



مؤتمر رؤساء الطيران المدني الخاص بالاستراتيجية العالمية للسلامة الجوية

مونتريال، من ٢٠ إلى ٢٢/٣/٢٠٠٦

الموضوع رقم ٢: تحسين السلامة الجوية

الموضوع ٥-٢

تعزيز مراقبة السلامة

(ورقة مقدمة من الأمانة العامة)

ملخص

في الوقت الذي تقدم أغلبية الدول مراقبة سلامة فعالة، يتعذر على بعض الدول الأخرى القيام بذلك. وهكذا هناك حاجة للتعاون الكامل مع البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة (USOAP). وقد تم اقتراح إنشاء آلية اضافية لتبديد مخاوف السلامة الهامة التي تم تحديدها بموجب البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة. ورغم المساعدة المقدمة من خلال برنامج الاستراتيجية الموحدة أو غيره، مازال احتمال حدوث خطر عدم الامتثال للأحكام المرتبطة بالسلامة. ومن المطلوب القيام بتعاون عالمي حرصا على إتاحة فرصة عادلة للدول وشركات الطيران لتشغيل خدمات النقل الجوي. ويقترح تقديم مساعدة مباشرة للدول التي لديها قدرات غير ملائمة في مجال مراقبة السلامة وكذلك للمشغلين الجويين في تلك الدول وذلك على أساس مجموعة من المفتشين الدوليين في مجال السلامة الجوية وخبراء آخرين في مجال مراقبة السلامة توفرهم الدول وأصحاب المصلحة الآخرين. لذلك يتم النظر في قيام الايكاو بدور نشط في هذا الشأن حيث ستعرض المسألة للموافقة عليها في الدورة القادمة للجمعية العمومية.

ويرد الاجراء المعروض على المؤتمر في الفقرة ٦.

١- مقدمة

١-١ تعتبر قدرة الدول على القيام بمراقبة السلامة بفعالية والحفاظ عليها في صناعة الطيران احدى الأعمدة الأساسية لسلامة الطيران المدني الدولي. وتساهم الايكاو في سلامة الطيران ومراقبة السلامة على نحو فعال وذلك من خلال القواعد والتوصيات الخاصة بها والمواد المرتبطة بها والتي تشكل القاعدة التي تضع الدول التنظيمات على أساسها. بالإضافة الى هذا تعزز الايكاو مراقبة السلامة على مستوى عالمي وذلك من خلال البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة والاستراتيجية الموحدة الرامية الى سد الثغرات المرتبطة بالسلامة. الا أن جميع الدول لا تستطيع الوفاء بالتزاماتها في مجال مراقبة السلامة على المدى القصير ولهذا يتطلب القيام باجراء تكميلي للتمكين من القيام بعمليات جوية آمنة في الحالات التي لا تقدم فيها الدول المعنية مراقبة السلامة على النحو الملائم.

٢ - مراقبة السلامة

١-٢ أبرز البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة بوضوح تأثيرا إيجابيا على مستوى المراقبة النظامية في مجال السلامة من قبل الدول. وينبغي أن تواكب مثل هذه المراقبة تطور صناعة الطيران. ومع توسع البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة لمعالجة جميع الأحكام المرتبطة بالسلامة في الملاحق المتصلة بالسلامة، يعتمد عمله على أحسن وجه على مشاركة الدول الكاملة بما في ذلك القبول بعمليات تدقيق في الموقع حسب ما حددته الأيكاو.

٢-٢ ان الطابع المعقد للطيران المدني، بما في ذلك توزيع مسؤوليات مراقبة السلامة فيما بين دولة التسجيل ودولة المشغل يتطلب من الدول بذل جهود كبيرة للقيام بمراقبة السلامة. وهناك أسباب متعددة تجعل عددا من الدول غير قادرة على الوفاء بجميع التزامات مراقبة السلامة بما في ذلك النقص في الموارد. وفي بعض الحالات، يحدث مشغولون بلا ضمير ومغرضون وآخرون تأثيرا سلبيا ويستغلون الوضع السائد في الدول مما يحول دون تدخل السلطات المعنية تدخلا ملائما. وهكذا قد تبقى الأوضاع غير المأمونة قائمة في بعض الدول.

٣-٢ ان الإطار الزمني القياسي لوضع البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة تقريراً عن التدقيق، لا يتطلب من الدولة اتخاذ اجراء فوري لمعالجة حالات القصور البالغ في الامتثال التي تم تحديدها أثناء عملية تدقيق وفقا للبرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة كما أنه لا يتيح للايكاو الفرصة لتسهيل حل هذه النتائج بطريقة مناسبة وفي حينها. وفي حالة وجود مشكلة هامة تتعلق بالسلامة الجوية، ينبغي انشاء آلية تسمح للأمانة العامة بالشروع في تحليل للمخاطر المحدقة بالسلامة للتأكد مثلا من أن حاملي الشهادات المشغولون دوليا لا يمثلون للحد الأدنى من القواعد والتوصيات الدولية للايكاو. وفي حالة التأكد من وجود مخاطر على السلامة الجوية وذلك بعد اجراء مشاوراة ملائمة مع الدولة، يطلب من الدولة تقديم خطة تصحيحية فورا مع مهلة زمنية قصيرة لا تتجاوز بضعة أسابيع. وحسب رد الدولة، فقد يؤدي الاجراء الواجب اتخاذه الى تقديم المساعدة الى الدولة من خلال برنامج الاستراتيجية الموحدة، وفي حالة عدم اقتراح أي اجراء تصحيحي أو عدم تلقي أي رد في حدود مهلة زمنية محددة، فانه يتعين على الأمانة رفع تقرير الى المجلس طبقا لاجراءات الشفافية والافصاح (المرفق ج) بكتاب المنظمة AN 11/41-05/87 المؤرخ في ١٢/٨/٢٠٠٥).

٤-٢ تستخدم الايكاو حاليا نتائج تدقيق البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة في برنامجها الخاص بالاستراتيجية الموحدة وذلك لتحديد تلك الدول التي تجد نفسها غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها المتصلة بمراقبة السلامة والتي تتطلب مساعدة عاجلة للقيام بمراقبة السلامة بطريقة فعالة والحفاظ عليها. وقد تنسق الايكاو مثل هذه المساعدة وتوفرها من خلال برنامجها المعني بالتعاون الفني أو عن طريق أطراف أخرى بمساعدة من المكاتب الاقليمية حسب الحاجة. وفي جميع الحالات تهدف الاستراتيجية الموحدة الى امداد الدول بالدعم الصحيح والمطلوب لتمكينها من الوصول الى حلول مستمرة لمراقبة السلامة الجوية وذلك بواسطة التعاون والمساعدة والشراقات. الا أنه ينبغي الاعتراف بعدم إمكانية توقع اقامة قدرة على مراقبة فعالة للسلامة فورا في جميع أنحاء العالم. اذ يتطلب بناء القدرات بذل جهود متضافرة من قبل الكثير من أصحاب المصلحة على مدى فترة طويلة من الزمن.

٣ - الواقع

١-٣ وافقت الدول المتعاقدة بموجب تصديقها على اتفاقية الطيران المدني الدولي (شيكاغو، ١٩٤٤)، على عدم استخدام الطيران المدني لأي غرض آخر يتنافى مع أهداف الاتفاقية (المادة ٤)، وعلى أنه لا يجوز نقل ذخائر حربية أو مواد حربية الى داخل اقليم دولة أو فوقه بطائرة تعمل في الملاحة الدولية الا باذن من تلك الدولة (المادة ٣٥). الا أنه في ظل ظروف مثل النزاعات الأهلية والجريمة المنظمة والفساد قد يتعذر على السلطات المسؤولة منع عمليات الطيران المدني هذه التي يحتمل ألا تحترم أحكام السلامة ذات الصلة. وقد تأكد هذا من خلال عدة تقارير أعدت بناء على طلب

مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وتوجد كذلك أسباب أخرى تجعل بعض الدول غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها لمراقبة السلامة الجوية، وذلك رغم المساعدة المقدمة من الايكافو أو من الأطراف الأخرى.

٢-٣ ان عدم تحقيق السلامة لعمليات الطائرات واقع مزعج ينبغي الاعتراف به ومعالجته. لذا، يتعين على الدول أن تبقى متيقظة بارتضاء نفسها بعدم تعريض السلامة الجوية للخطر عندما تمنح الاذن بالدخول، وقد لا يكون لديها خيار آخر سوى رفض دخول مشغلين من بعض الدول الأخرى الى مجالها الجوي في حالة عدم امتثال المشغلين الأجانب للتنظيمات الجوية المنطبقة. وعلى نفس النحو، وفقا لاجراء المجلس المعتمد، قد يتعين على الايكافو اعلام جميع الدول المتعاقدة في حالة وجود حالات قصور بالغ في الامتثال لدى دولة ما بالنسبة للقواعد والتوصيات المتعلقة بالسلامة بما في ذلك عدم التصرف وفقا لالتزاماتها لمراقبة السلامة الجوية (انظر كتاب المنظمة AN 11/41-25/87). وكلا الحالتين تمثل تدابير حاسمة وتبين فشل مجتمع الطيران الدولي في الحفاظ على السلامة بطريقة أخرى.

٤ - التعاون العالمي

١-٤ كما تم الاقرار بذلك في ديباجة اتفاقية شيكاغو وفي الفقرتين (و) و (ز) من المادة ٤٤، ينبغي أن نتاح فرصة عادلة لكل دولة متعاقدة لتشغيل خطوط جوية دولية كما ينبغي تفادي التمييز. ولا ينبغي أن يصبح المشغلون الجويون الذين يتبعون ممارسات تشغيل آمنة وفقا للقواعد المطبقة، ضحايا لتلك الاجراءات الحاسمة مثل عدم الاعتراف. ويسبب الفشل في مراقبة السلامة خطرا كامنا في تلك التدابير وبالتالي اذا فشلت دولة ما في مراقبة السلامة وكان الاجراء التصوبيي مستحيلا على المدى القصير، يجب استكشاف طرق أخرى لتمكين مشغلين معينين من مواصلة عمليات آمنة.

٢-٤ تتطلب الاستراتيجية الموحدة لسد ثغرات السلامة جهدا متواصلا من قبل جميع أصحاب المصلحة لضمان فاعلية حلول مراقبة السلامة واستمرارها وامتثالها التام للأحكام المتعلقة بالسلامة. الا أنه ينبغي أن يكون للايكافو دور نشيط في تحديد الدول التي توجد لديها حاجة لاتخاذ اجراء فوري للشروع في تعزيز مراقبة السلامة والدخول في حوار مع الدولة (أو الدول) المعنية لتنفيذ حل مؤقت وفوري للمشغلين الجويين التابعين لها.

٣-٤ هناك خيار أول هو أنه يتوجب على دولة المشغل أو دولة التسجيل المعنية نقل، على أساس مؤقت، بعض مهام مراقبة السلامة والواجبات الى دولة أخرى بالاتفاق المتبادل وعلى أساس ثنائي. وعندما تنقل بعض المهام والواجبات، ينبغي أن نلاحظ بأنه لا يمكن نقل مسؤولية مراقبة السلامة اذ تبقى هذه دائما مع دولة المشغل ودولة التسجيل. وفي كل الحالات يجب تبليغ مثل هذه الترتيبات الى الايكافو التي يتعين عليها اخطار الجمهور بها وفقا للمادة ٨٣ من الاتفاقية ولمبادئ الشفافية وتبادل المعلومات في مجال السلامة.

٤-٤ يتمثل الخيار الآخر في انشاء فريق من المفتشين الدوليين الذين توفرهم الدول على أساس طوعي والذين تستطيع الايكافو جمع فريق من الخبراء منهم لانجاز مهام مراقبة السلامة بالنيابة عن الدول التي لديها احتياجات وانشاء منظمة لمراقبة السلامة قابلة للاستمرار على أساس كل دولة على حدة أو على أساس اقليمي فرعي أو اقليمي داخل هذه الدول. وببطلع فريق الخبراء هذا بأي مهمة لمساعدة دولة مستفيدة بالموافقة الصريحة فقط من الدولة المعنية، كما ستكون له صفة خبراء المساعدة التشغيلية (OPAS) ويعتبرون كموظفين مؤقتين لدى ادارة الطيران المدني المعنية. وان القيام بمهام مراقبة السلامة الفعلية وبناء القدرات سيفيد بوجه خاص الدول النامية.

٥-٤ في الوقت الذي يمكن اعتبار قدرة دولة ما على مراقبة السلامة غير ملائمة، مما قد يؤدي الى عدم اعتراف دول أخرى بمشغليها، يجوز لمشغل جوي لا تتوفر لديه مراقبة السلامة اتباع ممارسات تشغيلية آمنة رغم ذلك. واذا كان الأمر هكذا، ينبغي السماح لمثل هذا المشغل بمواصلة عملياته الدولية في الوقت الذي تعالج فيه مسألة عدم ملائمة

مراقبة السلامة لدى الدولة. وكون هذا اشتراطيا على أساس تدقيق السلامة وتقييم معترف به يبين أن المشغل الجوي تتوفر لديه المعايير المحددة للتشغيل الآمن. في حالة انعدام الكفاءة المناسبة لدى ادارة الدولة وتكون دولة أخرى تستعد لاجراء تدقيق السلامة والتقييم هذا، يمكن انجاز تدقيق السلامة والتقييم على يد فريق من الخبراء الدوليين في مجال السلامة وخبراء المساعدة التشغيلية تحت رعاية الايكاو واذا ما أيدت الجمعية العمومية هذه المهمة.

٤-٦ ان التعاون على مستوى عالمي فيما بين الدول وذوي المصلحة الآخرين ضرورة أساسية لدور الايكاو الجديد الذي يتم النظر فيه لتشكيل فرق خبراء للقيام ببناء قدرات مراقبة السلامة وعمليات التدقيق والتقييم بالنيابة عن دولة مؤهلة. وينبغي اقامة توازن حذر فيما بين الأموال المخصصة للبرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة والاجراء التصحيحي بما في ذلك برنامج الاستراتيجية الموحدة والمساعدة المباشرة في مجال مراقبة السلامة للدول التي تم ذكرها في الفقرات السابقة، وذلك في حدود الميزانية التي وضعت لأنشطة مراقبة السلامة في الميزانية البرنامجية لفترة السنوات الثلاثة القادمة (٢٠٠٨-٢٠٠٩-٢٠١٠). ولكن أغلبية التمويل للاجراء التصحيحي ينبغي أن تستخلص من موارد خارجية مثل البنك الدولي وأصحاب المصلحة الرئيسيين في صناعة الطيران. وقد يكون مثل هذا التمويل الخارجي محتملا على أساس اتفاق فيما بين المانحين والايكاو حول مشروع محدد وواضح المعالم ينص بوضوح على آليات المستفيدين والأهداف والمنجزات وضمان الجودة.

٥- الاستنتاجات

٥-١ المطلوب تعاون كامل من قبل الدول من أجل أداء أمتل لبرنامج USOAP. وتحقيقا لهذا الغرض يكون قبول عمليات التدقيق في الموقع كما حددتها الايكاو أمرا أساسيا.

٥-٢ ينبغي على وجه السرعة وضع آلية اضافية لتبديد مخاوف السلامة الهامة التي حددت بموجب البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة لمطالبة الدول بمعالجة هذه المشاكل في فترة زمنية متفق عليها من قبل الأمانة وتعديل مذكرة التفاهم العامة (MOU) بناء على ذلك.

٥-٣ تتطلب الاستراتيجية الموحدة لسد ثغرات السلامة الجوية جهدا متواصلا من قبل جميع أصحاب المصلحة لضمان حلول فعالة وقابلة للاستمرار في مجال مراقبة السلامة وامتنال كامل للأحكام المتعلقة بالسلامة.

٥-٤ ان التدابير المؤقتة ضرورية للتأكد من أن لكل دولة متعاقدة فرصة عادلة لتشغيل شركات طيران دولية. ويتم النظر في اعطاء الايكاو دورا نشيطا لتحديد الدول التي توجد لديها الحاجة لاتخاذ اجراء فوري للشروع في تعزيز مراقبة السلامة وللتشاور مع الدولة (أو الدول) المعنية لتنفيذ حل مؤقت فورا لمشغليها الجويين وتنسيق تشكيل فريق من مفتشي السلامة الدوليين وخبراء آخرين في مراقبة السلامة لهذا الغرض. ويتطلب مثل هذا الدور موافقة الجمعية العمومية وتعاوننا خصبا من قبل الدول وأصحاب المصلحة الآخرين الذين يستطيعون القيام بذلك. وينبغي وضع خطة للايكاو لادارة مساعدة مباشرة للدول وللمشغلين الجويين على نحو مناسب.

٦- الاجراء المعروض على المؤتمر

٦-١ يرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

أ) دعوة الدول الى التعاون الكامل مع البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة بما في ذلك قبول عمليات التدقيق في الموقع كما حددتها الايكاو.

ب) التوصية بأن تضع الايكاو على وجه السرعة آلية اضافية لتبديد مخاوف السلامة الهامة التي تم تحديدها بموجب البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة وتعديل مذكرة التفاهم العامة على نحو مناسب.

ج) التوصية بأن تضع الايكاو خطة للموافقة عليها من قبل الجمعية العمومية في دورتها القادمة لادارة الايكاو للمساعدة المباشرة للدول التي لديها قدرة غير ملائمة لمراقبة السلامة وللمشغلين الجويين لتلك الدول، وهذا على أساس فريق من المفتشين الدوليين للسلامة الجوية وخبراء آخرين في مجال مراقبة السلامة والذين تكون الدول وغيرها من أصحاب المصلحة قد وفرتهم.

د) أن يوصي بتخصيص الايكاو أموالا لبرنامج الاستراتيجية الموحدة والمساعدة المباشرة في مجال مراقبة السلامة داخل نطاق الميزانية البرنامجية لفترة الثلاث سنوات ٢٠٠٨-٢٠٠٩-٢٠١٠.

— انتهى —