



الجمعية العمومية - الدورة الثانية والأربعون

اللجنة الفنية

البند رقم ٢٥ من جدول الأعمال: المسائل الأخرى المعروضة على نظر اللجنة الفنية

السياسة الخاصة بإعفاءات الطيران وإطارها التوجيهي

(ورقة مقدمة من دولة قطر)

الموجز التنفيذي

تسلط ورقة العمل هذه الضوء على الحاجة إلى توجيهات منسقة عالمياً بشأن مسألة إعفاءات الطيران من قبل الدول. ففي حين تسمح المادة ٣٨ من اتفاقية الطيران المدني الدولي (الوثيقة Doc 7300، اتفاقية شيكاغو) للدول الاختلاف عن القواعد القياسية الدولية في ظروف استثنائية، فإن الممارسات الوطنية غير المتسقة في منح الإعفاءات تشكل مخاطر محتملة على السلامة وتثير عدداً من أوجه عدم التيقن التشغيلية المحتملة. وقد أثبتت تجربة الإعفاءات الموجهة في ظل جائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩) الحاجة إلى الإعفاءات وأهمية اتباع نهج منسق في إدارتها. لذلك توصي هذه الورقة بوضع مواد إرشادية شاملة للإيكافو بشأن إعفاءات الطيران (تغطي الجوانب الفنية والقانونية والسياساتية) وتقتراح آليات جديدة - مثل استحداث لوحة مركزية للإبلاغ عن الإعفاءات والأخذ بحد أدنى من المعايير للكفاءة فيما يخص السلطات المعنية بالموافقة على الإعفاءات والمراجعة الطوعية من جانب الأقران لعمليات الإعفاء لدى الدول - لتحسين الاتساق ومراقبة السلامة. وستساعد هذه التدابير على التخفيف من مخاطر عدم تكافؤ ممارسات الإعفاء كما ستعزز سلامة الطيران العالمي.

الإجراءات: يُرجى من الجمعية العمومية القيام بما يلي:

أ) الإقرار بالحاجة إلى وضع إطار عالمي منسق لإصدار إعفاءات الطيران، من أجل تعزيز السلامة والكفاءة، واستيعاب الدروس المستفادة من مبادرة الإعفاءات الموجهة الخاصة بجائحة فيروس كورونا ؛

ب) دعوة المجلس إلى تسريع وتيرة العمل الذي سبق أن دعا إليه المؤتمر الرفيع المستوى بشأن جائحة فيروس كورونا لعام ٢٠٢١ في توصيته ١/١ (م) بوضع مواد إرشادية مفصلة بشأن سياسات وإجراءات إعفاءات الطيران، على أن تؤخذ في الحسبان الدروس المستفادة من الإعفاءات الموجهة الخاصة بجائحة فيروس كورونا والمقترحات الواردة في هذه الورقة؛

ج) تشجيع الدول الأعضاء على المشاركة في آلية طوعية لمراجعة ممارسات الإعفاء من جانب الأقران

تتعلق ورقة العمل هذه بالغاية الاستراتيجية "ضمان السلامة والأمن لكل رحلة جوية".

الأهداف
الاستراتيجية:

يُمكن الاضطلاع بأنشطة الإيكافو المشار إليها في هذه الورقة ضمن الموارد المتوفرة في الميزانية العادية للفترة ٢٠٢٨-٢٠٢٦ و/أو من المساهمات من خارج الميزانية.	الآثار المالية:
الوثيقة (Doc 9734) " دليل مراقبة السلامة الجوية،" الجزء (ألف) — "إنشاء وإدارة جهاز حكومي لمراقبة السلامة الجوية" الوثيقة (Doc Doc 7300) "اتفاقية الطيران المدني الدولي"، (المادة ٣٨) برنامج الايكافو العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية (USOAP) ورقة العمل (A41-WP/246)، النتائج المستخلصة من مشروع تقييم السلامة العالمي المؤتمر الرفيع المستوى بشأن جائحة فيروس كورونا لعام ٢٠٢١ - ورقة العمل (WP/246) "مقترح لوضع مادة إرشادية لإصدار إعفاءات الطيران" المؤتمر الرفيع المستوى بشأن جائحة فيروس كورونا لعام ٢٠٢١ - ورقة العمل (WP/79)، "مشروع تقرير مسار السلامة بشأن البند ١ من جدول الأعمال" الإخطارات والإرشادات الخاصة بالإعفاءات الموجهة فيما يتعلق بجائحة فيروس كورونا	المراجع:

١ - المقدمة

١-١ "الإرشادات والممارسات الحالية". تشجع الإرشادات الحالية للإيكافو، كما ترد في " دليل مراقبة السلامة الجوية" (الوثيقة 9734 Doc)، على اتباع نهج منضبط يركز على السلامة فيما يتصل بالإعفاءات. ولا يجوز للدول منح الإعفاءات إلا عندما يكون الامتثال الكامل غير قابل للتطبيق، على أن يكون ذلك مدعوماً بتقييم شامل للمخاطر يحقق مستوى مماثلاً من الأمان. ويجب أن تظل الإعفاءات استثنائية، وأن يتم توثيقها بالكامل، ونشرها (على سبيل المثال، في دليل الطيران أو الموقع الإلكتروني لهيئة الطيران المدني)، ومراجعتها بانتظام، وسحبها عندما تنتفي الحاجة إليها. كما يجب على الجهات التنظيمية أن تؤكد ما إذا كان الإعفاء يؤدي إلى اختلاف عن معايير الإيكافو، وإذا كان الأمر كذلك، يجب إخطار الإيكافو على الفور لضمان الشفافية واستمرار الثقة الدولية.

٢-١ "الدروس المستفادة من جائحة فيروس كورونا" سلطت تجربة الجائحة الضوء على ضرورة اللجوء إلى الإعفاءات في الظروف الاستثنائية وعلى التحديات التي تواجه إدارتها بصورة مستمرة. فمن ناحية، تُعد القدرة على منح إعفاء مؤقت من بعض المتطلبات أمراً بالغ الأهمية للحفاظ على سلامة أنشطة الطيران وقابليتها للاستمرار. ومن ناحية أخرى، أصبح من الواضح أنه بدون اتباع نهج منسق، فإن زيادة الإعفاءات بصورة تقتصر على التنسيق من شأنه أن يخلق حالة من الارتباك ويشكل بعبء طامسة فيما يتعلق بالسلامة. وحثت الأيكافو الدول على نشر الإعفاءات الخاصة بالجائحة باعتبارها اختلافات مؤقتة لتسهيل العمليات الدولية. بيد أن التحليل أبان أن عدد الاختلافات التي تم إبلاغ الإيكافو بها كان أقل بكثير من عدد الإعفاءات الصادرة. وهكذا فإن تجربة جائحة فيروس كورونا كانت بمثابة جرس إنذار: فقد كشفت عن وجود ثغرات في الإطار العالمي للإعفاءات وأثبتت قيمة الأدوات والإرشادات المشتركة.

٣-١ "مقترح دولة قطر في المؤتمر الرفيع المستوى بشأن جائحة فيروس كورونا لعام ٢٠٢١". خلال المؤتمر الرفيع المستوى بشأن جائحة فيروس كورونا ٢٠٢١، قدمت دولة قطر، نيابةً عن المنظمة العربية للطيران المدني، ورقة العمل WP/79-SAF/57. وشددت الورقة على الحاجة الملحة لتوجيهات منسقة من الإيكافو بشأن إعفاءات الطيران، مشيرة إلى أن تباين

الممارسات الوطنية وعدم وجود دليل مخصص يخلق حالة من عدم اليقين على الصعيد القانوني ومخاطر محتملة على السلامة. وسلطت قطر الضوء على ما يلي:

- (أ) الالتزامات بموجب المادة ٣٨ من اتفاقية شيكاغو؛
- (ب) المخاطر التشغيلية والاستراتيجية لمنح الإعفاءات في غياب أي إجراءات منظمة لتقييم مخاطر السلامة؛
- (ج) أهمية تزويد الدول بحد أدنى من الإجراءات والنماذج القابلة للتطبيق عالمياً لتقييم الإعفاءات وتوثيقها ونشرها.

٤-١ ودعت الورقة القطرية المؤتمر إلى التوصية بأن تقوم الأيكاو بوضع مواد إرشادية شاملة لمساعدة الدول على منح الإعفاءات أو الاستثناءات التي تؤدي إلى انحرافات مؤقتة عن القواعد والتوصيات الدولية مع الحفاظ على مستوى معادل من السلامة. والتوصية المذكورة تمثل رؤية استشرافية للإطار المقترح الآن على الجمعية العمومية وتتماشى تماماً معه.

٥-١ الوثيقة الختامية المؤتمر الرفيع المستوى بشأن جائحة فيروس كورونا لعام ٢٠٢١. أيد مسار السلامة في المؤتمر الرفيع المستوى بشأن جائحة فيروس كورونا لعام ٢٠٢١ جوهر المقترح القطري. ففي تقريره (HLCC 2021-WP/241-SAF/153)، فإن المؤتمر:

- (أ) دعا إلى "وضع مواد إرشادية إضافية لمساعدة الدول عند النظر في الإعفاءات"، مشيراً إلى النتائج المتكررة التي توصل إليها البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية في هذا المجال؛ و
- (ب) أثبت أن العديد من الدول تقتقر إلى القدرة على إجراء تقييمات مناسبة لمخاطر السلامة عند منح الإعفاءات، مما يعزز الحاجة إلى دعم على مستوى الأيكاو.

٦-١ وبناء على ذلك، كلفت التوصية ١/١ (م) للمؤتمر لعام ٢٠٢١ الأيكاو "بوضع إرشادات إضافية بشأن عملية منح إعفاءات مؤقتة من أحكام الأيكاو أثناء أحداث الاضطرابات العالمية". وتمنح هذه الوثيقة الختامية تفويضاً واضحاً للجمعية العمومية للانتقال من المفهوم إلى المنجزات الملموسة - وهو بالضبط ما تقترحه هذه الورقة.

٢ - المناقشة

١-٢ "الحاجة إلى إرشادات منسقة". في ضوء الملاحظات الواردة أعلاه، هناك حاجة واضحة إلى إطار توجيهي منسق ومقبول عالمياً بشأن إعفاءات الطيران. ومن شأن مثل هذه الإرشادات أن تضمن اتباع جميع الدول نهجاً متسقاً عند النظر في الإعفاءات من متطلبات الطيران ومنحها، وبالتالي الحفاظ على سلامة النظام الدولي في مجمله. وفي حين أن الوثيقة Doc 9734 تقدم توقعات ذات طابع مرجعي عام، فإن الدول ستستفيد في حال توفر مواد إرشادية أكثر تفصيلاً وربما أساليب موحدة لمعالجة الإعفاءات. ويمكن أن يتخذ ذلك شكل دليل أو تعميم من الأيكاو مخصص لـ "سياسات وإجراءات الإعفاءات"، يجمع أفضل الممارسات ويحدد الخطوات اللازمة والاعتبارات الخاصة بمنح الإعفاءات. إن التفويض الصريح الذي منحه التوصية

١/١ (ل) الصادرة عن المؤتمر الرفيع المستوى بشأن جائحة فيروس كورونا لعام ٢٠٢١ فيما يتصل بوضع إرشادات بشأن الإعفاءات يؤكد على الطابع الملح والضروري للإطار المقترح في هذه الورقة.

٢-٢ "الأدوات والآليات الجديدة المقترحة". بالإضافة إلى الإرشادات المكتوبة، يمكن استحداث عددٍ من التدابير العملية على مستوى الايكاو لدعم مواءمة الممارسات الخاصة بالإعفاءات. وتُقدّم ورقة العمل هذه أن يُنظر، على مستوى الجمعية العمومية، في ثلاث مبادرات تستند إلى تجربة الجائحة كما تستند في الوقت ذاته إلى أطر الرقابة القائمة:

(أ) لوحة معلومات مركزية للإبلاغ عن الإعفاءات: يمكن للايكاو أن تنشئ لوحة معلومات مركزية عالمية للإبلاغ عن الإعفاءات تتيح للدول الإبلاغ عن أي إعفاءات معتمدة لديها تؤثر على العمليات الدولية، على غرار بوابة الإعفاءات الموجهة الخاصة بجائحة فيروس كورونا على أن تجري توسيع نطاقها بحيث تغطي جميع الحالات؛

(ب) إطار للحد الأدنى المطلوب من الكفاءة للموافقة على الإعفاءات: ينبغي أن تحدد الايكاو إطاراً للحد الأدنى المطلوب من الكفاءة والتدريب للموظفين المعنيين بمنح الإعفاءات؛

(ج) المراجعة الطوعية من جانب الأقران لسياسات الإعفاءات الحكومية : يمكن لآلية مراجعة الأقران أن تشجع الدول على التعلم من بعضها البعض في إدارة الإعفاءات.

٣-٢ "تخفيف مخاطر عدم الاتساق". تهدف الإرشادات والأدوات المذكورة أعلاه بشكل مباشر إلى الحد من مخاطر ممارسات الإعفاء غير المتسقة. ففي حالة عدم اتخاذ أي إجراءات، تظل هناك شواغل حرجية فيما يخص ثغرات السلامة والافتقار إلى قابلية التشغيل البيني وتآكل التوحيد القياسي. أما في حالة تنفيذ إطار شامل، فيمكن للايكاو والدول الأعضاء فيها التخفيف من هذه المخاطر وتبني ثقافة مشتركة في مجال السلامة.

٤-٢ "دور الايكاو والدول". سيتطلب تنفيذ الإطار أن يكون هناك تعاون. وستأخذ الايكاو زمام المبادرة في وضع إرشادات جديدة وأدوات داعمة، في حين ستضطلع الدول بتكثيف اللوائح الوطنية، واستخدام نظام الإبلاغ الجديد بصورة حثيثة، والمشاركة في مراجعات الأقران. فمثل هذه الشفافية وهذا التعاون لا غنى عنهما لتنسيق الممارسات.

٥-٢ "التوقعات" يمكن لمجتمع الطيران العالمي، باتخاذ هذه الخطوات، تحويل ممارسة متغيرة تاريخياً إلى عنصر مُحكم من عناصر مراقبة السلامة فوجود إطار قوي للإعفاءات يكفل المرونة دون المساس بالسلامة أو الاتساق ويدعم تطور معايير الايكاو.

الجدول ١ - الثغرات المحتملة في ممارسات الإعفاء والتحسينات الإطارية المقترحة

الثغرات والتحديات المحتملة	الأثر على مستوى السلامة والتشغيل	الحلول الإطارية المقترحة أن تقدمها الايكاو
إجراءات وطنية متباينة لمنح الإعفاءات (لدى بعض الدول إجراءات صارمة والبعض الآخر لديه إجراءات مخصصة أو ليس لديه إجراءات على الإطلاق).	عدم الاتساق فيما يخص ضمان السلامة؛ احتمال وجود إعفاءات غير مأمونة أو مخاطر مُتغاضى عنها في بعض الدول.	وضع مواد إرشادية مفصلة للايكاو بشأن إصدار الإعفاءات، بما يوفر إجراءات وقواعد موحدة لجميع الدول.
عدم وجود تقييمات مخاطر منهجية للإعفاءات في بعض الحالات.	قد يتم منح الإعفاءات دون فهم أو تخفيف للأثر المترتب على السلامة بشكل كامل.	إدراج نماذج لتقييم المخاطر الفنية وإلزام الدول بعرض كيفية مراعاة عنصر السلامة بشكل موثق لكل إعفاء.
الإفراط في استخدام الإعفاءات أو إساءة استخدامها	تآكل المعايير العالمية؛ احتمالية انخفاض هوامش الأمان في مجملها، وتضعف التنسيق الدولي.	النص في الإرشادات على أن الإعفاءات يجب أن تظل محددة زمنياً واستثنائية؛ ويمكن للرقابة من جانب الايكاو، عبر لوحة المعلومات، أن تلفت الانتباه إلى حالات الإفراط في اللجوء إليها.
تباين الخبرات الفنية بين السلطات التي تقوم بالمراجعة والموافقة على الإعفاءات.	تباين مستويات مراقبة السلامة؛ قد تتم الموافقة على الإعفاءات المعقدة بصورة متراخية.	وضع إطار للحد الأدنى من الكفاءة للمنظمين وتعزيز مراجعات الأقران.
عدم وجود مراجعة دولية رسمية لسياسات الإعفاء باستثناء عمليات التدقيق التي تتم عبر البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية (وهي نادرة الحدوث).	من الصعب على الدول قياس عملياتها في غياب معايير محددة للمقارنة؛ وقد لا يتم نشر الدروس المستفادة.	استحداث آلية طوعية لمراجعة عمليات الإعفاء من جانب الأقران، بتيسير من الإيكاو والمنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية.

٣ - الخلاصة

٣-١ تمثل الأساليب غير المتسقة لإصدار إعفاءات الطيران حلقة ضعف في الرقابة العالمية على سلامة الطيران. وهناك ضرورة واضحة لأن تقدم الايكاو إرشادات وأدوات سياسية قوية لمساعدة الدول في إدارة الإعفاءات.

— انتهى —