A40-WP/95
TE/27
29/7/19

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

الجمعية العمومية – الدورة الأربعون

اللجنة الفنية

البند ٢٩ من جدول الأعمال: سلامة الطيران وآليات تنسيق التنفيذ الإقليمية الخاصة بالملاحة الجوية

التعاون الإقليمي لأداء وظائف التحقيق في الحوادث

(ورقة مقدَّمة من الإمارات العربية المتحدة)

الموجز التنفيذي

تتضمن ورقة العمل هذه مقترحاً لتيسير إنشاء "منظمة إقليمية للتحقيق في الحوادث والوقائع (RAIO)" من خلال إعداد خارطة طريق للتنفيذ بالاستناد إلى ثلاثة مستويات من التعاون بدءً باتفاقات التحقيق العادية ومروراً بآلية إقليمية للتحقيق في حوادث ووقائع الطائرات وانتهاء بوضع المنظمة الإقليمية في شكلها الرسمي. والدولة هي التي تملك قرار الانتقال من مستوى إلى آخر، وينبغي وضع معايير لإجراء تقييم ذاتي من جانب الدولة من أجل تحديد مدى التقدم المُحرَز.

الإجراءات: يُرجى من الجمعية العمومية أن تقوم بما يلي:

١- تُحيط علماً بمحتوى هذه الورقة؛

٢- تطلب من الإيكاو، لدى إعداد الطبعة القادمة من "دليل منظمة إقليمية للتحقيق في الحوادث والوقائع" (Doc 9946) الآتي:

أ) أن تنظر في إمكانية إدراج مستويات مهيكلة للتعاون؛

ب) أن تدرج مواد إرشادية كافية لمساعدة دول الأقاليم على اتخاذ القرار فيما يخص الانتقال من مستوى للتعاون في التحقيق إلى مستوى آخر؛

ج) أن تولي مزيداً من الاهتمام للهيكل الأساسي للمنظمة الإقليمية للتحقيق في الحوادث والوقائع. ويمكن، لأغراض عرض هذا الهيكل، الاسترشاد باستراتيجية دول إقليم الشرق الأوسط والنموذج العملي لآلية التعاون الإقليمي في التحقيق في الحوادث والوقائع (ARCM) لإقليم أمريكا الجنوبية

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي الخاص بالسلامة.
الآثار المالية:	لا تنطبق
المراجع:	تقارير وورقات عمل فريق دعم السلامة في إقليم الشرق الأوسط (SST) الوثيقة Doc 9946 – ""دليل منظمة إقليمية للتحقيق في الحوادث والوقائع"

١ – المقدمة

١–١ يحث قرار الجمعية العمومية ١٠/٣٦: "تحسين سبل تفادي الحوادث في الطيران المدني" الدول على التعاون مع الإيكاو ومع الدول الأخرى التي بمقدورها ذلك، في إعداد وتنفيذ تدابير للوقاية من الحوادث، الغرض منها تجميع المهارات والمواد من أجل تحقيق مستوى عالٍ من السلامة بشكل منتظم في جميع حقول الطيران المدني.

١–٢ والدولة هي المسؤولة عن فتح التحقيق في حوادث ووقائع الطائرات وفقاً للأدوار المنصوص عليها في الملحق الثالث عشر: "التحقيق في حوادث ووقائع الطائرات". بيد أن إجراء التحقيق كلياً أو جزئياً قد يفوَّض إلى دولة أخرى أو إلى منظمة إقليمية للتحقيق في الحوادث والوقائع من خلال ترتيب متبادل أو توافق.

١–٣ وقد كشف برنامج الإيكاو العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية (USOAP) عن نواقص في قدرات التحقيق، بما يشير إلى أن عدداً من الدول لم تتمكن من إعمال نظام فعَّال للتحقيق في الحوادث والوقائع. وتُعزى تلك النواقص عادةً إلى قلة الموارد (البشرية والمالية على السواء) وانعدام التشريعات واللوائح التنظيمية وعدم وجود مؤسسة للتحقيق أو منظومة للتدريب والافتقاد إلى المعدات والسياسات والإجراءات والمبادئ التوجيهية الخاصة بالتحقيق. ويضيف التطور والتعقيد اللذين تتسم بهما الطائرات الحديثة مزيداً من الأعباء في مجال التحقيق.

١–٤ ومن أجل الارتقاء بالقدرات في هذا المجال، أوصت الجمعية العمومية في قرارها ٣٧–١٥ بأن تتعاون الدول المتعاقدة في التحقيق في الحوادث أو الوقائع الكبرى للطائرات حيث تبرز الحاجة إلى خبراء متخصصين عاليي الكفاءة ومرافق مجهزة. وجاءت هذه التوصية على إثر الاجتماع على مستوى الشعبة بشأن التحقيق في الحوادث والوقائع (عام ٢٠٠٨) الذي سلطت فيه دول عديدة الضوء على أن المنظمات الإقليمية للتحقيق في حوادث ووقائع الطائرات سوف توفِّر المساعدة في الأقاليم حيث لا تملك الدول قدرات في مجال التحقيق. ومن شأن ذلك أن يعين الدول على إجراء تحقيقات فعَّالة وتعزيز الامتثال لأحكام الملحق الثالث عشر والإسهام في تمتين سلامة الطيران.

١–٥ طرحت دول إقليم الشرق الأوسط فكرة إنشاء منظمة إقليمية للتحقيق في الحوادث والوقائع، وعقدت عدداً من حلقات العمل والندوات لمناقشة سبل المضي قدماً في هذا الاتجاه. وكانت قد أعدت استراتيجية وخارطة طريق أولية لهذا المشروع وتناولهما كل من فريق دعم السلامة في إقليم الشرق الأوسط (SST) ثم، في وقت لاحق، المجموعة الإقليمية للسلامة الجوية في إقليم الشرق الأوسط (MID-RASG) في مناقشاتهما. وبالنظر إلى أوجه التشابه في البيئة التشغيلية للطيران والقرب الجغرافي، أشرك فريق دعم السلامة بعض دول شمال أفريقيا في تحضير المشروع. ونتيجة لذلك، تم توسيع نطاق عمل الفريق بخصوص مبادرة المنظمة الإقليمية للتحقيق (RAIO) ليغطي دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وكان من نتائج ذلك أن أقرَّ المدراء العامون للطيران المدني في إقليم الشرق الأوسط (DGCA-MID) تلك الاستراتيجية.

٢ – المناقشة

٢–١ من المرجعيات الرئيسية التي استند إليها فريق (SST) في أعماله هو الوثيقة Doc 9946 – ""دليل منظمة إقليمية للتحقيق في الحوادث والوقائع" ، الذي يحوي مواد إرشادية موجَّهة للدول لتيسير التعاون الإقليمي في مجال التحقيق في الحوادث. ويتضمن الدليل مثالاً عن هيكل تنظيمي للمنظمة ووصفاً لأدوارها. بيد أن المواد الإرشادية توحي بتحول ملحوظ من التركيز على التحقيقات التي هي من مسؤوليات الدول منفردة بمساعدة دول أخرى ومؤسسات القطاع نحو منظمة تحقيق جامعة متعددة البلدان مدعومة بمساهمات مالية من فرادى الدول الأعضاء.

٢-٢ أعدَّ فريق دعم السلامة (SST)، في إطار استراتيجية المنظمة الإقليمية للتحقيق (RAIO) خارطة طريق تنفيذية تتشكل من ثلاث مراحل تدريجية:

المرحلة (أ) — تتطلَّب الخطوة الأولى من هذه المرحلة إبلاغ دول إقليم الشرق الأوسط فريق (SST)، بواسطة استبيان، بقدرات التحقيق لديها ومرافقها، ومؤهلات المحققين وما لديها من معدات وما تحظى به من دعم من لدن المؤسسات التابعة للدولة.

تتمثل الخطوة الثانية من هذه المرحلة في إعداد قوائم بالمحققين والمعدَّات والدعم المقدَّم من المؤسسات الأخرى. أما الخطوة الثالثة فهي عقد اجتماعات وندوات وحلقات عمل لتناول القضايا المقترنة بمبادرات التحقيق في الحوادث والوقائع وذلك لأغراض منها تحسين التنسيق الإقليمي. وتكمن الخطوة الرابعة والأخيرة في النظر في إعداد برنامج مشترك لتدريب محققي الدول الأعضاء مع مراعاة الكتاب الدوري للإيكاو ٢٩٨ ICAO Cir (298) – "المبادئ التوجيهية لتدريب المحققين في حوادث الطائرات".

المرحلة (ب) — النظر في إبرام اتفاقات بين الدول بشأن الدعم أثناء عمليات التحقيق، وإنشاء فرقة عاملة لتحديد الجوانب القانونية والمؤسسية والمالية لنظم التحقيق الإقليمية، في جملة أمور، بما في ذلك إجراء التحقيقات وفقاً لأحكام الملحق الثالث عشر الصادر عن الإيكاو. وتتمثل الخطوة النهائية لهذه المرحلة في اتخاذ القرار من جانب الدول بالانتقال إلى المرحلة التالية.

المرحلة (ج) — إنشاء نظام (نظم) إقليمي للتحقيق مع مراعاة مقتضيات وثيقة الإيكاو Doc 9946 – "دليل منظمة إقليمية للتحقيق في الحوادث والوقائع" .

٢-٣ اتفق على أن يتم إبلاغ المجموعة الإقليمية (RASG) المعنية بالتقدم المحرز في تنفيذ النهج المرحلي؛ كما ينبغي الاتفاق على الآجال الزمنية لتنفيذ البرنامج بما في ذلك مواعيد القرارات النهائية ذات الصلة بالجوانب القانونية والمؤسسية والمالية لإنشاء المنظمة الإقليمية للتحقيق (RAIO). وسوف يتطلب هذا النهج المرحلي من الدول أن تنتقل كمجموعة من مرحلة إلى أخرى، وألا يتخلف أي منها عن الركب.

٢-٤ أظهرت المسوح والاجتماعات اللاحقة أن محاولة الانتقال كمجموعة من مرحلة إلى أخرى ومحاولة إنشاء منظمة إقليمية للتحقيق على المدى القصير يطرح قدراً من الصعوبات بسبب التفاوت في القدرات بين الدول. ونتيجة لذلك، تم تعديل الاستراتيجية بغرض إعادة هيكلة آلية التعاون في ثلاثة مستويات رئيسية. وبفضل هذه الاستراتيجية الجديدة، سوف يتعين على الدول، لدى الانتقال من مرحلة إلى أخرى، أن تتأكد بأن المرحلة السابقة كانت في مستوى التوقعات تماماً وأنه بوسعها أن تمر إلى المرحلة الأعلى التالية.

٢-٥ حسَّنت الاستراتيجية الجديدة النهج المرحلي السابق حيث كان يقتضي من الدول الانتقال كمجموعة من مرحلة إلى أخرى، وهو ما قد يحول دون إحراز التقدم لأن بعض الدول الأقل التزاماً قد تؤخِّر الركب. وتوفِّر الاستراتيجية الجديدة للدولة خيار انتقاء المرحلة وتحديد مدتها بما لا يمنع الدول الأخرى من الانتقال إلى المرحلة التالية. وقد تم تحديد مستويات التعاون الثلاثة على النحو الآتي:

المستوى الأول — التعاون بين بلدان إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في إطار الملحق الثالث عشر و/أو اتفاق ثنائي عادي لتيسير تبادل الموارد والمعارف والمعلومات والوثائق وتشاطر القدرات، على أساس مُخصَّص.

المستوى الثاني — التعاون بين بلدان إقليم الشرق الأوسط ومشال أفريقيا في إطار آلية للتعاون الإقليمي في مجال التحقيق في الحوادث، تشبه آلية التعاون الإقليمي للتحقيق في حوادث الطائرات (ARCM) لبلدان أمريكا الجنوبية. وللآلية نطاق محدد بوضوح وتتضمن مجموعة من الإجراءات والأساليب المنسقة والمنظمة والمتناغمة لإجراء التحقيق في الحوادث والوقائع الخطيرة وتبادل الخبرات والمعدات والأدوات وقواعد البيانات والمعارف والدعم الفني فيما بين المؤسسات التابعة للدول ومختبراتها. وسوف تتضمن قاعدة بيانات (repository) تستضيفها دولة متطوعة جميع المعلومات عن قدرات وأنشطة التحقيق كخزان تتزود منه الدول. وتتحمل تكلفة الخدمات المقدَّمة أو القدرات المستعملة الدولةُ التي تستفيد منها، بما في ذلك في حالة تفويض إجراء التحقيق من دولة إلى أخرى.

المستوى الثالث — إنشاء المنظمة الإقليمية للتحقيق (RAIO) وتحديد ولايتها وأدوارها ومسؤولياتها وهيكلها التنظيمي (الموارد البشرية) وآلية تمويلها وغير ذلك بشكل واضح، مقرونة بعملية مركزية لاتخاذ القرار بخصوص أنشطة المنظمة الإقليمية.

٢-٦ وسوف يتعين على دول إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ضمن الاستراتيجية الجديدة، أن تتخذ تدابير لبلوغ "المستوى الثاني" على الأقل. وقد أعدت مؤشرات أداء رئيسية (KPIs) لرصد تنفيذ خارطة الطريق ضماناً لتحقيق الأهداف المتفق عليها. وتتيح الاستراتيجية الجديدة الفرصة لاتخاذ القرار بشأن إنشاء منظمة إقليمية للتحقيق في الحوادث لإقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بالمعنى الكامل للكلمة، أو الاكتفاء بالتعاون من "المستوى الثاني". وسوف يُتَّخذ القرار في الوقت المناسب استناداً إلى مدى تحقيق الأهداف المنشودة من مؤشرات الأداء الرئيسية. ويمكن إجراء مسوح للاعتماد عليها في قياس مدى استعداد الدولة للانتقال إلى المستوى الثاني.

٢-٧ وبفضل هذه الاستراتيجية الجديدة، بوسع الدولة أن تختار المستوى الذي يناسب قدراتها على أفضل وجه، وتظل فيه حتى تكون جاهزة للتعاون متعدد الأطراف. بيد أن إنشاء آلية للتعاون أقل تكلفة وأكثر موثوقية، كآلية "المستوى الثاني"، يشكِّل حلاً مجدياً للدول. وتوفِّر هذه الآلية منصة مشتركة للدول وستتيح لدول إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا اكتساب الخبرة قبل اتخاذ القرار من جانب تلك الدول أو بعضها لإنشاء منظمة إقليمية مع ما يترتب على ذلك من التزامات قانونية ومالية.

٢-٨ ومن منظور أعم، تمنح وثيقة الإيكاو Doc 9946 – ""دليل منظمة إقليمية للتحقيق في الحوادث والوقائع" الإمكانية للدول التي ترغب بالبدء لمنظمة ذات هيكل أساسي تتطور لاحقاً نحو منظمة أكثر تعقيداً على نحو ما يرد في الفقرة ٣-١٠-١-٣: "وقد تتوقف سرعة تطور المنظمة على نجاح أو فشل الجهود التي تبذلها الدول للامتثال للأهداف المحددة للنظام الإقليمي المقترح، وعلى مدى اهتمام هذه الدول بتلبية المطالبة بعملية فعَّالة لصنع القرار تلزم لإنشاء نظام إقليمي فعَّال وقوي للتحقيق في الحوادث والوقائع"، وفي الفقرة ٣-١٠-١-٤: "وفي إطار منظمة بسيطة للتحقيق في الحوادث والوقائع، تحتفظ الهيئة الوطنية للتحقيق في الحوادث والوقائع بالمسؤولية الكاملة عن أنشطة التحقيق في دولتها العضو، في حين تعمل

المنظمة الإقليمية على إعداد وتوفير لوائح تنظيمية وسياسات وإجراءات موحَّدة ومشتركة للتحقيق في الحوادث والوقائع، وتشرف على توفير المتطلبات، وتقدم المشورة والإرشاد والمساعدة للدول الأعضاء".

٢-٩ ولا تشير الوثيقة بوضوح إلى "هيكل أساسي للمنظمة الإقليمية للتحقيق". علاوة على ذلك، لا تتضمن ما يكفي من الإرشادات للدول بشأن كيفية تقرير مدى جاهزيتها لقبول الحل المتمثل في إنشاء منظمة إقليمية للتحقيق. ومن المهم أن يشكل هيكل بسيط للتعاون، مماثل للآلية الإقليمية للتعاون بين بلدان أمريكا الجنوبية (ARCM)، ضمن "المستوى الثاني" للاستراتيجية الجديدة لإقليم الشرق الأوسط، خطوة تسبق إنشاء منظمة إقليمية للتحقيق بهيكل رسمي. ومن شأن هذه الاستراتيجية، بفضل ما توفره من حرية للدول في الانتقال من مستوى إلى آخر، وبفضل "المستوى الثاني" الوسيط الذي تنص عليه، أنه تضمن درجة من الخبرة والنضج في غضون فترة من الزمن، وهو ما سيشكل تحضراً جيداً لهيكل رسمي لمنظمة إقليمية.

٢-١٠ وبناء عليه، يوصَى بأن تتناول الوثيقة Doc 9946 استراتيجية إقليم الشرق الأوسط للتعاون بين بلدان الإقليم وتعديل تلك الوثيقة بإضافة مواد إرشادية كافية تنص على مستويات تعاون مهيكلة، وتعزيزها بأمثلة عن خرائط الطريق ومؤشرات الأداء الرئيسية اللازمة التي سوف تستعين بها الدول المهتمة في الإقليم في اتخاذ القرار بشأن الانتقال من مستوى إلى آخر، وبشأن مدى جاهزيتها، كدولة منفردة أو في إطار مجموعة داخل الإقليم لإنشاء منظمة إقليمية من عدمه.

– انتهى–