



اجتماع شعبة التحقيق في الحوادث ومنع وقوعها (٢٠٠٨)

مونتريال، من ١٣ إلى ١٨/١٠/٢٠٠٨

البند ١ من جدول الأعمال: الملحق ١٣

٧-١: الإضافة (هـ) للملحق ١٣

حماية معلومات السلامة

(ورقة مقدمة من الولايات المتحدة)

ملخص

تستعرض هذه الورقة التوصيات الواردة في الإضافة (هـ) للملحق ١٣ وتقتراح الطرق التي يمكن بواسطتها تحسين النهج الحالي. ويرد في الفقرة ٣ الإجراء المعروض على الاجتماع.

١- مقدمة

١-١ بغية اجراء تحقيقات السلامة على نحو فعال ومستقل والمحافظة على ثقة الجمهور وقطاع صناعة الطيران في نتائج التحقيقات التي تجريها الحكومات في الحوادث وضمانا لأن تظل مصادر المعلومات الهشة والحساسة من حيث السلامة متاحة لأغراض الوقاية من الحوادث، على الدول أن تقيم توازنا ملائما بين كثير من الاعتبارات الهامة المتعلقة بالتحقيق والمجتمع. ورغم أن الولايات المتحدة تؤيد مبدئيا المجهود الذي تسعى الإضافة (هـ) للملحق ١٣ إلى تحقيقه - أي تنفيذ مختلف الدول لإجراءات الإفصاح وإجراءات الحماية الملائمة لمعلومات وتسجيلات معينة حساسة من حيث السلامة لضمان أن تكون متاحة باستمرار كأداة لتحسين السلامة، فإنه يمكن تحسين اللغة المحددة للإرشادات لكي يمكن تحقيق هذا الهدف المذكور على نحو أكثر فعالية. وبالإضافة إلى هذا، لا تميز لغة الإضافة (هـ) أو تحدد بالقدر الكافي المعلومات المقيدة المتعلقة بالسلامة باعتبارها مجموعة فرعية خاصة من المعلومات والسجلات التي ينبغي حمايتها بعناية وبالتالي، قد تؤدي هذه اللغة إلى الإفراط في تطبيق مبادئ عدم الإفصاح أو إلى استخدامها استخداما غير سليم على النحو المفصل في الإرشادات. وعدم إقامة توازن ملائم إنما يهدد بعدم تحقيق الشفافية المرغوبة في التحقيقات العامة ويحتمل أن يخلق جوا تنافسيا، بدلا من جو تعاوني، حيث تصبح تحقيقات السلامة ثانوية بالنسبة إلى التحقيقات الأخرى، وفي نهاية المطاف قد يؤثر هذا تحقيقات السلامة ويؤدي إلى التدخل في قدرة المحققين على وضع توصيات ملائمة في مجال السلامة.

٢-١ وتوجد عدة قوانين متصلة بدور مجلس سلامة النقل الوطني (NTSB) في الولايات المتحدة تساعد على إقامة التوازن الضروري لتمكين محققي السلامة من إجراء تحقيقات كاملة ومستقلة. أنظر، على سبيل المثال، الفقرة 49 U.S.C§ 1114(b)(3) من مدونة القوانين في الولايات المتحدة (تُحمى معلومات السلامة التي تقدّم على نحو طوعي من الكشف عنها إذا قرر مجلس سلامة النقل الوطني أن من شأن الكشف أن يعوق توافر مثل هذه المعلومات في المستقبل وألا

يتصل الكشف بسلطة التحقيق التابعة لمجلس سلامة النقل الوطني)، والفقرة (A)(2)(a) 1131 (يكون للتحقيق في الحوادث الذي يجريه مجلس سلامة النقل الوطني الأولوية على أي تحقيق آخر ولكن يجب أن يسمح بمشاركة ملائمة من جانب سلطات أخرى في مرحلة تقصي الحقائق من التحقيق) والفقرة (B)(2)(a) 1131 § (رغم أنه قد تمنح لمكتب التحقيقات الاتحادي الأولوية في تحقيق معين إذا قررت أعلى سلطة لإنفاذ القانون أن ظروف الحادث تشير إلى أن سبب هذا الحادث قد يكون فعلا إجراميا متعمدا، فيجب أن يُسمح لمجلس سلامة النقل الوطني بمواصلة تحقيقه المستقل في السبب المحتمل للحدث)، والفقرة (3)(a) 1131 § (لا تمنع الأولوية في التحقيق الممنوحة لمجلس سلامة النقل الوطني سلطات أخرى من الحصول بصفة مستقلة على معلومات من أطراف وشهود حادث ما). وتحمي قوانين أخرى من الكشف عن سجلات محددة أو من استخدامها استخداما غير سليم مثل تسجيلات أصوات مقصورة قيادة الطائرة أو تسجيلات مقصورة قيادة الطائرة بالفيديو أو برامج الإبلاغ الطوعي المتعلقة بسلامة طواقم الطيران، وما إلى ذلك.

٣-١ وإذ نَقْدَر كون الولايات المتحدة محظوظة من حيث أنه لا يوجد عادة اندفاع قضائي لمقاضاة الأفراد المشاركين في حوادث روتينية، فإننا نشير إلى هذه القوانين الأمريكية لنوضح نظاما حقق إلى حد بعيد ما ترمي إلى تحقيقه الإضافة (هـ) رغم وجود كثير من الاختلافات بينه وبين النهج الوارد في الإضافة (هـ). ونعترف بأن الإرشادات الحالية قد تكون مفيدة لبعض الدول التي يكون فيها تجريم الحوادث هو القاعدة، إلا أن وضع إطار عمل جامد يرمي إلى منع استخدام كثير من المعلومات أو السجلات المجمعة خلال إجراء التحقيق في الحادث يحتمل أن يؤدي في نهاية المطاف إلى آثار عكسية على معظم الدول التي تسعى إلى رفع مستوى الأولوية الممنوحة لتحقيقات الحوادث المتصلة بالسلامة.

٢- المناقشة

١-٢ مقدمة ومبادئ عامة

١-١-٢ إننا نوافق على أنه يجب على الدول أن تنتظر في كيفية إجراء تحقيقات السلامة على نحو يضمن استمرار توافر معلومات تعتمد عليها في تحقيقاتها. إلا أن مجرد الأمر بـ "حماية معلومات السلامة من استخدامها استخداما غير سليم" ليس بحل مناسب أو طويل الأجل للتضارب الجوهرى الذي يحدث في كثير من الدول بين تحقيقات السلامة والتحقيقات القضائية والتحقيقات الإدارية الأخرى. وعلاوة على ذلك، وكما يناقش ذلك أدناه، فإننا لا نستطيع تأييد التعريف الواسع لمصطلح "الاستخدام غير السليم" الوارد في الفقرة ١-٥ (ج) من الإضافة (هـ)، وإننا نزن بأن تطبيقها على نطاق واسع على معظم معلومات وسجلات التحقيق في الحوادث لن تقبله معظم السلطات القضائية أو المشغلين أو المنظمين في كثير من الدول الأخرى. وبدون هذا القبول، ستكون هذه الإرشادات أقل منفعة بالنسبة إلى الدول التي تسعى إلى دعم الأولويات الممنوحة لتحقيقات السلامة.

٢-١-٢ وفيما يتعلق بالفقرة ٣-١ و ٤-١ من الإضافة (هـ)، ونظرا لوجوب منح الدول مرونة في مجال إدارة نظمها القانونية فإنه ينبغي، لهذا السبب بالذات، إعادة النظر في الإضافة (هـ) التي ستكون لسياساتها وتوصياتها آثار وانعكاسات في النظم القانونية للدول أكثر مما يكون عليه الأمر بالنسبة إلى التحقيق المستقلة في حوادث ووقائع الطيران. وإن النطاق الواسع للغاية للتعريف الواردة في الفقرة ١-٥، وخاصة تعاريف مصطلح (SDCPS) أي نظم جمع ومعالجة بيانات للسلامة و"الاستخدام غير السليم" لا يترك مجالا فسيحا للدول لتقوم "بتكييف" أو "تعديل" المفاهيم التي ورد وصفها في الإضافة (هـ).

٣-١-٢ إن الاتساع الشاسع لنطاق مصادر المعلومات التي يشملها تعريف مفهوم (SDCPS) أي "نظم جمع ومعالجة بيانات السلامة" سيؤدي إلى شمول جميع المعلومات تقريبا بنفس المستوى من الحماية المطبق حاليا، دون وجود مرونة لإيجاد تمييز منطقي بين المعلومات المقيدة المتعلقة بالسلامة، التي قد تختفي في المستقبل إذا لم تتم حمايتها، وغيرها من

السجلات والمعلومات الأخرى الأقل حساسية. وفي هذا الصدد، يلاحظ أن الإضافة (هـ) أوسع مما ينبغي وغير مرنة بالقدر الكافي. وقد يكون النهج الأفضل هو الاعتراف بالفروق الموجودة بين الأنواع المختلفة لمعلومات السلامة والسعي إلى أن تؤخذ في الحسبان تلك الفروق الموجودة في مستوى الحماية التي تتمتع بها المعلومات.

٢-١-٤ وفي تعريف كل من مصطلح نظم جمع ومعالجة بيانات السلامة (SDCPS) ومصطلح "الاستخدام غير السليم"، لم تميز الإضافة (هـ) بالقدر الكافي بين الأنواع المختلفة لمعلومات السلامة التي قد تكون وثيقة الصلة بتحقيقات السلامة. وبدلاً من ذلك، ورغم "مبادئ الاستثناء" المعددة، تخلق الإضافة (هـ) تحيزاً قوياً ضد الكشف عن المعلومات وليس لصالح الشفافية؛ ومثل هذه السياسة لا تخدم مهمة محققى السلامة أو مصالحهم الطويلة الأجل. بالإضافة إلى هذا، فمن الخطير الإفراط في تحبيذ عدم الكشف عن المعلومات أو تشجيع وضع ملخصات للمعلومات بدلاً من الكشف عن المعلومات الفعلية، ما لم يمكن البرهنة بوضوح على أنه يجب أن تكون المعلومات المحددة محمية بغية تشجيع توافرها باستمرار. وقد يؤدي هذا الظرف الأخير، مع مرور الوقت، إلى الحد من ثقة الجمهور وأهم من ذلك من ثقة مشغلي الصناعة والجهات التنظيمية الحكومية في مصداقية وكفاءة نتائج إي تحقيق في مجال السلامة.

٢-١-٥ من المهم "ضمان التوافر المستمر" لمعلومات السلامة، ونحن نوافق على أن مثل هذا التوافر ضروري للسماح باتخاذ "الإجراءات الوقائية الملائمة في الوقت المناسب" وتحسين سلامة الطيران. إلا أن التعريف الواسع للغاية لمفهوم (SDCPS) يشجع على فرض قيود شاملة ستؤدي، بدلاً من ذلك، إلى المزيد من التأخير في التحقيقات عن طريق إيجاد مزيد من المقاومة من جانب من يشاركون في "إقامة العدل على نحو سليم" إذ ترغم السلطات على التنافس على موارد المعلومات المحدودة. وقد يوجد نهج أفضل هو تشجيع القيود التي تصاغ بطريقة أكثر تحديداً وتضييقاً، على أساس الاحتياجات الفعلية، لتتلاءم مع مبدأ الشفافية العام في تحقيقات السلامة التي تجريها الحكومات.

٢-١-٦ ولا ينبغي إسقاط المعلومات المجمعة من تحقيقات السلامة إسقاطاً فورياً من الاستخدامات التي تعتبر "غير ملائمة" حسب الفقرة ١-٥ (ج) من الإضافة (هـ). وينبغي أن يكون الهدف الرئيسي للمحققين في مجال السلامة، بصفتهم قائمين بتقصي الحقائق، هو تحديد الوقائع أو الحقائق المحيطة بحادثة أو واقعة ما للمساعدة على "منع وقوع الحوادث والوقائع" كما لخص ذلك في الفقرة ١-٣ من الملحق ١٣. بيد أن تلك الحقائق نفسها قد تكون وثيقة الصلة بتحقيق يجريه أولئك المعنيون "بإقامة العدل على نحو سليم". وبالتالي، فإن فرض حظر عام على الاستخدام الخارجي لأي معلومات تم تجميعها أثناء إجراء التحقيق لا يخدم هدف إقامة توازن بين "الحاجة إلى حماية معلومات السلامة" و"الحاجة إلى إقامة العدل على نحو سليم". وإن الخطر الحقيقي المتمثل في محاولة تعريف "الاستخدام غير السليم" للمعلومات المتعلقة بالتحقيق في السلامة تعريفاً مفرطاً في التقيد هو أنه يخلق عامل تثبيط للسلطات القضائية يثنيها عن المضي في إجراء تحقيقات السلامة لاتمامها على وجه السرعة.

٢-٢ مبادئ الحماية ومبادئ الاستثناء

٢-٢-٢ تبرز الفقرة ١-٣ من الإضافة (هـ) بعض الصعوبات التي تواجه بالنسبة إلى التعريف الحالي لمصطلح "معلومات السلامة". ورغم أن الفقرة ١-٣ تقترح أن تقتصر "أشكال الحماية" التي توصي بها الإضافة (هـ) على "معلومات السلامة" المؤهلة للحماية، إلا أن تعريف مصطلح "معلومات السلامة" والمعايير المذكورة في الفقرة ١-٣ لا يكفيان لتضييق النطاق الواسع من المعلومات والبيانات المعمم في أحكام الإضافة (هـ).

٢-٢-٢ إننا نوافق بكل تأكيد على أنه يجب أن تُطبق أنواع الحماية المنصوص عليها في الإضافة (هـ) على أن يؤخذ في الاعتبار على النحو المناسب النظام المعني الخاص بالمعلومات والتبليغ. وعلى سبيل المثال، فإن تقارير السلامة المقدمة طوعاً والتي يتوقف توافرها بصورة رئيسية على ثقة الجهة القائمة بالإبلاغ في أن مثل هذه المعلومات ستستخدم فقط لتحسين السلامة وأنه لا ينبغي منح نفس أشكال الحماية للسجلات العادية التي يتطلبها القانون على نطاق واسع.

٢-٢-٣ ان الإضافة (هـ)، بإيجادها جوا تكون المعلومات الوقائية فيه مصدرا محدودا لا ينبغي استخدامه من جانب أولئك الذين لم يجمعوا هذه المعلومات، تنطوي على امكانية خطيرة تتمثل في خلق تنافس بين تحقيقات السلامة والتحقيقات الأخرى؛ وعندما تقع حوادث خطيرة تمس المصلحة القومية، يكون من غير المحتمل أن تسمح السلطات القضائية وغيرها من السلطات بأن يتدخل هذا التنافس في تحقيقاتها هي. ولذلك فإن رفض السماح باستخدام المعلومات الوقائية التي جمعها محققو السلامة "لاستخدامها على نحو مختلف عن الأغراض التي جمعت من أجلها" ينشئ حافزا قويا لدى سلطات أخرى لرفض السماح لمحققي السلامة بالوصول الى موقع الحادث أو الى الحطام أو سجلات أخرى الى أن تكتمل تحقيقاتها هي. وقد يوجد نهج أفضل هو النظر بعناية في الأنواع المحددة من المعلومات التي يجب أن تحظى بحماية من هذه الاستخدامات لضمان توافرها باستمرار ولصياغة أشكال الحماية القانونية صياغة ضيقة تتلاءم مع هذه المعلومات الخاصة.

٢-٢-٤ إننا نوافق على أنه ينبغي أن تتوفر ضمانات قانونية ملائمة للمساعدة على الإبقاء على توازن بين تحقيقات السلامة والتحقيقات الأخرى. وتوجد عدة قوانين أمريكية ترمي على وجه الدقة الى المساعدة على الحفاظ على هذا التوازن. ويجب أن تؤخذ في الاعتبار في هذه الضمانات المعلومات المحددة المطروحة في أي تحقيق، وعدم السعي الى تطبيق معيار واحد على مجموعة واسعة التنوع من الأنواع والمصادر المختلفة للمعلومات.

٢-٢-٥ والإرشادات الواردة في الفقرة ٤-١ من الإضافة التي تنص على أن "استثناءات حماية معلومات السلامة ينبغي أن تمنحها القوانين واللوائح الوطنية فحسب" في ظل الظروف المحدودة المبينة في الفقرة ٤-١، لا تتسجم مع التسليم في الفقرة ٣-١ بأنه "ينبغي أن تتيح الارشادات القانونية [الواردة في الإضافة (هـ)] للدول المرونة في صياغة القوانين واللوائح الوطنية وفقا لسياساتها وممارساتها الوطنية". ينبغي تشجيع الهيئات التشريعية الوطنية على أن تحدد في ظل إرشادات ملائمة مقدمة من موظفين مؤهلين في مجال سلامة الطيران، مستوى الحماية الواجب منحه لأنواع محددة من المعلومات أو السجلات. وينبغي أن تكون مثل هذه المعايير القانونية الوطنية محددة وأن توفر الإرشادات الملائمة بشأن تحديد الاستخدامات غير الملائمة لكي لا تترك للسلطات القضائية القرارات المتصلة بالسلامة والمنسوبة على الاستخدام أو الحماية وفقا للأحكام العامة الواردة في الملحق ١٣.

٢-٣-٢ الكشف العام عن المعلومات، والمعلومات المسجلة

٢-٣-١ إن الفهم العام لتحقيقات السلامة الرئيسية أمر ضروري لإشراك المشرعين والجهات التنظيمية وأعضاء صناعة الطيران في عملية السلامة وكذلك، وهو أمر هام، تسهيل التصحيحات الهامة في مجال السلامة في أعقاب حادث معين. وبالتالي فإن الشفافية في تحقيقات السلامة أمر حيوي ويجب طمأنة المراقبين والمشاركين على أن تحقيقات السلامة والتوصيات تركز على استعراض كامل ومستقل للمعلومات ذات الصلة وإلا ستفقد تحقيقات السلامة مصداقيتها وهيبتها. ولذلك فإن السياسة العامة التي تتخذ كمنطلق لها موقفا ضد الاتاحة العامة للمعلومات التي يعتمد عليه محققو السلامة هي سياسة تحقق عكس المقصود منها. وبدلا من ذلك، يجب على المحققين السعي الى الحفاظ على إبلاغ مفتوح بمعلومات السلامة ذات الصلة على ألا يوفر من الحماية الا ما كان ضروريا وبصورة محدودة لضمان استمرار توافر المجموعات الفرعية المحدودة من المعلومات أو السجلات التي تحتاج الى استخدام خاص أو قيود بشأن الكشف عنها لضمان استمرار توافرها.

٢-٣-٢ وبينما نوافق على أن العوامل الواردة في الفقرة ٥-٢ من الإضافة (هـ) تشكل اعتبارات هامة في تناول أي معلومات تم جمعها خلال تحقيق من تحقيقات السلامة، فإن من المهم إعادة التأكيد على أن السياسة العامة التي تتوقع عدم الكشف عن المعلومات وليس الكشف العام عنها ستحقق في كثير من الأحيان عكس المقصود منها على المدى الطويل. وبالإضافة إلى هذا، وكما نوقش هذا الأمر سابقا، فإن الكشف عن معلومات السلامة في "شكل لا يتسم بتحديد الهوية الشخصية ويكون موجزا أو اجماليا" كما تقتضيه الفقرة ٥-٢ (د) لن يخدم كثيرا المصلحة العامة لأنه كثيرا ما سيمنع من

الاستعراض الكافي لنتائج تحقيقات السلامة من جانب قطاع الصناعة والمشرعين أو لن يسمح لمحققي السلامة باستخدام المعلومات ذات الصلة استخداماً ملائماً لنتائج التحقيق والحفاظ على المصادقية والثقة في تحقيقات السلامة التي تقوم بها الحكومات.

٣-٣-٢ وإنا نوافق على أن "تسجيلات جو مكان العمل" مثل مسجلات أصوات مقصورة القيادة (CVRs) تطرح مشكلة خاصة في إطار الكشف عن معلومات السلامة ذات الصلة؛ وأن قوانين الولايات المتحدة تحظر الكشف عن هذه التسجيلات السمعية إلى جانب صور من مسجلات الفيديو إذا ما كانت مركبة. أنظر الفقرة ١١١٤ (ج) من مدونة قوانين الولايات المتحدة (U.S.C. § 1114(C)). غير أن المعلومات التي تتضمنها هذه التسجيلات، بما في ذلك النص المكتوب أو الوصف الكتابي حيثما كان ذلك ملائماً، كثيراً ما تكون وثيقة الصلة إلى حد بعيد بالاستنتاجات التي يخلص إليها محققو السلامة وبالتالي يجب أن تكون متاحة لدعم نتائج التحقيق التي يتوصل إليها محققو السلامة.

٣-٣-٣ الاجراء المقترح

١-٣ يُدعى الاجتماع الى التوصية بأن تقوم الايكاو بتنقيح الإضافة (هـ) آخذة في الاعتبار التوازن الملائم بين الشفافية وأيضاً، حيثما كان ذلك ضروريا لحماية مصادر المعلومات المحددة، والسرية، وذلك لتحسين خدمة سلامة الطيران والمجتمع العالمي المعني بالتحقيق في الحوادث.

— انتهى —