



المؤتمر الرفيع المستوى بشأن أمن الطيران

مونتريال، ١٢-١٤ سبتمبر ٢٠١٢

البند ٦ من جدول الأعمال: ضمان استدامة تدابير أمن الطيران - التكافؤ

الحلول المستدامة في مجال أمن الطيران

(مقدمة من الأمانة العامة)

الملخص

فيما تثبت الإجراءات الأمنية والترتيبات على مستوى الدولة فعاليتها في حماية الطيران المدني، تواجه سلطات الدولة والصناعة تحديا كبيرا في ضمان المستوى اللائق لأمن الطيران مع ضمان استدامة التدابير بحد ذاتها. ولمعالجة هذه المسألة، يتعين على الجهات التنظيمية والصناعة الإقرار بأن الاستدامة مسألة استراتيجية ومهمة في مجال أمن الطيران واتخاذ الخطوات اللازمة للتوصل إلى حلول مستدامة لأمن الطيران.

الإجراء: يدعى المؤتمر الرفيع المستوى لأمن الطيران إلى تأييد الاستنتاجات والتوصيات الواردة في الفقرة ٣.

١- المقدمة

١-١ تشمل مجموعة القواعد والتوصيات الدولية التي وضعتها الايكاو فيما يتعلق بأمن الطيران الملحق السابع عشر - /الأمن والقواعد والتوصيات الدولية ذات الصلة في الملحق الثاني والسادس والثامن والتاسع والعاشر والحادي عشر والثالث عشر والرابع عشر والثامن عشر. وقد تم إعداد هذه القواعد والتوصيات الدولية تدريجيا بسبب تهديد أفعال التدخل غير المشروع للطيران المدني وردا على أفعال معينة واستباقا لأي أفعال قد تقع. فعلى سبيل المثال، أدخلت التعديلات المتلاحقة على الملحق السابع عشر تدابير أمنية جديدة لرفع الحد الأدنى من الإجراءات التي تشكل خط الأساس الدولي، وسمحت بصقل التدابير القائمة لتحسين التنفيذ وتقنين أفضل الممارسات مع تطور أساليب التنظيم والكشف والوقاية والاستجابة. وبطبيعة الحال، اقتترنت هذه التغييرات في القواعد والتوصيات الدولية بتكاليف إضافية بالنسبة إلى سلطات الدولة ومشغلي المطارات ومشغلي الطائرات وعمليا جميع الهيئات الأخرى المعنية بالطيران المدني. ووفق تقديرات اتحاد النقل الجوي الدولي، تقدر نفقات أمن الطيران التي تحملها مشغلو الطائرات في عام ٢٠١١ بمبلغ ٨,٥٥ مليار دولار أمريكي، مما تجاوز مستوى الأرباح البالغة ٧,٩ مليار دولار أمريكي.

٢-١ وتتوقع الايكاو أن ينمو الطيران المدني بنسبة ٦ في المائة في عام ٢٠١٣ ونسبة ٦,٤ في المائة في عام ٢٠١٤ ونسبة ٤,٩ في المائة سنوياً حتى عام ٢٠٢٠، مع مواجهة مشغلي الطائرات صعوبات في تحقيق الأرباح في المدى القريب. وفي الوقت عينه، من المتوقع أن يتواصل خطر التدخل غير المشروع في مجال الطيران المدني ويصبح أكثر تعقيدا مع استنباط أساليب اعتداء جديدة. وتحتاج مواطن الضعف في أمن الطيران ضمن المنظومة العالمية للنقل الجوي، بما في ذلك تلك التي كشف عنها برنامج الايكاو العالمي لتدقيق أمن الطيران، إلى اهتمام كبير على المدى الطويل للتمكن من خفض الثغرات تدريجيا وعدم منح الإرهابيين وغيرهم فرصا لاستغلال الطيران. ويؤدي المناخ الاقتصادي العالمي المتميز بالتشف المالي إلى تفاقم التحديات.

٣-١ وفي هذا السياق، برزت استدامة أمن الطيران كمسألة هامة على مستوى السياسة العامة، وتم التشديد عليها في سلسلة من المؤتمرات الإقليمية بشأن أمن الطيران عقدتها الايكاو في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢. وعلى نحو متزايد، تبحث سلطات الدولة والشركاء من الصناعة في مجال أمن الطيران ومنظماتهم الدولية والإقليمية عن طرق ووسائل للحفاظ على مستوى فعالية الأمن أو تحسينه، وبلوغ قدر أكبر من الكفاءة في استخدام الموارد المخصصة لأمن الطيران ومراعاة راحة المسافرين إلى أقصى حد ممكن.

٢- المناقشة

١-٢ يمكن تعريف "أمن الطيران المستدام" على أنه الكشف عن الأفعال أو المحاولات للقيام بتدخل غير مشروع في الطيران المدني والوقاية منها والرد عليها والتعافي منها، وذلك باستخدام وسائل يمكن للهيئة أو الهيئات المسؤولة تحملها للفترة الزمنية المطلوبة. وتجدر الإشارة إلى عدد من المبادئ السياسية والممارسات المهمة المترابطة التي يمكنها المساهمة في التوصل إلى أمن الطيران المستدام، كما يلي شرحه. ويمكن لهذه الوسائل وغيرها أن تساهم بصفة عامة في تطور منظومة طيران مدني سليمة وقابلة للاستمرار من الناحية الاقتصادية.

٢-٢ الإجراءات الأمنية القائمة على المخاطر

١-٢-٢ ينبغي أن تكون نقطة الانطلاق للنظر في أي إجراء أمني عملية تقييم للمخاطر. ومن شأن عمليات تقييم المخاطر هذه التي تجربها بموضوعية السلطات الأمنية المختصة بصفة مستمرة وبلاستناد إلى المعلومات المتوفرة، بما في ذلك المعلومات الاستخباراتية، أن تساعد في ضمان جعل الإجراءات الأمنية الجديدة أو المعدلة مبررة وملائمة للحاجات الفعلية ومتناسبة مع مستوى الخطر.

٢-٢-٢ وقد طلبت الجمعية العمومية للايكاو خلال الدورة السابعة والثلاثين المنعقدة في عام ٢٠١٠ من مجلس الايكاو إعطاء توجيهاته إلى فريق خبراء أمن الطيران بتحديد وإعداد منهجية لتقييم المخاطر الخاصة بأمن الطيران وإضافة عنصر تقييم المخاطر لأي توصيات يصدرها بشأن اعتماد تدابير جديدة أو معدلة لأمن الطيران في الملحق السابع عشر أو في أي وثيقة أخرى صادرة عن الايكاو.

٣-٢-٢ وعلى مستوى الدول، ينبغي القيام بالترتيبات المؤسسية الملائمة للتأكد من أن تقييم المخاطر المجري بشكل منهجي هو جانب روتيني من البرنامج الوطني لأمن الطيران المدني وفي صنع القرار السياسي.

٣-٢ الأمن المرتكز على النتائج التي ينبغي تحقيقها

١-٣-٢ لقد وجدت الايكاو أنه فيما يتعلق بممارسات الدولة في مجال أمن الطيران أن هناك ميلاً لدى الجهات التنظيمية إلى أن تحدد بدقة كلاً من النتائج الأمنية التي ينبغي بلوغها والأساليب التي ينبغي استخدامها لبلوغ تلك النتائج. وهذا الأسلوب المتمثل في تحديد كل من النتائج والأساليب الأمنية يعطي مستوى من الرقابة التنظيمية الجذابة بالنسبة للسلطات التنظيمية، لاسيما حين تتعامل مع معلومات غير مؤكدة بشأن مستوى وطبيعة التهديدات ومواطن الضعف، وتبعات أفعال ومحاولات التدخل غير المشروع بالطيران المدني التي يحتمل أن تكون خطيرة.

٢-٣-٢ إلا أن فرض أساليب محددة لبلوغ النتائج المنشودة قد يؤدي إلى حرمان الهيئات المسؤولة عن القيام بالإجراءات الأمنية من المرونة اللازمة لاستخدام أساليب أخرى لها، على الرغم من اختلافها، نفس الفعالية والكفاءة أو فاعلية وكفاءة أكبر لبلوغ الهدف. وقد برز مؤخراً مفهوم "الأمن المرتكز على النتائج" كسياسة عامة قابل مجدية لبلوغ الأهداف الأمنية مع إعطاء المسؤولين عن التنفيذ خيارات مختلفة بشأن وسائل بلوغ النتائج الضرورية لاحتواء المخاطر. ويمكن تحديد هذه الخيارات من جانب الجهات التنظيمية أو يمكن لهيئات التنفيذ المسؤولة أن تثبت براعتها فيها. وبطبيعة الحال، إذا اتبع هذا النهج الأخير، تستفيد الجهات التنظيمية من وجودها في موقع يسمح لها بممارسة الإشراف الملائم للتأكد بالفعل من بلوغ النتائج الضرورية.

٤-٢ ترشيده الإجراءات الأمنية

١-٤-٢ يمكن لدولة ما أن تستنتج، أثناء رصدها بصفة مستمرة لمستوى التهديد الذي يتعرض له الطيران المدني وفقاً للمادة ٣-١-٣ من الملحق السابع عشر، أن الإجراءات الأمنية التي فرضت في وقت سابق ربما لم تعد ضرورية بما أن التهديدات بانته مفهومه بشكل أكبر وأساليب الأمن وتكنولوجياته تتطور. وبينما أنه ليس من الحكمة اعتبار أن جميع التهديدات التي تمت مواجهتها في السابق لن تتكرر أبداً، إلا أنه يمكن لتطور مفهوم إدارة مخاطر الطيران أن يخلق فرصاً لتقليص الإجراءات الأمنية. فعلى سبيل المثال، كان الرد الفوري على تهديد السوائل والأيروسولات والهلاميات في عام ٢٠٠٨ حذر نقل هذه المواد في مقصورة الركاب. وفي وقت لاحق تم خفض مستوى التقييد للسماح بكميات صغيرة منها مع تطور طبيعة التهديد والإجراءات المضادة، ومن المحتمل أن يتواصل تخفيف القيود مع تطور تكنولوجيات الكشف وأساليب الكشف الأمني.

٢-٤-٢ وكما تتحمل الدول مسؤولية فرض ما يلزم من تدابير أمنية جديدة أو تعزيز الإجراءات الأمنية القائمة، من المقترح أن تتحمل الدول أيضاً مسؤولية ترشيده أو خفض الإجراءات الأمنية حين لا تعود ضرورية. وعملياً، قد تكون هذه المسألة مسألة سياسة عامة وربما تطرح تحدياً وتثير الجدل لأن خفض الإجراءات الأمنية أو الظهور بمظهر خفض تلك التدابير قد يؤدي إلى القلق إلا إذا اتخذت تدابير تعويضية لضمان عدم ارتفاع المستوى العام للمخاطر. وفي هذا الصدد، قد تجد الدول أنه من المفيد أن تنسق عملية ترشيده الإجراءات الأمنية مع الشركاء على الصعيد الثنائي أو الإقليمي أو على المستوى العالمي كجزء من استراتيجيات احتواء هذا النوع من الشواغل.

٥-٢ بلوغ الاستفادة القصوى من التكنولوجيا

١-٥-٢ يحتاج الكثير من الإجراءات الأمنية إلى مستويات عالية من الاستثمارات المالية في التكنولوجيا مع ما يصحبها من هياكل أساسية وتعديلات على المطارات، بالإضافة إلى تكاليف التشغيل واليد العاملة. وتشمل الأمثلة على ذلك أجهزة الكشف وأجهزة مراقبة الدخول والمراقبة بواسطة كاميرات الفيديو والحواسن. ونظراً لأن تلك الأجهزة لها عمرها الافتراضي، يمكن بلوغ الاستفادة القصوى من الاستثمارات من خلال تحديث البرمجيات واستخدام أفضل الممارسات في استخدام الأجهزة وتشغيلها والاهتمام بالعوامل البشرية، بما في ذلك التدريب.

٦-٢ الاعتراف المتبادل بالتكافؤ ومحطة الكشف الأمني الوحيدة

١-٦-٢ هناك مبدأ أساسي في الإطار الأمني للطيران المدني الدولي هو "مسؤولية الدولة المضيفة": أي مسؤولية كل دولة عن توفير أمن الرحلات التي تقلع من مطارات واقعة على أراضيها وفقاً للقواعد والتوصيات الدولية الواردة في الملحق السابع عشر والقواعد والتوصيات الدولية ذات الصلة بالأمن في الملاحق الأخرى. ولكن قد تتأثر مزايا النقل الجوي من حيث الكفاءة حين لا تعترف إحدى الدول بتكافؤ التدابير المطبقة ضمن أراضي دولة أخرى، مما يؤدي إلى إعادة تطبيق الإجراءات الأمنية على الركاب أو الأمتعة أو البضائع الواسلة أو المحولة أو العابرة. وقد تعتبر إعادة تطبيق الإجراءات الأمنية ضرورية لأسباب متصلة بإدارة المخاطر ولكنها قد تتسبب في التأخير و في تكبد تكاليف إضافية وفي الإزعاج. والأمثل هو أن تتمكن الدول من الاعتراف بتكافؤ التدابير المطبقة على أراضي شركائها في الطيران لتطبيق مفهوم محطة الكشف الأمني الوحيدة. ومحطة الكشف الأمني الوحيدة، التي تركزها المادتان ٤-٤-٢ (الإجراءات المتعلقة بالركاب وأمتعتهم اليدوية) و ٤-٥-٤ (الإجراءات المتعلقة بالأمتعة المنقولة في مستودع الطائرة) من الملحق السابع عشر، يمكن أن تؤدي إلى خفض مدد الوصول إلى الرحلات التالية وتكاليف المراقبة الأمنية (مثلاً الأجهزة، وموظفو الأمن، إلخ...)، بالإضافة إلى زيادة التسهيل للركاب ومشغلي المطارات والطائرات.

٢-٦-٢ وبينما يوجد عدد من الأمثلة على اتفاقات محطة الكشف الأمني الوحيدة أو غيرها من اتفاقات التكافؤ، بما في ذلك أمثلة حديثة في مجال الشحن الجوي، إلا أن مهمة تحديد التكافؤ غير بسيطة ولم تقم الايكاو بعد بإعداد الأدوات لمساعدة الدول على تحديد التكافؤ. ويمكن إعداد مواد إرشادية لمساعدة سلطات الدولة على تقييم التكافؤ والترجيح لها للتشجيع على التعاون في هذا المجال.

٧-٢ المواءمة

١-٧-٢ تتسبب منظومة النقل الجوي الدولي من حيث طبيعتها في إخضاع المشغلين الجويين وغيرهم من الهيئات المعنية بالنقل الجوي، كشركات تجميع البضائع ومتعهدي ترحيلها، إلى النظام القانوني لدول عديدة. ونتيجة لذلك، يتعين عليهم الامتثال لمجموعة من الشروط المتعلقة بأمن الطيران وسلامة الحدود، وبعضها قد يكون متوائماً بين الدول، مما يسهل الالتزام بهذه الشروط، وبعضها الآخر قد لا يكون متوائماً، مما يخلق صعوبات إضافية للالتزام بالشروط.

٢-٧-٢ ويمكن تحسين استدامة أمن الطيران من خلال مواءمة الشروط بين نظامين قانونيين أو أكثر. فعلى سبيل المثال، قد يؤدي اعتماد أحكام تنظيمية متوائمة على المستوى الثنائي أو الإقليمي إلى رفع مستوى كفاءة أساليب الامتثال للقواعد التنظيمية وبتيح فرصاً للقيام بالإشراف بطرق تعاونية.

٨-٢ الاستعداد للأزمات

١-٨-٢ تتسبب دائماً الأزمات في أمن الطيران، مثل أفعال أو محاولات التدخل غير المشروع، في ظهور مستويات عالية من النشاط بالنسبة إلى الأطراف المعنية الرئيسية، وأحياناً لفترات طويلة. وفي حالة عدم احتواء الأخطار بطريقة سليمة، فإنها قد تستمر ويمكن أن تتأثر القدرات على التصدي لها وتتأخر العودة إلى العمليات الطبيعية. وإن القدرة على مواصلة الأنشطة الضرورية من خلال استخدام ممارسات الإدارة المناسبة، مثل توافر القدرة على زيادة النشاط بشكل سريع في حالات الطوارئ، تمكن المنظمات من استباق حالات الأزمات والتصدي لها من خلال الأنشطة القابلة للاستمرار، وتساهم بالتالي في الاستدامة العامة لبرامج الدولة في مجال أمن الطيران.

٣- الاستنتاجات والتوصيات

١-٣ يُدعى المؤتمر الرفيع المستوى لأمن الطيران إلى إقرار الاستنتاجات التالية:

(أ) استدامة إجراءات وترتيبات أمن الطيران مسألة استراتيجية مهمة لجميع الهيئات التي لديها مسؤوليات مرتبطة بأمن الطيران؛

(ب) الإجراءات الأمنية القائمة على المخاطر والإجراءات الأمنية المرتكزة على النتائج وترشيد الإجراءات الأمنية وبلوغ الاستفادة القصوى من التكنولوجيا والاعتراف المتبادل بالتكافؤ ومحطة الكشف الأمني الوحيدة والمواءمة والاستعداد للأزمات هي سياسات عامة وممارسات يمكن أن يساهم تطبيقها بشكل كبير في استدامة إجراءات وترتيبات أمن الطيران؛

(ج) ينبغي التشديد بشكل أكبر على بلوغ التوازن الملائم بين فعالية الإجراءات الأمنية والتسهيلات.

٢-٣ يُدعى المؤتمر الرفيع المستوى لأمن الطيران إلى التوصية بما يلي:

(أ) أن تعتمد الدول السياسات العامة والممارسات المشار إليها في ورقة العمل هذه لضمان استدامة برامجها الوطنية في مجال أمن الطيران المدني؛

(ب) أن تقوم الايكاو بإعداد مواد إرشادية والترويج لها لمساعدة الدول في جهودها الرامية إلى الحفاظ على استدامة البرامج الوطنية لأمن الطيران المدني؛

(ج) أن تتعاون الايكاو والدول وجميع الجهات المعنية لتصميم وتنفيذ الطرق والوسائل التي تسمح بالتوصل إلى أمن الطيران المستدام.