مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية

اسم المقال: حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017 في إطار منظمة الطيران المدني الدولي بين مجلس المنظمة ومحكمة العدل الدولية
اسم الكاتب: سماح سلمان أبو سته، مايا عبد الرؤوف الدباس
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/10304
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 06:05 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية
المجلد 4 (4) – 2024: 1-22

Damascus University Journal of Legal Sciences
Vol 4 (4) -2024: 1-22

حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017 في إطار منظمة الطيران المدني الدولي بين مجلس المنظمة ومحكمة العدل الدولية

سماح سلمان أبو ستة[1*]، مايا عبد الرؤوف الدباس[2]

[1*]طالبة دكتوراه، قسم القانون الدولي، كلية الحقوق، جامعة دمشق.
Samah.Abuseta@damascusuniversity.edu.sy
[2]الأستاذ في قسم القانون الدولي، كلية الحقوق، جامعة دمشق.

الملخص:

درج مجلس منظمة الطيران المدني الدولي في اللجوء إلى المفاوضات لحل النزاعات الناشئة عن تفسير وتطبيق اتفاقية شيكاغو وملحقاتها، وفي حال فشل المفاوضات يمضي المجلس قدماً في إجراءات حل النزاع، ويصدر قراره بالإجماع أو بأغلبية الأصوات، ويكون قابلاً للطعن أمام محكمة العدل الدولية. حيث تُعتبر المحكمة مرجعاً للطعن بقرارات المجلس بموجب أحكام كل من اتفاقية شيكاغو وملحقاتها لعام 1944والاتفاقية المعقودة بين منظمة الطيران المدني الدولي والأمم المتحدة عام 1947والتي أصبحت بموجبها وكالة متخصصة من الوكالات المرتبطة بالأمم المتحدة. وفي معرض نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017، لجأت قطر لمجلس المنظمة بهدف إقامة دعوى أمامه، لحل النزاع بخصوص القيود الجوية المفروضة عليها من قبل الرباعية العربية، وبتاريخ 31 تموز 2017أصدر المجلس قراراً حث فيه جميع الأطراف على مواصلة التعاون لتعزيز أمن واستدامة الطيران المدني الدولي، حيث كان اختصاص المجلس في حل النزاع مثاراً للجدل في طبيعته وطبيعة القرار الصادر عنه، مما دفع الرباعية العربية بتاريخ 4 تموز 2018 للطعن به أمام محكمة العدل الدولية التي تمارس دورها كمرجع استئنافي بالإشراف على صحة قرارات مجلس المنظمة.

الكلمات المفتاحية: (الرباعية العربية): هي كل من المملكة العربية السعودية، مملكة البحرين، الجمهورية العربية المصرية والإمارات العربية المتحدة، منظمة الطيران المدني الدولي، مجلس المنظمة، الوساطة والمفاوضات، محكمة العدل الدولية، الطعن بقرار مجلس المنظمة.

تاريخ الايداع: 2022/7/4
تاريخ القبول: 2022/9/23

حقوق النشر: جامعة دمشق – سورية، يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر بموجب
CC BY-NC-SA

ISSN: 2789-7621 (online)
https://journal.damascusuniversity.edu.sy

Resolving the Arab Quartet dispute against Qatar in 2017 within the framework of the International Civil Aviation Organization between the Organization's Council and the International Court of Justice

Samah Salman Abu Setta[1], Maya Abdel Raouf Al Dabbas[2]

[1] PhD student, Department of International Law, Faculty of Law, University of Damascus.
Samah.Abuseta@damascusuniversity.edu.sy

[2] Professor, Department of International Law, Faculty of Law, University of Damascus.

Received: 4/7/2022
Accepted: 23/9/2022

Copyright: Damascus University- Syria, The authors retain the copyright under a CC **BY- NC-SA**

Abstract:

The Council of the International Civil Aviation Organization has used to resort to negotiations to resolve disputes arising from the interpretation and application of the Chicago Convention and its annexes. Where the Court is considered a reference for appealing the decisions of the Council under the provisions of the Chicago Convention and its annexes of 1944 and the agreement concluded between the International Civil Aviation Organization and the United Nations in 1947, according to which it became a specialized agency of the agencies associated with the United Nations. In the context of the Arab Quartet's dispute against Qatar in 2017, Qatar resorted to the organization's council with the aim of filing a lawsuit before it, to resolve the dispute regarding the air restrictions imposed on it by the Arab Quartet, and on July 31, 2017, the council issued a resolution urging all parties to continue cooperation to enhance the security and sustainability of civil aviation. The international community, where the council's competence to resolve the conflict was controversial in its nature and the nature of its decision, which prompted the Arab Quartet on July 4, 2018, to challenge it before the International Court of Justice, which exercises its role as an appellate reference by supervising the validity of the decisions of the organization's council

Key Words: (The Arab Quartet): They Are The Kingdom Of Saudi Arabia, The Kingdom Of Bahrain, The Egyptian Arab Republic And The United Arab Emirates, The International Civil Aviation Organization, The Organization's Council, Mediation And Negotiations, The International Court Of Justice, Appealing The Decision Of The Organization's Council.

المقدمة:

عقد مؤتمر شيكاغو الخاص بالطيران المدني الدولي عام (1944)، ونتج عنه اتفاقية شيكاغو للطيران المدني الدولي، واتفاقيتين ملحقتين: الأولى تنص على تبادل حقوق المرور والثانية تتعلق بالنقل الجوي، وجميع تلك الاتفاقيات تؤلف اتفاقية الطيران المدني الدولي التي تُعنى بمسائل الطيران المدني الدولي[1]، وتنظم عمل المنظمة. وبعد إنشاء المعاهدات التي تحكم عمل المنظمة وعمل أعضائها، تم منح الأعضاء بموجب تلك الاتفاقيات بعض الحريات المتعلقة بالطيران المدني[2]، ونتيجة ممارسة تلك الحريات غالباً ما تنشأ نزاعات بين الدول، تتعدد أسبابها ومنها النزاعات حول تفسير وتطبيق اتفاقية شيكاغو، فأُنشئ مجلس منظمة الطيران المدني الدولي، و أسند إليه مهمة حل النزاعات بموجب الفصل الثامن عشر، حيث يُعتبر المجلس الجهاز التنفيذي للمنظمة و يعتمد في حل النزاعات على المفاوضات وبحال فشل تلك المفاوضات يمضي المجلس في إجراءات حل النزاع، وفي النزاع السعودي الإماراتي المصري البحريني ضد قطر عام 2017 اعترضت الرباعية العربية على قرار المجلس وطعنت به أمام محكمة العدل الدولية، وعليه سيتم مناقشة آلية حل النزاع أمام مجلس المنظمة وبيان نطاق ولاية محكمة العدل الدولية في استئناف قرارات المجلس.

إشكالية البحث: يتمحور سؤال البحث حول ماهية آلية حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017، ومدى نجاح هذه الآلية في حل النزاع في إطار منظمة الطيران المدني الدولي؟

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في بيان الآلية الأجدى في حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017مابين التراضي والتقاضي في إطار منظمة الطيران المدني الدولي.

أهداف البحث: بيان دور مجلس منظمة الطيران المدني الدولي في حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017وطبيعة دور محكمة العدل الدولية وفعاليته كمرجع للطعن في قرار المجلس.

منهج البحث: المنهج الوصفي التحليلي، حيث يتيح هذا المنهج وصف حالة الدراسة وتقديم تحليل لها لبيان آلية حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017ودور كل من مجلس المنظمة ومحكمة العدل الدولية في ذلك.

مخطط البحث:

المطلب الأول: آلية حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017 في إطار مجلس منظمة الطيران المدني الدولي.

الفرع الأول: قواعد حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017 أمام مجلس منظمة الطيران المدني الدولي.

الفرع الثاني: تقييم آلية حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017 أمام مجلس منظمة الطيران المدني الدولي.

---

[1] Paul Stephen Dempsey, Flights Of Fancy And Fights Of Fury: Arbitration And Adjudication Of Commercial And Political Disputes In International Aviation, Georgia Journal Of International And Comparative Law, Volume 32, Number 2, 2004, p.286. https://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1295&context=gjicl.

[2] Gerald F. Fitzgerald, The Judgment Of The International Court Of Justice In The Appeal Relating To The Jurisdiction Of The Icao Council, The Canadian Yearbook Of International Law, Vol 12, 1974, p.156.

المطلب الثاني: دور محكمة العدل الدولية كمرجع استئنافي للطعن بقرار مجلس منظمة الطيران في نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017.

الفرع الأول: آلية استئناف قرار مجلس منظمة الطيران في نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017 أمام محكمة العدل الدولية

الفرع الثاني: رفض محكمة العدل الدولية لأسباب استئناف قرار المجلس في نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017.

المطلب الأول: آلية حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017في إطار مجلس منظمة الطيران المدني الدولي:

أُنشئت منظمة الطيران المدني الدولي بموجب الفصل السابع المادة (43) من اتفاقية الطيران المدني الدولي 1944، كمنظمة تُعنى بشؤون الطيران المدني الدولي تحت ضغط حاجة الدول لإيجاد معايير تؤمن أمن وسلامة الطيران المدني، حيث مُنحت الدول الأعضاء في اتفاقية العبور حريتين متعلقتان بامتياز الطيران عبر أقاليم الأعضاء دون هبوط وامتياز الهبوط لأغراض غير مرورية، وبموجب اتفاقية النقل الجوي مُنح الأعضاء خمس حريات، و نتيجة ممارسة تلك الحريات غالباً ما تنشأ نزاعات بين الدول، فأنشئ مجلس منظمة الطيران المدني بموجب الفصل التاسع المادة(50)، و أسند إليه مهمة حل النزاعات بموجب الفصل الثامن عشر المادة(84). ومن الأهمية بمكان في معرض النزاع السعودي الإماراتي المصري البحريني ضد قطر بيان آلية تسوية النزاع وذلك في كل من الفرع الأول والثاني من هذا المطلب.

الفرع الأول: قواعد حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017 أمام مجلس منظمة الطيران المدني الدولي:

يشمل النزاع بشكل عام الخلاف حول نقطة قانونية أو حول حقيقة خلاف نشأ من تباين الآراء القانونية أو تضارب المصالح بين شخصين من أشخاص القانون العام[3]. وهذا المصطلح لم تخرج عنه منظمة الطيران المدني الدولي في بيان القانون الواجب التطبيق والإجراءات اللازمة لحل النزاع كما يلي:

أولاً: الأساس القانوني لحل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017 بموجب اتفاقية الطيران المدني الدولي:

أ- حل النزاع بموجب الفصل الثامن عشر من اتفاقية شيكاغو:

ينص الفصل الثامن عشر على إنشاء آلية لتسوية النزاعات بين الدول الأعضاء بشأن مسائل تفسير وتطبيق الاتفاقيات المتعلقة بالطيران المدني الدولي، وذلك بموجب المادة (84) والتي تنص على أنه في حال وجود أي خلاف بين دولتين أو أكثر من الدول المتعاقدة فيما يتعلق بتفسير أو تطبيق اتفاقية شيكاغو وملحقاتها، وتعذر تسويته عن طريق التفاوض، يتم البت به من قبل المجلس، وفي المقابل يحق لأي دولة طرف في النزاع الطعن بقرار المجلس أمام هيئة التحكيم المتفق عليها أو أمام محكمة العدل الدولية. مع مراعاة ما نصت عليه المادة (85)[4] من وجوب اخطار المجلس بالاستئناف خلال ستين يوماً من استلام قرار المجلس"[5].

---

[3] Case Of The Mavrommatis Palestine Concessions, Collection Of Judgments, Publications Of The Permanent Court Of International Justice, Series A - No 2, August 30th, 1924, p.11. https://www.icj-cij.org/public/files/permanent-court-of-internationaljustice/serie_A/A_02/06_Mavrommatis_en_Palestine_Arret.pdf.

[4] تنص المادة (85) على أن: "إذا كانت الدولة طرفاً في نزاع و كان قرار المجلس فيه قيد الاستئناف وكانت الدولة ليست عضواً في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية وكانت الدول الأطراف المتعاقدة في النزاع لم تتفق على اختيار هيئة تحكيم يجب على كل من الدول الأطراف المتعاقدة في النزاع تسمية محكم واحد، وإذا أخفقت أي من الدولتين المتعاقدتين في النزاع في تعيين محكم خلال فترة ثلاثة أشهر من تاريخ الاستئناف، يجب تسمية محكم نيابة عن تلك الدولة من قبل رئيس المجلس من قائمة الأشخاص المؤهلين والمتاحين الذين يحتفظ بهم المجلس خلال ثلاثين يوماً، ويشكل بعد ذلك هيئة تحكيم مشتركة، وتصدر قراراتها بأغلبية الأصوات، شريطة أن يحدد المجلس المسائل الإجرائية في حال حدوث أي تأخير برأي المجلس.

Convention On International Civi L Aviation Done At Chicago, op.cit, Art 85.

ب- قواعد عام 1957الإجرائية لحل النزاع:

أصدر مجلس منظمة الطيران المدني الدولي عام 1957قواعد لتسوية النزاعات تحدد إجراءات الفصل في المنازعات المعروضة على المجلس بموجب الفصل الثامن عشر، حيث تسمح المادة (14) من قواعد تسوية النزاعات للمجلس بأن يشير على أطراف النزاع بإجراء مفاوضات مباشرة ويعلق الشكوى على أن يحدد مدة زمنية لتلك المفاوضات، وبعد تقديم الشكوى إلى المجلس تبدأ المفاوضات بين أطراف النزاع، فإذا فشلت يجوز للمجلس دعوة الأطراف خلال إجراءات حل النزاع للتفاوض مرة أخرى ويجوز له أن يقدم أي مساعدة مثل تعيين موفق، بشرط ألا يكون المجلس قد أغلق باب المرافعات وفقاً للمادة (15فقرة4)[6]، حيث يصدر قرار المجلس في أقرب وقت ممكن بعد قفل باب المرافعات، و يجوز الطعن بقرار المجلس أمام محكمة العدل الدولية[7] أو أمام هيئة التحكيم المشكلة من قبل أطراف النزاع، ويكون القرار الناتج عن الطعن قراراً نهائياً[8].

ت- اتفاق المرور العابر للخدمات الجوية الدولية1944:

تؤكد المادة الثانية من اتفاق المرور العابر على حق اللجوء للمجلس للانتصاف، وذلك بحال استشعرت أي دولة طرف في الاتفاق الظلم من إجراء تتخذه دولة أخرى طرف في الاتفاق أو بحال إذا نشأ خلاف بين دولتين متعاقدتين أو أكثر حول تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها وتعذّرَ تسوية الخلاف عن طريق المفاوضات[9].

ثانياً: إجراءات حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017بموجب اتفاقية الطيران المدني الدولي:

تقسم النزاعات التي عرضت على المجلس إلى قسمين، القسم الأول هي التي تم تسويتها في مجلس منظمة الطيران المدني الدولي، كما في النزاع الكوبي الأمريكي عام 1998حيث تم الاتفاق بين الدولتين على حل الخلاف بوساطة المجلس عن طريق المفاوضات السرية والعلنية[10]، والنزاع بين الولايات المتحدة الأمريكية وخمسة عشر عضواً من الاتحاد الأوربي عام 2000والذي انتهى بالاتفاق

---

[5] تنص المادة (84) على أن: "في حال وجود أي خلاف بين دولتين أو أكثر من الدول المتعاقدة فيما يتعلق بتفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية و ملحقاتها، ولا يمكن تسويته عن طريق التفاوض، يتم البت به من قبل المجلس ويجب أن يتم ذلك بناء على طلب أي دولة طرف في الخلاف، ولا يجوز لأي عضو في المجلس أن يصوت عند نظر المجلس في أي نزاع يكون طرفاً فيه، ويحق لأي دولة الطعن بقرار المجلس أمام هيئة التحكيم المتفق عليها أو أمام محكمة العدل الدولية مع مراعاة المادة (85) ويجب اخطار المجلس بالاستئناف خلال ستين يوماً من استلام قرار المجلس".
Convention On International Civi L Aviation Done at Chicago, op.cit, Art 84.

[6]Rules For The Settlement Of Differences Approved By The Council On 9 April 1957 And Amended On 10 November 1975, Doc 778212, Second -Edition – 1975, The International Civil Aviation Organization, 1975, Art.14-15.

[7]النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، وهو جزء متمم لميثاق الأمم المتحدة، وقع في سان فرانسيسكو في 26 حزيران1945في ختام مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بنظام الهيئة الدولية، وأصبح نافذاً في 24 تشرين الأول1945، وبموجب المادة 37حلت محكمة العدل الدولية مكان محكمة العدل الدولية الدائمة.

[8] Paul Stephen Dempsey, The Role of the International Civil Aviation Organization on Deregulation, Discrimination, and Dispute Resolution, Journal of Air Law and Commerce Volume 52, Issue 3 Article 2, 1987, p 558.

[9] تنص المادة الثانية من اتفاق المرور العابر للخدمات الجوية الدولية 1944على أن: " 1- أي دولة طرف في الاتفاق تستشعر الظلم من إجراء تتخذه دولة أخرى طرف في الاتفاق، يجوز لها اللجوء للمجلس للانتصاف
2-إذا نشأ خلاف بين دولتين متعاقدتين أو أكثر حول تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها وتعذّرَ تسوية الخلاف عن طريق المفاوضات، تسري نصوص الفصل الثامن عشر من اتفاقية شيكاغو على النحو ذاته المنصوص عليه في ذلك الفصل بشأن أي خلاف حول تفسير الاتفاقية المذكورة أعلاه أو تطبيقها".
International Air Services Transit Agreement, Signed At Chicago, On 7 December 1944(Transit Agreement), Art.2. https://www.mcgill.ca/iasl/files/iasl/chicago1944b.pdf

[10] Paul Stephen Dempsey, Flights Of Fancy And Fights Of Fury, op.cit, p.276.

بين الأطراف بعد أن قرر المجلس تعيين الرئيس كموفق. وفي هذه النزاعات اقتصر دور المجلس على الوساطة واستخدام المساعي الحميدة لرئيس المجلس لحل النزاع[11].

والقسم الثاني من النزاعات التي عرضت على المجلس هي التي تم استئنافها أمام محكمة العدل الدولية كما في النزاع بين الهند وباكستان عام 1972[12]، و النزاع السعودي المصري الإماراتي البحريني ضد قطر عام 2017، حيث أنه بتاريخ 5حزيران 2017أعلنت الرباعية العربية قطع العلاقات الدبلوماسية مع قطر، وتبنت قيوداً وإجراءات متعلقة بخطوط الاتصال البرية و البحرية و الجوية متضمنة قيوداً على الطيران، بحجة أن هذه الإجراءات التقييدية ما هي إلا رد على الانتهاكات القطرية لاتفاقيات الرياض[13] وغيرها من الالتزامات بموجب القانون الدولي.

وبتاريخ 15 حزيران 2017، قدّمت قطر طلب إلى مكتب الأمين العام لمجلس المنظمة بهدف إقامة دعوى أمامه، لحل النزاع بخصوص القيود الجوية المفروضة على قطر، وحددت فيه كلاً من البحرين ومصر والإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية أطرافاً مدعىً عليها، حيث نظر المجلس بطلب قطر في الاجتماع العاشر لدورته 211 و وافق بموجب المادة (54 فقرة) من اتفاقية شيكاغو على تحديد جلسة استثنائية للنظر في إجراءات الأطراف المدعى عليها حول إغلاق مجالها الجوي أمام الطائرات المسجلة في قطر، وبتاريخ 31 تموز 2017 وبعد النظر في الادعاء، أصدر مجلس منظمة الطيران المدني الدولي قراراً يحث فيه جميع الدول على مواصلة التعاون لتعزيز أمن و سلامة واستدامة الطيران المدني الدولي، وبتاريخ 30 تشرين الأول 2017، قدمت قطر ادعاء (أ) بموجب المادة (84) من اتفاقية شيكاغو ضد الأطراف المدعى عليها، يتعلق بخلاف حول تفسير وتطبيق اتفاقية شيكاغو و ملحقاتها عقب إعلان حكومات الأطراف المدعى عليها في 5حزيران 2017 الذي نص بأثر فوري وبدون سابق إنذار للتفاوض بأنه لا يسمح للطائرات المسجلة في قطر بالطيران من و إلى المطارات داخل أراضيها، وادعاء (ب) بموجب أحكام البند الثاني من المادة الثانية من اتفاقية العبور(اياستا) يتعلق بخلاف حول تفسير وتطبيق هذه الاتفاقية. وبتاريخ 19 آذار 2018، قدّمتِ الرباعية العربية اعتراضَين أوّليَّين، بوصفها مدعىً عليها أمام مجلس المنظمة. في الاعتراض الأول، دفعت الأطراف المدعى عليها بعدم اختصاص المجلس وفق اتفاقية العبور واتفاقية شيكاغو. أما في الاعتراض الثاني، فقد احتجت بأن

---

[11]Mathieu Vaugeois, Settlement of Disputes at ICAO and Sustainable Development, Centre for Research in Air and Space Law, McGill University, Canada, June, 2016, p9.

[12] Ibid, p9.

[13] اتفاق الرياض لعام 2013 هو عبارة عن مجموعة من الوثائق السرية تضمنت اتفاق بين دول مجلس التعاون وبين الشيخ تميم أمير دولة قطر، أبرز ما جاء في بنود الاتفاق: 1-وقف دعم تنظيم الإخوان المسلمين والعمل على ترحيل العناصر المنتمية إلى التنظيم بخلا قطري الجنسية. 2-عدم حماية أفراد وعناصر من مجلس التعاون بهدف تعكير صفو العلاقات الخليجية.

3-عدم دعم أو مساعدة أي من التنظيمات اليمنية والتي تخرب العلاقات الداخلية والخارجية.4-ضرورة الالتزام بالتوجه السياسي العام الذي تنهجه دول الخليج.

اتفاق الرياض التكميلي لعام 2014هو وثيقة سرية لتكميل الاتفاق السابق، أبرز ما جاء فيه:

1-عدم دعم الوسائل الإعلامية التي تسيء لدول مجلس التعاون واتخاذ الإجراءات القانونية والقضائية والتنظيمية ضدها. 2- إيقاف النشاطات الإعلامية التي تصدر عن قناة الجزيرة ومصر مباشر والتي تسيء إلى جمهورية مصر العربية.

أحمد محمد أبو زيد، عام على الأزمة القطرية – الخليجية التداعيات على مستقبل منظمة "مجلس التعاون الخليجي، المعهد الأصفري للمجتمع المدني والمواطنة، الجامعة الأميركية في بيروت، 2018، ص 10.

قطر لم تلتزم بشرط التفاوض المسبق وبالنتيجة ليس للمجلس اختصاص البت في الطلبات التي قدّمتها قطر[14]. وبموجب قرار مؤرخ في 29 حزيران 2018، رفضَ مجلسُ المنظمة الاعتراضين بأغلبية 29 صوتاً مقابل صوتين معارضَين، وامتناع 5 أعضاء عن التصويت، وعامَلَها جميعاً بوصفها اعتراضاً واحداً. ومن ضمن ما صرّح به المجلس في ذلك القرار ما يلي:"بعد دراسة الاعتراض المقدم من قبل الدول المدّعى عليها، وبالنظر إلى أن المسألة المطروحة أمام المجلس هي قبول الاعتراض الذي قدَّمته الدولُ المدعى عليها مِن عدمه، وبالاستناد لنص المادةِ (52) من اتفاقية شيكاغو –الذي يشترط أن تحظى القراراتُ التي يتخذها المجلس بقبول غالبية أعضائه– والممارسةِ المستمرة للمجلس في تطبيق ذلك النص في القضايا السابقة بالحُسبان، يقرر المجلس أن الاعتراضَ المقدم من قِبل الدول المدعى عليها غيرُ مقبول"[15]. ويصدر قرار المجلس مكتوباً قابلاً للطعن أمام محكمة العدل الدولية أو أمام هيئة تحكيم حسب الحال، ويكون القرار الناتج عن الطعن قراراً نهائياً[16].

الفرع الثاني: تقييم آلية حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017 في إطار مجلس منظمة الطيران المدني الدولي:

من خلال دراستنا لقواعد وإجراءات حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017 أمام مجلس المنظمة، يمكننا أن نقيم هذه الآلية كما يلي:

أولاً–عيوب ولاية مجلس منظمة الطيران المدني الدولي في حل نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017:

يفتقر مجلس منظمة الطيران المدني الدولي لمقومات العمل كهيئة قضائية، وذلك للأسباب التالية:

أ–عدم حياد مجلس المنظمة في ممارسة عمله: حيث أن أعضاء المجلس دائماً ما يؤجلون التصويت لاستشارة دولهم، فالاعتبارات السياسية هي التي تحكم آلية عمل المجلس وليس الاعتبارات القانونية[17].

2–افتقار أعضاء المجلس للخبرة القانونية: منذ التوقيع على اتفاقية شيكاغو عام 1944ثارت المخاوف حول الطبيعة القضائية لعمل مجلس منظمة الطيران المدني الدولي، وتتعلق هذه المخاوف حول طريقة تعيين ممثلي الدول في المجلس من قبل حكوماتهم، حيث يتألف المجلس من 36دولة ذات سيادة تنتخبها الجمعية العامة، ويتم ترشيح النواب نتيجة الخبرة الفنية والإدارية والدبلوماسية في مسائل الطيران المدني، وليس كخبراء قانونيين مستقلين، وبالتالي فإن قدرة أعضاء المجلس على ممارسة وظائفهم القضائية واتخاذ القرارات المناسبة هي موضع شك[18].3– الطبيعة السياسية لقرار مجلس منظمة الطيران المدني الدولي: يتحرى أعضاء مجلس المنظمة مصلحتهم الوطنية أثناء التصويت ويسقطون أي صفة دولية لهم في حل النزاع المعروض على المجلس، وبالنتيجة سيكون القرار الصادر عن المجلس ذو طبيعة سياسية، وللطرف المتضرر من القرار الطعن به أمام محكمة العدل الدولية، كما في

[14] - Appeal Relating to The Jurisdiction Of The Icao Council Under Article II, Section 2, Of The1944 International Air Services Transit Agreement (Bahrain, Egypt And United Arab Emirates V. Qatar) International Court Of Justice, Judgment14 July 2020, op.cit, para.24.

[15] Ibid, para.25.

[16] Ibid, para.25.

[17] - Paul Stephen Dempsey, The Role of the International Civil Aviation, op.cit, p.568.

[18] Richard N. Gariepy and David L. Botsford, The Effectiveness of the International Civil Aviation Organization's Adjudicatory Machinery, Journal of Air Law and Commerce Volume 42, Issue 2, Article 3, 1976, p 357.

النزاع السعودي الإماراتي البحريني المصري ضد قطر عام 2017[19]. وعلى ذلك أكد الرئيس الأول لمجلس منظمة الطيران المدني الدولي الدكتور (Edward Warner) قائلاً: " لا يمكن لأي وكالة دولية مكونة من ممثلين للدول أن تفصل بنزاهة وحيادية عند النظر في قضايا معينة تنطوي على مصالح وطنية كبرى "[20].

ثانياً: نقد آلية مجلس منظمة الطيران المدني الدولي في تسوية نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017

إن لآلية تسوية نزاع الرباعية العربية ضد قطر أمام مجلس منظمة الطيران المدني الدولي إيجابيات وسلبيات أهمها:

أ-**لعب دور الوساطة والحث على المفاوضات في الدرجة الأولى:** يعطي المجلس أهمية كبرى للوساطة والتفاوض سواء قبل أو أثناء الإجراءات[21]. وعلى أي دولة طرف في الاتفاقية وتعرض نزاعاً على المجلس لتسويته، أن تثبت أن المفاوضات بين الأطراف لتسوية الخلاف قد جرت لكنها لم تكن ناجحة[22]. إلا أن اعتماد آلية حل النزاعات أمام مجلس المنظمة على المفاوضات والوساطة جعلها عرضة للانتقاد من قبل العديد من فقهاء القانون الدولي، حيث اعتبرها البروفسور (Paul Fitzgerald) آلية فاشلة في حل النزاع، بينما اعتبرها البروفسور(Armand de Mestral) آلية فعالة، على اعتبار أن الدول تفضل تسوية النزاعات الجوية بالطرق الدبلوماسية، بالإضافة إلى أن أغلب النزاعات في الواقع هي نزاعات ذات طبيعة سياسية [23]. كما أكد البرفسور (Buergenthal) الذي شغل منصب قاض في محكمة العدل الدولية عام 1991أن المهمة الرئيسية للمجلس بموجب المادة (84) من اتفاقية شيكاغو هي المساعدة في تسوية النزاعات بدلاً من الفصل فيها[24]. وبدورنا نرى، أن اختيار أطراف النزاع أن يمارس المجلس دوره كوسيط في حل النزاع أكثر جدوى من اختيار الفصل فيه، لأنه غالباً ما يكون القرار الصادر عن المجلس عند الفصل في النزاع ذو طبيعة سياسية.

ب-**الضعف الإجرائي في آلية تسوية النزاعات:** يعزى الضعف الإجرائي في آلية تسوية النزاعات أمام مجلس منظمة الطيران المدني الدولي لعدة أسباب أهمها:

1-عدم تعديل قواعد مجلس منظمة الطيران المدني الدولي لتسوية النزاعات، حيث أصدر المجلس عام 1957 قواعد تحدد إجراءات الفصل في النزاع المعروض على المجلس بموجب الفصل الثامن عشر من الاتفاقية، واللافت للنظر أن هذه القواعد لم تعدل إلا مرة واحدة عام 1975[25].

---

[19]. Ibid, p74.

[20] Mathieu Vaugeois, Settlement of Disputes at ICAO and Sustainable Development, op.cit, p 8.

[21] تنص المادة 14 من قواعد تسوية النزاع لعام 1957على أن: "1- يجوز للمجلس، في أي وقت أثناء الإجراءات وقبل الاجتماع الذي يتم فيه اتخاذ القرار على النحو المنصوص عليه في المادة 15 (4)، بدعوة أطراف النزاع للدخول في مفاوضات مباشرة إذا رأى المجلس أنها لم تستنفد احتمالات تسوية الخلاف أو تضييق الخلاف عن طريق المفاوضات ".

[22]تنص المادة الثانية فقرة(خ) من قواعد تسوية النزاعات لعام 1957على أن: " يجب على أي دولة متعاقدة تعرض خلافاً على المجلس لتسويته، أن ترفق الطلب بمذكرة تتضمن بيان بأن المفاوضات بين الأطراف لتسوية الخلاف لم تنجح".

RULES FOIt TIIE SETTLE3IENT OF DIFFERENCES, op.cit, art 2(g).

[23] Mathieu Vaugeois, Settlement of Disputes at ICAO and Sustainable Development, op.cit, p5.

[24] Ibid, p 4.

[25]Jon Bae, Review of the Dispute Settlement Mechanism Under the International Civil Aviation Organization: Contradiction of Political Body Adjudication, Journal of International Dispute Settlement, Vol. 4, No. 1 (2013), p188.

2-عدم الالتزام بقواعد مجلس منظمة الطيران المدني الدولي لتسوية النزاعات عام 1957، حيث يشكل عدم ذكر مجلس منظمة الطيران لأسباب القرار الصادر عنه عام 2018 في معرض نزاع الرباعية العربية ضد قطر انتهاك للمادة (15فقرة 2/خامساً) التي تنص على أن: "2- يجب أن يكون قرار المجلس مكتوباً ويتضمن: بيان أسباب القرار الذي توصل إليه المجلس"[26].

وبدورنا نعتقد، أن اللجوء لمجلس المنظمة كوسيط لحل النزاع أكثر جدوى من اختياره للفصل فيه، وهو ما فشلت في الاتفاق عليه كل من الرباعية العربية وقطر في معرض نزاعها عام 2017.

المطلب الثاني: دور محكمة العدل الدولية كمرجع استئنافي للطعن بقرار مجلس منظمة الطيران المدني الدولي في نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017

بموجب الاتفاقية المعقودة بين الأمم المتحدة و منظمة الطيران المدني الدولي عام 1947أصبحت المنظمة وكالة متخصصة من الوكالات المرتبطة بالأمم المتحدة[27]، وعملاً بالمادة(20) من تلك الاتفاقية يمنح أطراف النزاع حق استئناف قرارات مجلس منظمة الطيران المدني الدولي أمام محكمة العدل الدولية[28]، وحيث أن محكمة العدل الدولية تستطيع ممارسة ولايتها في جميع المسائل المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة أو في الاتفاقيات المعمول بها بموجب المادة (36) من النظام الأساسي للمحكمة[29]، تكون محكمة العدل الدولية بمثابة مرجع طعن لقرارات مجلس منظمة الطيران المدني الدولي. وعليه لابد لنا من بيان آلية الطعن في قرار المجلس حول نزاع الرباعية العربية ضد قطر أمام محكمة العدل الدولية، وماهية دور المحكمة كمرجع استئنافي للطعن بقرار المجلس وذلك في كل من الفرع الأول والثاني من هذا المطلب كما يلي:

الفرع الأول: آلية استئناف قرار مجلس منظمة الطيران المدني الدولي أمام محكمة العدل الدولية في نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017

في معرض دور محكمة العدل الدولية كمرجع استئنافي للطعن بقرار مجلس منظمة الطيران المدني الدولي، لابد لنا من بيان الأساس القانوني والإجراءات المتبعة لاستئناف قرار المجلس أمام محكمة العدل الدولية كما يلي:

أولاً: قواعد استئناف قرار مجلس المنظمة أمام محكمة العدل الدولية في نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017:

أ- الأساس القانوني لاستئناف قرار المجلس في نزاع الرباعية العربية ضد قطر بموجب اتفاقية الطيران المدني الدولي

قُدِّمَ طعنُ الأطراف المدعية في القضية الحالية بموجب البند الثاني من المادة الثانية من اتفاقية العبور الذي يشير إلى الفصل الثامن عشر من اتفاقية شيكاغو[30]. حيث يمنح البندُ الثاني من المادة الثانية من اتفاقية العبور مجلسَ المنظمة اختصاص البت في

---

[26] Michael Reisman, The Supervisory Jurisdiction of the International Court of Justice: International Arbitration and International Adjudication, 258 RECUEIL DE COURS (1996),p 16.

[27] Agreement Between the United Nations and The International Civil Aviation Organization, 23-3-1947, Art.1. https://www.icao.int/assemblyarchive/Session1/A.1.WP.1.CP.EN.pdf#search=The%20agreement%20governing%20the%20relationship%20between%20the%20United%20Nations%20and%20the%20Council%20of%20the%20Civil%20Aa tion%20Organization.vi

[28] Ibid, Art.20.

[29] النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، مرجع سابق، المادة 36.

[30] حيث أن البحرين عضو في اتفاقية إياستا منذ 12 تشرين الأول 1971؛ ومصر منذ 13 آذار 1947، والإمارات العربية المتحدة منذ 25 نيسان 1972. أما قطر، فهي عضو في اتفاقية إياستا منذ 25 حزيران 2008. أما بالنسبة لاتفاقية شيكاغو، فالبحرين عضو فيها منذ 19 أيلول 1971؛ ومصر منذ 12 نيسان 1947، والإمارات العربية المتحدة منذ 25 أيار 1972. أما قطر، فعضو في اتفاقية شيكاغو منذ 5 تشرين الأول 1971.

"أي خلاف بين دولتين متعاقدتين أو أكثر حول تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها، إذا تعذّر تسوية الخلاف عن طريق المفاوضات"[31]. ووفقاً للمادة (84) من اتفاقية شيكاغو، يمكن الطعن في قرار صادر عن مجلس المنظمة أمام محكمة تحكيم خاصة متفَق عليها من أطراف النزاع، أو أمام محكمة العدل الدولية[32]. وبالتالي، فالمحكمة مختصة بالنظر في الطعن في قرار صادر عن مجلس المنظمة.

كما وضحت المحكمة في معرض ممارستها لوظيفتها المتعلقة بالطعن وفقاً لاتفاقيتَي شيكاغو والعبور، بأنَّ هاتين الاتفاقيتين تُمكِّنان من الحصول على دعم المحكمة لضمان حُسنِ أداء مجلس المنظمة.

لذلك، خلصت المحكمة إلى ما يلي: ينبغي أن يكون الطعن في قرار المجلس بشأن اختصاصه قابلاً للنظر فيه لأنه –من منطلق إشراف المحكمة على سلامة إجراءات المجلس– ليس هناك مسوِّغ للتمييز بين الإشراف المتعلق بالاختصاص والإشراف المتعلق بجوهر القضية[33].

ب– إجراءات استئناف قرار المجلس في نزاع الرباعية العربية ضد قطر بموجب لائحة محكمة العدل الدولية

في 4 تموز 2018، قدمت الرباعية العربية طلباً لدى قلم المحكمة تطعن بموجبه في القرار الصادر بتاريخ 29 حزيران 2018 عن مجلس منظمة الطيران المدني الدولي في دعوى رفعتها دولة قطر ضد تلك الدول المدعى عليها في 30 تشرين الأول 2017[34]. ووفقاً للمادة (40الفقرة2)، من لائحة محكمة العدل أرسلَ مُسجِّلها فوراً نسخة موقعة عن الطلب إلى حكومة قطر، كما أخطرَ الأمين العام للأمم المتحدة بتقديم ذلك الطلب[35]. وبتاريخ 25تموز 2018ووفقاً للفقرة 3 من المادة (40) من لائحة المحكمة، أخطرَ مسجلُها الدولَ الأعضاء في الأمم المتحدة –عن طريق الأمين العام– بتقديم الطلب المذكور أعلاه[36] .

وفي الطلب، التمست الدول الطاعنة أن تقضيَ المحكمة بما يلي وتعلن:

1–أنّ قرار مجلس المنظمة، المؤرخ في 29 حزيران 2018، يعكس فشلاً واضحاً من جانبه في التصرف كسلطةٍ قضائية، وافتقاراً جليّاً إلى مراعاة الأصول القانونية .

---

[31]. International Air Services Transit Agreement, Op.cit, Art 2.

[32] Convention On International Civi L Aviation Done At Chicago, op.cit, Art 84.

[33] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE REPORTS OF JUDGMENTS, ADVISORY OPINIONS AND ORDERS, APPEAL RELATING TO THE JURISDICTION OF THE ICAO COUNCIL UNDER ARTICLE II, SECTION 2, OF THE 1944 INTERNATIONAL AIR SERVICES TRANSIT AGREEMENT, (BAHRAIN, EGYPT AND UNITED ARAB EMIRATES v. QATAR), JUDGMENT OF 14 JULY 2020, p19, para 30.

[34] Appeal relating to the Jurisdiction of the ICAO Council under Article 84 of the Convention on International Civil Aviation (Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and United Arab Emirates v. Qatar), Judgment, I.C.J. Reports 2020, pp. 88 and 95, paras. 1 and 26.

[35]لائحة محكمة العدل الدولية1978، التي اعتمدت في 14 نيسان 1978 ودخلت حيز النفاذ في 1 تموز 1978، تنص المادة (40فقرة2) على: " 2- في حالة رفع الدعوى بعريضة، يذكر اسم وكيل الطرف المدعي. ويبلغ الطرف المدعى عليه المحكمة باسم وكيله عند تسلمه نسخة مصدقة طبق الأصل من العريضة أو في أقرب وقت ممكن بعد ذلك ".

[36]المرجع السابق المادة (40فقرة 3) من لائحة المحكمة، تنص على أن: " في حالة رفع الدعوى بطريق الإخطار باتفاق خاص، يذكر الطرف الذي قدم الإخطار اسم وكيله. ويبلغ كل طرف آخر في الاتفاق الخاص المحكمة باسم وكيله عند تسلمه من رئيس القلم نسخة من الإخطار مصدقة طبق الأصل، أو في أقرب وقت ممكن بعد ذلك، إن لم يكن قد أبلغها باسمه من قبل".

2-أن مجلس المنظمة غير مختص بالفصل في الخلاف الذي أثارتهُ قطر بموجب الادعاء (ب) المؤرخ في 30 تشرين الأول 2017.

3-أنّ القرار الذي اتخذه مجلس المنظمة في 29 حزيران 2018 بخصوص الادعاء(ب) باطل ولاغٍ ولا أثر له.

ونيابة عن حكومة قطر جاء في المذكرة المضادة:

بناء على الوقائع والقانون المحددَين في هذه المذكرة المضادة، فإنّ قطر تلتمس من المحكمة رفض الطعن المشترك للدول المدعية، وإقرار القرار الصادر عن مجلس المنظمة في 29 حزيران 2018[37].

وبتاريخ 5 نيسان 2019، وعملاً بالمادة (69) الفقرة 3 من لائحة المحكمة، أرسل مسجل المحكمة إلى الأمين العام نسخ من الإجراءات المكتوبة التي تم رفعها حتى تلك اللحظة في القضية[38]. حيث قررت المحكمة بموجب المادة (53 الفقرة 2) إتاحة نسخ عن المذكرات والوثائق المرفقة للجمهور عند افتتاح الجلسة[39].

وبتاريخ 28 آذار 2019، أبلغ المسجل الأطراف بأن المحكمة قد قررت تنظيم جلسات استماع مشتركة في القضية. وعليه عقدت جلسات الاستماع في الفترة من 2 إلى 6 كانون الأول عام2019[40]، ونيابة عن حكومات الدول المدعية، خلال جلسة الاستماع المنعقدة في 5 كانون الأول 2019و وفقاً للفقرة 2 من المادة (60) من النظام الأساسي للمحكمة، وللأسباب المحددة في مرحلة المرافعات الكتابية والشفهية، أكدت كل من الدول المدعية وقطر على طلباتها[41].

ثانياً: أسباب استئناف الأطراف المدعية لقرار المجلس في نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017

قدّمت الأطراف المدعية ثلاثة أسباب للطعن في قرار مجلس المنظمة المؤرّخ في 29 حزيران 2018، نوضحها كما يلي:

السبب الأول للطعن: الافتقار الجليّ لمراعاة الأصول القانونية في الإجراءات المتخَذة من قبل مجلس المنظمة

حيث تدعي تلك الأطراف أن المجلس ارتكب مخالفات إجرائية اتبعها بموجب الوصول إلى القرار، أخلّت -بصورة جوهرية- بمقتضيات الإجراء العادل. وأنّ ذلك مثّل مخالفةً جسيمة للمبادئ الأساسية لمراعاة الأصول القانونية وللقواعد الخاصة بمجلس المنظمة. ويتمثل ذلك بـ: عدم ذكر المجلس للأسباب التي بُنيَ عليها القرار، غيابَ المداولات قبل إصدار القرار، التصويت على

---

[37] Appeal Relating To The Jurisdiction Of The Icao Council Under Article II, Section 2, Of The 1944 International Air Services Transit Agreement (Bahrain, Egypt and United Arab Emirates V. Qatar) International Court Of Justice, op.cit,p 15, para18.

[38] لائحة محكمة العدل الدولية 1978، مرجع سابق، تنص المادة (69فقرة3) من على أن: " الحالة المنصوص عليها في الفقرة 3 من المادة 34 من النظام الأساسي، يقوم رئيس القلم، بناء على تعليمات المحكمة أو تعليمات الرئيس إذا كانت المحكمة غير منعقدة، بإجراء اللازم على نحو ما هو منصوص عليه في الفقرة المذكورة. وللمحكمة، أو للرئيس، إذا كانت المحكمة غير منعقدة، أن يحددا اعتبارا من تاريخ قيام رئيس القلم بإبلاغ نسخ من وثائق المرافعة الخطية وبعد استشارة المسؤول الأول عن إدارة المنظمة العامة المعنية، أجلا يمكن للمنظمة أن تقدم للمحكمة في غضونه ملاحظاتها الخطية. وترسل هذه الملاحظات إلى الأطراف الذين يجوز لهم، كما يجوز لممثل المنظمة المذكورة، مناقشتها أثناء المرافعة الشفوية".

[39] المرجع السابق، المادة (53فقرة2) تنص على: "2- للمحكمة، بعد التحقق من آراء الأطراف، أن تقرر إتاحة نسخ من وثائق المرافعة والمستندات المرفقة للجمهور عند فتح باب المرافعة الشفوية في الدعوى أو بعد ذلك".

[40] Appeal Relating To The Jurisdiction Of The Icao Council Under Article II, Section 2, Of The 1944 International Air Services Transit Agreement (Bahrain, Egypt And United Arab Emirates V. Qatar), International Court Of Justice, Op.cit, p 12, para 13.

[41] Ibid, p 15, para 19.

اعتراضاتها الأولية بشكل سري رغم طلبها أن يكون التصويت علنياً، انتهاك مجلس المنظمة مبدأ المساواة بين الأطراف والحق في الاستماع وأنها مُنِحَت –على نحو جماعي– الوقتَ ذاتَه الذي مُنِحَ لِقطر على نحو فرديّ، حيث تؤكد الأطراف المدعية على أن مجلس المنظمة أخطأ باشتراطه 19 صوتاً (من بين أصوات 36 عضواً يتألّف منهم ذلك المجلسُ) للأخذ باعتراضاتها الأولية[42]. أخيراً، تنوّه الأطراف المدعية إلى أن مجلس المنظمة يشير إلى "اعتراض أولي واحد فقط، رغم أنها تقدمت باعتراضَين أوّليَّين وهو ما يمثل مخالفة للمادتين 40 و45 من قواعد إجراءات المجلس. ولذلك، تدعو الأطراف المدعية المحكمةَ إلى ممارسة سلطتها الإشرافية وإعلان أن قرار مجلس إيكاو لاغٍ وباطل ولا أثر له[43].

السبب الثاني للطعن: رفض مجلس المنظمة الاعتراض الأوّلي الأول:

أ–ما إذا كان النزاع بين الأطراف متعلقاً بتفسير اتفاقية العبور أو تطبيقها :

يتعلق السبب الثاني للطعن المقدم من الأطراف المدعية باعتراضها الأوّلي الأول بوصفها دولاً مُدّعىً عليها أمام مجلس المنظمة، حيث ادعت تلك الأطراف أن الخطوات التي اتخذَتْها –ومن ضمنها القيود على الطيران بالتحديد– تمثّل تدابير مضادة قانونية مصرَّح بها بموجب القانون الدولي العام. كما عبّرت عن وجهة النظر القائلة إنّ اختصاص المجلس –وفقاً للبند الثاني من المادة الثانية من اتفاقية العبور– مقتصر على أي خلاف بين دولتين متعاقدتين أو أكثر حول تفسير اتفاقية العبور أو تطبيقها، وأنّ المجلس بالتالي ليس له اختصاص البت في مسائل من قبيل ما إذا كانت قطر قد انتهكت التزاماتها بموجب اتفاقيات الرياض .وترى أنّ ولا واحدة من هذه المسائل –أي انتهاكات قطر المزعومة لالتزاماتها الدولية والتدابير المضادة التي اتخذتها تلك الأطراف المدعية رداً على ذلك– تدخل ضمن الاختصاص الموضوعي لمجلس المنظمة وفق البند الثاني من المادة الثانية من اتفاقية العبور. ولذلك، تطالب تلك الاطرافُ المحكمةَ بأن تقضيَ بأن المجلس ليس له اختصاص النظر في الطلب القطري المقدّمة أمامه.

ب–رفض المطالب القطرية بالاستناد لرفض اختصاص المجلس:

قدمت الدول المدعى عليها الحجة البديلة التي تفيد بأن المطالب القطرية غير مقبولة. حيث اعتمدت على الحجج ذاتها التي أثارتها ضد اختصاص المجلس. واحتجت تلك الدول بأنّ التمييز بين الاعتراض على اختصاص المجلس والاعتراض على مقبولية المطالب القطرية غير ذات أهمية، على اعتبار أنها مشمولة بمنطوق المادة (5فقرة 1) من قواعد منظمة الطيران المدني الدولي لتسوية الخلافات[44]. كما أشارت إلى أنه إذا وصلت القضية بشكلها الحالي إلى مرحلة الفصل في جوهر النزاع، فسيكون هناك خياران أمام مجلس المنظمة، أولاً: قد يفصل المجلس في المسائل المتعلقة بما إذا كانت القيود على الطيران تمثّل تدابير مضادة قانونية، ويعني ذلك، أنه سيكون على الأطراف المدعية أن تقدّم دفاعَها أمام هيئة تعدها –تلك الأطرافُ– غير مهيّئة على نحو صحيح للبت في تلك المسائل. ثانياً: قد يرفض مجلس المنظمة الاستماع إلى الدفاع على أساس التدابير المضادة، ومن وجهة

---

[42] إذ تدعي تلك الدول أن المطلوب وفقاً للمادة 52 من اتفاقية شيكاغو – بالاقتران مع المادتين (53) و(84) من الاتفاقية المذكورة، ومع الفقرة 5 من المادة 15 من قواعد منظمة الطيران المدني الدولي لتسوية الخلافات– هو أغلبية بسيطة من 17 صوتاً (من بين 33 عضواً في مجلس إيكاو يحق لهم التصويت).

[43] Appeal Relating To The Jurisdiction Of The Icao Council Under Article II, Section 2, Op.Cit, The First Ground of Appeal: Alleged Manifest Lack of Due Process in the Procedure before the ICAO Council, pp 38-39, para 109-116.

[44] الاعتراض الأوّلي والإجراء المترتب عليه، تنص الفقرة الأولى من تلك المادة على: "إذا اعترض الطرفُ المدعى عليه على اختصاص المجلس بخصوص تعامله مع الموضوع الذي عرضه عليه الطرفُ مقدِّمُ الطلب، فعليه أن يقدّم اعتراضاً أوّلياً يحدِّد فيه أساس الاعتراض".

نظر الأطراف المدعية سيكون من الخطأ أن يبتّ المجلس في النزاع جزئياً فقط، مع تجاهل ذلك الجزء الذي يتضمن دفاعاً أساسياً للأطراف المدعية. لذلك، ترى الأطراف المدعية أنّ الطلب القطري المقدّم إلى مجلس المنظمة غيرُ مقبول إلى حد أنَّ أي قرارٍ من المجلس حول المطالب القطرية سيقتضي بالضرورة منه أن يبتّ في أمور ليس له اختصاص بشأنها[45].

السبب الثالث للطعن: رفض مجلس المنظمة الاعتراض الأوّلي الثاني:

تؤكد الأطراف المدعية على أن مجلس المنظمة قد أخطأ عندما رفضَ الاعتراض الأوّلي الثاني الذي رفعَتهُ بوصفها مدعىً عليها أمام المجلس، وفقاً لما ادّعته من أنّ مجلس المنظمة ليس له اختصاص بسبب: الفشل في استيفاء شرط التفاوض المسبق قبل رفع قطر الطلب أمام مجلس المنظمة.

حيث احتجت الدول المدعى عليها أمام مجلس المنظمة بأن المفاوضات المسبقة تمثّل شرطاً يسبق تقديم الطلب وفقاً للمادة 84 من اتفاقية شيكاغو، وأكدت تلك الدول على أن مجلس المنظمة لا يملك الاختصاص، لأن قطر فشلت في التقيد بهذا الشرط[46]، وتؤكد الأطراف المدعية على أنّ المحاولة الحقيقية للتفاوض يجب أن تتجاوز دعوةً عامة إلى الحوار، وينبغي أن تتصل بموضوع النزاع. وبناء عليه ترى الأطراف المدعية أن قطر لم تُجرِ محاولة حقيقية لبدء مفاوضات بخصوص موضوع مطالبها بموجب اتفاقية العبور قبل عرض الخلاف على مجلس المنظمة.

كما تؤكد الأطراف المدعية على أن قطر لم تلتزم بالفقرة الفرعية (خ) من المادة الثانية من قواعد منظمة الطيران المدني الدولي لتسوية الخلافات، التي تشترط أن يتضمن الطلبُ والمذكرة المرفوعان وفقاً للمادة (84) بياناً يشير إلى أنه قد أُجريت مفاوضات لكنها فشلت. ووفقاً للأطراف المدعية، فهذا شرطٌ إجرائي وليس فقط شرطاً شكلياً. وفي ضوء شرط التفاوض المسبق، يجب فهمُ الفقرة الفرعية (خ) من المادة الثانية من قواعد منظمة الطيران المدني الدولي لتسوية الخلافات على أنها تستلزم بياناً يفيد بأنّه قد أُجريَتْ محاولة حقيقية للتفاوض فعلاً. وبالنتيجة ترى الأطرافُ المدعية أنّ المجلس أخطأ بعدم إعلان أن الطلب القطري غير مقبول، نظراً لأن قطر لم تستوفِ شرط التفاوض المسبق[47].

---

[45]IBID, The Second Ground of Appeal: Rejection by the ICAO Council of the First Preliminary Objection, P 21, Para 41-43.

[46]أشارت لأطراف المدعية – إلى الحكم الصادر عن المحكمة حول الاعتراضات الأوّلية في (القضية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (جورجيا ضد الاتحاد الروسي) – أنه لكي يُستوفى شرطٌ مسبق، فينبغي أن يكون هناك "على أقل تقدير... محاولة حقيقية من جانب أحد الأطراف المتنازعة للدخول في محادثات مع الطرف الآخر المتنازَع معه، مع توفّر رؤية لحل النزاع".
INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orde, CASE CONCERNING APPLICATION OF THE INTERNATIONAL CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF RACIAL DISCRIMINATION (GEORGIA v. RUSSIAN FEDERATION) PRELIMINARY OBJECTIONS, (GEORGIA v. RUSSIAN FEDERATION), PRELIMINARY OBJECTIONS JUDGMENT OF 1 APRIL 2011, p. 132, para. 157.

[47]لا تتفق الأطراف المدعية مع الحجة القطرية البديلة القائلة إنه لم يكن عليها التزام بأن تحاول التفاوض حتى لأن مثل تلك المحاولة كانت لتكون عديمة الجدوى، وتجادل تلك الأطراف بأن شرط التفاوض المسبق لا يمكن استيفاؤه أبداً "بدون إجراء 'محاولة حقيقية' للتفاوض أولاً، حتى ولو كان الطرف المتنازَع معه يرى أن تلك المحاولة ستكون عديمة الجدوى". كما ترى الأطراف المدعية أن الطلب القطري للمشاورات ضمن سياق منظمة التجارة العالمية لم يمثّل محاولة حقيقية للتفاوض، لأن ذلك الطلب كان متعلقاً بالانتهاكات المزعومة من جانب الأطراف المدعية لالتزاماتها في منظمة التجارة العالمية، وبالتالي لم تكن ذات صلة بالانتهاكات المزعومة للالتزامات بموجب اتفاقية إياستا. كما لا تتفق الأطراف المدعية مع قطر على أن المكالمة الهاتفية التي أُجريَت بين أمير قطر ووليّ العهد السعودي في 8 أيلول 2017 مثّلت محاولةً حقيقية للتفاوض؛ إذ تؤكد الأطرافُ المذكورة على أن تلك المكالمة تعلّقت بالنزاع الأوسع بين الدول الأطراف، وليس بالانتهاكات المزعومة للالتزامات بموجب اتفاقية إياستا. كما تشير الأطراف المدعية إلى أنّ المملكة العربية السعودية لم تكن طرفاً في الدعوى فيما يخص اتفاقية إياستا .
Appeal Relating To The Jurisdiction Of The Icao Council Under Article II, Section 2, Op.Cit, pp 29-30, para 68,72,73.

ومما سبق ذكره نلاحظ، أن نجاح آلية استئناف قرار مجلس المنظمة في معرض نزاع الرباعية العربية ضد قطر أمام محكمة العدل الدولية هو خطوة فعالة نحو ممارسة المحكمة لدورها في الإشراف على صحة قرار المجلس. حيث طالبت الأطراف المدعية المحكمة بمراجعة صحة قرار المجلس من الناحية القانونية بالإضافة لاعتباره لا غياً ولا أثر له.

الفرع الثاني: رفض محكمة العدل الدولية لأسباب استئناف قرار المجلس في نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017

أولاً: تحليل محكمة العدل الدولية لأسباب الاستئناف والرد عليها:

بحثت المحكمة بداية في أسباب الطعن المبنية على الأخطاء المزعومة لمجلس المنظمة في رفضه الاعتراضات الأوّلية للأطراف المدعية، ثم انتقلت إلى البحث في سبب الطعن المبني على عدم مراعاة الأصول القانونية المزعومِ في المرافعة أمام المجلس.

وعليه لابد للمحكمة أن توضح عند النظر في أسباب الاستئناف ما يلي:

أ- الرد على السبب الثاني للاستئناف:

1-ما إذا كان النزاع الذي أثارته قطر أمام مجلس المنظمة يمثّل خلافاً بين قطر والأطراف المدعية حول تفسير اتفاقية العبور أو تطبيقها

إن الاختصاص الموضوعي لمجلس المنظمة مقيّد بهذا النوع من الخلافات وفق أحكام البند الثاني من المادة الثانية من اتفاقية العبور. وفي هذا السياق وضحت المحكمة عام 1972، أن خلافٌ ما يكون متعلقاً بتفسير اتفاقية العبور أو تطبيقها عندما "يكون المجلس -لغرض البت في ذلك الخلاف- مُجبَراً حتماً على تفسير (الاتفاقية) وتطبيقها، وبالتالي على التعامل مع أمور تقع بلا شك ضمن اختصاصه"[48]. حيث ترى المحكمة أنّ الخلافَ بين الأطراف المعروضَ أمام المجلس يتعلق بتفسير اتفاقية العبور وتطبيقها وبالتالي يقع ضمن نطاق البند الثاني من المادة الثانية منها. وأن مجردُ وقوع خلاف ضمن سياق أوسع لا يجرد المجلسَ من اختصاصه. وأشارت المحكمة إلى أنه: "من المحتمل أن تقع النزاعات القانونية بين الدول ذات السيادة بحكم طبيعتها ضمن سياقات سياسية.. ". وأكدت أنها لا تقبل الادعاء القائل إنّ المجلس ليس له اختصاص الاستماع إلى مطالب قطر، لأن الأطراف المدعية تُكيّف القيودَ على الطيران التي فرضتها على الطائرات المسجلة في قطر على أنها تدابير مضادة قانونية. وأكدت لما ذكرته في معرض النظر في الطعنٍ في قرار صادر عن مجلس المنظمة في قضية (الهند ضد باكستان) عام1972 كما يلي: "حقيقةُ أن الدفاع المتعلق بجوهر القضية يُقدَّم في شكل معين لا يمكن أن يؤثّر في اختصاص المحكمة أو في اختصاص هيئة أخرى ذات صلة؛ وإلا ستكون الأطراف نفسُها في وضع يسمح لها بالتحكم بذلك الاختصاص، وهو ما سيكون غير مقبول" [49]. ولذلك، خلُصت المحكمة إلى أن المجلس لم يُخطئ عندما رفضَ الاعتراض الأوّلي الأول الذي أثارته الأطراف المدعية فيما يتعلق باختصاصه [50].

---

[48] انظر: القضية المتعلقة بالطعن المتصل بولاية مجلس منظمة الطيران المدني الدولي، قضية الهند ضد باكستان.
Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan), Judg- ment, I.C.J. Reports 1972, p. 66, para. 36).

[49] Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan), Judgment, I.C.J. Reports 1972, p. 61, para. 27.

[50] Appeal Relating To The Jurisdiction Of The Icao Council Under Article II, Section 2, Op.Cit, p 24, para 50.

2- رفض المطالب القطرية بالاستناد لرفض اختصاص المجلس.

تؤكد المحكمةُ وجهةَ النظر القائلة بأنه إذا رفعَ أحدُ الأطراف في مرافعة منظورة أمام المجلس اعتراضاً أوّلياً على مقبولية مطلبٍ ما، فيجب البت في ذلك الاعتراض عند بداية إجراءات التقاضي ما لم يكن ذا طبيعة أوّلية حصرية. أي بعبارة أخرى، يجب دراسة ذلك الاعتراض والبت فيه في مرحلة أوّلية ما لم يكن متداخلاً مع جوهر القضية المعروضة أمام المجلس بحيث لا يمكن التعامل معه قبل أن يتم -إلى حد ما على الأقل- تحديد المسائل التي تتعلق بجوهر النزاع على نحو صحيح. أما الوضع الوحيد الذي قد يؤجِل فيه المجلسُ البتَّ في اعتراض أولي على المقبولية عبر ضمّه إلى جوهر النزاع فهو عندما لا تكون جميع الحقائق الضرورية -لاتخاذ قرار في المسألة المعروضة عليه- متوفرة أمامه. ومن وجهة نظر المحكمة، لم يكن أي من الوضعين المذكورَين أعلاه متوفراً في الدعوى أمام المجلس في هذه القضية [51]. يعني ذلك ضمناً أنّ الاعتراض على مقبولية الطلب القطري قد رُفِض. وفي معرض السؤال المطروح أمام المحكمة فيما إذا كان قرار المجلس برفض الاعتراض المتعلق بمقبولية المطالب القطرية قراراً صحيحاً؟ أكدت المحكمة أنه بالإضافة للوظائف التنفيذية والإدارية للمجلس المحددة في المادتين (54،55) من اتفاقية شيكاغو[52]، فقد مُنِحَ أيضاً بموجب المادة 84 وظيفة حل الخلافات بين دولتين متعاقدتين أو أكثر فيما يتعلق بتفسير الاتفاقية وملاحِقها أو تطبيقها. وعلى أي حال، لن تتأثر وحدة وظيفة المجلس الخاصة بتسوية النزاعات إذا عالج مسائل خارج تلك المتعلقة بالطيران المدني للهدف الحصري المتمثل بالفصل في نزاع يقع ضمن حدود اختصاصه بموجب البند الثاني من المادة الثانية من اتفاقية العبور. ولذلك، خلصت المحكمة إلى أن المجلس لم يخطئ عندما رفضَ الاعتراض الأوّلي الأول، ورفضت الأخذ بالسبب الثاني للطعن[53].

---

[51]. see Application of the Convention on the Preven- tion and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Pre- liminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2008, p. 459, para. 127.

[52] تنص المادة (54) من اتفاقية شيكاغو على: " الوظائف الإلزامية للمجلس، حيث يقوم المجلس بما يلي:
(أ) تقديم تقارير سنوية إلى الجمعية؛ (ب) تنفيذ توجيهات الجمعية وأداء واجباتها والالتزامات التي تفرضها عليها هذه الاتفاقية؛ (ج) تحديد تنظيمها ونظامها الداخلي؛ (د) تعيين وتحديد مهام لجنة النقل الجوي التي يتم اختياره من بين ممثلي أعضاء المجلس، والتي ستكون مسؤولة أمامها؛ (هـ) إنشاء لجنة للملاحة الجوية وفقاً لما هو وارد في أحكام الفصل العاشر؛ (و) إدارة الشؤون المالية للمنظمة وفقا لأحكام الفصلين الثاني عشر والخامس عشر؛ (ز) تحديد مكافآت رئيس المجلس؛ (ح) تعيين رئيس تنفيذي يسمى السكرتير عام، ووضع الترتيبات اللازمة لتعيين من قد يكون من الموظفين الآخرين ضرورية، وفقًا لأحكام الفصل الحادي عشر؛ (ط) طلب وجمع وفحص ونشر المعلومات المتعلقة بالنهوض بالملاحة الجوية وتشغيل الخدمات الجوية الدولية، بما في ذلك معلومات حول تكاليف التشغيل وتفاصيل الإعانات المدفوعة لشركات الطيران من أموال عامة؛ (ي) إبلاغ الدول المتعاقدة بأي مخالفة لهذه الاتفاقية كذلك
مثل أي فشل في تنفيذ توصيات أو قرارات المجلس؛ (ك) إبلاغ الجمعية بأي مخالفة لهذه الاتفاقية إذا لم تتخذ الدولة المتعاقدة الإجراء المناسب في غضون فترة زمنية معقولة بعد ذلك إشعار بالمخالفة (ل) تعتمد، وفقا لأحكام الفصل السادس من هذا الاتفاقية والمعايير الدولية والممارسات الموصي بها؛ تعيينها كمرفقات لهذه الاتفاقية؛ وإخطار جميع الدول المتعاقدة من اتخاذ فعل؛ (م) النظر في توصيات لجنة الملاحة الجوية بشأن تعديل الملاحق واتخاذ الإجراءات وفقاً لأحكام الفصل xx؛ (ن) النظر في أي مسألة تتعلق بالاتفاقية".
تنص المادة (55) من اتفاقية شيكاغو على: " الوظائف غير الإلزامية للمجلس، يجوز للمجلس:
(أ) عندما يكون ذلك مناسبا وحسبما تظهر التجربة أنه مرغوب فيه، ابتكر لجان النقل الجوي التابعة على أساس إقليمي أو على أساس آخر وتحديد مجموعات من الدول أو شركات الطيران التي قد تتعامل معها أو من خلالها لتسهيل تنفيذ أهداف هذه الاتفاقية؛ (ب) تفويض مهام إضافية إلى لجنة الملاحة الجوية المنصوص عليها في الاتفاقية وإلغاء أو تعديل مثل هذه التفويضات للسلطة في أي وقت
ج) إجراء البحوث في جميع جوانب النقل الجوي والملاحة الجوية التي لها أهمية دولية، نقل نتائج أبحاثها إلى الدول المتعاقدة، وتسهيل تبادل المعلومات بين الدول المتعاقدة بشأن مسائل النقل الجوي والملاحة الجوية؛ (د) دراسة أي مسائل تؤثر على تنظيم وتشغيل
النقل الجوي الدولي، بما في ذلك الملكية الدولية وتشغيل الخدمات الجوية الدولية، وتقديم الخطط المتعلقة بها إلى الجمعية ".
CHICAGO CONVENTION ON INTERNATIONAL CIVIL AVIATION (1994) 15 U.N.T.S. 295, OP.Cit, Article (55),(54).

[53] Appeal Relating To The Jurisdiction Of The Icao Council Under Article II, Section 2, Op.Cit, pp 27-28, para 58-63.

ب- الرد على السبب الثالث للطعن:

1- الفشل في استيفاء شرط التفاوض المسبق قبل رفع قطر الطلب أمام مجلس المنظمة.

تلاحظ المحكمة أن البند الثاني من المادة الثانية من اتفاقية العبور يشير إلى الفصل الثامن عشر من اتفاقية شيكاغو، والذي يتضمن إجراءً لتسوية النزاعات في حال حصول خلافات حول تفسير الاتفاقية أو ملاحقها، أو تطبيقها. ويترتب على ذلك أن الخلافات حول تفسير اتفاقية العبور أو تطبيقها تُحلُّ عن طريق الإجراء الذي يتضمنه الفصل الثامن عشر من اتفاقية شيكاغو. حيث يحدد البند الثاني من المادة الثانية من اتفاقية العبور، أنّ الخلافات التي سيُصار إلى حلها وفقاً لذلك الإجراء، الذي يتضمن اللجوء إلى مجلس المنظمة، هي فقط تلك الخلافاتُ التي لا يمكن تسويتُها عن طريق المفاوضات. كما تشير المحكمة إلى أن المادة 14 من قواعد منظمة الطيران المدني الدولي لتسوية الخلافات تتوخى إمكانية أن يدعوَ المجلسُ أطرافَ نزاع ما إلى الدخول في مفاوضات مباشرة [54]. كما ترى المحكمة أن البند الثاني من المادة الثانية من اتفاقية العبور يفرض التفاوضَ بوصفه شرطاً مسبقاً يجب استيفاؤه لكي ينعقد الاختصاص لمجلس المنظمة. وقبل تقديم طلب وفق المادة 84 من اتفاقية شيكاغو، يجب على الدولة المتعاقدة إجراء محاولة حقيقية للتفاوض مع الدولة، أو الدول الأخرى المَعنيّة. وإذا وصلت المفاوضات أو محاولة التفاوض إلى طريق مسدود أو باتت عديمة الجدوى، فالخلاف لا يمكن تسويته عن طريق المفاوضات، وعندها يكون قدِ استوفيَ الشرط السابق لانعقاد الاختصاص لمجلس المنظمة. وفي هذا السياق أقرَّتِ المحكمة، أنه يمكن إجراء محاولة حقيقية للتفاوض خارج إطار الدبلوماسية الثنائية،[55] كما إنّ المحادثات التي تُجرى في إطار منظمة دولية مُعترَفٌ بها أنها "نمط مستقر للتفاوض الدولي"[56]. وفي معرض بحثها فيما إذا كان شرطُ التفاوض المُسبَق قد استوفيَ في هذه القضية، ترى المحكمة أن من المناسب أخذُ عمليات التواصل –التي أُجريَت نتيجة تمسّك قطر بالمادة 54 (n) من اتفاقية شيكاغو– بالحُسبان[57].

---

[54] Rules For The Settlement Of Differences Approved By The Council On 9 April 1957 And Amended On 10 November 1975, Doc 778212, Second -Edition – 1975, The International Civil Aviation Organization, 1975,Article 14.

تنص المادة (14) من قواعد تسوية النزاعات لعام 1957 على: 1- يجوز للمجلس، في أي وقت أثناء الإجراءات وقبل الاجتماع الذي يتم فيه اتخاذ القرار على النحو المنصوص عليه في المادة 15 (4)، أن يقوم بدعوة على أطراف النزاع للدخول في مفاوضات مباشرة وإذا رأى المجلس أنه لا يوجد احتمالات تسوية الخلاف أو تضييقه عن طريق المفاوضات.

2- إذا قبل الأطراف الدعوة للتفاوض، يجوز للمجلس تحديد مهلة زمنية لإتمام هذه المفاوضات وخلالها سيتم تعليق الإجراءات.

3-يجوز للمجلس بعد موافقة الأطراف تقديم مساعدة تعزز المفاوضات، بما في ذلك تعيين موفق.

4-أي حل يتم الاتفاق عليه يسجله المجلس، وإذا لم يتم التوصل لحل يبلغ الأطراف المجلس بذلك، من أجل استئناف الإجراءات.

[55] صرحت قطر بأنها حاولت التفاوض حول ألقيود على الطيران في إطار منظمة التجارة العالمية بتقديمها طلباً في 31 تموز من 2017 لغرض عقد مشاورات مع المملكة العربية السعودية والبحرين والإمارات العربية المتحدة. وادعت قطر أن تلك الدول الثلاثة رفضت الدخول في مشاورات. بالإضافة إلى ما سبق، تدعي قطر أنها أجرت محاولة حقيقية للتفاوض عندما هاتفَ أميرُ قطر وليَّ العهد السعودي في 8 أيلول 2017 بتسهيل من رئيس الولايات المتحدة الأمريكية. وصرّحت قطر بأن المملكة العربية السعودية –مباشرة بعد تلك المكالمة– علّقت أي حوار أو تواصل مع السلطات القطرية.

Appeal Relating To The Jurisdiction Of The Icao Council Under Article II, Section 2, Op.Cit, p32,para 81,83.

[56] See Application of the International Con- vention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Geor- gia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011 (I), p. 133, para. 160).

[57] Convention On International Civi L Aviation Done At Chicago On The 7th Day of December 1944, op.cit, Article 54, Mandatory functions of Council The Council shall.

تنص المادة (54فقرة ن) الوظائف الإلزامية للمجلس، يقوم المجلس بما يلي: " النظر في أي مسألة تتعلق بالاتفاقية تشير إليها الأطراف المتعاقدة".

حيث أنه وقبل الجلسة الاستثنائية لمجلس إيكاو المنعقدة في 31 تموز 2017، قدّمت قطر ورقةَ عمل كرَّرت فيها اعتراضاتها، البالغ عددها 31 اعتراضاً، على القيود على الطيران، مُشيرةً إلى اتفاقية إياستا. في الجلسة الاستثنائية، طلبت قطر من الأطراف المدعية "رفع الحصار الجوي الظالم" الذي فرضته تلك الدول، مشيرة إلى أنّ الإجراءات مثّلت "انتهاكاً صارخاً لجميع المعايير الدولية ذات الصلة لمنظمة الطيران المدني الدولي، إلى جانب المعاهدات والصكوك القانونية ذات العلاقة بتلك المنظمة والتي تعد تلك الدولُ أطرافاً فيها".

أما بالنسبة لمسألة ما إذا كانت المفاوضات ضمن مجلس المنظمة قد وصلت إلى نقطة لم تعُد مجدية أو إلى طريق مسدود، فقد بيّنت المحكمة أنه وقبل الجلسة الاستثنائية للمجلس المنعقدة في 31 تموز 2017، التي كان مقرراً عقدُها استجابةً للطلب القطري، دعت قطر إلى البحث في القيود على الطيران، وطلبت من الأطراف المدعية رفعَ حصارها الجوي الظالم. بالمقابل ردَّ ممثّلُ الإمارات العربية المتحدة، متحدثاً أيضاً بالنيابة عن البحرين ومصر والسعودية، وحثَّ المجلسَ على أن تقتصر مداولاتُه على المسائل المتصلة بأمان الطيران المدني الدولي، وذلك بوصفها منفصلة عن الإجراء الذي قد يتخذه المجلس وفق المادة (84) من اتفاقية شيكاغو. وعلى ذلك فإنّ التصريح الذي أُدلِيَ به أمام المجلس نيابة عن الأطراف المدعية يدعم التأكيدَ القطري على أنّ تلك الدول كانت غير راغبة في محاولة الوصول إلى حل للخلاف حول القيود على الطيران في إطار المجلس. واستناداً لذلك، ترى المحكمة أنّه – بدءاً من ختام الجلسة الاستثنائية للمجلس – لم يكن حلُّ الخلاف عن طريق المفاوضات داخل منظمة الطيران المدني الدولي يمثّل إمكانيةً واقعية. كما تأخذ المحكمةُ بالحُسبان التطوراتِ خارجَ تلك المنظمة. حيث قُطِعت العلاقات الدبلوماسية بين قطر والأطراف المدعية بدءاً من تاريخ 5 حزيران 2017، بالتزامن مع فرض القيود على الطيران. وصرَّح مسؤولون رفيعو المستوى من الأطراف المدعية بأنها لن تتفاوض مع قطر، مكررين التذكير بالمطالب التي وجّهتها تلك الدول لقطر. وليس هناك ما يشير إلى حصول تغيُّرٍ في مواقف الدول الأطراف فيما يتعلق بالقيود على الطيران خلال الفترة من فرض تلك القيود وحتى تقديم قطر الطلبَ إلى مجلس المنظمة في 30 تشرين الأول 2017. وللأسباب السالف ذِكرها، ترى المحكمة أن المجلس لم يُخطئ في رفض ادعاء الأطراف المدعية المقدم أمامه والمتضمن أنّ قطر فشلت في استيفاء شرط التفاوض المُسبَق قبل تقديم طلبها أمام المجلس[58].

2- ما إذا كان مجلس المنظمة أخطأ بعدم إعلان أن الطلب القطري غيرُ مقبول على أساس الفقرة الفرعية (خ) من المادة الثانية، من قواعد تسوية الخلافات.

لا ترى المحكمةُ سبباً للاستنتاج أن المجلس أخطأ بعدم إعلان أن الطلبَ القطري المقدم أمامه غيرُ مقبول بسبب عدم الالتزام بالفقرة الفرعية (خ) من المادة الثانية من قواعد منظمة الطيران المدني الدولي لتسوية الخلافات[59]. وبعد توصُّل المحكمة أولاً :إلى أنّ المجلس لم يُخطئ برفض الادعاء بأنه لم يكن له الاختصاص بسبب عدم استيفاءِ قطر شرطَ التفاوض المسبق وثانياً: إلى أنّ المجلس لم يخطئ برفض التأكيد على أن الطلب القطري المقدم أمام المجلس كان غير مقبول بسبب عدم الالتزام بالفقرة الفرعية (خ) من المادة الثانية من قواعد منظمة الطيران المدني الدولي لتسوية الخلافات؛ تستنتج المحكمةُ أن المجلس لم يخطئ عندما رفضَ الاعتراض الأوّلي الثاني الذي تقدمت به الدول المدعى عليها أمام المجلس. وللأسباب المبيَّنة أعلاه، ترفض المحكمة الأخذ بالسبب الثالث للطعن [60].

[58] Appeal Relating To The Jurisdiction Of The Icao Council Under Article II, Section 2, Op.Cit,pp 33-35, para 93-99.
[59] RULES FOIt TIIE SETTLE3IENT OF DIFFERENCES, op.cit, art 2(g).
[60] Ibid, p 38, para 106-108.

ت–الرد على السبب الأول للطعن:

تستذكر المحكمة أنّها استنتجت –بموجب حكمها الصادر في (القضية المتعلقة بالطعن المتصل بولاية مجلس منظمة الطيران المدني الدولي، في قضية (الهند ضد باكستان) عام 1972، أنّ المجلس توصّلَ في الدعوى المنظورة إلى القرار الصحيح فيما يتعلق باختصاصه، والذي يُعدّ قرار ذو طبيعة موضوعية، لأنه في حال عدم ثبوت الولاية القضائية سيتم استبعاد موضوع النزاع بكامله مع أسسه الموضوعية، لذلك فإن قرار ثبوت الولاية القضائية يشكل أساساً لا غنى عنه في بحث الأسس الموضوعية والوصول لحل نهائي في النزاع[61]. وفي القضية الحالية، رفضتِ المحكمةُ السببين الثاني والثالث لطعن الأطراف المدعية في قرار المجلس. حيث ترى المحكمة أن المسائل التي تطرحها الاعتراضات الأولية المُقدَّمة إلى المجلس في هذه القضية هي مسائل قانونية ذات طبيعة موضوعية. كما ترى أن الإجراءات التي اتّبعها المجلس لم تُخلّ –بأي صورة جوهرية– بمقتضيات الإجراء العادل. وللأسباب المُبينة أعلاه، رفضت المحكمة السبب الأول للطعن. وبالاستناد للأسباب السالفة الذكر، وبتاريخ 14تموز 2020رفضت المحكمة بالإجماع الطعن المقدم من الرباعية العربية في قرار مجلس منظمة الطيران المدني الدولي المؤرخ في 29 حزيران 2018؛ بأغلبية 15 صوتاً مقابل صوت واحد. كما أكدت على أنّها ستكون في وضع أفضل للتعامل مع أي طعن مستقبليّ في حال تضمّنَ قرارُ مجلس المنظمة الأسبابَ المتعلقة بالقانون والوقائع التي أدت إلى ما خَلُص إليه ذلك المجلس [62] .

ثانياً: تقييم دور محكمة العدل الدولية كمرجع استئنافي في نزاع الرباعية العربية ضد قطر عام 2017

منحت اتفاقيتَي شيكاغو والعبور المحكمة دوراً إشرافياً محدداً على المجلس في معرض ممارسته وظائفَه المتعلقة بتسوية النزاعات بموجب المادة 84 من اتفاقية شيكاغو، الذي يتمثل في تحديد ما إذا كان القرار المطعون فيه صحيحاً. وفي القضية الحالية، يتمثل دور المحكمة في اتخاذ القرار حول ما إذا كان مجلس المنظمة قد أخطأ في رفض الاعتراضات الأوّلية للأطراف المدعية على اختصاصه ومقبولية الطلب القطري[63]. حيث اعتبرت المحكمة أن الاعتراضات الأولية التي استمع إليها المجلس هي مسائل قانونية ذات طبيعة موضوعية، وأن الإجراءات التي اتبعها لم تخل بمقتضيات الإجراء العادل. كما اعتبرت المحكمة أن اختصاص المجلس لم يتأثر بحقيقة أن النزاع يتعلق بسياق سياسي، وأشارت لنقطة غاية في الأهمية وهي فشل المجلس في تضمين أي أسباب في قراره لعام 2018، كما هو مطلوب في قواعد المجلس لتسوية الخلافات، وكجزء من وظيفتها الإشرافية، عبرت عن عدم رضاها عن هذا القصور الإجرائي[64]. ونعتقد بدورنا أن ذلك يعود لكون المجلس هيئة سياسية تتكون بشكل أساسي من أعضاء يمثلون دولهم ولا يتمتعون بالخبرة القانونية والقضائية للفصل في النزاعات بين الدول بموجب القانون الدولي العام. لذلك لابد من توجيه المشرف القضائي (محكمة العدل الدولية) لتغيير هذا الوضع.

---

[61] Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Paki- stan) (I.C.J. Reports 1972, pp. 69-70, para. 45).

[62] Appeal Relating to The Jurisdiction of The Icao Council Under Article II, Section 2, p 40, para 123-125.

[63] Appeal Relating to The Jurisdiction of The Icao Council Under Article II, Section 2, p 20, para 36.

[64] Michael Reisman, The Supervisory Jurisdiction of the International Court of Justice: International Arbitration and International Adjudication, op.cit, p15, para 6.

ومن خلال تقييمنا لدور محكمة العدل الدولية في استئناف قرار المجلس، نلاحظ أنه يتمثل في إدارة النزاع وليس حله، ومن منظور إجرائي، يسلط قرار المحكمة الضوء على وظيفة المحكمة الخاصة بالطعن؛ وهي وظيفة فريدة ونادراً ما تُثار. حيث تُعدّ دعوى الطعن أو (الدعوى الاستئنافية) في إطار تسوية النزاعات الدولية استثناءً ضيقاً وليست القاعدة. وفي سياق تحليل نطاق وظيفة محكمة العدل الدولية الخاصة بالطعن في معرض نزاع الرباعية العربية ضد قطر لعام 2017؛ فقد كان السبب الأول الذي بنَت عليه الأطراف المدعية طعنها بمثابة اختبار لحدود الدور الذي تضطلع به المحكمة بوصفها هيئة طعن. حيث طالبت الأطراف المدعية المحكمة ليس فقط بمراجعة صحة قرار المجلس من الناحية القانونية، بل وإعلانه باطلًا ولا غياً ولا أثرَ له. وفي معرض رد المحكمة على أسباب استئناف قرار مجلس منظمة الطيران المدني الدولي في نزاع الرباعية العربية ضد قطر، لم تعلق المحكمة على قيام الأطراف المدعية بدمج إجراءات الاستئناف والإلغاء. وبذلك تؤكد المحكمة على دورها في الإشراف على صحة قرارات المجلس في معرض ممارسته وظائفَه المتعلقة بتسوية النزاعات بموجب المادة 84 من اتفاقية شيكاغو. فهي تبت في قانونية النزاع من الناحية الموضوعية والإجرائية وليس لها صلاحية حل النزاع، فإما أن تصدق قرار المجلس أو تفسخه ويستعيد المجلس ولايته في حل النزاع.

خَاتِمة:

في ختام البحث نستطيع أن ندون بعض الاستنتاجات ونقدم بعض الاقتراحات وفق الآتي:

أولاً: النتائج:

1- إن آلية حل النزاعات في منظمة الطيران المدني الدولي تمثل في الدرجة الأولى دور الوسيط الذي يحث على المفاوضات بين الأطراف لحل النزاع بدلاً من الفصل فيها، على اعتبار أن أغلب النزاعات في الواقع هي نزاعات ذات طبيعة سياسية.

2- يفتقر المجلس للاعتبارات القانونية في آلية عمله، حيث أن افتقاد أعضاء المجلس للخبرة القانونية والاكتفاء بالخبرة الدبلوماسية والإدارية، تفقدهم الصفة الأساسية للقاضي.

3- ابتعاد المجلس عن الاعتبارات القانونية في اتخاذ قراراته، نظراً لصعوبة فصل موقف ممثل الدولة في المجلس عن رأي دولته في النزاع، مما يعكس الخلل في آلية تسوية النزاع بشكل عادل.

4- يشكل الطعن بقرار المجلس أمام محكمة العدل الدولية ضمانة إجرائية للوصول للعدالة في حل النزاع، فهي إما أن تصدّق على قرار المجلس أو تفسخه ويستعيد المجلس ولايته على النزاع من جديد.

5- تمارس محكمة العدل الدولية دور المشرف القضائي على صحة قرارات المجلس، فمن حق أطراف النزاع عند اللجوء للمجلس للفصل في النزاع استئناف قرار المجلس أمام محكمة العدل الدولية، فهي المشرف القضائي الذي يوجه المجلس، وبالتالي لها سلطة إدارة النزاع وليس حله.

ثانياً: المقترحات:

لكي تحقق آلية حل النزاعات في إطار منظمة الطيران المدني الدولي الغرض المرجو منها نقترح ما يلي:

1- أن تفرض منظمة الطيران المدني الدولي عقوبات على الدول بحال ثبوت عدم التزامها بشرط التفاوض المسبق قبل عرض النزاع على مجلس المنظمة للفصل فيه.

2- رفد مجلس المنظمة بكادر قانوني يكون له سلطة التوجيه والإشراف على أعضاء المجلس قبل اتخاذ قراراتهم.

التمويل:

هذا البحث ممول من جامعة دمشق وفق رقم التمويل (501100020595).

Funding:
this research is funded by Damascus university – funder No. (501100020595).

المراجع:

1. أحمد أبو زيد، عام على الأزمة القطرية – الخليجية التداعيات على مستقبل منظمة "مجلس التعاون الخليجي، معهد الأصفري للمجتمع المدني والمواطنة، الجامعة الأميركية في بيروت، 2018.
2. نيكولاي لوزينسكي، استعراض التنظيم والإدارة في منظمة الطيران المدني الدولي(الايكاو)، وحدة التفتيش المشتركة، الأمم المتحدة، الوثيقة Jiu/REP/2019/1، الأمم المتحدة، جنيف، 2019.
3. النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، وهو جزء متمم لميثاق الأمم المتحدة، وقع في سان فرانسيسكو في 26 حزيران 1945، وأصبح نافذاً بتاريخ 24تشرين الأول 1945.
4. لائحة محكمة العدل الدولية1978، التي اعتمدت في 14 نيسان 1978 ودخلت حيز النفاذ في 1 تموز 1978.

5. David MacKenzie, I C A O, A History of the International Civil Aviation Organization, first edition, Publisher: University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division, Printed in Canada, 2010.
6. Gerald Fitzgerald, The Judgment of The International Court of Justice in The Appeal Relating to The Jurisdiction Of The Icao Council, The Canadian Yearbook Of International Law, Vol 12. 1974.
7. Jon Bae, Review of the Dispute Settlement Mechanism Under the International Civil Aviation Organization: Contradiction of Political Body Adjudication, Journal of International Dispute Settlement, Vol. 4, No. 1K, 2013.
8. Mathieu Vaugeois, Settlement of Disputes at ICAO and Sustainable Development, Centre for Research in Air and Space Law, McGill University, Canada, June, 2016.
9. Michael Reisman, The Supervisory Jurisdiction of the International Court of Justice: International Arbitration and International Adjudication, 258 RECUEIL DE COURS, 1996.
10. Paul Stephen Dempsey, The Role of the International Civil Aviation Organization on Deregulation, Discrimination, and Dispute Resolution, Journal of Air Law and Commerce Volume 52, Issue 3 Article 2, 1987.
11. Paul Stephen Dempsey, Flights of Fancy and Fights Of Fury: Arbitration And Adjudication Of Commercial And Political Disputes In International Aviation, Georgia Journal Of International And Comparative Law, Volume 32, Number 2, 2004.
12. Richard N Gariepy, The Effectiveness of the International Civil Aviation Organization's Adjudicator Machinery, Journal of Air Law and Commerce Volume 42, Issue 2, Article 3,1976.
13. Agreement Between.The United Nations. And The International Civil Aviation Organization, 23-3-1947. Convention on International Civi L Aviation Done at Chicago On The 7th Day of December 1944.
14. International Air Transport Agreement, Chicago, 7 December 1944.
15. International Air Services Transit Agreement, Signed at Chicago, On 7 December 1944 (Transit Agreement).

16. Appeal Relating to The Jurisdiction Of The Icao Council (India v. Pakistan)International Court Of Justice, Judgment Of 18 August 1972.
17. Appeal Relating to The Jurisdiction of The Icao Council Under Article II, Section 2, Of The 1944 International Air Services Transit Agreement (Bahrain, Egypt And United Arab Emirates V. Qatar), International Court Of Justice, Judgment14 July 2020.
18. Case Of The Mavrommatis Palestine Concessions, Collection Of Judgments, Publications Of The Permanent Court Of International Justice, Series A - No 2, August 30th, 1924.
19. Application of the Convention on the Preven tion and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Pre liminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2008.
20. Application of the International Con vention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Geor gia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011.
21. International Court of justice, case Concerning the Arbitral Award Made by the King of Spain on 23 December 1906 (Honduras v. Nicaragua), JUDGMENT OF 18 NOVEMBER 1960.