف تتأكد صفة الجمعية كصاحبة الاختصاص الأصيل عند عرض اختصاصات المجلس حيث يبدو كجهاز تابع لها يستمد توجيهاته منها ويلتزم باخطارها بما يحدث اخلايا بأحكام الاتفاقية ، وان لوحظ أن سلطة الجمعية في التصرف بعد ابلاغها بهذا الاخطار سلطة محدودة حيث ان حقها في توقيع جزاء حرمان العضو من حقوق العضوية محدد بالأحوال التي عرضناها من قبل .

هذا وقد استندت الجمعية الى ما لها من اختصاصات منصوص عليها في اتفاقية شيكاغو فأنشأت عدة لجان فرعية كلجنة أوراق الاعتماد واللجنة التنفيذية ، ولجنة التنسيق ، والعديد من اللجان الفرعية الأخرى . كما أنشأت الجمعية في أول اجتماعاتها « لجنة اتفاقية الطيران المدني الدولي » كلجنة متفرعة عن المجلس بهدف بحث وتقديم توصيات الى المجلس بشأن ما يقدم اليه من

اقتراحات بتعديل الاتفاقية من جانب الدول المتعاقدة أو لجان المنظمة أو أمانتها العامة . غير أن هذه اللجنة ما لبثت أن ألغيت بعد سنوات من انشائها - بقرار من المجلس في دورته الخامسة وبموافقة الجمعية - على أساس أنها لم تحقق الفائدة المرجوة منها .

(ب) المجلس :

وإذا كانت الجمعية هي الجهاز العام في المنظمة ، فإن المجلس هو جهازها الدائم والأقدر بالتالي - من الناحية العملية - على تصريف الشؤون الجارية لها . فالمجلس ، الذي يتكون الآن من ٢٧ عضواً^(١) ينتخبون لمدة ٣ سنوات ، يجتمع بصفة مستمرة ، ويترك له تحديد تاريخ انعقاد جلساته حيث يدعو رئيسه الى الانعقاد ، كلما دعت الى ذلك الأسباب ، ويختلف المجلس في ذلك عن لجنة الملاحه الجوية الدولية C.I.N.A. التي خلقتها اتفاقية باريس عام ١٩١٩ ، وكانت تجتمع دورياً مرة واحدة في السنة . وأعضاء المجلس تنتخبهم الجمعية العامة على ما رأينا ، وتراعى في انتخابهم أن تمثل فيه ثلاثة أنواع من الدول تمثيلاً ملائماً ، وهي : الدول التي لها أهمية كبيرة في النقل الجوي ، والدول التي تسهم أكثر من غيرها في تقديم التسهيلات للطيران المدني الدولي ، والدول التي يحقق انتخابها تمثيل المواقع الجغرافية الهامة في العالم . وقد ترتب على اشتراط هذا في اتفاقية شيكاغو أن أصبحت بعض الدول وكأنها أعضاء دائمة في المجلس نظراً لانطباق أحد الأوصاف السابقة عليها بصورة ظاهرة ، حتى أنه لوحظ أن ثمة ثلاثة عشر دولة ظلت أعضاء ثابتة في المجلس رغم تعدد الانتخابات^(٢) .

وينتخب المجلس رئيساً له ، ونائبين للرئيس ، لمدة ثلاث سنوات . ولا يشترط في الأول أن يكون من بين أعضاء المجلس وأن اشترط ذلك في نائبيه .

(١) نصت اتفاقية شيكاغو (المادة ١/٥) على ان يتألف المجلس من واحد وعشرين دولة متعاقدة تنتخبهم الجمعية ثم أصبح العدد ٢٧ عضواً بناء على تعديل الاتفاقية في دورة الجمعية العامة غير العادية الثالثة عشرة بتاريخ ١٩/٥/١٩٦١. الذي أصبح نافذاً اعتباراً من ١٧/٧/١٩٦٢

(٢) انظر ، شنكمان ، المرجع المشار اليه ، ص ١٥٦

وليس للرئيس حق التصويت ، وان كان لكل من نائبيه هذا الحق حتى اذا تولى الرئاسة بالنيابة . ويدعو الرئيس المجلس للانعقاد وكذلك لجنة النقل الجوى ولجنة الملاحة الجوية ، كما أنه يمثل المجلس ويقوم باسمه بكل ما يعهد له به من وظائف . وليس للرئيس أن ينشد أو يتلقى تعليمات من أية جهة خارج المنظمة ، كما تلتزم الدول الأعضاء - بما في ذلك الدولة التي ينتمى إليها الرئيس - باحترام الصفة الدولية لالتزاماته . وتعترف له بالحصانات والامتيازات المنصوص عليها في المادة ٦٠ من الاتفاقية .

وليس من أغلبية خاصة تشترط لاتخاذ القرارات في المجلس حيث تصدر قراراته جميعا بالأغلبية العادية لأعضائه مع مراعاة عدم اشتراك الدولة التي تكون عضوا في نزاع معروض على المجلس في التصويت بشأن هذا النزاع ، ومع مراعاة الأحوال التي يتمتع فيها على الدولة ان تشترك في التصويت والتي بينها من قبل . واذا كان التصويت في المجلس قاصرا على أعضائه فان لكل دولة عضو في المنظمة أن تشترك بدون حق التصويت في مداورات المجلس ولجانه في المسائل التي تمس مصالحها مباشرة . كما أن من القرارات ما يمكن أن يتخذ بغير اشتراك أعضاء المجلس كلهم في التصويت وذلك لأن للمجلس أن يعهد بمسألة معينة الى لجنة منتخبة من بين أعضائه لتفصل فيها وان جاز عندئذ استئناف قرارات هذه اللجنة أمام المجلس .

أما سلطات المجلس فهي سلطات واسعة ولكنها جاءت على سبيل الحصر ، وجعلت الاتفاقية بعضها من قبيل الوظائف الالزامية على المجلس أن يقوم بها وتركت للمجلس أن يباشر بعضها الآخر اذا رأى وجها لذلك .

فيقوم المجلس على سبيل الالتزام بوظائف تشريعية وقضائية وادارية وبعض الوظائف التي تمكنه من الاشراف على احترام الدول الأعضاء للاتفاقية ، كما يقوم اختيارا ببعض الوظائف الادارية والاشرفية وابعاء الأبحاث والدراسات ، وذلك على النحو الآتي :

١ - وظائف المجلس المرتبطة بعلاقته بالجمعية : يقدم المجلس تقارير سنوية للجمعية العامة للمنظمة ، وينفذ توجيهاتها ، ويخطرها عن كل مخالفة لأحكام

الاتفاقية اذا لم تتخذ الدولة المخالفة الاجراءات اللازمة في مدة معقولة بعد أن تكون المخالفة قد أبديت لها . كما يعقد المجلس بموافقة الجمعية اتفاقات مع المنظمات الدولية من شأنها تسهيل عمل المنظمة (وان كان يستقل - على ما رأينا - بعقد الاتفاقات الخاصة بصيانة الخدمات العامة ولتحقيق تنظيمات مشتركة بالنسبة للموظفين في المنظمة) . ويلتزم المجلس في إدارته لمالية المنظمة وفي وضعه لقواعد تعيين موظفيها اللوائح التي تضعها الجمعية ، كما يعرض على الأخيرة مشروعاته بشأن دراسة المسائل التي لها علاقة بتنظيم واستغلال النقل الجوي الدولي .

٢ - وظائف المجلس الادارية والاجرائية : ينظم المجلس أعماله ويضع قواعد الاجراءات التي يسير عليها ويعين لجنة للنقل الجوي من بين أعضائه محمداً اختصاصاتها بحيث تكون مسئولة أمامه كما ينشئ لجنة للملاحة الجوية ويعين أعضائها ورئيسها (وذلك غير ما قد ينشئه من لجان فرعية أخرى على أساس اقليمي أو غيره متى أظهرت التجربة فائدة ذلك) . وللمجلس أن يضيف الى اختصاصات لجنة الملاحة الجوية اختصاصات غير المنصوص عليها في الاتفاقية وأن يعدل أو يلغى هذه الاختصاصات المضافة . كذلك يدير المجلس مالية المنظمة (دون أن يفتتت في هذا على ما للجمعية من سلطات) ، ويحدد مكافأة رئيس المجلس ، كما يعين الأمين العام للمنظمة ويتخذ اللازم نحو تعيين أى موظفين آخرين يكون تعيينهم ضرورياً وذلك في حدود اللوائح التي تضعها الجمعية .

٣ - وظائف المجلس في الاشراف والتحقيق والبحث : على المجلس أن يخطر جميع الدول المتعاقدة عن كل مخالفة لأحكام اتفاقية شيكاغو وكذلك عن كل تقصير في شأن توصيات أو قرارات المجلس ، وعليه طلب وجمع ودراسة ونشر كافة المعلومات الخاصة بتقديم الملاحة الجوية وباستغلال الخطوط الجوية الدولية بما في ذلك المعلومات المتعلقة بنفقات الاستغلال وتفصيل الاعانات العامة التي تدفع لمؤسسات النقل الجوي ، وعلى المجلس أيضاً بحث مقترحات تعديل ملحقات الاتفاقية المقدمة من لجنة الملاحة الجوية واتخاذ جميع الاجراءات المفيدة في هذا الشأن ، وعليه بصفة عامة بحث المسائل المتعلقة بالاتفاقية كافة اذا رفعتها

اليه أية دولة متعاقدة . وللمجلس - الى جانب هذه الوظائف الالزامية - أن يوجه أبحاثا فى شتى نواحي النقل الجوى والملاحة الجوية مما له أهمية دولية وأن يبلغ نتائج أبحاثه للدول المتعاقدة وأن يسهل لهذه الدول تبادل المعلومات فى هذين الميدانين . كذلك للمجلس أن يقوم بدراسة المسائل التى لها علاقة بتنظيم واستغلال النقل الجوى الدولي وأن يعرض على الجمعية العامة مشروعاته فى هذا الشأن .

وان كان على المجلس - كما رأينا - اخطار الدول المتعاقدة والجمعية بما يحدث اخلالا بأحكام الاتفاقية ، فان له أن يقوم بتحقيق كل موقف من شأنه عرقلة تقدم الملاحة الجوية الدولية بشرط أن يتم ذلك بناء على طلب أية دولة متعاقدة وللمجلس عندئذ أن يقدم ما يراه من تقارير بعد انتهاء التحقيق . وواضح من ذلك ومما جاء بشأن واجب المجلس فى بحث المسائل المتعلقة بالاتفاقية عموما أنه لا يمارس هذا الاختصاص من تلقاء نفسه وإنما يجب أن تثار المسألة أمامه من قبل دولة من الدول الأعضاء فى المنظمة .

ويدخل فى وظائف المجلس الاشرافية امكان قيامه - بناء على طلب دولة متعاقدة - بعمل كل أو بعض المطارات أو تسهيلات الملاحة الجوية الأخرى أو تزويدها بالموظفين أو صيانتها أو ادارتها طبقا للمادة ٧١ من الاتفاقية . بل ان وظيفة المجلس قد تصل فى هذه الحالة الى حد الحلول محل الشارع الداخلى فى الدولة المعانة اذ يكون له أن « يفرض ضرائب عادلة ومعقولة نظير استخدام هذه التسهيلات » . كذلك فان المجلس هو الذى يقرر طبقا للمادة ٧٧ الطريقة التى تتبع فى تطبيق الأحكام الخاصة بجنسية الطائرات التى تستغلها المؤسسات الجوية الدولية المشتركة ^(١) كما أن للمجلس أن يوصى الدول المتعاقدة أن تنشئ مثل هذه المؤسسات المشتركة لاستغلال الخطوط الجوية فى أى طريق أو أى منطقة . وأخيرا فان المجلس هو الجهة التى تلزم الدول المتعاقدة بأن تسجل لديها « كل اتفاق جوى يكون قائما وقت بدء تنفيذ الاتفاقية بين دولة متعاقدة وأية

(١) انظر مقالتنا « سيادة الدولة أو اختصاصها فى الفضاء الجوى » ، العدد

السابق من هذه المجلة ، ص ٢٣٣ ، ٢٦٣ - ٢٦٥

دوولة أخرى أو مع أية مؤسسة نقل جوى تابعة لدولة متعاقدة أخرى ، وكذلك الاتفاقات والترتيبات التى تدخل فيها الدول المتعاقدة بعد نفاذ الاتفاقية . وعلى المجلس عندئذ أن يقوم بنشر الوثائق التى قدمت اليه بغرض تسجيلها (المادة ٨١ ، ٨٣) .

٤ - وظائف المجلس فى التشريع والقضاء : الى جانب امكان حلول المجلس محل الشارع الداخلى فى الفرض المنصوص عليه فى المادة ٧١ من الاتفاقية والسابق عرضه ، فان من اختصاص المجلس الالزامى تقرير النماذج أو الأوضاع القياسية الدولية *International standards* والنظم الموصى بها *Recommended practices* التى نظمت الاتفاقية تفصيلها وجعلتها ملحقات لها . ويلزم المجلس بتبليغ القرارات التى تتخذ فى شأن هذه الملحقات للدول المتعاقدة جميعا . وسوف نرى فى الفصل الثانى من هذا المقال القيمة الخطيرة للنماذج القياسية والنظم الموصى بها التى لا زال العمل فى سبيل تنقيحها يمثل أهم نشاط تشريعى (أو شبه تشريعى) للمنظمة .

كذلك يختص المجلس بموجب نصوص الفصل الثامن عشر من اتفاقية شيكاغو بالفصل فى المنازعات بين الدول المتعاقدة حول تفسير أو تطبيق الاتفاقية أو ملحقاتها ، كما يختص بتفسير وتطبيق اتفاقيتى المرور والنقل الجوى الدولى ، وقرار المجلس فى هذا الشأن ابتدائى يجوز استئنافه أمام محكمة تحكيم يقبلها أطراف النزاع أو أمام محكمة العدل الدولية على النحو الذى نرى تفصيله فى الفصل التالى .

وإذا كانت وظائف المجلس متنوعة الى هذا الحد فان من المفيد أن نتعرف على ما اذا كانت الصفة الغالبة عليه هو أنه جهاز فنى أم أنه جهاز سياسى . والملاحظ فى هذا الصدد أن المجلس يتكون من أعضاء تعينهم دولهم دون اشتراط كفاءة خاصة لهم فى ميدان الطيران المدنى ، وهم يصدرون فى أعمالهم عن المصالح الخاصة بدولة كل مندوب منهم وليس بالضرورة عن الاقتناع الكامل بوجهة النظر الفنية فى الموضوع . فليس غريبا إذن أن يعتبر المجلس - فى وثائق

رسمية للمنظمة - أحد أجهزتها السياسية^(١) وأن ينتقد بعض الكتاب غلبة الطابع السياسي عليه ويجذون أن يشترط في اختيار أعضائه الخبرة بشئون الملاحة الجوية والنقل الجوي ، بدل أن يترك ذلك - كما هو الأمر الآن - لتقدير كل دولة^(٢) . ولا شك في أن التخفيف من الطابع السياسي للمجلس أمر حيوي خاصة اذا روعى أنه يقوم بوظائف قضائية يفترض فيمن يقوم بها العلم والحيدة ، وهما أمران كثيرا ما لا يتوفران عندما تغلب اعتبارات السياسة والمساومة .

(ج) اللجان الرئيسية :

عنيت اتفاقية شيكاغو بالنص على واجب المجلس في انشاء لجنة للنقل الجوي ولجنة للملاحة الجوية وتركت للجمعية وللمجلس الى جانب ذلك الحق في انشاء اللجان اللازمة لتحقيق أغراض المنظمة ونعرض فيما يلي بيانا موجزا بأهم اللجان التي أنشئت تطبيقا لذلك .

(١) لجنة النقل الجوي : اكنفت الاتفاقية بالنص في المادة ٥٤/د منها على واجب المجلس في « تعيين لجنة للنقل الجوي من بين أعضائه وتحديد اختصاصها وتكون هذه اللجنة مسؤولة أمامه » . وقد أنشئت هذه اللجنة منذ بدء المنظمة في ممارسة نشاطها واعتبرت بمثابة الجهاز المختص باقتصاديات النقل الجوي وحددت عضويتها ابتداء من ١٩٤٨ باثنى عشر عضوا يختارهم المجلس من بين أعضائه . وقد حدد قرار المجلس بانشاء هذه اللجنة اختصاصاتها بأنها تشمل تقديم الدراسات والتوصيات الى المجلس في شئون النقل الجوي التي تقدم لها من المجلس أو من رئيسه ، وتقديم التعريفات والاقتراحات الى المجلس بشأن الأخذ بنماذج قياسية ونظم موسى بها تتعلق بالنقل الجوي وخاصة بشأن تيسير هذا النقل وتبسيط الاجراءات المحلية الخاصة بعبور الحدود بالنسبة الى الطائرات وبدخول الركاب والبضائع في اقليم الدول الأعضاء ، واجراء الدراسات الأخرى

(١) انظر مثلا : I.C.A.O. Doc. No. 4588, C/562.

(٢) انظر مثلا :

J. Schenman, op. cit., p. 158 ; T. P. Wright, Aviation's Place in Civilization 41 (1945).

فيما تجده ضروريا أو مفيدا لتقدم النقل الجوي مع العناية بالدراسات الخاصة باقتصاديات الطيران . وللجنة أن تقترح ما تراه من تعديلات لنصوص الاتفاقية الخاصة بالنقل الجوي^(١) .

هذا وقد أنشأت لجنة النقل الجوي فرعين لها الأول خاص بتيسير النقل الجوي الدولي (FAL) والثاني يهتم بالدراسات الاحصائية (STA) .

(٢) لجنة الملاحة الجوية : نظمت اتفاقية شيكاغو تكوين هذه اللجنة واختصاصاتها في باب مستقل منها (الباب العاشر) فجعلتها بمثابة الجهاز الفنى للمنظمة الذى يعنى بالجانب التقنى للطيران المدنى الدولى . وتتكون هذه اللجنة من اثنى عشر عضوا يعينهم المجلس من الأشخاص الذين ترشحهم الدول الأعضاء فى المنظمة ، وقد نصت الاتفاقية صراحة على ضرورة أن يتوافر فى هؤلاء الأشخاص الكفاية والمران المناسبين من ناحيتى العلم والعمل الخاصين بالطيران ، وهو نص لا نجد مثيلا له بالنسبة الى أعضاء الأجهزة الأخرى للمنظمة ، وقد روعى فيه أن اللجنة كجهاز فنى بحث لا يمكن أن تؤدى عملها الا اذا توافر فى أعضائها الصفات المبينة . ويدخل فى اختصاص اللجنة - طبقا للمادة ٥٧ من الاتفاقية - بحث التعديلات المطلوب ادخالها على الملحقات الفنية للاتفاقية والتوصية لدى المجلس باعتماد هذه التعديلات ، وابداء الرأى للمجلس فيما يتعلق بجمع المعلومات التى تراها لازمة أو نافعة لتقدم الملاحة الجوية وتوزيعها على الدول المتعاقدة ، وقد أضاف المجلس اختصاصات أخرى عديدة أعطى اللجنة بموجبها الحق فى بحث وعرض ما تراه مفيدا لتقدم الملاحة الجوية وممكنها من اقتراح تعديل نصوص الاتفاقية ذاتها فى هذا الخصوص ، ومن القيام بدور هام فى التنظيم الاقليمى للطيران المدنى الدولى حيث جعل من اختصاص اللجنة أن تبين للمجلس مدى الحاجة الى عقد اجتماعات اقليمية وخاصة لتطوير وتسيق خدمات الملاحة الجوية وأن تضع جدول أعمال هذه الاجتماعات .

(١) راجع قرار المجلس رقم ٤٤١ لسنة ١٩٤٧ فى :

I.C.A.O. Doc. 4557, C/441, 7 July 1947, p. 12.

هذا وقد خولت الاتفاقية لجنة الملاحة الجوية انشاء لجان فرعية فنية « يكون لكل دولة متعاقدة الحق في أن تمثل فيها اذا أرادت » ، وتم طبقا لذلك تكوين أحد عشر قسما تابعا للجنة يختص كل منها بجانب من جوانب الملاحة الجوية على النحو المبين في الجدول الملحق .

٣ - اللجنة القانونية : اذا كانت لجنة النقل الجوي تعنى بالجانب الاقتصادي للطيران المدني الدولي ، ولجنة الملاحة الجوية تعنى بالجانب التقني له ، فان اللجنة القانونية (أو لجنة القانون الجوي الدولي) تختص ، كما هو ظاهر ، بالجانب القانوني من نشاط المنظمة . وقد أنشئت هذه اللجنة بقرار من الجمعية في أول دورة لها سنة ١٩٤٧ ثم أعيد تنظيمها في الدورة السابعة للجمعية سنة ١٩٥٣ . وعضوية اللجنة مفتوحة للدول الأعضاء جميعا ، وتكون مسؤولة عن أعمالها أمام المجلس . هذا وتختص اللجنة القانونية بإبداء المشورة للمجلس في المسائل التي يحيلها اليها والخاصة بتفسير الاتفاقية وتعديلها ، وتدرس المسائل الأخرى المتعلقة بالقانون الجوي الدولي العام مما يحال اليها من المجلس أو الجمعية ، كما تدرس من تلقاء نفسها وبشرط موافقة المجلس أو بناء على طلب الجمعية أو المجلس مشكلات القانون الجوي الدولي الخاص وتحضر مشروعات الاتفاقيات الدولية في موضوعات القانون الجوي مع تقديم تقارير وتوصيات بشأنها . وتوصى اللجنة المجلس فيما يتعلق بتمثيل الدول غير الأعضاء في اجتماعاتها وفي علاقتها بأجهزة المنظمة الأخرى وفي غير ذلك مما يزيد من فاعلية نشاط المنظمة (١) .

وواضح من هذا العرض لاختصاص اللجنة القانونية أنه يشمل في جزء منه اختصاص اللجنة الفنية الدولية لخبراء القانون الجوي (C.I.T.E.J.A.) التي قامت في الفترة بين ١٩٢٦ الى ١٩٤٧ بالسهر على تطوير وتوحيد قواعد القانون الجوي الدولي الخاص ونجحت في اعداد مشروعات كثيرة تحولت خمس منها الى اتفاقيات دولية . وقد قامت هذه اللجنة الأخيرة بتصنيفها في سنة ١٩٤٧

(١) انظر : I.C.A.O. Doc. 7216-5, C/832-5, 14 Nov. 1951.

حتى تفسح المجال أمام اللجنة القانونية لمنظمة الطيران المدني الدولي لتحل محلها ، واستطاعت هذه أن تواصل النشاط ذاته حتى أن المنظمة عقدت منذ سنة ١٩٤٧ مؤتمرات دولية أسفرت عن عقد خمس اتفاقيات جديدة تنظم مسائل النقل الجوي الدولي ، ولا زال أمام اللجنة مشروعات كثيرة لاتفاقيات جديدة في موضوعات هامة ، على النحو الذى سنرى تفصيلاته فى الفصل التالى .

٤ - لجنة المساعدة المشتركة لخدمات الملاحة الجوية : أنشئت هذه اللجنة مثل سابقتها بقرار من الجمعية فى دورتها الأولى على أن تكون مسئولة أمام المجلس . وتتكون من تسعة من أعضاءالمجلس ينتخبون سنويا بواسطته . وقد حددالمجلس اختصاصات هذه اللجنة بصورة مفصلة على نحو يمكنها من الاسهام فى تحقيق وظائف المجلس المنصوص عليها فى الباب الخامس عشر من الاتفاقية الخاص بالمطارات والتسهيلات الأخرى للملاحة الجوية . فتبحث هذه اللجنة فيما يحيله المجلس اليها من المسائل المتعلقة بتقديم المعونات المالية والفنية من جانب المنظمة ، كما تبحث فى السياسة العامة للمنظمة فى هذه المسائل ولها عندئذ أن تبدى المشورة للمجلس ، بل وأن تبحث طلبات المعونة المقدمة من الدول الأعضاء وتوصى المجلس بشأن ما يتخذ فيها الى جانب اختصاصات تفصيلية تربط جميعا ببرامج المعونة التى تقدمها المنظمة وتمتد الى التنظيم الاقليمى التابع لها (١) .

٥ - لجنة المالية : وتقوم هذه اللجنة ، التى قررت الجمعية انشاءها فى أول دورة لها كذلك ، بمراقبة الجانب المالى (الايرادات والمصروفات) من نشاط المنظمة بما فى ذلك دراسة كل المسائل المالية التى يحيلها المجلس اليها والقيام بالواجبات التى تناط بها طبقا للقواعد المالية للمنظمة . وتتكون اللجنة المالية من سبعة أعضاء يختارهم المجلس ويسألون أمامه عن تأدية وظائف اللجنة .

(د) امانة المنظمة :

لمنظمة الطيران المدني الدولي امانة (سكرتارية) تمثل الادارة الدائمة لها ويرأسها أمين عام يعينه المجلس بحيث يكون مسئولاً أمامه . وتتكون الأمانة

(١) راجع : I.C.A.O. Doc. 4557, C/551, pp. 13-14. 7 July 1947,

العامة من خمسة مكاتب الى جانب مكتب الأمين العام نفسه ، وهي مكاتب الملاحة الجوية والنقل الجوي والمعونة الفنية والمكتب القانوني ومكتب الادارة والخدمات ، وتتبع هذه المكاتب أقسام وفروع على النحو الموضح في الخريطة التنظيمية المرفقة . وتجدر الاشارة الى أن المكتب القانوني في أعمال المنظمة يقوم بأعمال السكرتارية للجنة القانونية للمنظمة كما يحفظ السجلات القانونية للمنظمة الى جانب دوره كمستشار في الشؤون القانونية لها .

وقد أوضحت اتفاقية شيكاغو في بابها الحادى عشر أن شؤون موظفى الأمانة يتم تحديدها وفقا للقواعد التى يضعها المجلس مع عدم الاخلال بما تضعه الجمعية من لوائح ، ولا يجوز لهؤلاء الموظفين - فيما يتعلق بأداء وظائفهم - « أن يتلقوا تعليمات من أية سلطة غير المنظمة ذاتها » ، كما تكون لهم « جميع الحصانات والامتيازات الممنوحة لمن يمثلهم من موظفى المنظمات الدولية العامة الأخرى » .

غير أن الاتفاقية لم تنظم على وجه منضبط العلاقة بين أمين عام المنظمة ورئيس مجلسها ، وكل منهما موظف دائم على أعلى مستوى فى المنظمة الأمر الذى يستدعى تحديدا أدق لهذه العلاقة خاصة أن الايكوا تنفرد بهذا الوضع الذى لا نجد مثيلا له فى المنظمات الدولية الأخرى (١) .

(هـ) التنظيم الاقليمي (٢) :

يتبع مكتب الملاحة الجوية فى أمانة منظمة الطيران المدني الدولي ستة مكاتب اقليمية تؤدي أعمالها فى مناطق جغرافية يختص كل مكتب بوحدة منها ، وتنظم أعمال المكاتب جميعا عن طريق « قسم المكاتب الاقليمية » الذى يربطها بالمكتب الرئيسى لأمانة المنظمة . وقد بدأ اعمال فكرة المكاتب الاقليمية (أو المكاتب الميدانية field offices) عندما قرر مجلس المنظمة المؤقتة للطيران المدني الدولي انشاء سكرتارية للمسائل الاقليمية تعنى بالاعداد لتنظيم الاجتماعات الاقليمية

(١) انظر تفصيلا لذلك فى شنكمان ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦ - ٢٠٩ .
 (٢) المقصود هنا هو التنظيم الاقليمي التابع لأمانة منظمة الطيران المدني الدولي وهو غير المنظمات الاقليمية للطيران المدني الدولي التى نتكلم عنها فى البند التالى .

للملاحة الجوية الدولية وابعاد وتوزيع التعديلات في « الكتاب الاقليمي للخدمات والاجراءات » على النحو الذي يحدده المكتب الرئيسي ، وتعاون مع الدول الأعضاء في كل اقليم ملاحى ، وتعطيهم المساعدات الممكنة في تخطيط التحسينات في الخدمات مما يزيد من سلامة عمليات الطيران ، وتبحث طبقا لطلب المجلس أو الأمين العام في مدى كفاية الخدمات الموجودة للحركة الجوية ، وتقديم للمكتب الرئيسي تقارير عن ذلك تتضمن التوصية بما تراه ضروريا ، أو مفيدا من اقتراحات (١) .

والمكاتب الاقليمية الموجودة حاليا هي :

- ١ - المكتب الأوربي ومقره باريس .
- ٢ - مكتب الشرق الأوسط وشرق افريقيا ومقره القاهرة .
- ٣ - مكتب الشرق الأقصى والمحيط الهادى ومقره بانجوك .
- ٤ - مكتب أمريكا الجنوبية ومقره ليما .
- ٥ - مكتب أمريكا الشمالية ومنطقة الكاريبي ومقره مدينة مكسيكو .
- ٦ - المكتب الافريقي ومقره داكار .

ولم يكن الاختصاص الجغرافى لهذه المكاتب دائما على نفس النحو ؛ فقد كان مكتب باريس يختص أول الأمر بمنطقتى أوربا وافريقيا ، ثم أصبح مكتب القاهرة يختص بشئون افريقيا والمحيط الهندى الى جانب منطقة الشرق الأوسط وذلك حتى تاريخ انشاء المكتب الافريقى فى داكار الذى حل محل مكتب القاهرة بالنسبة الى المنطقة الافريقية باستثناء شرق افريقيا .

ويقوم موظفو المكاتب الاقليمية ، وهم موظفون دوليون يتبعون المنظمة ، بزيارة دول الاقليم الذى يدخل فى اختصاص كل مكتب ويتصلون شخصا بالسلطات المختصة بالطيران فى هذه الدول ، ويقدمون تقارير فنية الى المكتب

(١) راجع : P.I.C.A.O. Doc. 1974, C/190, 28 June 1946.

الرئيسى للمنظمة عن أوجه نشاطهم التى تشمل متابعة تنفيذ توصيات المؤتمرات الاقليمية للطيران المدني الدولي ومساعدة دول كل اقليم فى تطبيق هذه التوصيات وتنسيق الجهود المشتركة بين هذه الدول وجمع المعلومات اللازمة فى هذا الصدد .

٤ — علاقة المنظمة بالمنظمات الدولية الأخرى

سبقت الاشارة الى المادتين ٦٤ و ٦٥ من اتفاقية شيكاغو اللتين تبيحان لمنظمة الطيران المدني الدولي الدخول فى اتفاقات مع المنظمات الدولية المعنية بالأمن الدولي والمعنية بشئون الطيران المدني فى سبيل المحافظة على السلام وتمكينها من أداء وظائفها على خير وجه . وبناء على هاتين المادتين وعلى طبيعة عمل المنظمة أصبحت ترتبط بها الآن منظمات دولية كثيرة تسهم معها فى خدمة الطيران المدني .

(١) العلاقة بالمنظمات المعنية بالطيران المدني الدولي :

ان ثمة علاقة وثيقة بين منظمة الطيران المدني الدولي ، وأهم منظمة اقليمية لهذا الطيران وهى « المؤتمر الأوروبى للطيران المدني (E.C.A.C.) » ، كذلك فان مشروعات المنظمات الاقليمية المشابهة تعمل على ايجاد نوع من العلاقة بين هذه المنظمات والمنظمة العالمية باعتبارها المنظمة الأم . ومن جهة أخرى فان المنظمات غير الحكومية التى تعنى بشئون الطيران المدني تعمل فى ظل اتصال دائم مع منظمة الايكاو .

وقد بدأ العمل لانشاء المؤتمر الأوروبى للطيران المدني (E.C.A.C.) ، والذي سبق أن درسنا صورا متعددة لنشاطه ، عندما دعا مجلس منظمة الطيران المدني الدولي فى ١٥ ديسمبر عام ١٩٥٣ الى عقد مؤتمر لتنسيق النقل الجوى فى أوروبا ، وذلك بناء على توصية أصدرتها لجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا فى مارس من العام نفسه . وقد عقد هذا المؤتمر بالفعل فى مدينة ستراسبورج فى أبريل ١٩٥٤ وقرر انشاء مؤتمر أوروبى دائم (لجنة) للطيران المدني ، يجتمع مرة فى السنة .

وبناء على ذلك تم الاجتماع الأول للمؤتمر (ستراسبورج ، نوفمبر عام ١٩٥٥) وتقرر فيه أن يتكون المؤتمر من الدول التي دعيت الى مؤتمر سنة ١٩٥٤ وكذلك الدول الأوروبية التي يقبل المؤتمر بالاجماع عضويتها فيه ، وأن تكون أهدافه تحقيق تطور النقل الجوي في أوروبا وتنسيقه وحسن استخدامه ، وبحث المشاكل الخاصة به ، على أن تكون وظائفه استشارية ، وتخضع قراراته لموافقة حكومات الدول الأعضاء . وقد نص صراحة في القرار الذي اتخذته المؤتمر في دور انعقاده الأول على أن يحتفظ بعلاقات وثيقة مع منظمة الطيران المدني الدولي تصل الى حد أنه يعتمد على هذه المنظمة في تقديم خدمات السكرتارية له ، ويحتفظ بسجلاته ومكاتباته في مكتب المنظمة الاقليمي في باريس^(١) . وقد قبلت الجمعية العامة للمنظمة أن تنشئ هذه العلاقة الوثيقة مع المؤتمر الأوربي وذلك بالقرار الذي اتخذته في دورتها العاشرة (كراكاس ، ١٩٥٦) والذي نصت فيه على أنها تعتبر برامج المؤتمر متفقة مع أعمالها ومكملة لها ، وقبلت باسم المنظمة المسؤوليات المترتبة على قبول طلب المؤتمر ، وتقديمها خدمات السكرتارية له ، وتعاونها معه في تحقيق أهدافه . ومنذ ذلك التاريخ والمؤتمر الأوربي يشارك في اجتماعات الجمعية العامة للإيكاو ، بوصفه مراقبا .

هذا ولا يزال المؤتمر الأوربي للطيران المدني هو المثل الأكمل على أهمية الحل الاقليمي في كثير من مسائل الطيران المدني الدولي ، وقد نجح المؤتمر في عقد اتفاقيات بين أطرافه أهمها اتفاق باريس الجماعي الخاص بالحقوق التجارية للخطوط الجوية غير المنتظمة في أوروبا (١٩٥٦) ، واتفاق باريس الخاص بشهادات الصلاحية للطيران بالنسبة للطائرة المستوردة (١٩٦٥) . كما اتخذ المؤتمر قرارات عديدة بشأن تيسير النقل الجوي بين الدول اعضاء فيه ، وذلك عن طريق « لجنة التنسيق والتحرير » (COCOLI) التي أنشأها في دور انعقاده الثالث سنة ١٩٥٩ .

(١) انظر :

I.C.A.O., E.C.A.C., First Session Report, Doc. 7676, ECAC/1, pp. 5-6 (1956).

غير أن المؤتمر الأوربي ليس هو المثل الوحيد لتنظيم اقليمي يرتبط بمنظمة الطيران المدني الدولي . فقد اتجهت دول أمريكا الوسطى الخمس الى انشاء تنظيم متواضع يهدف الى تقديم الخدمات اللاسلكية للطائرات التي تقوم بعمليات نقل بين أقاليمها واتفقت في عام ١٩٥٩ على انشاء وكالة لهذا الغرض يكون مقرها في تيجوسيا جالبا (هندوراس) ، وعلى أن تقوم الدولة الأخيرة بأن تطاب من منظمة الطيران المدني الدولي المعونة الفنية والقانونية اللازمة لانشاء هذه الوكالة وأدائها وظائفها . كذلك اتفقت بعض دول أمريكا الجنوبية على انشاء منظمة باسم « المؤتمر الاقليمي للطيران المدني (C.R.A.C.) » تضم الأرجنتين ، والبرازيل ، وشيلي ، وكولومبيا ، واكوادور ، وبيرو ، وأوروغواي ، الى جانب الولايات المتحدة الأمريكية ، وان لم ينص في نظام هذه المنظمة صراحة على ارتباطها تنظيميا بالايكاو على النحو الذي سار عليه المؤتمر الأوربي للطيران المدني (١) .

ومن ناحية أخرى فقد نص في مشروعى انشاء « مجلس الطيران المدني العربي » (٢) - الذي قصد منه أن يقوم على الصعيد العربي بدور مماثل لدور منظمة الطيران المدني الدولي على الصعيد العالمى - على اختصاص هذا المجلس بجمع كل البيانات المتعلقة بالطيران من الهيئات الدولية الخاصة بالطيران وابلغها الى الدول المتعاقدة ، ولكن لم يرد في المشروعين ما يفيد انشاء علاقة تنظيمية بين هذا المجلس المقترح ومنظمة الطيران المدني الدولي ، بل ان المشروع الثانى لانشاء مجلس الطيران المدني العربي قد نص على أن يكون له مكتب دائم يتكون من رئيس المجلس وعدد كاف من الموظفين الفنيين والاداريين ، ولم يحذ حذو

(١) بن شنج ، المرجع السابق ، ص ٦٢

(٢) وهما : مشروع المعاهدة بشأن الطيران المدني العربي بين الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية الذى أعد في ١٩٤٦ ومشروع الاتفاقية الخاصة بانشاء مجلس الطيران المدني العربي الذى وافق عليه مجلس الجامعة في سبتمبر ١٩٦٤ . ولم يدخل أى من المشروعين حيز التنفيذ وان كان المشروع الأخير قد تم التوقيع عليه من جانب الجمهورية العربية المتحدة (١٩٦٥/٦/٨) وسوريا (١٩٦٥/٩/٢٥) . وأودعت العراق وثائق التصديق عليه في ١٩٦٥/١٢/٢٦ . راجع في تفصيلات هذين المشروعين مقالتنا : الجامعة العربية والطيران المدني العربي ، مجلة السياسة الدولية ، العدد الثانى ، أكتوبر ١٩٦٥ ، ص ١٣٠ ، ١٣٥ - ١٣٧

المؤتمر الأوربي في مطالبته الايكاو بتولى أعمال السكرتارية له وتقديم مكتبها الاقليمي في المنطقة مقرا لأوراقه ومكاتباته .

وأخيرا فان الهيئات الدولية غير الحكومية المعنية بشئون الطيران تهتم عادة. بانشاء روابط وثيقة مع منظمة الطيران المدني الدولي وتحصر على حضور اجتماعات جمعيتها العامة كمرابين ، وأهم أمثلة لذلك اتحاد مؤسسات النقل الجوي الدولي (IATA) الذي سبقت دراسته ، ومعهد النقل الجوي (ITA) والاتحاد الملاحي الدولي (FAI) وهما هيئتان ذاتا طابع علمي ، والاتحاد الدولي لجمعيات طياري الخطوط الجوية (IFALPA) ، والاتحاد الدولي لشركات التأمين على الطيران (IUAI) ، والاتحاد الدولي للنقل الجوي الخاص (FITAP) ، والمجلس الدولي لجمعيات مالكي الطائرات وملاحيها (IAOPA) ، واتحاد عمال النقل الدولي (ITWAF) ، والاتحاد الدولي لمنظمات السفر الرسمية (IUOTO) ، ووكالة سلامة الملاحة الجوية في افريقيا ومدغشقر (ASECNA) .

(ب) العلاقة بالمنظمات الدولية الأخرى :

ان أهم علاقة تربط منظمة الطيران المدني الدولي بمنظمة دولية أخرى هي ولا شك علاقتها بالأمم المتحدة التي يحكمها اتفاق عقد بين المنظمتين في مايو ١٩٤٧ ، وعدل في مايو ١٩٤٨ . وقد اعترفت الأمم المتحدة بموجب هذا الاتفاق بالايكاو كوكالة دولية متخصصة ، واحتفظت لنفسها - عن طريق الجمعية العامة - بالحق في الاعتراض على قبول أعضاء جدد في المنظمة في الحالة التي بينها من قبل . ونص في هذا الاتفاق على حق ممثلي الأمم المتحدة في حضور اجتماعات جمعية الايكاو ومجلسها ولجانها واجتماعاتها الاقليمية والخاصة وذلك بوصفهم مراقبين يشتركون في المداولات دون التصويت وعلى حق ممثلي الايكاو في حضور اجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة بقصد التشاور في مسائل الطيران المدني واجتماعات اللجان الأساسية للجمعية العامة واجتماعات مجلس الوصاية وذلك عند مناقشة المسائل المذكورة فيها . وتقوم كل من المنظمتين بتوزيع التصريحات المكتوبة التي تصدر عن الأخرى في موضوعات تهمها على جميع أجهزتها وأعضائها .

وتدخل الايكاو في جدول أعمالها المسائل التي تقترحها عليها الأمم المتحدة كما يفعل المثل كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعى ومجلس الوصاية بالنسبة الى ما يقترح مجلس الايكاو أو جمعيتها ادراجه من مسائل في جدول أعمالهما . وتقبل الايكاو أن تقدم للجهاز المختص فيها التوصيات التي تصلها من الأمم المتحدة كما تقبل التشاور مع الأمم المتحدة في شأن هذه التوصيات وأن تقدم لها تقارير عما يتخذ تنفيذها لها . وتقوم الايكاو بالتنسيق بين أعمالها وأعمال الوكالات الدولية المتخصصة الأخرى وتخطر المجلس الاقتصادي والاجتماعى بطبيعة ونطاق أى اتفاق رسمى تعقده مع أى من هذه الوكالات أو مع المنظمات الأخرى حكومية وغير حكومية وتحيط المجلس علما بهذه الاتفاقات قبل عقدها . وتبادل الايكاو المعلومات والوثائق مع الأمم المتحدة ، كما تساعد مجلس الأمن ومجلس الوصاية اذا طلبا منها ذلك ، وتتعاون مع الأمم المتحدة بشأن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى . كذلك تلتزم الايكاو بمد محكمة العدل الدولية بما تطلبه من معلومات وتأذن لها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى استفتاء المحكمة فى ابداء آراء استشارية فى المسائل القانونية التى تدخل فى نطاق نشاطها وذلك فى غير المسائل الخاصة بالعلاقات المتبادلة بين المنظمة والأمم المتحدة أو الوكالات المتخصصة الأخرى ، ويوجه طلب ابداء الرأى الاستشارى من جمعية المنظمة أو مجلسها على أن تخطر به المجلس الاقتصادى والاجتماعى . وتتشاور المنظمة مع الأمم المتحدة قبل اختيار مقرها الرئيسى وتحاول أن تجعل مكاتبها الاقليمية على علاقة وثيقة مع المكاتب الاقليمية للأمم المتحدة . وتحاول المنظمات الوصول الى قواعد موحدة فى شأن معاملة الموظفين فيهما كما تتعاونان فى تبادل الموظفين وفى انشاء وتشغيل جهاز لتسوية المنازعات الخاصة بهن . كذلك تتعاون المنظمات فى القيام بالخدمات الاحصائية وفى الخدمات الادارية والفنية بل وفى الترتيبات المالية حتى تقوما جميعا بأداء وظائفهما بكفاً الطرق وأكثرها اقتصادا للنفقات . وقد اتفقت المنظمات على انشاء علاقة اتصال وثيقة بينهما وبين مكاتبهما الاقليمية ، وقد أصبح لموظفى الايكاو - بموجب التعديل الذى أدخل على الاتفاق بينها وبين الأمم المتحدة - الحق فى استعمال جواز المرور الخاص بالأمم

المتحدة طبقا للأوضاع التي يتم الاتفاق عليها بين أمين عام الأمم المتحدة والجهة المختصة في منظمة الطيران المدني الدولي (١).

هذا وتحرص الأمم المتحدة على ارسال ممثلين لها كمراقبين في كل اجتماع لجمعية الايكاو ، كما تفعل ذلك بعض الوكالات الدولية المتخصصة الأخرى مثل اتحاد المواصلات اللاسلكية الدولية ومنظمة الأرصاد الدولية ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة العمل الدولية واتحاد البريد العالمي ، وان كانت المنظمة الأخيرة هي الوكالة الدولية المتخصصة الوحيدة التي حضرت الاجتماع الأخير للجمعية (في دورتها الخامسة عشرة ١٩٦٥) . ومن ناحية أخرى فان هناك منظمات دولية غير المنظمات السابقة بعضها بين الحكومات وبعضها بين هيئات وطنية غير حكومية تحرص جميعا على حضور هذه الاجتماعات لما قد يكون لها من صلة بموضوع نشاطها ، ومن ذلك جامعة الدول العربية ، والغرفة التجارية الدولية (ICC) وجمعية القانون الدولي (ILA) وقد حضرت كلها آخر اجتماع للجمعية العامة للمنظمة .

الفصل الثاني

في دور المنظمة في خدمة الطيران المدني الدولي

- ١ - أهداف منظمة الطيران المدني الدولي .
- ٢ - الوظائف ذات الطابع التشريعي - دور المنظمة في : (أ) وضع القواعد الخاصة بسلامة وانتظام الملاحة الجوية الدولية . (ب) وضع القواعد الخاصة بتطوير القانون الجوي الدولي .
- ٣ - الوظائف ذات الطابع القضائي - دور المنظمة في : (أ) بحث المسائل المتعلقة بالاتفاقية والابلاغ عن المخالفات والتحقق في عوائق الملاحة الجوية الدولية . (ب) تسوية المنازعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق الاتفاقات الجوية الدولية .
- ٤ - الوظائف ذات الطابع الفني والاقتصادي - دور المنظمة في : (أ) تيسير النقل الجوي الدولي . (ب) المساعدة الفنية والمالية .

١ - أهداف منظمة الطيران المدني الدولي

ان أهداف منظمة الطيران المدني الدولي هي بصفة عامة السهر على تحقيق

(١) انظر نص الاتفاق وتعديله في : I.C.A.O. Doc. 7970

أغراض اتفاقية شيكاغو التي حددتها ديباجتها بأنها تشمل « ضمان النهوض بالطيران المدني بطريقة أكيدة ومنظمة ، وتحقيق انشاء خطوط النقل الجوي الدولي على أساس تكافؤ الفرص للجميع واستغلالها بطريقة اقتصادية وسليمة^(١) ». وقد فصلت المادة ٤٤ من الاتفاقية أهداف المنظمة بنصها على أن :

« الغرض من هذه المنظمة هو العمل لتطوير المبادئ والقواعد الفنية الخاصة بالملاحة الجوية الدولية وتشجيع تخطيط عمليات النقل الجوي الدولي وتشغيل تقدمه وذلك :

- (أ) لتحقيق تقدم منظم وسليم للطيران المدني الدولي في العالم بأكمله .
 - (ب) لتشجيع فن بناء الطائرات واستغلالها لأغراض سليمة .
 - (ج) لتشجيع تقدم الخطوط الجوية والمطارات وتسهيلات الملاحة الجوية المعدة للطيران المدني .
 - (د) لمواجهة حاجة سكان العالم الى نقل جوي مأمون ومنظم يدار بطريقة سليمة واقتصادية .
 - (هـ) لتجنب الحسائر الاقتصادية التي تترتب على المنافسة غير المعقولة .
 - (و) لتحقيق الاحترام الكامل لحقوق الدول المتعاقدة حتى يكون لكل منها فرصة عادلة لاستغلال خطوط جوية دولية .
 - (ز) لتجنب التمييز بين الدول المتعاقدة .
 - (ح) لتحسين سلامة الطيران في الملاحة الجوية الدولية .
 - (ط) لتشجيع تطور الطيران الدولي بوجه عام من كافة نواحيه .
- وتحقيقا لهذه الأهداف خولت الاتفاقية المنظمة القيام بوظائف عديدة تؤدي من خلالها دورها الحظير في خدمة الطيران المدني الدولي .

(١) راجع في القوة الازامية لديباجة الاتفاقية باعتبارها مصدرا للالتزام الدولي شأنها شأن نصوص الاتفاقية ذاتها :

Schenkman, The International Civil Aviation Organization 122-123 (1955).

٢ - الوظائف ذات الطابع التشريعي

ليست وظائف المنظمة ذات الطابع التشريعي ووظائف « تشريعية » بالمعنى الدقيق ، حيث ان المنظمة لا تصل فيها الى حد اصدار تشريعات تلزم الدول المتعاقدة في كل الأحوال . وقد دعا هذا معظم الكتاب الى وصف هذه الوظائف بأنها « شبه تشريعية quasi-legislative » ، كما وصفت بعضها بأنها « سابقة على التشريع pre-legislative » . والحقيقة أن العامل المشترك بين هذه الوظائف هو أن المنظمة تقوم فيها بوضع قواعد قد تنتهي بعد ذلك الى أن تصير قانونا ملزما للدول المتعاقدة . ويمكن تقسيم هذه الوظائف الى فئتين بحسب مضمون القواعد التي تقوم المنظمة بعملية اعدادها :

(١) دور المنظمة في وضع القواعد الخاصة بسلامة وانتظام الملاحة الجوية الدولية :

يتمثل هذا الدور في قيام المنظمة باعداد وتعديل الملاحق الفنية للاتفاقية عن طريق اصدار النماذج والتوصيات وفي قيامها بتحديد الاجراءات الخاصة بالخدمات الملاحة الجوية والاجراءات الاقليمية المكتملة .

(١) وضع وتعديل النماذج والتوصيات - الملاحق الفنية :

نظمت المواد ٣٧ ، ٣٨ ، ٥٤ ، ٩٠ من اتفاقية شيكاغو عملية اصدار المنظمة للنماذج الدولية وللجراءات الموصى بها ، وبالتالي عملية اعداد وتعديل الملاحق الفنية للاتفاقية ، على النحو الآتي :

(١) ماهية النماذج الدولية والاجراءات الموصى بها : تكلم الفصل السادس

من اتفاقية شيكاغو (المواد ٣٧ - ٤٢) فيما أسماه النماذج الدولية International standards والاجراءات الموصى بها Recommended practices ، فنصت أولى مواد هذا الفصل على تعهد الدول المتعاقدة بأن تقدم معاوتها لبلوغ « أقصى درجة من التوحيد في اللوائح والنماذج ، والاجراءات وطرق التنظيم فيما يتعلق بالطائرات وهيئة القيادة الجوية والخدمات المساعدة وذلك في جميع الأحوال التي

يسهل فيها هذا التوحيد الملاحة الجوية أو يحسنها » . ودون تعريف من جانبها لهذه النماذج والاجراءات المقترحة أو وضحت المادة أن المنظمة سوف تتولى وضعها وتعديلها ، وبينت بعض المسائل التي يمكن أن تخضع للتنظيم في هذا الشأن . وقد قامت المنظمة نفسها بوضع تعريف لكل من التعبيرين ، فعرفت جمعيتها النموذج الدولي في مسائل الملاحة الجوية بأنه :

« أى تحديد - لخصائص مادية ، أو لشكل ، أو لمادة أو لطريقة أداء أو لأشخاص (العاملين) أو لاجراءات - يعتبر تطبيقه الموحد ضروريا لسلامة أو انتظام الملاحة الجوية الدولية . وتمثل له الدول المتعاقدة وفقا للاتفاقية ، وعند استحالة الامتثال يلزم اخطار المجلس طبقا للمادة ٣٨ من الاتفاقية » (١) .

كذلك عرفت الجمعية في دورتها الأولى ذاتها الاجراء الموصى به بأنه :

« أى تحديد - لخصائص مادية ، أو لشكل ، أو لطريقة أداء ، أو لأشخاص (العاملين) أو لاجراءات - يعتبر تطبيقه الموحد مرغوبا فيه لسلامة أو انتظام أو حسن أداء الملاحة الجوية الدولية ، والتي ستحاول الدول المتعاقدة الأخذ به طبقا للاتفاقية » (٢) .

وواضح من هذين التعريفين أن الفارق بين النموذج الدولي ، والاجراء الموصى به يكمن في أن الأول ، نظرا لضرورته ، تلتزم الدول الأعضاء باتباعه ، وتلتزم اذا تعذر عليها ذلك باخطار المجلس ، في حين أن اتباع الاجراء الموصى به أو اخطار المجلس بعدم اتباعه يكون من قبيل الرخصة لا الالتزام .

(ب) طريقة وضع النماذج والتوصيات : تبدأ عملية وضع النموذج أو الاجراء الموصى به (وهى واحدة في الحالتين) باعداد مشروع عن طريق الخبراء في أمانة المنظمة ثم يرسل المشروع الى « لجنة الملاحة الجوية » لفحصه ، فاذا أقرته اللجنة تدعو الى عقد اجتماع فنى Technical Division meeting يكون

(١) انظر I.C.A.O. Doc. 7325 C/852, Res. A 1-31, p. 259 . وانظر التعريف المشابه الوارد في ديباجة الملحق التاسع للاتفاقية في صدد مسائل النقل الجوى .
(٢) المرجع السابق .

الحضور فيه مفتوحا لخبراء الدول الأعضاء الراغبة في الاشتراك ولمراقبين من جانب المنظمات الدولية والدول غير الأعضاء التي يدعوها المجلس الى الحضور . وترسل الى « لجنة الملاحظة الجوية » كل الاقتراحات والملاحظات التي تبدي في هذا الاجتماع لتفحصها اللجنة ثم ترسلها الى الدول الأعضاء لبدء الرأى فيها .

وتقوم اللجنة بعد ذلك باعداد مشروعها الأخير ، الذى يتضمن النموذج أو الاجراء الموصى به ، وترسله الى المجلس لاقراءه أو تعديله في اجتماع يعقده خصيصا لهذا الغرض . فاذا أقره المجلس بأغلبية الثلثين يرسل الى الدول الأعضاء ، ويكون لكل واحدة منها أن ترفضه خلال فترة ثلاثة شهور ، أو فترة أطول يجددها المجلس . فاذا لم يصل المجلس رفض من جانب أغلبية الدول خلال هذه الفترة أصبح النموذج معمولا به وتلتزم الدول الأعضاء جميعا اما باتباعه في اقليمها ، أو باخطار المجلس بما يكون هناك من فروق بين ما جاء في النموذج وما تسير عليه في قوانينها ولوائحها . وفي الحالة الأخيرة ، يقوم المجلس بإبلاغ الدول المتعاقدة الأخرى بهذه الفروق ^(١) . ويتولى المجلس تجميع النماذج والاجراءات الموصى بها المتعلقة بنفس الموضوع في مجموعة تأخذ رقما معيناً وتعتبر ملحقا فنيا لاتفاقية شيكاغو . وقد تم بالفعل وضع ١٥ ملحقا من هذا النوع ، دخلت حيز التنفيذ بمعدل ستة في سنة ١٩٤٨ وثلاثة في سنة ١٩٤٩ وثلاثة في سنة ١٩٥٠ واثنين في سنة ١٩٥١ وواحد في سنة ١٩٥٤ . ولم يحدث في أى حالة أن اعترضت أغلبية الدول الأعضاء على أى من هذه الملاحق .

وقد أخذت اتفاقية شيكاغو فكرة وضع ملاحق فنية للاتفاقية عن اتفاقية باريس (١٩١٩) التي كانت تعطى ملاحقها قوة الزامية أقوى من تلك المقررة للملاحق اتفاقية شيكاغو ، حيث كانت ملاحق اتفاقية باريس تعتبر - فيما عدا الملحق السابع الخاص بالرسوم الجمركية - ملزمة للأعضاء جميعا ولم يكن لأى

(١) انظر المادة ٣٨ من اتفاقية شيكاغو . وراجع في تفصيلات العملية

المذكورة :

Mankiewicz, L'adoption des annexes à la convention de Chicago par le Conseil de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, Beitrage zum internationalen Luftrecht (Festschrift zu Ehren von Prof. Dr. Jur. Alex Meyer 82-94 (1954) ; Schenkman, op. cit. at 259.

من هذه أن تخرج عن حكمها باخطار الجهة التي وضعتها كما هو الحال بالنسبة لملاحق اتفاقية شيكاغو ، الا أنه في الحالتين يكون الملحق الذي تلتزمه الدول نافذا بالنسبة الى السلطات المختصة داخل كل دولة دون حاجة الى اجراء لاحق يصدر عن الشارع الداخلي (١) .

وأخيرا يلاحظ أن القاعدة العامة المقررة في المادة ٣٨ من اتفاقية شيكاغو والتي تجيز لأي دولة متعاقدة ألا تمثل للنموذج الذي يضعه المجلس بعد اخطارها اياه بالفروق القائمة بين ما تتبعه من اجراءات وما قرره المجلس ، هذه القاعدة لا تسرى بالنسبة للنماذج الدولية المتضمنة لقواعد الجو التي تطبق فوق أعالي البحار . فالقول بغير ذلك يتعارض مع ضرورة احترام حكم المادة ١٢ من اتفاقية شيكاغو ذاتها التي تنص في نهايتها على أنه « فوق أعالي البحار تسرى القواعد التي تتقرر طبقا لهذه الاتفاقية وتتعهد كل دولة متعاقدة بمعاينة الأشخاص الذين يخالفون النظم الواجبة الاتباع » (٢) .

(ج) طريقة تعديل النماذج والتوصيات : بالرغم مما قد تمليه القواعد العامة من أن التعديل يجب أن يتم بالطريقة نفسها التي تتبع في وضع القاعدة التي يطرأ عليها ، فإن العبارات التي استخدمت في المادة ٩٠ من اتفاقية شيكاغو قد تفيد أن تعديل النماذج والاجراءات الموصى بها يتم بطريقة أيسر من تلك التي توضع بها . فقد اشترطت المادة المذكورة في وضع النموذج أو الاجراء الموصى به موافقة ثلثي الأصوات في المجلس في اجتماع يعقد خصيصا لهذا الغرض ، ولم تشترط ذلك صراحة بالنسبة الى تعديلهما . وقد أدى ذلك بمجلس المنظمة الى أن يقرر في دور انعقاده الثالث أن تعديل الملاحق الفنية يتم بالأغلبية البسيطة للأعضاء

(١) راجع :

Codding, Contributions of the World Health Organization and the International Civil Aviation Organization to the Development of International Law, 59 Proc. Am. Soc. Int'l L. 147, 152 (1965) ; Skubiszewski, Forms of Participation of International Organization in the Law — Making Process, 18 International Organization 800 (1964).

ويلاحظ أن فكرة قيام منظمة دولية بوضع نظم ولوائح تسرى مباشرة في داخل الدول الأعضاء قد سبق اليها اتحاد البريد العالمي في الاتفاقية الأولى التي أنشأته سنة ١٨٧٤

(٢) يوافق مع ذلك :

Bin Cheng, The Law of International Air Transport 65 (1962).

المشتركين في التصويت ، غير أنه لم ينفذ ذلك عملا ، واشترط دائما للموافقة على التعديل حصوله على أغلبية الثلثين على الأقل (١) ، مرجحا بذلك اعتبارات المنطق على حرفية النصوص .

ويبقى بعد ذلك فارق هام بين نفاذ النموذج (أو الاجراء الموصى به) ونفاذ تعديله من حيث أنه في الحالة الأولى يجوز للدولة المتعاقدة أن تخطر المجلس بعدم قدرتها على الامتثال للأوضاع المقررة في فترة لم تحددها الاتفاقية على وجه منضبط مكثفية بأن يكون الاخطار فوريا Immediate notification ، أما في حالة التعديل فإن المادة ٣٨ تضع على عاتق كل دولة لا تدخل على لوائحها ونظمها تعديلات مقابلة « أن تبلغ ذلك الى المجلس في مدى الستين يوما التالية لاعتماد تعديل النماذج الدولية أو أن تبين العمل الذي تتوى القيام به » .

هذا وقد قام المجلس بتعديل الملاحق الفنية التي وضعها مرات عديدة وصلت بالنسبة الى الملحق الأول وحده الى ١٥٥ تعديلا في الفترة بين سبتمبر ١٩٤٨ ويناير ١٩٦٥ .

(د) النطاق الموضوعي للنماذج والتوصيات : سبق أن أشرنا الى أن المادة ٣٧ من اتفاقية شيكاغو قد تضمنت بيانا ببعض المسائل التي يمكن أن تكون موضوعا للنماذج والتوصيات التي يقررها المجلس . وقد شمل هذا البيان احدى عشر موضوعا (٢) ولكنه لم يغط مع ذلك كل الموضوعات التي نظمها الملاحق الفنية التي تبناها المجلس منذ انشائه وهي :

١ - الملحق الأول : اجازات العاملين Personnel Licensing : ويعالج اجازات العاملين في قيادة الطائرات وصيانتها ، فيضع القواعد العامة الخاصة

(١) المرجع السابق ، ص ٦٥ - ٦٦ . وقد ذكر الأستاذ بن شنج ، متأثرا بنص المادة ٥٤/ج ، م من الاتفاقية ، انها وان نصت على قيام المجلس باخطار الدول المتعاقدة فورا باقراره لكل ملحق لم تنص على ضرورة الاخطار الفوري بالنسبة الى تعديل الملحقات (نفس المرجع ص ٦٦ - ٦٧) ولكننا لا نرى مكانا لهذه التفرقة في الاتفاقية التي نصت المادة ٩٠ منها في فقرتها الاخيرة على أن « يخطر المجلس فورا كافة الدول المتعاقدة باقراره لكل ملحق وكل تعديل للملحق » .

(٢) وهي نظام المواصلات ومساعدة الملاحة الجوية بما في ذلك العلامات الارضية ؛ مميزات المطارات وارضى الهبوط ؛ اللوائح الجوية وطرق مراقبة =

بالاجازات وشهادات درجات الطيارين ، وشهادات أعضاء الطاقم من غير الطيارين وشهادات ودرجات العاملين من غير السابقين ، والشرائط الصحية والجسدية ، الخ . وقد وضع هذا الملحق أول الأمر في ١٤ من أبريل سنة ١٩٤٨ ثم لحقته تعديلات كثيرة كما بينا . هذا ويلاحظ أن اتفاقية شيكاغو قد نصت في المادة ٣٩/ب على أن « كل شخص يحمل اجازة ولكنه لا تتوافر فيه كل الشروط التي يتطلبها النموذج الدولي لدرجة الاجازة أو الشهادة التي يحملها يجب أن يوضع في اجازته أو في ملحق لها بيان كامل بنقط مخالفة شروط الوضع القياسي » كما أضافت المادة ٤٠ من الاتفاقية بأنه لا يجوز لأي عضو في هيئة قيادة طائرة ممن يحملون شهادات أو اجازات بها اضافات أن يشتركوا في الملاحة الدولية الا اذا كان ذلك بترخيص من الدولة أو الدول التي يطيرون فوقها . أما الشهادات والاجازات التي تكون معادلة أو أعلى من شروط الحد الأدنى المقررة في الملحق فان كل دولة متعاقدة تلتزم - بموجب المادة ٣٣ - بالاعتراف بصحتها ولو كانت ممنوحة أو معتمدة من دولة متعاقدة أخرى .

٢ - الملحق الثاني : قواعد الجو Rules of the Air : ويتناول ، بعد

التعريفات ، طريقة تطبيق القواعد ثم بيانا للقواعد العامة للجو والقواعد الخاصة بضمان رؤية الطائرات وبالأجهزة اللازم امداد الطائرات بها بيانا للإشارات الجوية وللأضواء المستخدمة الخ . وقد وضع الملحق في ١٥ من أبريل ١٩٤٨ لتسير على هديه الدول الأعضاء في تنفيذها لحكم المادة ١٢ من الاتفاقية ، ثم أدخلت عليه تعديلات عديدة بعد ذلك .

٣ - الملحق الثالث - الأرصاد Meteorology : ويشمل المصطلحات الملاحية

المستعملة في تبادل معلومات الأرصاد بين المحطات الأرضية والطائرات ويمثل بالتالي النظم القياسية التي نصت المادة ٢٨ / ١ من الاتفاقية على التزام الأطراف

= الطيران ؛ اصدار الاجازات لهيئة القيادة والميكانيكيين ؛ صلاحية الطائرات للطيران ؛ تسجيل الطائرات وتعيينها بذاتها ؛ تجميع وتبادل المعلومات في شأن الأرصاد الجوية ؛ سجلات الرحلات الجوية ؛ الخرائط الجوية ؛ اجراءات الجمارك والهجرة ؛ الطائرات التي توجد في حالة الخطر وتحقيق الحوادث .

المتعاقدة بتنفيذها . وقد أقر المجلس هذا الملحق في ١٦ من أبريل ١٩٤٨ ثم عدله مرارا بعد ذلك .

٤ - الملحق الرابع : الخرائط الملاحية Aeronautical Charts : ويهدف نحو توحيد نماذج العمل بالخرائط المستعملة في الطيران الدولي تحقيقا لحكم المادة ٢٨/ج من الاتفاقية ، وقد أخذ به المجلس في ١٦ من أبريل سنة ١٩٤٨ ثم أدخل عليه تعديلات كثيرة في السنوات التالية .

٥ - الملحق الخامس : وحدات قياسية للاستعمال في الاتصال بين الجو والأرض Units of Measurement to be Used in Air-Ground Communications : ويحاول التقليل من الاختلافات في النظم المتبعة في الطيران الدولي بشأن هذا الموضوع طبقا لما نصت عليه المادة ٢٨/ب من الاتفاقية وقد أقره المجلس في ١٦ من أبريل عام ١٩٤٨ ثم أدخل عليه بعض الاضافات .

٦ - الملحق السادس : تشغيل الطائرات - النقل الجوي الدولي التجاري Operation of Aircraft, International Commercial Air Transport : ويتناول الشرائط التي تضمن حدا أدنى من السلامة في عمليات الطيران الدولي تنفيذها لما جاء في الفصل الخامس من اتفاقية شيكاغو ، الخاص بالشروط الواجب توافرها في الطائرات . وقد أقره المجلس في ١٠ من ديسمبر ١٩٤٨ وعدله مرارا بعد ذلك .

٧ - الملحق السابع : جنسية الطائرات وعلامات التسجيل :

Aircraft Nationality and Registration Marks : ويتكلم في شروط تسجيل الطائرات وتعيينها بذاتها ، طبقا للفصل الثالث من الاتفاقية ، وقد وافق عليه المجلس في ٨ من فبراير ١٩٤٩ ولم يدخل عليه تعديلات بعد ذلك .

٨ - الملحق الثامن : صلاحية الطائرات للطيران Airworthiness of Aircraft :

ويتناول منح الطائرات شهادات الصلاحية والتفتيش عليها طبقا لاجراءات

موحدة . ومعروف أن على كل طائرة تعمل في الملاحة الجوية الدولية أن تحمل شهادة بصلاحياتها للطيران صادرة أو معتمدة من الدولة المسجلة فيها الطائرة (المادة ٣١ من اتفاقية شيكاغو) وقد جعلت اتفاقية شيكاغو مناط اعتراف الدول المتعاقدة بشهادات الصلاحية الصادرة من دول متعاقدة أخرى أن تكون هذه الشهادات « معادلة أو أعلى من شروط الحد الأدنى » التي تقرر في الملحق . وقد صدر هذا في أول مارس ١٩٤٩ ثم أدخلت عليه بعد ذلك تعديلات كثيرة .

٩ - الملحق التاسع : التيسير (في النقل الجوي الدولي) Facilitation :

ويعالج المسائل الداخلة في اختصاص لجنة النقل الجوي مستهدفا خفض الوقت والنفقات في عمليات النقل الجوي عن طريق تخفيف القيود الادارية وغيرها بالنسبة الى دخول وخروج الطائرات والأشخاص والبضائع وبالنسبة الى الحركة التي تمر باقليم دولة متعاقدة وبالنسبة الى هبوط الطائرات في أماكن خارج المطارات وبالنسبة الى الخدمات الطبية والحجر الزراعي وبالنسبة الى التبادل النقدي وتيسير البحث والانتاقد وبعض المسائل الأخرى . وقد أقر المجلس هذا الملحق في ٢٥ من مارس ١٩٤٩ ثم عدله مرارا بعد ذلك .

١٠ - الملحق العاشر : الاتصالات اللاسلكية الملاحية Aeronautical

Telecommunications : ويتناول توحيد نظم الاتصال ومساعدة الملاحة الجوية بالراديو . وقد أقره المجلس في ٣٠ مايو ١٩٤٩ تطبيقا منه لأحكام المادتين ٢٨ و ٣٠ من اتفاقية شيكاغو ، ثم أدخل عليه بعد ذلك تعديلات كثيرة .

١١ - الملحق الحادي عشر : خدمات الحركة الجوية Air Traffic Services :

ويعالج انشاء وتشغيل خدمات مراقبة الحركة الجوية ، وخدمات استعلامات الطيران ، وخدمات التأهب لمساعدة الطائرات . وقد أقره المجلس في ١٨ من مايو ١٩٥٠ وعدله مرات عديدة في السنوات اللاحقة .

١٢ - الملحق الثاني عشر : البحث والانتاقد Search and Rescue : ويتكلم فيما

على الدول أن تنشئه من تنظيم يشمل الخدمات والتسهيلات والضرورية للبحث

والانقاذ الخاص بالطائرات . وقد أقره المجلس في ٢٥ من مايو ١٩٥٠ وعدله مرات بعد ذلك ، ليصبح بمثابة التدابير المشتركة التي نصت المادة ٢٥ من اتفاقية شيكاغو على التزام الدول المتعاقدة الاسهام فيها .

١٣ - الملحق الثالث عشر : التحقيق في حوادث الطائرات Aircraft Accident

Inquiry : ويحاول تحقيق التوحيد في الاخطار عن حوادث الطائرات وطريقة التحقيق واعداد التقارير الخاصة بها . وقد أقره المجلس في ١١ من أبريل ١٩٥١ ، ثم عدله ثلاث مرات ، لتأخذ به الدول عند تطبيقها لحكم المادة ٢٦ من الاتفاقية .

١٤ - الملحق الرابع عشر : المطارات Aerodromes : ويتناول الخصائص

الواجب توافرها في المطارات والأجهزة اللازم امدادها بها لاستعمال الطائرات التي تعمل في الملاحة الجوية الدولية موضعا بالرسوم الاشتراطات الهندسية المطلوبة . وقد أقر المجلس هذا الملحق في ٢٩ من مايو ١٩٥١

١٥ - الملحق الخامس عشر : خدمات الاستعلامات الملاحية Aeronautical

Information Services

ويشمل بيانات بالنظم الموحدة لجمع ونشر المعلومات الملاحية في سبيل تحقيق الأمان والانتظام وحسن الأداء في الملاحة الجوية الدولية . وقد أقره المجلس في ١٥ من مايو ١٩٥٣ وعدله مرة واحدة في ٢ من يناير ١٩٦٣ .

هذا وقد تعدت أهمية هذه الملحقات ، والتعديلات العديدة التي أدخلت عليها ، الدور الذي توقعته لها الاتفاقية كطريق لتوحيد القواعد المتبعة في ميداني الملاحة الجوية والنقل الجوي الدوليين ، فأحالت إليها في بعض الأحيان اتفاقات جوية عقدت بين دول ليست كلها أطرافاً في اتفاقية شيكاغو^(١) ، كما أوضحت

(١) انظر مثلاً الاتفاق الثنائي بين المملكة المتحدة والاتحاد السوفيتي (والأخير ليس طرفاً في اتفاقية شيكاغو) الموقع في ١٩/١٢/١٩٥٧ والمنصوص في الفقرة ١٤ من الملحق المرفق به على اقرار النماذج والاجراءات التي تأخذ بها منظمة الطيران المدني الدولي . انظر النص في بن شنج ، المرجع السابق ، ص ٥٨٧

هذه الملاحق أساسا للتشريعات الداخلية في دول كثيرة ، واستطاعت بذلك أن تقوم بدور التوحيد بين مضمون هذه التشريعات في مسائل متعددة بل ووحدت بينها وبين ما يجرى عليه العمل على المستوى الدولي .

(٢) تحديد الاجراءات الخاصة بخدمات الملاحة الجوية والاجراءات الاقليمية

المكاملة :

الى جانب النماذج الدولية والاجراءات الموصى بها التي يصدرها مجلس منظمة الطيران المدني الدولي يقوم المجلس باصدار أنواع أخرى من القواعد الاجرائية يقصد بها كذلك تحقيق المزيد من السلامة والانتظام للملاحة الجوية الدولية وتدخل في فئتين : الاجراءات الخاصة بخدمات الملاحة الجوية Procedures for Air Navigation Services (PANS) والاجراءات الاقليمية المكاملة Regional Supplementary Procedures (SUPPS) . وتختلف هذه الاجراءات بنوعيتها عن النماذج والتوصيات في درجة الأهمية فهي لم تبلغ بعد الوضع الذي يسمح باقرارها كنماذج أو توصيات وقد تحوى تفاصيل عديدة لا تسمح بسردها في الملاحق الفنية أو تكون محل تعديلات مستمرة لا تصلح لها الاجراءات الطويلة لتعديل النماذج والتوصيات^(١) . أما الفارق بين الفئتين من الاجراءات المشار اليها فيمكن في مجال تطبيق كل فئة ، فعلى حين تطبق الأولى (PANS) على المستوى العالمى يقتصر تطبيق الثانية (SUPPS) في اقليم أو أقاليم جوية محددة . وكما هو الحال بالنسبة للنماذج والتوصيات تقوم الدول المتعاقدة - بناء على دعوة من المجلس - بتطبيق القواعد الواردة في هاتين الفئتين من الاجراءات وان لم تفعل تبلغ المجلس بالفروق القائمة بين ما يسير عليه العمل فيها وما جاء في هذه الاجراءات .

(١) بن شنج ، المرجع السابق ، ص ٧٠ - ٧١ . وقد أورد هذا المرجع بيانا بالوثائق التي تضمنت الاجراءات الخاصة بخدمات الملاحة الجوية والاجراءات الاقليمية المكاملة وبالتعديلات التي أدخلت عليها . هذا وتشمل الاجراءات الأولى اجراءات الاتصال التليفزيونى بالراديو (COM) والأرصاد (MET) واجراءات الامسالك والاقتراب من الأرض (OPS) وقواعد الجو وخدمات الحركة الجوية (RAC) .

(ب) وضع القواعد الخاصة بتطوير القانون الجوى الدولى :

تقوم منظمة الطيران المدني الدولي ، بدور هام فى تطوير القانون الجوى (١) سواء فى القواعد الدولية التى تتضمن أحكاما موضوعية مباشرة تسرى فى العلاقات بين الدول ، أو فى القواعد الدولية التى تهدف الى توحيد قواعد القانون الخاص فى مسائل القانون الجوى الداخلى . وتؤدى المنظمة دورها بالنسبة الى النوع الأول من القواعد عن طريق اختصاصها فى تعديل اتفاقية شيكاغو (الى جانب اختصاصها الذى درسناه بوضع النماذج الدولية ، والاجراءات الموصى بها) ، كما تقوم بدورها بالنسبة الى النوع الثانى من القواعد عن طريق اعداد مشروع اتفاقات التوحيد ، وعقد مؤتمرات دولية مناقشتها والموافقة عليها .

كما يلاحظ أن المنظمة تقوم بطريقة غير مباشرة ، بدور هام آخر فى المجالين السابقين ، عن طريق قيامها من جهة بتسجيل الاتفاقات الجوية التى تعقدها الدول الأعضاء واهتمامها من جهة أخرى بتجميع ونشر قوانين الطيران السارية داخل هذه الدول .

(١) تطوير اتفاقية شيكاغو : سبق أن رأينا من دراسة المادتين ٤٩ و ٩٤ من اتفاقية شيكاغو فى الفصل السابق أن الجمعية العامة للمنظمة تختص بتغيير وتعديل أحكام الاتفاقية على أن يتم ذلك فيها بأغلبية الثلثين ، فاذا صدق على التعديل عدد من الدول المتعاقدة تقرره الجمعية ولا يقل عن ثلثى مجموع الدول المتعاقدة فان التعديل يصبح نافذا فى مواجهة الدول التى تكون قد صدقت عليه . ويعتبر هذا من الصور الهامة للأخذ بقاعدة الأغلبية فى التنظيم الدولى المعاصر ، كما أنه يسمح بتطوير الاتفاقية على نحو تساير فيه الحاجات الجديدة دون التقييد بشرط الاجماع . هذا وقد تم بناء على ذلك تعديل نصوص المواد

(١) راجع فى محاولات تطوير القانون الجوى الدولى قبل انشاء المنظمة :

Jennings, International Civil Aviation and the Law, 22 British Yearbook of International Law 190 (1945).

٤٥٠ ، ٤٨ / ١ ، ٤٩ / هـ ، ١ / ٥٠ ، ٦١ من الاتفاقية كما أضيفت إليها المادة ٩٣ مكرر السابق دراستها .

وقد أشرنا من قبل الى « لجنة اتفاقية الطيران المدني الدولي » التي أنشأتها المنظمة - ثم ألغتها - للسهر على عملية تعديل الاتفاقية وتطويرها ، وكذلك الى مجهودات المنظمة في سبيل عقد اتفاق لتبادل الحقوق التجارية في النقل الجوي المنتظم التي انتهت الى تفضيل الحل الاقليمي في الوقت الحاضر ^(١) .

(٢) اعداد اتفاقيات توحيد القانون الجوي الخاص : رأينا كيف حلت اللجنة

القانونية للمنظمة محل اللجنة الفنية الدولية ل خبراء القانون الجوي (C.I.T.E.J.A.) التي أنشأها المؤتمر الدولي الأول للقانون الجوي الخاص (باريس ، ١٩٢٥) وظلت تمارس نشاطها ٢٠ عاما ، نجحت خلالها في عقد ثلاث مؤتمرات دولية أسفرت عن ابرام خمس اتفاقيات هامة هي : اتفاقية توحيد بعض القواعد الخاصة بالنقل الجوي الدولي (وارسو ، ١٩٢٩) واتفاقية توحيد بعض القواعد الخاصة بالحجز التحفظي على الطائرات ، (روما ، ١٩٣٣) واتفاقية توحيد بعض القواعد الخاصة بالأضرار التي تسببها الطائرات للغير على سطح الأرض (روما ، ١٩٣٣) واتفاقية المساعدة والانقاذ للطائرات أو بواسطة الطائرات في البحر (بروكسل ، ١٩٣٨) ، وبروتوكول اضافي لاتفاقية روما الخاصة بالأضرار التي تسببها الطائرات للغير على سطح الأرض (بروكسل ، ١٩٣٨) . كما قامت اللجنة المذكورة بدراسة موضوعات أخرى ونجحت في وضع مشروعات بالنسبة الى بعضها . فلما حلت منظمة الطيران المدني الدولي محل « اللجنة الفنية الدولية ل خبراء القانون الجوي » سارت قدما في نفس الطريق فأعدت جمعيتها العامة مشروع اتفاقية طرحته للتوقيع والتصديق من جانب الدول المتعاقدة نظم الاعتراف الدولي بالحقوق العينية على الطائرات (جنيف ، ١٩٤٨) ، كما دعت الى مؤتمرات دولية نجحت في اقرار الاتفاقيات الآتية : توحيد بعض القواعد الخاصة بالأضرار التي تصيب الغير على سطح الأرض (روما ، ١٩٥٢) بروتوكول

(١) انظر سابقا ص ١٧٩ - ١٨٠ ، ٢٧٦

بتعديل اتفاقية وارسو الخاصة بتوحيد بعض القواعد الخاصة بالنقل الجوي الدولي (لاهاي ، ١٩٥٥) بروتوكول ثانى بتعديل اتفاقية وارسو المذكورة ، حتى تعالج النقل الدولي عن طريق الجو الذى يقوم به شخص غير الناقل المتعاقد معه (جوادا لاخارا ، ١٩٦١) ، اتفاقية بشأن الجرائم والأفعال الأخرى التى ترتكب على متن الطائرة (طوكيو ، ١٩٦٣) .

وقد كانت مجهودات المنظمة فى هذه الميادين جميعا استمرارا لمجهودات اللجنة السابقة عليها . كما تولت المنظمة من ناحية أخرى ، دراسة موضوعات جديدة بهدف اعداد اتفاقيات تحكمها ، مثل موضوعات مسئولية هيئات المراقبة الجوية ، ونقل المواد النووية عن طريق الجو ، وجنسية المؤسسات الجوية المشتركة ، الى جانب موضوعات تقليدية بلغ الاعداد فيها درجة متقدمة تنبىء عن قرب عرضها على الدول للموافقة عليها مثل مشروع اتفاقية لتأجير وتبادل الطائرات ، وللوضع القانونى للطائرة ولقائدها ، ولتصادم الطائرات .

٣ - الوظائف ذات الطابع القضائى

قد لا تكون وظائف المنظمة ذات الطابع القضائى ووظائف قضائية بالمعنى الدقيق بحيث تملك المنظمة عند ممارستها سلطة الفصل نهائيا فى المنازعات على أساس من القانون ، الا أن هذه الوظائف تشبه فى كثير من جوانبها الوظيفة القضائية الأمر الذى يستوجب فهمها فى ضوء مقتضيات هذه الوظيفة والذى جعلنا تتساءل من قبل عما اذا كان مجلس المنظمة ، وهو الذى يمارسها ، جهازا مناسباً لهذا الغرض حيث انه جهاز سياسى أكثر منه هيئة قضائية أو لجنة فنية ^(١) . وتشمل وظائف المنظمة ذات الطابع القضائى الاختصاصات الآتية :

(١) دور المنظمة فى بحث المسائل المتعلقة بالاتفاقية والابلاغ عن المخالفات والتحقيق فى عواقب الملاححة الجوية الدولية :

جعلت اتفاقية شيكاغو من الواجبات الازامية على مجلس هذه المنظمة بحث المسائل المتعلقة بالاتفاقية التى ترفعها اليه دولة متعاقدة (المادة ٥٤/ن) واخطار

(١) راجع ما جاء فى الفصل السابق .

الدول المتعاقدة عن كل مخالفة لأحكام الاتفاقية ، وعن كل تقصير في شأن قرارات وتوصيات المجلس ، ثم اخطار الجمعية العامة اذا لم تتخذ الدولة المتعاقدة الاجراءات اللازمة في مدة معقولة ، بعد أن تكون المخالفة قد أبدت لها (المادة ٥٤/٥ ، ك) . كما أجازت الاتفاقية للمجلس بحث كل موقف من شأنه عرقلة تقدم الملاحة الجوية الدولية ، وتقديم ما يراه من تقارير بعد انتهاء التحقيق (المادة ٥٥/هـ) :

(١) بحث المسائل المتعلقة بالاتفاقية : يلاحظ أن النص على اختصاص المجلس يبحث هذه المسائل جاء مطلقا لا يقيده الا أن يكون البحث بناء على طلب دولة متعاقدة . وقد فهم هذا النص على أنه يعطى المجلس اختصاصا بابداء آراء استشارية وعندئذ تخضع ممارسة هذا الاختصاص لشرطين ، شرط اجرائي هو أن يطلب ابداء الرأي من جانب دولة متعاقدة وشرط موضوعي هو أن تكون المسألة متعلقة بالاتفاقية . ولعل أهم مسألة بحثها المجلس في هذا الصدد هي المسألة التي أثارتها باكستان بشأن مضمون حق المرور المنصوص عليه في اتفاقية شيكاغو وفي اتفاقية المرور وما اذا كانت ممارسة هذا الحق تخضع لشرط الترخيص من قبل دولة الاقليم وقد انتهى المجلس في هذه المسألة الى اجابة غير قاطعة قد يستفاد منها عدم جواز اشتراط الترخيص (١) .

(٢) الابلاغ عن المخالفات : أما اختصاص المجلس بالابلاغ عن المخالفات فانه اختصاص ذو طابع قضائي واضح حيث يكون للمجلس أن يقرر أولا ما اذا كانت هناك مخالفة أم لا ، وهي مهمة لا يكفي فيها وجود ادعاء ضد احدي الدول المتعاقدة بل يجب اثبات هذا الادعاء بصورة مقنعة للمجلس . وقد دعا ذلك البعض الى التأكيد بأن المجلس يلتزم قبل اتخاذ قرار في هذا الشأن باعطاء الدولة

(١) انظر I.C.A.O. Doc. 7101-12, C/823-12 . ويلاحظ أن ممارسة المجلس لهذا الاختصاص تشير ايضا نص المادة ١/٦٦ من الاتفاقية التي تخول المنظمة مباشرة الوظائف التي أعطاها لها كل من الاتفاق الخاص بمرور الخطوط الجوية الدولية المنتظمة والاتفاق الخاص بالنقل الجوي الدولي وقد خول كل منهما المنظمة سلطة تفسير نصوصهما عند الخلاف ، كما أعطى للمجلس سلطة بحث المواقف التي تنجم عن عمل لدولة طرف أثناء التنفيذ بسبب اجحافا أو مصاعب لدولة طرف أخرى .

التي تنسب اليها المخالفة فرصة الدفاع عن نفسها وباشراكها في المناقشات الخاصة بهذا الموضوع^(١) فاذا انتهى المجلس الى ثبوت المخالفة كان عليه أولاً أن يخطر الدول المتعاقدة جميعاً بما في ذلك الدولة التي ارتكبتها . واذا مضت مدة معقولة (يترك تحديدها للمجلس) دون أن تقوم الدولة الأخيرة بالعدول عن المخالفة كان على المجلس أن يخطر الجمعية العامة بذلك وينقل اليها بهذا الاخطار مسئولية متابعة الموضوع بما لها من سلطة اتخاذ قرارات في شأن كل ما يحال اليها من المجلس .

(٣) التحقيق في عوائق الملاحة الجوية الدولية : واختصاص المجلس في هذا الشأن اختصاص اختياري ، وهو لا يقوم به على أى حال الا بناء على طلب دولة متعاقدة . وواضح من طبيعة موضوع التحقيق أن وظيفة المجلس فيه سوف يغلب عليها البحث العملي لاستقصاء الحقيقة (fact-finding) مما يجعلها ذات طابع قضائي وان دخلت فيها الاعتبارات الفنية والاقتصادية وغيرها . ويقدم المجلس بعد التحقيق ما يراه من تقارير في شأنه . ويلاحظ أنه لو انتهى المجلس من تحقيقه الى ثبوت مخالفة لحكم من أحكام الاتفاقية أو تقصير في تنفيذ قرار أو توصية له فانه يلتزم عندئذ بالقيام بعملية الاخطار المنصوص عليها في المادة ٥٤/ب ، ك ، ونكون بالتالي بصدد وظيفة اختيارية أدت ممارستها الى مباشرة وظيفة الزامية على المجلس .

(ب) دور المنظمة في تسوية المنازعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق الاتفاقات الجوية الدولية :

تقوم المنظمة - عن طريق مجلسها - بوظيفة قضائية هامة في الفصل في المنازعات الخاصة بتفسير أو تطبيق اتفاقية شيكاغو والاتفاقات الجوية الأخرى التي تضى صراحة على المنظمة سلطة مماثلة بالنسبة الى نصوصها :

(١) بن شنج ، ص ١٠٠ ، ويلاحظ أن المادة ٥٣ من الاتفاقية تنص على أن « لكل دولة متعاقدة أن تشترك بدون حق التصويت في مداولات المجلس أو لجانه في المسائل التي تهم مصالحها مباشرة ولا يجوز لأى عضو في المجلس أن يصوت عند نظر المجلس لنزاع يكون هو طرف فيه » .

(١) المنازعات الخاصة باتفاقية شيكاغو : نظمت المواد ٨٤ - ٨٨ من اتفاقية شيكاغو وظيفة المنظمة في تسوية المنازعات فجعلت المادة ٨٤ الجهة المختصة بهذه الوظيفة هي المجلس ، ثم قصرت اختصاصه على نظر المنازعات بين دولتين متعاقبتين أو أكثر حول تفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية أو ملحقاتها بشرط أن تكون المنازعة قد طرحت للتفاوض واستنفدت المفاوضات بشأنها بغير طائل ، وأن تطلب احدي الدول الأطراف فيها من المجلس القيام بتسويتها .

وواضح من ذلك أن اتفاقية شيكاغو تضى على المجلس اختصاصا الزاميا في تسوية المنازعات المذكورة ، بمعنى أنه يختص - اذا توافرت الشروط - بناء على مطالبة الدولة المدعية وحدها وبدون حاجة الى موافقة الدولة المدعى عليها في كل حالة . والاتفاقية بانشائها هذا الاختصاص الالزامى قد خطت ولا شك خطوة تقدمية في ميدان القانون الدولي وكانت أول اتفاقية جماعية تنتهج هذا المنهج في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية ، كما أنها ببسطها اختصاص المجلس الى المنازعات الخاصة بتفسير الاتفاقية وتطبيقها قد تعدت ما اقتصر عليه الاتفاقيات المنشئة لوكالات متخصصة أخرى (كمنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمة اليونسكو) من اباحة التحكيم في المنازعات الخاصة بتفسيرها فقط .

ومن ناحية أخرى فان اختصاص المجلس بتسوية المنازعات هو اختصاص ابتدائي حيث أبحاث الاتفاقية استئناف قراراته - باعلان الى المجلس - في مدى ستين يوما من استلام الاخطار بها أمام محكمة تحكيم خاصة يقبلها باقى الأطراف في النزاع أو أمام محكمة العدل الدولية (١) . واذا كانت الاتفاقية لم تبين أى من هاتين الجهتين يتم أمامها الاستئناف فيبدو أن المسألة سوف تتحدد بحسب ما اذا كانت الدول المتنازعة قد قبلت سلفا اختصاص محكمة العدل الدولية ، حيث يمكن عندئذ اللجوء اليها ما لم يفضل الأطراف باتفاقهم اللجوء الى محكمة تحكيم

(١) ذكرت المادة ٨٤ من الاتفاقية « المحكمة الدائمة للعدل الدولي » باعتبار انها كانت المحكمة القائمة عند وضع الاتفاقية . وبعد انقضاء هذه المحكمة الأخيرة سنة ١٩٤٦ حلت محلها « محكمة العدل الدولية » التي امتد اليها - بموجب المادة ٣٧ من نظامها - ما كان لسابقتها من اختصاص ميناه معاهدات دولية ، كالاختصاص المنصوص عليه في المادة ٨٤ من اتفاقية شيكاغو .

خاصة . أما اذا كان اختصاص محكمة العدل لم يقبل فانه لا يبقى الا اللجوء الى محكمة التحكيم . ويحتل النص - مع ذلك - تفسيراً آخر اذا اعتبر بذاته قبولاً من جانب الدول الأطراف لاختصاص محكمة العدل الدولية^(١) اذ أن الوضع يختلف في هذه الحالة فتصبح المحكمة صاحبة الاختصاص في كل حالة ما لم يتفق الأطراف على تعيين محكمة تحكيم خاصة لنظر النزاع^(٢) .

وقد أوضحت المادة ٨٥ من الاتفاقية ما يتبع من اجراءات اذا لم تكن احدى الدول الأطراف في النزاع طرفاً في نظام محكمة العدل الدولية أو رفضت الاتفاق على اختيار أعضاء محكمة التحكيم الخاصة ، فبينت أنه في هاتين الحالتين تختار كل دولة طرف في النزاع محكماً ويختار هؤلاء المحكمون رئيساً لهم . فاذا لم يقيم أحد الأطراف بتعيين المحكم في مدى الثلاثة الشهور التالية للاستئناف يعين رئيس المجلس ذلك المحكم عن طريق اختياره من قائمة يعدها المجلس مقدماً بأسماء الأشخاص ذوى الكفاية لهذا الغرض . كذلك اذا عجز المحكمون عن اختيار رئيس لهم في مدى ثلاثين يوماً يتولى عنهم رئيس المجلس مهمة اختياره على أن يختاره من بين الأسماء الواردة في القائمة السابق ذكرها . ويكون لمحكمة التحكيم أن تضع قواعد الاجراءات الخاصة بها وان احتفظت الاتفاقية للمجلس بأن يقرر القواعد الواجبة الاتباع اذا حدث في تقديره تأخير طويل في الاجراءات .

ويترب على استئناف قرار المجلس وقف تنفيذه حتى يحكم في الاستئناف مع استثناء القرارات الخاصة بعدم مطابقة عمليات مؤسسة نقل جوى دولى معينة لأحكام الاتفاقية فتبقى هذه القرارات نافذة ما لم تلغ في الاستئناف (المادة ٨٦) . وقد أوضحت الاتفاقية صراحة أن الحكم الصادر في الاستئناف يكون نهائياً وملزماً ثم بينت جزاء عدم احترام هذا الحكم ، فنصت المادة ٨٧ على التزام كل دولة متعاقدة بأن لا ترخص بالطيران فوق اقليمها لأية مؤسسة جوية تابعة لدولة متعاقدة اذا كان المجلس قد قرر أن هذه المؤسسة لا تنفذ الحكم ، كما

(١) وهو ما يذهب اليه الكتاب السنوى لمحكمة العدل الدولية حيث يذكر اتفاقية شيكاغو من بين المعاهدات التى تتضمن نصاً بقبول اختصاص المحكمة .

(٢) يوافق على هذا رأى بن شنج ، المجرع السابق ، ص ١٠٤ ، وذلك بافترض أن أطراف النزاع جميعاً أطراف كذلك في نظام محكمة العدل الدولية .

نصت المادة ٨٨ على سلطة الجمعية العامة للمنظمة في وقف حق التصويت فيها وفي المجلس بالنسبة الى كل دولة لا تنفذ أحكام الفصل الثامن عشر من الاتفاقية الذي يتضمن المواد من ٨٤ الى ٨٨ .

وقد أنشأ المجلس في مايو ١٩٥٢ لجنة لتضع القواعد التي يسير عليها في تسويته للمنازعات ، ثم أقر ما وافقت عليه من قواعد وقرر اتباعها بصفة مؤقتة ثم عاد وعدلها في ٩ أبريل ١٩٥٧^(١) . وبموجب القواعد المعدلة يكون للمجلس في أى وقت قبل اصدار قراره أن يدعو الدول الأطراف في المنازعة الى الدخول في مفاوضات مباشرة كلما وجد أن احتمالات تسوية المنازعة أو تحديد أوجه الخلاف عن طريق المفاوضات لم تستنفد بعد (المادة ١٤/١ من القواعد) . وقد يكون من الصعب التوفيق بين حكم هذه المادة وحكم المادة ٨٤ من الاتفاقية التي اشترطت لعرض المنازعة على المجلس أن تكون المفاوضات بشأنها لم تفلح ، اذ معنى الحكم الأخير أن على المجلس أن يتأكد أولاً قبل مناقشة موضوع المنازعة من استنفاد وسيلة المفاوضات والا حكم بعدم قبول الدعوى^(٢) . غير أن المجلس فيما يبدو قد أثر ألا يتقيد بالتفصيلات الفنية لقواعد المرافعات اتقضائية في سبيل الوصول الى حلول يقبلها أطراف المنازعة جميعا كلما كان ذلك ممكنا .

والحق أن المجلس قد اتبع قاعدة فتح باب المفاوضات في المنازعة الوحيدة التي عرضت عليه طبقا للفصل الثامن عشر من الاتفاقية وذلك قبل ادخال هذه القاعدة صراحة في قواعد التسوية التي يتبعها . وقد كان ذلك في النزاع بين الهند وباكستان بشأن المناطق المحرمة في الدولة الأخيرة .

وقد بدأت هذه المنازعة عندما تقدمت الهند بشكوى الى المجلس في ٢١ من أبريل ١٩٥٢ ادعت فيها أن باكستان قد خالفت التزاماتها طبقا للمواد ٥ ، ٦ ، ٩

(١) انظر :

I.C.A.O. Doc. 7456, A8-P/2, p. 53 (April 8, 1954) ; I.C.A.O. Doc. 7782 (1959).

(٢) قارن شرط استنفاد المفاوضات كشرط لقبول الدعوى أمام محكمة العدل

الدولية في مؤلفنا :

Shihata, The Power of the International Court to Determine its Own Jurisdiction. Compétence de la Compétence 239-243 (1965).

من اتفاقية شيكاغو ولمواد اتفاقية مرور الخطوط الجوية الدولية المنتظمة وذلك لأن باكستان تعتبر المنطقة المجاورة للحدود الأفغانستانية من اقليهما منطقة محرمة يحظر الطيران فوقها وقد ترتب على منع الطائرات الهندية من العبور فوق هذه المنطقة أن تعذر انشاء خطوط جوية مباشرة بين دلهي وكابول وأصبح على الطائرات الهندية المتجهة من المدينة الأولى الى الثانية أن تذهب أولاً الى ايران عبر باكستان ثم تعود من هناك الى أفغانستان ، وهو طريق أطول بكثير من الطريق المباشر ويحمل المؤسسات الهندية نفقات باهظة . وقد ادعت الشكوى الهندية أن الحظر الذي فرضته باكستان يتضمن تمييزاً ضد الطائرات الهندية حيث انها كانت تسمح لشركة ايرانية بتشغيل طائراتها فوق المنطقة نفسها . وقد أجابت باكستان على هذه الدعوى بقولها أن المنطقة المحرمة قد أنشئت سنة ١٩٣٥ (أى قبل استقلال دولتي باكستان والهند) لأسباب تتعلق بالأمن وهى أسباب لا زالت قائمة ان لم تتزايد أهميتها . هذا وقد ضمت أفغانستان صوتها الى الهند فى الشكوى ضد باكستان .

وقد قام المجلس ، وفقاً لقواعد التسوية التى وضعها لنفسه ، بتعيين لجنة لبحث المنازعة وابلغته بنتيجة هذا البحث . واستمعت اللجنة الى مندوبين عن الهند وباكستان وأوضح الجانب الباكستانى أمامها استعداد حكومته للتفاوض مع الهند بشأن تسوية يقبلها الطرفان . وبناء على ذلك اقترحت اللجنة دعوة الدولتين الى مفاوضات مباشرة وأقر المجلس هذه الدعوة التى أدت الى تسوية ودية توصل اليها الطرفان عن طريق التفاوض وأبلغت الى المجلس فى ١٩ من يناير سنة ١٩٥٣ . وقد قبلت باكستان فى هذه التسوية فتح ممرين جويين فى المنطقة المحرمة يربطان عن طريق مدينة كاندهار فى أفغانستان بين كاراتشى وكابول وبين لاهور وكابول (وهما وان كوز كل منهما طريقاً أقصر من الطريق القديم عبر ايران فهما أطول من الطريق المباشر بين دلهي وكابول عن طريق لاهور - ييشادار) ، كما وافقت باكستان على أن تبيح لأفغانستان الحصول منها على الكميات التى تحتاجها شركة الطيران الهندية من وقود الطيران (فى حدود معينة) حتى تستطيع طائرات هذه الشركة أن تتخفف من حمل كميات الوقود

التي تستعمل في رحلة العودة وتستطيع بالتالى أن تحمل حمولة أكبر ما دامت ستجد امدادات الوقود متوفرة في أفغانستان (١) .

٢ - المنازعات الخاصة بالاتفاقات الجوية الأخرى : نصت اتفاقية مرور الخطوط الجوية الدولية (المادة ٢/٢) واتفاقية النقل الجوي الدولي (المادة ٣/٤) الموقعتان في شيكاغو مع اتفاقية شيكاغو الرئيسية على اختصاص مجلس منظمة الطيران المدني الدولي بتسوية المنازعات الخاصة بتفسير أو تطبيق نصوصهما بالطريقة ذاتها المنصوص عليها في الفصل الثامن عشر من اتفاقية شيكاغو الرئيسية . ويلتزم المجلس مباشرة هذا الاختصاص بناء على نص المادة ١/٦٦ من الاتفاقية الأخيرة .

كذلك فإن الاحالة على مجلس المنظمة كالجبهة ذات الاختصاص بتسوية المنازعات شرط متكرر في كثير من الاتفاقات الجوية الأخرى (٢) وهو شرط يثير تساؤلا هاما حول مدى التزام المجلس بممارسة هذا الاختصاص الذى قد تضيفه عليه دولتان أو أكثر أطراف أو غير أطراف في اتفاقية شيكاغو . ولعل هذا التساؤل هو الذى أدى بالدول الى جعل اختصاص المجلس المنصوص عليه في كثير من الاتفاقات من قبيل الاختصاص البديل الذى يباشر اذا لم يتفق الأطراف على تكوين محكمة تحكيم ، كما قد يبين الاتفاق طريقا أخيرا لتسوية المنازعة اذا لم يتهيا للمجلس النظر فيها . ومن الأمثلة الواضحة على ذلك شرط التحكيم الوارد في المادة الرابعة من اتفاق باريس الجماعى الخاص بالحقوق التجارية لخطوط الجوية غير المنتظمة في أوربا (١٩٥٦) . فبعد أن بينت هذه المادة أن المنازعات حول تفسير أو تطبيق نصوص الاتفاق تتم تسويتها بالتفاوض بين الأطراف فيها أوضحت أنه اذا لم تنته المفاوضة الى اتفاق عرض الأمر على التحكيم وفي حالة عدم امكان الالتجاء الى التحكيم يجوز عرض الأمر على مجلس منظمة الطيران المدني الدولي ، « فاذا أعلن المجلس عدم رغبته في نظر

(١) راجع :

I.C.A.O. Doc. 7367, A7-P/1, (31/3/1953) ; I.C.A.O. Doc. 7361, C/858, (25/9/1953).

(٢) انظر أمثلة لذلك في بن شنج ، المرجع السابق ، ص ٤٥٦ - ٤٥٧ .

المنازعة يجوز لأى من الدول المتعاقدة التى يعينها الأمر عرض النزاع أمام محكمة العدل الدولية » . فهذا النص يبين وسيلة أخيرة لتسوية المنازعات بعد الالتجاء الى المجلس ، وهو احتياط مرغوب فيه نظراً لأنه ليس هناك فى القانون الجوى الدولى المعاصر ما يلزم المجلس بقبول الدعاوى المرفوعة اليه فى نزاع حول تفسير أو تطبيق معاهدة غير اتفاقيات شيكاغو الثلاثة .

٤ - الوظائف ذات الطابع الفنى والاقتصادى

تقوم منظمة الطيران المدنى الدولى بدور هام فى سبيل تطوير الجانبين الفنى والاقتصادى من عمليات الملاحة الجوية والنقل الجوى بهدف تمكين الدول المتعاقدة والمؤسسات الجوية التابعة لها من أداء هذه العمليات على أكفأ وجه وبأقل نفقة . ويقتصر دور المنظمة فى هذه الحالات بصفة غالبية على مد المعونة للدول المتعاقدة والاشراف على محاولات التطوير وحث هذه الدول على الاتفاق حول المسائل التى تحتاج الى عمل مشترك من جانبها . وسوف نعرض بعض جهود المنظمة للحد من القيود الادارية والأعباء الاقتصادية فى عمليات النقل الجوى ثم نتكلم فى برامج المؤسسة للمعونة الفنية والمالية للدول الأعضاء .

(١) دور المنظمة فى تيسير النقل الجوى الدولى :

١ - تخفيف القيود الادارية : لا شك فى أن أهم ما يميز النقل الجوى عن غيره من طرق النقل الدولى هما عاملا السرعة والراحة . ولكن هذين العاملين قد يفقدان أهميتهما اذا سبقت الرحلة الجوية أو لحقتها مصاعب وتعقيدات ادارية مثل تلك الخاصة باستخراج الوثائق اللازمة (كجواز السفر وسمة الدخول وسمة الخروج بالنسبة للأفراد وتصريحات الاستيراد والتصدير بالنسبة للبضائع) أو الخاصة بدخول المطارات أو الخروج منها (بالنسبة الى المرور بمكتب الشرطة ومكتب الصحة ورجال الجمارك الى جانب اجراءات أخرى فى بعض الدول خاصة بالنقد والحجر الزراعى والهجرة الخ) . واذا لوحظ قصر مدة الرحلة الجوية تبين أنه فى أحوال كثيرة قد تستغرق الاجراءات الادارية مدة أطول من مدة الرحلة ذاتها . ومن هنا برزت أهمية العمل على تخفيف القيود الادارية وهو

عمل تبنته المنظمة منذ البداية وحقت فيه نجاحا ملحوظا . فقد أنشأت المنظمة المؤقتة للطيران المدني الدولي منذ ٢٣ نوفمبر ١٩٤٥ قسم تيسير النقل الجوي الدولي (F.A.I.) كأحد أقسام لجنة النقل الدولي . وقام هذا القسم باعداد مجموعة نماذج أوصى مجلس المنظمة المؤقتة باتباعها وتهدف جميعا الى التيسير في الاجراءات السابقة واللاحقة لعملية النقل الجوي ذاتها . ولما حلت المنظمة الحالية محل المنظمة المؤقتة أبقيت على قسم تيسير النقل الجوي الدولي وجمعت النماذج والتوصيات التي أعدها في الملحق رقم ٩ للاتفاقية السابق الاشارة اليه . وقد جاء هذا الملحق ليحقق ما رمت اليه المواد ١٠ ، ١١ ، ١٣ ، ١٤ ، ١٦ ، ٢٤ ، ٢٩ من اتفاقية شيكاغو بأقل قدر ممكن من التعقيدات الادارية داخل كل دولة ، وشمل نصوصا تنظم ، بين أشياء أخرى ، اجراءات دخول وخروج الطائرات والأفراد والبضائع والاجراءات الخاصة بالأشخاص والأشياء التي تمر باقليم الدولة (ترانزيت) ، والمطارات الحرة من الناحية الجمركية وكذلك المناطق التجارية الحرة ، ومسألة الهبوط في مطار غير دولي ، والخدمات الخاصة بالحجر الصحي ، والحجر الزراعي ، ومسألة خدمات استبدال النقود ، وتيسيرات في عمليات البحث والاقاذا . وقد استمر قسم التيسير في العمل على تطوير هذا الملحق كما أعد دراسات هامة لتحقيق المزيد من التيسير في عمليات النقل الجوي الدولي^(١) ، وأوصى الدول المتعاقدة بالعمل في سبيل تحقيق خطوات أوسع في هذا المضمار على المستوى الاقليمي^(٢) وهي توصية تلقتها الدول الأوربية بالحماس ونجحت فعلا في أن تخلص النقل الجوي فيما بينها من قيود ادارية كثيرة لا زال يعاني منها النقل الجوي الدولي في المناطق الأخرى^(٣) .

(٢) تيسير تبادل الحقوق التجارية في النقل الجوي الدولي : حاولت المنظمة

التغلب على القصور الوارد في اتفاقية شيكاغو بشأن استفادة الخطوط الجوية المنتظمة من حريات الجو في أقاليم الدول الأعضاء ، تلك الاستفادة التي تعلقها

(١) انظر مثلا :

I.C.A.O. Circular 14 AT/3, Facilitation of International Air Transport (March 1950) .

I.C.A.O. Doc. 7270, A6-P/T, p. 41.

(٢) انظر :

I.C.A.O. Doc. 7456, A8-P/2, pp. 32-33 (8/4/1954).

(٣) راجع :

ومجهودات المؤتمر الأوربي للطيران المدني في هذا الشأن .

المادة ٦ من الاتفاقية على ارادة دولة الاقليم . فبدأت منذ سنة ١٩٤٦ محاولة وضع اتفاق جماعى لتبادل الحقوق التجارية (أخذ أو انزال ركاب أو بريد أو بضائع بمقابل) بين الدول الأعضاء ، غير أن هذه المحاولة لم تنجح حتى الآن^(١) ورغم غلبة الاقتناع بأولوية الحلول الثنائية والاقليمية في هذا الصدد فلا زالت المنظمة تعتبر الوصول الى أساس جماعى لاتفاق من هذا النوع من الأغراض الهامة التى تستهدف تحقيقها .

(ب) دور المنظمة في تقديم المساعدات الفنية والمالية لخدمات الملاحة الجوية :

خولت اتفاقية شيكاغو مجلس المنظمة اختصاصات بشأن مساعدة الدول الأعضاء في تحسين خدمات الملاحة الجوية في المطارات وفي التسهيلات الأخرى بما فيها المواصلات اللاسلكية وشئون الأرصاد الجوية . والأصل أن يقتصر دور المجلس على الاشراف والمساعدة وان جاز له ، طبقاً للمادة ٧١ من الاتفاقية ، أن يقبل بناء على طلب دولة متعاقدة القيام بعمل كل أو بعض المطارات أو تسهيلات الملاحة الجوية الأخرى أو تزويدها بالموظفين أو صيانتها أو ادارتها . وقد قامت الجمعية العامة للمنظمة في أول اجتماع لها سنة ١٩٤٧ بإنشاء « لجنة المساعدة المشتركة لخدمات الملاحة الجوية » السابق الاشارة اليها ، كما وضعت سياسة لبرامج المساعدة التى تقوم بها المنظمة لتلخص دعائمها في النقاط الآتية^(٢) :

- ١ - تشمل الخدمات التى تغطيها المساعدات المطارات والخدمات الأرضية وخدمات مراقبة الحركة الجوية والأرصاد والبحث والانتاخذ والاتصال بالراديو .
- ٢ - تقدم المنظمة الخدمات الكافية لمجابهة مقتضيات اتباع النماذج الدولية والاجراءات الموصى بها .
- ٣ - تقع المسئولية الأولى في تقديم الخدمات في اقليم كل دولة على الدولة نفسها .

(١) انظر شنكمان ، المرجع السابق ، ص ٣١١ - ٣٣٣

(٢) راجع قرارات الجمعية في دورتها الأولى رقم ٦٤ الى ٦٦ وملحقاتها في :

I.C.A.O. Doc. 4411, AI-P/45, pp. 71-78 (June 3, 1947).

٤ - يبنى تقديم المساعدات المالية والفنية عن طريق المنظمة على مبدأ الاسهام الاختياري من جانب الدول المتعاقدة بحيث تتم المعونة بناء على تراضى الدولة التى تقدمها والدولة المعانة والمنظمة (١).

٥ - لا يقوم موظفو المنظمة بانشاء أو تشغيل أو صيانة التسهيلات أو الخدمات (بطريق مباشر) الا فى أحوال استثنائية للغاية .

وفى ظل هذه المبادئ قامت المنظمة بنشاط واسع فى ميدان المساعدات الفنية والمالية تعتبر نتائجه من أهم ما حققته المنظمة حتى الآن . وقد غطى هذا النشاط مسائل عديدة ومتنوعة جمعت بين انشاء مراكز استعلامات جوية اقليمية والاشراف على استخدام موجات الراديو فى الملاحة الجوية ونشر النشرات الفنية المتعددة بما فى ذلك الخرائط الجوية ومجموعات المصطلحات والاجراءات الواجبة الاتباع ، والعمل على استخدام لغة طيران موحدة فى الاشارات والمكالمات الجوية ، وانشاء مراكز للتدريب المهنى والفنى فى مسائل الطيران ، ومد المعونات الاقتصادية للدول المتخلفة فى ميدان الطيران المدني ، وانشاء المحطات الجوية فى شمال الأطلسى وفى جزر الشمال لمساعدة الطائرات فى الملاحة بين أوروبا وأمريكا ، الخ . وسوف نكتفى هنا بعرض جانبين من هذا النشاط بشئ من التفصيل نظرا لأهميتها .

(١) الاشراف على خدمات الملاحة الجوية عبر الأطلسى : يشمل دور المنظمة فى هذا الخصوص القيام - عن طريق المجلس والأمين العام - بالوظائف التى تناط بها بموجب اتفاقات وبرامج المساعدة المشتركة الآتية (٢) :

(١) المحطات الجوية فى شمال الأطلسى North Atlantic Ocean Weather

Stations : يقصد بالمحطة الجوية فى هذا الصدد نقطة معينة فى المحطة ترسو عندها أو بالقرب منها سفن تتناوب المهمة وتكون مجهزة لتقديم النشرات الجوية

(١) انظر فى تفصيلات مبدأ التراضى فى هذا الشأن ، بن شنج ، المرجع السابق ، ص ٧٨ - ٩٤
(٢) انظر المرجع السابق ، ص ٩٤ - ٩٨ ؛ وشنكمان ، ص ٢٧٨ - ٢٨٥

والخدمات اللازمة للملاحة الجوية والاتصال الجوي (مثل خدمات مراقبة الحركة الجوية) ، وتقوم هذه المحطات بارسال معلومات الأرصاد الجوية بطريقة منظمة الى الطائرات والى مصالح الأرصاد فى جانبى المحيط . وقد أنشئت فى أول الأمر ١٣ محطة جوية فى شمال الأطلسى (لندن ١٩٤٦) ثم اتفق على استمرار تشغيل هذه المحطات فى مؤتمرات دولية متتابعة فى ١٩٤٩ ، ١٩٥٣ ، ١٩٥٤ ، ١٩٦٠ وان اتفق فى أول هذه المؤتمرات على تخفيض عدد المحطات الى عشرة ثم اتفق فى ثالثها على تخفيضها الى تسع محطات تستعمل فيها احدى وعشرين سفينة ، وتوزع تكاليفها على الدول المستفيدة من خدماتها بنسبة الفائدة التى تعود عليها منها .

ولا شك فى خطورة الدور الذى تقوم به المحطات الجوية فى شمال الأطلسى والذى أدى الى انتظام وسلامة الطيران فى هذه المنطقة الهامة ؛ فالى جانب ما حققته هذه المحطات من توفير أسباب السلامة والطمأنينة للطيران عبر الأطلسى الذى يربط أوروبا بالأمريكتين ويشكل نسبة عالية من حجم الطيران الدولى ، أدت خدمات المحطات الجوية فى المحيط الى امكان التنبؤ باتجاهات الرياح على نحو دقيق مما يمكن الطائرات من تخفيض كمية الوقود الاحتياطى الذى تحمله وبالتالي زيادة حمولتها من الأفراد والبضائع . كما تقوم هذه المحطات بتقديم خدمات بحث وانقاذ بالنسبة للطائرات التى تصادفها مصاعب فوق المحيط أو التى تسقط فيه . بل ان فائدة المحطات الجوية لا تقتصر على الطائرات وكثيرا ما تستفيد منها السفن العابرة للمحيط والقطاعات الأخرى التى يعينها معرفة الظروف الجوية مقدما كما هو الأمر بالنسبة الى الصيد والزراعة .

وإذا كانت المحطات الجوية فى شمال الأطلسى قد أنشئت واستمر تشغيلها بموجب اتفاقات دولية بين الدول المستفيدة منها فان لمنظمة الطيران المدنى الدولى دورا هاما فى الاشراف على أعمال هذه المحطات عن طريق جمع اشتراكات الدول فى نفقاتها وتنسيق البرنامج العام لتشغيلها ومراقبة التزامات الدول بموجب الاتفاقات وتسوية المنازعات حول تفسير وتطبيق هذه الاتفاقات واعداد التقارير عن أعمال المحطات والتفاوض مع الدول غير الأطراف للدخول فيها . وتؤدى

المنظمة هذه الوظائف عن طريق المجلس بناء على نصوص صريحة في الاتفاقيات وقبول المنظمة لهذه النصوص .

(ب) محطات مساعدات الراديو طويل المدى للملاحة Long Range Radio

Aid to Navigation (LORAN) Stations : تحتاج الطائرات في رحلاتها الطويلة

المدى الى اتصال دائم عن طريق الراديو للحصول على المعلومات والتوجيهات وللإعلام عن خط سيرها والتبليغ عما يصادفها ، الخ . وقد أنشئت لهذا الغرض محطتان لتزويد هذه الخدمات احدهما في أيسلندا سنة ١٩٤٧ والثانية في جزر فيرو سنة ١٩٤٩ بموجب اتفاقين جدد سنة ١٩٥٦ . وبالرغم من أن هذين الاتفاقين قد أبرما بين الدولة التي تقام فيها المحطة والدول المستفيدة من المحطة فقد نص فيهما على دور المنظمة في التنسيق والاشراف والتمويل ، وأناط اتفاق سنة ١٩٥٦ بالأمين العام للمنظمة شطرا كبيرا مما كان يقوم به من قبل مجلس المنظمة من وظائف في هذا الشأن .

(ج) المساعدة المشتركة لخدمات الملاحة الجوية في أيسلندا وجرينلاند :

وضع مؤتمر خدمات الملاحة الجوية في أيسلندا (جنيف ١٩٤٨) برنامجا لقيام الدولة الأخيرة بتقديم تسهيلات الملاحة الجوية ضمانا لسلامة الطيران عبر شمال الأطلنطي على أن توزع نفقاته على الدول المستفيدة تحت اشراف منظمة الطيران المدني الدولي ، كذلك وضع برنامج مشابه بالنسبة لخدمات الأرصاد والاتصالات التي تقدمها الدانمرك في جرينلاند وذلك في مؤتمر عقده المنظمة لعملية التمويل المشترك لخدمات الملاحة الجوية سنة ١٩٤٩ . وقد عدل البرنامج سنة ١٩٥٦ وظل اشراف المنظمة عليها قائما بما في ذلك قيامها بتوزيع نفقات التشغيل على الدول المستفيدة .

(٢) برامج المعونة للدول الساعية نحو النمو : الى جانب برامج المعونة

العادية التي تقوم بها منظمة الطيران المدني الدولي والتي تعنى أساسا بالجوانب الدولية للطيران المدني ، تقوم المنظمة بتنفيذ جزء هام من « البرنامج الموسع

للأمم المتحدة» لتقديم المساعدة الفنية للدول المتخلفة اقتصادياً^(١). وواضح حاجة هذه الدول الى المعونة خاصة في مجال كالطيران يحتاج الى خبرة فنية عالية ويقدم أحدث وسيلة للنقل ولربط أجزاء اقليم الدولة بعضها ببعض وربطها بالعالم الخارجي. وتقوم المنظمة بدورها في هذا الصدد في مجالات خمسة هي: الخدمات الأرضية (كالمطارات وأبراج المراقبة والاتصال) ، الخدمات اللازمة لضمان سلامة الطيران (كالتفتيش على الطائرات وضمان قدرتها) ، واقتصاديات النقل الجوي ، وادارة الطيران المدني ، والقانون الجوي واللوائح الجوية . وتنفذ المنظمة مساعداتها عن طريق تدريب أبناء البلدان المعانة في دول متقدمة وارسال بعثات خبراء الى الدول المعانة وتقديم خبراء فنيين لها في المجالات السابقة . وقد استطاعت المنظمة حتى الآن أن ترسل بعثات معونة فنية الى ٦٠ دولة وأن تدرب أكثر من سبعة آلاف طالب في علوم الطيران عن طريق خبراء المنظمة الى جانب مائتين وألف منحة دراسية منحها المنظمة للتدريب الخارج^(٢).

وإذا كانت المنظمة لا زالت تواجه صعوبات في سبيل تحقيق النفع الكامل من برامج المعونة التي تقدمها فان الأرقام السابقة تفصح بوضوح عن قدر النجاح الذي حققته حتى الآن . ولعل من أهم ما قدمته المنظمة من مساعدات في هذا الصدد المعونة المباشرة التي قدمتها الى الكونغو حتى تظل مطاراتها قادرة على أداء مهمتها أثناء تدخل الأمم المتحدة لحفظ السلام في تلك الدولة وقد قدمت هذه المعونة بناء على طلب من أمين عام الأمم المتحدة في ٢٣ من يوليو ١٩٦٠ واستجابة لقرار مجلس الأمن في ٢٢ من يوليو ١٩٦٠ بدعوة الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة بأن تقدم الى الأمين العام ما يطلبه من مساعدات بشأن عمليات الكونغو .

(١) انظر في تقدير دور المنظمة في هذا الشأن :

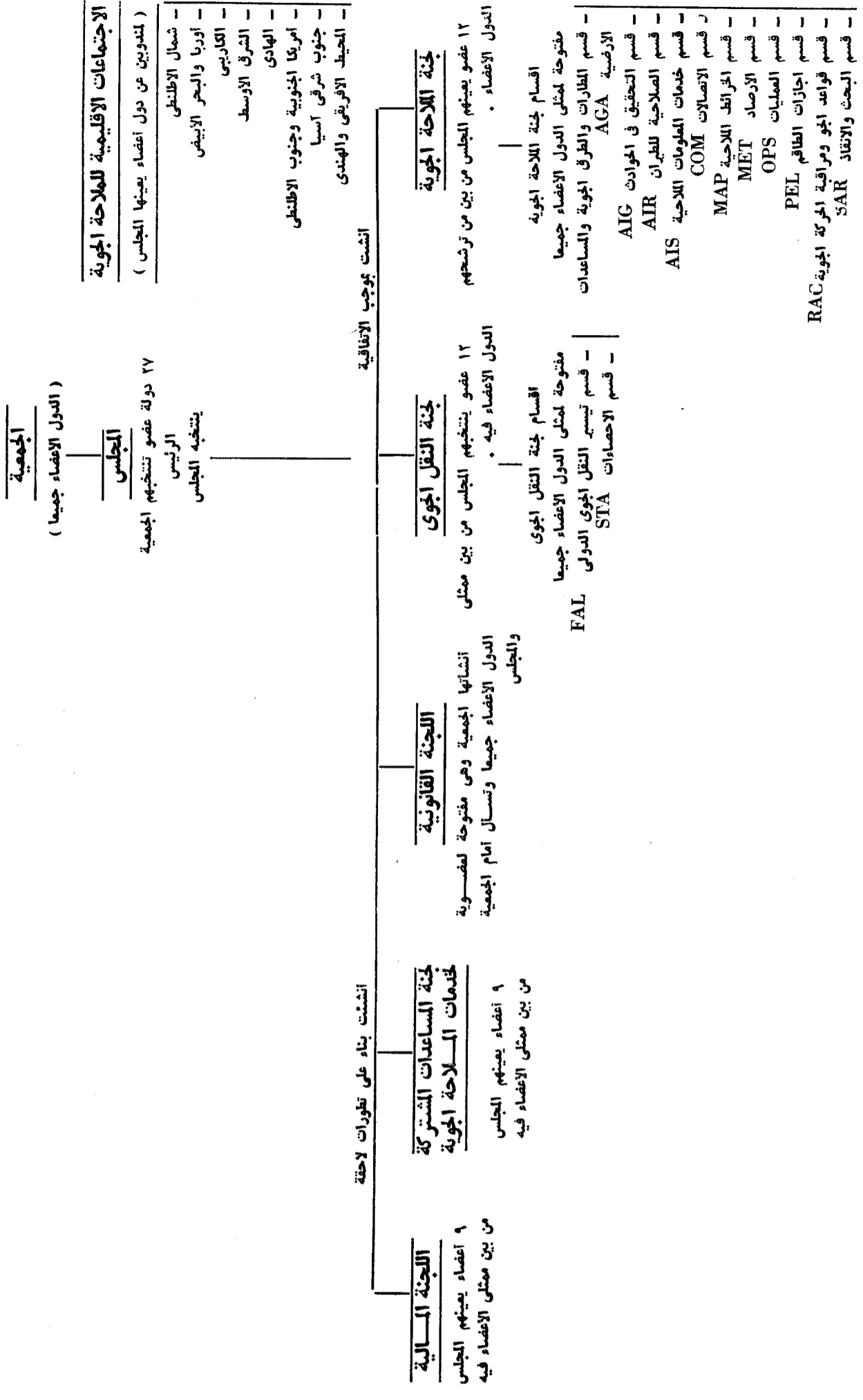
A Fifteen-year Appraisal of Expanded Programme of Technical Assistance, I.C.A.O. Bulletin, Vol. XX, No. 10, pp. 3-12 (1965).

(٢) المرجع السابق ، ص ٤



منظمة الطيران المدني الدولي

(خريطة تنظيمية) (*)



I.C.A.O. Doc. A/15-AD/1. Budget Estimates Financial Years 1966-1967-1968. Supporting Documentation for the 15th Session of the Assembly. Montreal, June-July 1965. Exhibit 3 — Representative Bodies of I.C.A.O.

(*) المرجع :