ATConf/7-WP/158[1]
25/9/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، من ١٦ إلى ٢٠٢٦/١١/٢٠

البند ٣: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية

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

المبادئ الأساسية وتطبيقها على الصعيد الإقليمي: تجربة لجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية (لاكاك) في مجال حماية مستهلكي النقل الجوي

(ورقة مقدمة من شيلي بدعم من ٧ دول من الدول الأعضاء في لاكاك)[٢]

الموجز التنفيذي

تبحث هذه الورقة تجربة لجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية (لاكاك) في مجال حماية مستهلكي النقل الجوي، استناداً إلى قرار لاكاك بشأن هذه المسألة، كمثال لتطبيق مبادئ الايكاو الرئيسية بشأن حماية المستهلك لعام ٢٠١٥ على الصعيد الإقليمي وفقاً للظروف الخاصة بكل سوق. وتؤكد الورقة أن الطابع التوجيهي لهذه المبادئ ينبع تحديداً من التنوع بين الدول، وأن تطبيقها السليم لا يستلزم اعتماد نموذج تنظيمي بعينه اعتماداً كاملاً وإنما السعي إلى تحقيق توازن خاص بكل منطقة بين حماية المستهلك واستدامة القطاع. كما تقترح أن يؤكد المؤتمر مجدداً الدور التوجيهي لمبادئ الايكاو الرئيسية بشأن حماية المستهلك، وأن يشجع الدول والمنظمات الإقليمية على تطبيقها وفقاً لظروفها الخاصة، مع إعطائها القوة القانونية التي تحددها كل منها.

الإجراءات: المؤتمر مدعو إلى القيام بما يلي:

أ) ملاحظة تجربة لاكاك في مجال حماية مستهلكي النقل الجوي بوصفها مثالاً لتطبيق مبادئ الايكاو الرئيسية بشأن حماية المستهلك على الصعيد الإقليمي وفقاً للظروف الهيكلية الخاصة بالمنطقة الجغرافية؛

ب) التأكيد مجدداً على مبادئ الايكاو الرئيسية بشأن حماية المستهلك بوصفها إطاراً توجيهياً لتطبيق المبادئ على الصعيد العالمي، دون المساس بعملية المراجعة والتحسين المستمرة لهذه المبادئ؛

ج) دعوة الدول والمنظمات الإقليمية إلى تطبيق هذه المبادئ على ظروفها الخاصة، دون اشتراط الاعتماد الكامل للنماذج المعدة لتلائم ظروف مختلفة؛

[١] النسخة الإسبانية مقدمة من شيلي.

[٢] الأرجنتين وكولومبيا وكوستاريكا والجمهورية الدومينيكية وغواتيمالا وبيرو وفنزويلا (الجمهورية البوليفارية).

د) الإقرار بأن الأمر متروك لكل دولة أو منطقة لتحديد القوة القانونية للنهج الذي تعتمده، وفقاً للإجراءات المؤسسية لكل منها.	
الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي – "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع.
الآثار المالية:	لا توجد
المراجع:	قرار جمعية لاكاك رقم AE6–1، حماية مستهلكي النقل الجوي، الدورة الاستثنائية السابعة للجمعية، عبر الإنترنت، ٢٠٢٠/١٢/١٤. مبادئ الايكاو الرئيسية بشأن حماية المستهلك التي اعتمدها المجلس في ٢٠١٥ وأقرتها الجمعية العمومية في دورتها الثامنة والثلاثين. اتحاد النقل الجوي الدولي (أياتا) – وثيقة "الاحتفال بمرور عشر سنوات على إقرار مبادئ الايكاو الرئيسية بشأن حماية المستهلك، المقدمة في المؤتمر الستين للمديرين العامين للطيران المدني، منطقة آسيا والمحيط الهادئ (DGCA/60)، سِنداي، اليابان، يوليو ٢٠٢٥. اتحاد النقل الجوي الدولي (أياتا) – "عشر سنوات على مبادئ الايكاو الرئيسية بشأن حماية المستهلك" (مقال رأي)، ٢٠٢٥. اللائحة (EC) رقم ٢٦١/٢٠٠٤ الصادرة عن البرلمان الأوروبي والمجلس. وزارة النقل الأمريكية، القاعدة النهائية بشأن عمليات الاسترداد التلقائي، أبريل ٢٠٢٤. اتفاقية توحيد بعض قواعد النقل الجوي الدولي (اتفاقية مونتريال لعام ١٩٩٩). شركة المحاماة "وايت آند كيس" (White & Case LLP)، Navigating Turbulence: شركات الطيران في أمريكا اللاتينية في الفصل ١١" (٢٠٢٣)؛ CAPA – مركز الطيران، جائحة الفيروس كورونا: حالات إفلاس شركات الطيران في أمريكا اللاتينية توضح ضعف المساعدات الحكومية (٢٠٢٠).

١– المقدمة

١–١ يتمثل أحد الأهداف الرئيسية للتنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي في زيادة انتفاع الناس بهذا النوع من وسائل النقل، مما يساعد على تغيير صورة طابعه النخبوي التي اتسم به تاريخياً. ومع ذلك، فإن تكاليف الامتثال للوائح حماية المستهلك تنعكس، بدرجة كبيرة أو محدودة، على السعر النهائي للتذكرة. فمحاولات حماية الركاب من خلال شروط تنظيمية مفرطة أو غير مدروسة جيداً تنطوي على خطر زيادة تكلفة النقل الجوي وجعل السفر الجوي أقل يسراً، بالذات لأولئك الذين تهدف هذه التدابير إلى حمايتهم.

١–٢ يختلف التوازن بين حماية المستهلك وإمكانية الانتفاع بالنقل الجوي من دولة إلى أخرى. فهذا التوازن يعتمد على خصائص كل سوق، بما في ذلك مستوى المنافسة وكثافة شبكة الوصل وقدرة كل من القطاع والدول على تحمل تكاليف هذه الحماية.

١–٣ للاعتراف بهذا التنوع تحديداً، آثرت الايكاو عند اعتماد مبادئها الرئيسية بشأن حماية المستهلك في عام ٢٠١٥

إلى اختيار صك توجيهي غير ملزم بدلاً من معاهدة دولية واحدة تُطبق بشكل موحد في جميع الدول. وهذا الاختيار إن دلَّ على شيء فإنما يدل على دراية جيدة بالمسألة، فقد يتبين عند تطبيق معيار تنظيمي واحد مصمم لدول بعينها أنه غير متناسب أو غير ملائم لدول ذات ظروف هيكلية مختلفة.

١-٤ بيد أن التجربة قد أظهرت على مدى السنوات العشر الماضية أن تطبيق فرادى الدول لهذه المبادئ ليس كافياً في حد ذاته. فالواقع أن نظم حماية المستهلكين الوطنية والإقليمية لا تزال غير متجانسة، وقد يحدث في بعض الحالات أن تنطبق هذه النظم في آن واحد على الراكب ذاته أو على خط سير الرحلة نفسه.

١-٥ في ظل هذه الظروف، اعتمدت لاكاك في عام ٢٠٢٠ القرار AE6-1 الذي يوصي الدول الأعضاء بمجموعة معايير توجيهية بشأن حماية الركاب، تتوافق صراحةً مع مبادئ الإيكاو الأساسية، لكنها مصممة خصيصاً لتناسب الظروف الإقليمية.

١-٦ تبحث هذه الورقة تجربة لاكاك، وتقترح أن يعيد المؤتمر تأكيد الدور التوجيهي لمبادئ الإيكاو الأساسية، وأن يشجع المناطق على تطبيقها بطريقة تراعي ظروف كل منها.

٢- المناقشة

٢-١ تشمل لوائح النقل الجوي عدة مجالات، قد يتطلب كل منها نهجاً تنظيمياً مختلفاً. ففي مجال السلامة، لا غنى عن وجود لوائح تفصيلية وصارمة. أما من الناحية الاقتصادية، فيُفضل عموماً، على العكس، إزالة الضوابط التنظيمية وتحقيق المنافسة العادلة، لأنهما يؤديان إلى زيادة انتفاع الركاب بالنقل الجوي ويساعدان على تجنب تحميلهم تكاليف غير ضرورية من خلال زيادة أسعار التذاكر. وفي هذا المجال الأخير، تستحق حماية المستهلك اهتماماً خاصاً إذ يجب تحقيق التوازن بين توفير هذه الحماية واستدامة القطاع المعني، وسيختلف هذا التوازن باختلاف مستوى التنمية والظروف الهيكلية لكل دولة أو منطقة.

٢-٢ حق الركاب في الحصول على المعلومات، وهو عنصر أساسي من مبادئ الإيكاو الأساسية، ينطوي ضمناً أيضاً على وجود بدائل حقيقية يمكن للركاب الاختيار من بينها. لكن في الأسواق التي تكون فيها المنافسة ضعيفة، لا توفر المعلومات الواضحة بشأن الشروط المطبقة على عروض التذاكر سوى حماية محدودة إذ لا تتوافر للركاب أي بدائل جدية.

٢-٣ على الصعيد الدولي، غالباً ما يُستشهد بالأطر التنظيمية في أوروبا والولايات المتحدة كمعايير مرجعية نظراً إلى تطورها في هذا المجال. وينص الإطار التنفيذي في أوروبا على تعويض مالي ثابت حال حدوث تأخيرات مهمة أو إلغاءات، يُدفع بغض النظر عما إذا كان الراكب قد اختار مواصلة الرحلة أم لا، فيما يركز الإطار التنظيمي الأمريكي على رد قيمة التذكرة عندما يقرر الراكب عدم السفر، دون النص على تعويض إضافي لمجرد التأخير أو الإلغاء. أما في المناطق الأخرى من العالم، فإن الجهود الرامية إلى وضع إطار تنظيمي موحد لا تزال عموماً في مرحلة أقل تقدماً، مما يبرز أهمية دراسة التجارب الإقليمية.

٢-٤ عوضاً عن استنساخ أي من النموذجين بالكامل، يعتمد قرار لاكاك رقم AE6-1 نهجاً مختلفاً. فإضافة إلى التوضيح التفصيلي لمبدأي الإبلاغ ومواصلة السفر، يتضمن القرار مبدأً صريحاً يعزز المنافسة، ويشجع الدول على زيادة المشغلين والأسعار والمسارات الجوية والوجهات المتاحة. كما ينص القرار على تعويض مالي محدد مسبقاً في حالات منع الراكب من الصعود إلى الطائرة بسبب الحجز الزائد، ويقر بمستويات دنيا للتعويض عن الأمتعة تعادل تلك المنصوص عليها في *اتفاقية توحيد بعض قواعد النقل الجوي الدولي* (اتفاقية مونتريال) لعام ١٩٩٩، دون توسيع نطاق نظام التعويض الثابت ليشمل حالات التأخير والإلغاء بشكل عام.

٢-٥ عدم استنساخ النهج الإقليمي لنماذج مناطق أخرى أمر لا ينبغي اعتباره عيباً بالضرورة. فقد أشار القطاع ذاته

إلى أن بعض الأطر التنظيمية الحالية يصعب التوفيق بينها وبين مبدأ التناسب المنصوص عليه في مبادئ الإيكاو الأساسية، إذ إن بعض هذه الأطر قد يقضي بتعويضات تتجاوز قيمة الخدمة المشتراة، أو قد لا يميز بشكل كافٍ بين أسباب الاضطراب. وهذا يوحي بأن التطبيق الدقيق لتلك المبادئ لا يعني بالضرورة اعتماد نموذج معين بشكل كامل، ولكن بالأحرى تحقيق توازن صحيح وفقاً لظروف كل منطقة.

٢-٦ تُظهر جائحة فيروس كورونا بوضوح الظروف الهيكلية لمنطقة لاكاك. فعلى الرغم من أن خسائر إيرادات قطاع النقل الجوي للركاب في المنطقة بلغت ما يدبر على ٢١ مليار دولار أمريكي بين عامي ٢٠١٩ و٢٠٢٠، إضافة إلى أن المنطقة قد شهدت أدنى مستويات الدعم الحكومي لقطاع الطيران على مستوى العالم وفقاً لتقارير أياتا، لم تحصل شركات الطيران الرئيسية في المنطقة على دعم حكومي كافٍ للحيلولة دون إفلاسها، على عكس نظيراتها في المناطق الأخرى. وشهدت شركات الطيران "لاتام" و"أفيانكا" و"أيروميكسيكو" عملية إعادة هيكلة الديون أمام المحاكم الأمريكية، بتمويل من رأس المال الخاص، في حين أوقفت شركات الطيران الأصغر حجماً عملياتها بشكل نهائي.

٢-٧ مطالبة شركات الطيران في منطقة ما بالالتزام بنفس معايير حماية المستهلك المعمول بها في مناطق أخرى، دون النظر إلى ما إذا كانت دول هذه الشركات تتمتع بقدرة مماثلة على دعم هذا القطاع خلال الأزمات النظمية، من شأنه أن يفرض بالفعل عبئاً تنظيمياً معداً على أساس واقع مالي مختلف، مما ينطوي على خطر زيادة تكلفة النقل الجوي وتقليص فرص الربط وفرص انتفاع المسافرين في المنطقة.

٢-٨ نظراً إلى هذا التنوع في الظروف الهيكلية، فإن وجود نُهج إقليمية مختلفة لا ينال من دور مبادئ الإيكاو الأساسية كإطار توجيهي عالمي، بل على العكس، فإن هذا التمييز هو ما يمكِّن من ترجمة هذا الإطار إلى حماية فعالة ومتناسبة تتلائم مع ظروف كل منطقة. على أي حال، الأمر متروك لكل دولة أو منطقة لتحديد القوة القانونية التي تريد إعطائها للنهج الذي تعتمده وفقاً للإجراءات المؤسسية لكل منها. وفي هذا الصدد، تقدم تجربة لاكاك مثالاً ملموساً لكيفية تطبيق النهج الإقليمي عملياً.

٣- الاستنتاجات

٣-١ يتضح من تجربة لاكاك أنه يمكن صقلمبادئ الإيكاو الأساسية وفقاً للظروف الإقليمية دون محاكاة أي نموذج خارجي بشكل تلقائي، مع تحقيق التوازن المناسب بين حماية المستهلك واستدامة القطاع. وهذا التمييز لا يؤدي إلى إضعاف الإطار التوجيهي العالمي، بل هو الوسيلة التي تتيح ترجمة هذا الإطار إلى حماية فعالة ومتناسبة تلائم الظروف الإقليمية. ويُقترح أن يعيد المؤتمر تأكيد الدور التوجيهي للمبادئ الأساسية، وأن يشجع على مراجعتها دورياً في ضوء الخبرات المتراكمة والنماذج التنظيمية القائمة، وأن يدعو الدول والمنظمات الإقليمية إلى تطبيقها وفقاً لظروفها الخاصة، مع إعطائها القوة القانونية التي تقررها كل منها، سواء من خلال التوصيات أو غيرها من اللوائح، بما في ذلك المعاهدات الإقليمية المحتملة.

— انتهى —