ATConf/7-WP/131
25/9/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوّي

مونتريال، كندا، من ١٦ إلي ٢٠٢٦/١١/٢٠

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية

٣-٣: تعزيز آلية التخطيط لحالات الطوارئ وحماية المستهلك من أجل منظومة طيران تتسم بالمرونة

تعزيز المبادئ الأساسية لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) بشأن حماية المستهلك

(ورقة مقدّمة من آيرلندا باسم الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه[١]،
والدول الأخرى الأعضاء في اللجنة الأوروبية للطيران المدني (ECAC)[٢])

الموجز التنفيذي

توفر مراجعة المبادئ الأساسية لحماية المستهلك، على النحو الذي طلبته الجمعية العمومية للإيكاو في دورتها الثانية والأربعين في عام ٢٠٢٥، فرصة ثمينة لفحص الوضع القائم فيما يخص حماية المستهلك في قطاع النقل الجوي بعد مرور أكثر من ١٠ سنوات على اعتماد هذه المبادئ. وتقدم هذه الورقة عدداً من المواضيع التي يمكن دراستها في مختلف محافل الإيكاو لما لها من فائدة. وهي مواضيع تجسّد تطور قطاع النقل الجوي على مدى الفترة التي تلت اعتماد هذه المبادئ الأساسية، ويشمل ذلك تزايد دور الوسطاء ومختلف المسائل المتعلقة بعملية إدارة التذاكر من حيث إمكانية الاطلاع على المعلومات والشفافية والشروط والأحكام الخاصة بإصدارها ومدى إتاحتها وتسعيرها خلال حالات الأزمات التي تؤثر في قطاع النقل الجوي. والإيكاو مدعوة إلى إجراء مثل هذه المراجعة لاستكشاف كيفية أخذ المسائل الناشئة في الاعتبار، مثل المسائل التي تتناولها ورقة العمل هذه، من أجل ضمان الحفاظ على ملاءمة المبادئ الأساسية للغرض منها على مدى السنوات القادمة.

الإجراءات: يُدعى المؤتمر إلى القيام بما يلي:

أ) الاعتراف بقيمة المبادئ الأساسية لحماية المستهلك ودور الإيكاو في تعزيز أفضل الممارسات والحوار حول هذه المسائل؛

ب) إجراء مراجعة للمبادئ الأساسية على النحو الذي طلبته الجمعية العمومية للإيكاو في دورتها الثانية والأربعين؛

ج) النظر، خلال تلك المراجعة، في المسائل التي تناقشها ورقة العمل هذه.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع"

[١] إسبانيا وإستونيا وألمانيا وآيرلندا وإيطاليا والبرتغال وبلجيكا وبلغاريا وبولندا والجمهورية التشيكية والدانمرك ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا والسويد وفرنسا وفنلندا وقبرص وكرواتيا ولاتفيا ولكسمبرغ وليتوانيا ومالطا والنمسا وهنغاريا وهولندا واليونان.

[٢] أذربيجان وأرمينيا وألبانيا وأوكرانيا وآيسلندا والبوسنة والهرسك وتركيا والجبل الأسود وجمهورية مولدوفا وجورجيا وسان مارينو وسويسرا وصربيا ومقدونيا الشمالية وموناكو والنرويج والمملكة المتحدة.

الآثار المالية:	ضئيلة نظراً لأنه يمكن إنجاز هذه المهمة ضمن هيئات عمل الإيكاو القائمة.
المراجع:	الاتفاقية الخاصة بتوحيد بعض قواعد النقل الجوي الدولي المبادئ الأساسية لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) بشأن حماية المستهلك – https://www.icao.int/sustainability/Documents/ConsumerProtection/CorePrinciples.pdf

١- المقدمة

١-١ تشكل مسألة تنظيم حقوق المستهلك بنداً من بنود جدول أعمال الإيكاو منذ المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي (ATConf/5) الذي انعقد في عام ٢٠٠٣، بينما أقرت الإيكاو في المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي (ATConf/6) الذي انعقد في عام ٢٠١٣ بتزايد عدد الدول التي تسن لوائح خاصة بالمستهلكين في مجال النقل الجوي، وبأن هناك حاجة إلى وجود منهجية منسقة في هذا الصدد.

١-٢ وفي هذا السياق، وبعد الجمعية العمومية الثامنة والثلاثين للإيكاو التي انعقدت في عام ٢٠١٣، اعتمد مجلس الإيكاو في عام ٢٠١٥ مجموعة من المبادئ الأساسية لحماية المستهلك ("المبادئ الأساسية") في عام ٢٠١٥، وكان ذلك نظراً لتزايد عدد اللوائح الوطنية والإقليمية المتعلقة بتنظيم حقوق المستهلكين في مجال النقل الجوي. وتتضمن هذه المبادئ الأساسية توصيات رفيعة المستوى ذات صلة بالركاب خلال مراحل السفر الجوي، سواء قبل الرحلة أو أثناءها أو بعد انتهائها.

١-٣ وقد شهد قطاع النقل الجوي تغييرات كبيرة منذ عام ٢٠١٣. فبشكل عام، ارتفعت معدلات الربط الجوي حول العالم بشكل كبير وفقاً لبيانات اتحاد النقل الجوي الدولي (أياتا) منذ عام ٢٠١٣، من ٧٧٤ ١٥ إلى حوالي ٠٠٠ ٢٢ من أزواج المدن في عام ٢٠٢٣. وقد كانت هناك تأثيرات عميقة في قطاع النقل الجوي ككل وفي رحلة سفر الركاب المعتادة نتيجة لاندماج شركات الطيران ونمو شركات الطيران المنخفضة التكاليف والرقمنة والمبادرات البيئية والتعافي من جائحة فيروس كورونا. ومن الجدير بالذكر أن انخفاض أسعار تذاكر الطيران ونمو شركات النقل المنخفضة التكاليف وزيادة المنافسة بشكل عام من الأمور التي جعلت السفر الجوي أكثر سهولة وأيسر تكلفة للمستهلكين. وفي الوقت ذاته، فقد ساهمت الأدوات الرقمية في تبسيط إجراءات الحجز وتسجيل الدخول وإدارة الرحلة وحقوق دخول الأسواق، وجعلت تجربة السفر أكثر راحة مع تعزيز حقوق الركاب وتحقيق الشفافية في تسعير التذاكر.

١-٤ ويصب النمو في الربط الجوي، إلى جانب زيادة خيارات المسافرين في اختيار شركات الطيران وانخفاض أسعار التذاكر، في مصلحة المستهلكين والشركات على حد سواء. وفي الوقت ذاته، تجد مسألة ضرورة حماية المستهلكين حماية فعالة اهتماماً متزايداً نظراً للطابع الدولي للنقل الجوي وزيادة الوعي الاجتماعي بحقوق المستهلك. وبالتالي فإن حماية حقوق المسافرين بالجو وتحسينها تكتسي أهمية على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية. ويحفز هذا التطور الإيجابي وضع المزيد من المبادرات التنظيمية حول العالم، التي أدت بدورها إلى خلق تحديات متنوعة في الإنفاذ والتطبيق على مستوى النُظم القضائية، إذ إن تعدد الأطر القانونية لا يعني بالضرورة وجود اعتراف متبادل بها و/أو تنسيق يكفل الاتساق فيما بينها.

١-٥ وفي ظل هذا السياق، أيدت الجمعية العمومية الثانية والأربعون للإيكاو فكرة القيام بعملية مراجعة للمبادئ الأساسية لضمان استمرارها في الوفاء بالغرض منها. ومع الاعتراف بالطابع الرفيع المستوى وغير الملزم وغير الإجباري للمبادئ الأساسية، فإن أوروبا تؤيد الاستفادة من التجربة المكتسبة وتطور قطاع النقل الجوي على مدى السنوات القليلة الماضية، وذلك من أجل النظر في مواضيع إضافية في مجال حماية المستهلك، بحيث تتجاوب مع الواقع المعاصر وتكون قوية بما يكفي لتظل ملائمة

للغرض منها على مدى السنوات القادمة. وفي ضوء الفترة الزمنية المنقضية منذ اعتماد المبادئ الأساسية، تعرض ورقة العمل هذه بعض الجوانب الهامة التي يمكن لهذه المراجعة تغطيتها.

٢- المناقشة

٢-١ الوسطاء

٢-١-١ لقد أدت الرقمنة والتطورات التكنولوجية إلى تنامي دور الوسطاء في مجال النقل الجوي، بما في ذلك وكالات السفر (عبر الإنترنت) ومنصات البحث الإلكتروني. وبينما زاد نفاذ هؤلاء الوسطاء إلى السوق وزادت الخيارات المتاحة للمستهلكين، إلا أن هذا الاتجاه أثار أيضاً بعض المسائل المتعلقة بتوزيع المسؤوليات وحماية حقوق الركاب. وقد أكدت الجمعية العمومية الثانية والأربعين للإيكاو الحاجة إلى إضفاء المزيد من الوضوح بشأن أدوار الوسطاء ومسؤولياتهم، باعتبار أن ذلك المجال من المجالات التي قد تحتاج إلى إرشادات إضافية. وفي الوقت الحالي، قد يواجه المستهلكون الذين يشترون التذاكر عبر وسطاء عددا من التحديات التي تشمل الافتقار إلى معلومات واضحة وشفافة حول طبيعة المنتج المشترى ومسؤوليات الوسطاء، على سبيل المثال، في الحالات المتعلقة بالربط الافتراضي بين خطوط طيران والمخاطر المرتبطة بمثل هذه المعاملات، بالإضافة إلى عدم وضوح إجراءات التعويض، مثلاً عند إلغاء الرحلة.

٢-١-٢ ومن الممكن للوسطاء في مجال النقل الجوي إضفاء مزيد من الراحة والمنافسة في الأسعار، بيد أنهم قد يخلقون أيضا ارتباكاً بشأن حقوق الركاب، إذ إنه قد يكون من غير الواضح للراكب ما إذا كانت شركة الطيران أم وكيل الحجز هو المسؤول عن معالجة التعويض أو استرداد المبالغ المدفوعة أو تقديم المعلومات للراكب. وبالتالي يمكن أن يحدث تباطؤ لعمليات التعويض واسترداد المبالغ المدفوعة إلى جانب تقويض التنفيذ الفعَّال للوائح حماية المستهلك. وقد تنشأ المشاكل، على سبيل المثال، عند عدم قيام الوسيط بنقل بيانات الاتصال الخاصة بالراكب إلى شركة الطيران، فلا تستطيع الشركة بالتالي إبلاغ الراكب بأي تغييرات في الرحلة، وكذلك إذا لم يقم الوسيط بنقل معلومات الشركة إلى الركاب بسرعة، فقد يؤدي ذلك إلى فقدان فرص إعادة إجراء الحجز. كما يمكن أن يشكل نقص بيانات الاتصال مشكلة في حالو الحاجة إلى تتبع المخالطين في حالات طوارئ الصحة العامة.

٢-١-٣ وبالإضافة إلى ذلك، فقد يواجه المستهلكون صعوبات في الحصول على معلومات دقيقة حول حقوقهم في حال حدوث تعطل، علاوة على الصعوبات في استرداد المبالغ المدفوعة خلال فترة زمنية معقولة، نظراً لأن معالجة الأموال تسير عبر الوسيط وليس عبر شركة الطيران مباشرة، ونظراً لأنه قد يضطر الراكب إلى التردد بين الشركة والوسيط. وبشكل عام، قد يضعف ذلك من التنفيذ الفعَّال لحقوق الركاب، ويجعل من الصعب على الركاب حل المشكلات بسرعة.

٢-١-٤ إن الحاجة إلى تحديد أوضح لأدوار ومسؤوليات كل من الوسطاء وشركات الطيران جديرة بالدراسة لما قد يحققه ذلك من فائدة، بالإضافة إلى زيادة الشفافية وتوفير المعلومات للمستهلكين عند شراء التذكرة عبر وسيط. وفي هذا الصدد، ينبغي إيلاء اهتمام خاص للمنتجات المعقدة مثل الربط الافتراضي بين خطوط طيران، بالإضافة إلى إبلاغ الركاب بحقوقهم، وتمكين شركة الطيران من إبلاغ الركاب، على سبيل المثال بأي تغييرات في الرحلة. وعلاوة على ذلك، ينبغي الشروع في نقاش حول قنوات التوزيع الآخذة في التطور، بما في ذلك واجهات الاتصال المدعومة بالذكاء الاصطناعي، وتأثيرها في نماذج توزيع السفر الجوي.

٢-٢ إصدار التذاكر وإدارتها وبيعها

٢-٢-١ يتزايد استخدام الرسوم الإضافية للخدمات التكميلية، مثل أولوية الصعود واختيار المقاعد والحدود المسموح بها للأمتعة، والتي يتزايد الميل إلى فصلها عن السعر الأساسي للتذكرة من قبل شركات الطيران والوسطاء. ويمكن أن يكون ذلك مفيداً للراكب حيث يتيح له اختيار الأنسب بدلاً من الاضطرار لشراء تذكرة محملة بجميع الخدمات الإضافية مما قد يؤدي إلى ارتفاع سعر التذكرة. إلا أن ذلك قد يجعل من الصعب على الركاب تحديد التكلفة الكاملة للرحلة في بداية عملية الحجز ومقارنة

العروض المختلفة بطريقة شفافة وفعّالة واتخاذ قرار الشراء بشكل مدروس. وعندما يتعلق الأمر باسترداد قيمة التذكرة (في حالة إلغاء الرحلة على سبيل المثال)، فقد يكون من غير الواضح للراكب ما الذي ستغطيه المبالغ المستردة، أي ما إذا كانت ستشمل ما استلمته شركة الطيران فقط مقابل الرحلة، أم أيضاً رسوم الوساطة إذا كان الحجز قد تم عن طريق وسيط. وعلاوة على ذلك، فقد تكون المواقع الإلكترونية لشركات الطيران والوسطاء، التي أصبحت قنوات بيع أساسية، غير مصممة وفقاً للمعايير المعترف بها دوليا فيما يخص حقوق الاطلاع على المعلومات، مما قد يقوض تكافؤ فرص الاطلاع على المعلومات.

٢-٢-٢ وبالتوازي مع تطور قنوات التوزيع، يواجه المستهلكون مشاكل عند قيام الوسيط أحياناً بدمج مسارات سفر جوي مقسمة إلى تذاكر منفصلة من قبل شركات الطيران وبيعها للراكب كتذكرة واحدة دون إذن من شركات الطيران، وفي مثل هذه الحالات قد لا يستفيد المستهلكون من الحماية المرتبطة عادة بعقد نقل واحد ومستمر. ونتيجة لذلك، قد يواجه الركاب مواقف لا يمكنهم فيها الاعتماد على حقوق الركاب الثابتة في حال حدوث تعطل. وقد يؤدي ذلك أيضاً، في بعض الحالات، إلى متطلبات غير متوقعة تتعلق بأنظمة الهجرة أو التأشيرات، وما قد يترتب من عواقب في حالات التأخيرات والإلغاءات حيث تعامل الرحلة كأجزاء منفصلة بدلا من أن تكون مساراً واحداً.

٢-٢-٣ وعلاوة على ذلك، قد تظهر قضايا للراكب تتعلق بالإشعار المسبق أو وضوح الشروط والأحكام. فأحيانا ترفض شركات الطيران نقل الراكب على رحلة أو رحلات العودة بحجة أنه لم يستخدم رحلة واحدة أو أكثر من رحلات الذهاب المدرجة على التذكرة ذاتها ("سياسات عدم الحضور"). كما قد تفرض شركة الطيران رسوماً على الراكب بحجة أنه لم يستخدم رحلة أو أكثر من رحلات الذهاب. وقد لا يجري مسبقاً توضيح مثل هذه الشروط والأحكام للراكب.

٢-٢-٤ وفي سياق مراجعة المبادئ الأساسية، سيكون من المفيد مناقشة تداعيات الممارسات المرتبطة بإدارة التذاكر على النحو السابق ذكره. وينبغي أن يشمل ذلك النظر فيما إذا كان هناك قدر كاف من الشفافية فيما يتعلق بالتذاكر المنفصلة، وكذلك تحديد الحالات التي قد يكون من المستصوب فيها عدم تشجيع هذا النوع من الترتيبات. ومن الضروري أيضاً تقييم مدى قيام شركات الطيران والوسطاء بإطلاع الركاب بشكل كاف على الحماية المتاحة لهم بشكل عام، بالإضافة إلى الشروط والأحكام الحرجة مثل سياسات عدم الحضور.

٢-٣ حالات الأزمات

٢-٣-١ خلال فترات الاضطراب أو عدم الاستقرار، التي تسببها الأزمات الجيوسياسية أو الأحداث المناخية، قد تنخفض السعة الجوية المتاحة على بعض الخطوط انخفاضاً حاداً أو تتلاشى كلياً، على سبيل المثال، عندما يسعى الركاب (بأعداد كبيرة) للعودة إلى أوطانهم أو الوصول إلى أماكن آمنة. وفي حالات أخرى، قد يرتفع الطلب على خدمات النقل الجوي بشكل كبير عندما تتعرض وسائل النقل الأخرى لاختلالات جسيمة في الإمداد أو التشغيل. وفي مثل هذه الظروف، قد تؤدي آليات التسعير العادية إلى زيادة كبيرة في أسعار تذاكر الطيران. وبينما قد تجسّد هذه النتائج حركة السوق الأساسية، إلا أنها قد تؤثر أيضاً في سهولة الاطلاع على المعلومات وتحقيق تكافؤ الفرص أمام الركاب، وبخاصة في حالات السفر في ظروف عاجلة أو إغاثية.

٢-٣-٢ ويمكن استكشاف تطبيق ممارسات التسعير في حالات الأزمات، بما في ذلك كيفية تصرف شركات الطيران بطريقة مسؤولة، لضمان بقاء النقل الجوي متاحاً قدر الإمكان أثناء وقوع الأزمات، وألا يصبح مكلفا بشكل مفرط للركاب الراغبين في العودة إلى أوطانهم أو الوصول إلى أماكن آمنة. وتلافياً للمساس بمبدأ حرية التسعير، الذي يعد أحد الركائز الرئيسية لسوق نقل جوي تنافسي وكفء، يمكن النظر في دور المبادرات أو الاتفاقات التي يضعها القطاع لمعالجة مثل هذه الحالات الاستثنائية.

٣- الخلاصة

٣-١ كما ورد في هذه الورقة، شهد قطاع النقل الجوي تغييرات في السنوات القليلة الماضية، مما يعني أن الوقت قد حان لمراجعة المبادئ الأساسية لحماية المستهلك. ومما لا شك فيه أن التغيرات الناتجة عن تطور السوق قد أتت أُكُلها للمستهلكين، غير أنه يجب إيلاء الانتباه لضمان استمرار الحفاظ على حماية المستهلك، نظراً لأن ذلك يساهم بشكل كبير في كفاءة قطاع النقل الجوي بشكل عام. كما أن القطاع يتأثر بالصدمات الخارجية، مثلما كان الحال في ظل جائحة فيروس كورونا، التي ربما لم تكن متوقعة عند اعتماد المبادئ الأساسية في عام ٢٠١٥. ويجب أيضاً أن تنظر عملية المراجعة في الخبرات المستمدة من هذه الاضطرابات الكبرى.

٣-٢ المؤتمر مدعوّ إلى الموافقة على الإجراءات المقدمة أعلاه.

— انتهى —