

شعبة التسهيلات - الدورة الثانية عشرة

القاهرة، مصر، ٢٢/٣ الى ٢/٤/٢٠٠٤

البند رقم ٢: التسهيلات وأمن وثائق السفر والاجراءات الرسمية لمراقبة الحدود
٢-٤: المعلومات المسبقة عن الركاب (API)

المعلومات المسبقة عن الركاب (API)

(وثيقة مقدمة من الأمانة)

ملخص

حققت نظم المعلومات المسبقة عن الركاب في العديد من الدول التي جرى ادخالها فيها، النجاح الى درجة كبيرة سواء باعتبارها اجراء لتسهيل اصدار التصاريح للركاب أو كأداة لتعزيز فعالية نظم التفتيش للحدود. وفي ضوء الأحداث الأخيرة التي تمخض تأثيرها عن زيادة مستوى الاهتمام باستكشاف المعلومات المسبقة عن الركاب كاجراء أمني، تبحث هذه الوثيقة ما يتصل بذلك من مسائل تتعلق بالتسهيلات وتسعى الى تشجيع الدول المتعاقدة على استعراض وتحديث سياسة وعقيدة الايكاو.

١- مقدمة

١-١ ينبع اهتمام الايكاو بنظم المعلومات المسبقة عن الركاب مما تقتضيه اتفاقية شيكاغو من قيام الدول المتعاقدة بمنع حالات التأخير التي لا لزوم لها بتسهيل الاجراءات الرسمية لاصدار تصاريح الحدود ومن اعتماد تلك الدول لاجراءات دولية موحدة تخص الجمارك والهجرة.^١ فضلا عن ذلك أظهرت الأحداث الأخيرة أن البرامج الوطنية لاصدار وأمن وثائق السفر ومدى كفاءة نظم التفتيش في مراقبة التهريب والهجرة غير القانونية، يمكن أن يكون لها تأثير ملموس على أمن الطيران المدني.

٢-١ وبالمقابل يعد تطبيق التكنولوجيا وعلم الادارة الحديثة على نظم المراقبة من أجل تسهيل تدفق الحركة، ذا أهمية متزايدة في المناخ الحالي الخاص بضوابط الأمن المكثفة. ويمكن للازدحام المتزايد ولأوقات التعامل المطولة نتيجة للفرض المفاجئ لاجراءات غير مألوفة التسبب في نتائج عكسية بالنسبة للأمن، نظرا الى أن ما قد ينتج من الالتباس والفوضى يمكن أن يستغله هؤلاء الذين يسعون الى التهرب من التفتيش.

^١ المادة ٢٢، تسهيل الاجراءات الرسمية والمادة ٢٣، اجراءات الجمارك والهجرة.

٣-١ تم لأول مرة في الايكاو تقديم اقتراح يخص "التعرف المسبق على هوية الراكب" وذلك أثناء الدورة العاشرة لشعبة التسهيلات (FAL/10) في عام ١٩٨٨. وبحلول عام ١٩٩٥ دخلت برامج المعلومات المسبقة عن الراكب حيز العمل في ثلاث دول، واعتمدت الدورة الحادية عشرة لشعبة التسهيلات أسلوب عمل موصى به جديداً. وترد فيما يلي أحدث صياغة لذلك النص كما نشرتها الطبعة الحادية عشرة للملحق التاسع:

٣-٤-٣ **توصية - ينبغي للدول المتعاقدة أن تعمل حسب الاقتضاء بنظام معلومات مسبقة عن الراكب، الذي ينطوي على أخذ تفاصيل معينة من جواز السفر أو التأشيرة قبل المغادرة وارسالها بوسائل الكترونية الى السلطات العامة لتلك الدول وتحليل البيانات لأغراض ادارة الأخطار قبل الوصول، بغرض تسريع انهاء المعاملات. ولتقليل مدة تسجيل الراكب والأمتعة، ينبغي استخدام معدات قراءة المستندات لالتقاط المعلومات المدونة في وثائق السفر المقروءة آلياً. وعندما تحدد الدول المتعاقدة معلومات تعريف الراكب الواجب ارسالها، ينبغي لها المطالبة فقط بالمعلومات الموجودة في الخانات المقروءة آلياً من جوازات السفر والتأشيرات المطابقة للمواصفات الواردة في الوثيقة المعنونة ووثائق السفر المقروءة آلياً (Doc 9303). وينبغي لجميع المعلومات المطلوبة أن تكون مطابقة لمواصفات قوالب الرسائل بصيغة UN/EDIFACT PAXLIST.**

٢- اعداد الارشادات

١-٢ وضع مفهوم نظام المعلومات المسبقة عن الراكب لأول مرة لتلبية احتياجات دوائر الجمارك في بعض الدول بغية معالجة مشكلات تهريب المخدرات والتهديدات الأخرى للأمن القومي. ونظراً للاشتراك العميق لصناعة شركات الطيران في الموضوع، ولا سيما في بث البيانات، وضعت منظمة الجمارك العالمية بالتعاون مع الاتحاد الدولي للنقل الجوي (الأياتا) مجموعة من الارشادات لادارات الجمارك بخصوص الجوانب الفنية لنظم المعلومات المسبقة عن الراكب والتكاليف والمنافع التشغيلية بالإضافة الى العوامل المرتبطة بتخطيط نظام للمعلومات المسبقة عن الراكب. وكان الهدف من الخطوط الارشادية هو مساعدة الادارات في وضع نظام المعلومات المسبقة عن الراكب في سياق المجموعة الكاملة من تدابير التسهيلات التي يتعين على الدول استخدامها في استراتيجية لانهاء اجراءات الراكب. وشاركت الايكاو في وضع وثيقة الخطوط الارشادية الأصلية التي تشمل المواصفات لجوازات السفر المقروءة آلياً، Doc 9303. ولقد جرى استعراض تلك الوثيقة وتحديثها من خلال المنظمة العالمية للجمارك باسهام من الايكاو والأياتا في عام ٢٠٠٢.

٣- قيام فريق خبراء التسهيلات بالنظر في الأمر

١-٣ في الاجتماع الرابع من ٢ الى ٥/٤/٢٠٠٢، بحث فريق خبراء التسهيلات التطورات الأخيرة المتعلقة بالمعلومات المسبقة عن الراكب وامكانية تنقيح أسلوب العمل الموصى به القائم والوارد في الملحق التاسع والمواد الارشادية للايكاو التي تتناول هذا الموضوع. وكانت النتيجة الأولية لمداولات فريق الخبراء توصية بأن يبقى تنفيذ نظم المعلومات المسبقة عن الراكب اختياريًا بالنسبة للدول، ولكن بالنسبة للدول التي أخذت بهذا الخيار أو قد تختاره، يجب أن يكون التمسك بعناصر البيانات وقالب الرسالة لرسائل PAXLIST الزامياً. وذلك الجانب الأخير يعتبر ضرورياً بالنسبة للتشغيل البيني وامكانية ربط نظم المعلومات المسبقة عن الراكب فيما بين الدول المشاركة.

٢-٣ وفضلاً عن ذلك، خلص فريق الخبراء الى أن قيمة المعلومات المسبقة عن الراكب تكمن أساساً في استخدامها كاجراء من اجراءات التسهيلات، بالرغم من الاعتراف بأنها تعزز الأمن بصفة عامة باعتبارها تسهيلاً للتعرف مقدماً قبل الوصول على الحالات التي يحتمل أن تشكل مشكلات. وقد يكون الأمن دافعاً يدفع حكومة لانفاق موارد على تحسين اجراءات التفتيش، ولكن الأمن شيء لا يمكن قياسه بسهولة. وبدلاً من ذلك، يمكن بل يجب أن

يقاس نجاح برنامج المعلومات المسبقة عن الركاب على أساس ما يتحقق من زيادة في الكفاءة التشغيلية وتخفيض في ازدحام المطارات.

٣-٣ وفصلاً عن ذلك، يعتبر نظام المعلومات المسبقة عن الركاب أداة قيمة، وجزءاً لا يتجزأ من نظام لإدارة الحدود، ولا يقصد منه أن يكون نظاماً كلياً يستطيع أن يقوم بكل شيء. وهناك إجراءات أخرى يجري تطويرها في الايكو لتعزيز الكفاءة والفعالية وتتضمن الاستخدام واسع النطاق لجوازات السفر والتأشيرات المقروءة آلياً على مستوى العالم، واعداد التأشيرات الالكترونية، والتثبت من الهوية بواسطة القياسات البيومترية، والانتقال الى سجلات الدخول والخروج التلقائية لتحل محل بطاقات الصعود والنزول من الطائرات. وتلك الاجراءات وان كانت مرتبطة بالمعلومات المسبقة عن الركاب فانها لا تستهدف احتسابها من ضمن فئات تلك المعلومات.

٤-٣ وفي الختام، وافق الفريق على التوصيات المحددة التالية المتعلقة باعداد خطوط ارشادية صادرة عن الايكو عن نظام المعلومات المسبقة عن الركاب:

- (أ) يجب أن تقوم ارشادات الايكو باستكشاف فرص استخدام نظام المعلومات المسبقة عن الركاب في طلبات الهجرة والحجر الصحي وأمن الطيران بالإضافة الى الجمارك.
- (ب) يتعين أن يكون نظام المعلومات المسبقة عن الركاب جزءاً من نهج نظامي شامل لإدارة الحدود يشمل اصدار جوازات السفر والتأشيرات المقروءة آلياً بما في ذلك التأشيرات الالكترونية، والانتقال الى سجلات الدخول والمغادرة الآلية لتحل محل بطاقات الصعود الى الطائرة والنزول منها والتشغيل البيني مع نظم المعلومات المسبقة عن الركاب الخاصة بالدول المشاركة الأخرى.
- (ج) ينبغي أن يؤكد موقف الايكو على أهداف التسهيلات في نظام المعلومات المسبقة عن الركاب وأن يجعل مقياس نجاح البرنامج هو زيادة ما يتحقق من كفاءة تشغيلية وتخفيض في ازدحام المطارات.

٤- اسهام الايكو في الخطوط الارشادية للمعلومات المسبقة عن الركاب

١-٤ في سياق الاعتبارات التي تقدم ذكرها وبازاء خلفية من المبادرات الجديدة من العديد من الدول لتنفيذ أو تعديل نظم المعلومات المسبقة عن الركاب الخاصة بها، أعربت الايكو عن شواغلها لدى منظمة التجارة العالمية حول اتجاه الادارات الى الخروج عن القواعد القياسية المتفق عليها. خاصة وأن انتشار متطلبات للدول فرادى من البيانات تتجاوز ما هو مقدم في وثيقة الخطوط الارشادية الأصلية يفترض أنه ضار بصلاحيات نظام المعلومات المسبقة عن الركاب كنظام موحد دولياً. وعلى وجه التحديد سوف تضيف العناصر التي لا يمكن أن تؤخذ الكترونياً من نظام المعلومات الخاص بشركة الطيران أو من المساحة المقروءة آلياً (MRZ) في وثيقة السفر ما لا يلزم من تكاليف الى تكاليف تشغيل النظام. ومن الأمور التي تشكل مشكلة على وجه الخصوص العناصر المقترحة غير المتاحة في أية وثيقة رسمية، والتي سيؤدي جمعها الى تقليل ملموس لأية منافع تتعلق بالتسهيلات كانت ستتحقق قبل ادخالها. فعلى سبيل المثال " بلد الإقامة" و "العنوان الكامل" من المعلومات غير الموضوعية التي لا يمكن التحقق منها، ولا حتى لدى الراكب في بعض الحالات. والتسجيل اليدوي لتلك العناصر الخاصة بالبيانات، والذي يفترض أن يتم على أساس معلومات شفوية من الراكب، من شأنه أن يطيل الوقت المطلوب للتسجيل الى مستوى غير مقبول.

٢-٤ ومن شأن عبء الجمع اليدوي لعناصر اضافية تخص البيانات، وما يترتب عن ذلك من عمليات تأخير ومشكلات للنظام تنبع من توسيع حجم ما يجهز من بيانات، أن تؤدي جميعاً الى ردة فعل سلبية بالنسبة لنظام المعلومات المسبقة عن الركاب وقد يثبط هذا الدول الأخرى ويمنعها من تنفيذ النظام. وفي أحسن الأحوال سوف يكون توسيع نطاق مواصفات المعلومات المسبقة عن الركاب أكثر من اللازم سبباً في نتيجة عكسية بالنسبة لجهود الترويج، نظراً الى أن تكاليف التنفيذ سوف تصبح غير مقبولة. وفي مجتمع دولي تعتمد فيه القواعد القياسية على

توافق الآراء وتتطلب العمليات الناجحة شركاء راغبين يجب أن تبقى متطلبات النظام بسيطة حتى تكون النتائج ممكنة التحقيق.

٣-٤ لا ينبغي افتراض أن نظام المعلومات المسبقة عن الركاب يمكن جعله نظاماً أمنياً مكتفياً بذاته وذلك بمجرد زيادة حجم البيانات التي يجري تبادلها أو بهيكلتها لتتاح سلفاً جميع البيانات التي قد يجري النظر فيها في عملية التفتيش. ومن أجل النجاح المستمر والتوسيع لنطاق المعلومات المسبقة عن الركاب بصورة عالمية، يوصى مع التشديد بأن تظل متطلبات البيانات مقتصرة على معلومات يمكن الحصول عليها من وثائق السفر المقروءة آلياً أو التوصل إليها من نظم أخرى للمعلومات دون اللجوء إلى إجراءات يدوية.

٤-٤ هناك اقرار بضرورة أن يأخذ بنظر الاعتبار أي اتفاق عالمي للرسائل ويخص نظام المعلومات المسبقة عن الركاب المقترضات التشريعية المتنوعة للدول المهتمة. غير أن ذلك لا يعني أن جميع البلدان عليها بالضرورة ادخال جميع تلك المتطلبات في عمليات التنفيذ الوطنية للنظام لدى كل منها. ولأغراض تحديد المواصفات الدولية، يجب أن تشمل البيانات الأساسية الإلزامية الحد الأدنى من عدد العناصر الضرورية لتحديد هوية الراكب ووثيقة سفره والرحلة أو رحلة الطيران.

٥-٤ وبالرغم من أن التركيبة اللغوية لنظام UN/EDIFACT تلقى الاعتراف باعتبارها في الوقت الراهن وسيلة عملية لتبادل بيانات نظام المعلومات المسبقة عن الركاب فيما بين مؤسسات النقل والدول المشاركة، إلا أن استخدام قالب للبيانات مبني على نظام XML وتقنيات للاتصالات الحديثة مثل الانترنت، ونظم مبنية على الحاسوب الشخصي وأجهزة لاسلكية أمر يجب التحري بشأن اتخاذه بديلاً ضمن استراتيجيات التبادل العالمي النطاق. كما ينبغي استكشاف أية احتمالات لتصميم نظم أبسط.

٦-٤ وأخيراً، أوصت الايكاو بضرورة أن تشمل التشكيلات التي توضع في المستقبل لنظم مراقبة الحدود المبنية على نظام المعلومات المسبقة عن الركاب الأخذ بتكنولوجيا القياسات البيومترية للمساعدة في التعرف على الهوية والتحقق من شخصية الركاب.

٥- الاجراء الذي تتخذه الشعبة

١-٥ ان الشعبة مدعوة الى اعتماد التوصيات التالية:

التوصية A-xxx -

يوصى بتعديل أسلوب العمل الموصى به رقم ٣-٣٤ وبادخال قاعدة قياسية جديدة لتقرأ على النحو التالي:

٣-٣٤ توصية - ينبغي للدول المتعاقدة أن تعمل حسب الاقتضاء بنظام معلومات مسبقة عن الركاب، الذي ينطوي على أخذ تفاصيل معينة من جواز السفر أو التأشيرة قبل المغادرة وارسالها بوسائل الكترونية إلى السلطات العامة لتلك الدول وتحليل البيانات لأغراض إدارة الأخطار قبل الوصول، بغرض تسريع انتهاء المعاملات. ولتقليل مدة تسجيل الراكب والأمتعة، ينبغي استخدام معدات قراءة المستندات لالتقاط المعلومات المدونة في وثائق السفر المقروءة آلياً. وعندما تحدد الدول المتعاقدة معلومات تعريف الركاب الواجب إرسالها، ينبغي لها المطالبة فقط بالمعلومات الموجودة في الخانات المقروءة آلياً من جوازات السفر والتأشيرات المطابقة للمواصفات الواردة في الوثيقة المعنونة وثائق السفر المقروءة آلياً (Doc 9303). وينبغي لجميع المعلومات المطلوبة أن تكون مطابقة لمواصفات قوالب الرسائل بصيغة UN/EDIFACT PAXLST.

٣-٣٤-١ وعندما تحدد الدول المتعاقدة معلومات تعريف الركاب الواجب ارسالها، فإن عليها ألا تطلب سوى عناصر البيانات المتاحة في صيغة مقروءة آليا في وثائق السفر بما يتفق مع المواصفات الواردة في الوثيقة المعنونة وثائق السفر المقروءة آليا Doc 9303 (مسلسل). وتتماشى جميع المعلومات المطلوبة مع مواصفات قوالب الرسائل بصيغة UN/EDIFACT PAXLST.

التوصية B-xxx -

ويجري حث الدول المتعاقدة التي تخطط لاقامة نظم جديدة أو معززة للمعلومات المسبقة عن الركاب على تحقيق المواءمة بين مقتضياتها الخاصة بالبيانات ضمن اطار مجموعات البيانات الموحدة قياسيا الذي اشتركت في وضعه الايكاو والمنظمة العالمية للجمارك والأليات لصالح التشغيل البيئي على النطاق العالمي.

- انتهى -