منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

ATConf/7-WP/33[1]
23/9/26
(Information paper)

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، من ١٦ إلى ٢٠٢٦/١١/٢٠

البند رقم ٣: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية

٣-١: تعزيز الإشراف التنظيمي والأطر المؤسسية المتطورة

تعزيز الأطر التنظيمية لتسهيل تجربة المسافرين

(ورقة مقدّمة من الاتحاد الدولي للنقل الجوي (الإياتا))

الموجز التنفيذي

مع استمرار نمو حركة المسافرين الدوليين، تزداد أهمية برامج بيانات المسافرين بالنسبة للحكومات الساعية إلى تحقيق التوازن بين أهداف الأمن والتسهيل والتنمية الاقتصادية. ويعتمد استمرار النجاح على وضع أطر قانونية متينة، وهياكل حوكمة فعّالة، والتزام الدول بالمعايير الدولية المنسقة، والتعاون المثمر بين الدول وقطاع الطيران. وقد أصبحت معلومات المسافرين المسبقة (API) وسجلات أسماء المسافرين (PNR) مكونات أساسية لأنظمة إدارة الحدود الحديثة. تسلط هذه الورقة الضوء على البيانات الحالية المتعلقة بأداء تسهيل تجربة المسافرين، والمعايير التي تحكمه، والمتطلبات الخاصة التي تواجهها شركات الطيران في معالجة الحالات الخاصة، مع التركيز على إدارة المسافرين غير المقبولين (INAD) كدراسة حالة.

١- المقدمة

١-١ يُعد النقل الجوي الدولي عاملاً أساسياً في تعزيز الربط العالمي، والتنمية الاقتصادية، والسياحة، والتجارة، وحركة الأفراد عبر الحدود. ومع استمرار توسع نطاق التنقل الدولي، تواجه الدول تحديات متزايدة في تحقيق التوازن بين أهداف التسهيل وأمن الحدود، وإدارة الهجرة، والكفاءة التشغيلية. ومن المتوقع أن تتفاقم هذه التحديات مع توقع مضاعفة أعداد المسافرين بحلول عام ٢٠٤٠.

١-٢ ولتنفيذ سياسات تسهيل تجربة المسافرين، تعتمد الدول بشكل متزايد على شركات الطيران لأداء وظائف تشغيلية مثل نقل بيانات المسافرين والتحقق من وثائق السفر وغيرها من متطلبات الدخول قبل الصعود إلى الطائرة. وقد أصبحت برامج بيانات المسافرين، ولا سيما أنظمة معلومات المسافرين المسبقة وسجلات أسماء المسافرين، أدوات أساسية لإدارة الحدود والأمن والتسهيل.

[1] النسخ العربية والإسبانية والانجليزية الفرنسية والصينية والروسية مقدمة من الاتحاد الدولي للنقل الجوي.

١-٣ في العديد من الدول، تواجه شركات الطيران مسؤولية متزايدة، مالية وتشغيلية، ومسؤولية تتعلق بسمعتها عن بعض الوظائف مثل تحديد أهلية المسافرين للدخول إلى الحدود، والتي لا تملك عليها أي سلطة قانونية، وفي معظم الحالات، لا تملك أي رؤية مسبقة عنها.

١-٤ يُسهم تعزيز التعاون بين الدول والجهات المعنية في قطاع الطيران إسهاماً مباشراً في تحقيق أهداف اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) والملحق التاسع – التسهيل – من خلال دعم أمن الحدود، وكفاءة تدفقات المسافرين، والتعاون الدولي، والتنمية المستدامة للنقل الجوي الدولي. كما يدعم جهود الدول في إدارة الهجرة القانونية بطريقة آمنة ومنظمة وقابلة للتنبؤ، بما يتوافق مع القوانين الوطنية والالتزامات الدولية.

٢- المناقشة

٢-١ أصبحت برامج بيانات المسافرين، ولا سيما أنظمة بيانات معلومات المسافرين المسبقة وسجلات أسماء المسافرين، أدوات مهمة لدعم إدارة الحدود، وأمن الطيران، وحوكمة الهجرة. وتُمكّن هذه البرامج السلطات من إجراء تقييمات للمخاطر، وتحسين الوعي الظرفي، وتسهيل حركة المسافرين الشرعيين.

٢-٢ تدعم الإياتا وشركات الطيران الأعضاء فيها تطبيق أنظمة بيانات معلومات المسافرين المسبقة وسجلات أسماء المسافرين باعتبارها عوامل تمكين رئيسية لإدارة الحدود بشكل آمن وفعال. وتعتمد فعاليتها على تطبيق شفاف وقوي قانونياً، وقابلية التشغيل البيني التقني، والتوافق مع المعايير الدولية.

٢-٣ مع ازدياد عدد الدول التي تُدخل أو تُوسّع برامج بيانات المسافرين، ستزداد أهمية تعزيز أطر الحوكمة ودعم التنسيق الدولي لتجنب التجزئة، وتسهيل الامتثال، ودعم قابلية التشغيل البيني العالمية. ويُتيح التحول الرقمي فرصاً هامة لتعزيز التسهيل وإدارة الحدود. ويُمكن للتوسع في نشر الحلول الرقمية القابلة للتشغيل البيني تحسين دقة تقييمات القبول، والحد من حالات عدم القبول التي يُمكن تجنبها، ودعم إدارة المخاطر القائمة على البيانات، وتسهيل السفر المشروع، مع مساعدة الدول على مواجهة تحديات الهجرة بفعالية أكبر. ويُعد اعتماد بيانات رقمية آمنة وقابلة للتشغيل البيني عالمياً، مثل بيانات اعتماد السفر الرقمية (DTC) وتصريح السفر الرقمي (DTA) الصادرين عن الإيكاو، أساسياً لتحديث الحدود.

٣- التجزئة التنظيمية والتحديات التشغيلية

٣-١ على الرغم من وجود أطر عمل متفق عليها دولياً، لا تزال هناك اختلافات كبيرة في كيفية تصميم الدول لمتطلبات تسهيل تجربة المسافرين وتنفيذها. تشمل هذه الاختلافات برامج بيانات المسافرين، وإجراءات التحقق من الوثائق، وتقنيات الحدود الرقمية المستخدمة.

٣-٢ في العديد من الدول، يُطلب من شركات الطيران تفعيل سياسات حدود الدولة من خلال نقل بيانات المسافرين والتزامات التحقق من الوثائق. وغالباً ما يتمّ تعزيز هذه الالتزامات من خلال أنظمة عقوبات شركات الطيران التي تفرض عقوبات على عدم الامتثال.

٣-٣ في حين تُقر شركات الطيران بدورها في دعم أهداف إدارة الحدود، ينبغي أن تظل المتطلبات التنظيمية متناسبة وأن تراعي الحقائق التشغيلية. عملياً، تعتمد العديد من قرارات القبول على معلومات أو تقييمات أو إجراءات حكومية غير متاحة

بالكامل لشركات الطيران عند نقطة المغادرة، مما يؤدي إلى تقييم ذاتي للقبول من قِبل موظفي شركات الطيران. وينبغي على السلطات استعادة السيطرة على حدودها ووضع حد لتفويض وظائف إنفاذ الحدود إلى موظفي شركات الطيران.

٣-٤ لذا، يُعدّ تعزيز التناسق التنظيمي أمراً بالغ الأهمية للحدّ من الغموض القانوني، وتحسين نتائج الامتثال، وتعزيز التعاون بين الحكومات وقطاع الطيران.

٣-٥ تطوير أنظمة تسهيل قابلة للتشغيل البيني وآمنة وقائمة على تقييم المخاطر

٣-٥-١ يعتمد مستقبل تسهيل تجربة المسافرين على التكامل الفعال للبيانات والتكنولوجيا والأطر التنظيمية. وتشجع الإياتا الدول على تبني حلول آمنة ومؤتمتة وقائمة على تقييم المخاطر لمعالجة بيانات المسافرين، بما في ذلك أنظمة القياسات الحيوية وأنظمة السفر الرقمية. يمكن لمثل هذه التقنيات تحسين الإنتاجية، وتعزيز الدقة، والسماح بتخصيص موارد الحدود بشكل أكثر فعالية.

٣-٥-٢ ينبغي أن يصاحب نشر هذه التقنيات ضمانات مناسبة لضمان الخصوصية وحماية البيانات والشفافية وثقة الجمهور.

٣-٥-٣ لتحقيق أقصى قدر من الفوائد، ينبغي تطوير مبادرات التسهيل الرقمي باستخدام معايير متفق عليها دولياً وهياكل قابلة للتشغيل البيني. سيساعد ذلك على تجنب ظهور أنظمة وطنية مجزأة تزيد من التعقيد بالنسبة للمسافرين والعاملين في القطاع، مع الحدّ من فوائد التسهيل الأوسع نطاقاً.

٣-٦ تعزيز التعاون بين الدول وقطاع الطيران

٣-٦-١ يتم تسهيل تجربة المسافرين من خلال التعاون بين الحكومات وشركات الطيران والمطارات. ويُعدّ تعزيز الحوار بين الدول وقطاع الطيران ضرورياً لضمان بقاء الأطر التنظيمية عملية وقابلة للتطوير وقادرة على دعم نمو حركة النقل الجوي في المستقبل. وتُشكّل برامج تسهيل النقل الجوي الوطنية المنصة المناسبة لتحقيق ذلك (الملحق ٩ للإيكاو، المعيار ١٣.٨).

٣-٦-٢ يلعب التعاون متعدد الأطراف والإقليمي أيضاً دوراً حاسماً في تعزيز التنفيذ المنسق لمعايير الإيكاو، والحد من التجزئة، وتمكين جميع الدول من الاستفادة من مبادرات التحديث بغض النظر عن مستوى قدراتها التقنية أو المالية.

٣-٦-٣ من شأن تعزيز التعاون بين الدول في المسائل المتعلقة بالوثائق، والتحقق من الهوية، وإجراءات العبور، وعمليات العودة، أن يُسهم في تحقيق نتائج تسهيل أكثر فعالية، لا سيما فيما يتعلق بحالات تشغيلية محددة مثل إدارة المسافرين غير المقبولين.

٤- الاستنتاجات

٤-١ أصبحت برامج بيانات المسافرين، وحلول الهوية الرقمية، وتصاريح السفر الرقمية، ومنصات السفر الرقمية الحكومية، وأنظمة التسهيل القابلة للتشغيل البيني مكونات بالغة الأهمية في استراتيجيات إدارة الحدود الحديثة وتسهيل تجربة المسافرين. وعند تطبيقها وفقاً لمعايير وممارسات الإيكاو الموصى بها، والمواصفات الفنية، وأفضل الممارسات الدولية، يمكنها تعزيز أمن الحدود، وتسهيل السفر المشروع، ودعم الهجرة الآمنة والمنظمة، والإسهام في التنمية المستدامة للنقل الجوي الدولي:

٤-٢ يتطلب تحقيق هذه الفوائد تعاوناً وثيقاً بين الدول، وقطاع الطيران، والإيكاو، والمنظمات الإقليمية. ويمكن لنهج منسق قائم على المعايير الدولية، والحوكمة الفعالة، وتبادل المعلومات، والتشاور مع أصحاب المصلحة، أن يُساعد في ضمان بقاء برامج تسهيل حركة المسافرين آمنة وقابلة للتشغيل البيني وفعالة من الناحية التشغيلية.

٤-٣ لدعم أهداف إعلان الدوحة بشأن تسهيل النقل الجوي الدولي، ينبغي التركيز بشكل أكبر على تطوير إرشادات عملية ومواد تنفيذية تُساعد الدول في تحقيق تطبيق مُنسق للقواعد القياسية وأساليب العمل الموصى بها في الملحق ٩، والحد من التجزئة التنظيمية، وتعزيز قابلية التشغيل البيني بين مختلف الولايات القضائية. ومن شأن هذه الجهود أن تساعد في معالجة التحديات التي لم تُحل بعد من خلال مسارات العمل التقنية القائمة، وأن توفر دعماً ملموساً للدول التي تُنفذ مبادرات التحديث.

٤-٤ كما أن بناء القدرات المستمر سيكون ضرورياً. وستوفر ورش العمل الإقليمية المشتركة بين الإيكاو والإياتا، ومنتديات التنفيذ، وبرامج المساعدة التقنية، آلية فعالة لتبادل أفضل الممارسات، وتعزيز القدرات المؤسسية، وتسريع نشر معلومات المسافرين المسبقة وسجلات أسماء المسافرين والهوية الرقمية وإدارة الحدود القابلة للتشغيل البيني على مستوى العالم.

٤-٥ ومن خلال تعزيز التعاون، والنهوض بالتنفيذ المنسق، والاستثمار في التوجيه العملي والقدرات المؤسسية، تستطيع الدول والإيكاو وقطاع الطيران تحسين أنظمة تسهيل تجربة المسافرين بما يدعم أهداف السياسة الوطنية واستمرار نمو النقل الجوي الدولي، و ربطه، واستدامته.

— انتهى —