ATCONF/7-WP/48
25/9/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوّي

مونتريال، كندا، من ١٦ -٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية
٣-٢: تعزيز آلية التخطيط لحالات الطوارئ وحماية المستهلك من أجل منظومة طيران تتسم بالمرونة

استكشاف التقاطع بين وكالات السفر عبر الإنترنت ومسؤوليات شركات الطيران عن الركاب والطيران الداخلي غير المباشر في مجال الطيران المدني

(ورقة مقدَّمة من إندونيسيا)

الموجز التنفيذي

تستعرض هذه الورقة التحديات التنظيمية والتشغيلية والمتعلّقة بالاختصاص القضائي الناشئة عن الدور المتنامي لوكالات السفر عبر الإنترنت (OTAs) ونظام التوزيع الرقمي لخدمات السفر الجوي. وتسلط الورقة الضوء على الممارسات الناشئة مثل النقل المشترك الافتراضي بين شركات الطيران وترتيبات التحويل الذاتي ومسارات الرحلات التي يتم إنشاؤها بواسطة الخوارزميات عبر مطارات رئيسيّة أجنبية، والتي قد تؤدي إلى ثغرات في حماية الركاب وتثير شواغل تنظيمية تتعلق بالمسؤولية وتنظيم الأسعار والنقل الداخلي والسلطة التنظيمية الوطنية. وتقترح هذه الورقة بعض الاعتبارات الخاصّة بالسياسة العامة لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) والدول الأعضاء من أجل التصدي لهذه التحديات الناشئة.

الإجراء: يُدعى المؤتمر للقيام بما يلي:

أ) استعراض المعلومات والتقييم الوارد في هذه الورقة؛

ب) النظر في التوصيات الواردة في الفقرة ٥ من هذه الورقة.

الهدف الاستراتيجي:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي: "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية:	لا توجد

المراجع:	"اتفاقية الطيران المدني الدولي" (اتفاقية شيكاغو لعام ١٩٤٤) "اتفاقية توحيد بعض قواعد النقل الجوي الدولي" (اتفاقية مونتريال لعام ١٩٩٩) الوثيقة Doc 9587: "سياسات ومواد إرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي" الوثيقة Doc 9626: "دليل تنظيم النقل الجوي الدولي" الملحق التاسع — "التسهيلات"

١- المقدّمة

١-١ لقد أدّى التطور السريع في التوزيع الرقمي في مجال النقل الجوي، مدفوعًا بوكالات السفر عبر الإنترنت ومنصات التجميع القائمة على الخوارزميات، إلى إعادة تشكيل الطريقة التي يبحث بها الركاب عن الرحلات الجويّة ويجمعونها في حزم ويشترونها عبر الأسواق العالمية. وفي الدول الأرخبيلية مثل إندونيسيا، حيث يُعد النقل الجوي أمرًا حيويًا للتكامل الاجتماعي والاقتصادي والربط الجوي الوطني، تُعتبر منصات التذاكر الرقمية بوابات مهمة للسفر الجوي.

١-٢ وعلى الرغم من المزايا الواضحة في ما يتعلق بإمكانية وصول المستهلكين وشفافية الأسعار، فإنّ ممارسات التوزيع غير المنسَّقة تطرح تحديات تنظيمية وتشغيلية ومتعلّقة بالاختصاص القضائي. وقد تؤدي الممارسات الحديثة، مثل «الربط الافتراضي» الذي يتم إنشاؤه بواسطة الخوارزميات والتمرير ذاتي التحويل، إلى إثارة الشكوك بشأن تطبيق الأطر التقليدية لمسؤولية الناقل الجوي، وتعرض الركاب لثغرات محتملة في الحماية في حالة حدوث اضطرابات في السفر.

١-٣ وعلاوة على ذلك، فإنّ إنشاء مسارات الرحلات بطريقة خوارزمية تربط بين أزواج المدن المحلية عبر مطارات رئيسيّة دولية أجنبيّة قد يثير شواغل بشأن أشكال محتملة من «النقل الداخلي غير المباشر». وقد تطرح هذه الممارسات أيضاً تساؤلات بشأن تطبيق اتفاقات الخدمات الجوية الوطنية واللوائح الاقتصادية المحلية، بما في ذلك الحدود القصوى لأسعار التذاكر، فضلاً عن ممارسة السلطة التنظيمية الوطنية على النقل الجوي المحلي.

١-٤ وتتناول ورقة العمل هذه التحديات التشغيلية والثغرات القانونية والتنظيمية المحتملة المرتبطة بنماذج التوزيع التي تعتمد على أطراف ثالثة، وتقدّم توصيات بشأن السياسة العامة لتنظر فيها منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) والدول الأعضاء.

٢- الخلفية وديناميكيات التوزيع الرقمي

٢-١ لقد انتقل توزيع تذاكر الطيران من المبيعات المباشرة التي تقوم بها شركات الطيران وأنظمة التوزيع العالمية (GDS) التقليدية إلى المنصات الرقمية الديناميكية ومجمعات العروض العالمية. وتستفيد وكالات السفر عبر الإنترنت من خوارزميات البحث لتجميع مسارات الرحلات عبر الناقلين الجويين غير المنتسبين إليها، مما يتيح للمسافرين الحصول على أسعار غير مجمعة ورحلات ربط مخصصة.

٢-٢ ورغم أنّ هذه التطورات التكنولوجية تعزز الوصول إلى الأسواق، فإنها تخلق فصلاً هيكلياً بين الناقل الجوّي المشغل والمستهلك النهائي:

- حواجز الاتصال: قد يفتقر الناقلون الجويّون المشغّلون إلى تفاصيل الاتصال المباشر بالركاب أثناء العمليات غير المنتظمة (IRROPS)، مما يحد من قدرات الإخطار في الوقت الفعلي بموجب الفصل الثامن من الملحق التاسع للإيكاو — "التسهيلات" الذي يشدد على سلاسة تخليص إجراءات الركاب وتقديم المساعدة لهم خلال اضطراب الرحلات؛
- الربط الافتراضي بين شركات الطيران: قد تقوم المنصات بدمج تذاكر منفصلة صادرة عن شركات طيران غير شريكة في مسارات سفر واحدة دون وجود اتفاقيات نقل مشترك بين شركات الطيران، مما يحرم الركاب من الحماية القياسية الممنوحة في حالات النقل المشترك، مثل التحويل الآلي للأمتعة أو المسؤوليات المتعلقة بالتذاكر المباشرة؛
- التحديات التنظيمية والمتعلّقة بالاختصاص القضائي: غالباً ما يعمل الوسطاء من الأطراف الثالثة عبر الحدود وقد يقعون خارج نطاق الرقابة التنظيمية المباشرة لهيئات الطيران المدني (CAAs) المحلية، مما يخلق تحديات في تطبيق قواعد التعريفات الجوية المحلية ووثيقة الإيكاو "سياسات ومواد إرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي" (الوثيقة Doc 9587) ومتطلبات حماية المستهلك.

٣- بعثرة مسؤوليات شركات الطيران عن الركاب وحماية المستهلك

٣-١ تحدد أطر الحماية القانونية للركاب، بما في ذلك «اتفاقية توحيد بعض القواعد المتعلقة بالنقل الجوي الدولي» (اتفاقية مونتريال لعام ١٩٩٩)، ووثيقة الإيكاو Doc 9587 (الجزء الخامس – مبادئ الإيكاو الرئيسية بشأن حماية المستهلك)، والتشريعات المحلية المعمول بها، أطر المسؤولية وحماية المستهلك التي تنطبق على الناقلين الجويين.

٣-٢ وقد يؤدي فصل خدمات الأطراف الثالثة إلى تعقيد تطبيق إطار الحماية هذا، مما قد يؤدي إلى غموض قانوني وتشغيلي محتمل في ثلاثة مجالات أساسية:

المجال التشغيلي	دور الناقل المشغّل	دور الوسيط لوكالة السفر عبر الإنترنت	ما يتعرّض له الركاب
تفويت رحلات الربط	يتحمل المسؤولية المطلقة عن جزء الرحلة المحدد في عقد النقل الخاص به.	تقدم تأميناً اختيارياً من جهة خارجية لتغطية إعادة الحجز؛ لا يقع عليها أي واجب قانوني لإعادة الحجز.	قد يُطلب من الراكب شراء تذاكر جديدة وتحمل تكاليف الإقامة الإضافية والنفقات الأخرى في حالة تفويته لرحلات الربط التي يتولى ترتيبها بنفسه.

المجال التشغيلي	دور الناقل المشغّل	دور الوسيط لوكالة السفر عبر الإنترنت	ما يتعرّض له الركاب
تحويل الأمتعة	يقوم بتحويل الأمتعة فقط عبر شركاء الخطوط الجوية والتحالفات الجوية المعترف بهم وفقًا للقواعد القياسيّة الواردة في الملحق التاسع للإيكاو.	لا تمتلك أي قدرات في مجال المناولة المادية أو أي وجود تشغيلي في منطقة التحركات المراقبة الجوية.	قد يُطلب من الراكب مغادرة مناطق التحركات المراقبة الجوية واستلام أمتعته وإتمام إجراءات الجمارك والهجرة، وإعادة تسجيل أمتعته.
حقوق استرداد الأموال وإجراءات التخليص	يقوم برد قيمة التذاكر مباشرةً إلى منصة الحجز/وكالة السفر عبر الإنترنت المسجلة.	تتولى مراقبة الجداول الزمنية للدفعات؛ تقوم في كثير من الأحيان بخصم رسوم معالجة المنصة.	قد يواجه الركاب تأخيرات في استرداد المبالغ أو يتحملون خصومات إدارية مزدوجة.

٤- النقل الداخلي غير المباشر والسيادة الجوية الوطنية

٤-١ ينصّ مبدأ السيادة الوطنيّة على المجال الجوّي الإقليمي، وفقاً للمادة الأولى من اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو)، على أن لكل دولة السيادة الكاملة والحصرية على الفضاء الجوي الذي يعلو إقليمها. وتقرّ المادة السابعة صراحةً بحق الدول الأعضاء في أن ترفض السماح للطائرات الأجنبية بأن تأخذ أيّ ركاب أو بضائع لنقلهم من نقطة إلى أخرى داخل إقليمها (حظر النقل الداخلي). وترد تفاصيل إضافية بشأن حقوق النقل والقيود المفروضة على النقل الداخلي في "دليل الإيكاو بشأن تنظيم النقل الجوي الدولي" (الوثيقة Doc 9626).

٤-٢ آلية النقل الداخلي غير المباشر: تولّد الخوارزميات التي تستخدمها وكالات السفر عبر الإنترنت العالمية مسارات سفر مركبة تربط بين نقطتين محليتين بحتتين (مثل جاكرتا [CGK] إلى ميدان [KNO]) عبر مطار دولي رئيسي أجنبي (مثل كوالالمبور [KUL] أو سنغافورة [SIN]) باستخدام شركات طيران أجنبية.

٤-٣ التحديات التنظيمية والاقتصاديّة:

- التحايل على حقوق النقل: يُعد التمرير الخوارزمي لحركة النقل الجوي المحلية بين المنشأ والوجهة عبر نقاط تحويل أجنبية بمثابة نقل داخلي غير مباشر فعلياً، مما يتجاوز اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية ومبادئ وثيقة الإيكاو Doc 9626 بشأن الوصول إلى الأسواق.
- تقويض اللوائح الاقتصادية: تتجنب مسارات الرحلات التي تمر عبر مطارات رئيسيّة أجنبية الرقابة الاقتصادية المحلية، بما في ذلك الحدود القصوى المعمول بها للأسعار (السقف السعري *Tarif Batas Atas*) والمصممة للحفاظ على سهولة الوصول إلى السفر الجوي المحلي وتوفيره بأسعار معقولة.

- التسرب الاقتصادي: يتم تحويل الإيرادات المتأتية من تدفقات حركة النقل الجوي المحلية بعيداً عن الناقلين الجويين المحليين والبنية التحتية الوطنية، لتتجه إلى المطارات الرئيسية الأجنبية والناقلين الجويين الأجانب.

٥- التوصية

٥-١ تُطرح التوصيات التالية لينظر فيها المؤتمر:

أ) الإقرار بالتحديات التنظيمية والمتعلقة بحماية المستهلك الناشئة عن عدم التنسيق في تجميع التذاكر الرقمية والترابط الافتراضي بين شركات الطيران.

ب) إعادة التأكيد على الحق السيادي للدول الأعضاء، بموجب المادة السابعة من اتفاقية شيكاغو والإرشادات الواردة في وثيقة الإيكاو Doc 9626، في حماية حقوق النقل الداخلي من الممارسات الخوارزمية التي تؤدي إلى النقل الداخلي غير المباشر.

ج) تشجيع الدول الأعضاء على اعتماد أطر تنظيمية تتوافق مع وثيقة الإيكاو Doc 9587 (مبادئ الإيكاو الرئيسية بشأن حماية المستهلك)، والتي تُلزم وكالات السفر عبر الإنترنت والمنصات الرقمية بما يلي:

أولا- تطبيق الضوابط الخوارزمية: منع محركات البحث من عرض مسارات النقل الداخلي غير المباشر لأزواج المنشأ-الوجهة المحلية البحتة بدون موافقة الجهات التنظيمية.

ثانيا- فرض الإفصاح الواضح: تقديم إخطارات واضحة للركاب قبل الشراء عندما تتضمن مسارات الرحلات عمليات تحويل ذاتية، أو إعادة تسجيل الأمتعة يدوياً، أو مراحل سفر غير منسقة بين شركات النقل.

ثالثا- فرض المساءلة على الوسطاء: إقامة التزامات قانونية واضحة تُحمّل المنصات مسؤولية تقديم الدعم للعملاء والتعويض المالي في حالات انقطاع الخدمة التي تشمل عدة ناقلين جويين.

د) مطالبة الإيكاو بتحديث الوثيقتين Doc 9587 و Doc 9626 لتضمينهما إرشادات شاملة بشأن توزيع التذاكر الرقمية وممارسات الربط الافتراضي بين شركات الطيران والنهج المنسقة لحماية المستهلك في مجال النقل الجوي العالمي.

— انتهى —