

محمدباقر شیخی*

طبقه‌بندی اختلافات هواپیمایی بین‌المللی کشوری

چکیده: هدف این مقاله، شناسایی زمینه‌های بروز اختلاف و بحران در سازمان هواپیمایی بین‌المللی کشوری (ایکائو)^۱ است. شورای ایکائو به حل و فصل اختلافات مربوط به امور هوانوردی، فی‌مابین اعضای سازمان می‌پردازد و تاکنون تعداد قابل توجهی از دعاوی هواپیمایی به آن شورا ارجاع شده است؛ بررسی زمینه‌های بروز اختلاف در روابط هواپیمایی شناخت نقش و توان سیستم حل و فصل اختلاف در ایکائو را آسان‌تر می‌نماید. در این نوشته ضمن اشاره به زمینه‌های امنیتی، تجاری و غیرتجاری اختلاف به دسته سوم، یعنی اختلافات با ماهیت غیرتجاری و از جمله به مسأله حاکمیت دولتها بر فضای هوایی ماورای قلمرو سرزمینی‌شان و نیز مسأله ایجاد مناطق ممنوعه با تفصیل بیشتری پرداخته شده است.

مقدمه

با پیدایش صنعت انقلابی و پیشروی هواپیمایی در اوایل قرن بیستم، و شکل‌گیری سازمان هواپیمایی بین‌المللی کشوری پس از کنفرانس شیکاگو ۱۹۴۴ (۱)، چشم‌انداز صلح جهانی و توسعه روابط بین‌ملتها در نزد اندیشمندان و سیاستمداران وقت، روشن و امیدوارکننده جلوه نمود. چنانکه «وینستون چرچیل»^۲، هوانوردی بین‌المللی کشوری را به‌عنوان بزرگترین ابزار برای رسیدن به اتحاد بین‌المللی معرفی می‌کند. (۲) و «اف. دی.

* کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل دانشگاه شهیدبهبشتی

1. International Civil Aviation Organisation (ICAO)

روزولت»^۱ در کنفرانس یاد شده اعلام می‌دارد که از این پس هوا می‌تواند توسط بشر برای خدمت به بشریت مورد استفاده قرار گیرد.^(۳)

با وجود این خوشبینی‌ها، دولتمردان و حقوقدانان از اجتناب‌ناپذیری اختلاف در روابط هوانوردی غافل نبوده و همواره آن را گوشزد نموده‌اند. چنانکه نماینده ایالات متحده آمریکا در کنفرانس شیکاگو^۲ اظهار می‌دارد «استفاده از مسیر هوایی ممکن است از جهاتی شبیه به استفاده از مسیر دریایی باشد؛ اما از این نظر که قلمرو هوایی، یکی از موضوعات حساس حاکمیت دولتها می‌باشد و هوایما از آنجا عبور می‌کند، با مسیر دریایی متفاوت است.»^(۴)

بنابراین با توجه به وضعیت هوایما و میزان بالای سرعت آن، بروز اختلاف بین دولتها قابل پیش‌بینی بوده و کنوانسیون شیکاگو نیز با آگاهی از این امر، شورای ایکائورا به عنوان مرجع حل و فصل اختلافات ناشی از تفسیر و اجرای مقررات کنوانسیون فی مابین اعضای متعاهد معرفی می‌نماید.^(۵) روشن است که منظور از اختلاف در این نوشته، اختلافات بین‌المللی می‌باشد. اختلاف بین‌المللی از یک نظر به حقوقی و غیرحقوقی تقسیم می‌شود.^(۶) بر همین اساس، راههای حقوقی و سیاسی حل و فصل اختلاف نیز در حقوق بین‌الملل عمومی پیش‌بینی شده است.^(۷) اما اینکه اختلاف در ماهیت، متفاوت و قابل تقسیم به حقوقی و سیاسی باشد یا نه، بین حقوقدانان اجماع نظر وجود ندارد. در منشور ملل متحد که بر توسل به شیوه‌های مسالمت‌آمیز حل اختلاف تأکید شده، به تفاوت ماهوی اختلاف اشاره‌ای نشده است. به هر حال در نظریه برخی علمای حقوق بین‌الملل و نیز در رویه قضایی بین‌المللی به اصل تفکیک بین اختلافات و ضرورت آن تأکید شده است.^(۸)

اختلافات مربوط به امور هوایمایی بین‌المللی کشوری نیز مشمول شرایط پیش‌گفته می‌شود. به علاوه، قوانین و مقررات مربوط به سیستم حمل و نقل هوایی بین‌المللی، تلفیقی از قواعد حقوق عمومی و حقوق خصوصی است و در عمل هم امور مربوط به

هوانوردی، آمیزه‌ای از نقش دولتها، شرکتها و یا اشخاص خصوصی است که تعریف و تفکیک این اختلافات ضرورت بیشتری پیدا می‌کند. در این زمینه، علاوه بر لزوم تمایز بین اختلافات از نظر داخلی، بین‌المللی و سیاسی - حقوقی، بحث حقوق بین‌الملل خصوصی نیز مطرح می‌شود.

«Dimitri Manitis» در مقاله‌ای تحت عنوان «Conflict in the skies»، در مورد طبقه‌بندی اختلافات هواپیمایی بین‌المللی بحث کرده و معتقد است که عنصر اساسی یک اختلاف بین‌المللی یا بین دولتی، عدم توافق بر سر موضوعات مشترک مربوطه می‌باشد. در صورتی اختلاف بین‌المللی خواهد بود که عنصر دولت در هر دو طرف اختلاف وجود داشته باشد و با توجه به حضور یا عدم حضور این عنصر، اختلافات هواپیمایی بین‌المللی قابل طبقه‌بندی می‌باشد. (۹) از نظر وی اختلافات مربوط به هوانوردی کشوری بین‌المللی به سه دسته مجزا تقسیم می‌شود:

۱. اختلافات بین اشخاص خصوصی خارجی؛

۲. اختلافات بین‌المللی مختلط؛

۳. اختلافات بین‌المللی محض.

اختلافات خصوصی بین اشخاص خارجی که حداقل در زمان بروز اختلاف، از عنصر دولت عاری خواهد بود و اختلافات مختلط نیز ممکن است از حیث ماهیت تفاوتی با اختلافات خصوصی نداشته باشد اما از نظر طرفین دعواست که یک طرف آن دولت و طرف دیگر آن اشخاص خصوصی هستند. در هر حال این دو دسته از اختلافات، مشمول حقوق بین‌الملل خصوصی خواهند بود. تنها اختلافات بین‌المللی محض است که مشمول حقوق بین‌الملل عمومی می‌شود. علاوه بر این، از سابقه عملکرد سازمان هواپیمایی بین‌المللی کشوری و طبق معاهدات تنظیم‌کننده روابط هوایی کشورها، چنین بر می‌آید که اختلافات بین‌المللی محض نیز در حیطه هوانوردی قابل تقسیم و تجزیه به اختلافات با ماهیت تجاری و اختلافات با ماهیت غیرتجاری است. «منیاتی» در بحث یاد شده تصریح می‌کند که اختلافات هواپیمایی بین‌المللی کشوری

در قراردادهای دوجانبه است؛ و دیگر، اختلافات غیرتجاری هوانوردی که ضرورتاً ناشی از اجرا و تفسیر دولتها از مقررات کنوانسیون شیکاگو خواهد بود.

در نتیجه بحث طبقه‌بندی اختلافات در روابط هوانوردی بین‌المللی کشوری از چند بعد قابل پی‌گیری است؛ که از جمله طبقه‌بندی آنها به خصوصی - بین‌المللی، حقوقی - سیاسی و تجاری - غیرتجاری است. از آنجا که تأکید مقاله حاضر بر موضوع اختلافات با ماهیت غیرتجاری در روابط هواپیمایی است. از بررسی دیگر موارد خودداری می‌شود. پس از اشاره‌ای کوتاه به ماهیت تجاری اختلافات هواپیمایی بین‌المللی کشوری، با استفاده از متن کنوانسیون شیکاگو (۱۹۴۴)، زمینه‌های پیدایش اختلافات غیرتجاری فی مابین اعضای متعاقد در ایکائو بررسی خواهد شد.

در اینجا یادآوری این نکته ضروری به نظر می‌رسد که با وجود تعاریف و تعابیر مختلف، تفکیک و تمایز بین انواع اختلافات بین‌المللی و تشخیص آنها از یکدیگر به آسانی امکان‌پذیر نخواهد بود. مثلاً نمی‌توان گفت اختلافی، صرفاً سیاسی و یا حتی حقوقی محض است. در تقسیم‌بندی آنها به تجاری و غیرتجاری نیز ماهیت سیاسی و حقوقی این دسته از اختلافات نادیده گرفته نمی‌شود و نام‌گذاری یک اختلاف به غیرتجاری به معنای انکار وجود خصیصه سیاسی یا حقوقی آن نخواهد بود. در هر صورت باید اذعان نمود که دولتها برای حل اختلافات خود، همواره به روشهای سیاسی تمایل بیشتر نشان داده‌اند. چون معتقدند از این طریق بهتر می‌توانند منافع خود را حفظ نمایند. در روابط هوانوردی نیز دولتها در عمل نشان داده‌اند که آمادگی قربانی کردن منافع اقتصادی و تجاری ناشی از حمل و نقل هواپیمایی را در قبال حفظ موقعیت سیاسی و حیثیت ملی خود دارند.

الف. ماهیت تجاری اختلافات

هر چند از ابتدا استفاده صلح‌آمیز از هواپیما در مسیر اقتصادی و تجاری مورد استقبال ملتها و دولتهای جهان قرار گرفت، اما در کنفرانس شیکاگو در سال ۱۹۴۴، با

ایکائو، آن‌چنان که در زمینه‌های فنی هواپیمایی کشوری ایفای نقش می‌کند، در زمینه‌های اقتصادی و تجاری حضور چندانی ندارد. این عدم موفقیت باعث شد که اولاً کشورهای جهان برای تنظیم روابط تجاری هوانوردی خود به معاهدات دوجانبه روی آورند و از بدو تأسیس سازمان هواپیمایی بین‌المللی کشوری اقتضای چندجانبه‌گرایی آن به دوجانبه‌گرایی منحرف گردد و ثانیاً پس از این ناکامی کنفرانس شیکاگو، شرکتهای حمل و نقل هوایی کشورهای مختلف، اتحادیه حمل و نقل هوایی بین‌المللی (IATA)^۱ را تجدید سازمان کردند و مکانیسم تعیین تعرفه‌های مربوط به امور هوانوردی بین‌المللی را پدید آوردند. طبق اساسنامه این اتحادیه، سازوکارهای حل و فصل اختلافات تجاری فی مابین اعضاء نیز پیش‌بینی شده است. (۱۱)

در کنوانسیون شیکاگو مقرراتی که به لحاظ جهت‌گیری کلی روابط تجاری هوایی مهم است، گنجانیده شده‌اند. از جمله می‌توان به مواد ۵ تا ۷ این کنوانسیون اشاره کرد که به ترتیب پرواز نامنظم^۲، پرواز منظم^۳ و کابوتاژ هوایی^۴ را مورد بحث قرار می‌دهند. (۱۲)

چنانکه گفته شد به دلیل اختلاف نظر بین کشورهای معظم صنعت هواپیمایی، در نحوه استفاده از فضای ماورای سرزمین ملی و اجرای مقررات تجاری از طریق سیستم ایکائو توافق عمومی امکان‌پذیر نشد. و کشورها درصد برآمدند تا از طریق توافق دوجانبه به اعطای حقوق هوایی متقابل اقدام نمایند. برای تسهیل این امر، کنفرانس شیکاگو در یک سند بین‌المللی، شکل استاندارد موافقت دوجانبه برای مسیرهای هوایی موقت را تدوین کرد که به «موافقتنامه استاندارد» معروف است. این سند در واقع نمونه‌ای برای تدوین موافقتنامه‌های دوجانبه حمل و نقل هوایی به شمار می‌رود که اولین معاهده دوجانبه شکل گرفته براساس موافقتنامه استاندارد، توافقی است که بین دو کشور ایالات

1. International Air Transport Association

2. Non-scheduled International Air Services

متحده امریکا و انگلستان در سال ۱۹۴۶ تحت عنوان «برمودا I»^۱ منعقد شد. (۱۳) از آنجا که دولتها در هنگام انعقاد قرارداد حمل و نقل هوایی، با توافق و اراده خود، مراجع حل اختلافات ناشی از این روابط را نیز مشخص می‌کنند و غالباً چنین اختلافاتی در خارج از چارچوب ایکائو حل و فصل می‌گردد؛ از تفصیل بیشتر آن خودداری می‌کنیم یادآور می‌شویم که به دلیل عدم امکان رسیدگی به اختلافات مربوط به خدمات هوایی دو جانبه در سیستم حل اختلاف ایکائو، پیشنهادهای جدیدی برای تشکیل یک دیوان بین‌المللی جهت رسیدگی به این دسته از اختلافات و به منظور ایجاد وحدت در زمینه تفسیر قراردادهای دو جانبه مطرح شده است. البته این پیشنهاد هنوز مورد تصویب قرار نگرفته است. (۱۴)

ب. ماهیت غیر تجاری اختلافات هواپیمایی بین‌المللی کشوری

چنانکه اشاره شد، سیستم هواپیمایی کشوری بالقوه مستعد بروز تعارض و اختلاف بین دولتهاست که ناشی از طبیعت صنعت هواپیمایی است. کنوانسیون شیکاگو تلاش کرد برای پیشگیری از بروز اختلافات، مقرراتی را تدوین و به تصویب اعضا برساند. اگر چه این کنوانسیون به ابعاد مختلف روابط غیر تجاری و اختلافات احتمالی ناشی از آنها توجه نموده است، ولی در عمل، کشورهای عضو کنوانسیون، به این نتیجه رسیده‌اند که برای تکمیل مقررات و پیشگیری از جرایم و نیز مجازات مرتکبین جرم و جنایت علیه هواپیمایی کشوری، قواعد جامع‌تری را به تصویب برسانند. شورای ایکائو، به‌عنوان بازوی اجرایی سازمان که نقش و صلاحیت قضایی برای حل و فصل اختلافات اعضای متعاقد در تفسیر و اجرای مفاد کنوانسیون شیکاگو و ضوابط مربوط به آن را نیز به عهده دارد، تاکنون در چند مرحله به توسعه مقررات امنیتی هواپیمایی اقدام کرده است. امروزه کنوانسیونهای مربوطه، جدای از کنوانسیون شیکاگو، روابط دولتها را در زمینه امنیت هوانوردی بین‌المللی و حل اختلافات مربوط به آن، تنظیم می‌نماید. (۱۵)

با توجه به خارج شدن دو دسته از اختلافات (یعنی اختلافات مربوط به امور تجاری و اختلافات ناشی از مسائل امنیتی هوانوردی) از دستگاہ حل اختلاف ایکائو، که

بر اساس فصل هیجدهم کنوانسیون شیکاگو، از وظایف شورای ایکائو می‌باشد، فرضیه ضعف و ناتوانی ایکائو در حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات اعضای متعاهد تقویت می‌شود که البته از موضوع بحث حاضر خارج و بطور جداگانه قابل تحقیق و بررسی است. در ادامه، به برخی قواعد و مقررات مندرج در کنوانسیون شیکاگو از جمله مسأله حاکمیت دولتها بر فضای هوایی خود و نیز مسأله ایجاد مناطق ممنوعه،^۱ که استعداد بیشتری برای بروز اختلاف غیرتجاری بین دول عضو دارند، مورد اشاره قرار می‌گیرد.

۱. حاکمیت دولتها بر فضای هوایی خود و قلمرو آن

اول. حاکمیت دولتها بر فضای هوایی

در کنار خوشحالی ناشی از دسترسی انسان به آرزوی دیرینه «پرواز»، مهمترین چیزی که دولتها را نگران می‌ساخت، مسأله نقض حاکمیت آنها توسط این پرنده آهنین بود. سرعت بالای هواپیما اگر چه موجب صرفه اقتصادی و تجاری فراوان است اما مستلزم درنوردیدن مرزهای ملی نیز می‌باشد. این مشکل اولین نقطه مهم اختلاف بین قدرتهای صنعتی و هوانوردی زمان واقع شد که برخی کشورها مثل ایالات متحده امریکا خواستار آزادی کامل هواپیماها در مسیر هوایی بودند و برخی دیگر مثل انگلستان خواستار حاکمیت مطلق و انحصاری دولتها بر فضای هوایی ماورای سرزمین ملی شدند. (۱۶) بالاخره کنوانسیون شیکاگو به این اختلاف نظر پایان داده و در ماده ۱ چنین آورده است:

«کشورهای عضو این پیمان، حق حاکمیت تام و مطلق هر یک از

کشورهای متعاهد نسبت به فضای هوایی آن کشور را به رسمیت

می‌شناسند.» (۱۷)

شکی نیست که حاکمیت دولت بر فضای هوایی خود، یکی از اساسی‌ترین اصول حقوق بین‌الملل معاصر است. نقض حریم هوایی داخلی کشورها از سوی هواپیماهای خارجی نقض جدی حقوق بین‌الملل محسوب می‌شود و حوادث بین‌المللی قابل

توجهی را نیز موجب گشته است. علی‌رغم تأکید ماده ۱ کنوانسیون مبنی بر حاکمیت مطلق و انحصاری دولتها بر فضای بالای قلمرو سرزمینی خود، نحوه اعمال این حاکمیت در صورت تعرض و تجاوز غیرقانونی هوایی، کاملاً روشن نیست. این امر علاوه بر بروز اختلاف در تفسیر و اجرای مفاد کنوانسیون بین کشورها، موجب هلاکت تعداد زیادی از مسافران بی‌دفاع در آسمان نیز گشته است.

بدون تردید استفاده از سلاح نظامی علیه هواپیماهای نظامی خارجی که به حاکمیت دولتها تجاوز می‌کنند، به موجب حقوق بین‌الملل و با استناد به حق دفاع مشروع، قابل توجیه خواهد بود. اما در مورد اقدام نظامی علیه هواپیمای غیرنظامی متجاوز، ابهاماتی وجود دارد و این سؤال را پیش می‌آورد که آیا سرنگونی هواپیماهای غیرنظامی با ادعای دفاع از حاکمیت ملی مثلاً انهدام هواپیمای مسافربری کره جنوبی توسط هواپیماهای نظامی شوروی سابق در سال (۱۹۸۳)، و یا با ادعای حق دفاع مشروع مثلاً حمله ناو نظامی وینسنس ایالات متحده آمریکا به هواپیمای مسافربری ایرباس جمهوری اسلامی ایران با ۲۹۰ سرنشین در سال (۱۹۸۸) (۱۸)، طبق حقوق بین‌الملل می‌تواند عمل قانونی و مشروع تلقی شود؟

حقوق بین‌الملل معاصر هنوز نتوانسته است پاسخ قاطعی به سؤال پیش‌گفته بدهد. در این باره دو مطلب مهم و متناقض وجود دارد؛ یکی حساسیت دولتها نسبت به اصل حاکمیت ملی است که احترام به آن کماکان از اصول اساسی روابط بین‌الملل محسوب می‌شود. و دیگری امکان سوءاستفاده از هواپیمای مسافربری و بکارگیری آن در امر جاسوسی و نقض امنیت و حاکمیت دیگر کشورها است که واکنش شدید دولتها را به دنبال خواهد داشت. با این حال و با توجه به وقایع متعدد در هواپیمایی کشوری که منجر به فاجعه انسانی گردیده و جان مسافران بی‌دفاع را مورد تهدید و تهاجم قرار داده است، کشورهای عضو ایکائو، بخصوص پس از حادثه سرنگونی هواپیمای مسافربری کره جنوبی در سال ۱۹۸۳، در صدد اصلاح کنوانسیون شیکاگو جهت حمایت هرچه بیشتر از هواپیمای مسافربری برآمدند. در پی این اصلاح که به افزودن ماده ۳ مکرر به

که موقع وضع مقررات برای هوایم‌های دولتی خود، توجه لازم را نسبت به بی‌خطری و جلوگیری از مخاطرات هوایی هوایم‌های کشوری مبذول دارند. از آن‌جا که مقررات ماده ۳ نتوانست مانع حمله به هوایم‌های غیرنظامی گردد، مجمع عمومی ایکائو در سال ۱۹۸۴ به اتفاق آراء تصمیم زیر را در قالب ماده ۳ مکرر اتخاذ کرد:

الف. دولتهای متعاقد این امر را به رسمیت می‌شناسند که هر کشوری باید از توسل به استفاده از اسلحه در مقابل هوایم‌های کشوری در حال پرواز اجتناب نماید و در صورت رهگیری هوایم‌ها جان کسانی که در هوایم‌ها هستند نباید دچار مخاطره گردد....

ب. دولتهای متعاقد این امر را به رسمیت می‌شناسند که هر کشوری، در اعمال حق حاکمیت خود در صورتی که یک هوایم‌های کشوری در فضای هوایی سرزمین او بدون مجوز مبادرت به پرواز نموده و یا اینکه بنا به دلایل قابل قبول حاکی از این که هوایم‌ها برای منظوری مغایر با اهداف این کنوانسیون به کار گرفته شده است، حق دارد بنخواهد که هوایم‌ها در یک فرودگاه تعیین شده فرود آید.... (۱۹)

اگر چه ماده ۳ مکرر صریحاً توسل به سلاح علیه هوایم‌های مسافربری را منع کرده است، اما مفاد بند (ب) این ماده و دیگر مقررات موجود در مجموعه حقوق بین‌الملل، که مورد توجه ماده مذکور نیز قرار گرفته است، تا حد زیادی دست دولتها را برای فرار از منظور اصلی آن ماده باز می‌گذارد.

از جمله این مقررات، ماده ۴ کنوانسیون شیکاگو می‌باشد که چنین مقرر می‌دارد:

«هر یک از کشورهای عضو معاهده، موافقت می‌نماید که هوایم‌های

کشوری را برای اهدافی که مغایر مقاصد کنوانسیون باشد به کار

نبرد.» (۲۰)

این ماده، همچون بند (ب) ماده ۳ مکرر که بیانگر امکان سوءاستفاده از هوایم‌های غیرنظامی است، مورد توجه مجمع ایکائو بوده و به همین دلیل پس از تصریح در منع

استفاده آگاهانه از هواپیمای کشوری ثبت شده در آن کشور یا از هواپیمای کشوری مورد استفاده... در آن کشور برای هر منظوری که مغایر با اهداف این کنوانسیون باشد، ممنوع گردد.» (۲۱)

از طرفی براساس منشور ملل متحد، دولت‌ها از حق دفاع مشروع برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و امنیت ملی خود برخوردار هستند. (۲۲) تأکید ماده ۳ مکرر، بر امتناع دولت‌ها از استفاده از اسلحه علیه هواپیمای کشوری، ممکن است در تعارض با حقوق محفوظ برای دولت‌ها در منشور تلقی شود و باعث این امر گردد که دولت‌ها نتوانند در دفاع از حاکمیت ملی خود از این حق مسلم استفاده نمایند. مجمع عمومی ایکائو، در ذیل بند (الف) ماده ۳ مکرر به این مسأله نیز توجه نموده و مقرر داشته است:

«... این مفاد به هیچ وجه نباید موجب این تعبیر گردد که به نحوی حقوق و تعهدات کشورها، مندرج در منشور ملل متحد، بدین وسیله مورد اصلاح قرار گرفته است.» (۲۳)

ملاحظه می‌شود که اگر بر حقوق دولت‌ها در حفظ حاکمیت ملی خود تأکید شود، ممکن است امنیت پرواز و جان مسافران با اقدامات دولت‌ها و با ادعای نقض حاکمیت به خطر افتد. و اگر منع مطلق هر گونه تعرض به هواپیمای مسافربری، حتی پس از تجاوز به حریم هوایی دیگر دولت‌ها مورد تأکید قرار گیرد، این آزادی و مصونیت هواپیماهای مسافربری می‌تواند محملی برای سوءاستفاده از سیستم هوانوردی کشوری جهت به خطر انداختن امنیت ملی دیگر کشورها واقع شود. در هر صورت در این زمینه، پاسخ قانع‌کننده‌ای در مجموعه مقررات بین‌المللی به چشم نمی‌خورد.

دوم. قلمرو حاکمیت دولت‌ها بر فضای هوایی

یکی دیگر از مواردی که می‌تواند زمینه‌ساز اختلاف بین کشورهای عضو ایکائو باشد، موضوع قلمرو حاکمیت هوایی دولت‌هاست. یعنی دولت‌ها تا چه محدوده‌ای از قلمرو هوایی، حق اعمال حاکمیت انحصاری دارند؟ ماده ۲ کنوانسیون شیکاگو به قلمرو

اختیار و حمایت یا قیمومت آن کشور باشد. (۲۴)

بنابراین فضای هوایی یک کشور شامل هوای بالای آبهای ساحلی تحت حاکمیت آن کشور نیز می‌شود. از طرفی براساس حقوق بین‌الملل دریاها، دولت‌ها بر آبهای داخلی و آبهای دریای سرزمینی خود حاکمیت مطلق اعمال می‌کنند. (۲۵)؛ در نتیجه فضای هوایی بالای آبهای داخلی و دریای سرزمینی نیز تحت حاکمیت مطلق و انحصاری کشور مربوطه خواهد بود. و استفاده از این فضا توسط هواپیماهای خارجی مستلزم جلب رضایت دولت ساحلی است. (۲۶) یعنی فضای هوایی آن سوی دریای سرزمینی برای استفاده از هواپیماهای همه کشورها طبق مفاد کنوانسیون شیکاگو و همچنین مطابق حقوق بین‌الملل عمومی، بدون هیچ کنترلی از طرف کشور ساحلی، باز خواهد بود. اما برخی کشورها، بخصوص قدرتهای بزرگ با استناد به مسائل و دلایل امنیتی، گاهی رویه‌ای مخالف آزادی یاد شده اتخاذ کرده و به ایجاد منطقه‌ای تحت عنوان «منطقه شناسایی دفاع هوایی»^۱ مبادرت ورزیده‌اند. (۲۷)

چنین مناطقی که در بعضی موارد تا ۳۰۰ مایل فراتر از دریای سرزمینی نیز گسترش می‌یابد و علی‌رغم مغایرت آن با حقوق بین‌الملل، عملاً توسط تعدادی از کشورها مورد استفاده قرار گرفته است، موجب بروز اختلاف نظر و تعارضاتی در روابط هوانوردی و بعضاً حوادث و فاجعه‌های هوایی نیز گشته است.

۲. ایجاد مناطق ممنوعه

براساس ماده ۹ کنوانسیون شیکاگو، دولت‌های عضو مجاز هستند در مواقع ضروری به ایجاد «مناطق ممنوعه»^۲ مبادرت نمایند. البته بین مناطق ممنوعه و مناطق شناسایی باید تفاوت قائل شد. چون مناطق ممنوعه در داخل قلمرو سرزمینی و طبق قواعد و مقررات کنوانسیون شیکاگو ایجاد می‌شود؛ در حالی که مناطق شناسایی دفاع هوایی (ADIZ)، چنانکه پیشتر گفتیم، مربوط به خارج از قلمرو سرزمینی می‌شود و ایجاد آن هیچگونه

مجوز و مبنای حقوقی ندارد. با این وجود، حق ایجاد مناطق ممنوعه در قلمرو سرزمینی نیز یکی از موضوعات بفرنج در روابط هوانوردی به شمار می‌رود و همواره موجب بروز اختلاف بین کشورهای متعاقد در سازمان هواپیمایی بین‌المللی کشوری بوده است و در برخی موارد عامل ایجاد اختلافاتی در امر حمل و نقل هوایی بین‌المللی نیز گشته است. به عنوان مثال می‌توان از اختلاف بین دو کشور هند و پاکستان در سال ۱۹۵۲ نام برد که نسبت به ایجاد منطقه ممنوعه و تفسیر متفاوت دو کشور از مقررات کنوانسیون شیکاگو در مورد این موضوع، رخ داد. (۲۸)

مطابق ماده ۹ کنوانسیون شیکاگو، هر یک از کشورهای عضو می‌توانند به جهت ضرورت امنیتی یا تأمین سلامت عمومی، پرواز هواپیماهای سایر کشورها را در مناطق معینی از خاک کشور خود بطور متحدالشکل و بدون تبعیض، محدود و یا ممنوع نمایند. (۲۹) چنانکه در این ماده نیز تصریح شده است، ایجاد مناطق ممنوعه، فقط در داخل خاک کشور مربوطه امکان‌پذیر است. کشورها در خارج از قلمرو سرزمینی خود، مجاز به ایجاد محدودیت یا ممنوعیت در مناطق هوایی نخواهند بود. اما در عمل، این مقررات نادیده گرفته می‌شود و بعضی از کشورها، به بهانه مسائل امنیتی و حفظ منافع حیاتی محدودیت‌های هوایی در ورای قلمرو سرزمینی خود ایجاد می‌کنند. به عنوان مثال، ایالات متحده آمریکا، پس از حضور نظامی در آبهای خلیج فارس در دهه هشتاد در چند نوبت به ایجاد محدودیت‌هایی برای پرواز هواپیماهای مسافربری منطقه مبادرت ورزیده که براساس آن از هواپیماهای کشورهای خارجی خواسته شد که با فاصله معینی از نیروی دریایی آمریکا مستقر در (خلیج فارس) حرکت کنند. (۳۰) هر چند این اقدام از طرف جمهوری اسلامی ایران مورد اعتراض قرار گرفته و عمل ایالات متحده آمریکا، به عنوان تخطی از اصول و مقررات مندرج در کنوانسیون شیکاگو و نقض آزادی پرواز بر فراز آبهای بین‌المللی تلقی و به اطلاع ایکنائو رسیده است، اما تا قبل از سقوط هواپیمای مسافربری ایرباس جمهوری اسلامی ایران در منطقه خلیج فارس، اقدام ایالات متحده

ایرنا در این زمینه از طرف ایکنائو منع و یا محکوم نشد. (۳۱)

ایجاد منطقه ممنوعه اقدام نماید، نباید بین دولتها تبعیض قائل شود و این ممنوعیت بطور مساوی بین همه دولتها باید اعمال گردد. بنابراین ممکن است گاهی دولتها در اصل ایجاد منطقه ممنوعه، اختلافی نداشته باشند، اما نسبت به تبعیض آمیز بودن آن معترض شوند. چنانکه «بن چنگ»^۱ معتقد است، اختلاف بین هند و پاکستان (۱۹۵۲) بر سر اصل ایجاد منطقه ممنوعه نبوده است، بلکه اعتراض هند، به تبعیض آمیز بودن این عمل مربوط می‌شد. چون هند ادعا می‌کرد در حالی پاکستان از پرواز هواپیماهای هندی جلوگیری می‌کند، خطوط هوایی ایران در همان منطقه ممنوعه اعلام شده از سوی پاکستان (تهران - کابل) در حال پرواز می‌باشد. (۳۲)

به هر حال، مسأله حاکمیت و قلمرو آن و نیز آزادی دولتها در ایجاد مناطق ممنوعه بدون تبعیض، از جمله مسائل حساس است که می‌تواند بحرانهایی را در روابط هوانوردی ایجاد کند. و بعضاً موجب حوادث ناگوار نیز گردد. اگرچه کنوانسیون شیکاگو در این موضوعات با صراحت بیشتری عمل کرده است، اما کشورهای عضو، سعی می‌کنند تفسیری از مقررات مذکور در کنوانسیون به عمل آورند که در جهت منافع ملی آنها باشد. از آنجا که کشورهای قدرتمند جهان، در خارج از قلمرو سرزمینی خود نیز قائل به منافع حیاتی هستند و تلاش می‌کنند مقررات بین‌المللی را در آن راستا تفسیر و اجراء نمایند، خطر اختلاف و بحران، همواره سازمان هواپیمایی بین‌المللی کشوری را تهدید می‌کند.

نتیجه‌گیری

کنوانسیون شیکاگو دارای مقررات و موضوعات متعدد و ناهمگونی است. یک دست نبودن مسائل مربوط به هوانوردی از یک طرف و طبع حساس و متضاد هواپیمایی و حاکمیت ملی از طرف دیگر، واضعان اصلی کنوانسیون را ناچار به وضع قوانین متعدد کرد. از جمله این مسائل، روابط تجاری بین اعضا، مخاطرات هواپیمایی، امکان سوءاستفاده از هواپیما، تأمین امنیت پرواز، روابط غیر تجاری، و تعارضات کداه با

حاکمیت ملی دولتها می باشد. آنچه در این نوشته مورد توجه قرار گرفت، زمینه های بروز اختلافات غیرتجاری است. شکی نیست که در نظام بین الملل، عنصر اختلاف به دلیل منافع ملی دولتها، امری گریزناپذیر است، اما برای جلوگیری از جنگ و تجاوز و حفظ حیات جامعه بین المللی، حل و فصل اختلافات ضروری است که خود مستلزم شناسایی ریشه های اختلاف و طبقه بندی انواع آن می باشد. روابط هوانوردی دولتها نیز به دلیل حساسیت خاص سیستم هواپیمایی، همواره در معرض بحران خواهد بود. آنچه ضروری به نظر می رسد اینکه I.C.A.O، با شناسایی انواع مختلف زمینه های بروز اختلاف، اعم از امنیتی، تجاری و غیرتجاری و با نهادینه کردن دستگاه حل اختلاف خود و اجباری کردن آن، می تواند با ایجاد رویه و سابقه مشخص حل و فصل اختلافات هواپیمایی، نظام هوانوردی را از بحرانهای روزافزون نجات دهد. که این مهم از طریق ایجاد اصلاحات عمیق در کنوانسیون شیکاگو ۱۹۴۴ و به تبع آن اصلاح نظام نامه داخلی مربوط به حل و فصل اختلافات آن سازمان (۳۳)، البته با رعایت منافع و خواست اعضای آن قابل حصول است و تجربه دیگر سازمانهای تجاری مثل WTO^۱ می تواند الگوی مناسبی برای این سازمان واقع شود. (۳۴)

یادداشتها

1. Yearbook of the U.N., 1947-1948, U.N. Publications, 1949, pp. 855-857.
2. H. A. wassenbergh, "Post-war International Civil Aviation Policy and the Law of the air", Martinus Nijhoff, 1962, p. 29.
3. *Ibid.*, p. 3.
4. *Ibid.*, p. 11.
۵. سازمان هواپیمایی کشوری جمهوری اسلامی ایران، «مجموعه قوانین و مقررات هواپیمایی کشوری»، تهران، ۱۳۷۵.
۶. محمد صفدری، حقوق بین الملل عمومی، ج ۳، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۴۲، ص ۶۰۶.
۷. منشور ملل متحد، ماده ۳۳.

- غیرحقوقی چهار ویژگی را برای اختلافات حقوقی بیان می‌دارد که عبارتند از:
۱. آن دسته از اختلافات بین دولتها که قابلیت فیصله قضایی از طریق قواعد موجود و معین حقوق بین‌الملل را داشته باشد.
 ۲. در مواردی که موضوع مورد ادعا دارای اهمیت پایین و ثانوی باشد و بر منافع حیاتی دولتها اثر نگذارد....
 ۳. توأم با اعمال قواعد حقوق بین‌الملل و برای تأمین نتیجه‌ای باشد که منافی با ایجاد عدالت بین دولتها و توسعه تدریجی روابط بین‌الملل نباشد.
 ۴. و در نهایت اختلافات در صورتی حقوقی محسوب می‌شوند که نزاع مربوطه، به وجود امتیازات حقوقی نظر داشته باشد:
- ed: Dimitri Maniatis, "Conflict in the skies: the settlement of International Aviation Disputes", *Annals of Air and Space Law*, vol. XX.II. 1995, p. 171.
- براساس ماده ۳۶ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری نیز اختلافات در موارد خاصی دارای جنبه قضایی بوده و حقوقی محسوب می‌شوند.
9. Dimitri Maniatis, *Ibid.*, pp. 169-170.
 10. I. H. ph. Diederiks-Verschoor, "An Introduction to Air Law", Klawer Law and Taxation Publishers, Netherlands, 1991, p. 12.
 11. *Ibid.*, p. 8.
 12. *Ibid.*, pp. 14-18.
 13. H. A. Wassenbergh, *Op.Cit.*, p. 53.
 ۱۴. نقل از: اترتون ترورسی و آن اترتون ترودی، «حل و فصل اختلافات هواپیمایی کشوری بین‌المللی» ترجمه محمدجواد میرفخرایی، مجله تحقیقاتی حقوقی شماره ۱۷-۱۶، دانشگاه شهیدبهشتی تهران، ۱۳۷۵، ص ۴۱۴.
 ۱۵. از جمله می‌توان به کنوانسیونهای توکیو (۱۹۶۳)، لاهه (۱۹۷۰) و مونترال (۱۹۷۱) اشاره کرد.
 16. H. A. Wassenbergh, *Op.Cit.*, p. 104.
 ۱۷. مجموعه قوانین و مقررات هواپیمایی کشوری، همان، ص ۱۴۱.
 18. Agora, "The downing of IRAN air flight 655", *A.J.I.L.*, Vol. 83, 1989, p. 318.

۲۱. همان، ص ۱۹۸.

۲۲. منشور ملل متحد، ماده ۵۱.

۲۳. مجموعه قوانین و مقررات هواپیمایی کشوری، همان، ص ۱۹۷.

۲۴. همان، ص ۱۴۱.

۲۵. کنوانسیون حقوق بین‌الملل دریاها، ۱۹۸۲، ماده ۲.

۲۶. البته استثنای حق عبور از دریای سرزمینی توسط کشتی‌های خارجی بدون ضرورت اخذ اجازه از دولت ساحلی، به عنوان اصلی که محدودکننده اعمال حاکمیت دولت ساحلی در دریای سرزمینی است با مقررات کنوانسیون شیکاگو که کسب اجازه را لازم می‌داند هماهنگ نیست.

27. Robert L. Bledsoe and Boleslaw A. Boczek, "the International Law Dictionary", Oxford, England, 1987, p. 159.

28. Bin Cheng, "The Law of International Air Transport", London: Stevens and Sons Limited Publications, 1962, p. 101.

۲۹. مجموعه قوانین و مقررات هواپیمایی کشوری، همان، ص ۱۴۴.

۳۰. جمشید ممتاز، ایران و حقوق بین‌الملل، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۷۶، صص ۸۷-۸۶.

۳۱. همان.

32. Bin Cheng, *Op.Cit.*, pp. 100-102.

33. I.C.A.O. Doc 7782/2 "Rules for the settlement of Differences", 1957 and Amended on 10 November 1975.

۳۴. البته به دلیل حساسیت و مقاومت دولتها نسبت به شکننده بودن مرزهای ملی در مقابل صنعت هوانوردی بین‌المللی، باید بپذیریم که رسیدن به وحدت نظر در ایکائو به آسانی سازمان تجارت جهانی نخواهد بود (اگر چه این سازمان نیز حساسیت‌های بین‌المللی فراوانی را برانگیخته است)، اما اگر WTO از شعار «تجارت آزاد» به یک سازمان جهانی دارای مکانیزم حل اختلاف منسجم و نهادینه اجباری رسیده است، I.C.A.O هم نمی‌تواند شعار "Open Skies" مطرح شده را نادیده انگارد و به استحکام خود و جامعیت دستگاه حل اختلافات مربوطه نیاندیشد.