

المؤتمر العالمي للنقل الجوي: تحديات وفرص التحرير

مونتريال، ٢٤ - ٢٩/٣/٢٠٠٣

الموضوع رقم ٢: دراسة المواضيع التنظيمية الرئيسية في مجال التحرير
٧-٢: الشفافية

الشفافية في تنظيم النقل الجوي الدولي

(وثيقة مقدمة من الأمانة العامة)

ملخص

تعالج هذه الوثيقة موضوع الشفافية في تنظيم النقل الجوي الدولي، ولا سيما في بيئة متحررة، وتناقش وسائل تحسين تنفيذ هذا المبدأ الأساسي عن طريق اجراءات تتخذها الدول بخصوص التزامها بالتسجيل وجعل المعلومات التنظيمية متاحة للعموم. يرد الاجراء المقترح اتخاذه من قبل المؤتمر في الفقرة ٦-١.

المراجع

Doc 9511, *Digest of Bilateral Air Transport Agreements*
Doc 6685-C/767, *Rules for Registration with ICAO of Aeronautical Agreements and Arrangements*

١- مقدمة

١-١ تعرّف الشفافية في الوثيقة (Doc 9626) المعنونة *دليل بشأن تنظيم النقل الجوي الدولي* على أنها "وضوح الاتفاقات ومذكرات التفاهم المبرمة واتاحتها للدول غير الأطراف والأفراد ممن لهم مصلحة في محتوياتها". وتعد الشفافية مبدأ أساسيا من مبادئ اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) حيث تنص المادة ٨٣ على التزام الدول المتعاقدة الصريح والواضح بأن يسجل "فورا" لدى مجلس الايكاو أي من هذه الترتيبات والتي يجب أن "تعلن في أقرب وقت ممكن". وتشمل الاتفاقات، ومذكرات التفاهم، والمذكرات الجانبية المتعلقة باتفاقيات النقل الجوي الثنائية والاقليمية ومتعددة الأطراف بين الدول. كما تشمل الشفافية الترتيبات المتعلقة بالاعفاءات والالتزامات المحددة التي تتم وفقا للاتفاق العام لتجارة الخدمات

(GATS) بخصوص الملحق بشأن خدمات النقل الجوي، فضلا عن الاتفاقات بخصوص تأجير أو استئجار أو تبادل الطائرات أو أي ترتيب مشابه في اطار المادة ٨٣ مكرر من اتفاقية شيكاغو.

٢-١ وتعد الشفافية حجر الزاوية في تحرير التجارة الدولية عن طريق الاتفاق العام لتجارة الخدمات الذي يشمل النقل الجوي بوصفه أحد قطاعات الخدمات. وبهذا القدر، فإن هذا المبدأ سيفرض الالتزام باعلان القوانين، والأنظمة، وأساليب العمل التي تؤثر على الجهات الأجنبية التي تقدم خدمات النقل الجوي. وفي سياق تجاري، تقوم الشفافية على أساس نظرية مفادها أن كشف الحواجز التجارية أمر ضروري لازالة الحواجز القائمة والحيولة دون اقامة حواجز جديدة.

٣-١ ويعد موضوع الشفافية عنصرا أساسيا في تنظيم النقل الجوي الدولي، ولا سيما في بيئة متحررة، حيث يمتد مجالها ليتجاوز مجرد التزام الدول بتسجيل الاتفاقات. فمن مصلحة الدول وكذلك من مصلحة عدد متزايد من الأطراف المشاركة في مفاوضات الخطوط الجوية في سعيها الى التحرير، أن تصبح العملية أكثر وضوحا وشفافية بالنسبة لطريقة تسجيل المعلومات المتعلقة بالترتيبات ذات الصلة وبشأن التطورات الحاصلة في الصناعة، واطاحة تلك المعلومات لجميع الأطراف المعنية. وتناقش هذه الورقة موضوع الشفافية في الهيكل التنظيمي للنقل الجوي الدولي ودورها في عملية التحرير، وتدرس وسائل تحسين تنفيذها واطاحة المعلومات بسهولة أكبر للدول والأطراف المعنية.

٢- الأعمال التي نفذتها الايكاو سابقا

١-٢ على مدى السنوات الماضية، عالجت الجمعية العمومية للمنظمة في عديد من قراراتها التزام الدول بتسجيل جميع الترتيبات المتعلقة بالنقل الجوي لدى الايكاو، حسبما تقتضيه المادة ٨٣ من اتفاقية شيكاغو، بما في ذلك الاعفاءات والالتزامات المحددة التي تتم في اطار الاتفاق العام لتجارة الخدمات. وقد حثت تلك القرارات الدول على تسجيل تلك الترتيبات وفقا لقواعد تسجيل الاتفاقات والترتيبات الجوية لدى الايكاو، بالصورة الواردة في الوثيقة Doc 6685-C/767، وأشارت الى أن تأخير تسجيل تلك الاتفاقات أو عدم الامتثال لذلك أمر غير مرغوب فيه بالنسبة لدقة المعلومات التنظيمية واكتمالها ولتعزيز الشفافية.

٢-٢ وفي الدورة الثالثة والثلاثين للجمعية العمومية للايكاو التي عقدت عام ٢٠٠١، أعربت اللجنة الاقتصادية عن تأييدها لأن تقوم المنظمة بالتأكيد على التزام جميع الدول المتعاقدة بتسجيل جميع الترتيبات المتعلقة بالنقل الجوي لدى المنظمة. واعتمدت الجمعية العمومية القرار A33-19 الذي حث أيضا الدول المتعاقدة على ايلاء الاعتبار اللازم لذلك الامتثال بغرض تعزيز الدور القيادي للمنظمة في تسهيل عملية تحرير النقل الجوي وتعزيز شفافية النظام.

٣-٢ وتعلن الايكاو جميع الاتفاقات المسجلة في وثيقة ربع سنوية بعنوان قائمة الاتفاقات والترتيبات المتعلقة بالطيران المدني الدولي المسجلة لدى الايكاو، وكذلك على موقع الايكاو على شبكة الانترنت (<http://icaoww.icao.int/applications/dagmar/main.cfm>). كما تنظم الايكاو قاعدة بيانات محدثة لمخصصات مشفرة للأحكام الرئيسية لاتفاقات النقل الجوي الثنائية المسجلة لدى الايكاو وتشرها بصورة دورية في وثيقة بعنوان ملخص الاتفاقات الثنائية للنقل الجوي (Doc 9511). ومن المنتظر أن تصدر في بداية عام ٢٠٠٣ طبعة جديدة غير مجلدة من الوثيقة Doc 9511 تشمل الاتفاقات الثنائية للخطوط الجوية المسجلة لدى الايكاو حتى منتصف عام ٢٠٠٢، على أن يتم تعديلها بصورة دورية بعد ذلك. غير أن قاعدة البيانات ذات قدرات محدودة. فعلى سبيل المثال، فانها ليست متوفرة بعد على شبكة الانترنت، كما انها ليست متصلة بقائمة الاتفاقات المسجلة على موقع الايكاو على الشبكة، ولا تشمل النصوص

الفعلية للاتفاقات، وأكثر من ذلك فانها لا تشير الى الاتفاقات الاقليمية أو متعددة الأطراف. وتبحث الأمانة العامة الآن سبل تلبية تلك الاحتياجات.

٣- المشكلات والمناقشة

١-٣ ان المشكلات المتعلقة بالشفافية، وهدف انشاء هيكل تنظيمي، أكثر انفتاحا، ترتبط بأحكام تسجيل اتفاقات وترتيبات الخدمات الجوية لدى الايكاو وفقا لاتفاقية شيكاغو، وبطبيعة أحكام التسجيل الواردة في اتفاقات الخطوط الجوية، وينشر وتوفير المعلومات حول اتفاقات الخطوط الجوية على مستوى الدولة.

٢-٣ ولكي تلبية الدول حاجتها الى رصد التطورات في المجال الثنائي والاقليمي ومتعدد الأطراف، ولا سيما رصد تأثير عملية التحرير، فقد اعتمدت على سياسات الايكاو التوجيهية حول بعض جوانب الأسواق الرئيسية، ومن ضمنها استخدام المعلومات المتاحة وقواعد البيانات المتعلقة بالاتفاقات التعاونية واتفاقات خطوط النقل الجوي. وفي هذا الصدد، لا يمكن تحقيق هدف الايكاو المتمثل في اقامة قاعدة بيانات شاملة ومحدثة، وهو الهدف المحدد في الوثيقة 9511 Doc، حتى لو توفرت لها الموارد الكافية، الا بمقدار شفافية النظام واكتمال المعلومات المقدمة.

٣-٣ فبعض اتفاقات الخطوط الجوية ليست مسجلة لدى الايكاو وفقا لأحكام اتفاقية شيكاغو، أو انها لا تسجل الا بعد تأخير مطول. كما أن بعض الاتفاقات الأخرى، ولا سيما الاتفاقات الجانبية مثل مذكرات التفاهم، تكاد تظل سرية دائما، ولذا نادرا ما تسجل لدى الايكاو. ومن المعلوم أن عدد ما عقد من اتفاقات ثنائية للخطوط الجوية يفوق ٤٠٠٠ اتفاق، لكن عدد ما سجل منها لدى الايكاو لا يتجاوز النصف تقريبا (باستثناء التعديلات عليها). وقد تم مؤخرا تسجيل حوالي ٢٥ اتفاقا يتعلق بالمادة ٨٣ مكرر. ولم يسجل حتى الآن أي ترتيبات تتعلق بالاعفاءات، ولا سيما الالتزامات في اطار الاتفاق العام لتجارة الخدمات (GATS). ولذا، فان عددا كبيرا جدا من الاتفاقات التي علم بعقدها لم تسجل لدى الايكاو بعد، وذلك بغض النظر عن الالتزام في اطار اتفاقية شيكاغو، ورغم عن التذكير المستمر للدول، على سبيل المثال، عن طريق قرارات الجمعية العمومية (القرار A33-19، القسم (الأول))، وكتب المنظمة الى الدول، وحلقات العمل الاقليمية، والزيارات الى الدول.

٤-٣ وقد تم تحديد عدد من العوامل المسؤولة عن تأخير أو عدم تسجيل الاتفاقات لدى الايكاو. فبصورة أساسية، تعد اتفاقات الخطوط الجوية معاهدات في طابعها. ولذا، تكون المسؤولية عن التفاوض بشأنها والتوقيع النهائي عليها، في كثير من الأحوال، من اختصاص سلطات أو وزارات مختلفة، ولا سيما وزارات الخارجية. ويجعل هذا النهج متابعة تسجيل الاتفاق لدى الايكاو أمرا صعبا، ذلك أن سلطة الطيران المدني تكون عادة المسؤولة عن تنفيذ الاتفاق، في حين قد تكون المسؤولية عن التفاوض والتسجيل من اختصاص جهة أخرى. كما يمكن أن تكون عملية التفاوض بشأن اتفاق ما بطيئة ومطولة، ولذا فقد لا ترى بعض الادارات ضرورة في متابعة عملية التسجيل بعد التوقيع. كما يمكن أن تتدخل المطالب المتعلقة بمفاوضات أخرى أو جديدة بحيث تحول دون اجراء عملية المتابعة. وفي بعض الحالات، يمنح الناقلون الجويون التصريح ببدء عمليات الخطوط الجوية قبل دخول الاتفاق حيز النفاذ رسميا، الأمر الذي يجعل عملية دخوله حيز النفاذ تلك، وبالتالي تسجيله أمرا أقل الحاحا. كما تعتقد بعض الادارات أن التسجيل يمكن أن يقوم به أي الأطراف في الاتفاق، ولذا فانها لا تأخذ زمام المبادرة في تسجيله لدى الايكاو. وفي حالات أخرى، قد تكمن الأسباب الأساسية لتأخير التسجيل في القيود على الموارد البشرية وعدم القدرة على التغلب على الأعباء الثقيلة في الادارات ذات الصلة. وأخيرا، فقد تتسبب

عملية دخول الاتفاق حيز النفاذ بصورة رسمية، وما قد تنطوي عليه من مقتضيات دستورية باعتماده من قبل الهيئات التشريعية، في اعاقه مهمة التسجيل أو جعلها صعبة.

٣-٥ وبالنسبة لاجراء التسجيل وفقا لاتفاقات الخطوط الجوية، فان جميع الاتفاقات الثنائية تقريبا تشتمل على بند حول تسجيل الاتفاق لدى الايكاو. الا أن البند عادة يشير الى أن الاتفاق "سوف يسجل"، دون تحديد موعد تسجيل والطرف المسؤول عن ذلك. وفي هذا الصدد، تقتضي المادة ٨٣ من اتفاقية شيكاغو تسجيل الاتفاقات "فورا" لدى الايكاو، وتتص المادة ٦ من قواعد الايكاو للتسجيل على أن مسؤولية تسجيل الاتفاقات تقع على "كل" دولة، وهذان عنصران يمكن تحديدهما بوضوح في الاتفاقات الثنائية.

٣-٦ وبغض النظر عن المواضيع المبينة في الفقرة ٣-٤ بشأن تأخير أو عدم تسجيل الاتفاقات لدى الايكاو، فان هناك، على الصعيد الوطني، امكانية لتحسين الشفافية في النظام الدولي عن طريق استخدام تكنولوجيا نشر المعلومات. ويقوم عدد من الادارات الحكومية بجعل المعلومات حول اتفاقات الخدمات الجوية متاحة على مواقعها على شبكة الانترنت. فعلى سبيل المثال، فان مواقع الولايات المتحدة والمفوضية الأوروبية وبعض الحكومات الأخرى تستخدم بصورة متزايدة هذا الشكل من عمليات نشر المعلومات. الا أن هذا الاتجاه محدود، ففي حين ينبغي للايكاو تشجيع هذا النوع من النشر، تظل المسألة هي أن الشفافية ستتحسن وتصبح مفيدة للدول والأطراف المعنية اذا تم ضمانها على الصعيد العالمي عن طريق الايكاو التي ترعى جميع الدول عن طريقها التزاماتها بتسجيل اتفاقاتها بموجب اتفاقية شيكاغو، ويرعى المجلس التزامه بجعل الاتفاقات متاحة للجمهور.

٤- الاستنتاجات

٤-١ المؤتمر مدعو الى قبول الاستنتاجات التالية:

(أ) ينبغي اعتبار الشفافية هدفا منشودا ضمن الاطار التنظيمي وعنصرا أساسيا في عملية التحرير. وتسنفيد الدول والأطراف المعنية في الهيكل التنظيمي من تحسين الشفافية.

(ب) في ضوء عملية التحرير المستمرة في مجال النقل الجوي الدولي والحاجة الى تمكين الايكاو من أداء دورها الرئيسي في وضع ارشادات السياسة، يمكن استخدام عدد من الطرق التي تشترك فيها الدول لجعل الهيكل التنظيمي أكثر شفافية، ويشمل ذلك ما يلي:

(١) ينبغي للدول أن تسجل لدى الايكاو اتفاقات الخطوط الجوية التي لم تسجلها بعد بموجب التزامها في اطار المادة ٨٣ من اتفاقية شيكاغو.

(٢) ينبغي للدول، كمسألة تتسم بالأولوية، استعراض اجراءاتها الداخلية، ووفقا لالتزاماتها في اطار المادة ٨٣، القيام بوضع الوسائل العملية لتحسين عملية التسجيل فيها. كما يمكن للدول أن تنظر في تكليف مسؤول أو ادارة بمسؤولية تسجيل الاتفاقات لدى الايكاو اذا لم يكن ذلك قد تم بالفعل.

٣) ينبغي للدول النظر في الاستفادة بصورة أفضل من الوسائل الالكترونية لنشر المعلومات، مثل المواقع الحكومية على شبكة الانترنت، لجعل المعلومات حول حالة تحرير النقل الجوي لديها متاحة للجمهور، فضلا عن نشر المعلومات أو النصوص ذات الصلة باتفاقات الخطوط الجوية.

ج) كما ينبغي للايكافو تشجيع الدول على الامتثال لمسؤولياتها بتسجيل جميع الاتفاقات والترتيبات، وضمان فعالية نظام التسجيل، وجعل قاعدة بيانات الاتفاقات المسجلة متاحة ومفيدة بصورة أكبر للدول والجمهور.

٥- توصية تنظيمية

١-٥ لتحسين الوضع المشار اليه في الفقرة ٣-٥، فقد ترغب الدول في ادراج بند نموذجي في اتفاقاتها الثنائية أو الاقليمية أو متعددة الأطراف. ويعالج هذا البند النموذجي عنصرين اثنين. أولا تعجيل تسجيل الاتفاقات لدى الايكافو بالنص على موعد للتسجيل. وفي هذا الصدد، ينبغي ملاحظة أن قواعد التسجيل لدى الايكافو تراعي أن بالامكان تسجيل اتفاق لدى الايكافو بمجرد توقيعه مع الاشارة الى أنه لم يدخل حيز النفاذ بعد، اذا كان الحال كذلك. ويمكن تقديم المعلومات عن تاريخ النفاذ لاحقا. وثانيا، يتيح البند النموذجي للأطراف تسمية الطرف المسؤول عن تسجيل الاتفاق لدى الايكافو (كأن يكون الطرف المعين هو الطرف محل توقيع الاتفاق مثلا).

٢-٥ ومن المقترح اذن أن ينظر المؤتمر في التوصية التنظيمية التالية، المقدمة في شكل مسودة بند نموذجي، لاستخدامه من قبل الدول المتعاقدة حسبما تراه في اتفاقات الخطوط الجوية الثنائية أو الاقليمية أو متعددة الأطراف. والجدير بالذكر أن هذا البند قد أدرج في نص الاتفاق النموذجي للخطوط الجوية (انظر الوثيقة ATConf/5-WP/17).

"التسجيل لدى منظمة الطيران المدني الدولي"

يسجل هذا الاتفاق أو أي تعديل عليه بمجرد توقيعه لدى منظمة الطيران المدني الدولي من قبل [اسم الطرف المسجل].

٦- الاجراء المعروض على المؤتمر

١-٦ المؤتمر مدعو الى ما يلي:

أ) استعراض واعتماد الاستنتاجات الواردة في الفقرة ٤-١.

ب) التوصية باعتماد البند النموذجي حول الشفافية في الفقرة ٥-٢.

— انتهى —