



الجمعية العمومية - الدورة الثانية والأربعون اللجنة الاقتصادية

البند ٢٦ من جدول الأعمال: التنمية الاقتصادية للنقل الجوي

الاحتفال بمرور ١٠ سنوات على المبادئ الأساسية للإيكاو بشأن حماية المستهلك
(ورقة مقدمة من الاتحاد الدولي للنقل الجوي (الإيكاو))

الموجز التنفيذي

في عام ٢٠١٥، وبموافقة المجلس والجمعية العمومية الثامنة والثلاثين (A38) وبالتشاور مع الدول، وضعت منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) واعتمدت مجموعة من المبادئ الأساسية لحماية المستهلك. ويشيد الاتحاد الدولي للنقل الجوي (الإيكاو) بدور الإيكاو الرائد في اتخاذ مثل هذا التطور الهام من أجل تشجيع مزيد من التوافق والاتساق بين النهج التي تتبعها مختلف الدول في سياق انتشار أنظمة لوائح حماية المستهلك الوطنية والإقليمية. وفي العقد الذي تلا ذلك، زادت المبادرات التنظيمية مما أدى إلى ظهور مجموعة متنوعة من التحديات في مجال التنفيذ. وبالإضافة إلى ذلك، أظهرت التجربة أن عددًا من الجوانب المهمة لم يتم تناولها أو توقعها بشكل كامل من خلال المبادئ الأساسية. ولذلك، فقد حان الوقت لكي تؤكد الجمعية العمومية من جديد دعمها للمبادئ الأساسية وتدرس ما إذا كان من المناسب تقديم توجيهات إضافية لمساعدة الدول على اتباع المبادئ الأساسية وضمان ملاءمتها للعقد المقبل وما بعده.

الإجراءات: تُدعى الجمعية إلى القيام بما يلي:

(أ) إعادة تأكيد دعمها للمبادئ الأساسية؛

(ب) دعوة الدول إلى ضمان أن تنعكس المبادئ الأساسية عند وضع لوائح تنظيمية جديدة أو تعديل اللوائح القائمة؛ و

(ج) الطلب من الإيكاو أن تنتظر في مدى ملاءمة وضع توجيهات لتعكس التطورات التي طرأت منذ عام ٢٠١٥.

الأهداف الاستراتيجية:	تتعلق ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية للنقل الجوي.
الآثار المالية:	لا يذكر لأن هذا العمل يمكن تطويره في إطار هيئات العمل القائمة التابعة للإيكاو.
المراجع:	اتفاقية توحيد بعض القواعد المتعلقة بالنقل الجوي الدولي المبادئ الأساسية للإيكاو بشأن حماية المستهلك

^١ قدمت الإيكاو هذه الورقة باللغات العربية والإنجليزية والصينية والفرنسية والروسية والإسبانية.

١- مقدمة

١-١ تدرك منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) مسألة لوائح حماية المستهلك منذ المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي الذي عقد في عام ٢٠٠٣، والذي خلص إلى أن الدول يجب أن تتخذ خطوات لتجنب عدم اليقين القانوني الذي قد ينشأ عن تطبيق القوانين الوطنية خارج الحدود الإقليمية. وفي عام ٢٠١٢، ووفقاً لتوصيات لجنة خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP)، أجرت الإيكاو دراسة عن فعالية لوائح حماية المستهلك. وبحلول المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي في عام ٢٠١٣، أقرت الإيكاو بأن المزيد من الدول تعمل على سن لوائح لحماية المستهلكين في مجال النقل الجوي وأن هناك حاجة إلى نهج منسق

٢-١ في عام ٢٠١٥، وبتأييد من المجلس والجمعية العمومية الثامنة والثلاثين، وبالتشاور مع الدول، وضعت الإيكاو واعتمدت مجموعة من المبادئ الأساسية لحماية المستهلك ("المبادئ الأساسية") استجابةً للعدد المتزايد من حقوق الركاب أو لوائح حماية المستهلكين الوطنية والإقليمية في مجال الطيران في السنوات الأخيرة.

٣-١ لا تشكل المبادئ الأساسية جزءاً من "إطار اتفاقية الطيران المدني الدولي" (اتفاقية شيكاغو)، ولا تهدف إلى ذلك. ومع ذلك، لا ينبغي أن تتعارض لوائح حماية المستهلكين مع اتفاقية شيكاغو أو تتناقض معها. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن تكون اللوائح الوطنية متوافقة ومتسقة مع أنظمة المعاهدات الدولية المتعلقة بمسؤولية شركات النقل الجوي التي أنشأتها "اتفاقية توحيد بعض القواعد المتعلقة بالنقل الجوي الدولي" (اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩) و"اتفاقية توحيد قواعد معينة للنقل الجوي الدولي" (اتفاقية مونتريال لعام ١٩٩٩). علاوة على ذلك، لا ينبغي أن تتعارض اللوائح الوطنية مع قدرة الدول الأخرى على اتخاذ خيارات سياسية مشروعة، بما في ذلك خيار عدم التنظيم. وينبغي أن تنطبق لوائح حماية المستهلكين فقط على الأحداث التي تقع داخل أراضي الدولة المنظمة، أو خارج تلك الأراضي فيما يتعلق بالطائرات المسجلة فيها.

٤-١ المبدأ الأساسي الثاني هو أن لوائح حماية المستهلكين يجب أن تحترم الحاجة إلى التناسب. وتعترف المبادئ الأساسية بأنه عندما تعتمد الدول لوائح حماية المستهلكين، من المستحسن تحقيق توازن مناسب بين حماية المستهلكين والقدرة التنافسية للصناعة، مع مراعاة الخصائص الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المختلفة للدول، ودون المساس بالسلامة والأمن.

٥-١ ثالثاً، تنص المبادئ الأساسية على أن لوائح حماية المستهلكين ينبغي أن تراعي تأثير الاضطرابات الشاملة. إن شبكة النقل الجوي العالمية معرضة لصدمات مثل ثوران البراكين، والأحداث المتعلقة بالصحة العامة مثل جائحة كوفيد-١٩، أو انقطاع الخدمة مثل حادثة CrowdStrike في عام ٢٠٢٤. وتترتب على هذه الحوادث عواقب على الشبكة بأكملها وتؤثر على جميع الأطراف المعنية بتقديم خدمات النقل الجوي.

٦-١ وإدراكاً للطبيعة الديناميكية لقطاع النقل الجوي، كان المقصود دائماً أن تكون المبادئ الأساسية "وثيقة حية" يمكن ويجب تحسينها وتطويرها من وقت لآخر، استناداً إلى الخبرات المكتسبة والتعليقات الواردة. وبعد مرور ١٠ سنوات، حان الوقت لكي تؤكد الجمعية العمومية من جديد دعمها للمبادئ الأساسية وتدرس ما إذا كان من المناسب تقديم توجيهات في مجالات معينة لمساعدة الدول على اتباع المبادئ الأساسية.

٢- التطورات الأخيرة

١-٢ أبرزت التجربة العملية عدداً من الجوانب التي تتطلب اهتماماً من أجل تحقيق الأهداف المحددة للمبادئ الأساسية. وقد تم توقع بعض هذه الجوانب بالفعل عند اعتماد المبادئ الأساسية، في حين ظهرت جوانب أخرى كنتيجة للطريقة التي تطور بها قطاع النقل الجوي.

٢-٢ لا تخضع الأنظمة المتعددة الموجودة اليوم للاعتراف المتبادل أو التنسيق. على سبيل المثال، بالنسبة للعديد من مسارات الرحلات الشائعة، قد يكون الراكب مؤهلاً للحصول على استحقاقات بموجب لائحتين أو حتى ثلاث لوائح لحماية المستهلك. وعلى الرغم من أن بعض القوانين تعترف بإمكانية تقديم مطالبات متزامنة، فإنها لا تذهب إلى أبعد من ذلك لضمان عدم نشوء مطالبات متعددة. ومن الأهمية بمكان أيضاً احترام حق الدول الفردي في تحديد ما إذا كانت ستدخل لوائح لحماية المستهلك في قطاع الطيران أم لا. وعلى نفس المنوال، لا ينبغي أن يتعارض اعتماد لائحة لحماية المستهلك من قبل دولة ما مع القرارات السيادية التي تتخذها دول ثالثة فيما يتعلق بأراضيها. وسيساعد توفير إرشادات بشأن التطبيق المتسق للائحة حماية المستهلك عبر مختلف الولايات القضائية في تجنب أو تخفيف مثل هذه التضاربات والتدخلات.

٣-٢ فيما يتعلق بمبدأ التناسب، فإن العديد من أنظمة لوائح المستهلكين في الممارسة العملية تخلق عبئاً مالياً كبيراً ينتقل في نهاية المطاف إلى الركاب من خلال ارتفاع أسعار التذاكر. علاوة على ذلك، ثبت أن الأمثلة شديدة التقييد للوائح حماية المستهلكين غير فعالة إلى حد كبير في الحد من الاضطرابات مثل التأخير والإلغاء، لأن أسباب الاضطرابات غالباً ما تكون خارجة عن سيطرة شركات الطيران.

٤-٢ بالإضافة إلى ذلك، أبرزت التجارب على مدى السنوات العشر الماضية عدة مجالات يمكن أن يكون تطوير التوجيهات فيها مفيداً. وتشمل هذه المجالات ما يلي:

(أ) الظروف الاستثنائية: أدرج مفهوم القوة القاهرة أو الظروف الاستثنائية في العديد من أنظمة لوائح حماية المستهلك. ومع ذلك، لا يوجد تعريف واضح أو متفق عليه للظروف الاستثنائية، ولا توجد قائمة متسقة بالسيناريوهات التي تعتبر ظروفًا استثنائية أو قوة القاهرة.

(ب) الاضطرابات الهائلة: على الرغم من أن المبادئ الأساسية تشير إلى أن الدول يجب أن تسمح بالنظر في تأثير الاضطرابات الهائلة، إلا أنه لا يوجد في الممارسة العملية نهج متسق للاستجابة لمثل هذه الاضطرابات. وينبغي أن تنظر الإيكو في وضع مجموعة من المبادئ أو التوجيهات العملية للاستجابة لحوادث الاضطرابات الهائلة مثل ثوران البركان في أيسلندا، وجائحة كوفيد-١٩، أو انقطاع خدمة CrowdStrike على مستوى العالم. وينبغي أن تقرر هذه الإرشادات بدور جميع أصحاب المصلحة في الاستجابة لحوادث الاضطرابات الهائلة، ولا سيما دور التخطيط للطوارئ.

(ج) المساءلة المشتركة: تقرر المبادئ الأساسية بالفعل بأن جميع أصحاب المصلحة لهم دور في الاستجابة لسيناريوهات الاضطرابات الهائلة، ولكن هذا النهج الشامل للنظام له نفس الأهمية أثناء العمليات العادية. والنقل الجوي هو نظام معقد تتحمل فيه مجموعة كاملة من أصحاب المصلحة مسؤولية عن الأداء التشغيلي وتقديم الخدمات. ومن أجل ضمان تحفيز جميع أصحاب المصلحة في سلسلة القيمة بشكل مناسب، يمكن النظر في وضع إرشادات بشأن المساءلة المشتركة لتعكس بشكل صحيح أوجه الترابط الكامنة في عمليات النقل الجوي.

(د) دور الوسطاء: عندما يشتري الركاب تذاكر السفر عن طريق وكيل أو وسيط، فإن لهذه الأطراف دور مهم في ضمان حصول الركاب على المعلومات والمساعدة المناسبة في حالة حدوث اضطراب. وغالباً ما يتم إغفال هذه الوظيفة الحيوية في أنظمة لوائح حماية المستهلك، ومن شأن توجيهات الإيكاو أن تساعد في توفير نهج متسق يمكن للدول اعتماده.

٣- الإجراءات

١-٣ وينبغي أن تشمل أعمال الإيكاو المهام التالية:

- ١- وضع توجيهات لمعالجة مخاطر مسائل الولاية القضائية مثل التطبيق خارج الحدود الإقليمية والازدواجية التنظيمية.
- ٢- وضع تعريف مشترك للظروف الاستثنائية (أو مصطلحات مماثلة لوصف نفس المفهوم) وكذلك وضع قائمة غير حصرية بالسيناريوهات التي ينبغي فهمها على أنها تشكل ظرفاً استثنائية.
- ٣- وضع توجيهات للتخصيص للأحداث التي تؤدي إلى اضطرابات هائلة والاستجابة لها، بما في ذلك دور التخطيط للطوارئ.
- ٤- وضع توجيهات تعكس مفهوم المساءلة المشتركة في العمليات العادية وكذلك في حالة حدوث اضطرابات هائلة من أجل التعبير بشكل صحيح عن أوجه الترابط في نظام الطيران وضمان تحفيز جميع أصحاب المصلحة بشكل مناسب لتقليل الاضطرابات.
- ٥- الاعتراف بدور الوسطاء والنظر في وضع توجيهات تعكس مسؤوليات الوسطاء فيما يتعلق بلائحة حماية المستهلك.

٢-٣ كان اعتماد المبادئ الأساسية للإيكاو في عام ٢٠١٥ تطوراً مهماً في محاولة تعزيز الاتساق والتوافق في الأنظمة التنظيمية في جميع أنحاء العالم. ومع ذلك، فإن خليط لوائح حماية المستهلكين اليوم لا يزال يخلق عواقب غير مقصودة على المستهلكين، مما يعيق الاتصال ويزيد التكلفة ويقلل الخيارات. وبعد مرور ١٠ سنوات، حان الوقت لإعادة تأكيد الدعم للمبادئ الأساسية ووضع إرشادات إضافية لضمان ملاءمتها للغرض المقصود خلال العقد المقبل وما بعده.

-انتهى-