



الجمعية العمومية - الدورة السادسة والثلاثون اللجنة الفنية

البند ٢٥ من جدول الأعمال: أعمال متابعة مؤتمر رؤساء الطيران المدني الخاص بالإستراتيجية العالمية للسلامة الجوية لسنة ٢٠٠٦

القواعد والتوصيات والإجراءات الدولية الصادرة عن الايكاو - استشراف المستقبل

(ورقة تقدمها البرتغال نيابة عن الجماعة الأوروبية ودولها الأعضاء^١،
ومن الدول الأخرى الأعضاء في اللجنة الأوروبية للطيران المدني^٢ ومن منظمة يوروكنترول)

الملخص التنفيذي

أدى برنامج الايكاو العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية إلى زيادة الوعي بالمشكلات التي تواجهها دول عديدة عندما تحاول الوفاء بالتزاماتها وفق اتفاقية شيكاغو. وتناقش هذه الورقة بعض المسائل التي تواجهها الدول المتعاقدة من جراء تعقيد نظام الملاحق والقواعد والتوصيات الدولية، وتستعرض الإجراءات التي اتخذتها الايكاو في سياق متابعتها لاستنتاجات مؤتمر رؤساء الطيران المدني الخاص بالاستراتيجية العالمية للسلامة الجوية لسنة ٢٠٠٦ في هذا الشأن، وتقدم اقتراحات حول أعمال المستقبل على أساس مشروع قرار يعرض على الجمعية العمومية لاعتماده.

الإجراء: يرجى من الجمعية العمومية أن تقوم بما يلي:

(أ) أن تحيط علما بمحتويات هذه الورقة.

(ب) أن تدرس الاقتراحات الواردة في المرفق بورقة العمل هذه لإدراجها في قرار من قراراتها.

ورقة العمل هذه مرتبطة بالهدف الاستراتيجي A "السلامة - تعزيز سلامة الطيران المدني العالمي".

الأهداف
الإستراتيجية:

الآثار المالية: لا تنطبق.

Doc 7300، اتفاقية الطيران المدني الدولي

Doc 9848، القرارات سارية المفعول الصادرة عن الجمعية العمومية (في ٨ أكتوبر ٢٠٠٤)

المراجع:

^١ النمسا وبلجيكا وبلغاريا وقبرص والجمهورية التشيكية والدانمرك وإستونيا وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان وهنغاريا وأيرلندا وإيطاليا ولاتفيا وليتوانيا ولكسمبرغ ومالطة وهولندا وبولندا والبرتغال ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا وإسبانيا والسويد والمملكة المتحدة. جميع هذه الدول البالغ عددها ٢٧ دولة هي أيضا أعضاء في اللجنة الأوروبية للطيران المدني.

^٢ ألبانيا وأرمينيا وأذربيجان والبوسنة والهرسك وكرواتيا وجورجيا وأيسلندا ومولدوفا وموناكو والنرويج وصربيا وسويسرا وجمهورية مقدونيا البوغوسلافية السابقة وتركيا وأوكرانيا.

١- المقدمة

١-١ تطلب المادة السابعة والثلاثون من اتفاقية شيكاغو من الايكاو أن تعتمد قواعد وتوصيات وإجراءات دولية تتعلق بعدد من المهام التي تتصل بسلامة الملاحة الجوية وانتظامها وفعاليتها.

٢-١ قدمت القواعد والتوصيات الدولية الصادرة عن الايكاو مساهمات مهمة في تعزيز السلامة الجوية العالمية وقابليتها للتشغيل التبادلي واتساقها وفعاليتها. ولكن يوجد عدد كبير جدا من القواعد والتوصيات والإجراءات الدولية الخاصة بخدمات الملاحة الجوية، علاوة على بعض المواصفات الفنية شديدة التفصيل مثل معدات إدارة الحركة الجوية، التي لا يستطيع المنظمون في الدول تقييم الامتثال لها. وبإيجاز، فقد نما النظام الذي يفترض أن تنفذه الدول بدون إجراء استعراض كبير لهيكله الداخلي ولا قابليته للتطبيق في الدول ذات الظروف المختلفة.

٣-١ حُدثت بموجب البرنامج العالمي الإلزامي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية في دول كثيرة مجالات تثير القلق، تشمل عدم تنفيذ أحكام الايكاو بصورة منتظمة في النظم الوطنية وغياب نظم الإشراف الملائمة على معايير السلامة لدى جهات التشغيل الوطنية. وتسعى المادة السابعة والثلاثون في الاتفاقية إلى توفير أعلى درجة عملية ممكنة من التوحيد بين الدول المتعاقدة في الأنظمة والقواعد والإجراءات والتنظيم. ويتضح من نتائج عمليات التدقيق التي جرت وفقا للبرنامج حتى الآن أن دولا كثيرة تعمل جاهدة للتكيف مع العدد الكبير من الأحكام الصادرة من الايكاو. كما أدى التنوع الواسع من حيث الحجم والنطاق والتطور لنظم الطيران في بلدان مختلفة إلى عدم التيقن في دول كثيرة بالأحكام التي تنطبق عليها وتلك التي لا تنطبق، وتعطي بعض الدول أولوية منخفضة للامتثال للتوصيات مقارنة مع الامتثال للقواعد القياسية.

٤-١ علاوة على ذلك، قد يكون هيكل الملاحق الراهن هو السبب في وجود هذا الارتباك لدى الدول. ولا يوجد في هذا الهيكل ما يشير إلى الغرض من القواعد والتوصيات الدولية المختلفة - المتمثل في السلامة والانتظام والتشغيل التبادلي والكفاءة - وقد أصبحت بعض الأحكام معقدة تعقيدا لا داعي له بسبب خلو الهيكل من التدرج الهرمي المناسب الذي يلبي احتياجات المواصفات الفنية المفصلة.

٥-١ دفعت نتائج البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية التي ظهرت حتى الآن الدول الأوروبية إلى أن تقدم لمؤتمر رؤساء الطيران المدني الذي انعقد في مارس ٢٠٠٦ سلسلة من الاقتراحات لاستعراض نظام الملاحق لدى الايكاو. وتستعرض هذه الورقة بعض هذه المسائل بشكل أكبر وتعلق على الجهود التي بذلتها الايكاو حتى الآن في معالجة استنتاجات وتوصيات مؤتمر السلامة، وتقتراح استشرافا للمستقبل، وتطرح مشروع قرار على الجمعية العمومية لتتخذ فيه.

٢- التعليق على الإجراءات التي اتخذتها الايكاو منذ مؤتمر رؤساء الطيران المدني لسنة ٢٠٠٦

١-٢ دعت التوصية ١/٣ (د) ٣، التي أصدرها مؤتمر رؤساء الطيران المدني لسنة ٢٠٠٦، الايكاو إلى "وضع معايير لتحديد القواعد القياسية ذات الأهمية الحرجة لضمان السلامة العالمية والتي لا يُقبل إبلاغ اختلافات عنها إلا في حالات استثنائية وتحديد القواعد القياسية ذات الطبيعة الفنية التفصيلية التي ينبغي تحويلها إلى توصيات أو حذفها من ملاحق الايكاو وجعلها مواد إرشادية".

٢-٢ بعد دراسة هذه المسألة اتفق فريق عامل مخصص تابع للجنة الملاحة الجوية على أن النظام الحالي، الذي يسمح للدول بالخروج عن قواعد الايكاو القياسية في حالات عدم إمكان تطبيقها عمليا أو في حالات الضرورة، ينطوي على إمكانية تقويض السلامة العالمية، لا سيما في ضوء الموارد المحدودة المتاحة لبعض الدول. واتفق الفريق العامل المخصص أيضا على إمكانية تحويل العديد من القواعد القياسية إلى توصيات أو مواد إرشادية.

٣-٢ إلا أن الفريق العامل أعرب عن قلقه من أن أية محاولة لتصنيف القواعد القياسية بالطريقة التي أوصى بها مؤتمر رؤساء الطيران المدني قد تجعل بعض الدول تمنح أولوية منخفضة للقواعد القياسية التي لا تعرف بأنها ذات أهمية حرجة لضمان السلامة، الأمر الذي سيؤدي إلى تفاقم مشاكل عدم الامتثال ويقوض التنسيق والاعتراف المتبادل. وكان الحل المحبذ لدى الفريق هو إحلال قواعد قياسية قائمة على الأداء محل القواعد القياسية المفروضة الراهنة.

٤-٢ إلا أنه لا بد من الإجابة على بعض الأسئلة الهامة عن آليات وجدوى الانتقال إلى نظام القواعد القياسية القائمة على الأداء ولا سيما أنه لم يتضح بعد كيف يمكن إحلال هذه القواعد القياسية محل القواعد القياسية المفروضة في فترة زمنية معقولة، كما يبدو أن دولا كثيرة، لا سيما الدول ذات الموارد المحدودة، مازالت تشعر بارتياح أكبر تجاه النهج المفروض. وإن من الأهمية بمكان ضرورة الحفاظ على وحدة نظام الايكاو وتقادي بروز نظام ذي طبقتين للقواعد القياسية تعتبر بموجبه بعض القواعد مهمة والأخرى اختيارية. ولكن مؤتمر رؤساء الطيران المدني رأى ضرورة المحافظة على القواعد القياسية الحرجة للسلامة، التي يمكن السماح بالإبلاغ عن الاختلافات عنها في الظروف الاستثنائية القصوى فقط، في حين تحول الأحكام الأكثر تفصيلا والأحكام الفنية إلى توصيات أو مواد إرشادية.

٣- استشراف المستقبل

١-٣ قد يكون من المفيد أن نعيد إلى الأذهان الفقرة ٣ من منطوق المرفق (أ) بقرار الجمعية العمومية ٣٥-١٤ التي تنص على أنه "يجب - في حالة نظم الطيران المعقدة - أن تشمل القواعد والتوصيات على أحكام عامة وصلت إلى مرحلة النضج والاستقرار وأن تحدد الشروط على مستوى النظم والمتعلقة بالتشغيل والأداء وتحدد أيضا مستويات السلامة المطلوبة والقدرة على التشغيل البيئي. وبالنسبة لهذه النظم، يجب أن توضع في مرفقات الملاحق المواصفات الفنية اللازمة لتحقيق هذه الشروط ويجب أن توضع في الملاحق ملاحظات تشير إلى أي مواصفات فنية تفصيلية ذات صلة صدرت في وثائق منفصلة." وإذا كانت الايكاو ستبني نهجا صارما وثابتا لتنفيذ هذا الجزء من قرار الجمعية العمومية ٣٥-١٤، وإن كان يفضل توسيع نطاقه ليشمل جميع الملاحق التي تحتوي حاليا على مواصفات فنية مفصلة في صيغة قواعد وتوصيات دولية، فقد تجد الدول نفسها قريبا أمام مجموعة أسهل من القواعد القياسية الرئيسية رفيعة المستوى بدون أن يؤدي ذلك إلى ارتباك وانخفاض في التنسيق أو الكفاءة.

٢-٣ يمكن أن تعالج الايكاو هذه المهمة بشكل أكثر بالتركيز على المخاطر التي يفترض أن يعالجها ملحق محدد. وهناك سبل عديدة للقيام بذلك، مثلا بالاعتماد على التحقيقات في الحوادث، وعلى المصادر والعمليات الملائمة الأخرى (التي تشمل حالات السلامة وتقييم المخاطر ونتائج تخفيف المخاطر). فعندما تحدد المخاطر يمكن عندئذ أن تحدد تدابير تخفيفها: وستصبح تلك التدابير هي "المتطلبات الوظيفية ومتطلبات الأداء على مستوى النظم" وهي المتطلبات المشار إليها في القرار ٣٥-١٤. ومن البديهي ألا يسمح بالإبلاغ عن الاختلافات عن تلك المتطلبات الحرجة إلا في ظروف استثنائية. ويمكن إدراج أحكام فنية أكثر تفصيلا في الملاحق أو المواد الإرشادية ذات الصلة. ويمكن أن يؤدي هذا النهج إلى ترشيد النظام الراهن والى تقادي أي خطر من احتمال ظهور نظام "ذي طبقتين" للقواعد القياسية في الوقت ذاته، وهو ما قد يؤدي إلى إهمال القواعد التي لا تنتمي إلى مجموعة القواعد القياسية الأساسية الحرجة للسلامة. ويمكن أن تساعد عملية ترشيد القواعد والتوصيات الدولية ذاتها في الانتقال إلى القواعد القياسية القائمة على الأداء.

٣-٣ ينبغي للايكاو أن تجري أيضا استعراضا دقيقا ومستمرًا لهيكل الملاحق الحالي وتبسيطه وتوضيح الغرض من القواعد والتوصيات الدولية المختلفة التي تشمل السلامة والانتظام والتشغيل التبادلي والكفاءة. وفي إطار هذه العملية ينبغي الأخذ بعين الاعتبار حقيقة أنه تم الفصل بين تقديم الخدمة ووظيفة التنظيم في دول عديدة.

٤-٣ ويستحسن أن تنظر الايكاو في الخبرات المكتسبة من الممارسات الإقليمية في وضع القواعد، مثل النظم التي تشمل هيكلًا هرميًا بدءًا بالمتطلبات الرئيسية ومرورًا بتنفيذ القواعد ومواصفات الترخيص وانتهاءً بالإرشادات غير الملزمة. وستكون التوصيات بالنسبة للايكاو إرشادات غير ملزمة، بينما يمكن أن توضع معظم المواصفات الفنية إما في فئة جديدة هي "مواصفات الايكاو"، أو في حالة الأحكام الأكثر تفصيلاً، أن تترك إدارتها لهيئات الصناعة. وعندئذ سيكون لدى الايكاو عمليات مختلفة لاتخاذ القرار بالنسبة للوثائق على مستويات مختلفة من الترتيب الهرمي.

٥-٣ كما ينبغي للايكاو أن تتبنى نهجاً أكثر تمييزاً وحسماً في أنشطتها لوضع القواعد بهدف الحد من عدد التعديلات على الملاحق بحيث تقتصر على ما يلزم فقط لتعزيز السلامة. ومن المستحسن تحويل التركيز بقوة من وضع قواعد جديدة إلى تنفيذ القواعد الراهنة، وكذلك إدخال تحسينات على عملية المشاورة بالنسبة للقواعد الجديدة. وينبغي للايكاو إخضاع كل اقتراح جديد لتحليل نظامي مسبق لتأثيره لضمان أنه مبرر تماماً من حيث فوائده للسلامة وعواقبه الاقتصادية وأنه لا يحمل الدول أعباء مفرطة. وينبغي للجنة الملاحق الجوية أن تدقق في تفاصيل برامج عمل أفرقة الخبراء وأن تأخذ هذا الأمر في اعتبارها. كما سيؤدي تقليل وضع قواعد وتوصيات دولية جديدة إلى تحرير الموارد لاستخدامها في وضع مواد إرشادية ذات جودة أعلى يمكن أن تكون فعالة جداً في مساعدة الدول على تنفيذ القواعد الدولية.

٦-٣ فضلاً عن ذلك، ينبغي للايكاو أن تنظر في نشر ملحق جديد حول مراقبة السلامة الجوية. ثم يمكن إجراء استعراض مفيد للمعايير المستخدمة في البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية بهدف جعل ملحق مراقبة السلامة الجوية الجديد نواة لكل عملية تدقيق للسلامة. وينبغي أن تشمل القواعد والتوصيات الدولية الجديدة أساليب منتظمة للتحقق. ولذا سييسر تطبيق هذه القواعد والتوصيات الجديدة إجراء عمليات التدقيق في إطار البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية ويحسن أهمية نتائجها.

المرفق

الدورة السادسة والثلاثون للجمعية العمومية - مشروع قرار

تكلف الجمعية العمومية المجلس والأمين العام، على التوالي، بأن يعالجا على وجه الاستعجال مسألة إعادة تشكيل هيكل ملاحق اتفاقية شيكاغو وفقا لما دعت إليه الفقرة ٣ من منطوق المرفق (أ) من قرار الجمعية العمومية ٣٥-١٤ وأن ينظرا في كيفية تحسين عملية وضع القواعد القياسية الجديدة.

ويطلب من المجلس والأمين العام، لتأدية هذه المهمة، القيام بما يلي:

(أ) تحديد المخاطر الرئيسية بأسلوب مننظم، ثم تحديد تدابير تخفيف تلك المخاطر وستصبح التدابير هي "المتطلبات الوظيفية ومتطلبات الأداء على مستوى النظم" وهي المتطلبات المشار إليها في قرار الجمعية العمومية ٣٥-١٤. وينبغي لتلك المتطلبات أن تشكل أساسا لعملية التدقيق التي تجري وفقا للبرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة وينبغي ألا يسمح بالإبلاغ عن الاختلافات عن هذه المتطلبات إلا في ظروف استثنائية.

(ب) وضع أحكام فنية أكثر تفصيلا في ضمام أو مواد إرشادية ذات صلة، وترشيد النظام الحالي، وتقادي أي خطر من احتمال ظهور نظام "ذي طبقتين" للقواعد القياسية وهو يؤدي إلى إهمال القواعد التي لا تنتمي، بالتالي، إلى مجموعة القواعد القياسية الأساسية الحرجة للسلامة.

(ج) مراجعة هيكل الملاحق الحالي وتبسيطه وتوضيح الغرض من القواعد والتوصيات الدولية المختلفة مع الأخذ بعين الاعتبار بالتطورات الأخيرة مثل الفصل بين تقديم الخدمات والمراقبة التنظيمية في دول عديدة.

(د) النظر في مزايا الانتقال إلى الهيكل الهرمي للمتطلبات اعتمادا على نمط النظم الإقليمية الراهنة لوضع القواعد، في عمليات الايكاو المختلفة لاتخاذ القرار بالنسبة للوثائق على مستويات مختلفة من الترتيب الهرمي ونسبة متناقصة من التعقيد.

(هـ) تنفيذ أقوى لسياسة الايكاو الراهنة الهادفة إلى تحويل الأولويات من إصدار قواعد قياسية جديدة إلى تنفيذ القواعد القياسية الراهنة.

(و) النظر في كيفية إخضاع القواعد القياسية الجديدة التي توجد لها دعوى ظاهرة الواجهة للتحليل النظامي المسبق للتأثير لضمان أنها مبررة تماما من حيث فائدتها للسلامة وعواقبها الاقتصادية وأنها لا تحمل الدول أعباء ثقيلة.

(ز) السعي لتحسين نوعية ووضوح المواد الإرشادية الصادرة عن الايكاو بهدف مساعدة الدول على تنفيذ قواعد الايكاو وتوصياتها الدولية.

(ح) النظر في نشر ملحق جديد عن مراقبة السلامة.