

اللجنة القانونية – الدورة السادسة والثلاثون

(مونتريال، ٢٠١٥/١١/٣٠ إلى ٢٠١٥/١٢/٣)

البند ٢ من جدول الأعمال: النظر في برنامج العمل للعام للجنة القانونية

النظر في وضع إرشادات بشأن تضارب المصالح:

التقرير عن إجراء دراسة استقصائية بشأن تضارب المصالح في الطيران المدني

(ورقة مقدمة من الأمانة العامة)

١ - المقدمة

١-١ تم إدراج البند "النظر في الارشادات الخاصة بتضارب المصالح" في برنامج العمل العام للجنة القانونية عن طريق اقتراح في ورقة العمل A37-WP/80 التي قدمتها الولايات المتحدة. ولقد اعتمدت اللجنة القانونية والمجلس إدراج هذا البند في برنامج العمل العام، وقامت الجمعية العمومية في دورتها الثامنة والثلاثين باعتماده وبرفع درجة أهميته للدرجة الثانية في برنامج العمل.

٢-١ بُدئت دراسة للأمانة العامة للإيكاو في ١١ يونيو/حزيران ٢٠١٤ عندما طُلب من الدول عن طريق كتاب المنظمة LE 4/69-14/40 أن تستكمل، في موعد أقصاه ١٥ أغسطس/آب ٢٠١٤، دراسة استقصائية بشأن التعامل مع تضارب المصالح في الطيران المدني في دوائر اختصاصها المختلفة. وتقدم نسخة من الدراسة الاستقصائية في المرفق (أ). وبناء على طلب عدة دول أُتيح وقت إضافي لاستكمال الدراسة الاستقصائية التي لاتزال مفتوحة على الإنترنت. وفي ٢٠١٤/١١/٥ أُحيط المجلس علماء، خلال الجلسة الخامسة من دورته ٢٠٣، بأنه سيجري النظر في المزيد من الخطوات، بما في ذلك الدعوة لانعقاد فرقة عمل، بحيث يتوقف ذلك على نتائج الدراسة الاستقصائية (انظر ورقة العمل C-WP/14194).

٢ - خلفية

١-٢ جرى الاعراب في ورقة العمل A37-WP/80 عن أنه من المستصوب أن تتوفر القواعد المتسقة بحدود المعقول عبر القطاع لاقامة فصل واضح والمحافظة عليه ما بين سلطات الطيران المدني والأنشطة التي تشرف عليها. وفي السياق المعين، اقترح النظر في حالات تضارب المصالح في ثلاثة مجالات متميزة: (١) المصالح المالية في الهيئات المنظمة و (٢) انتقال الأفراد من مراكز في الحكومة الى الصناعة والعكس بالعكس و (٣) الممارسة المتمثلة في تعيين أو إعاة الموظفين للقيام بوظائف المراقبة باسم هيئة الطيران المدني. واعتُبر النظر في هذه العناصر ملائماً بغية تعزيز الهدف، الممارسة الموضوعية والمتجردة للمسؤوليات التنظيمية.

٢-٢ تعريف تضارب المصالح

١-٢-٢ تُعرّف مسألة تضارب المصالح عادة بأنها حالة تكون فيها للمسؤول مصالح خاصة قد تؤثر بشكل غير سليم أو تتدخل في أدائه لواجباته ومسؤولياته الرسمية أو يُنظر إليها على هذه الشاكلة. ويمكن أن يُعزى هذا النفوذ غير السليم أو التدخل المزعوم إلى حالات تتضمن مصالح مالية أو عائلية أو حياة عاطفية أو توجهات سياسية أو وطنية لدى المسؤول. ويمكن أيضا أن نجد تضارب في المصالح على مستوى المنظمة. وينشأ تضارب المصالح بالمؤسسات عندما تخفق المؤسسة، أو تتعرض للعراقيل للتصرف تصرفا محايدا جَراء أنشطة خارجية أو علاقات تربطها بهيئات أخرى.

٢-٢-٢ وفي مجال الطيران المدني، قد ينشأ تضارب المصالح هذا، أساسا، في مخططين مختلفين:

(أ) أولاً، من خلال التفاعل بين إدارة حكومية ووكالاتها التنظيمية مع هيئات التشغيل التي تخضع للوائح (مثل المشغلين الجويين ومؤسسات التدريب في مجال الطيران، ومنظمات إقرار الصيانة، ومؤسسات التصميم، ومؤسسات الإنتاج، وجهات تقديم خدمات الملاحة الجوية ومشغلي المطارات). وفيما يلي أمثلة قد تنشأ على تضارب المصالح:

- (١) المصالح المالية المباشرة أو غير المباشرة في الهيئات الخاضعة للوائح؛
- (٢) وحركة الأفراد بين الوظائف في الهيئات القائمة على وضع اللوائح والهيئات الخاضعة لها (والمشار إليها بحالات "الباب الدوار")؛
- (٣) وأداء المهام التنظيمية بواسطة الموظفين المعارين أو المعينين من الهيئات الخاضعة للوائح؛
- (٤) والشراكات أو الترتيبات بين الهيئات القائمة على وضع اللوائح والهيئات الخاضعة لها لصالح المصالح التجارية للهيئات الخاضعة للوائح على حساب المصلحة العامة (مما يؤدي إلى ما يشار إليه بمصطلح "الهيمنة التنظيمية")؛
- (٥) والضغوط التي تمارسها الهيئات القائمة على وضع السياسات أو اللوائح بالنيابة عن الهيئات الخاضعة للوائح أو لصالح هذه الهيئات.

(ب) ثانياً، من خلال علاقات بين مختلف الهيئات أو الهيئات التابعة للدولة المشاركة في أنشطة الطيران المدني، والتي قد تشمل:

- (١) تداخل المهام بين الهيئات التنظيمية والحكومة أو هيئاتها الأخرى مثل الهيئات العسكرية وهيئات الشرطة وهيئات الجمارك والهيئات المسؤولة عن التحقيقات؛
- (٢) وملكية الدولة وسيطرتها على الهيئات التنظيمية أو التشغيلية؛
- (٣) خليط من المهام التنظيمية ومهام تقديم الخدمات في نفس الهيئات أو الهيئات ذات الصلة.

٣-٢-٢ ويمكن أن تؤدي عملية تضارب المصالح (الفعلية أو الملحوظة)، الناشئة عن مثل هذه التفاعلات أو العلاقات، إلى عرقلة التنظيم الفعلي والمستقل والحيادي.

٣ - الإرشادات الحالية

١-٣ وعموماً، قد تكون الدول قد وضعت أطراً قانونية ومؤسسية لتناول تضارب المصالح استجابة لمتطلبات القانون المحلي أو بالرجوع إلى المعاهدات الدولية، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ (UNCAC)^١ أو إرشادات أو مدونات أفضل الممارسات التي وضعتها المنظمات الدولية مثل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو بواسطة هيئات مهنية ذات صلة. وقد تخضع هيئات الطيران المدني في دولة ما لتضارب مصالح تعمّ الهيئات الحكومية، أو لأطر تنطبق بالتحديد عليها فقط، أو لخليط من هذه الأطر المذكورة. والأطر الموضوعية عموماً من أجل القطاع العام أو لمهن معينة قد لا تتناول تناولاً تاماً تضارب المصالح عندما يتعلق التضارب بتحديداً بأنشطة الطيران المدني.

٢-٣ وحالياً، سنّت الايكاو إرشادات معينة بشأن تضارب المصالح. وفيما يلي أمثلة عليها:

(أ) الفقرة ٣-٣-٥ من وثيقة الايكاو Doc 8335، دليل الإجراءات الخاصة بعمليات التفتيش والترخيص والرصد المستمر، تنص على الحاجة إلى وضع استراتيجية للتخفيف من حدة قضايا تضارب المصالح المحتملة فيما يتعلق بموضوع إعاره الموظفين التابعين لمشغل جوي للاضطلاع بمهام التفتيش؛

(ب) والفقرتان ٢-٤-٩ و ٣-٤-٤ من وثيقة الايكاو Doc 9734، دليل مراقبة السلامة الجوية، الجزء (أ)، إنشاء وإدارة جهاز حكومي لمراقبة السلامة الجوية تُحدد الحاجة إلى فصل واضح للسلطات والمسؤوليات بين الهيئات التنظيمية الحكومية ووكالات التشغيل؛

(ج) والفقرة ٣-٤-٢-٤ من وثيقة الايكاو Doc 9734، دليل مراقبة السلامة الجوية، الجزء (أ)، إنشاء وإدارة جهاز حكومي لمراقبة السلامة الجوية، تحدد الحاجة إلى الإشراف المباشر والمراقبة الفنية المباشرة بواسطة إدارة طيران مدني مستقلة لموظفي مشغل جوي يضطلعون بمسؤوليات التفتيش من أجل خدمة الصالح العام على أفضل وجه؛

(د) والفقرة ٢-٤-٢-٣ من وثيقة الايكاو Doc 9734، دليل مراقبة السلامة الجوية، الجزء (ج)، إنشاء وإدارة جهاز حكومي لمراقبة أمن الطيران، تحدد الحاجة إلى فصل واضح للسلطات والمسؤوليات بين الهيئات التنظيمية الحكومية وأي وكالة تشغيل أو جهة تقديم خدمات تديرها الدولة من أجل تقادي أي تضارب في المصالح قد يحدث وتوصي بإتباع جميع إجراءات الموافقة والترخيص والمراقبة المستمرة كما لو كانت الوكالة المشغلة هيئة غير حكومية.

٣-٣ تشير النتائج التي توصل إليها البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية (USOAP) في هذا المجال إلى أنه في عدد من الدول، التي تكون فيها الدولة هي الجهة المشغلة أو تضطلع بمهام تقديم الخدمات، لا يوجد فصل واضح للمسؤوليات بين الهيئات التنظيمية والمشغلين الجويين ومشغلي المطارات ومقدمي الخدمات ومراكز التدريب في مجال الطيران وأن معظم الدول التي تستخدم خبراء تعيرهم هيئات طيران مدني حكومية أو مؤسسات أخرى بالدولة كالمحققين، لم تضع تدابير لتقادي احتمال نشو تضارب مصالح. لقد ذُكر، في إطار البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران، أن ٢٢ في المائة من الدول لم

^١ تضم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ١٧٦ دولة طرفاً. أنظر مثلاً، المادة ٧ (٤) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، "يجب على كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، أن تسعى لاعتماد والحفاظ على وتقوية أنظمة تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح."

تضمن كون مهام ومسؤوليات عدة هيئات ضمن منظومة أمن الطيران المدني مُحددة تحديدا واضحا لكفالة عدم تداخل المسؤوليات^٢.

٤ - أهداف العمل ومنهجيته

٤-١ يتمثل الهدف الإجمالي للعمل في إطار هذا البند في النظر في سن الايكاو للوائح أو إرشادات من أجل مساعدة الدول الأعضاء بشأن التدابير الواجب استخدامها لاكتشاف أو تفادي تضارب المصالح أو التخفيف من وقعها أو إدارتها وكفالة الشفافية والمسائلة ضمن أطرها الوطنية.

٤-٢ وتمثلت المهمة الأولى في إجراء دراسة استقصائية لتحديد الآليات والتدابير القائمة في الدول للتعامل مع تضارب المصالح فيما يتعلق بإدارات الطيران المدني وموظفيها الذين يقومون بالمهام التنظيمية في الطيران المدني. وتم تحليل الردود من أجل تحديد المدى الذي وصلته الدول في وضع تدابير بشأن مختلف عناصر تضارب المصالح في الطيران المدني فضلاً عن ملاءمة هذه التدابير للتصدي لمسألة تضارب المصالح. وسيتم المزيد من النظر في مسألة ما إذا سيكون من المفيد الاضطلاع بتحقيق اتساق التدابير والممارسات لكشف و/أو تفادي و/أو تخفيف و/أو معالجة تضارب المصالح ووضع قواعد وإرشادات للدول فضلاً عن تقديمها في شكل وثائق.

٤-٣ وقد تشمل خيارات توثيق أو وضع آليات وتدابير لتضارب المصالح من أجل التطبيق المتسق أو الموحد قاعدة قياسية أو أسلوب موصى به في اتفاقية الطيران المدني الدولي لعام ١٩٩٤ (اتفاقية شيكاغو) أو إرشادات في شكل وثيقة جديدة أو تعديل وثيقة قائمة أو دليل أو كتاب دوري بالايكاو.

٤-٤ ومن المعترف به أن تراعي الأعمال في هذا الشأن اقتضاء إحلال التوازن بين الظروف والاحتياجات الخاصة للدول أثناء تناول المخاطر التنظيمية بشأن سلامة الطيران وأمنه التي يشكلها تضارب المصالح. وعلى سبيل المثال، فإن الشروط الصارمة لإلغاء الاستثمار أو حدود عملية "الباب الدوار" تجعل الدول تقتصر بصورة غير معقولة على عدد قليل جداً من المرشحين أو حتى غير المؤهلين لمناصب تخصصية. ولذا فإن النظر في آليات أو تدابير لفرضها أو للتوصية بها قد يُعنى عناية كبيرة بإدارة المخاطر الناتجة عن أنشطة أو علاقات أو تفاعلات تسفر عن تضارب في المصالح (مثل تلك الواردة في الفقرة ٢-٢) ولا تؤدي بالضرورة إلى إيقافها أو حظرها بصورة آلية.

٥ - استجابات الدول للدراسة الاستقصائية

٥-١ بتاريخ ٣٠ يناير/كانون الثاني ٢٠١٥، كانت ٤٣ دولة، أو نحو ٢٢ في المائة فقط من عضوية الايكاو، قد استجابت للدراسة الاستقصائية. كما قدّم إقليمان ومنظمة دولية واحدة استجابات (انظر القائمة في المرفق (ب)). وتظل الدراسة الاستقصائية متاحة على الانترنت للدول الأخرى التي قد تود الاستجابة. ومع أن الاستجابات كانت منخفضة نسبياً، فهي من الدول في جميع أقاليم الايكاو.

^٢ البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران - تحليل نتائج التدقيق، فترة الإبلاغ: نوفمبر ٢٠٠٢ إلى يونيو ٢٠١٣، الايكاو، الطبعة الخامسة، ٢٠١٣.

٢-٥ الإطار العام الحالي لتضارب المصالح

١-٢-٥ بصفة عامة، أكدت جميع الدول التي استجابت للدراسة الاستقصائية باستثناء أربع منها على أن لديها إطاراً قانونياً و/أو مؤسسياً يتعامل مع تضارب المصالح بصفة عامة. وذلك الإطار في معظم الحالات منشأ في شكل تشريع أو مدونة لقواعد السلوك أو شروط توظيف تعاقدية أو توليفة من كل هذه. وعموماً تغطي الأطر المواضيع الخمسة عشر المدرجة بالقائمة في السؤال الثالث من استبيان الدراسة الاستقصائية في المرفق (أ). ولم تحدد الأطراف المستجيبة أي مواضيع جديدة مما يمكن أن يعني أن القائمة الواردة في السؤال الثالث بالمواضيع الممكنة تغطيتها في إطار تضارب للمصالح كاملة الى حد ما.

٢-٢-٥ في معظم الحالات (٨٦ في المائة) فإن رصد الامتثال لقواعد تضارب المصالح تضطلع به هيئة مستقلة مثل أمين حكومي للمظالم أو عن طريق آليات داخلية أنشأتها هيئة أو إدارة الطيران المدني. واعتبرت معظم الدول (٦٣ في المائة) أن مستوى إنفاذ تضارب المصالح كاف بينما اعتبره البعض غير كاف (٢١ في المائة).

٣-٥ مصادر تضارب المصالح في القطاع العام

١-٣-٥ المصالح المالية في الهيئات الخاضعة للتنظيم وكذلك المصالح الاجتماعية للأفراد (المؤدية في بعض الحالات الى الممارسات الفاسدة ومحاباة الأقارب والمحسوبية) وحركة الأفراد بين الوظائف في الهيئات التنظيمية والخاضعة للتنظيم ومشاركة الدولة في الأنشطة أو الهيئات الخاضعة للتنظيم وممارسة الضغوط لصالح هيئات خاضعة للتنظيم تم تحديدها بأنها من بين أكثر مصادر تضارب المصالح انتشاراً. وتم الاستشهاد بحالات أخرى مثل ممارسة الضغط السياسي على المنظمين لمحاباة الهيئات الخاضعة للتنظيم كمصدر إضافي لتضارب المصالح.

٢-٣-٥ لم تحدد أغلبية من الدول أي أشكال جديدة أو ناشئة لتضارب المصالح يمكن النظر فيها من أجل وضع إرشادات وفي هذه الحالة يمكن افتراض أن قائمة مصادر تضارب المصالح المحددة في الفقرة ٢-٢ من الاضافة (أ) لكتاب المنظمة (انظر أيضاً الفقرة ٢-٢ أعلاه) شاملة الى حد ما. وكان أحد الأمثلة للمصادر الاضافية لتضارب المصالح الذي حدده أحد الأطراف المستجيبة هو "مشاركة موظفي الدولة في النشاط السياسي الحزبي".

٤-٥ أنشطة الدولة كمصدر لتضارب المصالح في الطيران المدني

١-٤-٥ تشارك الدولة في أنشطة الطيران المدني كمشغلة أو مقدمة خدمات في العديد من الدول (٨٢ في المائة)، وأكثر الأنشطة التي تشترك فيها الدول شيوفاً هي تقديم خدمات الملاحة الجوية وعمليات الطائرات والمطارات وإدارة مؤسسات التدريب على الطيران. وفضلاً عن ذلك فإن بعض إدارات الطيران المدني تعتمد على إعانة حكومية أو إيرادات حكومية من الأنشطة الخاضعة للتنظيم لدعم الأنشطة التنظيمية. وفضلاً عن ذلك فإن النسبة المؤدية من الدول التي لديها طائرات على السجل المدني تُستخدم لعمليات عسكرية أو شرطية (٤٩ في المائة) وتلك التي ليست لديها (٥١ في المائة) هي نفسها تقريباً. وهذه العلاقات والأنشطة تخضع لمراقبة سلامة وأمن الطيران من جانب إدارة الطيران المدني مما يمكن أن يزيد إمكانية تضارب المصالح التنظيمي الراسخ الذي يمكن من خلاله أن يتأثر أو يعاق منظمو الطيران المدني على نحو لا مبرر له من جراء التصرف بدون تحيز في التعامل مع الهيئات الخاضعة للتنظيم بسبب الملكية المشتركة وسيطرة الدولة أو بسبب امتلاك مصالح تجارية في تلك الهيئات.

٢-٤-٥ وضعت دول عديدة (٦٧ في المائة) تدابير لتفادي أو معالجة التداخل بين الهيئات المختلفة التي لها دور في تنظيم سلامة وأمن الطيران. وجرى الاستشهاد بتدابير مثل إنشاء لجان وبرامج ومبادئ توجيهية للتنسيق بين الهيئات.

٣-٤-٥ الموظفون من مشغل جوي أو مقدم خدمة معتادون على إنجاز مهام ومسؤوليات الترخيص أو اصدار الشهادات أو الموافقة أو الاستطلاع وعلى إجراء التحقيقات في حوادث ووقائع الطائرات في عدد كبير من الدول (٤٩ في المائة و ٤٠ في المائة على التوالي). غير أن أغلبية الدول (٥١ في المائة) بينت أنها أنشأت آليات لمعالجة تضارب مصالح الموظفين الذين يؤدون هذه المهام. وفضلاً عن ذلك في معظم الدول (٧٩ في المائة) تقوم بالتحقيق في الحوادث مؤسسة أو هيئة مستقلة منفصلة عن إدارة الطيران المدني.

٥-٥ هل يشكّل تضارب المصالح مخاطر على سلامة وأمن الطيران المدني؟

١-٥-٥ أوضحت تلك الدول التي صادفت حالات تضارب مصالح في أنشطة الطيران المدني أنها أصبحت معروفة في المقام الأول من خلال الإفشاء الذاتي بواسطة الموظف المعني أو تقرير التدقيق للبرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية أو البرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران، تقرير بواسطة هيئة مراقبة مستقلة واستعراض داخلي وتقارير صحفية، بذلك الترتيب. وجرى الاستشهاد في عدد صغير من الحالات (٥,٣ في المائة) بانكشاف حالات تضارب المصالح من خلال حدوث واقعة متصلة بالسلامة أو الأمن. واستشهد في حالة واحدة بالانكشاف عن طريق المبلّغين.

٢-٥-٥ لم تجد أو تعتبر معظم الدول (٧٩ في المائة) أن الافتقار لإطار يكون مصدر قلق على سلامة أو أمن الطيران بينما أكدت أغلبية كبيرة من الدول (٨٤ في المائة) أن حالات تضارب المصالح لم تُربط بحدوث واقعة خطيرة لسلامة أو أمن الطيران أو يوجد أنها عامل مساهم في حدوثها.

٣-٥-٥ المصلحة المباشرة أو غير المباشرة في الهيئات الخاضعة للتنظيم أو الشراكات أو الترتيبات بين الهيئات النظامية والخاضعة للتنظيم لإحداث تقدم المصالح التجارية للهيئات الخاضعة للتنظيم على حساب المصلحة العامة (مما يؤدي الى ما يشار إليه أيضاً بوصفه "الاستيلاء التنظيمي") والتوليفة من الوظائف التنظيمية ووظائف تقديم الخدمة في نفس الهيئات أو في هيئات متصلة بها تمّ تحديدها، بذلك الترتيب، بأنها الحالات الرئيسية التي رأت الدول أنها ستجعل سلامة وأمن الطيران في أكبر خطر. وحُدِّت أيضاً لكن بقدر أقل حالات أخرى ترد قائمة بها في الفقرة ٢-٢-٢ أعلاه، تشمل حركة الأفراد بين الوظائف في الهيئات القائمة على وضع اللوائح والهيئات الخاضعة لها وأداء المهام التنظيمية بواسطة الموظفين المعارين أو المعيّنين من الهيئات الخاضعة للوائح. وكان الضغط السياسي الذي يتم على إدارة الطيران الوطنية هو حالة أخرى لم تُدرج في القائمة في الفقرة ٢-٢-٢ أعلاه تم تحديدها كخطر على سلامة وأمن الطيران.

٦-٥ هل ينبغي أن يكون لدى الدول إطار محدد لمعالجة تضارب المصالح في الطيران المدني؟

١-٦-٥ وضعت دول عديدة (٣٣ في المائة) إطاراً يتناول الطيران المدني على وجه التحديد بالإضافة الى أو بصورة منفصلة عن الاطار العام المطبّق على القطاع العام ككل. ورأى عدد كبير من الدول المجيبة (٦٨ في المائة) أنه من اللازم أو المفيد لأي دولة أن تضع إطاراً محدداً يتناول تضارب المصالح في الطيران المدني، مع الإشارة الى الحاجة لمعالجة مخاطر تضارب المصالح الفريدة على الطيران المدني وتحقيق التنسيق القانوني واليقين كسببين لهذا الموقف. وكانت تلك الدول ذات الرأي المختلف ترى أن وجود إطار ملائم يغني عن الحاجة لوضع إطار محدد للطيران المدني. ولم ترى بعض الدول أنه من الحكمة تنظيم تضارب المصالح على أساس قطاعي بينما اقترحت إحدى الدول أنه يمكن وضع إطار على المستوى الاقليمي.

٧-٥ هل إرشادات الايكاو الحالية كافية؟

١-٧-٥ في حين رأت أغلبية من الدول (٧٧ في المائة) أن مواد الايكاو الارشادية الحالية بشأن تضارب المصالح في الطيران المدني كافية أو كافية الى حد ما، ومع ذلك فإن معظم الدول (٧٥ في المائة) رأت أن الدول يمكن أن تستفيد من تنسيق الممارسات والتدابير بشأن تضارب المصالح للتعامل مع تضارب المصالح في الطيران المدني.

٢-٧-٥ رأت معظم الدول (جماعيًا ٦١ في المائة) أن القواعد والإرشادات بشأن تضارب المصالح يمكن إعدادها في شكل قواعد قياسية أو قواعد قياسية وتوصيات أو توصيات فقط بينما كان من رأي دول أخرى أن الارشادات المعممة في دليل أو كتاب دوري للايكاو يمكن أن تكون كافية (٢٧,٩١ في المائة). وكان اقتراح محدد تم تقديمه هو وضع مدونة نموذجية بشأن معالجة تضارب المصالح في الطيران المدني مع القيام في الوقت ذاته بإدخال التعديلات اللازمة على وثائق الايكاو الأخرى "التي تتناول مؤهلات الموظفين والممثلين".

٨-٥ العمل في المستقبل

١-٨-٥ رأى عدد صغير من الدول (أقل من ١٠ في المائة) أن إطارها لتضارب المصالح لم يكن فعالاً في معالجة

تضارب المصالح في الطيران المدني، مع الاستشهاد بالافتقار لإطار ملزم والعلاقات المتداخلة بين هيئات الدولة المعنية بالطيران المدني بوصفها العوائق الرئيسية للنجاح. أما الدول التي رأت أن إطارها لتضارب المصالح فعال، فقد أرجعت الفضل في ذلك الى توعية الموظفين ووجود تدابير وقائية وإنفاذية من أجل النجاح.

٥-٨-٢ اقترح عدد من التدابير لتحسين فعالية إطار تضارب المصالح، بما في ذلك: (١) التساوي في المرتبات بين موظفي الهيئات التنظيمية والهيئات الخاضعة للتنظيم و(٢) تعيين موظفين إضافيين مخصصين للاضطلاع بمهام ومسؤوليات الترخيص أو اصدار الشهادات أو الموافقة أو المراقبة و(٣) فصل الهيئات التنظيمية عن هيئات تقديم الخدمة و(٤) تعزيز ثقافة لتجنب تضارب المصالح و(٥) زيادة تنظيم تضارب المصالح.

٥-٨-٣ وافقت أغلبية كبيرة (٧٥ في المائة) على أن ثمة فائدة في تنسيق الممارسات والتدابير للتعامل على وجه التحديد مع حالات تضارب المصالح في الطيران المدني وعلى أنه من الضروري أن تضع الايكاو قواعد وإرشادات بشأن هذا الموضوع لكي تستخدمها الدول (٧٧ في المائة) بينما اختارت دول أخرى (١٦ في المائة) عدم اتخاذ موقف في هذا الوقت. وفي الحقيقة، أعربت دولة واحدة فقط عن الرأي أنه لن تكون هناك فائدة من المزيد من عمل الايكاو في هذا المجال.

٦ - الاستنتاجات

٦-١ من المفيد لجميع الدول امتلاك إطار لمعالجة تضارب المصالح في الطيران المدني بالنظر الى انتشار حالات تضارب المصالح حسبما أعربت عنه الدول في استجاباتها. ولذلك يمكن أن يفيد الايكاو حث الدول التي لم تقم بذلك بعد على وضع إطار بشأن تضارب المصالح ينطبق على أنشطة الطيران المدني. ويمكن القيام بهذا عن طريق قرار للجمعية العمومية سيكون هدفه تعزيز الوعي بحالات تضارب المصالح المحتملة في الطيران المدني والحاجة لاتخاذ تدابير لتجنب أو تخفيف المخاطر من حالات تضارب المصالح على سلامة وأمن الطيران. وسيستجيب قرار الجمعية العمومية أيضاً للحاجة المبررة عنها الى تحسين فعالية الأطر الحالية لتضارب المصالح من خلال تعزيز ثقافة لتجنب تضارب المصالح وزيادة التنظيم.

٦-٢ نظراً لأن جميع الدول التي استجابت للدراسة الاستقصائية تقريباً قد وضعت إطاراً للتعامل مع تضارب المصالح ولأن معظم الدول تعتبر أطرها فعالة وبالنظر أيضاً الى أن معظم الدول تدرك أن إرشادات الايكاو الحالية بشأن تضارب المصالح كافية أو كافية الى حد ما، فمن الضروري تحديد أي عمل مستقبلي، إذا وُجد، سيكون مطلوباً. وفضلاً عن ذلك توجد آراء مختلفة بشأن ما إذا كان ينبغي للدول وضع إطار محدد للطيران المدني.

٦-٣ لذلك من المرتقب أن العمل الإضافي للايكاو بشأن هذا الموضوع يمكن أن يتألف من المزيد من الدراسة للممارسات والتدابير التي أدخلتها الدول للتعامل على وجه التحديد مع حالات تضارب المصالح في الطيران المدني. وستكون المهام التي يتعين على الأمانة العامة الاضطلاع بها في هذه الدراسة هي جمع المزيد من البيانات والمعلومات (بما في ذلك التشريعات والمدونات لقواعد السلوك) من الدول التي وضعت أطراً بشأن حالات تضارب المصالح بما في ذلك تلك المحددة للطيران المدني. ويمكن أيضاً تشجيع الدول التي لم تقم بذلك على استكمال دراسة استقصائية على الانترنت خلال الأشهر القليلة المقبلة. وسيتم إبلاغ اللجنة القانونية بالمزيد من التوصيات التي يمكن أن تنشأ عن هذه الدراسة.

٧ - الإجراء المعروض على اللجنة

٧-١ يُرجى من اللجنة القانونية النظر في ورقة العمل هذه والمصادقة على الاستنتاجات الواردة أعلاه.

المرفق (أ)

دراسة استقصائية بشأن الإرشادات الخاصة بتضارب المصالح

الدولة: _____

ملاحظة هامة

ستستخدم الردود الخاصة بهذه الدراسة الاستقصائية بصورة دلالية بحتة وستستعمل فقط لأغراض الدراسة. وهي لا ترتب عنها أي التزامات ملزمة من جانب الدولة فيما يتعلق بموقفها في المستقبل في هذا المضمار.

الجزء (أ): الإطار العام للتصدي لتضارب المصالح

- ١- هل وضعت الدولة إطاراً قانونياً أو مؤسسياً للتصدي بصفة عامة لتضارب المصالح؟ نعم لا
- ٢- إذا كانت الإجابة على السؤال رقم ١ بنعم، فما هو شكل إطار تضارب المصالح؟ علم على ما هو منطبق تشريع (أ)
- (ب) مدونة ممارسات أو سلوك
- (ج) تعاقدي، أي ظروف التوظيف
- (د) كل ما تقدم ذكره
- (هـ) أمور أخرى: _____
- ٣- ما الذي يغطيه إطار تضارب المصالح؟ علم على ما هو منطبق (أ) وصف حالات تضارب المصالح
- (ب) الكشف العام عن حالات تضارب المصالح
- (ج) المصالح المالية
- (د) قيود على التوظيف المقبل (خارج الوظائف العمومية)
- (هـ) قواعد قبول مراتب الشرف أو المحاباة أو الهدايا أو الأجور
- (و) توظيف خارجي
- (ز) أساليب الضغط
- (ح) العلاقات والمحاباة والمعاملة التفضيلية
- (ط) استخدام المعلومات بما في ذلك حماية المعلومات الداخلية
- (ي) الضيافة الرسمية
- (ك) العلاقات مع وكالات أخرى
- (ل) حماية الإفشاء عن حالات تضارب المصالح
- (م) عقوبات لعدم الامتثال للقواعد الخاصة بتضارب المصالح
- (ن) تنفيذ القواعد الخاصة بتضارب المصالح

—
 (س) استعراض ومراجعة إطار تضارب المصالح

(ع) أمور أخرى: _____

٤- إذا كانت الإجابة على السؤال رقم ١ بنعم، فهل يتناول الإطار بالتحديد الطيران المدني أو أنه إطار عام منطبق على القطاع العمومي؟ علم على ما هو منطبق

(أ) إطار عام للقطاع العمومي

(ب) إطار محدد للطيران المدني

(ج) كلاهما

٥- ما الذي تعتبره عموماً أكثر ثلاثة أشكال انتشاراً لتضارب المصالح في دولتكم؟

_____ (أ)

_____ (ب)

_____ (ج)

٦- من هو المسؤول عن رصد الامتثال للقواعد الخاصة بتضارب المصالح في الدولة؟ علم على ما هو منطبق

(أ) آلية داخلية تابعة للوكالة الحكومية أو الإدارة الحكومية

(ب) هيئة مستقلة (مثل مراجع الحسابات العام أو أمين المظالم أو وكالة لمكافحة الفساد)

(ج) كل من (أ) و (ب)

(د) أمور أخرى: _____

٧- ما هو مستوى إنفاذ القواعد الخاصة بتضارب المصالح في الدولة؟ علم على ما هو منطبق

كافية

غير كافية

غير منطبقة

٨- هل توصي بأي أشكال أخرى لتضارب المصالح أو أشكال ناشئة لتضارب المصالح ينبغي مراعاتها عند وضع الإرشادات؟ إذا كان الأمر كذلك فما هي هذه الأشكال؟

الجزء (ب): أنشطة الطيران المدني الحكومية

٩- هل تشارك الدولة في كل من الأنشطة التنظيمية أو أنشطة المشغلين الجويين أو مهام تقديم الخدمات؟
 لا نعم

١٠- إذا كانت الإجابة على السؤال رقم ٩ بنعم، فما هي الأنشطة التي تشترك فيه الدولة؟ عَلم على ما هو منطبق
 (أ) مؤسسة تدريب للطيران

(ب) مشغل جوي

(ج) مؤسسة صيانة مقررة

(د) مؤسسة تصميم

(هـ) مؤسسة انتاج

(و) جهة تقديم خدمات الملاحة الجوية

(ز) مشغل مطارات

(ح) جهات أخرى: _____

١١- هل تستخدم الدولة موظفين من مشغل جوي أو جهة تقديم خدمات تضع لهما الدولة اللوائح لتنفيذ مهام ومسؤوليات الترخيص أو التصديق أو الإقرار أو المراقبة؟
 لا نعم

١٢- إذا كانت الإجابة على السؤال رقم ١١ بنعم، فما مدى واجبات ومسؤوليات الترخيص أو التصديق أو الإقرار أو المراقبة التي يقوم بها العاملون المنتدبون من الكيانات الخاضعة للتنظيم أو بواسطة العاملين المعيّنين من قبلها؟ عَلم على ما هو منطبق :

دائما

مرارا

أحيانا

نادرا

١٣- هل تجري التحقيق في حوادث الطائرات أو وقائعها هيئة مستقلة أو وكالة مستقلة غير تابعة لهيئة الطيران المدني؟
 لا نعم

١٤- صف كيفية ضمان الدولة لإجراء التحقيقات بصورة مستقلة

١٥- هل كان العاملون بمهام ومسؤوليات الترخيص أو التصديق أو الموافقة أو المراقبة في هيئة الطيران المدني يقومون بمهام التحقيق في حوادث الطائرات ووقائعها في الدولة؟

لا نعم

١٦- هل وضعت الدولة آليات لإدارة تضارب المصالح للعاملين الذين يقومون بما يلي: (أ) واجبات ومسؤوليات الترخيص أو التصديق أو الإقرار أو الإشراف؛ و (ب) التحقيق في حوادث الطائرات ووقائعها؟

نعم

لا

غير منطبق

١٧- كيف تحصل إدارة الطيران المدني بالدولة على الأموال لتمويل مهامها التنظيمية؟ علم على ما هو منطبق

(أ) رسوم وأتعاب مقررّة بواسطة كيان تشغيلي تقوم الدولة بوضع لوائحه

(ب) نسبة مئوية من الإيرادات التي يحصلها كيان تشغيلي تنظمه الدولة

(ج) إعانات حكومية

(د) إيرادات من خدمات توفرها وتنظمها (تشمل الأمثلة عمليات المطارات وأمن المطارات وتدريب الطيران وخدمات الملاحة الجوية)

(هـ) أمور أخرى: _____

١٨- هل لدى الدولة طائرات بسجل الطائرات المدنية التابع لها تُستخدم للعمليات العسكرية أو عمليات الشرطة أو هيئة الجمارك؟

نعم

لا

١٩- هل وضعت الدولة تدابير لتجنب أو إدارة التداخل بين وكالات مختلفة ذات أدوار في تنظيم أحكام سلامة الطيران وأمنه؟ إذا كان الأمر كذلك، يرجى تقديم وصف موجز لهذه التدابير؟

نعم

لا

الجزء (ج): تضارب المصالح القائم في الطيران المدني

٢٠- ما هي أكثر السبل شيوعاً (خلال السنوات الخمس الأخيرة) التي تم بواسطتها الكشف عن وجود حالات تضارب مصالح متصلة بأنشطة الطيران المدني في دولتكم؟ علم على ما هو منطبق

(أ) وقوع حادثة متصلة بالسلامة والأمن

(ب) كشف ذاتي (بواسطة مسؤول)

(ج) قيام هيئة رقابة مستقلة بالإبلاغ مثل مراجع الحسابات العام أو أمين المظالم

(د) تقارير صحفية

(هـ) استعراض دوري داخلي

(و) البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية أو تقرير لتدقيق للبرنامج العالمي لتدقيق أمن الطيران

(ز) أمور أخرى: _____

(ح) غير منطبق

٢١- وفي الماضي، هل تسبب الافتقار إلى إطار لتضارب المصالح، إذا حدث ذلك، في شواغل لسلامة الطيران المدني أو أمنه؟

نعم

لا

غير منطبق

٢٢- وفي الماضي، هل اسهمت حالة لتضارب المصالح بحادثة جسيمة متصلة بسلامة الطيران وأمنه أو ارتبطت بوقوعها؟

 لا

 نعم

٢٣- يرجى تحديد عدد أقصاه ثلاث حالات لتضارب المصالح بما في ذلك تلك الواردة في الفقرتين ٢-٢-١ و ٢-٢-٢ من الإضافة (أ) بكتاب المنظمة LE4.69-14/40 التي تعتقد أنها تعرض أمن الطيران وسلامته للخطر؟

(أ)

(ب)

(ج)

٢٤- ما مدى الفعالية التي تعتقد أن الإطار قد توصل إليها عند التصدي لتضارب المصالح في الطيران المدني؟ عَم على ما هو

منطبق

فعالة

فعالة إلى حد ما

غير فعالة

غير منطبقة

٢٥- هل يمكنكم إبراز أسباب إجابتكم على السؤال ٢٤؟ إذا كانت الإجابة (فعالة)، فما هي أسباب النجاح؛ وإذا كانت الإجابة (غير فعالة)، فما هي العوائق الرئيسية أمام النجاح؛ وإذا كانت الإجابة (فعالة إلى حد ما)، فما هي الأمور الواجب تنفيذها لتحسين الفعالية؟

٢٦- كيف تقيمون ملائمة إرشادات الايكاو بشأن تضارب المصالح في الطيران المدني؟ علم على ما هو منطبق

(أ) مناسبة

(ب) مناسبة بعض الشيء

(ج) غير مناسبة

٢٧- هل توافقون على أنه من الضروري أو المفيد بالنسبة للدولة أن تضع إطارا محددًا يتناول تضارب المصالح في الطيران المدني؟ عَم على ما هو منطبق

نعم

لا

بدون موقف

ما هي أسباب إجابتكم؟

٢٨- هل توافقون على أن الدول يمكنها أن تستفيد من اتساق الممارسات والتدابير الخاصة بتضارب المصالح للتعامل مع تضارب المصالح في الطيران المدني؟ عَم على ما هو منطبق

نعم

لا

بدون موقف

٢٩- هل ترون من الضروري بالنسبة للايكاو أن تضع لوائح أو إرشادات للتعامل مع تضارب المصالح في الطيران المدني كي

تستخدمها الدول؟ علّم على ما هو منطبق

نعم

لا

بدون موقف

٣٠- إذا كانت الإجابة على السؤال ٢٩ بنعم، فما هو الشكل الذي ترون أنه ينبغي أن تأخذه هذه اللوائح أو الإرشادات؟ علّم على ما هو منطبق

(أ) القواعد

(ب) الممارسات الموصى بها فقط

(ج) كلا القواعد والممارسات الموصى بها

(د) دليل من الايكاو أو كتاب دوري من الايكاو

(هـ) كل من (ج) و (د) أعلاه

(و) أمور أخرى

الجزء (د): تعليقات أخرى

يرجى تقديم أي تعليقات إضافية قد ترونها بشأن إدارة تضارب المصالح في الطيران المدني

جهة الاتصال:	
يرجى الإشارة أدناه إلى الشخص الذي يمكن أن نتصل به الايكاو في إدارتكم، في حالة الاضطرار إلى طلب توضيحات إضافية فيما يتعلق بالإجابات الواردة هنا.	
الاسم (اختياري)	
<hr/>	
المنصب:	المكتب:
<hr/>	<hr/>
رقم الفاكس أو عنوان البريد الإلكتروني:	
<hr/>	

شكرا

المرفق (ب)

قائمة الدول التي استجابت للدراسة الاستقصائية

البرتغال	اسرائيل	أنغولا
جمهورية مولدوفا	إيطاليا	أستراليا
الاتحاد الروسي	جامايكا	النمسا
سنغافورة	اليابان	بربادوس
جنوب أفريقيا	الأردن	بلجيكا
اسبانيا	كينيا	البرازيل
السويد	ليتوانيا	كندا
سويسرا	ماليزيا	شيلي
تايلند	ناميبيا	كوبا
الإمارات العربية المتحدة	هولندا	قبرص
جمهورية تنزانيا المتحدة	نيوزيلندا	فرنسا
الولايات المتحدة	نيجر	ألمانيا
فنزويلا	باكستان	اليونان
	الفلبين	هنغاريا
	بولندا	إيرلندا

الأقاليم

الصين (منطقة ماكاو الإدارية الخاصة)
الصين (منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة)

المنظمات الدولية

وكالة السلامة الجوية الأوروبية