



فريق خبراء التسهيلات

الاجتماع الرابع عشر

(مونتريال، من ٢٠/٤/٢٠٢٦ إلى ٢٤/٤/٢٠٢٦)

البند رقم ٢: التطورات الحديثة المرتبطة بمجال التسهيلات في الأمم المتحدة
وسائر المنظمات الدولية

آخر مستجدات العمل المشترك بين منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) ومنظمة العمل الدولية (ILO) والمنظمة البحرية الدولية (IMO) ومنظمة الصحة العالمية (WHO) بشأن حماية العاملين في مجال النقل أثناء حالات الطوارئ الصحية العامة التي تثير قلقاً دولياً

(ورقة مقدمة من الأمانة العامة للإيكاو، برعاية مشتركة من منظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية ومنظمة الصحة العالمية)

الموجز التنفيذي

تعرض هذه الورقة تحدياً للعمل المشترك الذي تقوم به الأمانات العامة لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) ومنظمة العمل الدولية (ILO) والمنظمة البحرية الدولية (IMO) ومنظمة الصحة العالمية (WHO) بشأن حماية ومعاملة العاملين في مجال النقل أثناء حالات الطوارئ الصحية العامة التي تثير قلقاً دولياً، استناداً إلى الدروس المستفادة من جائحة فيروس كورونا.

كما تسلط الورقة الضوء على الاعتراف الدولي الواسع النطاق بالدور الحاسم الأهمية الذي يؤديه العاملون في مجال النقل، ولا سيما طواقم الطائرات والبحارة، في الحفاظ على التواصل الأساسي وسلاسل الإمداد العالمية. وتشير أيضاً إلى المخاطر التشغيلية والاقتصادية ومخاطر السلامة الناشئة عن التدابير الوطنية المتجزئة التي تؤثر على حركة هؤلاء العاملين ومعاملتهم أثناء حالات الطوارئ الصحية.

وتوجز الورقة كذلك التقدم المحرز والتطورات ذات الصلة بذلك في القواعد داخل منظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية، بما في ذلك الاتفاقات الملزمة التي تعترف بالبحارة كعاملين رئيسيين وتحدد الالتزامات المتعلقة بالتسهيلات أثناء حالات الطوارئ الصحية العامة. كما تشير إلى الأحكام ذات الصلة بذلك المتعلقة بالعاملين الأساسيين في اتفاق منظمة الصحة العالمية بشأن الجوائح.

الإجراءات المعروضة على فريق خبراء التسهيلات :

ترد الإجراءات المعروضة على فريق الخبراء في الفقرة ٣ أدناه.

١- المقدمة

١-١ في الدورة الحادية والأربعين للجمعية العمومية لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)، أكدت ورقة عمل معنونة "توحيد أسلوب معاملة الطواقم حول العالم" الأهمية التي توليها أوساط الطيران الدولي لزيادة توحيد أسلوب معاملة الطواقم الجوية أثناء الأزمات الدولية.

٢-١ وسلطت الورقة الضوء على أن التدابير المتباعدة المعتمدة خلال جائحة فيروس كورونا قد خلقت ظروف عمل غير آمنة وغير متوقعة للطواقم الجوية. وعلى وجه الخصوص، أدت القواعد الإلزامية بشأن إجراء الاختبارات والحجر الصحي والدخول في كثير من الأحيان إلى تجاوز الحد الأقصى لساعات العمل في الرحلات الجوية والوقت المحدد للعمليات الطويلة المدى، مما أدى إلى إيقاف بعض الرحلات الجوية لبعض الأماكن أو إلى توقعات فنية مكلفة. وأسفرت هذه الاضطرابات عن تشوهات تنافسية طويلة الأجل في أسواق الخدمات الجوية الدولية وزيادة التكاليف على المسافرين وانخفاض الكفاءة التشغيلية. وقد أظهرت هذه النتائج أن التدابير غير المتسقة في معاملة الطواقم أثناء حالات الطوارئ الصحية العامة يمكن أن تقوض مبدأ المنافسة العادلة المنصوص عليها في اتفاقات النقل الجوي الدولية.

٣-١ واستناداً إلى الدعم الواسع المعرب عنه في الجمعية العمومية، قُدمت ورقة عمل في وقت لاحق إلى الاجتماع الثالث عشر لفريق خبراء التسهيلات التابع للجنة النقل الجوي في الإيكاو. ودُعي فريق الخبراء إلى الاعتراف بالدور الحاسم الأهمية للطواقم الجوية في ضمان التواصل الأساسي وأمن سلاسل الإمداد والنظر في إعداد قواعد وتوصيات دولية (SARPs) جديدة في إطار الفصل العاشر في الملحق التاسع - "التسهيلات" تتناول القواعد التي تحدد الحد الأدنى لمعاملة الطواقم.

٤-١ وفي حين أيد فريق خبراء التسهيلات بشكل عام المبادئ الواردة في المقترح، أشار إلى أن إدخال مصطلحات جديدة، لا سيما مصطلح "العاملين الأساسيين"، يثير اعتبارات قانونية وسياسية تتطلب المزيد من الدراسة. ولذا، طلب الفريق مواصلة العمل، بما في ذلك التشاور مع المنظمات الدولية المختصة، قبل التوصل إلى قرار نهائي.

٥-١ وإلى جانب ذلك، جرت مناقشات في هذا الشأن في محافل دولية أخرى بشأن الاعتراف بالعاملين في مجال النقل وحمايتهم أثناء حالات الطوارئ الصحية العامة، شاركت فيها المنظمة البحرية الدولية ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية.

٢- المناقشة

١-٢ العمل المشترك بين الوكالات

١-٢-١ في ٦/١٢/٢٠٢١، أنشأ المدير العام لكل من منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، إلى جانب رؤساء منظمات واتحادات النقل الدولية مجموعة العمل المشتركة لاستعراض تأثير جائحة فيروس كورونا على العاملين في مجال النقل وسلسلة التوريد على مستوى العالم (JAG-TSC). وقد اتسع نطاق تشكيل الفريق الاستشاري بعد ذلك ليشمل المنظمة البحرية الدولية والإيكاو. وتضمنت توصيات مجموعة العمل المشتركة لعام ٢٠٢٣ الموجهة إلى الحكومات الدعوة إلى اتخاذ إجراءات فورية وفعالة ومستدامة لضمان اعتراف جميع الوزارات والوكالات والمؤسسات الحكومية المختصة الأخرى، إن لم قد فعلت ذلك من قبل، بالدور الرئيسي الذي يؤديه العاملون في مجال النقل خلال حالات الطوارئ الصحية العامة التي تثير قلقاً دولياً، "لا سيما العاملين في مجال النقل المتقنين والعاملين عبر الحدود" الذين يوفر خدمات لضمان استدامة سلاسل الإمداد الأساسية، وتصنيفهم كـ "عاملين رئيسيين".

٢-٢ منظمة العمل الدولية (ILO)

١-٢-٢ اعتمدت لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية والمعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، في دورتها المنعقدة في نوفمبر وديسمبر ٢٠٢٠، ملاحظة عامة بشأن المسائل الناشئة عن تطبيق اتفاقية العمل البحري لعام ٢٠٠٦ (MLC, 2006) خلال جائحة فيروس كورونا. ورحبت لجنة الخبراء بالقرارات التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس إدارة منظمة العمل الدولية ولجنة السلامة البحرية التابعة للمنظمة البحرية الدولية، والتي تحث الدول الأعضاء على تصنيف البحارة كعاملين رئيسيين من أجل تيسير تنقلهم بشكل آمن ودون عوائق، بما في ذلك الصعود والنزول من السفن وإجازاتهم على اليابسة، وعند الاقتضاء، الحصول على العلاج الطبي على اليابسة، وشجعت بقوة الدول المصدقة بصفتها المختلفة، كدول علم أو دول موانئ أو دول موردة للعمال، على الاعتراف بالبحارة كعاملين رئيسيين دون تأخير، إن لم تكن قد فعلت ذلك من قبل، وعلى استخلاص النتائج المترتبة على هذا التصنيف عملياً من أجل استعادة احترام حقوقهم على النحو المنصوص عليه في اتفاقية العمل البحري لعام ٢٠٠٦.

٢-٢-٢ وفي الآونة الأخيرة، اعتمد الاجتماع الخامس للجنة الثلاثية الخاصة التابعة لمنظمة العمل الدولية، والمنشأة في ٢٠٢٥/٤/١١ بموجب اتفاقية العمل الدولية لعام ٢٠٠٦، تعديلات على قانون الاتفاقية، بما في ذلك المبدأ التوجيهي B2.5.2 - العاملون الرئيسيون، في إطار البند ٢-٥ (الإعادة إلى الوطن). وقد اعتمدت الدورة ١١٣ لمؤتمر العمل الجولي (ILC) هذه التعديلات في ٢٠٢٥/٦/٦. والتعديلات المدخلة في الدورة ١١٣ على مدونة اتفاقية العمل البحري لعام ٢٠٠٦، بصيغتها المعدلة (اتفاقية العمل البحري، ٢٠٠٦)، يُتوقع أن تدخل حيز التنفيذ في ٢٠٢٧/١/٢٣. وتجدر الإشارة إلى أن الاعتراف بالبحارة كعاملين رئيسيين بموجب إطار عمل منظمة العمل الدولية لا يقتصر على سياق حالات الطوارئ الصحية العامة. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:51:::51:P51_CONTENT_REPOSITORY_ID:4438363

المبدأ التوجيهي الجديد B2.5.2 - العاملون الرئيسيون، ينص على ما يلي:

١- ينبغي لكل عضو تصنيف البحارة والاعتراف بهم كعاملين رئيسيين، واتخاذ التدابير المناسبة لتسهيل حركتهم بشكل آمن عند سفرهم في إطار وظيفتهم أو عملهم، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، الحصول على إجازة على اليابسة والعودة إلى الوطن وتغيير الطاقم والرعاية الطبية على اليابسة.

٣-٢-٢ إضافة إلى ذلك، اعتمدت اللجنة الثلاثية الخاصة قراراً بشأن الاعتراف بالبحارة "كعاملين رئيسيين" (قرار اللجنة الثلاثية الخاصة (STCMLC/2025))، على النحو التالي:

١- تدعو أعضاء منظمة العمل الدولية إلى التنفيذ المبكر للمبدأ التوجيهي B2.5.2 - العاملون الرئيسيون، وتصنيف البحارة والاعتراف بهم كعاملين رئيسيين، واتخاذ التدابير المناسبة لتسهيل حركتهم بشكل آمن عند سفرهم في إطار وظيفتهم أو عملهم، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، الحصول على إجازة على اليابسة، والعودة إلى الوطن، وتغيير الطاقم، والرعاية الطبية على اليابسة.

٢- تؤكد من جديد التزام الأطراف الثلاثة المكونة لمنظمة العمل الدولية بتأييد رفاه البحارة وحقوقهم، وتعزيز المبادرات التي تعترف بمساهماتهم التي لا غنى عنها في التجارة البحرية العالمية، بما في ذلك الأعمال الكاملة في اتفاقية العمل البحري لعام ٢٠٠٦، بصيغتها المعدلة، لحق البحارة في التنقل الآمن عند ركوب السفينة أو النزول منها، بما في ذلك الحصول على إجازة على اليابسة والعودة إلى الوطن وتغيير الطاقم، وعند الضرورة، الحصول على العلاج الطبي على اليابسة.

٣- تطلب من المكتب أن يدعم التنفيذ المبكر للمبدأ التوجيهي B2.5.2 - العاملون الرئيسيون.

٣-٢ المنظمة البحرية الدولية

١-٣-٢ اعتمدت في عام ٢٠٢٢ التعديلات المدخلة على اتفاقية تسهيل حركة الملاحة البحرية الدولية، من خلال القرار ١٤(46)FAL، والتي أدخلت قسماً فرعياً جديداً بعنوان "التصدي لحالة طوارئ صحية عامة تثير قلقاً دولياً". وقد دخلت هذه التعديلات حيز التنفيذ في يناير ٢٠٢٤، وهي تتضمن قواعد وتوصيات دولية ملزمة تتناول، في جملة أمور، تيسير تغيير الطواقم والحصول على الرعاية الطبية وتوفير معلومات الصحة العامة والتنسيق مع أصحاب الشأن وتصنيف عمال الموانئ وطواقم السفينة كعاملين رئيسيين خلال حالات الطوارئ المذكورة. وترد مقتطفات من القواعد والتوصيات الدولية ذات الصلة بذلك في المرفق، للرجوع إليها.

٢-٣-٢ ونظرت لجنة خبراء التسهيلات التابعة للمنظمة البحرية الدولية في دورتها التاسعة والأربعين في مقترح يتناول مسألة حماية العاملين الرئيسيين أثناء حالات الطوارئ الصحية العامة التي تثير قلقاً دولياً، بما في ذلك إدخال تعديلات على اتفاقية تيسير حركة الملاحة البحرية الدولية، بهدف مواءمة أحكام المنظمة البحرية الدولية ومنظمة العمل الدولية. ووافقت لجنة الخبراء في تلك الدورة على أن ثمة حاجة إلى مزيد من المعلومات لاتخاذ القرارات اللازمة وطلبت من الأمانة العامة للمنظمة البحرية الدولية الاتصال بالأمانات العامة للإيكاو ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية لاستبانة كيفية الاضطلاع بهذه المهمة من خلال إحدى مجموعات العمل. وستنظر لجنة الخبراء في دورتها الخمسين (من ٢٣ إلى ٢٧/٣/٢٠٢٦) في نتائج المناقشات بين الأمانة العامتين للوكالات المتخصصة الأربع التابعة للأمم المتحدة، والواردة في الوثيقة FAL 50/19.

٤-٢ منظمة الصحة العالمية

١-٤-٢ يهدف اتفاق منظمة الصحة العالمية بشأن الجوائح، الذي اعتمده جمعية الصحة العالمية (عملاً بالمادة ١٩ من دستور منظمة الصحة العالمية) خلال دورتها الثامنة والسبعين في مايو ٢٠٢٥ إلى تعزيز التعاون الدولي للوقاية من الجوائح والتأهب والتصدي لها من خلال تحديد المبادئ والمناهج والأدوات الرئيسية في مجالات مثل المراقبة والحصول على قدم المساواة وفي الوقت المناسب على التدابير الطبية اللازمة وقدرة النظام الصحي على الصمود، بين أمور أخرى.

٢-٤-٢ وتتناول المادة ٧-٥ من اتفاق منظمة الصحة العالمية بشأن الجوائح مسألة العاملين الأساسيين الذين يقدمون السلع والخدمات الأساسية خلال حالات الطوارئ الوبائية. وخلال المناقشة التي جرت بصدد "الاتفاق بشأن مسألة الجوائح"، كان هناك اعتراف عام بأن مصطلح "العاملين الأساسيين" يعني العاملين "الذين يقدمون السلع والخدمات العامة الأساسية في أثناء حالات الطوارئ الوبائية"، وعلى هذا النحو سيبقى الأمر متروكاً لتقدير البلدان والسياق الخاص. وفيما يلي نص المادة ٧-٥:

المادة ٧-٥ القوى العاملة في مجالي الصحة والرعاية

تتخذ الأطراف، مع مراعاة الظروف الوطنية، التدابير المناسبة من أجل ضمان العمل اللائق والبيئة الآمنة والصحية للعاملين الأساسيين الآخرين الذين يقدمون السلع والخدمات العامة الأساسية أثناء حالات الطوارئ الوبائية. كما تتخذ الأطراف، مع مراعاة الظروف الوطنية، التدابير لوضع وتنفيذ سياسات منسقة لسلامة وحماية العاملين في مجال النقل وسلسلة الإمداد، حسب الاقتضاء، من خلال تيسير عبور ونقل البحارة والعاملين في مجال النقل، من بين آخرين، وحصولهم على الرعاية الطبية.

٣-٤-٢ وتشكلت مجموعة العمل الحكومية الدولية المعنية باتفاق المنظمة بشأن الجوائح (IGWG) بموجب القرار WHA78.1 لعدة أغراض منها صياغة ملحق بشأن نظام إتاحة مسببات الأمراض وتقاسم المنافع (PABS) والتفاوض بشأنه، وهو نظام متعدد الأطراف للوصول إلى المنافع وتقاسمها. وستقدم مجموعة العمل هذه نتائج أعمالها للدورة التاسعة والسبعين لجمعية الصحة العالمية

في مايو ٢٠٢٦، للنظر فيها واعتمادها. وبعد أن تعتمد الجمعية العامة ملحق نظام إتاحة مسببات الأمراض وتقاسم المنافع، سيُفتح باب التوقيع على اتفاق منظمة الصحة العالمية بشأن الجوائح، وسيدخل حيز النفاذ بعد أن يصدّق عليه ٦٠ بلداً على الأقل.

٥-٢ مبادرات أخرى للأمم المتحدة

١-٥-٢ في يوليو ٢٠٢٤، اعتمد مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة قراراً بشأن تعزيز وحماية تمتع البحارة بحقوق الإنسان، مما أدى إلى بناء أوجه تآزر واضحة بين منظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والجمعية العامة للأمم المتحدة فيما يتعلق بضرورة اعتماد تدابير لتعزيز تمتع البحارة فعلياً بحقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق العمل. وفي الفقرة ٦ في هذا القرار، يحثّ مجلس حقوق الإنسان جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على تصنيف البحارة وغيرهم من العاملين في القطاع البحري كعاملين رئيسيين، تمشياً مع قرار الجمعية العامة ١٧/٧٥ المؤرخ في ١٢/١/٢٠٢٠، بشأن التعاون الدولي للتصدي للتحديات التي يواجهها البحارة نتيجة جائحة فيروس كورونا لدعم سلاسل الإمداد العالمية.

٦-٢ الاعتبارات المشتركة بين الأمانات العامة

١-٦-٢ أشارت الأمانات العامة للإيكاو ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية ومنظمة الصحة العالمية إلى أن الاختلافات في المصطلحات والنطاق والأثر القانوني في وثائق كل منها تعكس تباين الاختصاصات وهياكل النظم الإدارية. كما أشارت إلى صعوبات التنفيذ التي تنشأ عندما تتدرج مسؤوليات الصحة والعمل والنقل في إطار سلطات وطنية مختلفة.

٢-٦-٢ وفي ضوء المعلومات المقدمة، يتضح أن هناك تبايناً في نطاق ومصطلحات العاملين الرئيسيين في المنظمات المعنية، فبينما تعتبر المنظمة البحرية الدولية والبحارة والعاملين في الموانئ عاملين رئيسيين في سياق الجوائح، فإن منظمة العمل الدولية تعتبر البحارة عاملين رئيسيين وأنه من الضروري تسهيل حركتهم بشكل آمن دون قصرها على حالات الجوائح، فيما تتناول منظمة الصحة العالمية مسألة العاملين الأساسيين، وتدعو الدول إلى اتخاذ تدابير لوضع وتنفيذ سياسات منسقة لسلامة وحماية العاملين في مجال النقل وسلاسل الإمداد، حسبما يكون ملائماً، من خلال تسهيل عبور ونقل البحارة والعاملين في مجال النقل.

٣-٦-٢ ومع أخذ هذه الاعتبارات في الحسبان، خلصت الأمانات العامة إلى أنه ليس من المجدي في هذه المرحلة تشكيل مجموعة عمل مشتركة رسمية بين الإيكاو ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية ومنظمة الصحة العالمية، وأوصت بالأحرى بمواصلة التعاون بين الأمانات العامة وتبادل المعلومات أفضل الممارسات كسبل أكثر واقعية ومرونة لتحسين معاملة العاملين في مجال النقل بشكل موحد أثناء حالات الطوارئ الصحية العامة في المستقبل.

٣- التوصيات

١-٣ يُدعى فريق خبراء التسهيلات إلى القيام بما يلي:

أ) مراعاة اختلاف نطاق واستخدام مصطلحي "العاملين الرئيسيين" و"العاملين الأساسيين" في القواعد الدولية في هذا الشأن، والنظر في ضوء هذه الفروق، حسبما يكون ملائماً، فيما إذا كان من المناسب تطبيق أي من المصطلحين، ونطاق كل منهما، في الملحق التاسع - "التسهيلات"؛

ب) مراجعة القواعد والتوصيات الدولية المستمدة من اتفاقية المنظمة البحرية الدولية بشأن التسهيلات، على النحو الوارد في الملحق، والنظر فيما إذا كان من الممكن إعداد قواعد وتوصيات دولية مماثلة يمكن إدراجها في الملحق التاسع للإيكاو - "التسهيلات".

APPENDIX

IMO FACILITATION CONVENTION

Standards and Recommended Practices on Response to a Public Health Emergency of International Concern

(Extracts from IMO FAL Convention, as amended by resolution FAL.14(46); reproduced from FAL 50/19 — for reference only)

6.11 Standard: Contracting Governments and their relevant authorities shall, to the greatest extent possible, allow ships and ports to remain fully operational, in order to maintain complete functionality of supply chains during a public health emergency of international concern in line with the International Health Regulations and any relevant recommendations of the World Health Organization.

6.12 Recommended Practice: Contracting Governments and their relevant authorities should facilitate the continuing operation of shipping, and of ports under their jurisdiction, to allow the transport of marine cargoes so that supply chains are not disrupted and to allow the global economy to continue to function during a public health emergency of international concern.

6.13 Recommended Practice: Contracting Governments and their relevant authorities, when implementing policies and measures to protect public health, should also avoid the introduction of unnecessary interference to ship and port operations, including the movement of ship's crew for the purposes of crew changes, repatriation and travel of crews, as well as the wider functionality of port ecosystems during a public health emergency of international concern.

6.14 Recommended Practice: Contracting Governments and their relevant authorities should engage with appropriate stakeholders, including port authorities, port service providers, shipowners and ship operators, to secure continued facilitation of maritime trade and supply chains during a public health emergency of international concern.

6.15 Standard: Public authorities shall provide ships with relevant information concerning measures taken to protect public health prior to arrival at a port, where practicable, during a public health emergency of international concern.

6.18 Standard: Contracting Governments and their relevant authorities shall ensure, to the greatest extent possible, a safe ship–shore interface during a public health emergency of international concern.

6.22 Standard: Contracting Governments and their relevant authorities shall ensure that port workers and ship's crew, regardless of their nationality or the flag of their ship, when in their territory, are designated as key workers (or equivalent) providing an essential service during a public health emergency of international concern.

6.23 Standard: Contracting Governments and their relevant authorities shall, to the greatest extent possible, continue to facilitate ship's crew changes, including the travel and repatriation of crew, and ensure access to visas and permissions during a public health emergency of international concern.

6.24 Recommended Practice: Contracting Governments and their relevant authorities should take account of recommendations of the Organization relevant to the facilitation of crew changes and travel by ship's crew during a public health emergency of international concern.

Note: The above Standards and Recommended Practices are reproduced from the IMO Convention on Facilitation of International Maritime Traffic, as amended, and are provided for reference only. Their inclusion does not imply the adoption of similar terminology or obligations within ICAO instruments.

— END —