237 - الطعن في اختصاص مجلس منظمة الطيران المدني الدولي بموجب المادة 84 من اتفاقية الطيران المدني الدولي (الإمارات العربية المتحدة والبحرين ومصر والمملكة العربية السعودية ضد قطر)

ملخص الحكم الصادر في 14 تموز/يوليه 2020

في 14 تموز/يوليه 2020، أصدرت محكمة العدل الدولية حكمَها في قضية *الطعن في اختصاص مجلس منظمة الطيران المدني الدولي بموجب المادة 84 من اتفاقية الطيران المدني الدولي (الإمارات العربية المتحدة والبحرين ومصر والمملكة العربية السعودية ضد قطر)*.

وكانت هيئة المحكمة مؤلفةً على النحو التالي: السيد يوسف، رئيساً؛ والسيدة شوي، نائبةً للرئيس؛ والقضاة السادة تومكا، وأبراهام، وكانسادو ترينيدادي، والسيدة دونُهيو، والسيد غايا، والسيدة سيبوتِندِه، والسادة بهانداري، وروبنسون، وكراوفورد، وغيفورجيان؛ والقاضيان الخاصان بيرمان ودوديه؛ ورئيس قلم المحكمة، السيد غوتييه.

*

* *

تبدأ المحكمة بالتذكير بأن الإمارات العربية المتحدة والبحرين ومصر والمملكة العربية السعودية قامت، بموجب عريضةٍ مشتركة أودعتها قلمَ المحكمة في 4 تموز/يوليه 2018، بإقامة دعوى للطعن في قرارٍ صدر عن مجلس منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) بتاريخ 29 حزيران/يونيه 2018 في سياق إجراءات أقامتها قطر ضد هذه الدول في 30 تشرين الأول/أكتوبر 2017 عملاً بالمادة 84 من اتفاقية الطيران المدني الدولي ("اتفاقية شيكاغو"). وفي ذلك القرار، رفض مجلس الإيكاو الدفوع الابتدائية التي قدمتها الدول المدَّعِية والتي كان مفادها أن المجلس ليس له اختصاص النظر في "تسوية المطالبات التي أوردتها" قطر في طلبها وأن تلك المطالبات غير مقبولة.

وتسعى الدول المدَّعية في عريضتها إلى إقامة اختصاص المحكمة بناءً على أحكام المادة 84 من اتفاقية شيكاغو، إلى جانب الفقرة 1 من المادة 36 من النظام الأساسي للمحكمة والمادة 37 منه.

ولأغراض هذا العرض الموجز للحكم، يشار إلى الدول المدَّعِية مجتمعةً باسم "المستأنِفين". ويشار إلى تلك الدول، في سياق تبيان الإجراءات التي نظر فيها مجلس الإيكاو، بوصفها الأطراف المدَّعى عليها أمام تلك الهيئة.

أولا - *مقدمة* (الفقرات 21-36)

ألف - *معلومات أساسية عن الوقائع* (الفقرات 21-26)

توضح المحكمة أن حكومات الإمارات العربية المتحدة والبحرين ومصر والمملكة العربية السعودية قامت، في 5 حزيران/يونيه 2017، بقطع علاقاتها الدبلوماسية بقطر واتخذت سلسلةً من التدابير المقيِّدة لخطوط الاتصال البري والبحري والجوي معها شملت فرضَ بعض القيود في مجال الطيران. وعملاً بتلك القيود، منع المستأنِفون جميع الطائرات المسجَّلة في قطر من الهبوط في مطاراتهم أو الإقلاع منها وحرموها من حق التحليق فوق إقليمهم، بما في ذلك البحار الإقليمية الواقعة داخل مناطق معلومات الطيران الخاصة

الرجاء إعادة استعمال الورق

بكل منهم. وطُبّقت بعض القيود أيضاً على الطائرات غير المسجَّلة في قطر التي تقوم برحلات جوية من قطر وإليها، حيث طولِبت بالحصول على موافقةٍ مسبقة من سلطات الطيران المدني التابعة للمستأنِفين. وقد أفاد المستأنِفون بأن هذه التدابير التقييدية اتُخذت رداً على إخلال قطر المزعوم بالتزاماتها بموجب اتفاقات دولية معينة تعدّ هي والمستأنِفون أطرافا فيها، وهي تحديداً اتفاق الرياض المبرم في 23 و 24 تشرين الثاني/نوفمبر 2013 وآلية تنفيذ اتفاق الرياض الموقعة في 17 نيسان/أبريل 2014 واتفاق الرياض التكميلي المبرم في 16 تشرين الثاني/نوفمبر 2014، وعلى إخلالها بالتزامات أخرى ينص عليها القانون الدولي.

وفي 30 تشرين الأول/أكتوبر 2017 قامت قطر، عملا بالمادة 84 من اتفاقية شيكاغو، بإيداع طلب ومذكرة لدى مجلس الإيكاو، زعمت فيهما أن القيود المفروضة على الطيران التي اعتمدها كل من الإمارات العربية المتحدة والبحرين ومصر والمملكة العربية السعودية تشكّل انتهاكاً من جانب تلك الدول للالتزامات الواقعة عليها بموجب اتفاقية شيكاغو. وفي 19 آذار/مارس 2018، عمدت الإمارات العربية المتحدة والبحرين ومصر والمملكة العربية السعودية، بوصفها الأطراف المدَّعى عليها في الإجراءات المنظورة أمام مجلس الإيكاو، إلى تقديم دفعين ابتدائيين في سياق الإجراءات المذكورة. فاحتّجت في دفعها الأول بأن مجلس الإيكاو لا اختصاص له في إطار أحكام اتفاقية شيكاغو لأن جوهر النزاع بين الأطراف يتعلق بمسائل تتجاوز نطاق ذلك الصك، منها ما إذا كان بالإمكان وصف القيود المفروضة على الطيران بأنها تدابير مضادة مشروعة بموجب القانون الدولي. وفي دفعها الثاني، احتجت تلك الدول بأن قطر لم تفِ بشرط التفاوض المسبق الذي نُص عليه في المادة 84 من اتفاقية شيكاغو والذي يرد أيضاً في الفقرة الفرعية (ز) من المادة 2 من قواعد الإيكاو لتسوية الخلافات، وذهبت بناءً على ذلك إلى أن المجلس لا اختصاص له بالنظر في تسوية المطالبات التي قدمتها قطر، أو كبديل عن ذلك إلى أن الطلب الذي قدمته قطر غير مقبول. وبموجب قرار مؤرخ 29 حزيران/يونيه 2018، رفض مجلس الإيكاو الدفعين الابتدائيين بأغلبية 23 صوتاً مقابل 4 أصوات مع امتناع 6 أعضاء عن التصويت، وكان قد تعامل معهما كدَفعٍ ابتدائي واحد.

وفي 4 تموز/يوليه 2018، قدم المستأنِفون عريضةً مشتركة إلى المحكمة طعنوا فيها في قرار المجلس المؤرخ 29 حزيران/يونيه 2018.

باء – الوظيفة الاستئنافية للمحكمة ونطاق الحق في الاستئناف أمامها (الفقرات 27–36)

تلاحظ المحكمة أن المادة 84 من اتفاقية شيكاغو تعقد لمجلس الإيكاو الاختصاص بالبت في "[الخ]لاف [الذي] ينشأ بين دولتين متعاقدتين أو أكثر على تفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية أو ملاحقها" في حال "لم يمكن فضّه عن طريق التفاوض". ويجوز استئناف قرار المجلس إما أمام هيئة تحكيم خاصة تتفق عليها الأطراف في النزاع أو أمام "محكمة العدل الدولية الدائمة". ووفق المادة 37 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، "كلما نصت معاهدة أو اتفاق معمول به على إحالة مسألة... إلى المحكمة الدائمة للعدل الدولي تعيَّن، فيما بين الدول التي هي أطراف في هذا النظام الأساسي، إحالتها إلى محكمة العدل الدولية". وبناءً على ذلك، يكون للمحكمة بموجب المادة 84 اختصاصُ النظر في الطعون التي تُقدّم في قرارات صادرة عن مجلس الإيكاو.

وتلاحظ المحكمة أن المادة 84 ترد تحت عنوان "فض النزاعات"، في حين أن نص المادة يبدأ بعبارة "إذا نشأ خلاف". وفي هذا السياق، تشير المحكمة إلى أن سابقتها، أي المحكمة الدائمة للعدالة الدولية، عرّفت النزاع بأنه "خلاف حول نقطة تتعلق بالقانون أو الوقائع، أو تنازع في وجهات النظر القانونية أو المصالح بين شخصين". وتلاحظ محكمة العدل الدولية أن المستأنِفين يطعنون في قرار صدر عن مجلس

الإيكاو بشأن الدفوع الابتدائية التي قدّموها في سياق الإجراءات المعروضة عليه. ولا يحدِّد نص المادة 84 ما إذا كانت قرارات المجلس النهائية الصادرة بشأن الموضوع في النزاعات المعروضة عليه هي وحدها التي يمكن الطعن فيها. بيد أن المحكمة حسمت هذه المسألة في عام 1972 عندما نظرت في أول طعن قُدّم إليها بشأن قرار صادر عن مجلس الإيكاو، حيث خلصت آنذاك إلى أن "الطعن في قرار صادر عن المجلس بشأن اختصاصه هو نفسه يجب من ثمّ أن يكون مقبولا لأنه، في ضوء تخويل المحكمة صلاحية الإشراف على سلامة إجراءات المجلس، ليس هناك مسوّغ للتمييز بين الإشراف فيما يتعلق بالولاية والإشراف فيما يتعلق بجوهر القضية" (*الطعن المتصل بولاية مجلس منظمة الطيران المدني الدولي (الهند ضد باكستان)، الحكم، مجموعة تقارير محكمة العدل الدولية لعام 1972 (باللغة الإنكليزية)*، الصفحة 61، الفقرة 26). وبذلك تكون المحكمة قد اطمأنت إلى اختصاصها بالنظر في الطعن الحالي.

وفيما يتعلق بنطاق حق الاستئناف، تشير المحكمة إلى أن دورها فيما يتعلق بالإشراف على المجلس في ممارسته لمهامه المتعلقة بفض النزاعات بموجب المادة 84 من اتفاقية شيكاغو يتمثل في البتّ فيما إذا كان القرار المطعون فيه سليماً. وفي القضية الحالية، تتمثل مهمتها في تبيُّن ما إذا كان المجلس قد أخطأ عندما رفَض الدفوع الابتدائية التي قدمها المستأنِفون بشأن اختصاص مجلس الإيكاو وبشأن مقبولية طلب قطر.

ثانيا – مبررات الطعن (الفقرات 37-125)

تلاحظ المحكمة أنها ليست ملزَمةً باتباع الترتيب الذي أورد به المستأنِفون الحجج الثلاث التي ساقوها لتبرير الطعن. فتنظر أولاً في الحجج التي تستند إلى وقوع مجلس الإيكاو في أخطاء مزعومة عندما رفض دفوع المستأنِفين (المبرران الثاني والثالث للطعن). ثم تنتقل إلى النظر في الحجة التي تقوم على مزاعم عدم مراعاة المجلس الأصول القانونية الواجبة خلال نظره في الإجراءات المعروضة عليه (المبرر الأول للطعن).

ألف – المبرر الثاني للطعن: رفض مجلس الإيكاو الدفعَ الابتدائي الأول (الفقرات 41-63)

تلاحظ المحكمة أن المستأنِفين يزعمون، في حجتهم الثانية المبررة للطعن، أن مجلس الإيكاو "ارتكب خطأ وقائعيا وقانونيا برفضه الدفع الابتدائي الأول .... فيما يتعلق باختصاص المجلس". ويذهب المستأنِفون إلى أن الفصل في النزاع يقتضي أن يبتّ المجلس في مسائل لا تقع في نطاق اختصاصه، ولا سيما مسألة مشروعية التدابير المضادة التي اتخذها المستأنِفون، بما تشمله من "قيود معينة فيما يخص المجال الجوي". وهي تدفع في مسار بديل، وبناءً على الأسباب نفسها، بعدم مقبولية المطالبات التي قدمتها قطر.

1 – مسألة ما إذا كان النزاع بين الأطراف يتعلق بتفسير أو تطبيق اتفاقية شيكاغو (الفقرات 41-50)

يتعين على المحكمة أولاً أن تبتّ فيما إذا كان النزاع الذي عرضته قطر على مجلس الإيكاو هو خلاف نشأ بين المستأنِفين وقطر بشأن تفسير أو تطبيق اتفاقية شيكاغو وملاحقها. فأحكام المادة 84 من اتفاقية شيكاغو تقصِر حدود الاختصاص الموضوعي للمجلس على هذا النوع من الخلافات.

وتلاحظ المحكمة أن قطر طلبت من مجلس الإيكاو، في طلبها ومذكرتها المقدّمين إليه في 30 تشرين الأول/أكتوبر 2017، أن "يقرر أن المدَّعى عليهم انتهكوا بأفعالهم المرتكبة ضد دولة قطر التزاماتهم بموجب اتفاقية شيكاغو وملاحقها وقواعد أخرى للقانون الدولي". وطلبت إلى المجلس كذلك "أن يستنتكر انتهاكات المدَّعى عليهم للمبادئ الأساسية لاتفاقية شيكاغو وملاحقها". وبناءً على ذلك، طلبت قطر إلى المجلس حض المدَّعى عليهم على "القيام، دونما تأخير، بإلغاء جميع القيود المفروضة على الطائرات المسجّلة في قطر، والامتثال لالتزاماتهم بموجب اتفاقية شيكاغو وملاحقها" وعلى "التفاوض بحسن نية بشأن سبل التعاون والتواؤم المستقبلي في المنطقة لضمان سلامة الطيران المدني الدولي وأمنه وانتظام حركته وطابعه الاقتصادي". وحدّدت قطر في مذكرتها عدداً من أحكام اتفاقية شيكاغو ترى أن التدابير التي اتخذها المدَّعى عليهم لا تتوافق معها، ومنها على وجه الخصوص المواد 2 و 3 مكرراً و 4 و 5 و 6 و 9 و 37 و 89.

وترى المحكمة أن الخلاف بين الأطراف الذي عُرض على مجلس الإيكاو هو خلاف يتعلق فعلا بتفسير وتطبيق اتفاقية شيكاغو وملاحقها وأنه يندرج، بالتالي، في نطاق المادة 84 من الاتفاقية. ونشأة هذا الخلاف في سياق أوسع من هذا النطاق لا تجرِّد في حد ذاتها مجلسَ الإيكاو من الاختصاص المنعقد له بموجب المادة المذكورة.

ولا يمكن للمحكمة أيضاً أن تقبل الدفعَ بأن المجلس لا اختصاص له بالنظر في مطالبات قطر لأن المستأنِفين يوصِّفون القيود على الطيران التي فرضوها على الطائرات المسجّلة في قطر بأنها تدابير مضادة مشروعة. والتدابير المضادة من الظروف الكفيلة بنفي صفة عدم المشروعية عن الأفعال التي تُعتبر في أحوال أخرى أفعالا غير مشروعة بموجب القانون الدولي، وهي تساق في بعض الأحيان كحجة دفاعية. وفرضية لجوء طرف مدَّعى عليه إلى دفاعٍ يستند إلى التدابير المضادة في إجراءات خاصة بالموضوع ينظر فيها مجلس الإيكاو لا تُرتِب في حد ذاتها أي أثر في اختصاص المجلس بنطاقه المحدَّد في المادة 84 من اتفاقية شيكاغو.

وبناءً على ذلك، تخلص المحكمة إلى أن المجلس لم يجِد عن الصواب عندما رفض الدفع الابتدائي الأول الذي قدمه المستأنِفون فيما يتعلق باختصاصه.

2 - مسألة ما إذا كانت مطالبات قطر غير مقبولة في ضوء مبدأ "ملاءمة المتابعة القضائية" (الفقرات 51-62)

السؤال المطروح على المحكمة يتمثل، حسب رأيها، فيما إذا كان قرار مجلس الإيكاو رفضَ الدفع الابتدائي الأول من حيث صلته بمقبولية مطالبات قطر يُعتبر قراراً سليماً. وبعبارة أخرى، يتعين على المحكمة أن تتحقّق من مقبولية المطالبات التي عُرضت على المجلس.

وتلاحظ المحكمة صعوبة تطبيق مفهوم "ملاءمة المتابعة القضائية" على مجلس الإيكاو. فالمجلس، وهو جهاز دائم مسؤولٌ أمام جمعية منظمة الطيران المدني الدولي، يتألف من ممثلين مكلَّفين تابعين للدول المتعاقِدة تنتخبهم الجمعية، لا من أفراد يتصرفون بصفتهم الشخصية وبشكل مستقل كما هو الحال في الهيئات القضائية. وإضافة إلى مهامه التنفيذية والإدارية المحددة في المادتين 54 و 55 من اتفاقية شيكاغو، أسنَدت المادة 84 إلى المجلس مهمة تسوية الخلافات التي تنشأ بين دولتين متعاقدتين أو أكثر فيما يتعلق بتفسير أو تطبيق الاتفاقية وملاحقها. ولكن هذا التكليف لا يحوّل مجلس الإيكاو إلى مؤسسةٍ قضائية بالمعنى الصحيح للكلمة. وترى المحكمة أن سلامة أداء المجلس لمهمة تسوية المنازعات

الموكلة إليه لن تتأثر، على أي حال، إذا أقدَم المجلس على دراسة مسائل غير مسائل الطيران المدني، لا لغرض إلا للبتّ في منازعة تقع في نطاق اختصاصه بموجب المادة 84 من اتفاقية شيكاغو. وبناءً على ذلك، فإن احتمال احتياج مجلس الإيكاو إلى النظر في مسائل غير مشمولة بنطاق اتفاقية شيكاغو لا لشيء إلا لتسوية خلاف يتعلق بتفسير اتفاقية شيكاغو أو تطبيقها ليس بالمبرر الذي يدعو إلى تقرير عدم مقبولية الطلب الذي أحيل به ذلك الخلاف إلى المجلس.

ومن ثم، تخلص المحكمة إلى أن المجلس لم يجِد عن الصواب عندما رفض الدفعَ الابتدائي الأول كحجةٍ يسوقها المدَّعى عليهم لتأكيد عدم مقبولية مطالبات قطر.

*

وفي ضوء ما تقدَّم، ترى المحكمة أن المبرر الثاني للطعن لا سند له.

باء - المبرر الثالث للطعن: رفض مجلس الإيكاو الدفعَ الابتدائي الثاني (الفقرات 64-107)

تلاحظ المحكمة أن المستأنِفين يذهبون، في حجتهم الثالثة لتبرير الطعن، إلى أن مجلس الإيكاو أخطأ عندما رفض الدفع الابتدائي الثاني الذي ساقوه بصفتهم مدَّعى عليهم في الإجراءات المنظورة أمامه، والذي زعموا فيه أن المجلس لا اختصاص له لأن قطر لم تفِ بشرط التفاوض المسبق الذي يأتي في المادة 84 من اتفاقية شيكاغو ودفعوا بعدم مقبولية الطلب الذي قدّمته قطر إلى المجلس لأنه لا يمتثل للمنصوص عليه في الفقرة الفرعية (ز) من المادة 2 من قواعد الإيكاو لتسوية الخلافات.

1 - ادعاء عدم استيفاء شرط التفاوض المسبق قبل إيداع قطر طلبها لدى مجلس الإيكاو (الفقرات 65-98)

تلاحظ المحكمة أن المادة 84 من اتفاقية شيكاغو هي إحدى مواد الفصل الثامن عشر من الاتفاقية المعنون "النزاعات والإخلال بالتعهدات". ويرسي ذلك الفصل إجراءً لتسوية المنازعات يمكن اللجوء إليه في حالة نشوء خلافات بشأن تفسير أو تطبيق الاتفاقية وملاحقها. وتنص المادة 84 تحديداً على أن الخلافات التي يتعين على المجلس تسويتها إنما هي تلك التي "لم يمكن فضها [...] عن طريق التفاوض". وتلاحظ المحكمة أيضاً أن المادة 14 من قواعد الإيكاو لتسوية الخلافات تجيز للمجلس أن يدعو أطرافَ النزاع إلى الشروع في مفاوضات مباشِرة. وتلاحظ كذلك أن الإشارة التي ترد في المادة 84 من اتفاقية شيكاغو إلى الخلافات التي "لم يمكن فضها [...] عن طريق التفاوض" تتشابه مع صيغة بنود التحكيم الواردة في عدد من المعاهدات الأخرى. وقد خلصت المحكمة في الماضي إلى أن عدداً من بنود التحكيم هذه يتضمن أحكاماً تنص على التفاوض كشرطٍ مسبق يجب استيفاؤه لإقامة اختصاص المحكمة. وهي ترى أن هذا الاجتهاد القضائي ينطبق أيضاً على تفسير المادة 84 ومدى انطباقها لدى البتّ في انعقاد الاختصاص لمجلس الإيكاو. وفي ضوئه يجب على الدولة المتعاقدة، قبل أن تقدّم طلباً بموجب المادة 84، أن تبذل محاولة صادقة للتفاوض مع الدولة أو الدول الأخرى المعنية. فإذا تبيّن عدم جدوى المفاوضات أو محاولات التفاوض أو أصابها الجمود، أصبح الخلاف مما "لم يمكن فضه عن طريق التفاوض" وتحقَّق الشرط المسبق الذي يجب استيفاؤه لكي ينعقد الاختصاص لمجلس الإيكاو. وترى المحكمة أن بالإمكان بذل محاولة صادقة للتفاوض خارج إطار الدبلوماسية الثنائية. كما يُعترف بأشكال التواصل التي تتم في إطار المنظمات الدولية بوصفها "وسائل معروفة للتفاوض الدولي".

وتلاحظ المحكمة أن قطر أوردت، في ردها على الدفع الابتدائي المقدّم إلى مجلس الإيكاو، إشارةً إلى سلسلة من المراسلات التي تعود إلى حزيران/يونيه وتموز/يوليه 2017 حثت فيها المجلسَ على اتخاذ إجراء فيما يتعلق بالقيود المفروضة على الطيران. وقد أشير في هذه المراسلات إلى القيود المفروضة على الطيران كما أشير أيضاً إلى أحكام اتفاقية شيكاغو التي اعتَبرت قطر أنّ القيود المذكورة تمس بها. وترى المحكمة أن اختصاص الإيكاو يشمل دونما شك الأمور المتعلقة بالطيران فوق أقاليم الدول المتعاقِدة، وهي مسألة تناولتها اتفاقية شيكاغو. والمساعي التي بذلتها قطر في إطار الإيكاو لتمهيد الطريق للتفاوض كانت تتعلق مباشرةً بموضوع الخلاف الذي أصبح فيما بعد موضوع الطلب الذي قدمته إلى مجلس الإيكاو عملا بالمادة 84 من اتفاقية شيكاغو. وتخلص المحكمة إلى أن قطر بذلت محاولة صادقة في إطار الإيكاو لكي تسوِّي عن طريق التفاوض خلافَها مع المستأنِفين بشأن تفسير اتفاقية شيكاغو وتطبيقها.

وفيما يتعلق بمسألة ما إذا كانت المفاوضات التي جرت في إطار الإيكاو قد تبيّن عدم جدواها أو أصابها الجمود قبل تقديم قطر طلبها إلى مجلس الإيكاو، يشار إلى أن المحكمة ذكرت في وقت سابق أن اشتراط أن تكون محاولات تسوية النزاع عن طريق التفاوض قد مُنيت بالفشل "لا يمكن فهمه على أنه يشير إلى استحالة التوصل إلى تسوية من الناحية النظرية. بل هو يعني ضمناً أنه .... 'لا يوجد ما يرجِح بشكل معقول إمكانية أن يؤدي الاستمرار في التفاوض إلى إيجاد تسوية'". وفي قضايا سابقة، خلصت المحكمة إلى أن شرط التفاوض المسبق يكون قد استوفي عندما "لا تتبدل في أعقاب ذلك المواقفُ الأساسية" للأطراف بعد قيامها عدة مرات بتبادل المراسلات و/أو عقد الاجتماعات عن طريق القنوات الدبلوماسية. وترى المحكمة أن بحثها لمسألة مدى كفاية المفاوضات المجراة هي مسألة تتعلق بالوقائع.

وتلاحظ المحكمة أن المستأنِفين عمدوا، قبل انعقاد جلسة مجلس الإيكاو الاستثنائية في 31 تموز/يوليه 2017 التي تقرر عقدها تلبيةً لطلب من قطر، إلى تقديم ورقة عمل تحث المجلس على أن يقصِر أي مناقشات تتم في إطار المادة 54 (ن) من اتفاقية شيكاغو على المسائل المتصلة بسلامة الطيران الدولي. وقد ركّز مجلس الإيكاو، خلال هذه الجلسة الاستثنائية، على مسائل أخرى لا صلة لها بالقيود المفروضة على الطيران التي أصبحت فيما بعد موضوع طلب قطر المقدم إلى المجلس، وأولى اهتماماً خاصاً للترتيبات المتخذة في حالات الطوارئ من أجل تسهيل الحركة الجوية فوق أعالي البحار. وترى المحكمة أنه، عند اختتام المجلس لجلسته الاستثنائية، لم يكن من المعقول واقعياً أن يتسنى تسوية الخلاف عن طريق التفاوض في إطار الإيكاو. وتأخذ المحكمة في الاعتبار أيضاً التطورات التي حدثت خارج نطاق الإيكاو. فتلاحظ أن العلاقات الدبلوماسية بين قطر والمستأنِفين كانت قد قُطعَت في 5 حزيران/يونيه 2017، بالتزامن مع إعلان القيود المفروضة على الطيران. وفي ظل هذه الظروف، ترى المحكمة أنه لم تكن هناك، وقت إيداع قطر طلبها لدى مجلس الإيكاو، أسباب معقولة ترجح إمكانية التوصل عن طريق التفاوض إلى تسوية للخلاف القائم بين الأطراف على تفسير وتطبيق اتفاقية شيكاغو، لا في سياق مجلس الإيكاو ولا في سياق آخر. وتشير المحكمة أيضاً إلى أن قطر تؤكّد أنها واجهت وضعاً بَدا لها فيه بوضوح شديد أن لا فائدة من التفاوض، إلى حدّ رُجِّح معه أن يُستوفى شرط التفاوض المسبق المنصوص عليه في المادة 84 ولو لم تبذل قطر أيَّ محاولة صادقة للتفاوض. ولما كانت المحكمة قد وجدت أن قطر بذلت بالفعل محاولةً صادقة للتفاوض، وإن لم تؤدِ إلى تسوية النزاع، فلا حاجة للمحكمة إلى تناول هذه الحجة بالدراسة.

وفي ضـوء الأسـباب المبينة أعلاه، ترى المحكمة أن مجلس الإيكاو لم يجِد عن الصـواب عندما رفض احتجاجَ المدَّعى عليهم أمام المجلس بأن قطر لم تفِ بشـرط التفاوض المسـبق المنصـوص عليه في المادة 84 من اتفاقية شيكاغو قبل إيداعها طلبها لدى المجلس.

2 - *مسـألة ما إذا كان مجلس الإيكاو قد ارتكب خطأً عندما امتنع عن إعلان عدم مقبولية طلب قطر على أسـاس الفقرة الفرعية (ز) من المادة 2 من قواعد الإيكاو لتسوية الخلافات* (الفقرات 99-105)

تشير المحكمة إلى أن المادة 2 من قواعد الإيكاو لتسوية الخلافات تحدّد المعلومات الأساسية التي يتعين إيرادها في المذكرة المرفقة بالطلبات التي تُقدّم عملا بالمادة 84 من اتفاقية شيكاغو، وذلك بغية تيسير نظر مجلس الإيكاو في تلك الطلبات. والفقرة الفرعية (ز) من المادة 2، باشـتراطها إيراد بيان بشـأن المفاوضات، تبلوِر شرطَ التفاوض المسبق الذي تنص عليه المادة 84 من اتفاقية شيكاغو.

ويتضـمن طلب قطر ومذكرتها المقدَّمان إلى مجلس الإيكاو فرعاً بعنوان "بيان بشـأن المحاولات المبذولة للتفاوض"، تذكر فيه قطر أن المدَّعى عليهم أمام المجلس "لم يسمحوا بأي فرصـة للتفاوض" بشأن القيود المفروضـة على الطيران. وقد أكدت الأمينة العامة للإيكاو آنذاك أنها تحقّقت من أن طلب قطر "يفي من حيث الشـكل بالشـروط المنصـوص عليها في المادة 2 من... قواعد [تسـوية الخلافات]" قبل أن تحيل الوثيقة إلى المدَّعى عليهم أمام مجلس الإيكاو. وتناوَل المجلس المسـألةَ الموضـوعية، أي ما إذا كانت قطر قد أوفت بشـرط التفاوض المسـبق أم لا، في سـياق الإجراءات التي نظر خلالها في الدفوع الابتدائية، وذلك عملا بالمادة 5 من قواعد الإيكاو لتسوية الخلافات.

ولا ترى المحكمة ما يدعوها إلى اسـتنتاج أن مجلس الإيكاو قد حاد عن الصـواب عندما امتنع عن إعلان عدم مقبولية طلب قطر المقدّم إليه بدعوى عدم الامتثال لأحكام الفقرة الفرعية (ز) من المادة 2 من قواعد الإيكاو لتسوية الخلافات.

*

وفي ضوء الأسباب المعروضة فيما تقدَّم، لا يسع المحكمة أن تقر المبررَ الثالث للطعن.

جيم - *المبرر الأول للطعن: مزاعم عدم مراعاة الأصـول القانونية الواجبة في الإجراءات التي نظر فيها مجلس الإيكاو* (الفقرات 108-124)

تشـير المحكمة إلى أن المسـتأنِفين يدفعون، في حجتهم الأولى لتبرير الطعن، بأن قرار المجلس "ينبغي إلغاؤه لأن الإجراءات التي اتبعها مجلس الإيكاو كان من الواضح أنها مشوبة بعيوب وأنها تمثل خرقاً للمبادئ الأساسية للأصول القانونية الواجبة ولحقهم في أن يُستمع إليهم".

وتنوه المحكمة بأنها خلصـت، في حكمها الصـادر في قضـية *الطعن المتصل بولاية مجلس منظمة الطيران المدني الدولي (الهند ضد باكستان)*، إلى أن مجلس الإيكاو اتخذ في الإجراءات موضـوع التقاضـي القرارَ السـليم فيما يتعلق باختصـاصـه، وهو مسـألة قانونية بحتة. ولاحظت المحكمة أيضـاً أن المخالفات الإجرائية التي ادعى المسـتأنِف وقوعها لا تخل بأي شـكل جوهري بمقتضـيات ضـمان عدالة الإجراءات. ولم ترَ المحكمة حاجةً إلى دراسـة ما إذا كان القرار السـليم قانوناً الذي يتخذه مجلس الإيكاو ينبغي مع ذلك إلغاؤه بسبب مخالفات إجرائية.

أما في القضية الحالية، فقد رفضت المحكمة المبررين الثاني والثالث اللذين ساقهما المستأنِفون للطعن في قرار مجلس الإيكاو. وترى المحكمة أن المسائل التي طُرحت في الدفوع الابتدائية المعروضة على المجلس في هذه القضية هي مسائل قانونية بحتة. وهي تعتبر أيضاً أن الإجراءات التي اتبعها المجلس لم تخِلّ بأي شكل جوهري بمقتضيات ضمان عدالة الإجراءات.

وللأسباب المعروضة فيما تقدِّم، لا يمكن الاعتداد بالمبرر الأول للطعن.

* *

والمحكمة، إذ تشير إلى الملاحظة التي سبق أن أبدتها في حكمها الصادر بشأن قضية *الطعن المتصل بولاية مجلس منظمة الطيران المدني الدولي (الهند ضد باكستان)* ومفادها أن المادة 84 من اتفاقية شيكاغو تتيح للمحكمة "نوعاً من الإشراف" على سلامة القرارات الصادرة عن مجلس الإيكاو، تؤكد أنها ستكون أقدر على التعامل مع أيّ طعن يرد إليها في المستقبل إذا ما ضمّن المجلس قراراتِه الأدلة الوقائعية والحجج القانونية التي استند إليها في تكوينه الاستنتاجات التي توصل إليها.

ثالثا – *فقرة المنطوق* (الفقرة 126)

إن المحكمة،

(1) بالإجماع،

ترفض الطعنَ الذي قدمته الإمارات العربية المتحدة ومملكة البحرين وجمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية في 4 تموز/يوليه 2018 ضد قرار مجلس منظمة الطيران المدني الدولي الصادر في 29 حزيران/يونيه 2018؛

(2) بأغلبية خمسة عشر صوتاً مقابل صوتٍ واحد،

ترى أن مجلس منظمة الطيران المدني الدولي له اختصاص النظر في الطلب الذي تلقاه من حكومة دولة قطر في 30 تشرين الأول/أكتوبر 2017 وأن الطلب المذكور مقبول.

المؤيدون: السيد يوسف، رئيساً؛ والسيدة شوي، نائبةً للرئيس؛ والقضاة السادة تومكا، وأبراهام، وكانسادو ترينيدادي، والسيدة دونُهيو، والسيد غايا، والسيدة سيبوتِندِه، والسادة بهانداري، وروبنسون، وكراوفورد، وغيفورجيان، وسلام، وإيواساوا؛ والقاضي الخاص السيد دوديه؛

المعارضون: القاضي *الخاص* السيد بيرمان.

*

ويذُيِّل القاضي كانسادو ترينيدادي حكم المحكمة برأي مستقل؛ ويذيّل القاضي غيفورجيان حكمَ المحكمة بإعلان؛ ويذُيِّل القاضي *الخاص* بيرمان حكمَ المحكمة برأي مستقل.

*

* *

الرأي المستقل للقاضي كانسادو ترينيدادي

1 - في قضية *الطعن في اختصاص مجلس منظمة الطيران المدني الدولي بموجب المادة 84 من اتفاقية الطيران المدني الدولي (الطعن في اختصاص مجلس الإيكاو-ألف)*، يقدّم القاضي كانسادو ترينيدادي رأيه المستقل المؤلَّف من تسعة أجزاء ويبدأه بالإشارة إلى أنه، رغم توصله إلى الاستنتاجات الواردة في منطوق حكم المحكمة (*الطعن في اختصاص مجلس الإيكاو-ألف*، الفقرة 126)، فهو يخلص إليها بناءً على عملية استدلال منطقي مختلفة، ولا سيما عندما يرفض ما يسمى "التدابير المضادة" (الفقرة 2). وهو يختار هذه النقطة التي أثارتها الدول المستأنِفة بهدف دراستها في رأيه المستقل وتبيان انعدام الأسانيد القانونية التي تؤيدها وما لها من آثار سلبية على قانون الأمم وعلى مسؤولية الدول، ولكي يسجّل رسمياً الأسس التي يستند إليها في موقفه الشخصي حيالها.

2 - ويبدأ القاضي كانسادو ترينيدادي بتناول مسألة "التدابير المضادة" التي تحتج بها الدول المستأنِفة دون وجه حق في انتهاكٍ لأسس قانون الأمم ومبادئ مسؤولية الدول. وهو، إذ يشير إلى أن "النظام القانوني الدولي يقوم على العدالة لا القوة" (الفقرة 10)، ينبه إلى أن:

> "التدابير المضادة تعيد إلى الأذهان ممارسة الأخذ بالثأر القديمة وهي، سواء رغب المرء في الاعتراف بذلك أم لا، تعتمد على القوة لا الضمير. واللجوء إليها يزيح النقاب عن إشكالية عدم تطوّر معالجة مسؤولية الدول بقدر كاف" (الفقرة 9).

3 - وينبّه القاضي كانسادو ترينيدادي كذلك إلى أن الاهتمام يجب أن ينصب لا على "الوسائل القسرية"، بل على "الضمير وعلى غلبة اجتماع الرأي القانوني على إلزامية الممارسة"، مع مراعاة "الأسس الجوهرية للمسؤولية الدولية للدول"؛ وبذلك فإن الاهتمام "ينصب عن صواب على ما ينص عليه القانون لا على القوة، وعلى الضمير عوضاً عن 'الإرادة'، على نحو يزيد من فعالية القانون الدولي العام نفسه" (الفقرة 12). وهو يأسف بشدة للجوء الدول المستأنِفة إلى الدفع بحجة "التدابير المضادة" في قضية *الطعن في اختصاص مجلس الإيكاو-ألف* المنظور فيها حالياً، إذ إنها تسيئ بذلك إلى القانون الدولي (الفقرة 13).

4 - ثم يتناول القاضي كانسادو ترينيدادي بالتفصيل الانتقاداتِ المطولة والشديدة التي وُجّهت لمفهوم "التدابير المضادة" إبان مناقشته في لجنة الأمم المتحدة للقانون الدولي وكذلك اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة (الجزآن الثالث والرابع على التوالي)، في سياق إعداد لجنة القانون الدولي (1992-2001) للمواد المتعلقة بمسؤولية الدول (2001). فيوضح أن هذه المناقشات المطوّلة شهدت انتقاداتٍ شديدة لفكرة إدراج "التدابير المضادة" في تلك الوثيقة، من جانب خبراء قانونيين من مختلف القارات.

5 - ويضيف أنه بالرغم من تلك الانتقادات الشرسة التي دامت طوال فترة إنجاز الأعمال التحضيرية للأحكام ذات الصلة الواردة في تلك الوثيقة، فقد كان من "المدهش والمؤسف" أن يؤيد البعض إدراج "التدابير المضادة" في الوثيقة المذكورة "دون أي أسانيد قانونية"؛ ويمضي القاضي كانسادو ترينيدادي قائلا إنه علاوة على ذلك:

> "من المدهش والمؤسف بالقدر نفسه أن تشير محكمة العدل الدولية نفسها إلى 'التدابير المضادة' في حكمها الصادر في 25 أيلول/سبتمبر 1997 في قضية *مشروع غابتشيكوفو - ناغيماروس* (هنغاريا ضد سلوفاكيا، الفقرات 82-85)، وأن تشير إليها مرةً أخرى في حكميها الصادرين اليوم في قضيتي *الطعن في اختصاص مجلس الإيكاو- ألف* و*الطعن في اختصاص مجلس منظمة الطيران المدني الدولي بموجب البند 2 من المادة الثانية من اتفاق المرور العابر للخدمات الجوية الدولية لعام 1944 (الطعن في اختصاص مجلس الإيكاو-باء)* (في الفقرة 49 من كلا الحكمين)" (الفقرة 38).

6 - ثم يوجّه تركيزه بعد ذلك إلى تغليب حتمية التسوية القضائية على "إرادة" الدولة، فيتناول انتقاداتٍ أخرى طالت لجنة القانون الدولي عندما أقدَمت على النظر فيما يسمى "التدابير المضادة" (الفقرتان 40 و 41) ويذكّر بالدروس التي قدَّمها منذ عقود مضت فقهاء بارزون بشأن أهمية تحقيق العدالة (الفقرات 42-44). ويمضي القاضي كانسادو تريندادي قائلا إنه مما يؤسف له أن "تكرر المحكمة مرةً أخرى، في هذه القضية، رأيها القائل بأن انعقاد الاختصاص يقوم على رضا الدول، وهو رأي لطالما عارضته خلال عملي بالمحكمة: فما أؤمن به هو أن الضمير الإنساني يعلو على الإرادة" (الفقرة 39).

7 - ويذكّر كذلك بأن هذا هو الموقف الذي ظل يتمسك به في إطار عمله بالمحكمة، كما يتضح مثلاً من تعليله الطويل الذي أورده في رأيه المخالِف في قضية *تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري* (جورجيا ضد الاتحاد الروسي، الحكم الصادر في 1 نيسان/أبريل 2011) (الفقرات 45-52). وهو يعتقد أنّ من الضروري العمل على "إعادة بناء قانون الأمم (jus gentium) وتطويره في عصرنا هذا، بما يتفق مع مبدأ المنطق القويم (recta ratio)، ليصبح *قانوناً* جديداً *وعالمياً* بحق *للبشرية جمعاء*. فيكون بذلك أكثر توجّهاً نحو تحديد وتحقيق القيم والأهداف المشتركة السامية التي تهم الإنسانية ككل" (الفقرة 52).

8 - ثم ينتقل القاضي كانسادو تريندادي إلى جزء آخر (الجزء السادس) من رأيه المستقل، فيعرض تأملاته الخاصة حول الفكر القانوني الدولي وغلبة الضمير الإنساني (المنطق القويم) على "الإرادة". وهو يبدأ بتناول ظهور مفهوم المنطق القويم وازدهاره في سياق عملية الأنسَنة التاريخية لقانون الأمم كما تتجلى في مؤلفات "آبائه المؤسسين" في القرنين السادس عشر والسابع عشر (الفقرات 54-63)، موجهاً التركيز نحو قانون الأمم الجديد الذي نشأ في عالم القانون الطبيعي ولا يزال يواصل تطوره حتى عصرنا هذا. ويذكر أن كلا من مفهوم المنطق القويم والعدالة، القائلين بأن الكرامة جزء أصيل من كيان الإنسان، باتا يُعتبران عنصراً "لا غنى عنه في سيادة قانون الأمم نفسه" (الفقرة 54).

9 - ثم يوجّه انتقاداتٍ شديدة لشخْصَنة الدولة القوية بما جلبته على القانون الدولي بحلول نهاية القرن التاسع عشر وفي العقود الأولى من القرن العشرين من تأثير مشؤوم يدعو إلى الأسف البالغ؛ فيقول إن "مذهب الوضعية الخاضع لسلطان الإرادة" الذي يستمد جذوره من رضا أو "إرادة" الدول أصبح هو المعيار السائد، وقد حرم البشر من حق المثول أمام العدالة وتوخى "قانوناً تقتصر شخوصُه على الدول، وهو قانون لم يعد *فوق* الدول ذات السيادة بل بات محصوراً *فيما بينها*"، مما أدى إلى "خلع ربقة المسؤولية عن الدولة وإلباسِها رداء الجبروت، بدلاً من منع ما اقترفته من فظائع متعاقبة بحق البشر"، وأتى بـ "عواقب وخيمة كانت نتاجاً لهذا الاعوجاج" (الفقرتان 64 و 65). ولحسن الحظ، لم تتبدّد مع ذلك، حسب قول القاضي كانسادو تريندادي، الثقةُ في قانون الأمم حيث إن:

> "فكر القانون الطبيعي لم يندثر قط من ميدان القانون الدولي منذ أن وضع دعائمه 'الآباء المؤسسون' لقانون الأمم المستند إلى مبدأ المنطق القويم وحتى عصرنا هذا؛ وقد تغلّب على جميع الأزمات وكان مع الضمير الإنساني في نضال دائم ضد الفظائع المتعاقبة المرتكبة بحق البشر والتي يسّرها بكل أسف الاطمئنان إلى خنوع فكر الوضعية القانونية وتخاذله" (الفقرة 66).

10 - ويضيف القاضي كانسادو ترينيدادي أن "الإحياء المستمر" للقانون الطبيعي يعزّز صون العالمية التي هي سمة الحقوق الأصيلة لكافة البشر - فهو يقف في مواجهة القواعد الوضعية المنغلقة على ذاتها والتي تفتقر إلى العالمية لكونها تتفاوت من وسط اجتماعي لآخر - ويقر بأهمية المبادئ الأساسية للقانون الدولي (الفقرة 68). وهو يرى أن المحافظة اليوم على هذا الإرث المستمد من قانون الأمم الآخذ في التطور يقتضي المداومة على "حماية مفهوم القانون الدولي الشامل للجميع" الذي "يجسد القِيَم العالمية وينهض بمنظور واسع للشخصية القانونية الدولية (بما يشمل بني الإنسان، والبشرية ككل)؛ ومن شأن ذلك أن ييسّر معالجةً أكثر ملاءمة للمشاكل التي تواجه قانون الأمم في عصرنا هذا، أي القانون الدولي للبشرية" (انظر: A. A. Cançado Trindade, *International Law for Humankind - Towards a New Jus Gentium*, 3rd. rev. ed., The Hague, Nijhoff/The Hague Academy of International Law, 2020, pp. 1-655) (الفقرة 69).

11 - ويشير القاضي كانسادو ترينيدادي كذلك إلى أن القانون الدولي المعاصر يعتمد على "الآليات التي توفر الحماية للبشر عند الشدائد (القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني، والقانون الدولي للاجئين) وعلى تفعيل قانون المنظمات الدولية أيضاً" (الفقرة 70). وفهم واحترام "المبادئ الأساسية للقانون الدولي أمرٌ أساسي لتحقيق الغلبة للحقوق" (الفقرة 71). وفي رأيه أن الخطأ الأساسي الذي ارتكبه مفكّرو مذهب الوضعية القانونية هو "تقليلهم من شأن *المبادئ* التي هي صميم الدعائم التي يرتكز عليها أيّ نظام قانوني (وطني ودولي) والتي يسترشد بها النظام القانوني الجديد ويمتثل لها في مسعى إلى تحقيق العدالة" (الفقرة 73).

12 - ويقود ذلك القاضي كانسادو ترينيدادي إلى خيط تأملاته التالي الذي يتعلق بالضمير القانوني العالمي ورفضه للمذهب الإرادي و "التدابير المضادة". وهو في تدبُّره هذه المسألة يذكر أنه بات من الواضح لأولئك الذين يكرّسون أنفسهم لدراسة قانون الأمم أن السبيل الوحيد إلى البحث في دعائمه وفي صلاحيته لا يكون إلا انطلاقاً من *الضمير القانوني العالمي* الذي يتسق مع مبدأ المنطق القويم ويعلو على "الإرادة". وعلى النقيض من ذلك، تركّز الوضعية القانونية بجمود على "إرادة" الدول. وهو يرفض هذا الرأي وينتقده قائلا إن:

> "البشرية باعتبارها شخصاً من أشخاص القانون الدولي لا يمكن على الإطلاق تصوّرها بالشكل التقييدي الذي تفرضه رؤيتُها من منظور الدول وحدها؛ بل إن ما يفرض نفسَه بشكل حاسم هو ضرورة الإقرار بالحدود التي تنحصر فيها الدولة كما تُرى من منظور البشرية، باعتبار الأخيرة أيضاً من أشخاص القانون الدولي المعاصر.
>
> ومن الواضح أن الضمير الإنساني أعلى مرتبة بكثير من 'الإرادة'. فنشأة قانون الأمم (droit des gens) وتكوّنه وتطوره وتوسّعه يستند جميعها إلى مفهوم المنطق القويم ويسترشد بالمبادئ العامة للقانون وبالقِيَم الإنسانية. وثمة علاقة متشابكة تربط بين القانون والعدالة، وهُما يتطوران معاً. ومما يؤسف له أن الغالبية العظمى من المشتغلين بالقانون الدولي يبالغون في تقدير 'إرادة' الأطراف المتنازعة، دون أن يدركوا أهمية المبادئ الأساسية والقِيَم الإنسانية السامية.
>
> وقد أضر المذهبان الإرادي والوضعي في حدّ ذاتهما بالقانون الدولي. وما يُطلق عليه اسم 'التدابير المضادة' مثالٌ على الأثر التفكيكي الذي ينشأ عنهما والذي ينبغي ألا يكون له موطئ قدم في مهنة القانون" (الفقرات 75-78).

13 - ثم يركّز القاضي كانسادو تريندادي اهتمامه على الترابط بين القانون والعدالة، مع الإقرار بكون المبادئ العامة للقانون من صميم الدعائم التي يرتكز عليها قانون الأمم الجديد. ويحدّد بعض النقاط المتبقية التي يرى ضرورة بحثها أخيراً في هذا الموضع، وهي التالية: أولا، الاعتبارات الأساسية للإنسانية في مجموعة صكوك قانون الأمم (corpus juris gentium) (الفقرات 79-81)؛ ثانيا، المعاناة الإنسانية واحتياج الضحايا إلى الحماية؛ ثالثا، العلاقة المتشابكة بين القانون والعدالة التي توجّه البناء الاستدلالي للاجتهاد القضائي. وهو يلاحظ، فيما يتعلق بالنقطة الأولى، أن العالمية والأنسَنة المتزايدتين لقانون الأمم في الوقت الحاضر "تواكب فكر 'الآباء المؤسسين' لذلك المجال" وتستجيب إلى "احتياجات وتطلعات المجتمع الدولي والبشرية ككل" (الفقرة 82).

14 - ويشدّد، فيما يتعلق بالنقطة الثانية، على ضرورة الانتباه لعواقب قسوة الإنسان وضرورة توفير الحماية لضحايا الظلم والمعاناة الإنسانية (الفقرات 83-85). ويذكّر بأن قانون الأمم نفسه شُغل بهموم البشرية في سنة تاريخية هي سنة 1948، على نحو ما يتضح من الصكوك المتتالية التي اعتُمدت في ذلك العام والتي كان منها على سبيل المثال الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته الصادر عن منظمة الدول الأمريكية (اعتُمد في 2 أيار/مايو 1948)، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة جريمة الإبادة الجماعية (اعتُمدت في 9 كانون الأول/ديسمبر 1948)، وإعلان الأمم المتحدة العالمي لحقوق الإنسان (اعتُمد في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948)؛ وهكذا "خرج القانون الدولي لحقوق الإنسان إلى النور أخيرا، فعزّز وضع بني الإنسان وحقوقهم الأصيلة في مجموعة صكوك قانون الأمم بدءا من تلك اللحظات التاريخية وصاعداً" (الفقرة 86).

15 - أما فيما يتعلق بالنقطة الثالثة، فيشير القاضي كانسادو تريندادي إلى أن الاعتراف بالعلاقة المتشابكة بين القانون والعدالة أصبح يوجّه البناء الاستدلالي للاجتهاد القضائي، على نحو يراد به "الحيلولة دون الانفصام غير المبرر والمؤسف بين *القانون والعدالة*، الذي اعتنقه أهل الوضعية القانونية" (الفقرة 87). ويقول إنه من الواضح أن:

> "*القانون والعدالة* لم يكونا قط بمعزل عن بعضهما البعض، بل هما مترابطان ويتطوران معاً. ففكر القانون الطبيعي، في نهاية الأمر، هو الذي أفرد لفكرة *العدالة* دوماً مكانة محورية، توجّه من خلالها *القانونَ* ككل. وفي تصوري واعتقادي أن *العدالة* هي، باختصار، منبع كل *قانون* وهي إلى جانب ذلك غايته العليا (A. A. Cançado Trindade, "Reflexiones sobre la Presencia de la Persona Humana en el Contencioso Interestatal ante la Corte Internacional de Justicia: Desarrollos Recientes", *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián* — Universidad del País Vasco (2017), Vol. 17, pp. 223-271)" (الفقرة 89).

16 - وهو يشدّد كذلك على أن قانون الأمم "لا يمكن أن يُدرس على النحو السليم إلا مقترناً بأسسه وبمبادئه الرئيسية المتغلغلة في مجموعة صكوكه كاملةً، وفق ما يؤكده فكر القانون الطبيعي" (الفقرة 90). ثم يذكّر القاضي كانسادو تريندادي (الفقرات 91 و 92 و 94) بأنه ظل على مدى سنوات يشرح هذه النقطة ويؤكدها في سياق الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل الدولية، مثلما فعل في: رأيه المستقل في الفتوى الصادرة عن المحكمة (في 22 تموز/يوليه 2010) بشأن *إعلان استقلال كوسوفو*؛ ورأيه المستقل في فتوى المحكمة (الصادرة في 25 شباط/فبراير 2019) بشأن *الآثار القانونية لفصل أرخبيل شاغوس عن موريشيوس في عام 1965*؛ ورأيه المخالف فيما يتعلق بالحكم الصادر عن المحكمة (بتاريخ 1 نيسان/أبريل 2011) في قضية *تطبيق اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري* (جورجيا ضد الاتحاد الروسي).

17 - وهو يسترعي الانتباه كذلك في رأيه المستقل في قضية *تطبيق الاتفاقية المتعلقة بقمع تمويل الإرهاب واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري* (الدفوع الابتدائية، الحكم الصادر في 8 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، أوكرانيا ضد الاتحاد الروسي) إلى أهمية الحق في الانتصاف (الفقرة 95). وفي المحاضرة التي ألقاها في أكاديمية القانون الدولي بلاهاي في عام 2017، ينبه القاضي كانسادو ترينيدادي إلى أن "الموقف الأساسي لأي محكمة دولية لا يكون إلا موقفاً قائماً على المبادئ، لا تقدَّم فيه أي تنازلات لا داعي لها لفائدة مبدأ إرادة الدول"؛ ويذكُر أيضاً أنه "في سياق قانون الأمم الآخذ في التطور، تؤدي الاعتبارات الأساسية للإنسانية دوراً شديد الأهمية (A. A. Cançado Trindade, "Les tribunaux internationaux et leur mission commune de réalisation de la justice: développements, état actuel et perspectives", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* (2017), Vol. 391, pp. 59 and 61-62)" (الفقرة 93).

18 - ويمضي القاضي كانسادو ترينيدادي في عرض رأيه المستقل قائلا إن المحاكم الدولية، إلى جانب تسويتها المنازعات، يحق لها أن تقول ما هو القانون (Juris dictio)، مع مراعاة أن قانون الأمم المعاصر ينطبق مباشرةً على الدول والمنظمات الدولية والشعوب والأفراد، وعلى البشرية كذلك. وأوجه التطور المحقّقة حتى الآن تُعزى إلى الوعي بأن الضمير الإنساني يعلو على "الإرادة"؛ فأسس القانون الدولي في نهاية المطاف تنبثق بوضوح من الضمير الإنساني، أي الضمير القانوني العالمي، لا مما يسمى "إرادة" فرادى الدول (الفقرات 96-99).

19 - لكن أوجه التطور هذه كان ينبغي أن تُدرس على نحو أوفى، فالمحكمة حسب تصوره "تولي 'رضا' الدولة أهمية كبيرة دونما داعٍ" بدلا من التركيز على المبادئ العامة للقانون، وهو موقف دأب على انتقاده. والمبادئ العامة للقانون تحتل، حسب رأي القاضي كانسادو ترينيدادي، موقعاً في صلب دعائم القانون الدولي ذاتها، فهي مبادئ أساسية لتحقيق العدالة وينبغي ألا تغيب عن الأذهان في سياق الإطار الأوسع الذي يشمل توسّع الولاية القضائية الدولية وما صاحبه من توسّع في مفهوم الشخصية القانونية والأهلية القانونية على الصعيد الدولي، فضلا عن المسؤولية الدولية وآليات إعمالها (الفقرة 99).

20 - وهو يضيف أن هذا التوسّع (في الولاية القضائية الدولية، والشخصية والأهلية القانونيتين، وفي المسؤولية)، الذي هو سمة من سمات العصر، يأتي بدوره "لتعزيز العملية التاريخية الجارية والمثيرة للتفاؤل التي تتمثل في *أنسَنة* القانون الدولي". ثم يشير إلى قضايا شهدت تقدماً حقيقياً حيث كان من اللازم فيها التغلب على الصعوبات المستمرة[1] والتخلص من مذاهب الماضي الجامدة؛ كما يشدّد على أن حقوق الإنسان "تعلن حضورها الفعلي" أيضاً في إطار التنازع القضائي التقليدي بين الدول أمام محكمة العدل الدولية (الفقرة 100).

(1) في بعض القرارات الصادرة على مدى العقد الماضي، أدركت محكمة العدل الدولية أن عليها أن تتجاوز البُعد الخاص بالدول في إقامتها العدل، وكان ذلك في قضايا منها على سبيل المثال: قضية *أحمد صاديو ديالو* (غينيا ضد جمهورية الكونغو الديمقراطية، الحكم المتعلق بالموضوع، 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2010؛ والحكم المتعلق بالتعويضات، 19 حزيران/يونيه 2012؛ وقد ذيّل القاضي كانسادو ترينيدادي كلا منهما برأي مستقل)؛ وقضية *النزاع الحدودي* (بوركينا فاسو ضد النيجر، الحكم المتعلق بالموضوع، 16 نيسان/أبريل 2013؛ وقد ذيّله القاضي كانسادو ترينيدادي أيضاً برأي مستقل)؛ وقضايا أخرى.

21 - وفي خاتمة رأيه المستقل، يشرع القاضي كانسادو تريندادي أخيراً في عرض الاعتبارات النهائية التي يعتمدها فيما يتعلق بالنقاط المطروحة في هذا الرأي. فيؤكد أن القضيتين الحاليتين (قضية *الطعن في اختصاص مجلس الإيكاو - ألف* وقضية *الطعن في اختصاص مجلس الإيكاو - باء*) المعروضتين على المحكمة تبيّنان مرة أخرى أن "مهمة القضاء الدولي لا يمكن أن تتم على النحو الواجب إلا انطلاقاً من منظور محوره الإنسان، لا غنى عنه لتلافي مزالِق مذهب إرادة الدول البالي والمعروف بالصلف" (الفقرة 105). وحسب رأيه:

"لم يندثر المنطق القويم وفكر القانون الطبيعي في القانون الدولي قط بل هما حاضران حتى عصرنا هذا كردِّ فعل دائم للضمير الإنساني إزاء خنوع وتخاذل مذهب الوضعية القانونية والانتهاكات المرتكبة ضد حقوق البشر. (...) والسبيل الوحيد إلى البحث في دعائم قانون الأمم وصلاحيته على النحو الصحيح لا يكون إلا انطلاقاً من *الضمير القانوني العالمي*، وفقا لمبدأ المنطق القويم" (الفقرة 106).

22 - وهو يضيف أن النظرة التقليدية للقانون الدولي بوصفه قانوناً ينطبق على الدول دون غيرها "قد تم التغلب عليها بالتأكيد" مع التوسّع في نطاق الشخصية القانونية الدولية لتشمل اليوم، إلى جانب الدول، المنظماتِ الدولية والأفرادَ والشعوب، فضلا عن البشرية (الفقرة 112). ومن الجلي في هذا الرأي المستقل برمته تمسّكه بأن أسس القانون الدولي تنبثق بشكل واضح من الضمير الإنساني، أي الضمير القانوني العالمي، لا مما يسمى "إرادة" فرادى الدول (الفقرة 111).

23 - ويؤكد القاضي كانسادو تريندادي أن "المبادئ العامة للقانون إنما هي تعبير عن الضمير القانوني العالمي"، مشيراً إلى الاهتمام الدائم بالحفاظ على الصلة الحتمية بين القانون والعدالة؛ ولا يمكن للمجتمع الدولي أن يغفِل "المبادئ والقِيَم العالمية لقانون الأمم" التي تشكّل عنصرا لا غنى عنه في تحقيق العدالة. وتوضح قضية *الطعن في اختصاص مجلس الإيكاو-ألف* هذه أن ما يسمى "التدابير المضادة" لا سند له ولا يوفر أي مسوّغ قانوني لتحريك إجراء قانوني من أي نوع (الفقرتان 109 و 110)؛ وهي تكشف النقاب كذلك عن "أهمية الوعي بالتكوُّن التاريخي لقانون الأمم، وعن ضرورة التزام المحكمة بمطلب تحقيق العدالة الذي له الغلبة الواضحة على 'إرادة' الدول" (الفقرة 114).

إعلان القاضي غيفورجيان

يوضح القاضي غيفورجيان في إعلانه عدم اتفاقه مع المحكمة في بعض جوانب تعليلها للقرار الذي اتخذته فيما يتعلق بالمبرر الثاني للطعن الذي ساقه المدَّعون، لا سيما على نحو ما ورد في الفقرتين 48 و 61 من الحكم.

وهو يرى أن المحكمة ليست محقةً في اعتمادها على الاجتهاد القضائي المتعلق باختصاصها - وخاصة الحكم الصادر عنها في قضية *موظفي الولايات المتحدة الدبلوماسيين والقنصليين في طهران* - عند النظر في اختصاص مجلس الإيكاو. فهناك اختلافات كبيرة بين الهيئتين منها أن المجلس يتألف لا من قضاة مستقلين، بل من أعضاء يمثلون الدول المتعاقِدة، وأن هؤلاء الأعضاء يتصرفون بناءً على تعليمات من حكوماتهم، وأن المجلس يمارس في المقام الأول مهام ذات طابع تقني وإداري. وهي اختلافات يُستدَل منها على أن المبادئ المنظمة للاختصاص التي تنطبق على المحكمة لا تنطبق بالدرجة نفسها على مجلس الإيكاو.

والمحكمة، علاوة على ذلك، تبالغ عندما تصرح بشكل معمّم بأن سلامة أداء مجلس الإيكاو لمهمة تسوية المنازعات الموكلة إليه "لن تتأثر" إذا أقدَم المجلس على دراسة مسائل لا تخص الطيران المدني بغية البتّ في منازعة تقع في نطاق اختصاصه. فواقع الحال أن الدول لا تخضع لولاية المجلس إلا بالقدر الذي توافق عليه؛ والدول لم توافق على أن يبت المجلس في منازعات لا صلة لها بالطيران المدني. وتكتسي الحاجة إلى التقيد بمبدأ الرضا أهميةً متزايدة في سياق مجلس الإيكاو الذي لم يُكلف إلا بتسوية منازعات ذات نطاق محدود.

الرأي المستقل للقاضي الخاص بيرمان

1 - يقر القاضي الخاص بيرمان، في رأيه المستقل، بأن الدول المدَّعية لم تثبت أيا من مبررات الطعن الثلاثة التي ساقتها، ولذلك وجب رفض الطعن. غير أن الاستنتاج الذي خلصت إليه المحكمة بعد ذلك، ومفاده أن المجلس "له اختصاص النظر" في الطلب الذي ورد إليه من قطر، ليست له علاقة تُذكر بالمطالبات التي قدّمها إلى المحكمة أيٌّ من المختصِمين ومن المرجح جداً أن يؤدي، إذا ترك بدون تكييف أو إيضاح، إلى سوء فهم أو لبس في تطبيق المادة 84 من اتفاقية شيكاغو في المستقبل. ولذلك صوّت القاضي الخاص بيرمان ضد الفقرة الفرعية (2) من الفقرة 126 من الحكم، وهو يشرح أسباب ذلك آملا أن تكون عوناً حقيقياً لمجلس الإيكاو في المستقبل.

2 - يرى القاضي الخاص بيرمان أنه ليس من الواضح على الإطلاق، استناداً إلى أحكام المادة 84، ما هي على وجه التحديد طبيعة السلطة التي أريد أن تمنحَها تلك المادة إلى مجلس الإيكاو علاوةً على ما له من سلطات أخرى منبثقة عن سائر أحكام اتفاقية شيكاغو مجتمعةً، وخاصة مهام المجلس "الإلزامية" المنصوص عليها في المادة 54؛ ولذلك فإن ما تضيفه المادة 84 إلى تلك السلطة لا بد أن يكون متصلاً بطبيعة قرارات المجلس بشأن الطلبات المقدّمة إليه بموجب المادة 84 والمركز القانوني لتلك القرارات، لا باختصاصه بالنظر في تلك الطلبات في المقام الأول. والمحكمة، باستخدامها مصطلح "الاختصاص" في منطوق حكمها لوصف مهام المجلس المنبثقة عن المادة 84، بكل ما يحتويه ذلك المصطلح من دلالات معتادة بشأن السلطة القضائية والعملية القضائية، تسهم مع الأسف في تكريس هذا اللبس بدلا من التصدي لتبديده.

3 - ويلفت القاضي *الخاص* بيرمان الانتباه إلى صياغة المادة 84 التي وُضعت لمعالجة "الخلافات" التي تنشأ بين الدول المتعاقدة "على" تفسير الاتفاقية أو تطبيقها. إذ بالرغم من أن عنوان المادة يأتي فيه مصطلح "النزاعات" وأن نصها يورد إشارتين إلى لفظة "النزاع"، فالواقع أن ما تمهد له المادة وما يجب على المجلس بعد ذلك أن "يبتّ" فيه هو "أي خلاف[ات] بين دولتين متعاقدتين أو أكثر" يجوز، إذا ما تعذر فضها فيما بين تلك الدول، أن تحيلها إلى المجلس عندئذ أي دولة "معنية" بالخلاف. وقد كانت ممارسة المحكمة المستقرة فيما يتعلق بالأحكام التي تتناول "الاختصاص" تتمثل في إيلاء نصها اهتماما لصيقاً ودقيقاً، متبعةً في ذلك مبادئ تفسير المعاهدات المنبثقة عن اتفاقية فيينا. ولذلك يأتي امتناع المحكمة عن النظر بأي شكل من الأشكال في استخدام هذين المصطلحين المختلفين في المادة 84 مخيّباً للآمال، إذ ليس من العسير بتاتاً إيضاح هذين المصطلحين، على نحو ما استُخدما هنا، وإعطاء كلّ منهما معناه الكامل الذي من شأنه أن يزيل الغموض عن الدور والمهمة اللذين تسندهما المادة 84 إلى المجلس.

4 - ولئن كان من المؤكد إذن أن المادة 84، في مجملها، يمكن أن تحتل مكاناً ما في إطار "تسوية المنازعات" - بمعناه العمومي الفضفاض الذي تتوخاه المادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة - فمن الواضح حسب رأي القاضي الخاص بيرمان أن اللغة المستخدمة فيها ليست مما يشير إلى التسوية القضائية. والتسوية القضائية هي التي تحمل في طياتها مفهوم "الاختصاص" (jus dicere) ومن ثم النتيجة الملزِمة قانوناً التي تترتب على ممارسته.

5 - ويضيف القاضي الخاص بيرمان إلى الأسباب التي ساقتها المحكمة في الفقرة 60 من الحكم لتعليل ما ذهبت إليه من أن المجلس ينبغي ألا يُنظر إليه كهيئة قضائية بالمعنى العادي لذلك التعبير، أن المقبولَ أن أعضاء المجلس يتصرفون بناءً على تعليمات من حكوماتهم، بما في ذلك عند ممارستهم لوظائفهم بموجب المادة 84. ولعل الأهم من ذلك حسب رأيه أن المجلس نفسه نصّ، في تأطيره للقواعد التي يتبعها في تنفيذ المادة 84، على إجراءات مختلفة - مثل تشجيع التفاوض بين الأطراف بمساعدة منه وتعيين موفِّقين -، وهي إجراءات اعتيد أن تكون مرتبطةً بطبيعة الحال بأرفع جهاز تنفيذي في إحدى الوكالات الفنية الهامة أو بحَكَمٍ مطلق الصلاحية، لا بأي نوع من الهيئات القضائية. والمحكمة لا تستخلص من ذلك الاستنتاجاتِ التي كان ينبغي لها التوصل إليها وإيرادها في حكمها.

6 - ومن ثم يتساءل القاضي الخاص بيرمان عما إذا كان من الممكن حقاً أن تكون الدول المتعاقِدة في اتفاقية شيكاغو قد أوَّلَت المادة 84 على أنها تمنح المجلس أي نوع من السلطة القضائية للبتّ بأثر قانوني ملزِم في المنازعات بين الدولة العضو ألف والدولة العضو باء، وعما إذا كان المجلس نفسه قد أوَّلَها على هذا النحو عندما شرع في تلبية رغبات تلك الدول. وهو، إذ يضع في اعتباره حقيقةً أخرى ذات دلالة موجِبة هي أن المادة 84 بصيغتها الحرفية تجيز حق الاستئناف *لأي دولة متعاقدة*، سواء أكانت طرفاً في النزاع أو الخلاف أم لا، يجد أن المادة 84 يمكن قراءتها قراءة أخرى مقنِعة مفادها أن المجلس لم يُعقَد له "اختصاص" بل أوكِلت إليه بالأحرى مهمةٌ إدارية رفيعة المستوى، بحكم درايته وخبرته الفريدتين في مجال الطيران المدني، تتمثل في إصدار قرارات ذات حجية ونطاق تطبيق عام بشأن ما تعنيه الاتفاقية وتقتضيه، سواء أكانت تلك القرارات تصدر لحسم نزاعات محدّدة بين الدول الأعضاء حول حقوقها وواجباتها المتبادلة أم لا. وبموجب هذه القراءة للمادة 84، تكون قرارات المجلس قرارات ذات حجية ونطاق تطبيق عام تتساوى في القوة بالنسبة لجميع الدول المتعاقِدة في اتفاقية شيكاغو، بما يعود بفائدة عظيمة على النظام الحيوي للطيران المدني الدولي. ومن شأن ذلك أن يرسم في ذات الوقت حدوداً أوضح وأكثر عملية لدور المحكمة نفسها في ممارستها لوظيفتها الاستئنافية، دون الحاجة إلى إقحامها في مسائل تتعلق بالسياسات العامة للطيران. ولما كانت الأطراف لم تتناول مع الأسف أياً من هذه المسائل في دفوعها، فستظل المسألة غير محسومة وسيتعين على المحكمة بتّها في مرحلة لاحقة عندما تسنح لها الفرصة وتقتضي الحاجة ذلك.

7 - ويضيف القاضي الخاص بيرمان إلى ما سبق نقطتين أكثر تحديدا، تتناولان جوانب معينة من الحكم.

8 - وتتعلق النقطة الأولى بالفقرة 49 من الحكم وبعزوف المحكمة بشكل لا يمكن تفسيره عن استخلاص النتيجة الطبيعية المنبثقة عن استنتاجها المحوري القائل بأن مجلس الإيكاو لا يمكن تجريده من الاختصاص المعقود له بموجب المادة 84 لكون أحد الأطراف في خلافٍ ما برر أفعاله بناءً على أسس لا تندرج في نطاق اتفاقية شيكاغو؛ فذلك الاستنتاج يستتبع بالضرورة واستناداً إلى الأسباب نفسها أن الاحتجاج بدفوع قانونية أوسع نطاقاً لا يمكن أن يؤدي بدوره إلى تمديد أو توسيع نطاق اختصاص المجلس بموجب المادة 84. وهذا استنتاج ضمني يمكن استخلاصه مما قالته المحكمة، إلا أنها أهدرت فرصةً قيّمة لإيضاحه صراحة.

9 - وتتعلق النقطة الثانية بمسائل الأصول القانونية الواجب مراعاتها التي بتّت فيها المحكمة بشكل مقتضب نوعاً ما في الفقرتين 122 و 123 من الحكم، وهما الفقرتان اللتان أحجمت فيهما عن التدقيق، على النحو الذي تقتضيه الظروف المعاصرة، في الطريقة المتهاونة التي عولجت بها هذه المسألة في سياق السابقة القضائية الوحيدة التي تعود لعام 1972. إذ يمكن بسهولة تصوّر وقوع ظروف، حتى ولو كان ذلك غير مرجح، تحدُث فيها مخالفات إجرائية جسيمة قد تؤدي إلى بطلان قرار المجلس أو القول بعدم صحته من الناحية القانونية. ويرى القاضي الخاص بيرمان أنه ينبغي ألا يُترك أي مجال لأن يؤدي استخدام لغة فضفاضة إلى نشأة انطباع بأن وقوع مخالفات إجرائية أمرٌ لا تبالي به المحكمة. ولذلك فإنه مما يستحق الترحيب أن المحكمة عمدت على الأقل إلى تذكير مجلس الإيكاو، في الفقرة 125 من الحكم، بأن هيكل المادة 84 يفرض بالتأكيد بعض المقتضيات الإلزامية على المجلس نفسه حتى يتسنى بصورة فعلية إعمال حق الاستئناف المنصوص عليه في تلك المادة، ولا سيما شرط تسبيب القرارات. فمن المخيب للآمال أن المجلس اتخذ القرارات المطعون فيها حالياً دون أن يرفق بها ولو إشارة إلى حيثيات قراراته خلافاً لقواعده الخاصة المنطبقة عليه مباشرة؛ وليت المحكمة كانت مستعدةً للتصريح بأن هذا الأمر غير مقبول قانوناً لكي يكون ذلك عوناً للمجلس في المستقبل.