



الجمعية العمومية - الدورة التاسعة والثلاثون

اللجنة الفنية

البند رقم ٣٣: سلامة الطيران ومراقبة وتحليل الملاحة الجوية

تحليل قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات التي نفذت في ضوء مدونة السلوك بشأن تبادل معلومات السلامة واستخدامها

(مقدمة من الاتحاد الروسي)

الموجز التنفيذي

نظر مجلس الإيكاو مجدداً، في الاجتماع الخامس عشر للدورة ٢٠٨ للمجلس، المنعقد في ١٧/٦/٢٠١٦، في القضايا المتعلقة بقاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات المتاحة على الإنترنت. وعرضت ورقة العمل المقيدة التوزيع C-WP/14502، بوجه خاص، على نظر مجلس الإيكاو، بالإنباء عن ١٧ دولة من الدول الأعضاء في الإيكاو، اقتراحاً يقضي بـ"أن يوقف أي نشر آخر لأسماء الدول إلى حين تعميم استخدام قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات وإزالة جميع أشكال النشر التي لا تتماشى مع تعريف مفهوم "منطقة النزاعات". وهذه التوصية في ورقة العمل ناجمة عن الرأي القائل بأن "الأسلوب الذي تم اتباعه في تطبيق قاعدة البيانات هذه لم يتماشى مع الغرض والهدف الأوليين المتوخيين من قاعدة البيانات هذه".

وتتضمن هذه الوثيقة تحليلاً لقاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات التي نفذت في ضوء مدونة السلوك بشأن تبادل معلومات السلامة واستخدامها، على النحو الوارد في قرار الجمعية العمومية للإيكاو ٣٧-١، كما تقترح خيارات من شأنها أن تتيح لمجتمع الطيران الدولي المهني استخدام قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات بوصفها أداة تقييم المخاطر المتعلقة بالأنشطة العسكرية التي يُحتمل أن تشكل خطراً على رحلات الطائرات المدنية.

الإجراء: الجمعية العمومية مدعوة إلى تعيين مجلس الإيكاو لإعادة تقييم التدابير المتخذة بشأن كيفية تشغيل قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات وفقاً لأحكام اتفاقية الطيران المدني ومدونة السلوك بشأن تبادل معلومات السلامة واستخدامها، مع ضمان أمن المعلومات المنشورة، وكذلك مراقبة الصفة القانونية لهذه المعلومات واكتمالها وأذونات الاطلاع عليها.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالأهداف الاستراتيجية المتمثلة في السلامة؛ وكفاءة وسعة الملاحة الجوية؛ والأمن والتسهيل.
الآثار المالية:	إن تخفيض الإنفاق من ميزانية البرنامج العادي للإيكاو لا علاقة له بالأهداف الاستراتيجية للإيكاو

¹ النسخة الروسية قدمها الاتحاد الروسي.

<p>الوثيقة 10022 Doc، "القرارات السارية المفعول الصادرة عن الجمعية العمومية" (في ٤/١٠/٢٠١٣) الوثيقة 9554 Doc، "دليل إجراءات السلامة المتعلقة بالأنشطة العسكرية التي يحتمل أن تشكل خطراً على رحلات الطائرات المدنية"</p> <p>ورقة العمل C-WP/14227، "عمليات تقييم المخاطر فوق المجال الجوي المتأثر بالنزاعات المسلحة - مسؤوليات الدول عن ضمان سلامة طيران الطائرات المدنية ضمن مجالها الجوي والوطني والمفوض فوق مناطق النزاعات المسلحة أو مناطق التمارين العسكرية"</p> <p>ورقة العمل C-WP/14502، "قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات"</p>	المراجع:
--	----------

١- المقدمة

١-١ نظر الاجتماع الأول للدورة ٢٠٣ للمجلس، المنعقد في ٢٧/١٠/٢٠١٤، في ورقة العمل C-WP/14227 - "عمليات تقييم المخاطر فوق المجال الجوي المتأثر بالنزاعات المسلحة - مسؤوليات الدول عن ضمان سلامة طيران الطائرات المدنية ضمن مجالها الجوي والوطني والمفوض فوق مناطق النزاعات المسلحة أو مناطق التمارين العسكرية"، المقدمة بالإجابة عن دولة بوليفيا المتعددة القوميات والاتحاد الروسي. وتشير الوثيقة، على وجه التحديد، إلى أنه "لن يؤدي على الأرجح استخدام آلية معلومات مشكوك في صحتها أو مشوهة بصورة متعمدة بشأن المخاطر بالنسبة للمجال الجوي الوطني أو المجال الجوي المفوض لبلدان ثالثة إلى أي نتائج إيجابية. بل على العكس، فقد تكون من نتائج هذا التقييم المستند إلى معلومات مغلوطة فرض قيود لا داعي لها على شركات الطيران التي تشغل رحلات دولية، أو الاستمرار بدون مبرر في تشغيل رحلات في المجال الجوي فوق مناطق تنطوي على مخاطر مرتبطة بأنشطة عسكرية ويحتمل أن تكون خطرة على عمليات الطائرات المدنية. وعلاوة على ذلك، من المرجح استخدام نشر المعلومات التي لم تخضع للتحقق الملائم لأغراض المنافسة غير الشريفة."

٢-١ وعلى الرغم من الجهود المبذولة في العديد من البلدان الأعضاء في الإيكاو، فإن قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات المتاحة على الإنترنت قد وضعت دون مراعاة مدونة السلوك بشأن تبادل معلومات السلامة واستخدامها، على النحو الوارد في قرار الجمعية العمومية للإيكاو ٣٧-١. وكما أشير في ورقة العمل المقيدة للتوزيع الصادرة عن مجلس الإيكاو وعلى النحو الوارد في الموجز التنفيذي لهذه الوثيقة، "إن الأسلوب الذي تم اتباعه في تطبيق قاعدة البيانات هذه لم يتماش مع الغرض والهدف الأوليين المتوخيين من قاعدة البيانات هذه. أما المنشورات التي صدرت فقد أثرت في بعض الدول التي لا توجد فيها نزاعات مسلحة. وهناك تضارب بين تطبيق قاعدة البيانات هذه وبين ما أقره مجلس الإيكاو خلال دورته ٢٠٤ وتم تقديمه من خلال كتاب المنظمة SMM 1/4-15/16، وهو ما يدعو إلى إجراء استعراض جدي في هذا الشأن. وبعبارة أخرى، تسعى قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات إلى تحقيق أهداف مختلفة عن أهداف اتفاقية الطيران المدني الدولي (يشار إليها فيما يلي باسم "اتفاقية شيكاغو" أو "الاتفاقية")."

٣-١ وأكدت الاستنتاجات المستخلصة مما ورد أعلاه من خلال عبارة "إخلاء المسؤولية واستبعاد المسؤولية"، المنشورة على موقع الإيكاو الإلكتروني العام في إطار إخلاء المسؤولية قبل الوصول إلى قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات، والتي تنص، في جزء منها، على أن "هذا الموقع هو موقع إعلامي بطبيعته ومحتوياته متاح دون أي ضمانات من أي نوع، سواء صريحة أو ضمنية... ولا تضمن الإيكاو أن تكون محتويات هذا الموقع دقيقة أو صحيحة أو موثوقة أو كاملة أو شاملة أو سليمة أو محدثة، ولا أن يكون متاحاً في أي وقت كان أو مكان معين... ولن تكون الإيكاو مسؤولة عن أي أضرار مباشرة أو غير مباشرة أو تأديبية أو عرضية أو خاصة أو لاحقة (بما في ذلك، ولكن دون أن تقتصر عليه، الأضرار الناجمة عن خسارة في الأعمال التجارية، أو انقطاع في الأعمال، أو فقدان البرامج أو المعلومات)... وهكذا، فإن هدف

وأساليب توزيع المعلومات التي تشمل محتويات مريبة من خلال قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات لا يتوافق بأي شكل من الأشكال مع أهداف وروح اتفاقية شيكاغو أو مدونة السلوك بشأن تبادل معلومات السلامة واستخدامها.

٢- مبادئ استخدام قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات المتاحة على الإنترنت لتقييم المخاطر المتعلقة بالأنشطة العسكرية

١-٢ تقر المادة الأولى "السيادة" في اتفاقية شيكاغو أن "جميع الدول تتمتع بالسيادة الكاملة والحصريّة في مجالها الجوي فوق أراضيها". وهكذا، فإن قيام دولة معينة بنشر أية معلومات تتعلق بالمجال الجوي السيادي لدولة أخرى دون موافقتها، وهو أمر ممكن في إطار إجراء مؤقت متعلق بقاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات، هو انتهاك مباشر لمبدأ السيادة المنصوص عليه في المادة الأولى من الاتفاقية. وعضواً عن انتهاك سيادة الدول بشكل مباشر، يمكن لمجلس الإيكاو، في الحالات العاجلة، توجيه نداء من رئيس مجلس الإيكاو إلى حكومة كل دولة يحثها فيه على وضع قيود في المنطقة المدرجة في مجالها الجوي السيادي أو مجالها الجوي المفوض، على النحو المقترح في ورقة عمل مجلس الإيكاو C-WP/14227 الآفة الذكر. وتجدر الإشارة إلى أن إسقاط طائرة الرحلة الجوية MH17 التابعة للخطوط الجوية الماليزية، بوينغ ٧٧٧، في ١٧/٧/٢٠١٤، لم يكن له علاقة بنقص المعلومات بشأن مناطق النزاعات، بل كان مرتبطاً بالقيود غير الكافية التي وضعتها الدولة فيما يتعلق باستخدام المجال الجوي السيادي مباشرة فوق المنطقة التي كانت تشهد نشاطاً عسكرياً واسع النطاق، بين طائرات عسكرية وصواريخ بالستية. ولم تتخذ قيادة الإيكاو ولا مكتبها الإقليمي أية خطوات ترمي إلى ضمان سلامة رحلات الطيران المدني الدولي في المنطقة.

٢-٢ ومن الواضح أن إجراءات تقييم المخاطر، ولا سيما في مجالات سلامة الرحلات الجوية أو أمن الطيران تبقى في إطار التحليل المهني للمعلومات التي تم الحصول عليها من مصادر موثوقة ومحمية من إمكانية العبث المتعمد بالبيانات الأولية. وهكذا، فإن المعلومات الواردة في قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات يمكن التحقق منها وتفسيرها وانتفاع الأخصائيين بها أولئك الذين يتمتعون بالمؤهلات اللازمة لإجراء تقييم للمخاطر. ولهذا السبب، فإن قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات المتاحة على الإنترنت، يجب على الأقل تحميلها على البوابة الآمنة للإيكاو وألا يتاح أن ينتفع بها سوى الأخصائيين الذين تعينهم الدول الاعضاء في الإيكاو لإجراء هذا التحليل. وثمة طريقة تحميل أخرى لهذه المعلومات الخاصة التي ترمي إلى جعل الانتفاع واسع النطاق، لا يمكن تفسيرها إلا باعتبار أنها تسعى مبدئياً إلى أهداف ليست متوافقة مع أهداف وروح اتفاقية شيكاغو.

٣-٢ ولا يمكن أداء تقييم مناسب للمخاطر باستخدام المعلومات غير الكاملة وغير الموثوقة التي تقدمها بعض الدول. وبهذه الطريقة، لا يمكن استخدام قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات بوصفها أداة تقييم المخاطر إلا إذا نشرت جميع الدول الأعضاء في الإيكاو جميع المعلومات المعنية المجمعة في قاعدة البيانات الإلكترونية بصورة رسمية ودون استثناء بشكل إعلان للطيارين (النوتام) أو نشرات معلومات الطيران (AICs). ومن أجل الحيولة دون تأثير "العامل البشري"، يتعين تحميل المعلومات تلقائياً على قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات في أي وقت نهاراً أو ليلاً. وتسمح إجراءات التشغيل المؤقتة السارية في الوقت الحالي بإدخال البيانات يدوياً فقط في أثناء ساعات عمل الإيكاو. وبالإضافة إلى ذلك، وعلى النحو المشار إليه في الفقرة ٣-١ من هذه الوثيقة، يتعين على الإيكاو ألا تأخذ على مسؤوليتها موثوقية وأهمية المعلومات المنشورة.

٤-٢ ومنذ تأسيس منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) في عام ١٩٤٤، سُجل على الأقل ١١ حادث تحطم طائرة مدنية في مناطق مختلفة من العالم نتيجة لأنشطة عسكرية. وتسببت هذه الأحداث المأسوية بمقتل ألف وثلاثمائة واثنتين وخمسين ضحية. وفي الوقت نفسه، لم يكن لبعض الأحداث المذكورة أية علاقة بمواجهات مسلحة، بل نتجت عن أخطاء غير

مقصودة تتعلق بتمارين ومناورات عسكرية. ولهذا السبب، فإن المعلومات التي تم جمعها في قاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات يجب أن تشمل جميع أنواع الأنشطة العسكرية التي يحتمل أن تكون خطيرة على رحلات الطيران المدني. ولا يشير التعريف الحالي لـ "مناطق النزاعات" سوى إلى مناطق المواجهات المسلحة.

٥-٢ ويسمح تقييم المخاطر على النحو الذي يمارس حالياً بإجراء رحلات جوية تحلق مباشرة فوق مناطق النزاعات المسلحة. وفي الوقت نفسه، ولأسباب فنية ناجمة، على سبيل المثال، عن فقدان الضغط بالكامل، أو حريق على متن الطائرة، أو خلل يصيب المحرك، فقد تضطر الطائرة في أي لحظة من سير الرحلة إلى تغيير ارتفاعها أو الهبوط اضطرارياً على أرض متأثرة بمواجهات مسلحة. ولهذا السبب، ينبغي للإيكاو حث الدول الأعضاء على تقييد رحلات الطائرات التي تحلق بشكل مباشر في المجال الجوي لمناطق النزاعات أو التمارين العسكرية وفي مناطق الحماية على النحو الذي يحددها شعاع الضرر المحتمل الناجم عن استخدام الأسلحة.

٦-٢ وبموجب قرار الجمعية العمومية للإيكاو ٣٧-١، وضع مجلس الإيكاو مدونة السلوك بشأن تبادل معلومات السلامة واستخدامها، المنصوص عليها في الملحق الثالث للوثيقة Doc 10004 - "الخطة العالمية للسلامة الجوية: ٢٠١٤-٢٠١٦". وفي هذا الصدد، يبدو من الضروري إدراج الإجراء المؤقت لقاعدة البيانات الخاصة بمناطق النزاعات في إطار الامتثال لمدونة السلوك المذكورة.

٣- مسؤوليات الدول عن ضمان سلامة طيران الطائرات المدنية ضمن مجالها الجوي والوطني والمفوض فوق مناطق النزاعات المسلحة أو مناطق التمارين العسكرية

١-٣ كتب مجلس السلامة الهولندي، في تقريره الختامي عن التحقيق في ملاسبات حادث إسقاط طائرة الرحلة MH17 (بونج ٧٧٧ التابعة للخطوط الجوية الماليزية) في ١٧/٧/٢٠١٤، من بين أمور أخرى، في إطار التوصية ٤ الموجهة إلى الدول الأعضاء في الإيكاو، يحثهم فيها على "ضمان أن تندرج التزامات الدول بتأمين سلامة المجال الجوي فوق أراضيها في إطار الامتثال الشديد لاتفاقية شيكاغو والقواعد والتوصيات الدولية المعنية، بحيث يُفهم بشكل واضح في أية حالات يتعين إغلاق المجال الجوي".

٢-٣ وثمة مسألة مماثلة عُرضت على نظر مجلس الإيكاو قبل عام واحد من نشر التقرير المذكور في ورقة عمل مجلس الإيكاو C-WP/14227. وأشار بوجه خاص إلى أن الجمعية العمومية للإيكاو "... تحث جميع الدول المتعاقدة على الالتزام بدقة بأحكام اتفاقية الطيران المدني الدولي وملاحقها والإجراءات المتصلة بها، بغية منع تكرار هذه الأنشطة المنطوية على أخطار محتملة (إطلاق صواريخ)" (القرار ٣٢-٦). وبالإضافة إلى ذلك، تقرّ الدول المتعاقدة في الإيكاو بأن "... الدول الأعضاء تتحمل بشكل جماعي وفردى مسؤولية ضمان سلامة الطيران المدني الدولي" (القرار ٣٧-١)، في حين أنّ "... الدول الأعضاء هي التي تضطلع بالمسؤولية النهائية عن ضمان سلامة وأمن الطيران المدني..." (القرار ٣٨-١٥، المرفق (ه)).

٣-٣ وتنص المادة التاسعة من الاتفاقية "المناطق المحظورة" على ما يلي: "يجوز لكل دولة من الدول المتعاقدة، ولأسباب تتعلق بالضرورات العسكرية أو السلامة العامة، تقييد حركة طائرات الدول الأخرى أو منعها، بشكل موحد، من التحليق فوق مناطق معينة من أراضيها...". وبناءً على ذلك، توجه القاعدة القياسية ٥-١ من الملحق الخامس عشر للاتفاقية ("خدمات معلومات الملاحة الجوية") الدول إلى إصدار إعلان للطيارين (النوتام)، إذا كانت هناك أمور مثل "وجود أخطار تؤثر على الملاحة الجوية (وتشمل العوائق، والتمارين العسكرية،...)".

٤-٣ وبهذه الطريقة، وعلى الرغم من أن اتفاقية شيكاغو تنص على مبدأ سيادة الدولة الكاملة والحصريّة على مجالها والجوي وعلى أراضيها، بما يشمل حقها السيادي في إنشاء مناطق محظورة في هذا المجال الجوي، فإنها لا تتضمن أحكاماً تدعو بشكل مباشر إلى التزام الدول في بعض الحالات وضع قيود أو محظورات أمام طائرات الطيران المدني فوق كامل أراضيها أو جزء منها. ومن الواضح أن التزاماً كهذا يتعين أن يكون له تأثيره الإيجابي على قدرة الدول على وضع قيود كافية على استخدام المجال الجوي السيادي أو المفوض وأن يساهم في إجراء التحقيقات الموضوعية في وقائع الطيران الناجمة عن أفعال التدخل غير المشروع في مجال الطيران المدني. وعلى العكس من ذلك، فإن عدم تعهد الدول بمثل هذه الالتزامات ينشئ تربة خصبة ضد طائرات الرحلات الجوية للطيران المدني، ولا يحفز الدول على التعاون في التحقيق في حوادث الطيران، على النحو الذي جرى في التحقيقات المذكورة في إسقاط طائرة الرحلة MH17 التابعة للخطوط الجوية الماليزية.

٥-٣ ومع ذلك، فإن المجموعة الخاصة المعنية باستعراض تطبيق معاهدات الإيكاو المتعلقة بمناطق النزاعات، وبعد أن تناولت هذه المسائل خلال اجتماعها الأول والوحيد المنعقد من ١٣ إلى ٢٠١٥/٧/١٥، خلصت إلى أنه من غير المستصوب إجراء أي تغييرات تتعلق بهذا المجال في الاتفاقية، وملاحقها، ووثائق الإيكاو الأخرى. ولكن في ضوء التهديدات الإرهابية المتزايدة، فإن معرفة ما إذا كان من المستصوب تضمين هذه الأنواع من الأحكام ومحتوياتها في ملاحق اتفاقية شيكاغو و/أو غيرها من وثائق الإيكاو هي مسألة تتطلب مزيداً من الدراسة المعمقة، بما يشمل تقييم الآثار المحتملة على الملاحة الجوية المستمرة وسلامتها.

- انتهى -