ATConf/7-WP/122
8/10/26
(Information Paper)
Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish)[1]

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوّي

مونتريال، كندا، من ١٦ إلى٢٠٢٦/١١/٢٠

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية
٣-١: تعزيز الإشراف التنظيمي والأطر المؤسسية المتطورة

قابلية التشغيل البيني للعمليات العابرة للحدود

(مقدّمة من سلطنة عمان ورابطة خدمات الطيران العالمية.(ASA World) والاتحاد الدولي لرابطات طياري الخطوط الجوية (IFALPA) والاتحاد الدولي لرابطات مراقبي الحركة الجوية (IFATCA) والاتحاد الدولي لعمال النقل (ITF))

الموجز التنفيذي

مصطلح "الرقابة التعاونية"، المعروف أيضًا باسم "قابلية التشغيل البيني"، هو مفهوم يساعد على تسهيل عمليات التبادل اليومية بين المشغلين في مختلف الولايات القضائية (الدول)، حيث تنتقل سلطة الرقابة التنظيمية بسرعة من حكومة وطنية إلى حكومة أخرى ثم تعود. وغالبًا ما يبقى طاقم الطائرة مع الطائرة، حيث تخضع رحلة الطيران لقواعد مختلفة باختلاف الأيام: ويُعرف هذا بـ "التشغيل البيني للطاقم".

ومن بين عواقب نظام "التحول السريع" زيادة صعوبة الرقابة التنظيمية، وتحويل عبء الامتثال من المشغلين إلى الهيئات التنظيمية وأطقم الطيران، ودفع الهيئات التنظيمية الوطنية وأطقم الطيران إلى التنافس فيما بينهم في ظل سعي المشَّغل إلى خفض التكاليف أو الحصول على رقابة أكثر تساهلاً. وقد أبلغ الطيارون والجهات التنظيمية عن مشاكل خطيرة تتعلق بهذا النهج.

وتنص المادة ٨٣ مكرر من اتفاقية شيكاغو على إمكانية تفويض مسؤوليات محددة تتعلق بالرقابة على السلامة من دولة التسجيل إلى دولة المشَّغل من خلال اتفاقيات ثنائية. ويتطلب ذلك عملية تفاوض ثنائية بين الدولتين، مع ضمان الشفافية على المستوى الدولي من خلال تسجيل تلك الاتفاقيات. ولا تقتصر هذه المفاوضات على الرقابة التنظيمية الفنية التي تضطلع بها إدارات الطيران المدني في الدول (CAAs)، بل تشمل أيضاً اعتبارات اقتصادية وسياسية واجتماعية وعمالية وأمنية، فضلاً عن شواغل تتعلق بالطاقة الاستيعابية للمطارات والمنافسة. إلا أن بعض الدول التي ترغب في تيسير قابلية التشغيل البيني بنظام "التحول السريع" ترى أن هناك عَقَبة في المادة ٨٣ مكرر، ولذلك سعت إلى إيجاد بديل قد يتجاهل النظر بجدية في المخاوف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعمالية والمخاوف المتعلقة بالقدرة التنافسية التي قد تثيرها تلك الترتيبات. علاوة على ذلك، اقترحت بعض الدول إجراءً بديلاً لتيسير عمليات التشغيل البيني بنظام " التحول السريع"، يتمثل في تبادل الرسائل بين السلطات الجوية المعنية، وليس من خلال مفاوضات ثنائية رسمية على غرار المادة ٨٣ مكرر.

[1] قدم الاتحاد الدولي لرابطات طياري الخطوط الجوية (IFALPA) النسخة باللغات العربية والإسبانية والإنجليزية والروسية والصينية والفرنسية.

وقد أصدرت منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) مؤخرًا تعديلاً على الوثيقة رقم Doc 8335 لتلبية متطلبات قابلية التشغيل البيني بنظام "التحول السريع"، لكنها أغفلت أي اعتبار للمسائل المذكورة أعلاه. ونتيجة لذلك، يُقترح أن ينظر المؤتمر بعناية في الكيفية التي يمكننا بها تحقيق التوازن بين البديل المقترح للمادة ٨٣ مكرر الذي يُسَّهل قابلية التشغيل البيني بنظام "التحول السريع".

١- مبررات اقتراح بديل للمادة ٨٣ مكرر

١-١ "الرقابة التعاونية"، المعروفة أيضًا باسم "قابلية التشغيل البيني"، هي مفهوم يضيف مزيدًا من التعقيد إلى مجال الطيران التجاري. وهي تيسر عقود الإيجار التبادلية اليومية بين المشَّغلين، حيث يمكن للطائرة نفسها أن تطير لصالح شركة ما في إطار ولايتها القضائية في اليوم الأول، ولصالح شركة أخرى وفي ولاية قضائية أخرى في اليوم الثاني، وما إلى ذلك. وتتنقل الرقابة التنظيمية على الطائرة بسرعة من حكومة وطنية إلى حكومة أخرى ثم تعود إليها مرة أخرى؛ وغالبًا ما يظل طاقم الطيران على متن الطائرة في الوقت الذي تخضع فيه الرحلة لقواعد مختلفة في أيام مختلفة: ويُعرف هذا بـ "قابلية التشغيل البيني للطاقم."

١-٢ الهدف النهائي من مفهوم "التحول السريع" هذا هو أن يشتري المشغلون عددًا أقل من الطائرات، ويوظفوا عددًا أقل من أطقم الطيران، ويزيدوا أرباحهم؛ لكن هذا المفهوم ينطوي على عواقب كثيرة. وأول هذه العواقب هو جعل الرقابة التنظيمية أكثر صعوبة من خلال تحويل العبء من المشغلين إلى الجهات التنظيمية، لتحديد الحكومة الوطنية التي تشرف على رحلة جوية في يوم معين. وكذا إلقاء العبء على عاتق أطقم الطيران لضمان أن يكونوا — هم وطائرتهم — مؤهلين للعمل وفقًا لقواعد دولة ما في يوم ما، ووفقًا لقواعد دولة أخرى في اليوم التالي. وكذا إثارة التنافس بين الهيئات التنظيمية الوطنية وأطقم العمل، من خلال سعي المشغل إلى تحقيق أقل التكاليف أو الحصول على رقابة أكثر تساهلاً. وقد أبلغ الطيارون والجهات التنظيمية عن مشاكل خطيرة تتعلق بهذا النهج، كما هو موضح أدناه.

١-٣ من الناحية القانونية، أتاح التعديل الذي تم إجراؤه في عام ١٩٩٧ على المادة ٨٣ مكرر من اتفاقية شيكاغو إمكانية تفويض مسؤوليات محددة تتعلق بالرقابة على السلامة من دولة التسجيل إلى دولة المشغل بموجب اتفاقيات ثنائية. وتحافظ هذه الاتفاقيات على الرقابة على مستوى الدول على المصالح الوطنية في مجال الطيران من خلال عملية تفاوض ثنائية، مع تسجيل الاتفاقية، الأمر الذي يضمن الشفافية. ولا تقتصر مصالح الدولة في مجال الطيران على المسائل الفنية التي تهم إدارات الطيران المدني فحسب، بل تشمل أيضًا المخاوف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والعمالية والتنافسية.

١-٤ ترى بعض الدول أن المادة ٨٣ مكرر تشكل عائقًا، ولذلك سعت إلى إيجاد بديل يتيح تحقيق قابلية التشغيل البيني بنظام "التحول السريع" بمجرد تبادل الرسائل بين السلطات الجوية المدنية. وقد تم طرح هذا البديل في ورقة عمل مقدمة إلى الدورة الأربعين للجمعية العمومية لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) في عام ٢٠١٩ (A40-WP/108: تمكين الرقابة المتكاملة عبر الحدود). وحتى في ذلك الحين، أقر المؤلفون بأن عمليات "التحول السريع" طرحت تحديات جديدة أمام الدول في ممارسة الرقابة" (المرجع نفسه، الفقرة ١-٢)، وبأن "الدول تواجه تحديات في ممارسة الرقابة على مثل هذه الأنشطة العابرة للحدود" (المرجع نفسه، الفقرة ٣-١). وببساطة، تشَّكل هذه "التحديات" مخاطر أمنية كبيرة لأن الهيئات التنظيمية تواجه صعوبة في ضمان الرقابة الأمنية المناسبة على عمليات "التحول السريع."[٢]

[٢] قد تواجه الهيئات التنظيمية صعوبات أكبر في مجال قابلية التشغيل البيني لأنها تعاني بالفعل من نقص في التمويل، كما يشير الأمين العام. ويرجع ذلك جزئيًا إلى "التعقيد المتزايد"؛ ويدعو الأمين العام الدول إلى "الاستفادة الكاملة من مؤتمر النقل الجوي السابع [ATConf/7] لمعالجة نقطة ضعف مستمرة وذات أهمية خاصة في قطاع الطيران العالمي وهي: النقص المزمن في تمويل الرقابة التنظيمية". (أخبار منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)، "يجب على الدول زيادة التمويل المخصص

١-٥ وبناءً على ما ورد في ورقة العمل، قامت مجموعة فرعية تابعة للجنة عمليات الطيران تُعرف باسم "الرقابة التعاونية على العمليات العابرة للحدود" (Cooperative Oversight for Cross-Border Operations)، في الفترة من ٢٠٢٠ إلى ٢٠٢٤، بوضع مسودة توجيهات تهدف إلى توفير بديل للمادة ٨٣ مكرر لاستيعاب قابلية التشغيل البيني بنظام "التحول السريع"، إلا أن المسودة لم تحدد كيفية تحسين مستوى السلامة. وقد أصدرت منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) حاليا مسودة التوجيهات باعتبارها تعديلاً رسمياً على دليل منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) لإجراءات التفتيش التشغيلي والاعتماد والمراقبة المستمرة (وثيقة رقم Doc 8335، الإصدار ٦، معدَّلة العدد ١، ٢١ أغسطس ٢٠٢٦ ("وثيقة رقم ٨٣٣٥")).

٢- إرشادات الوثيقة Doc 8335 تغفل بعض المجالات الرئيسية المثيرة للقلق

٢-١ هناك مخاوف بشأن الإرشادات المعدَّلة الجديدة الواردة في الوثيقة. وسيؤدي القرار رقم Doc 8335 إلى تجنب النظر بجدية في الأهداف الخاصة بالسياسة المتعلقة بالدولة، بما في ذلك القضايا الرئيسية التالية[٣].

أ) لن تتاح للجهة التنظيمية أي فرصة حقيقية لتفتيش طائرة قبل إقلاعها وهي في طريقها إلى دولة ثالثة في الحالة التي لا تتجاوز فيها مدة الرقابة يومًا واحدًا. وينطبق هذا بشكل خاص في الحالات التي قد تكون فيها أعمال صيانة مؤجلة منذ فترة طويلة تؤثر على قرار قائد الطائرة بشأن ما إذا كانت الطائرة التي خضعت لأعمال الصيانة المؤجلة آمنة للتشغيل أم لا.

ب) وقد تتخلى الحكومة عن وسيلة لمعالجة مخاوفها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والعمالية والتنافسية، وهي أمور قد تخرج عن اختصاص هيئة الطيران المدني (CAA)[٤].

ج) وسيستغل المشَّغل قابلية التشغيل البيني بين أطقم العمل لتجنب لوائح العمل والسلامة المحلية عن قصد، وذلك من خلال الاستعانة بأطقم عمل أقل تكلفة من دولة ثانية تخضع لنظام أكثر تساهلاً.

د) إن مواءمة أنظمة رقابة الدول هي في حد ذاتها عملية صعبة ومعقدة، ولن تؤدي إلى اختيار مواءمة استنادًا إلى "أشد المتطلبات صرامةً في الدول المعنية". (المرجع نفسه، § ٤، الفقرة ٨). والسبب الرئيسي وراء إنشاء شهادات مشَّغل جوي (AOCs) متعددة هو العمل في ظل أقل الأعباء التنظيمية وبأدنى التكاليف الممكنة. والسلوك المتوقع من أي شركة هو السعي إلى النظام الأقل صرامة والأقل تكلفة، وليس الأكثر صرامة أو الأكثر تكلفة.

هـ) وفي غياب أي مفاوضات رسمية، قد تفتقر الدول الأطراف الثالثة إلى فهم واضح لعمليات نقل مسؤوليات الرقابة وما يترتب عليها من آثار وتداعيات.

٣- المشاكل التي تم الإبلاغ عنها بشأن عمليات التشغيل البيني بنظام "التحول السريع"

٣-١ المخاوف بشأن الوثيقة رقم Doc 8335 تؤكدها التجارب العملية للطيارين العاملين حاليًا في إطار عمليات التشغيل البيني بنظام "التحول السريع". ومن الأمثلة العملية المتداولة على المشكلات التشغيلية ما يلي:

للرقابة على سلامة وأمن الطيران"، ١١ أغسطس ٢٠٢٦.). تؤدي عمليات التشغيل البيني بنظام " التحول السريع" إلى زيادة التعقيد، وتُلقي بعبء الامتثال التنظيمي على عاتق الجهات الرقابية المثقلة أصلًا بالأعباء.

[٣] الوثيقة رقم Doc 8335، معدَّلة. ١ و٥-٣-١-١ و٥-٣-٢-٤، التي تُصنِّف مسائل "التوظيف والمزايا الاجتماعية والنزاعات العمالية" ضمن "القضايا الإدارية".

[٤] قد أقرت منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) بأهمية معالجة الآثار الاجتماعية والعمالية المترتبة على دورها في مجال التنمية الاقتصـــادية، وذلك في إطار اتفاق أبرمته مع منظمة العمل الدولية (ILO). الاتفاقية المبرمة بين منظمة العمل الدولية (ILO) ومنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)، ١٥ مارس ٢٠٢٢

أ) الفوضى الناجمة عن التأخر في اعتماد أو تصديق تراخيص الطيارين: يتعين على الطيارين العاملين لدى بعض شركات الطيران العابرة للحدود الوطنية أن يحملوا تراخيص طيران صادرة أو معتمدة من عدة دول، لكي يتمكنوا من قيادة الطائرات المسجلة بموجب شهادات مشَّغل جوي (AOCs) خاصة بتلك الشركات في تلك الدول. وفي إحدى الحالات، تأخرت جهة رقابية في التصديق على تراخيص الطيارين الصادرة في دولة أخرى، ولم يُكتشف هذا الخلل من قبل الطيارين أو قسم جدولة طاقم الطائرة إلا قبل الرحلة بوقت قصير، الأمر الذي تسبب في اضطرابات تشغيلية واضطرار قسم الجدولة إلى البحث بشكل عاجل عن طيار يحمل تصديقًا ساريًا.

ب) الانبعاثات وحالات التأخير الناجمة عن اختلاف التجهيزات: في الآونة الأخيرة، أبحرت طائرة شحن مسجلة في أمريكا اللاتينية من الولايات المتحدة متجهةً إلى أوروبا. دخلت الطائرة المجال الجوي الأوروبي، فأصدر مراقبو الحركة الجوية تعليمات للطاقم بالهبوط إلى مستوى طيران أدنى، لأن الطائرة لم يكن مصرحًا لها بالتحليق وفق متطلبات الحد الأدنى المخفّض للفصل الرأسي (RVSM) داخل أوروبا. ويعود ذلك إلى افتقارها إلى مطافئ حريق في عنبر الشحن، وهو أحد المتطلبات اللازمة للطيران وفق هذا النظام. ولم تكن هناك فرصة متاحة للطاقم ولا لموظفي المراقبة للتحقق من هذا الشرط مسبقًا قبل تنفيذ الرحلة. فانخفض طاقم الطائرة إلى ارتفاع أقل، مما أدى إلى استهلاك المزيد من الوقود، وانبعاث المزيد من الكربون، وتأخير وصوله.

٣-٢ تُظهر هذه الأمثلة، إلى جانب العديد من الأمثلة الأخرى، قصور التوصية الواردة في الوثيقة رقم Doc8335 والتي تفترض ببساطة أن "مواءمة الأنظمة والمتطلبات" كفيلة بمعالجة العديد من المشكلات. بل وفي الواقع، تضيف عمليات "التحول السريع" تعقيدات كبيرة.

٣-٣ وقد أبلغت الجهات التنظيمية عن وجود مشاكل أيضًا. حيث تشير بعض الهيئات التنظيمية التي تطبق متطلبات وأساليب أكثر صرامة إلى أنها تتعرض لضغوط من قبل المشغلين لتخفيف قواعدها بهدف "مواءمتها" مع الأنظمة الأقل صرامة في ولايات قضائية أخرى حاصلة على شهادات مشَّغل جوي (AOC) وتستضيف طائرات المشغلين.

٤- الاستنتاجات

٤-١ من الضروري أن يتضمن أي إطار بديل للمادة ٨٣ مكرر إجراءات تسمح لجميع الدول المعنية (بما في ذلك دول المقصد) بالنظر بشكل شامل في كيفية تأثير عمليات "التحول السريع" هذه على الدول وتقييمها، بما في ذلك المخاوف الاقتصادية والسياسية والعمالية والاجتماعية ذات الصلة

— انتهى —