ATConf/7-WP/100[1]
25/9/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوّي (ATCONF/7)

مونتريال، كندا، ١٦-٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية

٣-١: تعزيز الإشراف التنظيمي والأطر المؤسسية المتطورة

الاعتبارات الرئيسية في وضع التشريعات المتعلقة بحقوق الركاب الجويين: التجربة الشيلية

(مقدمة من شيلي، بتأييد من ١٧ دولة عضواً في لجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية[٢])

الموجز التنفيذي

تتناول ورقة العمل هذه ضرورة استناد إصلاحات حماية المستهلك إلى قاعدة واضحة من الأدلة التي تثبت أنها ستحسن العلاقة التعاقدية بين الركاب وشركات الطيران، بدلاً من زيادة التكاليف وإقامة عوائق أمام تنمية النقل الجوي. وينبغي أن يستند أي إصلاح إلى بيانات موضوعية وأن يراعي الطبيعة الخاصة لقطاع النقل الجوي، بما يضمن أن تعالج التشريعات الناشئة عنه الاحتياجات الفعلية وأن تتسق مع الاتجاهات العالمية. ولإيضاح هذه النقطة، تعرض ورقة العمل هذه حالة شيلي، حيث ينظر الكونغرس حالياً في عدة مشاريع قوانين بشأن هذا الموضوع، على الرغم من عدم وجود علاقة واضحة بين هذه الجهود والمعلومات المتاحة عن أداء قطاع النقل الجوي.

الإجراءات: يُرجى من المؤتمر:

أ) أن يحيط علماً بتجربة شيلي في مجال حماية مستهلكي خدمات النقل الجوي، بقصد تعزيز اتّباع الدول الأعضاء نهوجاً تنظيمية تستند إلى التطبيق الإقليمي للمبادئ الأساسية لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) بشأن حماية المستهلك، مع مراعاة الأدلة الموضوعية والتعاون والتفاهم المتبادل بين القطاعين العام والخاص في كل بلد؛

[١] قدمت شيلي النسخة الإسبانية.

[٢] الأرجنتين وبليز وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) وشيلي وكولومبيا وكوستاريكا وكوبا والجمهورية الدومينيكية وإكوادور والسلفادور وغواتيمالا وهندوراس وجامايكا والمكسيك ونيكاراغوا وبنما وباراغواي وبيرو وأوروغواي وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية).

ب) أن يطلب من الأمانة العامة للإيكاو أن تعد، بالتنسيق مع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية المعنية، موادَّ إرشادية تضع الحد الأدنى من القواعد القياسية الموحدة لجمع البيانات المتعلقة بحماية مستهلكي خدمات النقل الجوي وتوحيدها، بهدف تيسير إمكانية مقارنة البيانات بين الدول؛ ج) أن يشجع الدول على إنشاء آليات دائمة للتشاور والحوار بين هيئات الطيران والمشغلين في القطاع أو تعزيز الآليات القائمة، وعلى تبادل تجاربها في مجال جمع البيانات والتعاون بين القطاعين العام والخاص، من خلال الإيكاو والمنظمات الإقليمية المعنية، بحيث يتسنى للدول الأعضاء تبادل أفضل الممارسات.	
الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف التالي: "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية:	لا توجد
المراجع:	قرار الجمعية العمومية للجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية AE6-1، "حماية المستهلكين في قطاع النقل الجوي"، الدورة الاستثنائية السادسة للجمعية العمومية (افتراضياً)، ٢٠٢٠/١٢/١٤ "المبادئ الأساسية للإيكاو بشأن حماية المستهلك"، التي اعتمدها المجلس في عام ٢٠١٥ وأقرتها الجمعية العمومية في دورتها الثامنة والثلاثين اتحاد النقل الجوي الدولي (أياتا)، "الاحتفال بمرور عشر سنوات على المبادئ الأساسية للإيكاو بشأن حماية المستهلك"، وثيقة مقدمة إلى المؤتمر الستين للمديرين العامين للطيران المدني لإقليمي آسيا والمحيط الهادئ، سنداي، اليابان، يوليو ٢٠٢٥ "اتفاقية توحيد بعض قواعد النقل الجوي الدولي"، مونتريال (١٩٩٩)

١- المقدمة

١-١ من الواضح أن الركاب الجويين سيستفيدون من زيادة القدرة التنافسية في قطاع النقل الجوي، إذ يمكن لزيادة المنافسة أن تتيح خدمات أفضل بأسعار أدنى وأن تشجع المشغلين على تحسين الخدمات التي يقدمونها إلى الجمهور. وترتبط هذه المنافع بالاعتراف بحقوق المستهلكين وحمايتها. وبناءً على ذلك، من المهم إقامة توازن مناسب بين حماية الركاب والحفاظ على قدرة قطاع النقل الجوي على المنافسة.

١-٢ يختلف التوازن المناسب بين حماية المستهلكين وتوافر خدمات النقل الجوي من دولة إلى أخرى بحسب خصائص كل سوق، بما في ذلك مستوى المنافسة وكثافة شبكة النقل الجوي وقدرة القطاع على تحمل التكاليف المرتبطة بهذه الحماية.

١-٣ ومراعاةً لهذا التنوع تحديداً، اختارت منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)، عند اعتماد مبادئها الأساسية بشأن حماية المستهلك في عام ٢٠١٥، وضع أداة إرشادية غير ملزمة بدلاً من معاهدة دولية واحدة تنطبق على جميع الدول على حد سواء. ويهدف هذا الخيار إلى معالجة خطر واضح يسهل تحديده، وهو أن قاعدة تنظيمية موحدة تراعي ظروف بعض الدول قد يتبين أنها غير متناسبة أو غير ملائمة عند تطبيقها على دول تختلف عنها في ظروفها الأساسية.

١-٤ بيد أن التجربة خلال السنوات العشر الماضية أظهرت أن ترك تنفيذ هذه المبادئ لكل دولة بمفردها ليس كافياً. والواقع أن نظم حماية المستهلكين الوطنية والإقليمية لا تزال مفتتة، وقد يحدث في بعض الحالات أن تنطبق معاً في آن واحد على خط سير الرحلة الجوية ذاته أو على الراكب ذاته. ويمثل ذلك تحدياً خاصاً لقطاع يقوم على شبكات وروابط تتجاوز حدود

أي دولة بمفردها.

١-٥ وتتناول ورقة العمل هذه تجربة شيلي التشريعية في إدراج حقوق إضافية للركاب في الإطار القانوني الساري، وتقترح أن يؤكد المؤتمر مجدداً الدور الإرشادي للمبادئ الأساسية للإيكاو، من خلال التشجيع على إدراجها في اللوائح الوطنية وتنفيذها استناداً إلى البيانات الموضوعية الخاصة بكل بلد.

٢- المناقشة

٢-١ شهدت شيلي في السنوات الأخيرة، شأنها شأن دول عديدة أخرى، نشاطاً تشريعياً مكثفاً يهدف إلى استحداث حقوق جديدة للركاب الجويين. وكانت العلاقة بين الركاب وشركات الطيران تخضع في الأصل لعقد النقل المنطبق و"اتفاقية توحيد بعض القواعد المتعلقة بالنقل الجوي الدولي" ("اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩") و"اتفاقية توحيد بعض قواعد النقل الجوي الدولي" ("اتفاقية مونتريال لعام ١٩٩٩")، فضلاً عن الأحكام العامة لقانون حماية المستهلك. وفي عام ٢٠١٥، سنّت شيلي أول إصلاح ينشئ نظاماً خاصاً لحقوق الركاب الجويين في قانون الطيران لديها، شمل حقوقاً في حالات منع الصعود إلى الطائرة وتأخر الرحلات الجوية وإلغائها، مع التركيز على ضمان تمكّن الركاب من إتمام رحلاتهم الجوية وتزويدهم بالمعلومات في الوقت المناسب والحفاظ على الاتساق مع الإطار القانوني الدولي. ثم اعتُمدت في عام ٢٠٢١ حزمة إصلاحات ثانية استحدثت حقوقاً إضافية للركاب، منها الحق في إلغاء شراء التذكرة والحق في التنازل عنها لطرف ثالث والحق في تغيير موعد السفر لأسباب طبية وحق أفراد الأسر المسافرة برفقة قاصرين في الجلوس معاً. وقد أُعدت جميع هذه المقترحات التشريعية بالتشارك بين الهيئات الفنية المسؤولة عن النقل الجوي وحماية المستهلك. غير أن السنوات اللاحقة شهدت تقديم مشاريع قوانين أخرى بمبادرات برلمانية، فبلغ عدد المقترحات الرامية إلى توسيع نطاق حقوق الركاب عشرةً أو أكثر. وشملت هذه المقترحات إتاحة أولوية الحصول على تذاكر السفر الجوي عند السفر بسبب وفاة أحد الأقارب، واشتراط إبقاء بعض المقاعد من دون بيع لاستخدامها في حالات الطوارئ، وتنظيم حجم الأمتعة المحمولة باليد ووزنها. ولم يتحول أي من مشاريع القوانين هذه إلى قوانين رسمية حتى الآن، إذ إنها لا تزال قيد النظر في الكونغرس الوطني.

٢-٢ وعلى الرغم من أن كثيراً من مشاريع القوانين المتعلقة بحقوق الركاب الجويين، ولا سيما تلك الناشئة عن مبادرات برلمانية، كانت تسعى إلى تحقيق أهداف اجتماعية مشروعة، فقد كشفت العملية التشريعية عن أوجه قصور في المجالات التالية:

أ) غياب البيانات والإحصاءات والأدلة الفنية الداعمة: ينبغي أن يستند أي مقترح لاستحداث حقوق جديدة للركاب أو لتنظيم جوانب من العلاقة بين الركاب وشركات الطيران إلى معلومات فنية وبيانات إحصائية تبين أن التغيير المقترح ضروري أو مستصوب. وبعبارة أخرى، إذا كان الهدف هو رفع ظلم أو سد ثغرة أو تصحيح أوجه عدم اتساق، فمن الضروري إثبات أن حالة الظلم أو الثغرة أو أوجه عدم الاتساق المدّعى بها قائمة فعلاً وأن لها آثاراً اجتماعية ملموسة. فعلى سبيل المثال، تتداخل بعض الإصلاحات المقترحة مع إصلاحات لم يمضِ على اعتمادها سوى سنوات قليلة، أو تكرر حقوقاً قائمة، أو لا تكون ضرورية لأنها تتناول حالات منفردة وغير شائعة لا تستدعي حلاً تشريعياً أو يكون من الأفضل معالجتها خارج نطاق عقد النقل، أو تتعلق بمسائل لا تمثل، من الناحية الإحصائية، مصدراً يُعتد به لشكاوى الركاب.

ب) عدم مراعاة الخصائص الفريدة للقطاع: يتميز قطاع النقل الجوي بخصائص فريدة، ولا سيما بسبب ضخامة

حجم وتنوع الموارد التي يتعين عليه حشدها وتنسيقها من أجل إنجاح عملياته، وهو ما يتجلى بوجه خاص في العمليات الدولية. فكل رحلة جوية ليست جهداً منعزلاً أو قائماً بذاته، بل هي حلقة في سلسلة من الأنشطة المنسقة، يعتمد كل منها على عمليات معقدة من التخطيط والتنسيق، وتقتضي امتلاك الكفاءة في استخدام الطائرات والامتثال لقواعد قياسية صارمة في مجال الصيانة، وإدارة موظفين على درجة عالية من التخصص، والحصول على التصاريح والأذون من هيئات المطارات وغيرها من الهيئات ضمن نطاقات اختصاص متعددة، وتنسيق الجداول الزمنية وتخصيص البنية الأساسية. ويجب، قبل كل شيء، إدراك أن العمليات تخضع لعوامل خارجة عن سيطرة شركات الطيران وأن السلامة يجب أن تحظى بالأولوية على جميع الاعتبارات الأخرى. والواقع أن الأدلة المتاحة تبين أن حالات الإلغاء والتأخير الناجمة عن الأحوال الجوية أو الأحداث المرتبطة بالسلامة تفوق بكثير الحالات الناجمة عن عوامل تقع ضمن سيطرة القطاع.

وكثيراً ما يؤدي عدم فهم الخصائص الفريدة للقطاع أو عدم تقديرها إلى تطبيق المشرّعين المنطق ذاته على النقل الجوي والنقل السطحي، على الرغم من الاختلاف الجوهري بين نموذجي أعمالهما وضخامة الفارق بين نطاق عملياتهما. وكثيراً ما يُفترض وجود حلول تبدو بسيطة، مثل استبدال طائرة بأخرى، كما لو كانت شركات الطيران تحتفظ بأسطول احتياطي جاهز ليحل محل أي طائرة تتعرض لعطل أو تأخير. وبالمثل، كثيراً ما يُفترض إمكان إلغاء عمليات الحجز المؤكدة قبل ساعات قليلة من موعد المغادرة، أو نقل الركاب على متن رحلة جوية أخرى، من دون مراعاة أن خطوطاً جوية عديدة لا تخدمها سوى رحلة جوية واحدة يومياً، وأن الرحلات الجوية في حالات كثيرة تكون أقل تواتراً من ذلك، ولا سيما في العمليات غير المنتظمة. ويسود أيضاً اعتقاد بأن لدى جميع شركات الطيران دائماً سعة فائضة من المقاعد تتيح استيعاب الركاب المتضررين من إلغاء الرحلات الجوية أو من رفض ناقلين جويين منافسين صعودهم إلى الطائرة. وأخيراً، يتجلى هذا التصور كذلك في قلة الاهتمام بالأحداث غير المتوقعة، سواء كانت ناجمة عن الأحوال الجوية أو العوامل التشغيلية أو أعمال الصيانة أو غيرها من العوامل، كما لو كان من الممكن التغلب عليها جميعاً بجهود شركات الطيران وحدها.

ج) عدم التوافق مع اللوائح والأطر القانونية الدولية المنطبقة: يتعين علينا أيضاً، بصفتنا الهيئة الفنية المختصة بالطيران، أن نقدم المشورة إلى السلطة التشريعية بشأن ضرورة مواءمة اللوائح الوطنية المتعلقة بحقوق الركاب مع اللوائح المنطبقة في سائر أنحاء العالم، ولا سيما فيما يتعلق بالرحلات الجوية الدولية. ولا يقتصر ذلك على الامتثال لأحكام اتفاقية مونتريال لعام ١٩٩٩، التي أنشأت نظاماً موحداً للمسؤولية عن الأضرار الناجمة عن النقل الجوي، بل يشمل أيضاً الشبكة الواسعة من الاتفاقات الثنائية للخدمات الجوية التي تكون الدول أطرافاً فيها (ويزيد عددها على ٨٠ اتفاقاً في حالة شيلي) والتي تهدف إلى ضمان تقديم الخدمات على أساس المعاملة بالمثل والمساواة وعدم التمييز.

ولما كان النقل الجوي قطاعاً قائماً على شبكات وروابط تخدم الأسواق الإقليمية من خلال نقل الركاب والبضائع عبر أقاليم متعددة، وغالباً في إطار عملية واحدة، فإن اليقين والاستقرار والتوحيد في القواعد المنطبقة أمور أساسية لتجنب نشوء خليط متباين من اللوائح قد يقوض تدابير وُضعت في الأصل بقصد حسن. وعلى الرغم من اختلاف الظروف التي تواجهها كل دولة، تقع على عاتق الهيئات المعنية مسؤولية المضي قدماً في مبادرات إقليمية ترمي إلى مواءمة النهوج والأطر التنظيمية. وفي إطار لجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية، أيدت شيلي إعداد وثيقة تحدد المبادئ الأساسية لحماية الركاب الجويين. ويجري

العمل أيضاً على مبادرة "توافق برازيليا"، التي تشمل مواءمة لوائح حماية مستهلكي خدمات النقل الجوي في مختلف أنحاء أمريكا الجنوبية.

د) خطر الإفراط في التنظيم وتراجع القدرة على التنبؤ: وأخيراً، ثمة اعتبار آخر ينبغي مراعاته في المناقشات التشريعية المتعلقة بإصلاح حقوق الركاب. وهو حجة قانونية تستند إلى مبادئ اقتصادية أساسية، تتمثل في ضرورة مراعاة تكاليف الامتثال للتشريعات الجديدة أو تنفيذها. فمن الواضح أن التدابير التي تنتقص من مرونة عقد النقل تحد من مرونة شركات الطيران في إدارة الجوانب التجارية لعملياتها. ويتجلى ذلك بوضوح في نموذج شركات النقل الجوي المنخفض التكلفة وأداته التجارية الرئيسية المتمثلة في فصل الخدمات الإضافية. وقد يؤدي كثير من الإصلاحات التي تنظر فيها السلطة التشريعية حالياً إلى زيادة التكاليف التي تتحملها شركات الطيران، لينتهي الأمر بإلقاء عبء هذه التكاليف على عاتق الركاب أنفسهم الذين يُراد لتلك الإصلاحات أن تعود عليهم بالنفع.

ونرى أن التشريعات الرامية إلى حماية حقوق الركاب الجويين ينبغي أن تقيم توازناً بين ضرورة تجنب الإفراط في التنظيم وضرورة تشجيع التنظيم الذاتي الفعال. وتكتسي الضرورة الأولى أهمية لأن التنظيم المفرط في أعبائه قد يثبط إنشاء طرق جوية جديدة، بفرض متطلبات تنظيمية إضافية على الخدمات الجديدة وزيادة التكاليف التي يتحملها في نهاية المطاف الركاب أنفسهم الذين يُراد لتلك التدابير أن تعود عليهم بالنفع. أما الضرورة الثانية فتكتسي أهمية لأن الطابع الدينامي للنقل الجوي وتنوع خيارات الخدمات ونماذجها التي يمكن أن يوفرها يقتضيان إطاراً تعاقدياً يتمتع بالمرونة الكافية لتمكين شركات الطيران من تنويع ما تقدمه من خدمات.

٢-٣ تؤدي هيئة الطيران دوراً في المناقشات التشريعية يتمثل في تقديم المعلومات الفنية والبيانات الإحصائية الداعمة التي تراعي الطبيعة الفريدة لقطاع النقل الجوي وتساعد المشرّعين على فهم الإطار الدولي المرتبط به. وبصرف النظر عن المقترحات المحددة التي نظرنا فيها، فإن عدم مراعاة هذه الاعتبارات قد يؤدي إلى إعداد مشاريع قوانين تفتقر إلى أساس سليم وتفضي إلى لوائح غير ضرورية وباهظة التكلفة. ويُذكر على سبيل الإيضاح أن التقرير المتعلق بجودة خدمات النقل الجوي في شيلي، والذي أُعدّ بالاشتراك بين مجلس الطيران المدني والهيئة الوطنية لحماية المستهلك، سجّل ٣٥٤ ٣٣ شكوى من الركاب في عام ٢٠٢٤، أي بزيادة قدرها ٢٠،٤٧ في المائة عن العام السابق. ومن مجموع الشكاوى الواردة، تعلقت ٢٧٠ ١١ شكوى (٣٣،٨ في المائة) باضطراب الرحلات الجوية بسبب التأخير والإلغاء. وارتفعت أيضاً نسبة شكاوى الركاب التي قامت شركات الطيران بتسويتها من ٥٧،٧ في المائة في عام ٢٠٢٣ إلى ٦٦،٥ في المائة في عام ٢٠٢٤. وتبين هذه الأرقام أن لدى شيلي بالفعل سلاسل منتظمة من البيانات يمكن مقارنتها على مر السنوات، وهي مصنفة بحسب أسباب الشكاوى. ونرى أن الأدوات من هذا النوع ينبغي أن تشكل الأساس الرئيسي لصياغة أي إصلاحات قانونية في المستقبل.

٣- الاستنتاجات

١-٣ من الواضح أن تعدد التشريعات المتعلقة بحقوق الركاب لا يفضي إلى نظام يعمل على نحو جيد، على الرغم من أن معالجة أوجه القصور في تقديم الخدمات إلى الركاب في الوقت المناسب وبكفاءة تظل أمراً مستصوباً دائماً. وبالمثل، فإن إدخال إصلاحات تشريعية من دون إجراء تقييم سليم للإطار التنظيمي القائم أو للبيانات اللازمة لدعم هذه الإصلاحات قد يؤدي

إلى زعزعة الاستقرار في القطاع وتقويض اليقين والقدرة على التنبؤ، وهما أمران أساسيان للاستثمار واستحداث الطرق الجوية.

٣-٢ ولا يعني ذلك التغاضي عن الممارسات المجحفة أو التعسفية، التي يجب معالجتها لمصلحة الركاب، باعتبارهم الطرف الأضعف في العلاقة التعاقدية في مجال النقل الجوي. ونرى أنه ينبغي، قبل المضي في إدخال تغييرات تشريعية تقلل من المرونة التعاقدية، بحث الحلول غير التشريعية، بما فيها تدابير السياسات العامة والحوافز على التنظيم الذاتي والمراقبة الفعالة. ومن أمثلة هذه التدابير الجهود التي بذلتها هيئة الطيران الشيلية لتعزيز امتثال المشغلين الجويين لحقوق الركاب. وتقوم هذه الاستراتيجية على ركيزتين: البيانات والمعلومات المستمدة من مصادر داخلية وخارجية (ومنها، على سبيل المثال، سجلات وقواعد بيانات الأداء في المواعيد المحددة وانتظام العمليات، فضلاً عن إحصاءات شكاوى الركاب) والتنسيق مع الجهات المعنية في القطاع الخاص والهيئات الحكومية لتعزيز الامتثال لحقوق الركاب القائمة.

— انتهى —