



مؤتمر رؤساء الطيران المدني الخاص بالاستراتيجية العالمية للسلامة الجوية

مونتريال، من ٢٠ الى ٢٢/٣/٢٠٠٦

الموضوع رقم ٢: تحسين سلامة الطيران

الموضوع ٢-٤: تبادل الاعتراف

ممارسة الدول المضيفة لحقوقها بموجب المادة ٣٣ من اتفاقية شيكاغو: كيفية ضمان امتثال الناقلين الأجانب لشروط السلامة

(وثيقة مقدمة من الولايات المتحدة)

ملخص

دولة المشغل هي المسؤولة عن ضمان امتثال ناقلها الجويين لقواعد وتوصيات الايكاو الدولية قبل أن تدخل المجال الجوي الأجنبي أو الدولي. ودولة التسجيل (التي قد تكون مختلفة عن دولة المشغل) هي المسؤولة عن اصدار شهادات صلاحية الطائرات للطيران بما يستوفي القواعد والتوصيات الدولية. لكن للأسف كشفت برامج تقييم السلامة التي أجرتها الايكاو وبعض الدول المتعاقدة وصناعة الطيران عن وجود أوجه قصور واسعة النطاق في مجال مراقبة السلامة. والدول المضيفة لها الحق (بل وعلى الأرجح عليها التزام بموجب القانون المحلي) أن تسأل عما اذا كان الناقلون الجويون الأجانب يخضعون للإشراف اللازم في مجال السلامة على النحو الذي يفرضه بالقواعد والتوصيات الدولية. وينبغي أن يتم ذلك على أساس المعاملة بالمثل والتراضي فيما بين الأطراف بما يعطي الناقلين الأجانب ودولة المشغل القدر الكافي من الحماية الاجرائية بدون المساس بالحق في اتخاذ اجراءات عاجلة ان اقتضى الأمر. وينبغي للدولة المضيفة أن تقدم الاخطارات وتطلب المشاورات وتستخدم قوائم الايكاو المرجعية للتأكد من مراقبة السلامة وأن تعطي دولة المشغل الفرصة لمعالجة أوجه القصور. وينبغي للايكاو أن تنظر في تعديل الملاحق الأول والسادس والثامن لتوفير الارشادات اللازمة عن ضمان امتثال الناقلين الأجانب لشروط السلامة.

ويرد الاجراء المعروض على المؤتمر في الفقرة ٤.

١ - المقدمة

١-١ تنص المادة ٣٣: الاعتراف بالشهادات والرخص من اتفاقية شيكاغو بشأن الطيران المدني الدولي على ما يلي:

"تعترف الدول المتعاقدة الأخرى بصحة شهادات الصلاحية للطيران وشهادات الأهلية والرخص الصادرة أو المعتمدة من الدولة المتعاقدة المسجلة بها الطائرة، بشرط أن تكون الشروط التي أصدرت أو اعتمدت بمقتضاها تلك الشهادات أو الرخص معادلة أو أعلى من الحد الأدنى للقواعد القياسية التي قد تقرر من وقت لآخر تطبيقاً لهذه الاتفاقية".

٢ - المناقشة

١-٢ لا يحق لأي دولة أن ترسل ناقلها إلى المجالات الجوية الأجنبية أو الدولية بدون القيام بمراقبة السلامة على النحو الذي يفي بالقواعد القياسية الدولية. وهذا من المبادئ الأساسية في الطيران المدني الدولي.

٢-٢ تضع احتمالات حدوث الوفيات والاصابات نتيجة لحوادث الطيران موضوع السلامة في صلب المسؤوليات الأساسية التي تتحملها الدول - أي صحة المواطنين وسلامتهم ورفاههم. ويحق للدولة المضيفة أن تسأل عما إذا كان الناقلون الأجانب يخضعون للمستوى الملائم من مراقبة السلامة بما يفي بالقواعد القياسية. وتتحمّل الكثير من الدول التزاماً بذلك بموجب القوانين المحلية. ويحق للدولة المضيفة أن تطبق قواعد التشغيل التي تحكم الناقلين الأجانب، كما أن لها الحق في الإصرار على أن تضطلع دولة المشغل بمهام الإشراف والنفّاذ وفقاً للقواعد القياسية. ولها الحق في ضمان كون شهادات صلاحية الطائرات التي تصدرها دولة التسجيل شهادات مستوفية للقواعد. والدولة المضيفة لها الحق في إجراء اتصالات مستمرة ووثيقة مع دولة المشغل بشأن الشواغل المتعلقة بالسلامة بالنسبة لأي ناقل جوي أجنبي.

٣-٢ والدول لها حق إيجابي في الإصرار على الامتثال. ومن نفس هذا المنطلق، يحق لدولة المشغل أن تطلب احترام إجازاتها وشهاداتها طالما اثبتت امتثالها للقواعد القياسية. إلا أن هذه الإجازات والشهادات لا يتم التأكد منها مرة واحدة فحسب. فهي تمثل التزاماً مستمراً على دولة المشغل بضمان استمرار امتثال ناقلها الجويين لشروط السلامة الدولية والمحلية.

لماذا يتعين على الدول أن تمارس حقوقها التي تنص عليها المادة ٣٣؟

٤-٢ أثبت برنامج الإيكافو العالمي لتدقيق مراقبة السلامة وغيره من برامج التقييم التي تجريها بعض الدول المتعاقدة والهيئات العاملة في صناعة الطيران أن هناك قدراً كبيراً من عدم الامتثال للملحق الأول - إجازة العاملين والملحق السادس - تشغيل الطائرات، والملحق الثامن - صلاحية الطائرات للطيران. وعندما بدأ برنامج الإيكافو العالمي لتدقيق مراقبة السلامة، كانت معظم الدول بعيدة عن مستوى الامتثال للقواعد القياسية. وحتى بعد أكثر من مرور عقد، تبين المؤشرات أنه يوجد ربما ربع الدول المتعاقدة التي لا تزال تعاني من أوجه قصور ذات شأن في مجال مراقبة السلامة.

٥-٢ وفي حالة وجود أي شك، ينبغي للدولة المضيفة أن تمارس حقها المنصوص عليه في المادة ٣٣ بالنسبة لأي دولة ترسل ناقلها في مجالها الجوي. وإن كان عدد أكبر من الدول قد مارس حقه كالدولة المضيفة بموجب المادة ٣٣ عندما اتضحت أوجه القصور هذه، منذ حوالي عشر إلى خمسة عشر سنة من الآن، لكان من الممكن أن تجد الدول الموارد والارادة السياسية اللازمة لمعالجتها.

كيف تمارس الدولة حقوقها بموجب المادة ٣٣؟

٦-٢ ينبغي أن تركز التحليلات على دولة المشغل التي تتحمل مسؤولية مراقبة السلامة بموجب الاتفاقية وليس الناقلين الفرديين. فالتبادل المشترك للحقوق والالتزامات بموجب الاتفاقية يتم بين الدولة المضيفة ودولة المشغل. إلا أن السلطة التنظيمية التي تتمتع بها الدولة المضيفة على الناقلين الجويين سلطة محدودة. وعادة ما يعمل الناقلون الأجانب طالما لم يحدث أي اعتراض ووفقا للاتفاقات الثنائية الصريحة أو بموجب مبدأ المجاملة الدولية أو المعاملة بالمثل، إلا أن دولة المشغل هي المسؤولة عن عمليات الإجازة والترخيص والمراقبة المستمرة. ويجوز للدولة المضيفة أن تمارس إشرافها في شكل عمليات التفتيش على أرض المطار وأن تصر على حقها في الاطلاع على الطائرة وتقديم الوثائق وفقا للمادة ١٦: تفتيش الطائرات من اتفاقية شيكاغو، إلا أنها لا تستطيع أن تقوم بالأعمال التنظيمية والإشرافية بالنسبة لتفاصيل إجازة طاقم الطيران وصلاحيات الطائرة للطيران وتشغيل أعمال الناقل الجوي بصفة عامة.

٧-٢ وفي حالة الشك، يمكن للدولة المضيفة أن تصر على أن تبرهن دولة المشغل على امتثالها للقواعد والتوصيات الدولية وأن تفعل ذلك على أساس التراضي والمعاملة بالمثل.

عناصر البرنامج

٨-٢ قد تبلي الدولة المضيفة حسنا باتباع الخطوات التالية:

٩-٢ واجب التحري. ينبغي أن يبدأ التحليل بتقارير برنامج الايكاو العالمي لتدقيق مراقبة السلامة ونتائج عمليات التقييم الأخرى بقدر ما هو متوافر منها. والنتائج الملخصة من برنامج تدقيق مراقبة السلامة متوفرة كي تطلع الدول المتعاقدة عليها من خلال شبكة "ايكاو-نت". وبوسع الدولة المضيفة دائما أن تطلب من دولة المشغل أن تزودها بالتقرير الكامل الصادر عن برنامج التدقيق ومعه بيانات المتابعة لاعطاء المزيد من المعلومات. وتستطيع الدولة المضيفة أن تكمل الملاحظات التي جمعتها هي من خلال التحري الميداني وعمليات التحقق على أرض المطار على الطائرات الأجنبية. ولكن ينبغي أن يراعي المسؤولون أنه بالرغم من أن الأدلة التي يبلغ عنها قد تكون مؤشرا عن وجود بعض المشاكل، إلا أنها لا تمثل تقييما للبنية الأساسية والإجراءات المنتظمة اللازمة لاستمرار الامتثال للقواعد. فلا بد من المتابعة من خلال المناقشات غير الرسمية مع المسؤولين في سلطات الطيران المدني الأجنبية ومع الموظفين في شركات الطيران الأجنبية.

١٠-٢ تطبيق القواعد القياسية الدولية. التركيز على القواعد والتوصيات الدولية الواردة في الملاحق الأول والسادس والثامن وليس على التشريعات والأنظمة الوطنية في الدولة المضيفة. وتستطيع الدولة المضيفة أن تصر بالطبع على امتثال الناقلين الأجانب لقواعدها التشغيلية بموجب المادة ١١ من الاتفاقية.

١١-٢ طلب اجراء المشاورات. تمثل مسألة الاخطار والحق في الرد عناصر أساسية في ممارسة الحقوق التي تنص عليها المادة ٣٣. وهذا الأسلوب في العمل قد يكون له تأثير اقتصادي على شركة واحدة أو أكثر من الشركات الأجنبية التي يتعين عليها أن تراعي الالتزامات الاجرائية ذات الصلة.

١١-٢-١ ويجوز لأي دولة أن تطلب من دولة أخرى اجراء مشاورات حول أي موضوع في أي وقت، ولا تُستثنى من ذلك الشواغل المتعلقة بسلامة الطيران. ويستطيع كلا الطرفين أن يستخدم بند المشاورات في الاتفاقات الاقتصادية الثنائية الخاصة بالخدمات الجوية، ان كان هناك مثل هذا الاتفاق، وما يوجد لديها من آليات مناسبة للمشاورات أو حل النزاعات. بل وفي حالة ما يتضمن الاتفاق مثل هذا البند الخاص بالسلامة، قد يكون لزاما على الدولة المضيفة أن تجري المشاورات.

١١-٢-٢ ويوجد عدد من البنود النموذجية الخاصة بالسلامة. وقد اعتمد مجلس الايكاو بندا نموذجيا عن السلامة وتم تعميمه على الدول المتعاقدة رفق كتاب المنظمة AN 6/42-01/84 المؤرخ ٢٠٠١/٩/١٤. ويتضمن المرفق (أ) قرار

المجلس ويتضمن المرفق (ب) البند النموذجي. ويغطي هذا البند النموذجي الشواغل المتعلقة بالسلامة فيما يخص "تجهيزات الطيران وطاقم الطيران والطائرة ذاتها وتشغيل الطائرة" ويقضي بإجراء المشاورات في غضون ثلاثين يوما (انظر الفقرة ١).

٢-١١-٣ وتستخدم الولايات المتحدة بندا نموذجيا شاملا في اتفاقاتها الخاصة بالأجواء المفتوحة وغيرها من الاتفاقات الاقتصادية الثنائية مع أكثر من ٧٠ دولة. ويؤكد هذا البند النموذجي الخاص بنا، والمرفق طيا، مرة أخرى على تعهد الأطراف بالامتثال لالتزامات السلامة متعددة الأطراف - مع عدم ادخال أي تغيير جوهري عليها - ويطبق الآليات الخاصة بالمشاورات وحل النزاعات المنصوص عليها في الاتفاقية على الشواغل الخاصة بالسلامة.

٢-١٢ إجراء مناقشات في الميدان مع المسؤولين في سلطة الطيران المدني. تعتبر المشاورات التي تتم وجها لوجه في الموقع لدى دولة المشغل من الأمور المناسبة ان لم يتسن معالجة الشواغل بالطرق غير الرسمية. وتشمل الفرق التي تقوم بعمليات التقييم في اطار برنامج الايكاو العالمي خبراء في كل من التخصصات المختلفة اللازمة للوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في الملاحق. وقد يكون من الحكمة بمكان حضور المستشارين القانونيين أيضا في عملية المشاورات، نظرا لأن ربع البنود الواردة على القوائم المرجعية التي تستخدم في برنامج تدقيق مراقبة السلامة تخص الشؤون القانونية - التشريعات العضوية والأنظمة التشغيلية والمواد الإرشادية وأجهزة انفاذ القوانين. ولا تقتضي عمليات التقييم الميدانية الا أن تكون مجرد صورة آنية - وليس بالضرورة عمليات تقييم متأنية تجريها هيئات التفنيش - لاعطاء الضمان بأن سلطة الطيران المدني تقي بالقواعد القياسية على نحو مقبول.

٢-١٣ استخدام القائمة المرجعية الخاصة ببرنامج الايكاو العالمي الخاص بتدقيق مراقبة السلامة. تمثل هذه القائمة المرجعية، حتى وان لم تكن سوى قائمة البنود، دليلا شاملا للمواضيع الواردة في الملاحق الأول والسادس والثامن، كما أنها منظمة وتتضمن اشارات مرجعية الى القواعد والتوصيات المعنية. وهي توفر اطارا تنظيميا لاجراء المناقشات، وتستطيع دولة المشغل أن تملأها مسبقا قبل المشاورات. ولهذه القائمة المرجعية أهميتها كأداة للتقييم الذاتي لقياس مدى الامتثال للقواعد القياسية. ويمكن أن تتضمن المناقشات اذا اقتضى الأمر زيارة شركات الطيران التي تعمل في مطارات الدولة المضيفة، ليس لتقييم شركة الطيران بصورة مباشرة ولكن للتحقق من فعالية اشراف سلطة الطيران المدني عليها.

٢-١٤ اعطاء دولة المشغل الفرصة لتصحيح أوجه القصور. بعد التغلب على الشواغل العاجلة والمباشرة، من الممكن أن تسمح الدولة المضيفة في العادة للناقلين الأجانب بالاستمرار في العمليات ربما ببعض القيود مع تعزيز عمليات التحقيق التي تتم على أرض المطار والأشكال الأخرى المقبولة من الاشراف. وينبغي لدولة المشغل في غضون ذلك أن تعجل من التدابير المنخدة من أجل الامتثال للقواعد القياسية الدولية. وتتطوي اجراءات برنامج الايكاو العالمي لتدقيق مراقبة السلامة، شأنها في ذلك شأن الاجراءات الأخرى التي تتخذها الدول المتعاقدة، على اعداد خطة عمل لتصحيح أوجه القصور وزيارات للمتابعة.

٢-١٥ الحالات الطارئة لها وضع مختلف. في حالات الطوارئ الحقيقية المتعلقة بالسلامة، تستطيع الدولة المضيفة بالطبع أن تتصرف بشكل فردي وبالسرية اللازمة. ولا ينبغي السماح للطائرات التي لا تتوافر فيها عناصر السلامة بالعمل. وينص البند النموذجي المقدم في كتاب المنظمة AN 6/42-01/84 على ما يلي: "عندما يتعين اتخاذ اجراءات عاجلة لضمان سلامة تشغيل شركة الطيران، يحتفظ كل طرف بحق القيام فورا بتعليق أو تغيير ترخيص التشغيل الممنوح لواحدة أو أكثر من شركات الطيران التابعة للطرف الآخر" (انظر الفقرة ٤). وتتص أيضا على أنه "يجب التوقف عن اتخاذ أي من الاجراءات من جانب أحد الطرفين عملا بالفقرة ٤ أعلاه حال انتهاء السبب الذي دعا الى اتخاذ تلك الاجراءات" (انظر

الفقرة ٥). وينبغي للدولة المضيفة أن تتسق أي إجراءات طارئة بصورة غير رسمية بأسرع ما يمكن ويفضل أن يكون ذلك بصورة متزامنة ولكن عليها في أي حال من الأحوال أن تطلب إجراء المشاورات بعد ذلك في أقرب فرصة ممكنة.

الطريقة التي ينبغي للدول ألا تمارس بها الحقوق المنصوص عليها في المادة ٣٣؟

١٦-٢ ليس من الملائم الاعتماد كلياً على عمليات قليلة للتحقق على أرض المطار أو على الأدلة المبلغ عنها من أطراف ثالثة، ولا ينبغي للدول أن تمنع ناقلين جويين محددين في الحالات غير الطارئة بدلاً من توجيه المساعدة لدولة المشغل. كما أنه لا ينبغي للدول أن تتصرف بصورة استباقية بدون أي مشاورات وبدون إعطاء الفرصة لدولة المشغل أن تثبت أنها تمتثل للقواعد القياسية وأنها تصحح أوجه القصور.

الشفافية

١٧-٢ ينبغي للدول المضيفة أن تعلن على الملأ معاييرها لاتخاذ الإجراءات الخاصة بامتثال الناقلين الأجانب لقواعد السلامة.

٣ - الاستنتاج

١-٣ ينبغي للدول القيام بما يلي:

- (أ) سن القواعد التشغيلية للناقلين الأجانب بما يتماشى مع المادة ١١ من اتفاقية شيكاغو.
- (ب) وضع برنامج لرصد الناقلين الأجانب وبدء إجراءات محددة في حالة وجود شواغل متعلقة بالسلامة.
- (ج) اتباع الارشادات الواردة أعلاه وتوفير الضمانات الاجرائية المناسبة للناقلين والحكومات الأجنبية.

٤ - الاجراء المعروض على المؤتمر

١-٤ يرجى من المؤتمر التوصية بأن ينظر المجلس في اعتماد ارشادات مفصلة لمراقبة الناقلين الأجانب، ربما في الملاحق ذات الصلة بمراقبة السلامة.

- - - - -

المرفق

البند النموذجي الخاص بالولايات المتحدة بشأن السلامة

المادة ٦

السلامة

١ - يجب على كل طرف أن يعترف بصحة شهادات صلاحية الطائرات للطيران وشهادات الكفاءة والاجازات الصادرة أو المعتمدة من قبل الطرف الآخر والتي لا تزال سارية، وذلك لأغراض تشغيل عمليات النقل الجوي المنصوص عليها في هذا الاتفاق، على أن تكون الشروط المحددة لمثل هذه الشهادات أو الاجازات مساوية على الأقل للحد الأدنى من القواعد القياسية التي وضعت عملاً باتفاقية شيكاغو. ويجوز لكل طرف مع ذلك رفض الاعتراف بصحة شهادات الأهلية والاجازات الممنوحة لمواطنيها أو المعتمدة من جانب الطرف الآخر وذلك لأغراض الطيران فوق اقليمها.

٢ - يجوز لأي من الطرفين طلب اجراء مشاورات عن القواعد القياسية الخاصة بالسلامة التي يعمل بها الطرف الآخر فيما يتعلق بتجهيزات الطيران وأطقم الطيران والطائرات وتشغيل شركات الطيران التي يتم تعيينها. وإذا وجد أحد الطرفين بعد هذه المشاورات أن الطرف الآخر لا يحدث وينفذ بصورة فعالة قواعد وشروط السلامة في هذه المجالات بحيث تكون مساوية على أقل تقدير للحد الأدنى من القواعد القياسية التي يمكن وضعها عملاً باتفاقية شيكاغو، يجب لخطار الطرف الآخر بمثل هذه الاستنتاجات والخطوات اللازمة اتخاذها للوفاء بهذا الحد الأدنى من القواعد القياسية، ويجب على الطرف الآخر أن يتخذ الاجراءات التصحيحية الملائمة. ويحتفظ كل طرف بالحق في منع أو سحب أو تقليص تصريح التشغيل أو التصريح الفني لشركة واحدة أو أكثر من شركات الطيران التي يعينها الطرف الآخر في حالة عدم اتخاذ الطرف الآخر الاجراءات التصحيحية الملائمة في غضون فترة زمنية معقولة.

— انتهى —