



الجمعية العمومية - الدورة الأربعون

اللجنة الفنية

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

القدرة على تحمل آثار حادث كبير من خلال التعاون والدعم المشترك والمنظمات الإقليمية للتحقيق في الحوادث والوقائع

(ورقة مقدّمة من فنلندا نيابةً عن الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه،^١ والدول الأخرى الأعضاء في اللجنة الأوروبية للطيران المدني^٢؛ والمنظمة الأوروبية لسلامة الملاحة الجوية (يوروكونترول)

الموجز التنفيذي

يترتب على الدول الأعضاء موجبات دولية للتحقيق في الحوادث والوقائع الخطيرة وإصدار التقارير الختامية ضمن فترة زمنية معقولة. وتكتسب هذه التقارير التي تتضمن العبر المستخلصة قيمة هامة بالنسبة لأسرة الطيران المدني وإدارة السلامة.

ومن أجل قيام الدول الأعضاء بالوفاء بموجباتها الدولية، يمكنها أن تفوض عملية التحقيق إلى دولة أخرى أو إلى إحدى المنظمات الإقليمية للتحقيق في الحوادث والوقائع (RAIO). ولكن، ثمة تحديات وصعوبات محيطة بعملية التفويض الكامل للتحقيق في حوادث كبيرة. وإن التعاون الإقليمي والدعم المتبادل يساهمان في تحمل آثار وانعكاسات هذه الحوادث الكبيرة. ويؤدي التعاون والدعم إلى تحقيق وفورات الحجم عن طريق السماح بتبادل الموارد المطلوبة.

وتشدد ورقة العمل هذه على الموجبات التي ينص عليها الملحق الثالث عشر - التحقيق في حوادث ووقائع الطائرات التي ينبغي أن تلتزم بها كل دولة عضو، وهي من شأنها أن تشجع الدعم المشترك فيما بين الدول وتوسيع نطاق مفهوم المنظمات الإقليمية (RAIO) لكي تشمل على الخبرة العالمية للنماذج الأخرى وأفضل الممارسات التي تم تطويرها.

الإجراء: يُرجى من الجمعية العمومية أن تقوم بما يلي:

- (أ) أن تعيد التأكيد على أهمية إجراء تحقيق فعال لمستقل للحوادث بموجب أحكام الملحق الثالث عشر باتفاقية شيكاغو، لا سيما الموجبات الفاضية بإصدار التقارير الختامية القيمة لتعزيز سلامة الطيران عالمياً؛
- (ب) أن تطلب إلى الدول الأعضاء أن تروج للدعم المشترك ضمن أقاليمها وأقاليمها الفرعية ولتعزيز التعاون الإقليمي من أجل الوفاء بالموجبات الدولية لإجراء عمليات تحقيق الفئ الحوادث تتسم بالكفاءة والاستقلالية بهدف تعزيز سلامة الطيران، مع الإقرار في الوقت نفسه بالمسؤوليات الوطنية في حالة نشوب أزمة متأتية عن حادث جسيم؛

^١ النمسا وبلجيكا وبلغاريا وكرواتيا وقبرص وتشيكيا والدنمارك واستونيا وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان وهنغاريا وأيرلندا وإيطاليا ولاتفيا وليتوانيا ولكسمبورج ومالطة وهولندا وبولندا والبرتغال ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا وإسبانيا والسويد والمملكة المتحدة.

^٢ ألبانيا وأرمينيا وأذربيجان والبوسنة والهرسك وجورجيا وأيسلندا وجمهورية مولدوفا وموناكو والجبل الأسود ومقدونيا الشمالية والنرويج وسان مارينو وصربيا وسويسرا وتركيا وأوكرانيا.

<p>(ج) أن تكلف الإيكاو بالاعتراف بالمبادرات الأخيرة التي ترتبط بالتعاون الإقليمي واستعراض الوثيقة (Doc 9946) - دليل بشأن المنظمات الإقليمية للتحقيق في الحوادث والوقائع، وذلك لإثراء المفاهيم المتعددة المرتبطة بآليات التحقيق الإقليمية للحوادث من أجل تشجيع عدد أكبر من الدول الأعضاء على السعي إلى التعاون بطريقة براغماتية بما يتناسب مع بيئتها الجغرافية والثقافية والسياسية والقانونية؛</p> <p>(د) أن تقر الإجراءات المعروضة في هذه الورقة.</p>	<p>الأهداف الاستراتيجية:</p>
<p>ترتبط ورقة العمل هذه بالأهداف الاستراتيجية للسلامة</p>	<p>لا يوجد</p>
<p>المراجع:</p> <p>قرار الجمعية العمومية ٣٨-١٢، المرفق (ن) - التعاون بين الدول الأعضاء على التحقيق في بعض حوادث الطائرات الملحق الثالث عشر الوثيقة (Doc 9946) - دليل بشأن المنظمات الإقليمية للتحقيق في الحوادث والوقائع</p>	<p>الأثر المالي:</p>

١- المقدمة

- ١-١ يتوجب على كل دولة عضو في الإيكاو، والتي وقع حادث في أراضيها، أن تجري التحقيق بموجب المادة ٢٦ من اتفاقية شيكاغو.
- ٢-١ أدخل، في عام ٢٠١٦، التعديل (١٥) للملحق الثالث عشر تغييرات على الإجراءات بشكل ملحوظ عن طريق إضافة تعريف لسلطة التحقيق في الحوادث. وتتص القاعدة القياسية ٣-٢ من الملحق الثالث عشر حالياً على ما يلي: "تشكل الدولة هيئة للتحقيق في الحوادث تكون مستقلة عن هيئات الطيران الحكومية وغيرها من الكيانات التي قد تتدخل في سير التحقيق أو موضوعيته".
- ٣-١ ونظراً للتغيرات التي تطرأ على الصعيد التنظيمي والاقتصادي والفني بالإضافة إلى تنامي التعقيد في الطائرات الحديثة، فإن إجراء التحقيق في حوادث أو وقائع خطيرة يتطلب مشاركة الخبراء من ميادين عديدة متخصصة فنية وعملية والوصول إلى المرافق المجهزة بوجه خاص لإجراء عمليات التحقيق. وقد لا تتوفر بالضرورة هذه الموارد والأرصدة في جميع الدول الأعضاء لدى الإيكاو.
- ٤-١ وتوصي الجمعية العمومية في قرارها ٣٨-١٢ (المرفق (ن)) بأن تتعاون الدول على التحقيق في حوادث الطيران وبخاصة الحوادث التي يقتضي التحقيق فيها الاستعانة بخبراء وتجهيزات على درجة عالية من التخصص. وتوصي أيضاً الجمعية بأن تقوم الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية بتقديم المساعدة على شكل خبراء وتجهيزات لإجراء التحقيق في حوادث الطيران الجسيمة.
- ٥-١ أشار برنامج الإيكاو العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية في مجال التحقيق في الحوادث إلى أن النتائج التي كانت مرتبطة بشكل عام بالافتقار إلى الموارد (البشرية والمادية والمالية) وإلى عدد من الصعوبات المتعلقة باللوائح وتنظيم عملية التحقيق في الحوادث والوقائع.
- ٦-١ يمثل التعاون في مجال التحقيق في الحوادث السبيل للمضي قدماً بطريقة منسقة مع روح مبادرة "عدم ترك أي بلد وراء الركب" التي من شأنها أن تساهم في تحسين مستوى السلامة.

٢- المناقشة

١-٢ أهمية إجراء عمليات تحقيق متممة بالكفاءة والاستقلالية. إن التحديد الفعال لمخاطر الطيران وتصويب الثغرات في النظام الجوي من الأمور الضرورية لدعم عمليات إدارة المخاطر التي من شأنها أن تساهم في تعزيز أمانية تجنب الحوادث والخفض من عددها ومن خطورتها.

٢-٢ ويتوجب على الدول الاعضاء أن تقوم بالتحقيق في حوادث الطائرات والوقائع الخطيرة وتصدر التقارير الختامية ضمن فترة زمنية معقولة. وتضطلع سلطات التحقيق في الحوادث بدور أساسي في التحديد الفعال لمخاطر الطيران. وتتسم أعمال هذه السلطات بأكثر قدر من الأهمية لتحديد أسباب الواقعة أو الحادثة ولاستخلاص العبر من أجل تحسين مستوى سلامة الطيران. وتكتسب التقارير العامة التي تصدرها هذه السلطات قيمة عالية بالنسبة لأسرة الطيران الدولي ولإدارة السلامة.

٣-٢ وأشار استعراض لمجموع ١٥٧ ١ حادثة مميتة^٣ إلى أن ٥٩ في المائة من التقارير الختامية لم تتح للجمهور. ويعني الانتقال إلى التقارير الختامية أن بعضاً من معلومات السلامة ليست متاحة لتنفيذ إجراءات السلامة. وفي بعض الحالات، كانت الدول التي شاركت في مثل هذه التحقيقات مدركة لمشاكل السلامة ولكنها غير قادرة على نشر هذه المعلومات لأن المسؤولية النشر تقع على الدولة التي تجري التحقيق، إما في إطار تقارير ختامية أو بيان مؤقت. وإن التعديل (١٧) المقبل للملحق الثالث عشر يكلف أصلاً الدول المشاركة في التحقيق بأن تطلب الموافقة على نشر البيان بشأن مشاكل السلامة، إن لم تصدر الدولة التي تجري التحقيق التقرير الختامي أو البيان المؤقت في إطار فترة زمنية معقولة.

٤-٢ ثمة فرق ما بين دولة لا تريد أن تصدر التقرير الختامي ودولة لا تستطيع إجراء تحقيق نظراً للقيود المفروضة على مواردها ولا تسعى إلى الحصول على المساعدة ولا تفوض هذه المهمة إلى دولة أخرى. ويتضمن الملحق الثالث عشر الأحكام السليمة الخاصة بمشاركة الدول وتقديم المساعدة والتفويض، وهذا ما ينبغي التشديد عليه في إطار الجمعية.

٥-٢ إن التحقيق في الحوادث، لا سيما عندما تتناول الحوادث الكبيرة، هو ليس من النشاطات الفنية وحسب، بل لا بد أن نراعي الأزمة الاجتماعية والسياسية المحيطة بهذه الحوادث الكبيرة. فعلى المستوى الوطني، تشارك المنظمات العديدة وتتفاعل مع سلطات التحقيق في الحوادث لمعالجة الحوادث الكبيرة، لا سيما مع السلطات القضائية. وينص الملحق الثالث عشر (القاعدة ٥-١٠) على ما يلي: "على الدولة القائمة بالتحقيق أن تعترف بالحاجة إلى التنسيق بين المحقق المسؤول والسلطة القضائية". وحسب كل تنظيم متبع في الدولة، ثمة مؤسسات خارج الطيران تشارك في هذه العملية، مثل وزارة الخارجية ووزارة الداخلية ووزارة العدل ووزارة الصحة ووزارة الدفاع. فيمثل أي حادث كبير وجسيم في الطيران المدني أزمة وطنية (ودولية) تتخطى ميدان الطيران المدني.

٦-٢ **التفويض والتعاون الإقليمي.** في أثناء الفترة ١٩٩٩ إلى ٢٠١٩، فوضت فقط ثلاثة تحقيقات بشأن الحوادث الجسيمة التي أدت إلى أكثر من ١٠٠ وفاة إلى دولة أخرى. وفي حين أن الوقائع الخطيرة عادة ما يتم التفويض بشأنها، تفضل في الأغلب الدول أن تقوم بالوفاء بموجباتها الدولية باستخدام منظماتها الخاصة. وفي الحالات النادرة حيث تم التفويض بالتحقيق، فإن الدول المشاركة واجهت صعوبات كثيرة من جهة الاختلافات الثقافية أو السياسية.

٧-٢ يمكن للتعاون الإقليمي في مجال التحقيق أن يتيح وفورات الحجم عن طريق إتاحة أمانية تبادل الموارد المطلوبة. فبالعمل التعاوني، يمكن للدول في إقليم أو في إقليم فرعي أن تقوم بوضع نظام فعال للتحقيق في الحوادث والوقائع فيسمع صوتها أكثر على الساحة العالمية، لا سيما عند الدعوة إلى اتخاذ إجراءات خاصة بالسلامة وإصدار التوصيات المناسبة لإدخال تحسينات أكفأ في سلامة الطيران وتجنب الحوادث.

^٣ الحوادث التي جرت بين ١٩٩٠ و٢٠١٦ والتي تشمل على طائرات تتخطى كتلتها القصى المرخص لها عند الاقلاع عن ٥٧٠٠ كغ.

٨-٢ وبما أن البيانات المتاحة من عملية تتبع الطائرات والبيانات الخاصة بتتبع الاستغاثة التلقائي ومسجلات بيانات الرحلة القابلة للنشر وخيارات تدفق البيانات قد تكون مفيدة لعمليات التحقيق، ولكنها قد تكون متواجدة في دول متعددة غير تلك الدولة المسؤولة عن التحقيق، لذلك سيكون من الأهمية المتنامية للدول ان تتمتع بإمكانية الوصول إلى المعلومات اللازمة بحيث تتعاون لتحقيق الكفاءة الشاملة الفضلى للنظام العالمي للاستغاثة والسلامة في الطيران (GADSS).

٩-٢ تتخطى نشاطات التحقيق في الحوادث ميادين الطيران المدني وتشتمل على سلطات أخرى وغالبا ما ترتبط بأزمات اجتماعية وسياسية مع آثار تنعكس على مجالات أخرى غير ملحوظة في اتفاقية شيكاغو. وإن نشاطات مراقبة السلامة الجوية تطال سلطات الطيران المدني وأصحاب المصلحة مما يجعل إمكانية تحقيق التعاون الإقليمي بشأن مراقبة السلامة أقل صعوبة مما هو في ميدان التحقيقات.

١٠-٢ بالنسبة إلى التعاون الإقليمي، استخدمت الإيكاو مصطلح (RAIO)، أي المنظمة الإقليمية للتحقيق في الحوادث" على نطاق واسع (على موقع الإيكاو الشبكي بهذا الخصوص^٤، ترد خمس مبادرات إقليمية). فإن هذه المنظمات لديها سمات مختلفة، مثل شبكة التعاون أو الآلية الإقليمية أو الهيئة القائمة بحد ذاتها القادرة على إجراء التحقيق بناء على التفويض من أعضائها. وإن المنظمة الإقليمية للتحقيق في الحوادث الوحيدة المعروفة باعتماد نشاطاتها على النموذج المحدد في الوثيقة (Doc 9946) هي لجنة الطيران المشتركة^٥ التي أنشئت في عام ١٩٩١ قبل إصدار المواد الإرشادية. وإن النماذج المتعددة للتعاون المختارة بين الدول لا تمثل بالضرورة منظمة بحد ذاتها، لذلك لا بد أن تُستخدم تعابير أوسع نطاقا من مصطلح الـ (RAIO). وإن عددا من أقاليم الإيكاو^٦ قد ركز مؤخرا على التعاون في مجال التحقيق في الحوادث. ومثالا على ذلك، إن الشبكة الأوروبية لسلطات التحقيق في مجال سلامة الطيران المدني (ENCASIA) للدول الاعضاء في الاتحاد الأوروبي التي تحترم سيادة كل دولة عضو في الإيكاو، تمثل النموذج البراغماتي للتعاون الإقليمي لتنفيذ عمليات التحقيق في السلامة.

١١-٢ أعدت الشبكة الأوروبية لسلطات التحقيق في مجال سلامة الطيران المدني (ENCASIA) نظاما للدعم المتبادل (EMSS) وهو من شأنه أن يساعد سلطات التحقيق في الحوادث التي لديها موارد أو خبرات محدودة في القيام بالتحقيق في احد حوادث للطائرات المعقد إلى حد كبير. واسترشد هذا النظام التعاوني بوثيقة "مدونة السلوك للتعاون في مجال التحقيق في حوادث ووقائع الطيران المدني التابع للجنة الأوروبية للطيران المدني" (ECAC) والمتاحة لكي تطبقها كل الدول الأربعة والأربعون المنضمة الى اللجنة الأوروبية^٧. وإن نظام (EMSS) هو نظام إجراءات طوعية تساعد تلك الدول على تحديد ثغراتها من حيث القدرات والإمكانيات وتطوير خطط الطوارئ وإعداد الترتيبات المسبقة مع سلطات التحقيق في السلامة الأخرى. ويمكن إعطاء مثلا آخر وهو متواجد في أمريكا الجنوبية حيث تم تحقيق التعاون قد من خلال آلية إقليمية تتشاطر نفس أهداف الهيئة الأوروبية (ENCASIA). وتقدم هذه الأمثلة الآليات الإقليمية للتحقيق في الحوادث (RAI) التي توفر الدعم المتبادل أكثر من تلك التي تعالج عملية التفويض الكامل لإجراء كامل عمليات التحقيق، وهي غير واردة في دليل الإيكاو بشأن المنظمات الإقليمية للتحقيق في الحوادث الوثيقة (Doc 9946) التي نُشرت في عام ٢٠١١. لذا، تحتاج هذه الوثيقة إلى أن

^٤ <https://www.icao.int/safety/Implementation/Pages/COSCAPs-RSOOs-RAIOs.aspx>

^٥ تمثل لجنة الطيران المشتركة الدول التالية: أرمينيا وأذربيجان وبيلاروس وكازاخستان وقبرغيزستان وجمهورية مولدوفا والاتحاد الروسي وطاجيكستان وتركمانستان وأوكرانيا وأوزبكستان.

^٦ على سبيل المثال، قدمت اللجنة التوجيهية التابعة للمجموعة الإقليمية للسلامة الجوية - الشرق الأوسط، المنعقدة في القاهرة بمصر من ٢٥ إلى ٢٧/٦/٢٠١٨، مشروع خارطة طريق لتعزيز التعاون بين دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) في مجال التحقيق في الحوادث. ومؤخراً، نظم المكتب الإقليمي لأمريكا الشمالية والبحر الكاريبي اجتماعا لمنظمات (RAIO) وورشة عمل بشأن تنفيذ التحقيق في حوادث الطيران وكيفية تجنبها، في مكسيكو العاصمة من ١٢ إلى ٢٠١٩/٣/١٥. وتلا الورشة ندوة للمجموعة الإقليمية للسلامة الجوية-أوروبا ومستخدمي نظام (ECCAIRS) في مكتب باريس الاقليمي من ٨ إلى ٢٠١٩/٤/١٠.

^٧ اطلع على موقع اللجنة الأوروبية للطيران المدني الشبكي لمزيد من التفاصيل.

تُحدّث لكي تشتمل على هذا النوع من الآليات. وينبغي تعزيز هذه الآليات وتوضيح دورها من أجل تعزيز التعاون في مجال التحقيق على المستويين الإقليمي ودون الإقليمي.

٣- الاستنتاجات

١-٣ ثمة حاجة إلى الإقرار بأن الصعوبات في تفويض التحقيق في حوادث كبيرة في مجال الطيران المدني من جهة وإلى تعزيز الآليات الإقليمية ودون الإقليمية التي لا تقتضي التفويض بالكامل من جهة أخرى. لذلك، من الضروري التشجيع على اعتماد أشكال متنوعة ومتعددة للتعاون على أساس مراعاة البيئة الجغرافية أو الثقافية أو السياسية أو القانونية. ويمكن أن تتخطى هذه العملية الأقاليم من خلال إنشاء آليات عابرة للقارات، لا سيما فيما بين الدول أو الأقاليم الفرعية التي ترتبط بأوصار تاريخية ولغوية وثقافية.

- انتهى -