



الجمعية العمومية - الدورة الثامنة والثلاثون

اللجنة التنفيذية

البند رقم ٣١: سلامة الطيران - القضايا الناشئة

الصعوبات المواجهة خلال التحقيقات الرئيسية في مجال السلامة: المنظور الأوروبي

(ورقة مقدمة من ليتوانيا باسم الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء^١ والدول الأعضاء الأخرى في اللجنة الأوروبية للطيران المدني^٢؛ ومن المنظمة الأوروبية لسلامة الملاحة الجوية (يوروكوتترول))

الموجز التنفيذي

تتعرض جودة تحقيقات السلامة الرئيسية في الحوادث والوقائع الخطيرة التي تشمل الطائرات الكبيرة، في بعض الأحيان، إلى الانخفاض بسبب الصعوبات المرتبطة بالتطبيق غير السليم لأحكام الملحق الثالث عشر - التحقيق في حوادث ووقائع الطائرات. ونتيجة لذلك، لا تُستوعب الدروس في مجال السلامة. وتتناول هذه الورقة في مجموعة متنوعة من هذه الظروف وتُقدّم فيها السبل التي يمكن أن تحسن جودة التحقيقات وفوائدها من أجل السلامة.

الإجراء: تُقدّم التوصيات التالية لتتخذها الجمعية العمومية:

(أ) عندما تقرر دولة وقوع الحادث ألا تقوم بالتحقيق في حادث خطير محتمل، ينبغي أن تنظر في إمكانية تفويض التحقيق، بشكل جزئي أو كلي، إلى دولة أخرى لها مصلحة خاصة في عملية التحقيق، مثل دولة المشغل أو دولة الصنع، كما هو مسموح به بموجب الملحق الثالث عشر؛

(ب) ينبغي أن تضمن الدول بأن هيئة التحقيق التابعة لها مستقلة من الناحية الوظيفية عن أي جهة يمكن أن تتعارض معها مصالحها أو تخل بالموضوعية التي تؤدي بها مهامها؛

(ج) ينبغي أن تضع الدول ترتيبات التعاون بين هيئات التحقيق لديها، في شكل شبكة ثنائية أو إقليمية، بما في ذلك للمساعدة في نشر تقارير التحقيق (انظر أدناه)؛

(د) ينبغي أن تكفل الدول تحسين نشر تقارير التحقيق في مجال السلامة، بما في ذلك عن طريق نشرها بأساليب إلكترونية وتوفير الترجمات إلى اللغة الإنجليزية على سبيل المجاملة؛

(هـ) ينبغي أن تضمن الإيكاو لهيئات التحقيق في مجال السلامة التابعة للدول حق الحصول على جميع الأدلة دون قيد، من خلال الارتقاء بالتوصية ٥-٤-٣ الواردة في الملحق الثالث عشر إلى مستوى قاعدة قياسية وتوفير التوجيه بشأن إعداد البروتوكولات أو الاتفاقيات بين هيئات التحقيق الوطنية في مجال السلامة والسلطات القضائية.

^١ النمسا، بلجيكا، بلغاريا، كرواتيا، قبرص، الجمهورية التشيكية، الدانمرك، إستونيا، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، هنغاريا، أيرلندا، إيطاليا، لاتفيا، لتوانيا، لكسمبرغ، مالطة، هولندا، بولندا، البرتغال، رومانيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، إسبانيا، السويد، المملكة المتحدة.

^٢ ألبانيا، أرمينيا، أذربيجان، البوسنة والهرسك، جورجيا، آيسلندا، جمهورية مولدوفا، موناكو، الجبل الأسود، النرويج، سان مارينو، صربيا، سويسرا، جمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة، تركيا، أوكرانيا.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي (أ) - السلامة: تعزيز سلامة الطيران المدني العالمي.
الآثار المالية:	لا توجد.
المراجع:	الملحق التاسع عشر - إدارة السلامة (القسم ٣-٢) الوثيقة Doc 9734، دليل مراقبة السلامة الجوية، الجزء (ب) الوثيقة Doc 9958، قرارات الجمعية العمومية سارية المفعول (في ٨/١٠/٢٠١٠) (القرارات ٣٧-٥ و ٣٧-٨ و ٣٧-٢١) الوثيقة Doc 9935، تقرير المؤتمر الرفيع المستوى بشأن السلامة (٢٠١٠) (التوصية ٣-٣ (أ))

١ - المقدمة

١-١ في سياق تحقيقات السلامة الرئيسية في الحوادث أو الوقائع الخطيرة التي تشمل الطائرات الكبيرة، سواء التي أجريت في أوروبا أو في أي مكان آخر، تواجه هيئات التحقيق بانتظام صعوبات نابعة من التطبيق غير السليم لأحكام الملحق الثالث عشر. ومن شأن ذلك أن ينال من جودة التحقيقات ويعيق الاستفادة مجتمع الطيران من الدروس في مجال السلامة.

٢-١ وتتناول هذه الورقة مثل هذه الصعوبات، وتُقدِّم فيها إجراءات ترمي إلى تحسين جودة التحقيقات وتأثيرها على السلامة. وتُستنتج هنا المسائل المتعلقة بحماية معلومات السلامة، والتي هي في غاية الأهمية، بما أنها تناقش على وجه أصح في سياق تقرير عمل فرقة عمل حماية معلومات السلامة.

٢ - المبادئ الرئيسية المحددة في الملحق الثالث عشر

١-٢ يحدد الملحق الثالث عشر عددا من المبادئ التي صُممت لضمان فعالية وجودة التحقيقات في مجال السلامة، وتتناول مسائل رئيسية مثل توقيت التحقيق، وصلاحيات الوفد، ومشاركة الأطراف الأخرى، ومدى إتاحة المعلومات للجمهور. ويؤكد الملحق بصفة خاصة على أن الهدف الوحيد من التحقيقات في مجال السلامة هو السماح باستخلاص الدروس في مجال السلامة.

٢-٢ وتوضح هذه المبادئ أنه في حين يجب احترام سيادة كل دولة متعاقدة لدى الايكاو بطبيعة الحال، فإن مسألة وقوع حادث ما والدروس التي قد تستخلص من تحقيقاتها مسألة تخص مجتمع الطيران الدولي. والتحقيق ليس، إذا جاز التعبير، "ملكية" دولة وقوع الحادث: فنشر تقريرها الختامي والدروس المستخلصة تسهم إلى حد كبير في منع التكرار، ضمن "نظام السلامة الكاملة".

٣ - الصعوبات التي تتم مواجهتها

١-٣ تفويض التحقيق

١-١-٣ يُلزم الملحق الثالث عشر دولة وقوع الحادث بإجراء التحقيق في جميع الحوادث والوقائع الخطيرة التي تشمل الطائرات التي تتجاوز كتلتها ٢ ٢٥٠ كيلوغراما. ويمكن مع ذلك أن تقوم دولة وقوع الحادث، التي لديها ربما موارد محدودة أو ببساطة أولويات مختلفة في مجال التحقيق، بتصنيف هذا الحدث على أنه مجرد واقعة لا تتطلب التحقيق، في حين أن دولة المشغل أو دولة التصميم أو دولة الصنع قد ترى أنه يجب إجراء التحقيق. ورغم أن الإمكانية التي يمنحها الملحق الثالث عشر بتفويض التحقيق تعالج مثل هذا الظرف بشكل جيد جدا، فإنه لا يتم دائما استخدامه، حتى حيث لا يوجد سبب موضوعي لعدم القيام بذلك.

٢-٣ الاستقلالية والكفاءة

١-٢-٣ يجب أن يكون المحققون مستقلين لدى إجراء تحقيقاتهم، ولا يمكنهم تلقي تعليمات من أي جهة خارجية. ورغم أنه في الوقت الحالي كثيرا ما تتصل هيئة التحقيق بشكل مباشر إلى حد ما بسلطة الطيران المدني، فإن المحققين مع ذلك قادرون عموما على تجنب تضارب المصالح.

٢-٢-٣ ولكن فعالية أداء هيئة التحقيق ليست مضمونة بالطبع بسبب استقلاليتها. فيجب أن يكون لدى المحققين أيضا الكفاءة المهنية وأن يكونوا قادرين على التقدير السليم للبيانات والخبرات التي يقدمها مستشاروهم. وهذا ما يشكل صعوبة محتملة للعديد من هيئات التحقيق، التي تكون مقيدة لدى إجراء تحقيق كبير بسبب نقص الموارد - سواء البشرية أو المالية أو البشرية والمالية معا (في الكثير من الأحيان).

٣-٢-٣ ويدعو وقوع الحادث دائما إلى التشكيك في قدرة المشغل على توخي السلامة لدى تسيير العمليات، وربما يدعو إلى نفس الشيء فيما يتعلق بقدرة الهيئة الإدارية على تهيئة عاصر السلامة الصحيحة. واستقلالية هيئة التحقيق عامل رئيسي في تجنب أي احتمال لتشويه تحليل الحادث.

٣-٣ التشاور ونشر التقارير الختامية

١-٣-٣ رغم أنه يتم استخدام وسائل الاتصالات الحديثة بصورة متزايدة لإصدار التقارير الختامية وما إلى ذلك، فإن العديد من هيئات التحقيق ما زالت تعمل على نشر تقاريرها في صورة مطبوعة فقط. وهذا يؤدي بطبيعة الحال إلى عدد أقل بكثير من المطلعين على التقارير الختامية - وأقل من ذلك، في حالة التقارير (الكثيرة) المنشورة باللغة الوطنية فقط.

٤-٣ العلاقة بين التحقيقات القضائية والتحقيقات في مجال السلامة

١-٤-٣ العلاقة بين التحقيقات القضائية والتحقيقات في مجال السلامة تثير مشكلات معقدة، وذلك لأسباب من أهمها أن الأولى ستطبق التشريعات التي تختلف من بلد إلى آخر. وقد نص الملحق الثالث عشر، ومؤخرا التشريعات ذات الصلة في الاتحاد الأوروبي، على مبدأ يقضي بأن إجراء التحقيق القضائي يجب ألا يعرقل التحقيق في مجال السلامة. ومع ذلك، فإن الحل الذي يُقترح للحالات التي تحتاج إلى تحكيم من أجل معالجة التضارب بين هذين الشكلين من التحقيق ليس دائما عمليا.

٢-٤-٣ وقد تنشأ الصعوبات، على سبيل المثال، حول الوصول إلى موقع الحادث، أو فحص حطام الطائرة، أو الحصول على البيانات التي أُخذت خلال الرحلة و/أو مسجلات الصوت. ويحتفظ قضاة التحقيق في بعض الأحيان بالمسجلات تحت الحراسة لفترات طويلة، أو يمنعون قراءتها خارج الدولة حتى عندما لا تكون هناك قدرات وطنية للقيام بذلك. وقد يشكّل عدم قراءة المسجلات على الفور تهديدا خطيرا للسلامة عند الاشتباه بوجود خلل في التصميم أو الجهاز.

٣-٤-٣ كما يمكن أن توقف السلطات القضائية قرارات القيام بعملية التحقيق التي تؤدي إلى تدمير أجزاء معينة، التي لا مفر منها أحيانا، إذا لم يكن هناك اتفاق قائم مع المحققين في مجال السلامة. وأخيرا، قد يوضع التحقيق في مجال السلامة تحت سيطرة السلطات القضائية، مما يحد من دور المحققين في مجال السلامة ليقترص على توفير الخبرة الفنية.

٤- الإجراءات المقترح

١-٤ كفاءة التحقيق في جميع الحوادث والوقائع الخطيرة على الوجه السليم

١-١-٤ ينبغي مساعدة الهيئات التي تفتقر إلى القدرة على إجراء التحقيق في الحوادث الكبرى من جانب هيئة (أو هيئات) أخرى تمتلك الموارد المناسبة. ويمكن توخي بعض السيناريوهات لهذا الغرض:

- تفويض التحقيق من جانب دولة وقوع الحادث: يشير الملحق الثالث عشر إلى تفويض التحقيقات من جانب دولة وقوع الحادث، ولكن هذا البند لا يستخدم بصورة كافية، لا سيما فيما يتعلق بالحوادث الخطيرة المحتملة

عندما تقرر دولة وقوع الحادث عدم التحقيق في واقعة خطيرة محتملة، ينبغي أن تنظر في إمكانية تفويض التحقيق، بشكل جزئي أو كلي، إلى دولة أخرى لها مصلحة خاصة في التحقيق، مثل دولة المشغل أو دولة الصنع، كما هو مسموح به بموجب الملحق الثالث عشر.

- المساعدة المقدمة من السلطات الأخرى، سواء على المستوى الثنائي أو الإقليمي: حيث يكون هذا التفويض غير مناسب، ولا سيما بالنسبة للحوادث الكبرى، ينبغي للهيئة التي ليس لديها القدرة على إجراء تحقيق كامل أن تطلب المساعدة من هيئة أخرى. وفي حالة عدم وجود ترتيبات مسبقة، غالبا ما تكون دولة التصميم أو الصنع.

٢-١-٤ وقد وقّعت بعض الدول اتفاقات ثنائية مع هيئات أخرى لتأمين المساعدة في إجراء للتحقيقات، بناء على الطلب، وعلى نطاق واسع أو ضيق. وتقتصر هذه المساعدة عادة على قراءة التسجيلات، ولكن قد تتطوي أيضا على المنهجية المتبعة أو الخبرة الفنية أو مشاركة المحققين. وعادة ما يتم تقديمها مجانا، على الرغم من أن بعض الاتفاقات تنص على تعويض مالي.

٣-١-٤ وينطوي نهج بديل على المساعدة المتبادلة على المستوى الإقليمي، حيث يمكن للدول داخل المنطقة الاستعانة بموارد بعضها البعض من أجل إجراء التحقيقات التي يتعذر عليها القيام بها بقدراتها المحدودة.^٣ كما يمكن ذلك الدول من تحديد حجم هيئة التحقيق الخاصة بها بشكل أفضل. وثمة بديل آخر هو إنشاء هيئة تحقيق إقليمية، رغم وجود عدد قليل جدا من الأمثلة على ذلك.

من أجل معالجة الحالات التي تتجاوز قدرتها على التحقيق وتجنب عبء الاحتفاظ بهيئة كبيرة الحجم، ينبغي تشجيع الدول على وضع اتفاقات للمساعدة والتعاون. ويمكن اعتبار أطر عامة مختلفة مثل ما يلي: اتفاقات ثنائية مع هيئة أو أكثر من هيئات التحقيق الرئيسية، أو إنشاء شبكة إقليمية للحصول على المساعدة، أو إنشاء هيئة إقليمية.

٢-٤ تعزيز استقلالية هيئات التحقيق

١-٢-٤ يقتضي الملحق الثالث عشر أن تكون هيئة التحقيق في الحوادث مستقلة في تسيير التحقيقات، ولكن لا يقتضي أن تكون الهيئة نفسها مستقلة عن الهيئات الأخرى، مثل هيئة الطيران المدني الوطنية. ومن المستحسن الذهاب إلى أبعد من ذلك قليلا، مثلما تفعل تشريعات الاتحاد الأوروبي الآن، باشرط "الاستقلالية الوظيفية" التي تجنب تضارب المصالح والتدخل الخارجي الممكن لدى تحديد سبب (أسباب) حدث ما.

^٣ تُقدّم الأمثلة في أوروبا من جانب مجموعة اللجنة الأوروبية للطيران المدني "ACC"، والشبكة الأوروبية لهيئات التحقيق في مجال سلامة الطيران المدني التابعة للاتحاد الأوروبي.

ينبغي أن تكون هيئة التحقيق مستقلة وظيفياً عن أي طرف آخر أو جهة أخرى، والتي يمكن أن تتعارض مصالحها مع المهمة الموكلة إليها أو تؤثر على موضوعيتها.

٣-٤ كفاءة تحسين فرص الاطلاع على التقارير

١-٣-٤ إن نشر الدروس المستفادة في مجال السلامة بصورة منتظمة على مجتمع الطيران يساهم في مقاومة فقدان الذاكرة الجماعية. وعندما يُهدر التعلّم في مجال سلامة أو يُغفل أو يفقد مكانته البارزة سابقاً، فإن الحوادث "القديمة" يمكن أن تقع من جديد. وبالتالي فإن هيئة التحقيق في مجال السلامة عنصر فاعل مهم في الحوار بشأن المسائل المتعلقة بسلامة الطيران على المستوى الوطني، وفي سياق "نظام السلامة الكاملة".

ينبغي أن يتسنى إنزال جميع التقارير التي تنشرها هيئات التحقيق من موقع على شبكة الانترنت، ويفضل أن تكون التقارير ذات الأهمية الدولية مصحوبة بترجمة مجانية إلى اللغة الإنجليزية، مع إتاحة النص باللغة الأصلية بوصفه العمل المرجعي. وفي كل حالة، يمكن تحقيق ذلك بمساعدة من دولة أخرى.

٤-٤ ضمان التوازن السليم بين منع الحوادث في المستقبل وإقامة العدالة

١-٤-٤ البند الوارد في الملحق الثالث عشر بشأن حصول المحققين في مجال السلامة على جميع الأدلة في الوقت المناسب ودون قيد في التحقيقات أو الإجراءات القضائية له صفة التوصية في الوقت الحاضر.

ينبغي الارتقاء بهذا البند إلى مستوى قاعدة قياسية من أجل ضمان تطبيقه بصورة أفضل وإعداد إرشادات بشأن إبرام بروتوكولات أو اتفاقيات بين هيئات التحقيق في الحوادث والسلطات القضائية.

٥- التوصيات

١-٥ الجمعية العمومية مدعوة إلى النظر في التوصيات الواردة في الإجراء الوارد في الموجز التنفيذي لورقة العمل هذه.

- انتهى -