منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

المؤتمر الرفيع المستوى بشأن أمن الطيران

مونتريال، ١٢-١٤ سبتمبر ٢٠١٢

البند ٧ من جدول الأعمال: دور برنامج وثائق السفر المقروءة آليا والمعلومات المسبقة عن الركاب وسجل أسماء الركاب

بيانات سجل أسماء الركاب ودورها في أمن الطيران

(مقدمة من الأمانة العامة)

الملخص

سجل أسماء الركاب عبارة عامة تطلق على السجلات التي يعدها مشغلو الطائرات أو وكلاؤهم عن كل راكب حجز تذكرة سفره. وبدأت الدول تطلب من شركات الطيران توفير بيانات سجلات أسماء الركاب لأنها تعتبر تلك المعلومات مهمة لتقييم التهديدات انطلاقا من تحليل البيانات، لاسيما لأغراض مكافحة الإرهاب. وكانت معايير نقل البيانات، على غرار المعايير الخاصة بالمعلومات المسبقة عن الركاب، قليلة للغاية حتى وقت قريب. لكن في بداية عام ٢٠١٢، اعتمدت كل من منظمة الجمارك العالمية واتحاد النقل الجوي الدولي (الأياتا) والايكاو النموذج الموحد لنقل البيانات "PNRGOV" الذي أعدته الأياتا.

ومن شأن عدم التوحيد بالقدر الكافي بين نظم سجلات أسماء الركاب أن يؤثر سلباً على مقومات قطاع النقل الجوي ويحد من فعالية استخدام تلك البيانات في الأغراض المتوخاة منها. وبناء عليه، من الأساسي أن توحّد جميع الدول المقتضيات الخاصة ببيانات سجل أسماء الركاب وأساليب نقلها.

الإجراء: المؤتمر الرفيع المستوى بشأن أمن الطيران مدعوٌّ إلى اعتماد الاستنتاجات والتوصيات المعروضة في الفقرة ٤.

١ - المقدمة

١-١ من المسلم به في هذه الحقبة التي تشهد تشديد الضوابط الأمنية أن أدوات التسهيلات الحديثة مثل نظم المعلومات المسبقة عن الركاب تعزز أمن الطيران المدني الدولي بصفة عامة (انظر HLCAS-WP/2). وارتأت الدول في السنوات الأخيرة ضرورة أن تتجاوز اشتراط الحصول على المعلومات المسبقة عن الركاب وتطلب بيانات إضافية عنهم، مثل بيانات سجلات أسماء الركاب. فالمعلومات التي تتضمنها هذه السجلات أكثر تفصيلا من تلك التي تحويها قوائم البيانات المسبقة عن الركاب.

١-٢ ويستند سجل أسماء الركاب إلى بيانات عن كل جزء من أجزاء الرحلة. ويتولى المشغلون جمع هذه البيانات لأغراض تجارية وتشغيلية لدى تقديم خدمات النقل الجوي.

١-٣ ويخزن سجل أسماء الركاب في نظام حفظ البيانات لدى شركات الطيران. وتنقل العناصر ذات الصلة من سجل أسماء الركاب إلى مشغلي الطائرات الآخرين المعنيين بنقل الركاب ضمن المسار المبين في التذكرة. وتتاح المعلومات المضمنة في كل واحد من سجلات أسماء الركاب لمختلف وحدات قطاع النقل الجوي - وكالات السفر وشركات الحجز

الإلكتروني ومشغلو الطائرات ووكلاء المناولة في المطارات - وذلك فيما يتصل بالخدمات التي تؤديها كل وحدة أثناء الرحلة. وقد يتضمن سجل أسماء الركاب أيضا معلومات عن برامج الركاب كثيري السفر ومتطلبات كل راكب على حدة (مثلا الحاجة إلى مساعدة خاصة وتخصيص المقاعد واختيار الوجبات). وأحيانا يتم تنزيل بعض عناصر البيانات من سجل أسماء الركاب قبل الوقت المقرر للمغادرة، ما بين ٢٤ و٣٠ ساعة في العادة، على نظام مراقبة المغادرة لمشغل الطائرة (أو شركة المناولة الأرضية) لأغراض عمليات التسجيل. وبناء عليه، فإن بيانات نظام مراقبة المغادرة لا يمكن أن يطلع عليها، من حيث المبدأ، سوى الوحدة التي تشغل هذا النظام (شركة الطيران نفسها أو شركة المناولة الأرضية التي توفر خدمة التسجيل استنادا إلى البيانات التي ترسلها شركة الطيران). وبالتالي، فإن بيانات سجل أسماء الركاب (أو بيانات نظام مراقبة المغادرة التابع للمشغل) لا تتاح كلها لجميع الأطراف المعنية بترتيبات السفر.

٤-١ وتُستخدم معلومات سجل أسماء الركاب من جانب أجهزة مراقبة الحدود والأجهزة الأمنية لكشف أنماط السفر غير العادية. وقد تساعد عناصر محددة من بيانات سجل أسماء الركاب في إبراز جوانب من قبيل مسار رحلة غير عادي والتقارب بين تاريخ الحجز وتاريخ السفر ووسائل الدفع وما إلى ذلك. ويتم الكشف عن مواطن الخلل أو الأنماط غير العادية استنادا إلى معايير محددة سلفاً حيث تتخذ سلطات مراقبة الحدود إجراءات لاحقة مثل التفتيش الجسدي.

٢- **إرشادات بشأن بيانات سجلات أسماء الركاب** (Doc 9944)

٢-١ اعتمد مجلس المنظمة في عام ٢٠٠٥، بناء على توصية من الاجتماع الثاني عشر لشعبة التسهيلات (القاهرة ٢٠٠٤)، التوصية ٣-٤٨ بغرض إدراجها في الملحق ٩ – التسهيلات. وأصدرت الايكاو فيما بعد الكتاب الدوري رقم ٣٠٩ الذي يتضمن إرشادات بشأن إعداد تدابير موحدة لنقل بيانات سجل أسماء الركاب وكيفية استخدام تلك البيانات فيما بعد من جانب الدول. ونُشرت في عام ٢٠١٠ الإرشادات بصيغتها المنقحة في الوثيقة *"إرشادات بشأن بيانات سجلات أسماء الركاب"* (Doc 9944).

٢-٢ وبإيجاز، تنص الإرشادات على وضع تدابير موحدة لبيانات سجل أسماء الركاب وكيفية استخدام تلك البيانات فيما بعد من جانب الدول. ويكمُن الغرض من تلك الإرشادات أيضا في مساعدة الدول في تحديد المقتضيات والإجراءات، كما تتناول مسألة نقل بيانات سجل أسماء الركاب من نظام المشغل إلى الدولة وكيفية إدارة تلك البيانات بما في ذلك ترتيبات لتخزينها وحمايتها.

٢-٣ وحيث إنه يتعين على شركة الطيران أن تلتزم بقوانين نقل البيانات السارية في دولة المغادرة ودولة المقصد، فإن الوثيقة (Doc 9944) تتناول أيضا مسألة حل تضارب القوانين بين الدول.

٢-٤ وتوصي الإرشادات بأن تحصر الدولة متطلباتها في نقل العناصر الضرورية وذات الصلة ببيانات سجل أسماء الركاب. ويبيّن التذييل (١) في الوثيقة Doc 9944 عناصر البيانات المحددة التي يمكن أن يتيحها نظام (نظم) المشغل. ويمكن أن تشمل أي معلومات مسبقة عن الركاب يتم جمعها (المعلومات الشخصية للراكب أو تفاصيل عن رحلته) إضافة إلى بيانات إضافية (مثل أساليب الدفع ومعلومات تتعلق بالفاتورة وعناوين وأرقام الاتصال ومعلومات عن الركاب كثيري السفر ومعلومات عن وكالة السفر وغيرها).

٢-٥ والأهم من ذلك أن الوثيقة Doc 9944 تحدد نوع البيانات التي لا ينبغي أن يجمعها مشغل الطائرة أو تطلبها الدولة (أي معلومات لا يحتاجها مشغل الطائرة لتيسير السفر، مثلا على أساس الأصل العنصري أو العرقي أو الرأي السياسي أو العقائدي أو العضوية في نقابات العمال أو الحالة الاجتماعية أو الميول الجنسي).

٢-٦ ويوصى باعتماد أسلوب "دفع المعلومات" (push) لنقل البيانات وذلك عبر "نافذة واحدة" (بوابة الكترونية واحدة). وتتضمن الإرشادات مبادئ تتصل بتواتر وتوقيت نقل بيانات سجل أسماء الركاب وفرز تلك البيانات وخزنها وتحويلها على جهة أخرى.

٢-٧ وتولي الإرشادات أهمية محورية للمبادئ الخاصة بحماية بيانات سجل أسماء الركاب وأمن تلك البيانات وسلامتها، كما تتضمن إرشادات بشأن سبل التظلم المتاحة للركاب والمسائل ذات الصلة بتكاليف شركات الطيران والعقوبات والجزاءات التي يمكن فرضها عليها.

٣- نقل بيانات سجل أسماء الركاب: التوحيد على الصعيد العالمي

٣-١ على غرار رسالة PAXLST، وهي الرسالة الموحدة لنقل البيانات المسبقة عن الركاب (انظر HLCAS-WP/2) فإن رسالة PNRGOV هي الرسالة الموحدة لنقل بيانات سجل أسماء الركاب. ويتمثل الغرض من هذه الرسالة في تيسير تبادل البيانات المتصلة بمتطلبات الحكومات فيما يخص تلك البيانات وبنظم حفظ البيانات لدى شركات الطيران.

٣-٢ قام "فريق قواعد تبادل بيانات الركاب والمطارات" (PADIS) وهو فريق فرعي مشترك بين الأياتا ورابطة النقل الجوي (الأتا) ومكوّن من خبراء من شركات الطيران والدول المعنية بإعداد وثيقة PNRGOV. وتستند الوثيقة PNRGOV إلى الدليل المعياري لرسائل PADIS الذي أعدته الأياتا ومجموعات الرموز المقترنة به، وذلك وفقا لتركيب الجمل ISO9735 وقواعد تصميم الرسائل التفاعلية ضمن قواعد الأمم المتحدة للتبادل الإلكتروني للبيانات لأغراض الإدارة والتجارة والنقل. ومع ذلك، فقد حظي هذا النموذج حظي الايكاو ومنظمة الجمارك العالمية والأياتا على غرار رسالة PAXLST. بالإضافة إلى ذلك، من المزمع أن تُدرج رسالة PNRGOV في الوثيقة Doc 9944، مما يتيح للدول قاعدة دولية موحدة للمقتضيات المتصلة ببيانات سجل أسماء الركاب.

٣-٣ وأعادت الجمعية العمومية التأكيد في قراراتها على ضرورة توحيد برامج تبادل البيانات على الصعيد الدولي. ويرد في مرفق هذه الورقة مقتطفات من قرارات الجمعية العمومية في دورتها السابعة والثلاثين ونسخة من التوصية ٣-٤٨ بشأن بيانات سجلات أسماء الركاب الواردة في الملحق ٩.

٣-٤ وعلى غرار نظم المعلومات المسبقة عن الركاب، يتوقف نجاح تبادل بيانات سجل أسماء الركاب على اتباع نهج مشترك من جانب الجهات المعنية كافة (شركات الطيران وأجهزة الدولة) إزاء مسألة المعايير الخاصة بالبيانات. ويعني هذا عمليا ضرورة توحيد المقتضيات الخاصة ببيانات سجل أسماء الركاب بين أجهزة الدول في جميع أرجاء العالم وكذا ضرورة اعتماد شكل موحد لنقل تلك البيانات إلكترونيا وفقا لرسالة PNRGOV. وفضلا عن ذلك، فمن شأن تخصيص "بوابة أو نافذة الكترونية واحدة" لتلقي تلك البيانات، إذا طلبها جهاز واحد أو عدة أجهزة في الدولة نفسها، أن يمكن تلك الدولة ومشغلي النقل الجوي من استخدام مواردها وزيادة التنسيق بين الأجهزة في ذات الوقت.

٤- الاستنتاجات والتوصيات

٤-١ يُدعى المؤتمر الرفيع المستوى إلى استنتاج ما يلي:

أ) قد يؤدي عدم التوحيد بين نظم سجل أسماء الركاب إلى تقليص فعالية استخدام تلك البيانات في الأغراض المتوخاة منها؛

ب) من الضروري أن توحد الدول شروطها فيما يخص تلك البيانات وتعتمد شكلا موحدا لنقلها إلكترونيا؛

ج) ينبغي أن تعمد الايكاو والدول الأعضاء إلى تشجيع وتعزيز التوحيد في نظم سجلات أسماء الركاب على الصعيد العالمي وذلك بغرض تحقيق قدر أكبر من الفعالية في نقل تلك البيانات وتأمين الجدوى الاقتصادية للطيران المدني الدولي.

٤-٢ يُدعى المؤتمر الرفيع المستوى إلى التوصية بما يلي:

أ) قيام الدول الأعضاء بالمواءمة بين نظم تبادل البيانات القائمة والقواعد القياسية الدولية لنقل البيانات التي اعتمدتها هيئات الأمم المتحدة المعنية، مع الحرص على حماية خصوصية الركاب وحرياتهم المدنية؛

ب) لا يُشترط أن تتضمن نظم سجلات أسماء الركاب، القائمة على صيغة رسائل PNRGOV، سوى عناصر البيانات المجمعة والمخزونة في نظام حفظ البيانات لدى شركات الطيران لتلبية احتياجاتها التجارية والتشغيلية؛

ج) لا تُلزم الدول الأعضاء مشغلي النقل الجوي بتعديل أي من نظمها القائمة من أجل توحيد تدفقات البيانات، ما لم يقرر المشغلون القيام بذلك حسب ظروف كل حالة، وحيثما يكون ممكنا من الناحية التجارية والتشغيلية؛

د) قيام الايكاو بإدراج قواعد وتوصيات دولية جديدة في الملحق ٩ – *التسهيلات* بهدف تعزيز التجانس العالمي بشأن تبادل بيانات سجل أسماء الركاب وحماية الاستدامة الاقتصادية للنقل الجوي الدولي.

— — — — — — — —

مرفق

مقتطف من الملحق ٩ — *التسهيلات* (الطبعة الثالثة عشرة، ٢٠١١)

٣-٤٨ **توصية** — *ينبغي للدول المتعاقدة التي تشترط الاطلاع على سجلات أسماء الركاب أن توحد شروط البيانات وطريقة مناولة هذه البيانات حسب الإرشادات الصادرة عن الايكاو.*

قرارات الجمعية العمومية في دورتها السابعة والثلاثين (٢٨ سبتمبر – ٨ أكتوبر ٢٠١٠)

القرار ٣٧-١٧: البيان الموحد بشأن سياسات الإيكاو المستمرة لحماية الطيران المدني الدولي من أفعال التدخل غير المشروع

أقرت الجمعية العمومية في *الإعلان بشأن أمن الطيران* ضرورة تعزيز أمن الطيران على المستوى العالمي وشجعت الدول الأعضاء على اتخاذ الإجراءات اللازمة لتوطيد أواصر التعاون الدولي لمواجهة التهديدات التي تستهدف الطيران المدني من خلال القيام بعدة أمور من ضمنها "الترويج للاستخدام المتزايد لآليات التعاون بين الدول الأعضاء وأيضا مع قطاع الطيران المدني ... بغية تبادل المعلومات بشأن التدابير الأمنية من أجل تفادي الإسهاب، عند الاقتضاء، وللكشف المبكر عن المعلومات بشأن التهديدات الأمنية المحدقة بالطيران المدني، وتعميم هذه المعلومات، بما في ذلك، تجميع المعلومات المسبقة عن الركاب وبيانات سجل أسماء الركاب كأداة مساعدة للأمن مع ضمان حماية خصوصية الركاب والحريات المدنية".

القرار ٣٧-٢٠: البيان الموحد بسياسات الإيكاو المستمرة في مجال النقل الجوي

في القسم الثالث - *الإجراءات والتعاون بشأن التسهيلات على المستويين الوطني والدولي* في المرفق (د) - التسهيلات، أشارت الجمعية العمومية إلى أن التعاون فيما بين الدول المتعاقدة ومع مختلف الأطراف الوطنية والدولية المعنية بمسائل التسهيلات " قد أصبح حيويا بعد تعدد النظم غير الموحدة لتبادل المعلومات عن الركاب مما أثر سلبيا على جدوى صناعة النقل الجوي". وبناء عليه، فإن الجمعية العمومية شجعت الدول المتعاقدة على "أن تكفل، لدى استخدامها نظمها الخاصة بتبادل البيانات الإلكترونية، أن اشتراطاتها فيما يتصل بالبيانات عن الركاب تتماشى مع المعايير الدولية التي أقرتها وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة لهذا الغرض".

- انتهى -