



الجمعية العمومية — الدورة الحادية والأربعون اللجنة الاقتصادية

البند ٣٥ من جدول الأعمال : التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي - السياسة العامة

ضمان استمرار اتفاقات الخدمات الجوية في توفير إطار يمكن التنبؤ به
حتى في أوقات الأزمات التي تؤثر في منظومة الطيران الدولي

(مُقدّمة من الجمهورية التشيكية بالنيابة عن الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه^١، والدول
الأخرى الأعضاء في اللجنة الأوروبية للطيران المدني (ECAC)^٢، والولايات المتحدة الأمريكية)

الموجز تنفيذي

تخضع معظم الخدمات الجوية الدولية لاتفاقات خدمات جوية (ASAs) ثنائية أو متعددة الأطراف، تُبرم فيما بين الدول أو بين مجموعات إقليمية من الدول. ولذلك تكون اتفاقات الخدمات الجوية وثيقة الصلة بأي مناقشة بشأن التخفيف من حدة هذه الأزمات وإنعاش النقل الجوي.

وهناك عدة عوامل هامة لتسهيل استمرار الحركة الجوية أثناء الأزمات والعودة إلى "الوضع الطبيعي" بعد ذلك، ويشمل ذلك اتفاقات الخدمات الجوية التي لا غنى عنها للنقل الجوي الدولي لأنها توفر إطارا يمكن التنبؤ به، حيث يمكن لشركات النقل الجوي تشغيل الخدمات الجوية والحفاظ على استدامتها في المستقبل.

وتوصي هذه الورقة بتكليف فريق خبراء تنظيم النقل الجوي بإعداد إرشادات تستند إلى المبادئ الواردة في الفقرة ٥-٣، من أجل تزويد الدول بالمرونة اللازمة لتعديل التزاماتها الدولية مؤقتا، مع حماية سلامة اتفاقات الخدمات الجوية في الوقت ذاته.

الإجراء: الجمعية العمومية مدعوة إلى توجيه مجلس الإيكاو وهيئاته العاملة، لا سيما فريق خبراء تنظيم النقل الجوي، من أجل وضع إرشادات تستند إلى المبادئ الواردة في الفقرة ٥-٣.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي المتمثل في التنمية الاقتصادية للنقل الجوي
الآثار المالية:	لا توجد
المراجع:	لا توجد

^١ إسبانيا، إستونيا، ألمانيا، أيرلندا، إيطاليا، البرتغال، بلجيكا، بلغاريا، بولندا، الجمهورية التشيكية، الدانمرك، رومانيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، السويد، فرنسا، فنلندا، قبرص، كرواتيا، لاتفيا، لكسمبرغ، ليتوانيا، مالطا، النمسا، هنغاريا، هولندا، اليونان.

^٢ أذربيجان، أرمينيا، ألبانيا، أوكرانيا، آيسلندا، البوسنة والهرسك، تركيا، الجبل الأسود، جمهورية مولدوفا، جورجيا، سان مارينو، سويسرا، صربيا، مقدونيا الشمالية، موناكو، النرويج، المملكة المتحدة.

١- المقدمة

١-١ يتأثر النقل الجوي الدولي تأثراً بالغاً بالصدمات والأزمات العالمية. بدءاً من حرب الخليج التي اندلعت في عام ١٩٩١، مروراً بالأزمات المالية في عامي ١٩٩٧ و٢٠٠٨، وبالهجمات الإرهابية في ١١/٩، وصولاً إلى الكوارث الطبيعية وجائحة فيروس كورونا والحرب الروسية الغاشمة ضد أوكرانيا، وقد كان الاضطراب كبيراً في كل مناسبة من هذه المناسبات.

٢-١ وتخضع معظم الخدمات الجوية الدولية لاتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف تُبرم فيما بين الدول أو بين مجموعات إقليمية من الدول. ولذلك تكون اتفاقيات الخدمات الجوية وثيقة الصلة بأي مناقشة بشأن التخفيف من حدة هذه الأزمات وإنعاش النقل الجوي.

٣-١ وتوصي هذه الورقة بالإبقاء على أي قيود تفرض في إطار الاستجابة لأي أزمة عند أدنى حد ممكن، ولكنها تحدد اعتبارات للتوفيق بين أي من هذه القيود ومتطلبات اتفاقيات الخدمات الجوية. كما تركز الورقة بشكل خاص على الدروس المستفادة من جائحة فيروس كورونا التي شكّلت صدمة على نطاق غير مسبوق لمنظومة الطيران الدولي.

٢- تجربة جائحة فيروس كورونا

١-٢ في إطار التصدي لجائحة فيروس كورونا، تفاعلت الدول في جميع أنحاء العالم بطرق عديدة ومختلفة، ففيما يتعلّق بالسفر، طبّقت قيوداً على المسافرين. وشملت ذلك فرض الحجر الصحي عند الوصول؛ والالتزام بتقديم نتيجة تشبّت سلبية اختبار الكشف عن فيروس كورونا أو شهادة التطعيم؛ وحظر الدخول وتطبيق عمليات الإغلاق العامة، ضمن جملة أمور أخرى. وقد ساهمت هذه القيود المختلفة في تراجع الحركة الجوية الدولية بشكل بالغ.

٣- الالتزامات الدولية

١-٣ وعلى النحو المعترف به في اتفاقية الطيران المدني الدولي المؤرخة ١٩٤٤/١٢/٧ (اتفاقية شيكاغو)، فإنه من الحقوق السيادية لأي دولة أن تحدد الخدمات الجوية الدولية التي يمكن تشغيلها من إقليمها أو إليه. وبوجه عام، يجري تبادل هذه الحقوق من خلال اتفاقيات الخدمات الجوية، والغرض من هذه الاتفاقيات هو توفير إطار قانوني للخدمات الجوية وإيجاد ضمانات لها. وكثيراً ما تنص هذه الاتفاقيات، ضمن جملة أمور، على الحق في فرض قواعد على دخول الركاب.

٢-٣ ويتمثل أحد الاعتبارات الأساسية لاتفاقيات الخدمات الجوية في مبدأ المعاملة بالمثل. وفي الواقع، إذا قام أحد الطرفين من جانب واحد بتقييد حقوق الحركة المتفق عليها ثنائياً، فإنه ينتهك بذلك التزاماته الدولية انتهاكاً صريحاً، ما لم تسمح، بالطبع، شروط اتفاق الخدمة الجوية المُبرم بجواز اتخاذ مثل هذا الإجراء من جانب واحد.

٤- استمرار الحركة الجوية أو استئنافها

١-٤ للعوامل التالية أهميتها من أجل تسهيل استمرار الحركة الجوية أثناء الأزمات، والعودة إلى "الوضع الطبيعي" بعد ذلك:

— شركات الطيران، وليس الحكومات، هي الأقدر على اتخاذ القرار، ربما على أساس يومي، بشأن كيفية تعديل قدرتها على تلبية الطلب، مع ضمان صحة رُكَّابها. وبالمثل، عند انتهاء "فترة الأزمة"، فإن السماح لشركات الطيران بتحديد كيف ومتى يمكنها أن تُزيد من عملياتها يجب أن يساعد على العودة بسلاسة إلى "الوضع الطبيعي".

— تماشي القيود المفروضة على دخول الركاب بالمقارنة مع "حظر الرحلات الجوية"، على سبيل المثال، مع سياسة منظمة الصحة العالمية، وذلك نظراً لأن استمرار الروابط المباشرة يُمكن السلطات الصحية من تتبع تدفقات السفر.

إذ إن الحفاظ على الرحلات الجوية المباشرة يجعل أنظمة تتبع الجائحة تعمل بشكل أفضل، في حين أن حظر الرحلات الجوية يؤلّد رحلات غير مباشرة يصعب تتبعها.

٥- المبادئ الموصى بها

- ١-٥ ينبغي الاعتراف بأنه استجابة لأزمة كبرى تنشأ في غضون مهلة قصيرة، قد تحتاج الدولة إلى التصرف بسرعة وحسم. وقد تجعل هذه الاعتبارات من الصعب على الدولة الوفاء بجميع التزاماتها بموجب اتفاقات الخدمات الجوية القائمة.
- ٢-٥ لا غنى عن اتفاقات الخدمات الجوية الدولية من أجل النقل الجوي الدولي، وذلك نظراً لأنها توفر إطاراً يمكن التنبؤ به، حيث يمكن لشركات النقل الجوي تشغيل الخدمات الجوية والحفاظ على استدامتها في المستقبل.
- ٣-٥ بغية تزويد الدول بالمرونة اللازمة لفرض القيود مع حماية سلامة اتفاقات الخدمات الجوية، يُوصى بتكليف فريق خبراء تنظيم النقل الجوي بإعداد إرشادات تستند إلى المبادئ التالية:
 - ينبغي، في المقام الأول، للأطراف في اتفاق الخدمات الجوية أن تسعى إلى تحديد طريقة للمضي قدماً، تكون أقلّ إعاقة لتنفيذ اتفاق الخدمات الجوية.
 - ينبغي عدم السماح بالفرض الفوري لأي قيود لأسباب تتعلق بالصحة العامة، وما إلى ذلك، إلا في الحالات القصوى.
 - ينبغي للدولة التي تشترط أي قيود أن تسعى إلى التشاور مع الأطراف الأخرى إذا طُلب منها ذلك. وينبغي لهذه المشاورات أن تفسر الأسباب الكامنة وراء فرض أي قيود، وأن تشجع على توسيع نطاق التعاون بشأن التخفيف من آثار الأزمة.
 - ينبغي للأطراف أن تكفل أن تتضمن القيود تاريخاً لانتهاء نفاذها، أو تاريخاً لاستعراضها، وأن تسعى إلى التشاور بشأن أي تمديدات لهذه القيود إذا طُلب منها ذلك.
 - يجب ألا تستمر القيود ما لم يكن لذلك ضرورة بالغة بسبب الأزمة، ويجب أن تكون النية المشتركة دائماً هي العودة إلى الوضع الطبيعي في أسرع وقت ممكن.
 - إن شرح الأساس المنطقي لفرض أي قيد أمر هام، وبالتالي يجب إبلاغ شركات الطيران بطريقة واضحة وشفافة عن سبب ضرورة تقييد عملياتها وما يتعيّن عليها القيام به لتسهيل العودة إلى الوضع الطبيعي.
 - يجب أن تتسم أي تدابير تُتخذ بالشفافية الكاملة، وأن تكون غير تمييزية، مع إيلاء الاعتبار الواجب للحاجة إلى استمرار الوصول أثناء الأزمة إلى الخدمات الأساسية اللازمة لتوفير الخدمات الجوية (مثل مرافق الطاقم الكافية، وخدمات المطارات الأخرى).
 - وأخيراً، ينبغي للأطراف أن تحدد استراتيجية خروج تُمكن من العودة إلى الوضع الطبيعي، استناداً إلى معايير موضوعية، من أجل استئناف الخدمات الجوية. وهذا من شأنه أن يسمح لشركات الطيران والركّاب بالتخطيط للمستقبل بثقة.