

المؤتمر العالمي للنقل الجوي: التحديات وفرص التحرير

مونتريال، ٢٤ - ٢٩/٣/٢٠٠٣

البند رقم ٢: دراسة المواضيع التنظيمية الرئيسية في عملية التحرير
٢-٦: تسوية الخلافات

تحسين تسوية الخلافات في بيئة تتسم بالتحرر

(وثيقة مقدمة من الأمانة)

ملخص

تبحث هذه الوثيقة الحاجة الى تحسين عملية تسوية الخلافات في بيئة تتسم بالتحرر وتقتراح آلية للوساطة كخيار، اضافة الى عمليات المشاورات والتحكيم التقليدية، بغية فض الخلافات بشكل يتسم بالمزيد من الكفاءة والسرعة.
يرد الاجراء المعروض على المؤتمر في الفقرة ٦-١.

المراجع

Doc 9587 سياسة ومواد ارشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي
Doc 9644 تقرير المؤتمر العالمي للنقل الجوي بشأن تنظيم النقل الجوي الدولي - الحاضر والمستقبل

١- مقدمة

١-١ أدى كل من التحرير والعولمة والخصخصة في قطاع النقل الجوي الى زيادة المنافسة وظهور قوى جديدة في الأسواق مما قد يتسبب في ظهور أنواع جديدة ومختلفة من الخلافات. وبالإضافة الى ذلك، فان العدد المتزايد للاتفاقات الثنائية، لا سيما اتفاقات "الأجواء المفتوحة"، والاتفاقات الإقليمية التي اقتضت أيضا تدابير جديدة لمعالجة الخلافات التي تنشأ عن مثل هذه الترتيبات. وفضلا عن ذلك، فمن الأرجح أن تصبح الخلافات ذات طابع متعدد الأطراف، وتشمل في غالبيتها طرفا ثالثا يتأثر بشكل مباشر أو غير مباشر بموضوع الخلاف.

٢-١ توجد حالياً بالفعل آليات لتسوية الخلافات في اتفاقات الخطوط الجوية، وتستند هذه أساساً إلى المشاورات والتحكيم، لكنها لا تكون دائماً منصفة أو تتسم بالكفاءة، لكن ترتيبات تسوية الخلافات التي تعزز الثقة في بيئة متحررة تكون ضرورية لقبول هذه البيئة والمحافظة عليها. وتناقش هذه الوثيقة إنشاء نوع من الترتيبات يقع ما بين المشاورات والتحكيم، ويمكن تكييفه مع بيئة تتسم بالتححرر تقوم على أساس المنافسة العادلة والحاجة إلى ضمانات. وهذه الآلية، موضوع المناقشة، مصممة لتكون منصفة وشفافة وفعالة وسريعة ويمكن أن تمتد تغطيتها لتتطبق على مجموعة متنوعة من الخلافات التي تنشأ على المستوى الثنائي والمستوى الإقليمي أو عديد الأطراف. والغرض منها هو زرع الثقة في التحرير، خاصة بالنسبة للدول النامية.

٢-٢ عمل الايكو السابق في هذا المجال

١-٢ عالجت الايكو موضوع تسوية الخلافات في المؤتمر العالمي الرابع للنقل الجوي الذي عقد عام ١٩٩٤ (ATConf/4) الذي نظر في هذه المسألة وأحالها إلى المجلس، لإدخال تحسينات إضافية عليها، وتقديم اقتراح بآلية جديدة لتسوية الخلافات في حالة حدوث خلاف بين طرفين بهدف ضمان استمرار المنافسة الصحيحة. وأقر المجلس بأنه بالرغم من وجود آليات لتسوية الخلافات في مجالات تجارية أخرى، فمن المناسب لمجتمع الطيران أن يعد آليات خاصة به للتصدي لهذه الخلافات في بيئة تحررية، ومن الواضح أن ما من آلية عالمية واحدة يمكن أن تفي بكل الاحتياجات وتلبي كل الظروف. ثم اعتمد المجلس آلية لتسوية الخلافات أعدها فريق خبراء لتنظيم النقل الجوي (التوصية 2-ATRP/9) وقد وزعت على الدول لتستعرض بها (انظر Doc 9587). وكانت الآلية مرتبطة بآلية حماية من ممارسة المنافسة غير العادلة (التوصية 1-ATRP/9) وتستند إلى عقد اجتماع "رفيع المستوى" قد يصل إلى المستوى الوزاري أو الاستعانة بوسيط أو فريق خبراء. ولدى الايكو قائمة بخبراء النقل الجوي، لأغراض هذه الآلية، عينتهم الدول أو المنظمات الدولية وللإضطلاع بدور الوسيط أو للمشاركة كأعضاء في فريق خبراء معني بتسوية الخلافات. (انظر كتاب المنظمة SP 38/4.1-98/67 بتاريخ ١٤/٨/١٩٩٨).

٢-٢ في مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية لعام ٢٠٠٠ (ANSCONF 2000)، أثير موضوع تسوية الخلافات في سياق الخلافات التي تتعلق بالرسوم التي تفرضها المطارات (و/أو مقدمو خدمات الملاحة الجوية). وناقش المؤتمر الحاجة إلى التوفير العملي لهيئة حيادية على الصعيد المحلي لتجنب الخلافات وتسويتها قبل أن تصل إلى الساحة الدولية. وقد أوصى المؤتمر بإدراج مفهوم آلية "الملجأ الأول" لمعالجة مثل هذه الخلافات من خلال المصالحة أو الوساطة في وثيقة الايكو بعنوان: سياسات الايكو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية، وقد تم ذلك بالفعل (Doc 9082/6).

٣-٢ عبرت الجمعية العمومية في دورتها الثالثة والثلاثين عن دعمها لعقد المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي لمعالجة العديد من المسائل المعاصرة والمتصلة بموضوع التحرير. وفي هذا الإطار، أخذت الجمعية العمومية علماً بجدول أعمال المؤتمر والحاجة إلى استعراض أمر تسوية الخلافات بهدف اعداد آلية لتسوية الخلافات تتسم بالمزيد من الكفاءة وتكفل المزيد من الثقة.

٣-٣ المشاكل والمناقشة

١-٣ تخضع الخلافات في النقل الجوي أساساً لأحكام آلية تسوية الخلافات في اتفاقات الخطوط الجوية الثنائية بين الدول. وبوجه عام، يمكن انجاز اجراءات تسوية خلاف ما بين طرفين في أي اتفاق على مرحلتين: أ) من خلال

المشاورات والمفاوضات بين الطرفين و/أو ب) احوالة النزاع الى هيئة تحكيم لتتخذ قرارا بشأنه وذلك بناء على طلب أي من الطرفين.

٢-٣ وفي حين أن غالبية المواد الخاصة بتسوية الخلافات في اتفاقات الخطوط الجوية الثنائية تشتمل على اجراء تحكيم رسمي، فان غالبية الخلافات الثنائية يتم تسويتها بصورة غير رسمية من خلال المشاورات بين المتنازعين، على الرغم من أن ذلك يتم عادة بعد مرور فترة طويلة. ونادرا ما تم اللجوء الى التحكيم أولا نظرا لكلفته ومدة اجراءاته. وبالتالي، يعتبر التحكيم غير مناسب لتسوية المنازعات التي تتطلب حلا سريعا مثل الخلافات على اتباع نهج المنافسة غير العادلة، بشأن السعة والأسعار على سبيل المثال. كذلك، أدت البيئة سريعة التحرر الى ظهور أنواع جديدة من الأنشطة التجارية ذات الصلة التي يزداد احتمال تسببها في حدوث خلافات نتيجة الممارسات غير التنافسية. وفي هذه الصلة، ينبغي الاحواطة علما بأن آليات تسوية الخلافات الحالية لا تطبق عادة على الخلافات الناشئة من الممارسات غير العادلة لأنه يمكن التعامل مع هذه الحالات بواسطة قوانين المنافسة العامة الوطنية، عندما تكون مثل هذه القوانين قائمة. وي طرح ذلك عددا من المسائل المرتبطة بتطبيق القوانين الوطنية على شؤون النقل الجوي الدولية، والاختلافات فيما يرتبط بقوانين المنافسة، بالإضافة الى احتمال التعارض في تطبيقها.

٣-٣ استدعى ظهور عدد من الترتيبات الاقليمية ومتعددة الأطراف ظهور أساليب جديدة لتسوية الخلافات. فعلى سبيل المثال، فان اتفاق "الأجواء المفتوحة" متعدد الأطراف للتعاون الاقتصادي في اقليم آسيا والمحيط الهادئ المعقود بين ست دول هو أول اتفاق يغير بشكل كبير بنية مادة تسوية الخلافات، ويتضمن تدخل الطرف الثالث في خلاف تكون به مصالح أي عضو في الاتفاق مهددة.

٤-٣ تجدر الاحواطة بأنه يوجد عدد محدود من الخلافات في قطاع خدمات النقل الجوي تم التعامل معها بموجب آلية تسوية الخلافات، مثل محكمة العدل الأوروبية، ولجنة الأمم المتحدة المعنية بالقانون التجاري الدولي. وبالنسبة لمنظمة التجارة العالمية، فلا يدرج سوى خدمات ثلاث اضافية لخدمات النقل الجوي، يغطيها الاتفاق العام لتجارة الخدمات (GATS)، ويمكن أن تحال الى آلية تسوية الخلافات لمنظمة التجارة العالمية. فهذه الآلية عملية رسمية وقد يستغرق تسوية خلاف تجاري مدة عام أو أكثر، ولا تمكن الاحالة الا بعد استفاد سبل آلية الاتفاق الثنائي. وحتى الآن، لا يوجد سوى ثلاثة خلافات بشأن الخدمات، جميعها غير مرتبط بالنقل الجوي الذي يغطيه الاتفاق العام لتجارة الخدمات، وعرضت هذه على هيئة تسوية الخلافات لمنظمة التجارة العالمية، مما يوضح التطبيق المحدود للآلية على قطاع الخدمات حتى الآن.

٥-٣ ان أحد العيوب في هيكل التنظيم الحالي لتسوية الخلافات أن الآلية، لأنها قائمة على المشاورات، فانها لا تحدد أي مهلة لتسوية الخلافات، وبالتالي فانها تتيح للأطراف تأخير التسوية حتى عندما يكون الموعد أمرا هاما. وفي هذا الشأن، فانها لا توفر بشكل فعال تسوية سريعة للخلاف. واضافة الى ذلك، اذا تعرض أحد الأطراف الى بعض الخسائر (الناقل الجوي الذي عينه أحد الأطراف) فان الآلية لا تشتمل على قرار مؤقت في صالح هذا الطرف الذي يتعرض للخسائر. وتكون الدول النامية على وجه الخصوص في وضع سيئ، عندما تواجه أساليب غير عادلة بالنسبة لنقلها الجويين اذا تعذرت تسوية الخلافات بشكل سريع. اضافة الى ذلك، مع تحول الاتفاقات الثنائية والاتفاقات الاقليمية والاتفاقات عديدة الأطراف لتصبح ذات طبيعة متعددة الأطراف، طرأت الحاجة لجعل آلية تسوية الخلافات بأكثر قدر ممكن من الشفافية كي تتوصل الأطراف المعنية بالخلاف الى المعلومات للقيام بالتدخل في موعده. وقد يؤدي عدم الشفافية في توزيع المعلومات الى أثر عكسي على الأطراف الثالثة المشاركة في تسوية الخلاف.

٤- الاستنتاجات

٤-١ المؤتمر مدعو لاستنتاج ما يلي:

- أ) قد تطرأ في بيئة تحررية عدة أنواع من الخلافات نتيجة زيادة المنافسة وقوى السوق الجديدة، وبناء على ذلك، هناك حاجة لدى الدول لتسوية هذه الخلافات بطريقة تتسم بالمزيد من الكفاءة والسرعة.
- ب) تحتاج الدول وقطاع النقل الجوي آلية لتسوية الخلافات تتسم بما يلي:
- ١) تكفل الثقة وتؤيد التحرر المحمي بضمانات، ومشاركة الدول النامية.
 - ٢) تكون متوافقة مع الظروف الخاصة لعمليات النقل الجوي الدولي والأنشطة التنافسية.
 - ٣) تضمن امكانية اقامة الاعتبار لمصالح الأطراف الثالثة المتأثرة مباشرة بخلاف ما.
 - ٤) تكون شفافة، بخصوص الأطراف المعنية مباشرة بالخلاف، وتتيح الاطلاع على المعلومات بشكل سريع وفعال.

٥- الترتيبات التنظيمية الموصى بها

٥-١ استنادا الى عمل الايكاو السابق في هذا المجال، وآليات تسوية الخلافات المتطورة وعيوب النظام الحالي، فمن شأن الآلية المقترحة أن توفر مستوى متوسطا بين مرحلتي التشاور والتحكيم. وبما يتماشى مع مفهوم آلية "الملجأ الأول"، فإن هذا المستوى المتوسط يستدعي وسيطا أو فريقا لتسوية الخلافات كي يستعان به لتقصي الحقائق، بما في ذلك تحديد موضوع الخلاف، أو لتقديم توصية لتسوية الخلاف. وهي تقوم على أساس أطر زمنية واضحة، وترتيبات للتنفيذ، واجراءات مؤقتة وتسمح باشتراك أطراف ثالثة. وهذه الترتيبات، التي جاءت كتوصية (2-9/ATRP) من فريق خبراء تنظيم النقل الجوي وتقوم عليها هذه الآلية، جرى توسيع نطاقها لتغطي الخلافات التي ترتبط بمسائل أخرى غير الممارسات غير العادلة، مثل الخلافات المرتبطة بدخول السوق في بيئة ذات رقابة تنظيمية أقل صرامة.

٥-٢ لا تؤثر الآلية على حق الأطراف في اللجوء الى آليات أخرى لتسوية الخلافات، بما في ذلك الآليات المتاحة في اطار قوانين المنافسة العامة. وهي لا تتنافى مع تنفيذ عملية التحكيم الرسمية في اتفاق. الا أنه ينبغي توقع عدم نشوء الحاجة الى استخدام أسلوب التحكيم الرسمي اذا ما اختارت الأطراف في خلاف ما الاستعانة بهذه الترتيبات كبديل فعال لحل المسائل التي يكون الوقت عاملا هاما فيها. وكانت الوساطة ناجحة. وهي تتوافق كذلك مع أسلوب اللجوء الى عقد اجتماع "رفيع المستوى" حتى المستوى الوزاري كما جاء في احدى الارشادات الصادرة عن الايكاو سابقا (التوصية 2-9/ATRP).

٥-٣ يمكن تعزيز الشفافية بوسائل مثل موقع الايكاو على شبكة الانترنت، بتوفير ما يلي: أ) قائمة بخبراء النقل الجوي تحدثها الايكاو بشكل منتظم، وتستخدم لانتقاء الوسطاء أو الأعضاء في فرق الخبراء المعنية بتسوية الخلافات، و ب) اخطارات بالخلافات، بما في ذلك القرارات المتعلقة بتسوية الخلافات بموجب الآلية المقترحة بشرط مراعاة شروط السرية للأطراف المعنية.

٥-٤ يقترح ادراج الترتيبات التنظيمية التالية في مادة بشأن "تسوية الخلافات" لكي ينظر فيها المؤتمر وتستخدمها الدول المتعاقدة حسبما تقرر في اتفاقات الخطوط الجوية الثنائية أو الإقليمية أو عديدة الأطراف، وقد أدرجت هذه المادة أيضا في نموذج اتفاقات الخطوط الجوية (انظر الوثيقة 17/ATConf/5-WP):

تسوية الخلافات"

...

x- يجوز بناء على طلب أي من الطرفين (أي طرف) في الاتفاق تقديم أي خلاف لا يمكن تسويته من خلال المشاورات الى وسيط أو الى هيئة لتسوية الخلافات. ويمكن استخدام هذا الوسيط أو الهيئة، وتحديد موضوع الخلاف أو التوصية بتسوية أو حل للخلاف.

x- تتفق الأطراف مسبقاً على صلاحيات الوسيط أو الهيئة والمبادئ أو المعايير التوجيهية، وشروط الاستعانة بالوسيط أو الهيئة وعليها أن تنظر، عند الضرورة، في النص على تعويض مؤقت وامكانية اشتراك أي طرف له علاقة مباشرة بالخلاف، مع مراعاة الهدف والحاجة الى عملية بسيطة وملائمة وسريعة.

x- يجوز تعيين الوسيط أو أعضاء الهيئة من قائمة تحفظها الايكاو بأسماء خبراء في الطيران مؤهلين تأهيلاً مناسباً. ويجب اتمام اختيار الخبير أو الخبراء في غضون خمسة عشر (١٥) يوماً من تسلم طلب تقديم الخلاف الى وسيط أو هيئة. وإذا تعذر على الأطراف الاتفاق على اختيار خبير أو خبراء، يمكن احالة الاختيار الى رئيس مجلس الايكاو. وينبغي أن يكون أي خبير يستعان به لتنفيذ هذه الآلية مؤهلاً تأهيلاً ملائماً لمعالجة الموضوع العام للخلاف.

x- ينبغي اتمام الوساطة في غضون ستين (٦٠) يوماً من تعيين الوسيط أو الهيئة كما ينبغي تقديم أي قرار يتم الوصول اليه بما في ذلك، أي توصيات في حالة انطباقها، في غضون فترة ستين (٦٠) يوماً من تعيين الخبير أو الخبراء. وللأطراف أن تتفق مسبقاً على امكانية قيام الوسيط أو الهيئة بمنح تعويض مؤقت لصاحب الشكوى، اذا ما طلب ذلك، وفي هذه الحالة، يجب البت في هذه المسألة في البداية.

x- على الأطراف أن تتعاون بحسن نية في سبيل تقدم عملية الوساطة ولتنفيذ قرار أو حكم الوسيط أو الهيئة، ما لم تتفق مسبقاً على الالتزام بهذا القرار أو بهذا الحكم. وإذا ما اتفق الأطراف مسبقاً على طلب البت في الوقائع فقط، فيجب عليها أن تستخدم هذه الوقائع في حل الخلاف.

x- يتم تقدير تكاليف هذه الآلية منذ البداية وتقسم هذه التكاليف بالتساوي، ولكن مع امكانية اعادة تقسيمها في اطار القرار النهائي.

x- لا تمس الآلية استمرار استخدام عملية المشاورات أو استخدام التحكيم فيما بعد، أو انتهاء العملية بموجب المادة."

٦- الاجراء المعروض على المؤتمر

١-٦ المؤتمر مدعو لما يلي:

- أ) استعراض واعتماد الاستنتاجات الواردة في الفقرة ٤-١.
- ب) التوصية باعتماد البند النموذجي الخاص بتسوية الخلافات في الفقرة ٥-٤.

— انتهى —