A39-WP/205
TE/82
15/8/16

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

الجمعية العمومية – الدورة التاسعة والثلاثون

اللجنة الفنية

البند رقم ٣٦: سلامة الطيران ودعم تنفيذ الملاحة الجوية

تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية الصادرة عن الإيكاو

(ورقة مقدمة من كندا)

الموجز التنفيذي

تقترح ورقة العمل هذه أن تتابع الجمعية العمومية تقديم دعمها لعمل الأمانة العامة في إعداد استراتيجيات لتحسين تنفيذ الدول للقواعد والتوصيات الدولية للإيكاو في مجال سلامة الطيران، والاعتراف بأن للدول موارد مالية وبشرية محدودة يُستحسن أن تُسخَّر لتنفيذ القواعد والتوصيات الدولية تنفيذاً أكثر فعالية وفي الوقت المناسب من خلال الحصول على المساعدة واتخاذ إجراءات إضافية تشمل: تعديل الجداول الزمنية للتنفيذ من أجل تحسين مواءمتها مع العمليات التنظيمية وأولويات العمل المحلية، وإبلاغ الدول مبكرا عن إعداد القواعد والتوصيات الدولية، وإعداد نهوج تبسّط عملية التنفيذ والإبلاغ عن الاختلافات وتمنح الدول قدرا أكبر من المرونة. وتدعم ورقة العمل هذه أيضا مبادرة عدم ترك أي بلد وراء الركب من خلال استراتيجيات ستعزز زيادة الامتثال للقواعد والتوصيات الدولية الجديدة.

الإجراء: الجمعية العمومية مدعوة إلى:

أ) النظر في نهوج تتيح للدول تلقي إبلاغ مبكر عن العمل على قواعد وتوصيات دولية متعلقة بسلامة الطيران والاستجابة للقواعد والتوصيات الدولية الجديدة في الوقت المناسب وبصورة فعالة، ومواءمتها مع الأولويات الدولية والمحلية؛

ب) دعم جهود، من قبيل تمديد الجداول الزمنية، بهدف مساعدة الدول على تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية الصادرة عن الإيكاو والامتثال لها؛

ج) دعم الجهود التي تبذلها الإيكاو حاليا لتحسين تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية، وتطبيق إجراءات مبسَّطة ومرنة فيما يخص الإبلاغ عن الاختلافات؛

د) إعادة تأكيد التزام مجلس منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) بمبادرة عدم ترك أي بلد وراء الركب.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي في مجال السلامة.
الآثار المالية:	لن تترتب عن ورقة العمل هذه أي آثار مالية ذات شأن.

المراجع:	ورقة العمل A39-WP/37، المساعدة على التنفيذ عبر تطبيق عمليات تقييم الآثار وقواعد مهام التنفيذ خلال عملية وضع القواعد القياسية ورقة العمل A38-WP/48، صياغة وتنفيذ القواعد والتوصيات الدولية وإجراءات خدمات الملاحة الجوية والإبلاغ عن الاختلافات ورقة العمل A37-WP/114، إعداد قواعد وتوصيات دولية جديدة: تقييم الآثار قرار الجمعية العمومية ٣٧-١٥، بيان موحد بسياسات الإيكاو المستمرة وأساليب العمل المتعلقة بالملاحة الجوية على وجه التحديد قرار الجمعية العمومية ٣٨-١١، صياغة وتنفيذ القواعد والتوصيات الدولية وإجراءات خدمات الملاحة الجوية والإبلاغ عن الاختلافات ورقة العمل HLSC 2010-WP/17 المقدمة للمؤتمر الرفيع المستوى بشأن السلامة .http://www.icao.int/Meetings/AMC/HLSC/Pages/default.aspx

١ – المقدمة

١-١ نظراً إلى تزايد التعقيد الذي يتسم به نظام الطيران العالمي وتسارع نموه، تضطلع القواعد والتوصيات الدولية الصادرة عن الإيكاو بدور رئيسي في تعزيز سلامة الطيران المدني الدولي وانتظامه وفعاليته. ويمثل إعداد الإيكاو لقواعد وتوصيات دولية وسعيها لامتثال الدول لها أمرا ضروريا في عملها الجاري ويجب أن يحظى بالدعم الشديد.

١-٢ وإزاء زيادة اعتماد القواعد والتوصيات الدولية المتعلقة بسلامة الطيران في مجلس الإيكاو في السنوات الأخيرة، وما اقترن بذلك من زيادة في قيام الدول بالإبلاغ عن الاختلافات والصعوبات التي تواجهها الدول القادرة على الوفاء بالتزاماتها فيما يتعلق بالإبلاغ عن الاختلافات، يُستشف وجود تباين بين قدرات الدول على الوفاء بمتطلبات القواعد والتوصيات الدولية. وغالبا ما تكون الجداول الزمنية لتقديم الردود والامتثال قصيرة، إذ تقل عن ٩٠ يوماً من تاريخ تلقي كتاب المنظمة إلى الدول.

١-٣ ويستغرق عمل الدول على إعداد تشريعاتها ولوائحها التنظيمية وتغيير قواعدها وسياساتها ومعاييرها المحلية قدرا من الوقت ويقتضي ترتيب أولويات استخدام الموارد وإجراء تشاور أوسع نطاقا مع قطاع الصناعة والجهات المعنية الأخرى.

١-٤ وقد أقرت الإيكاو بهذا التحدي الذي تواجهه الدول، ويجري العمل بالفعل على مساعدة الدول من خلال مختلف التدابير والاستراتيجيات، بما في ذلك إعداد تقييمات للأثر لدى إعداد القواعد والتوصيات الدولية وتحسين عمليات الإبلاغ عن الاختلافات. وينبغي أن تنصب الجهود على كيفية تمكين الدول الأعضاء في الإيكاو من التنبؤ بالأنشطة على المستوى الدولي، وإعداد برامج عمل محلية بشأن السلامة تتواءم مع أولويات الإيكاو، وتعزيز زيادة الامتثال للقواعد والتوصيات الدولية الجديدة.

١-٥ وتقرّ الإيكاو أيضا بضرورة القيام بعمل إضافي لتحسين التنفيذ العام للقواعد والتوصيات الدولية في خطتها العالمية لسلامة الطيران في عام ٢٠١٥: "ولابد مع ذلك للجهود المبذولة لتحقيق قدر أكبر من التوحيد من الاعتراف بأن الدول الأعضاء في الإيكاو تواجه مشكلات مختلفة في مجال السلامة ولها موارد بشرية وفنية ومالية موضوعة تحت تصرفها من أجل إدارة السلامة".

١-٦ ونتيجة لهذه الجهود، واستنادا إلى القرارين ٣٧-١٥ و٣٨-١١ الصادرين عن الجمعية العمومية للإيكاو في دورتيها السابعة والثلاثين والثامنة والثلاثين، فقد اتُّخذ أكثر من ٣٠ قرارا وتوجيها وممارسة تسعى جميعها إلى تحسين التنفيذ الفعال للقواعد والتوصيات الدولية والإبلاغ عن الاختلافات.

٢- تحسين تنفيذ الدول للقواعد والتوصيات الدولية

٢-١ في السنوات الأخيرة، انتهجت كندا وعدد من الدول الأخرى نهجا لإدارة المخاطر إزاء الطيران، يكفل مواصلة تحسين وتحديث برامج عالية الجودة في مجال الطيران من خلال مواصلة إدارة المخاطر، وضمان استمرار ارتباط الأموال الحكومية وأنشطة البرامج بهدف تحقيق أقصى الفوائد. ووضع عدد من دول الإيكاو إجراءات موثقة لإدارة المخاطر، بما في ذلك نظم إدارة السلامة التي تدمج الإجراءات والنظم الفنية مع إدارة الموارد المالية والبشرية لضمان سلامة الطيران.

٢-٢ وتقرّ الدول الأعضاء في الإيكاو بمختلف المنافع الاجتماعية والاقتصادية المتاحة للدول من خلال القواعد والتوصيات الدولية – فهناك صلة وثيقة بين التنفيذ الفعال لمعايير وسياسات الطيران العالمي والمنافع الاجتماعية والاقتصادية. فكلما كان نظام النقل الجوي آمنا وموثوقا به، جلب منافع اقتصادية هامة للدول من خلال تحسين ظروف العيش، وتبادل المعارف الاجتماعية والثقافية، وتحسين الخدمات والمساعدة المقدمة للجمهور وتعزيز إمكانية الوصول إلى مناطق نائية أقل تقدما. وتشمل المنافع والمساهمات الأخرى تحسين الربط بين الوجهات وتعزيز التنافسية.

٢-٣ بيد أن سلطات الطيران في العالم تواجه ضغوطا اقتصادية خارجية وأخرى داخلية من حيث الموازنة تقتضي منها ترتيب الأولويات وإعادة مواءمة الموارد بتوجيهها للقضايا الأشد إلحاحا.

٢-٤ **الإبلاغ المبكر عن العمل على إعداد القواعد والتوصيات الدولية أو غيرها من الوثائق.** من خلال تنفيذ مبادئ من قبيل إدارة المخاطر، يمكن لمجلس الإيكاو أن يعد نظاما لترتيب القواعد والتوصيات الدولية المتعلقة بسلامة الطيران حسب الأولوية، والعمل بصورة فعالة على إبلاغ الدول عن أولويات الطيران المدني.

٢-٥ وستتيح أدوات التخطيط التي تستهدف أولويات محددة، مثل خطة الأعمال، للدول قدرا أكبر من القدرة على التنبؤ بما هو قادم. ويمكن أن تعمل الإيكاو مع مختلف الدول على مستوى المديريات العامة للطيران المدني لإعداد أداة تزودها بإبلاغ مسبق عن الأنشطة المتوقعة في المستقبل. وتتاح حاليا في برنامج عمل الإيكاو في مجال الملاحة الجوية أهداف الإيكاو الاستراتيجية الرفيعة المستوى.

٢-٦ ويمكن للدول في معظم الأحيان أن تؤثر على عملية إعداد القواعد والتوصيات الدولية في مراحلها الأولى، من خلال تقديم التوجيه للإيكاو في مناسبات مثل الجمعية العمومية والمؤتمر الرفيع بشأن بالسلامة ولجنة الملاحة الجوية وأفرقة خبراء الإيكاو، ويمكن أحيانا أن تأخذ الدول المبادرة في إعداد قواعد وتوصيات جديدة. وستتيح المشاركة المبكرة والعمل مع لجنة الملاحة الجوية وأفرقة خبراء الإيكاو فرصا للتواصل مع الدول ورابطات الصناعة في المراحل الأولى من أعمالها وباستمرار، لضمان انتظام التفاعل ورسم التوقعات المتعلقة بإعداد قواعد وتوصيات دولية جديدة.

٢-٧ وكما يرد في قرار الجمعية ٣٧-١٥ ينبغي للدول أن تبدي تعليقات كاملة ومفصلة على التعديلات المقترحة للقواعد والتوصيات الدولية وإجراءات خدمات الملاحة الجوية، أو أن تعبر على الأقل عن موافقتها أو عدم موافقتها على مضمونها. وفي خطوة استباقية، يمكن إشراك الدول في مرحلة مبكرة، أي مرحلة أصل المقترح، قبل تقديمه مباشرة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للدول أن تقلل من تعويلها على الاجتماعات الرسمية مثل اجتماعات أفرقة الخبراء والمنتديات والمؤتمرات التي تمثل المكان الأول لمناقشة القواعد والتوصيات المقترحة.

٢-٨ وسيتيح الإبلاغ المبكر أيضا الحصول على مساهمات الخبراء في تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية المتعلقة بالطيران. وسيتيح اعتماد آلية تتلقى الدول من خلالها معلومات مبكرة عن إعداد القواعد والتوصيات الدولية فرصة لإبلاغ الإيكاو بمعلومات محددة عن التنفيذ وآثاره، ومن ثمّ تمكين الدول من فرصة إعداد قوائم مهام أكثر تحديدا وتقييمات مدروسة بصورة وافية عن آثار الأحكام الجديدة والمعدلة.

٢-٩ **تمديد المهلة الزمنية للرد على القواعد والتوصيات الدولية.** من بين التدابير التي يمكن أن تساعد الدول على ترتيب أولويات أنشطتها في مجال الطيران الدولي والتخطيط لموارد تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية تمديدُ الفترة الزمنية الفاصلة بين تاريخ السريان وتاريخ التطبيق لتكون نحو تسعة أشهر، لكي يتسنى للدول الوفاء بمؤشرات الأداء الرئيسية من خلال إرجاء التنفيذ. ويمكن للإيكاو استعراض هذا الجدول الزمني بصفة منتظمة، والنظر في إدخال تعديلات عليه إذا لزم الأمر أو إذا ثبتت صلتها المباشرة بسلامة الطيران.

٢-١٠ **زيادة التفاعل بين لجنة الملاحة الجوية في الإيكاو وأولوياتها وخطط الأعمال المحلية في الدول.** تضع الإيكاو قواعد وتوصيات دولية ضرورية لسلامة الطيران وأمنه وفعاليته وحماية البيئة على الصعيد العالمي. ولا تطبق القواعد والتوصيات الدولية تطبيقا مباشرا في الأطر التشريعية والتنظيمية في الدول، بل إنها تؤثر في الكيفية التي تخطط بها سلطات الطيران المدني المحلية للوائحها التنظيمية وممارساتها الفضلى وتطبقها.

٢-١١ وتجري الدول حاليا تحاليل التكاليف والمنافع عندما تكون بصدد اتخاذ قرار بشأن إعداد تعديلات تنظيمية، بما فيها اللوائح التنظيمية المنبثقة عن القواعد والتوصيات الجديدة المتعلقة بسلامة الطيران. وفي بعض الحالات، يتبين لدولة ما من خلال نتائج تحليل التكاليف والفوائد أن قواعد وتوصيات دولية بعينها لا تفيد بما يكفي صناعة الطيران في هذه الدولة وجمهور المسافرين. ولذلك فإن المشاركة والتعاون مع الإيكاو في مرحلة مبكرة من خلال لجنة الملاحة الجوية وأفرقة الخبراء قد يتيحان للدول والإيكاو فرصة إجراء تحاليل التكاليف والفوائد في مراحل مبكرة لدى النظر في مقترحات جديدة وتوصيات جديدة. وقد يسفر هذا التعاون المبكر عن تأكيد الحاجة إلى الاستمرار في النظر في القواعد والتوصيات الدولية المقترحة؛ وقد يدفع الإيكاو أيضا إلى إعادة النظر في أولوية المقترح إذا أظهرت نتائج التحليل أن عددا كبيرا من الدول لا يرى المقترح مفيدا بما يكفي لسلامة الطيران على المستويين المحلي والدولي.

٢-١٢ والإيكاو منكبة بالفعل على إعداد أدوات جديدة وتعزيز الأدوات القائمة حتى تتمكن الدول من الوفاء بمتطلبات الامتثال قدر الإمكان من خلال حصولها على المساعدة في الإجراءات التنظيمية (مثل بيانات الأثر، ونص عام يمكن الاستعانة به لتعديل التشريعات). واستنادا إلى العمل الذي بدأ في المؤتمر الرفيع المستوى بشأن بالسلامة والدورتين السابعة والثلاثين والثامنة والثلاثين للجمعية العمومية، عرض المجلس على نظر الدورة التاسعة والثلاثين للجمعية العمومية ورقة عمل (A39-WP/37) من أجل تيسير تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية من خلال إعداد وتطبيق تقييمات للآثار وتنفيذ قوائم المهام خلال عملية إعداد القواعد القياسية.

٢-١٣ وتشجَّع الإيكاو أيضا على اتخاذ إجراءات تساعد الدول في مرحلة مبكرة من إعداد وصياغة القواعد الأساسية. وسيدعم هذا المستوى من المساعدة مبادرة عدم ترك أي بلد وراء الركب، ولا سيّما عندما تكون المساعدة المقدمة مرتبطة بنقل المعارف ووضع إجراءات تنظيمية وتقييمية فعالة.

٣- اعتماد مقاربة أكثر تفاعلية إزاء الإبلاغ عن الاختلافات

٣-١ رغم أن القواعد والتوصيات الدولية تضطلع بدور هام في تعزيز سلامة الطيران المدني الدولي وانتظامه وفعاليته، فقد لا تناسب دوما الواقع المحلي. فعندما يتعذر على الدول تنفيذ هذه القواعد والتوصيات الدولية أو ترى أن هذه القواعد

والتوصيات الدولية تتعارض مع مصالحها الوطنية أو واقعها، ينبغي على هذه الدول (بموجب المادة ٣٨ من اتفاقية شيكاغو) أن تبلغ الإيكاو بذلك. وبفضل ممارسة الإبلاغ عن الاختلافات، يمكن لجميع الجهات المعنية أن تطلع عليها بيسر، ويمكن للإيكاو أن ترصد وتقيم الاختلافات بين اللوائح التنظيمية والممارسات في الدول الأعضاء والقواعد والتوصيات الدولية.

٢-٣ **جداول زمنية وإجراءات فعالة في الإبلاغ عن الاختلافات.** في السنوات الأخيرة، أُدخل كمٌ هائل من التعديلات على مختلف الملاحق. وبالنظر إلى حجم الإجراءات التي تجريها الدول في جميع المراحل، غالبا ما يكون من الصعب للغاية على هذه الدول أن تفي بالتزامات الإبلاغ عن الاختلافات ونشرها في الوقت المناسب اعتبارا لعدد القواعد والتوصيات الدولية الصادرة أو المعدلة على فترات غير متباعدة من الزمن. ووفقا لتقرير عام ٢٠١٥ عن نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية (USOAP CMA)، فإن ٧٥ في المائة من الدول لم تنشئ نظاما فعالا لتحديد الاختلافات بين القواعد والتوصيات الدولية ولوائحها التنظيمية وممارساتها، وإبلاغ الإيكاو عن هذه الاختلافات. وبالإضافة إلى ذلك، لم تنشر ٨٠ في المائة من الدول اختلافات بارزة في أدلة الطيران، كما تقضي به أحكام الملحق الخامس عشر. ويزداد الأمر صعوبة عندما تترتب عن التعديلات ترتيبات مالية وصناعية. وقد تدل المشاكل المتعلقة بالاختلافات على وجود عراقيل أكبر حجما تواجهها الدول في إدراج القواعد والتوصيات الدولية في أطرها التنظيمية المحلية.

٣-٣ وليست التحديات المرتبطة بتنفيذ القواعد والتوصيات الدولية والإبلاغ عن الاختلافات تحديات جديدة. وقد بذلت الإيكاو والدول في السنوات الأخيرة جهودا لتحسين عملية إعداد القواعد والتوصيات الدولية أفضت إلى نتائج مبشّرة.

٤-٣ ويتناول القرار ٣٧-١٥ الصادر عن الجمعية في دورتها السابعة والثلاثين بوجه محدد القواعد والتوصيات الدولية وإجراءات خدمات الملاحة الجوية. وخلال الدورة الثامنة والثلاثين للجمعية العمومية في عام ٢٠١٣، أصدر مجلس الإيكاو قرارا مستقلا يبين التزام الدول والإيكاو بتحسين سبل الإبلاغ عن الاختلافات بين اللوائح التنظيمية لهذه وممارساتها مع القواعد الدولية. وسعى قرار الجمعية ٣٨-١١ إلى توسيع نطاق قرارها ٣٧-١٥ ليشمل جميع اللواحق ومواد الإرشادات الفنية. واقتُرح هذا النهج في بادئ الأمر في ورقة عمل قدمها مجلس الإيكاو (A38-WP/48).

٥-٣ وتبرز ورقة العمل استعراض وثائق الإيكاو المتعلقة بالاختلافات الذي خلص إلى أن الدول تجد صعوبة في الوفاء بالتزاماتها لأسباب شتى، وأقرّ بضرورة إتاحة مواد جوهرية لإعداد وتحديث جميع مواد الإرشادات الفنية الصادرة عن الإيكاو بشأن القواعد والتوصيات الدولية وإجراءات خدمات الملاحة الجوية. وتشير ورقة العمل أيضا إلى أن الأمانة العامة للإيكاو لا تملك القدرة على ترجمة الاختلافات إلى جميع لغات العمل بالإيكاو ونشرها في الوقت المناسب.

٦-٣ **الإبلاغ عن الاختلافات مع تحديد واضح لأهداف التنفيذ.** مع الإقرار بأن الدول قد لا تكون مستعدة للامتثال فورا للقواعد والتوصيات الدولية الجديدة، يكمن أحد الحلول التي قد تناسب خطط أعمال الدول في قيامها بإبلاغ الإيكاو بالاختلافات وتزويدها ببرنامج زمني واضح لبدء الامتثال. وسيتيح هذا النهج لعدد متزايد من الدول فرصة إضافة أولويات الإيكاو إلى أولوياتها المحلية، وفق مواردها وقدراتها الفنية. ويمكن لهذا النهج الرامي إلى الرد على القواعد والتوصيات الجديدة المتعلقة بسلامة الطيران أن يزيد من القدرة على التنبؤ، ومن ثمّ زيادة السلامة على المستوى الدولي، حيث يمكن لعدد متزايد من الدول بذل جهد للوفاء بمعايير الإيكاو في الحدود الدنيا.

٧-٣ **فرص جديدة للدول النامية لتنفيذ القواعد والتوصيات الجديدة.** لا تزال البلدان النامية تواجه صعوبات في مواكبة التغيرات المتسارعة في القواعد والتوصيات الدولية، لا بسبب غياب الإرادة السياسية أو الالتزام لديها ولكن بسبب افتقارها إلى الموارد البشرية والفنية والمالية، بل إن هذه الدول قد تزداد تخلفا عن الركب. ولذلك فإن الإبلاغ عن الاختلافات وتحديد هدف للامتثال في الأمد القصير أو المتوسط (مثلا في غضون ٥ إلى ٧ سنوات) سيتيح للدول فرصة الحصول على مساعدة من

الخبراء للعمل على تنفيذ القواعد والتوصيات الجديدة مع مراعاة قيود التمويل والموارد. وينسجم هذا النهج مع هدف مبادرة عدم ترك أي بلد وراء الركب.

٣-٨ وفي إطار مبادرة عدم ترك أي بلد وراء الركب، ينصب التركيز على تمكين جميع الدول من الحصول، على قدم المساواة، على نظام نقل جوي مأمون وموثوق به. وقد تتيح المرونة التي يتسم بها نهج الإبلاغ عن الاختلافات لبعض الدول تعديل خططها في الأجل البعيد لمواءمتها مع اعتماد القواعد والتوصيات الجديدة الصادرة عن الإيكاو.

٤- الخلاصة

٤-١ يمكن القول بإيجاز إن الإجراءات والأدوات والالتزامات المقترحة تسعى إلى تجديد جهود مجلس الإيكاو والأمانة العامة والدول الرامية إلى تنفيذ القواعد والتوصيات الدولية المتعلقة بسلامة الطيران تنفيذا فعالا وفي الوقت المناسب. وإن الإبلاغ المبكر عن عمل لجنة الملاحة الجوية وأفرقة العمل بشأن القواعد والتوصيات الدولة، وتمديد الإطار الزمني للحصول على ردود الدول بشأن القواعد والتوصيات الجديدة، وإبداء التزام بتحسين التفاعل بين لجنة الملاحة الجوية التابعة للإيكاو وأولوياتها وخطط الأعمال المحلية لدى الدول، جميعها تمثل نقطة بداية جيدة في تحسين امتثال الدول للقواعد والتوصيات الدولية، مع مراعاة التحديات التي تواجهها الدول من حيث الموارد والتمويل.

٤-٢ وستتيح إمكانية الإبلاغ عن الاختلافات وتقديم خطة للامتثال للقواعد والتوصيات الدولية الجديدة فرصة جديدة للدول من أجل الوفاء بالتزاماتها الدولية، والتعامل في الوقت ذاته مع مسألة نقص الموارد وسيتواءَم هذا الإجراء مع العمل الذي تقوم به الإيكاو حاليا لمساعدة الدول في الإجراءات والجداول الزمنية للإبلاغ عن الاختلافات. ويتوافق هذا النهج المقترح مع أهداف مبادرة الإيكاو لـ "عدم ترك أي بلد وراء الركب".

– انتهى –