



الدورة الثانية عشرة لشعبة تسهيلات النقل الجوي (FAL/12)

القاهرة، مصر، من ٣/٢٢ إلى ٢٠٠٤/٤/٢

البند رقم ٢: التسهيل وأمن وثائق السفر واجراءات الرقابة على الحدود

التصنيف لأغراض تقييم المخاطر قضايا تنظيمية

(وثيقة مقدمة من الأمانة)

١- مقدمة

١-١ ان التصنيف هو قضية تتصل بحقوق الأقليات، ويجب عدم تجاهلها. وفي جوهرها ان عملية التصنيف هي عملية مشتركة بين عدة أقسام بطبيعتها، ويمكن أن تضم عدة أراضي يقوم عليها التمييز المؤسسي، مثل الجنسية والجنس والسن والذكورة والأنوثة والوضع الاقتصادي الاجتماعي والاعاقة، والوضع الصحي، والأصل واللغة والطبقة والثقافة والدين. ولكن هذا لا يعني بحال أن الأشكال المتصلة بالجنس والأشكال الأخرى في التصنيف هي ممارسات مرغوب فيها حتما.

٢-١ ان التصنيف يمكن أن يثير مخاوف كامنة تستند الى منطق سليم، عندما تقوم على أرضية خاصة. وبمعنى عام، قد يكون من غير الحيلة أن يستنتج أن التصنيف في حد ذاته أمر غير مرغوب فيه، وينطوي على تمييز لا داعي له، خصوصا فيما يتعلق بالتصنيف في المطارات، الذي ينبغي أن يكون أساسا متضمنا بعض الاعتبارات للمعايير القائمة على أساس نمط راسخ من سلوك مرتكبي الجرائم. والتصنيف المشروع ينبغي أن يقوم على أساس مؤشرات تستند الى احصائيات في الاجرام، ويتم تبينها من خلال سعي الى تجميع العوامل الموثوق بها.

٣-١ ان النزاع الحساس في المصالح بين التصنيف العنصري في حد ذاته، وهو في أفضل أحواله، أمر غير مرغوب فيه في سياق اجتماع سياسي، والتصنيف في المطارات، أمر يثير تمييزات قانونية وعملية هامة بين الاثنين. وأهم تمييز من هذه التمييزات هو أن التصنيف في المطارات عملية جدية جدا يمكن أن تؤثر في حياة المئات بل الآلاف، في حالة معينة أو حدث معين. ولذا ينبغي أن يعتبر التصنيف أمرا له مبرره اذا كانت جميع جوانبه مستعملة في فرز المسافرين في المطارات. والمؤشرات الصالحة عند خط الأساس التي تميز المسافرين المشتبه فيهم، الى جانب مؤشرات أخرى يمكن أن تثير الانتباه، مثل نوع تذكرة المسافر (تذكرة في اتجاه واحد بدل تذكرة ذهاب واياب)، ومسافر يسافر بدون أية أمتعة، هي أمر تستعمله بعض السلطات في جهودها للحيلولة دون حدوث حالات التدخل غير المشروع في الطيران المدني.

٤-١ ان التصنيف، اذا استعمل في المطارات، يجب ألا يكون افتراضا أو قائما على اعتبارات شخصية بل يجب استعماله بطريقة موضوعية وغير تمييزية الى جانب الفحوصات الجرافية التي تتناول ركابا غير مستهدفين. وجميع جوانب التصنيف ينبغي ادراجها بصورة طبيعية في نظام فرز المسافرين بالاستعانة بالكمبيوتر، المسمى نظام

"CAPS"^١، دون عزل جانب عن الآخر. وفي هذا السياق فإن النظام الشائع الآن الذي هو نظام تفحص الامتثال (COMPEX) هو عملية لا تهديد فيها ولا تمييز، تسمو عن مناقشة العتبات بشأن "التصنيف" بكفالة استعمال متوازن وسديد للتصنيف في جميع جوانبه وذلك بفحص المسافرين "غير المستهدفين"، وكذلك على أساس جزافي.

٢- المناظير التنظيمية

١-٢ ان اتفاقية الطيران المدني الدولي لعام ١٩٤٤ (اتفاقية شيكاغو)^٢، التي وضعت الاطار التنظيمي للطيران المدني الدولي، تنوّه بالهدف الأساسي للدول فيما يتعلق بالطيران المدني وهو تبادل الميزات التي يحق للأمم الصديقة أن يتوقعها كل منها من الأخرى. وتجسد اتفاقية شيكاغو في ديباجتها الحاجة الى انشاء واستبقاء الصداقة والتفاهم بين الأمم والشعوب في العالم، وتحذر الدول المتعاقدة بأن سوء استعمال هذه الصداقة وهذا التفاهم يمكن أن يصبح تهديدا للأمن العام.

٢-٢ ان المادة ١٣ من الاتفاقية تقضي بأن القوانين واللوائح التي لدى دولة متعاقدة، فيما يتعلق بدخول مسافرين في أراضيها ومغادرتهم تلك الأراضي، وكذلك الأطقم وبضائع الطائرة، مثل اللوائح المتعلقة بالدخول وانهاء معاملات عند الحدود، والهجرة والجوازات والجمارك والحجر الصحي، يجب أن يمتثل لها المسافرون أو أن يمتثل لها غيرهم بالنيابة عنهم، وكذلك الأطقم والبضائع، عند دخولهم ومغادرتهم، وأثناء تواجدهم على أرض تلك الدولة. ان هذا الحكم يعترف بأن الدولة المتعاقدة لها الحق في أن تفرض قوانينها الداخلية فيما يتعلق بامرار المسافرين عند الحدود وتفصح المجال أمام كل دولة كي تطبق القوانين واللوائح والقواعد التي تكفل أمن تلك الدولة، وأمن شعبها في المطار. غير أن هذا الحق مقيد، لاستبعاد أن تزاوّل الدولة سلطة طليقة من كل قيد وتقديرية، وذلك بموجب المادة ٢٢، التي تجعل كل دولة متعاقدة توافق على اتخاذ جميع التدابير العملية، من خلال اصدار لوائح خاصة أو بطرائق أخرى، لتسهيل وتعجيل ملاحاة الطائرات بين أراضي الدول المتعاقدة، وللحيلولة دون حدوث تأخيرات لا ضرورة لها للطائرات والطواقم والركاب والبضائع، خصوصا في تطبيق قوانين الهجرة والحجر الصحي والجمارك ومعاملات الامرار عبر الحدود. وتتبع المادة ٢٣ هذا الاتجاه حتى ختامه، اذ تقضي بأن على كل دولة متعاقدة أن تقوم، الى الحد المستطاع عمليا، بانشاء جمارك واجراءات للهجرة تؤثر في الملاحة الجوية وفقا للممارسات التي يمكن انشاؤها أو التوصية بها بين الحين والحين إعمالا للاتفاقية.

٣-٢ ان القاعده ٣-٢ في الملحق التاسع باتفاقية شيكاغو (التسهيلات) تعترف بأن الدول، عند وضعها الاجراءات الرامية الى التطبيق الفعال للرقابة على المسافرين والأطقم على الحدود، عليها أن تأخذ في الحسبان تطبيق أمن الطيران والسلامة على الحدود ومكافحة المخدرات وتدابير الرقابة المتعلقة بالهجرة، كلما كان الأمر مناسباً^٣. وهذه

^١ ان نظام "كابس" قد أخذت به شركة Northwest Airlines في ١٩٩٤ لإفراد المسافرين الذين ينطوون على مخاطرة عالية. وبعد كارثة رحلة TWA ٨٠٠ في يوليو ١٩٩٦، عينت ادارة كلينتون لجنة آل غور لدراسة أمن الطيران. وأوصت اللجنة بأن تستعمل جميع شركات الطيران نظام "كابس" بشرط ألا يعتمد التصنيف على مادة ذات طبيعة مشتبه فيها دستوريا، مثل الجنس أو الديانة أو أصل الوطني لمواطني الولايات المتحدة. وركز نظام "كابس" تركيزا أكبر على وضع تصنيفات ١ شخص خاص الذين اشتروا مثلا تذكرة في اتجاه واحد، (أي ذهاب بلا اياب) ودفعوا ثمنها نقدا ولا يحملون أمتعة.

^٢ اتفاقية الطيران المدني الدولي الموقع عليها يوم ٧ ديسمبر ١٩٤٤ في شيكاغو (المسماة اتفاقية شيكاغو)، Doc 7300/8 الطبعة الثامنة، ٢٠٠٠.

^٣ الملحق التاسع لاتفاقية الطيران المدني الدولي، الطبعة الحادية عشرة، يوليو ٢٠٠٢. وملاحق اتفاقية شيكاغو تتضمن نوعين من الأحكام - القواعد والتوصيات. وتستعمل القواعد كلمة "ستقوم" أو "على الدول أن تقوم" وهي كلمة تنطوي على درجة عالية من الامتثال مطلوبة من الدول. بينما تستعمل التوصيات كلمة "يجوز" التي تعني أن الأمر مجرد توصية.

القاعدة تعطي للدول المرونة في تطبيق الاجراءات والقواعد واللوائح لكفالة الأمن والسلامة لحدودها، وللنظر الى المسافرين بالحيطه اللازمة.

٢-٤ ان دور الايكاو والمجتمع الدولي هو النظر الى جريمة التدخل غير المشروع في الطيران الدولي، في مجموعها باعتبار أن هذه التسمية انما هي مصطلح عام يضم طائفة واسعة من النشاط العدواني، من جانب مرتكبيه، وليس مقصورا على نوع أو فئة من النشاط العدواني. ولهذا السبب فان الجمعية العمومية للايكاو، في دورتها الثالثة والثلاثين، المعقودة على اثر أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١، قد اتخذت القرار A33-2 الذي يدين بشدة جميع أفعال التدخل غير المشروع ضد الطيران المدني، أينما تحدث وأيا كان مرتكبها، ولأي سبب كان ارتكابها. وهذا النهج الشامل لجريمة التدخل غير المشروع في الطيران المدني يستبعد فعلا الافتراضات التي تكون وليدة تفكير ضيق يقول ان الفعل الاجرامي لا يعترف له بهذه الصفة الا اذا ارتكب اعمالا لفعل أو اذا كان هو فعلا لا يمكن أن يرتكبه أو لا يمكن في معظم الأحيان أن يرتكبه الا نمط معين من الأفراد من جنس معين، أو من جنسية معينة أو من معتقد ديني معين.

٢-٥ ان نظام تصنيف جيد في المطارات ينبغي أن يكون ناجما عن ركيزة من البحوث القائمة على أساس خصائص شخص يثير الانتباه الاجرامي. ومن الوسائل لادراك هذا الهدف هو استعمال تصانيف خاصة بمجرمين معروفين أو مشتبه فيهم، وفئات من الارهابيين. وبالإضافة الى ذلك ينبغي ايجاد أدوات نشطة وشديدة العزم بين يدي الدولة، لغرض الرصد المستمر وكفالة أن التصانيف في المطار لا تميز بين فئات الأفراد على أساس من الملامح الشخصية، وأن نظاما متوازنا من تفحص الامتثال موجود فعلا.

٣- الاجراء المعروض على الشعبة

٣-١ ان الشعبة مدعوة الى أن تنظر في محتويات هذه الورقة عند تداولها في البند ٢ من جدول الأعمال.

— انتهى —