



المؤتمر الرفيع المستوى بشأن أمن الطيران

مونتريال، ١٢-١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢

البند ٤ من جدول الأعمال: تطور عملية تدقيق أمن الطيران - الشفافية

تطور البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران

(ورقة مقدمة من الأمانة العامة)

الملخص

وافق مجلس الايكاو من حيث المبدأ على مفهوم انتقال البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران إلى نهج الرصد المستمر. وتعرض هذه الورقة على المؤتمر الرفيع المستوى بشأن أمن الطيران نظرة عامة عن النهج المقترح وجدولاً زمنياً عاماً لتنفيذه.

الإجراء: يُرجى من المؤتمر الرفيع المستوى بشأن أمن الطيران تأييد الاستنتاجات والتوصيات الواردة في الفقرة ٨.

١- معلومات أساسية

١-١ أنجزت بنجاح الدورة الأولى لعمليات تدقيق البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران في نهاية عام ٢٠٠٧. واستُهلّت الدورة الثانية الحالية للبرنامج العالمي في يناير ٢٠٠٨ وهي ماضية في مسارها لتستكمل بنهاية عام ٢٠١٣. وتركز الدورة الثانية من عمليات التدقيق في إطار البرنامج العالمي على قدرات الدول على مراقبة أمن الطيران حيثما أمكن ذلك، وتشمل القواعد الواردة في الملحق السابع عشر - الأمن، والأحكام ذات الصلة المرتبطة بالأمن في الملحق ٩-التسهيلات.

٢-١ وتسليماً بضرورة تحديد طبيعة وتوجه البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران في المستقبل، فقد كُلف المجلس الأمين العام، أثناء دورته ١٨٧، بإجراء دراسة جدوى تتعلق بتطبيق نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي بعد عام ٢٠١٣ (C-DEC 187/8). و أنشئ في عام ٢٠١١ فريق دراسة تابع للأمانة العامة بهدف مساعد الأمانة في إعداد الخيارات الخاصة بالتطور والتوجه المقبلين للبرنامج العالمي بعد نهاية دورته الثانية الحالية.

٣-١ وبعد النظر في عدد من الخيارات المتعلقة بتطور البرنامج العالمي، خلص فريق الدراسة التابع للأمانة العامة إلى أهمية أن ينتقل البرنامج إلى نهج للرصد المستمر خاص بأمن الطيران يشمل عناصر إدارة المخاطر. وقد أجمع المشاركون في الاجتماع الثالث والعشرين لفريق خبراء أمن الطيران على دعم هذا المفهوم. ووافق المجلس خلال دورته ١٩٦ من حيث المبدأ على مفهوم نهج للرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران يجمع بين الرصد المستمر والنهج القائم على المخاطر إزاء تدقيق أمن الطيران وكُلف الأمين العام بإعداد المنهجية وإطار العمل المرتبطين بهذا النهج وتحديد الآثار المالية المترتبة عن ذلك بالنسبة للايكاو والدول الأعضاء فيها.

٢- أهداف نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران

١-٢ يتمثل الهدف الأول لنهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران في العمل على تعزيز أمن الطيران العالمي من خلال إجراء عمليات تدقيق ورصد للدول الأعضاء بشكل متواصل لتحديد حالة تنفيذ الدول للعناصر الحاسمة لنظام مراقبة أمن الطيران والقواعد والتوصيات الدولية للايكاو المتصلة بالأمن والإجراءات المرتبطة بها والإرشادات والممارسات ذات الصلة بالأمن. وإضافة إلى ذلك، سيشكل نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي جزءاً

لا يتجزأ من إطار العمل العام لأمن الطيران الخاص بالايكاو الذي يشمل السياسات العامة وعمليات التدقيق والمساعدة. وستوفر أنشطة نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران معلومات قيّمة لتسهيل تقديم المساعدة المطلوبة إلى الدول وفقاً لاحتياجاتها مشفوعةً بتعليقات قيّمة لتطوير القواعد والتوصيات الدولية والإرشادات. وبالتالي سيكون نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران، إضافة إلى تمكينه الدول من اتخاذ إجراءات تصحيحية لمعالجة الثغرات التي تم تحديدها ولتعزيز نظم مراقبة أمن الطيران القائمة، بمثابة الحافز الرئيسي لإعداد السياسات العامة ولتقديم المساعدة على نحو يتسم بالفعالية.

٣- الأسلوب المتبع في تنفيذ نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران

١-٣ في إطار نهج الرصد المستمر المتعلق بالبرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران، ستستخدم الايكاو مجموعة واسعة ومتنوعة من أنشطة التدقيق والرصد الملائمة لحالة أمن الطيران في كل دولة من الدول الأعضاء لجمع المعلومات وتحديد الثغرات وتقديم التوصيات. وسيتمّ نهج إدارة المخاطر الايكاو من اختيار أكثر أنشطة الرصد ملائمة لاستخدامها لكل دولة من الدول وتحديد الجداول الزمنية لهذه الأنشطة وتبنيها. وينبغي أن يتسم نهج الرصد المستمر بالمرونة مع الاستخدام الأمثل للموارد الشحيحة لتلبية الاحتياجات المتغيرة في مجال أمن الطيران. كما سيأخذ في الاعتبار أي أنشطة للمراقبة والمعلومات التي سبق أن قدمتها الهيئات التنظيمية الإقليمية.

٢-٣ ولتحديد النشاط الملائم لنهج الرصد المستمر لكل دولة من الدول، سيُجرى التقييم على أساس المعلومات التي تم جمعها أثناء الدورتين الأولى والثانية لعمليات التدقيق في إطار البرنامج العالمي مقترنة بنتائج كل بعثة من بعثات المتابعة. وستُحلل النتائج من حيث عملية التدقيق الأكثر ملاءمة والأحدث عهداً. وستتضمن خطة الأنشطة السنوية نوع أنشطة التدقيق والرصد التي تم تحديدها لكل دولة من الدول. وستشمل الأنشطة المقترح إجراؤها عمليات التدقيق القائمة على الوثائق وعمليات التدقيق التي تركز على المراقبة وعمليات التدقيق التي تركز على مدى الامتثال والدراسات الاستقصائية لتقييم احتياجات الدول في مجال أمن الطيران وأنشطة الرصد الأخرى كما هو مبين في الفقرة ٤ أدناه. ويمضي أنشطة نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي، ستواصل الايكاو تقييم النتائج الجديدة على نحو قد يفضي إلى تنفيذ أنواع جديدة من الأنشطة للدول في المستقبل.

٣-٣ وبينما سيتمّ هذا التقييم الايكاو من تحديد نوع الأنشطة الأكثر ملائمة لكل دولة، فإنه سيتمّ أيضاً إجراء تحليل ثانوي لتحديد الجداول الزمنية لهذه الأنشطة وتواترها. وستحدد الايكاو، لدى وضع خطط الأنشطة السنوية، الدول التي ستشملها عمليات التدقيق أو الزيارة على أساس تحليل المخاطر باستخدام مجموعة مستقلة من المؤشرات. وقد تشمل هذه المؤشرات على سبيل المثال لا الحصر: المدة المنصرمة منذ إجراء آخر عملية تدقيق، والمدة المنصرمة منذ إجراء آخر تدقيق في الموقع، ووجود أو إمكانية وجود شواغل أمنية بارزة على أساس المعلومات التي تم جمعها من خلال عملية تدقيق سابقة، أو دواعي التوازن الجغرافي؛ أو عمليات التدقيق أو التفتيش الحديثة التي قامت بها هيئات إقليمية؛ أو أي تغيير هام أو إعادة تنظيم داخل الدولة؛ أو حدوث أي فعل من أفعال التدخل غير المشروع مؤخراً أو أي إخلال هام بالأمن؛ أو المعلومات الصادرة عن قسم دعم التنفيذ والتطوير - الأمن أو أي أنشطة أخرى تتعلق بالمساعدة والرصد؛ أو كمية ونوعية البيانات التي تقدمها كل دولة من الدول رداً على طلبات المعلومات الإلزامية الصادرة من الايكاو. وسيسمح هذا التحليل للايكاو، بالإضافة إلى المساعدة فيما يتعلق بتحديد الجداول الزمنية للأنشطة، بتحديد متى ينبغي إجراء عملية تدقيق كاملة أو جزئية في الموقع لدولة تخضع عادة لعملية تدقيق تستند إلى الوثائق. وستحدد الآلية الدقيقة لتحليل هذه المعلومات في المرحلة الانتقالية.

٤- أنشطة إطار نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران

١-٤ ستستخدم عمليات التدقيق القائمة على الوثائق للدول التي تمتلك نظم أمن الطيران الأكثر تقدماً. وستتطوي عمليات التدقيق على زيادة المتطلبات المتعلقة بتقديم الوثائق وستقيس بشكل أساسي قدرة الدول على ممارسة رقابة فعالة على نظم أمن الطيران لديها، متيحةً في الوقت ذاته مؤشرات واضحة عن مدى امتثال هذه الدول للقواعد والتوصيات الدولية ذات الصلة. وسيحدد المدققون في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران أي شواغل معينة وسبل التصدي لها، سواء عن بعد أو من خلال طلبات المعلومات الإلزامية أو بإجراء زيارة فعلية إلى الدولة المعنية. ومن المهم معرفة أن الدول المصنفة لتلقي عمليات تدقيق قائمة على الوثائق ستخضع أيضاً لعمليات تدقيق في الموقع من وقت لآخر حسب الاقتضاء.

٢-٤ وستُجرى عمليات تدقيق دورية في الدول التي تُحدد لإجراء عمليات تدقيق قائمة على أساس الوثائق، غير أن ذلك سيتم أساساً من خلال تبادل المعلومات بدلاً من إجراء عملية تدقيق في الموقع. وستتلقى الدول المقرر إخضاعها لعمليات تدقيق على أساس الوثائق مجموعة وثائق من الايكاو تتضمن استبياناً سابقاً لعمليات التدقيق وقائمة مرجعية موجزة توضح مدى الامتثال للقواعد والتوصيات الدولية ذات الصلة التي وضعتها الايكاو. وسيختلف الاستبيان السابق لعمليات التدقيق عن الاستبيان المستخدم لإجراء عمليات تدقيق الدورة الثانية إذ سيجري تنقيحه وسيقتضي من الدولة تقديم وثائق مثل الجداول الزمنية ونتائج أنشطة مراقبة الجودة لديها. وسيضمن الاستبيان أيضاً عدداً محدوداً من أسئلة التدقيق التقليدية لأي مجالات تدقيق لا تزال التوصيات المتعلقة بها المنبثقة عن الدورة الثانية للتدقيق قائمة. وستعرض الايكاو جميع الوثائق كما ستحال النتائج والتوصيات إلى الدولة حسب الاقتضاء. وبعد استكمال هذه النماذج الجديدة لأول مرة، سنتطوي عمليات التدقيق اللاحقة القائمة على الوثائق على تحديث للمعلومات القائمة وإبلاغ الايكاو بأي تغييرات هامة تدخل على هيكل أمن الطيران في الدولة.

٣-٤ وستستخدم عمليات التدقيق التي تركز على المراقبة للدول التي تتوفر لديها بالفعل نظم للمراقبة ومراقبة الجودة لكنها غير متطورة بالقدر الكافي لمعالجة مخاطر أمن الطيران على نحو يتسم بالكفاءة والاستدامة امتثالاً لأحكام الملحق ذات الصلة. وقد يكون نطاق إجراء عمليات التدقيق هذه كاملاً وشاملاً لجميع مجالات التدقيق أو جزئياً يغطي مجالاً أو أكثر من مجالات التدقيق على أساس المعلومات التي تقدّم إلى الايكاو وعلى أساس نتائج عمليات التدقيق السابقة. وستستخدم أيضاً الاستبيانات التي تسبق عمليات التدقيق والقوائم المرجعية الموجزة التي توضح مدى الامتثال للقواعد والتوصيات الدولية وستساعد الايكاو على تحديد نطاق التدقيق في الموقع ومدته.

٤-٤ أما عمليات التدقيق القائمة على الامتثال فستركز على الدول التي تتوفر لديها برامج وأنشطة محدودة للغاية لمراقبة الجودة أو لا تتوفر لديها إطلاقاً. وستستخدم عمليات التدقيق هذه مجموعة فرعية من الاستبيانات التي تسبق عمليات التدقيق ذات الصلة بالامتثال للقواعد والتوصيات الدولية التي وضعتها الايكاو وستتضمن مزيداً من الالتزام بتنفيذ التدابير الأمنية لتقييم هذا الامتثال. وستتلقى الدول التي يجري اختيارها لعمليات تدقيق تركز على الامتثال استبيانات تسبق عمليات التدقيق وقوائم مرجعية موجزة توضح مدى الامتثال لمساعدة الايكاو على تحديد النطاق والمدة الزمنية المناسبين لعملية التدقيق في الموقع.

٥-٤ بيّنت تجربة دورتي عمليات التدقيق في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران أن عدداً من الدول لا يستطيع الاستفادة من أي عملية تدقيق. وبالتالي، لن تُجرى عمليات تدقيق الدورة الثانية في هذه الدول على أساس تحليل عمليات تدقيق الدورة الأولى ونتائج بعثات المتابعة و/أو استعراض خطط العمل التصحيحية والمعلومات التي تقدّم في الاستبيانات التي تسبق عمليات التدقيق. وإنما ستحال هذه الدول، عوضاً عن ذلك، إلى المساعدة. وفي إطار نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران، ستواصل إدارة احتياجات بعض الدول بهذه الطريقة من خلال أنشطة الرصد والمساعدة. وسيحدد قسم دعم التنفيذ والتطوير - الأمن النوع الملائم لأنشطة المساعدة والرصد لتنفيذه في هذه الدول. وقد تشمل هذه الأنشطة الدراسات الاستقصائية الأولية لتقييم الاحتياجات في مجال أمن الطيران وأنشطة المساعدة اللاحقة. وسيجري قسم تدقيق أمن الطيران وقسم دعم التنفيذ والتطوير - الأمن، اتصالات وثيقة لرصد تطور نظم أمن الطيران في الدول المحتاجة للمساعدة بغية وضع الأسس اللازمة لبناء نظام يتسم بالكفاءة. وستُنفذ عند الاقتضاء أنشطة تدقيق في إطار نهج الرصد المستمر المتعلق بالبرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران في هذه الدول على النحو المبين أعلاه.

٦-٤ وبالإضافة إلى أنشطة التدقيق والرصد التي سبق وصفها، ستجري الايكاو أيضاً عمليات تدقيق قائمة على استرداد التكاليف بناء على طلب كل دولة حسب الموارد المتوفرة والوقت المتاح. وستعالج نتائج عمليات التدقيق القائمة على استرداد التكاليف بنفس الطريقة التي تُعالج بها نتائج عمليات التدقيق المقررة في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران.

٧-٤ ومن المهم الإشارة إلى أن تطبيق مبدأ العالمية سيتواصل في إطار نهج الرصد المستمر، لأنه سيواصل رصد جميع الدول. ولن يختلف إلا نوع الأنشطة وتواترها من دولة إلى أخرى. ويمكن أيضاً الاستناد إلى آلية الشواغل البارزة في مجال الأمن بالنسبة لكل دولة تخضع إلى أنشطة التدقيق في إطار نهج الرصد المستمر المتعلق بالبرنامج، حسب الاقتضاء.

٥- تقديم التقارير وتبادل المعلومات

١-٥ في إطار نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران، ستقدم التقارير إلى الدول التي تخضع لعمليات تدقيق في شكل جديد يتضمن المعلومات المتعلقة بالمراقبة ومدى الامتثال. وستخضع النتائج المتعلقة بالاستبيانات المحددة التي تسبق التدقيق والقواعد والتوصيات الدولية والعناصر الحاسمة لتقييم المخاطر بهدف تقييم تأثيرها

على أمن الطيران ونظم المراقبة لدى الدولة. وسيساعد هذا التحليل الدولة والايكاو معاً على تحديد الأولويات بالنسبة للتدابير التصحيحية القصيرة الأجل والمتوسطة الأجل والطويلة الأجل وشروط المساعدة حسب الحاجة.

٢-٥ ومع إجراء أنشطة نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج، سيجري تحديث المعلومات بشأن النتائج على الموقع المأمون للبرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران على الإنترنت. وستكون هذه المعلومات متاحة لجميع الدول الأعضاء في الايكاو وستتضمن جميع المعلومات المتبادلة حالياً مثل الرسوم البيانية التي تبين مدى نقص التنفيذ الفعلي للعناصر الحاسمة وأي شواغل أمنية بارزة. ويمكن تقديم أي معلومات إضافية أخرى مثل المعلومات ذات الصلة بمدى الامتثال والمعلومات حسب المنطقة التي يجري فيها التدقيق بناء على تعليمات الهيئات الرئاسية للايكاو وعملاً بتوصيات هذا المؤتمر بشأن موضوع الإفصاح عن نتائج التدقيق (انظر HLCAS-WP/3). وستحدد الدول التي تُعطي أولوية تقديم المساعدة إليها على الموقع المأمون للبرنامج على الإنترنت.

٦- مزايا نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران

١-٦ تتطوي عملية الانتقال إلى نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي على عدة مزايا مقارنة بالأسلوب الحالي المستخدم لإجراء عملية التدقيق. وأولى هذه المزايا الانتقال من عمليات التدقيق الدورية التي لا تقدم إلا لمحة موجزة عن نظام أمن الطيران إلى نهج أكثر استمرارية. وسيؤدي الإطار المرن القائم على إدارة المخاطر إلى وضع نظام لا يطبق نهجاً جامداً ينطبق على كل الدول في مجال التدقيق، وإنما ستسمح مختلف أنواع الأنشطة التي تجري على أصعدة مختلفة باتباع نهج أكثر ملائمة للاحتياجات وسيتم التركيز على مساعدة الدول التي هي في أمس الحاجة إلى المساعدة. وسيوفر نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي بيانات محدثة ومفيدة خاصة بكل دولة وبيانات إقليمية لبرامج المساعدة، متيحة في الوقت ذاته ملاحظات مرتدة مفيدة للايكاو من أجل إعداد القواعد والتوصيات الدولية الجديدة وتنقيح القواعد والتوصيات الدولية والمواد الإرشادية القائمة. وبالإضافة إلى ذلك، سيواصل تطبيق مبدأ العالمية حيث ستخضع جميع الدول إلى نفس النهج العام المتعلقة بأنشطة التدقيق والرصد. وسيكون الهدف الطويل الأجل لنهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي هو بلوغ جميع نظم أمن الطيران ومراقبة الأمن في جميع الدول مستوى كافياً من التطور لإخضاعها لنهج الرصد القائم على الوثائق، مشفوعاً بعمليات تحقق حسب الاقتضاء.

٧- عملية الانتقال إلى نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران

١-٧ شُعرش على المجلس أثناء دورته ١٩٧ خطة مفصلة للانتقال إلى نهج الرصد المستمر، تستعرض الأحداث المتعاقبة المخطط لتنفيذها تمهيداً لتطبيق هذا النهج. غير أن العمل بدأ فعلاً على إعداد المنهجية، بما في ذلك أدوات التحليل ذات الصلة، والبرمجيات والإرشادات والبروتوكولات المنقحة والصكوك القانونية وغيرها من العناصر. ومن المتوقع الانتهاء من إعداد معظم هذه العناصر بنهاية عام ٢٠١٣، بينما سيُكرس عام ٢٠١٤ لتجربة مختلف أنشطة نهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي وإدخال تغييرات على المنهجية استناداً إلى الدروس المستفادة والتعليقات الواردة من الدول الأعضاء ومن فرق التدقيق التابعة للايكاو في إطار البرنامج العالمي. وستستخدم الفترة الانتقالية أيضاً لتنظيم حلقات دراسية إقليمية لإبلاغ الدول بالمنهجية الجديدة وبدورات إعادة الترخيص للمدققين. ويتوقع أن يبدأ التنفيذ الكامل لنهج الرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي ابتداءً من يناير ٢٠١٥.

٨- الاستنتاجات والتوصيات

١-٨ يُرجى من المؤتمر الرفيع المستوى بشأن أمن الطيران أن يخلص إلى أن اعتماد نهج رصد مستمر في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران، يجمع بين التدقيق وفق نهج قائم على المخاطر وعملية رصد مستمر يمثل منهجية عملية ومرغوب فيها تفيد مستقبل البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران.

٢-٨ يُرجى من المؤتمر الرفيع المستوى بشأن أمن الطيران دعم قرار المجلس القاضي بمواصلة إعداد نهج للرصد المستمر في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران، يدمج عناصر من نهج الرصد القائم على المخاطر ونهج الرصد المستمر معاً، وبدء تنفيذه لفائدة جميع الدول الأعضاء في الايكاو ضمن الإطار الزمني المحدد في الخطة الانتقالية لدعم تعزيز أمن الطيران المدني الدولي على نحو يتسم بالفعالية والكفاءة.