

Distr.: General
26 May 2015
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٢٦ أيار/مايو ٢٠١٥ موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيسة لجنة
مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن مكافحة الإرهاب

باسم لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن مكافحة
الإرهاب، يشرفني أن أقدم إلى مجلس الأمن تقريراً بعنوان "أوجه القصور في استخدام
المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين وتوصيات من أجل توسيع نطاق استخدامها لوقف
تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب"، وهو التقرير المعد عملاً بالطلب الوارد في بيان رئيس
مجلس الأمن المؤرخ ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ (S/PRST/2014/23).

وترجو اللجنة ممتنة إطلاع أعضاء مجلس الأمن على هذه الرسالة والتقرير المرفق بها
وإصدارهما باعتبارهما من وثائق المجلس.

(توقيع) ريموندا مورموكايتيه
رئيسة لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً
بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن مكافحة الإرهاب



أوجه القصور في استخدام المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين وتوصيات من أجل توسيع نطاق استخدامها لوقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب

أولا - موجز تمهيدي

١ - يقدم هذا التقرير دراسةً لاستخدام الدول الأعضاء نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، في مسعى إلى تحديد أوجه القصور في ذلك المجال والتعرف على الاحتياجات اللازمة لبناء القدرات. وكان مجلس الأمن قد اعتمد، في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) في إطار التصدي للتهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب بالنسبة إلى السلام والأمن الدوليين. وفي القرار المذكور، يطالب المجلس الدول الأعضاء، في جملة أمور، بأن تمنع الأفراد الذين يُعتقد أنهم مقاتلون إرهابيون أجانب من دخول أراضيها أو المرور عبرها (الفقرة ٨)^(١). وفي الفقرة ٩، يهيب المجلس بالدول الأعضاء أن تُلزم شركات الطيران العاملة في أراضيها بتقديم معلومات مسبقة عن المسافرين إلى السلطات الوطنية المختصة لكي تتمكن من الكشف عن أي حالة مغادرة لأراضيها أو محاولة لدخول تلك الأراضي أو عبورها على متن طائرات مدنية من قِبل أفراد حددتهم اللجنة المنشأة عملاً بالقرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) بشأن تنظيم القاعدة وما يرتبط به من أفراد وكيانات.

٢ - وأسهب مجلس الأمن في إيضاح الالتزامات المنصوص عليها في القرار، فأصدر بيانا رئاسيا في ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ طلب فيه إلى المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، في جملة أمور، أن تعد تحليلاً لأوجه القصور في استخدام الدول الأعضاء المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين وأن تقدم توصيات من أجل توسيع نطاق استخدامها (S/PRST/2014/23). ويُقدم هذا التقرير استجابةً لذلك الطلب.

٣ - ونظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين هي، في أبسط صورها، نظم اتصالات إلكترونية تُستخدم في جمع البيانات الشخصية للمسافرين والتفاصيل الأساسية للرحلات

(١) يعرف القرار المقاتلين الإرهابيين الأجانب في ديباجته، فيأتي فيها أهم الأفراد الذين يسافرون إلى دولة غير التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها، بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو تديرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها أو توفير تدريب على أعمال الإرهاب أو تلقي ذلك التدريب، بما في ذلك في سياق النزاعات المسلحة. وحدير بالتنويه أن القرار اعتمد عملاً بأحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، مما يجعله قراراً ملزماً لكافة الدول الأعضاء.

الجوية التي يقومون بها المقدمة من شركات الطيران. وتُستمد هذه البيانات عموماً من جوازات سفر المسافرين أو أي وثيقة سفر أخرى تصدرها الحكومات. وتحال البيانات في العادة إلى سلطات مراقبة الحدود لإجراء عدة فحوصات قبل وصول الرحلة الجوية.

٤ - ونظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين تشبه نظم سجلات أسماء الركاب التي شجع مجلس الأمن الدول الأعضاء على استخدامها، وإن كانت متميزة عنها. فنُظم سجلات أسماء الركاب تتألف من معلومات من قبيل تفاصيل إصدار التذاكر ومسارات السفر، تجمعها نُظم إدارة السفر من المسافرين عند حجز مقاعد في الرحلات الجوية. أي أن هذه البيانات لا تستند إلى وثائق سفر صادرة عن حكومة من الحكومات، وقد لا تتضمن معلومات هامة محددة للهوية مثل تاريخ الميلاد ونوع الجنس.

٥ - ولا يستخدم نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين في الوقت الراهن إلا ٥١ دولة عضو (أي ما يزيد قليلاً عن ربع الأعضاء في الأمم المتحدة)، وهي نُظم يمكن أن تكون أدوات فعالة في منع سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب وغيرهم من الإرهابيين والأفراد الضالعين في الجريمة المنظمة عبر الوطنية، لا سيما عندما تُستخدم مقترنةً بقواعد بيانات المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول).

٦ - ولتوضيح دور المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين وإمكانية الانتفاع بها في منع سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب وغيرهم من الأفراد الضالعين في أنشطة إجرامية، لنا أن نسوق كمثال بسيط على ذلك سفر أحد الأفراد عن طريق الجو مروراً ببلد من بلدان المرور العابر للمشاركة كمقاتل إرهابي أجنبي في نزاع كالتراع الدائر في الجمهورية العربية السورية. فباستخدام المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، يمكن في نقطة المغادرة جمع بيانات عن هذا الشخص من جواز سفره وذلك في مرحلة تسجيل اسم المسافر تمهيداً لصعوده على متن الطائرة. وعندئذ تقوم وكالات مراقبة الحدود بفحص هذه المعلومات، ثم تحيلها إلى السلطات في بلد المقصد. فإذا تبين من الفحص أن اسم المسافر يرد في أي من قوائم المراقبة التابعة للإنتربول، ستتوافر للسلطات في بلد المقصد أو بلد المرور العابر المعلومات اللازمة لتحديد الإجراء المناسب، إما توقيف هذا الشخص واستجوابه أو احتجازه لمواصلة استجوابه حسبما تمليه الظروف. أما بدون المعلومات المسبقة، فمن غير المرجح أن يكون بالإمكان تعطيل سفر هذا الشخص عن طريق الجو وسيستنى له بكل بساطة أن يواصل طريقه دون أي عوائق للانضمام إلى صفوف المقاتلين في النزاع الدائر في الجمهورية العربية السورية.

٧ - وهناك أسباب عديدة لانخفاض معدل استخدام نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين. أولها أن هذه النظم معقدة وتتطلب بالتالي درجة عالية من القدرات والمهارات

التقنية. وثمة صعوبة تقنية أخرى تتمثل في اختلاف أنواع النظم المذكورة، مما يفرض على شركات الطيران أن تستخدم عددا من النظم والبروتوكولات المختلفة لكي يتسنى لها الاتصال بنظم المعلومات المسبقة بشتى أنواعها. ويضاف إلى ذلك أن شراء هذه النظم وصيانتها وتشغيلها أمر باهظ التكلفة. كما أن جمع واستخدام المعلومات المتعلقة بالمسافرين يمكن أن يثير الشواغل بشأن حقوق الخصوصية الفردية وقد يحتاج إلى قدر مناسب من الرقابة والتنظيم من جانب الدول.

٨ - ويصف هذا التقرير المنهجية التي اتبعتها المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب في جمع المعلومات عن استخدام المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، ويقدم عرضا عاما لنظم المعلومات المسبقة المستخدمة حاليا بمختلف أنواعها. ويناقش التقرير أيضا استخدام نظم سجلات أسماء الركاب التي تشبه نظم المعلومات المسبقة، وإن كانت متميزة عنها، ويمكن أن تكمل نظم المعلومات المسبقة في مجال تحسين سبل تحليل المخاطر وتحديد الإجراءات المناسبة الواجب اتخاذها. ويلى ذلك تحليل لأوجه القصور في استخدام الدول الأعضاء للمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين. ويلاحظ أن الدول التي تستخدم المعلومات المسبقة لا يتجاوز عددها في الوقت الراهن الإحدى وخمسين دولة، رغم إمكانية اعتراض المقاتلين الإرهابيين الأجانب بواسطتها وقدرتها على تعزيز أمن الحدود والطيران عموما. وختاماً، تقدم المديرية التنفيذية، استناداً إلى تحليلها لأوجه القصور، توصيات ترمي إلى توسيع نطاق استخدام المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين وإلى تعزيز فعاليتها بالنسبة للدول الأعضاء التي تستخدمها بالفعل.

٩ - وتقدم المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب ١٢ توصية الغرض منها التصدي للتحديات وأوجه القصور التي حددتها المديرية فيما يتصل بتوسيع نطاق استخدام الدول الأعضاء للمعلومات المسبقة. ويراد بهذه التوصيات زيادة العدد الإجمالي للدول التي تستخدم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين على نحو ما طلبه مجلس الأمن في قراره ٢١٧٨ (٢٠١٤)، وتعظيم قيمة تلك المعلومات من الناحية الأمنية إلى أقصى حد ممكن بالنسبة إلى الدول التي تستخدمها حاليا.

١٠ - والتوصيات الاثنتا عشرة تهدف عموماً إلى تحقيق ما يلي:

(أ) تنبيه الدول الأعضاء إلى دعوة مجلس الأمن لتطبيق نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، وتوعيتها بالفوائد المحتملة للنظم المذكورة؛

(ب) تعزيز جمع المعلومات المتعلقة باستخدام الدول الأعضاء للمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين؛

- (ج) تعزيز استخدام المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين كأداة لوقف تدفق المقاتلين الإرهابيين الأجانب؛
- (د) تجميع الممارسات الجيدة في مجال استخدام المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين؛
- (هـ) توجيه طلب إلى المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب مفاده أن تيسر وضع الخطط والمشاريع الرامية إلى تطبيق نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين؛
- (و) تشجيع المانحين على دعم الدول الأعضاء في تطبيق نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين وتشغيلها.

١١ - وعقب اعتماد اللجنة لهذه التوصيات، ستشرع المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب في التعاون عن كثب مع منظمات دولية أخرى مثل اتحاد النقل الجوي الدولي ومنظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة الدولية للهجرة ومنظمة الجمارك العالمية. وستلتزم المديرية التنفيذية بإعلام اللجنة بانتظام بأحدث التطورات فيما يتعلق بحالة تطبيق الدول الأعضاء لنظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين.

١٢ - وينبغي الإشارة إلى أن المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين لا يمكنها وحدها أن تمنع سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب. وإنما هي أداة واحدة من أدوات عدة يمكن استخدامها لتقييد قدرة المقاتلين على السفر. فالاستراتيجيات الشاملة لإدارة الحدود التي تهدف إلى الحد من تنقل المقاتلين بين الدول، ينبغي أن تتضمن عدداً من العناصر الأخرى، منها على سبيل المثال نهج متكامل لإدارة الحدود؛ ورقابة فعالة للحدود التي يسهل اختراقها؛ وتدابير ترمي إلى التصدي لمسارات السفر التي تتسم بالمرابحة (أو "السفر المتقطع"، أي تعمد اتباع أساليب معينة يُقسم فيها السفر لمسافات بعيدة إلى أشطر متعددة فيصعب التحقق من مسارات السفر السابقة ونقطة انطلاقها)؛ واستخدام محسن ومستمر لمنظومة الإنتربول العالمية للاتصالات الشرطة "I-24/7" وقاعدة البيانات الخاصة بتلك المنظمة عن وثائق السفر المسروقة والمفقودة؛ وإمكانية فحص الجهات المعنية بمراقبة الهجرة قوائم المسافرين المارين مرورا عابرا؛ وتزويد موظفي الخطوط الأمامية المكلفين بتنظيم حركة الأشخاص عبر الحدود بأحدث المعلومات والأدوات التي تتيح لهم إجراء تقييمات وفحوص لمخاطر السفر تتسم بالفعالية وباستنادها إلى الأدلة وذلك للمساعدة على تحديد هوية المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

ثانياً - السياق والمنهجية

١٣ - للحصول على المعلومات الواردة في هذا التقرير، قامت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب في ٦ شباط/فبراير ٢٠١٥ بتعميم استبيان على الدول الأعضاء السبع والأربعين التي كان من المعروف وقت التوزيع أنها تستخدم نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين وفقاً لقاعدة بيانات اتحاد النقل الجوي الدولي. وكان الغرض الرئيسي من الاستبيان هو الحصول على رؤية متسقة لكيفية استخدام نظم المعلومات المسبقة حالياً على الصعيد الدولي والتعرف على مواطن القصور في الاستخدام الراهن لتلك النظم. ووجهت إلى الدول الأعضاء سبعة أسئلة عامة تتعلق بقوائم الجزاءات وقوائم المراقبة التي تقارن بها المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، وبتوقيت المضاهاة بين القوائم، وكيفية إجراء عملية المضاهاة هذه (انظر المرفق الثاني). وبما أن قاعدة بيانات اتحاد النقل الجوي الدولي تستند إلى الإبلاغ الذاتي، فقد كان من الصعب التوصل للعدد الصحيح للدول الأعضاء التي طبقت نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين. ومنذ توزيع الاستبيان، أبلغ اتحاد النقل الجوي الدولي المديرية التنفيذية بأن أربع دول أعضاء أخرى أفادت بأنها تستخدم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، فأصبح عدد الدول المستخدمة لها ٥١ دولة.

١٤ - ومن بين الدول الأعضاء السبع والأربعين التي شملتها الدراسة، ردت ٢٣ دولة عضو على الاستبيان هي: الاتحاد الروسي؛ أستراليا؛ أنتيغوا وبربودا؛ أوكرانيا؛ بربادوس؛ بنما؛ ترينيداد وتوباغو؛ جامايكا؛ دومينيكا؛ رومانيا؛ سانت فنسنت وجزر غرينادين؛ سانت كيتس ونيفس؛ سانت لوسيا؛ سويسرا؛ الصين؛ غرينادا؛ غيانا؛ كندا؛ المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية؛ ميانمار؛ نيوزيلندا؛ الولايات المتحدة الأمريكية؛ اليابان. وقد أدرجت ردودها في هذا التقرير. وفي ضوء الزيادة في الأنشطة ذات الصلة بالإرهاب على الصعيد العالمي (بما في ذلك الأنشطة التي يقوم بها المقاتلون الإرهابيون الأجانب الذين يتراوح عددهم، وفقاً لبعض التقديرات، بين ١٥ ألفاً و ٢٠ ألفاً وربما يصل إلى ٣٠ ألفاً)^(٢) وفي ضوء اتخاذ مجلس الأمن القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، أصبح المجال متسعاً لتحسين كيفية تقديم الدول الأعضاء المعلومات بشأن هذا الموضوع.

١٥ - ولدى إعداد هذا التقرير، استشارت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب كلاً من فريق الدعم التحليلي ورصد تنفيذ الجزاءات المنشأ عملاً بالقرار ١٥٢٦ (٢٠٠٤)،

(٢) S/2014/815، الفقرتان ١٤ و ٨٨.

واتحاد النقل الجوي الدولي، والمنظمة الدولية للطيران المدني، ومركز ستيمسون (وهو مجمع فكر يتخصص في المسائل ذات الصلة بالمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين).

ثالثاً - المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين: أداة هامة لمراقبة الحدود

١٦ - استحدث اتحاد النقل الجوي الدولي والمنظمة العالمية للجمارك مفهوم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين في عام ١٩٩٣ للتصدي للزيادة الهائلة في عدد الركاب المسافرين على متن الطائرات. وكان الغرض من المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين زيادة الكفاءة في مجال مراقبة الحدود وفي تجهيز إجراءات الوصول، وإجراءات المغادرة أيضاً حيثما انطبق ذلك، فضلاً عن تخفيف عبء العمل الواقع على مسؤولي إنفاذ القوانين الذين يحمون منافذ الدخول والخروج^(٣). وفي ضوء التهديد المتزايد الذي يشكله الإرهاب، كانت الرغبة في تعزيز أمن الحدود من خلال توفير تحذير مسبق بشأن سفر الأشخاص المشتبه فيهم إلى أحد البلدان قوة دافعة وراء توسيع نطاق مفهوم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين. ففي غياب المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، لا يختل فقط أمن حدود البلد، بل وتصبح استراتيجية حكومته المتعلقة بمراقبة الحدود استراتيجية تقوم أساساً على رد الفعل ذلك أن قدرة الحكومة على إدارة المخاطر وجمع وتحليل المعلومات الاستخباراتية ورصد الاتجاهات وتبادل المعلومات المتعلقة بالمسافرين مع البلدان الأخرى تصبح قدرة محدودة للغاية.

١٧ - ونظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين هي نظم اتصالات إلكترونية تجمع البيانات الشخصية للمسافرين والتفاصيل الأساسية للرحلات الجوية التي يقومون بها المقدمة من شركات الطيران. وتُستمد هذه البيانات عموماً من جوازات سفر المسافرين أو أي وثيقة سفر أخرى تصدرها الحكومات. وتتولى شبكات الاتصال الخاصة بالخطوط الجوية بعد ذلك نقل البيانات إلى وكالات مراقبة الحدود في بلد المقصد أو البلد الأصلي، متى تعين تسجيل المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين وإرسالها إما قبل انطلاق الرحلة الجوية أو قبل وصولها إلى المطار المتجهة إليه. وبعد إحالة البيانات، يجري عملياً فحصها من قِبل وكالات مراقبة الحدود المعنية التي تضاهيها بمختلف قوائم الجزاءات وقوائم المراقبة المستخدمة لأغراض الهجرة والجمارك والأمن. وفي حالة تلقي البيانات قبل مغادرة الرحلة، يمكن لوكالات

(٣) انظر: IATA, ICAO and WCO, "Guidelines on advance passenger information (API)", 2013, paras. 1.2 and 1.3. الوثيقة متاحة على الرابط التالي: www.icao.int/Security/FAL/Documents/1.API%20Guidelines.
%202013%20Main_%20Text_E.pdf

مراقبة الحدود أيضا استخدام المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين كأداة لاتخاذ القرار تساعد الدول الأعضاء في تحديد ما إذا كان ينبغي السماح للمسافر بركوب الطائرة^(٤).

١٨ - وقبل اتخاذ مجلس الأمن القرار ٢١٧٨ (٢٠١٤)، لم يدعُ المجلس الدول الأعضاء قط إلى إلزام شركات الطيران العاملة في أراضيها بتقديم معلومات مسبقة عن المسافرين. لكن الملحق التاسع لاتفاقية الطيران المدني الدولي يُلزم الدول المتعاقدة التي تُدخل في تشريعها الوطنية شرطَ الأخذ بنظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين بأن تمتثل للمعايير المتفق عليها دوليا بشأن تبادل المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين. ويحدد الملحق التاسع أيضا المعلومات المحددة لهوية المسافرين التي ينبغي إرسائها، ويأتي فيه أن الدول المتعاقدة لا تطلب إلا البيانات المقروءة آليا في وثائق السفر المطابقة للمواصفات السارية. ويضاف إلى ذلك أن جميع المعلومات المطلوبة يجب أن تتوافق مع المواصفات.

١٩ - وفي عام ٢٠١٣، اشترك اتحاد النقل الجوي الدولي ومنظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة العالمية للجمارك في نشر^(٥) مبادئ توجيهية محدثة بشأن المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، وكان الهدف من ذلك إرساء أفضل الممارسات لفائدة الدول الأعضاء والجهات المشغلة للطائرات الساعية إلى تطبيق نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين^(٦). وتنص المبادئ التوجيهية على حد أقصى لمجموعة البيانات المتصلة بالمعلومات المسبقة عن المسافرين التي ينبغي إدراجها في الرسائل المحولة إلى وكالات مراقبة الحدود في بلد المقصد أو المغادرة (الفقرة ١-٦)، وتوصي بالألا تتجاوز الدول الأعضاء في البيانات التي تطلبها عن المسافرين الحد الأدنى الضروري وفقا للتشريعات الوطنية (الفقرة ١-٨-٢).

(٤) المرجع نفسه، الفقرة ٣-٨.

(٥) تنبع ولاية المنظمة العالمية للجمارك بشأن توحيد المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين من الملحق بـ ١ للصيغة المنقحة من اتفاقية كيوتو المعنية بتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية، وهو الملحق الذي ينص على وضع معايير دولية للمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين. أما ولاية منظمة الطيران المدني الدولي المتصلة بإدخال العمل بنظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين وتطبيقها، فتنبثق من المادتين ٢٢ و ٢٣ خصوصا ومن المادتين ١٣ و ٣٧ عموما من مواد اتفاقية الطيران المدني الدولي. وسبب اهتمام اتحاد النقل الجوي الدولي بالمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين يكمن أساسا في الرغبة في تعزيز وتبسيط عملية مراقبة الحدود التي تنفذها الوكالات الحكومية فيما يتعلق بوصول المسافرين وأفراد طواقم الطائرات ومغادرتهم.

(٦) انظر: IATA, ICAO and WCO, "Guidelines on advance passenger information (API)", para 1.7 انظر: IATA, ICAO and WCO, "Guidelines on advance passenger information (API)", para 1.7

رابعاً - النظم التجميعية غير التفاعلية مقارنةً بالنظم التفاعلية

٢٠ - تتنوع نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين تنوعاً كبيراً من حيث مستوى التعقيد، الذي يختلف باختلاف التكاليف والمواصفات التقنية ومستوى الأمن. وفي هذا الصدد، يمكن تقسيم تلك النظم إلى فئتين متميزتين هما: النظم التجميعية غير التفاعلية والنظم التفاعلية. ولكل فئة طريقة تشغيل وتطبيق خاصة بها. والمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين في أبسط مستوياتها قد تشمل مشغلاً للخطوط الجوية يقوم بتزويد وكالات مراقبة الحدود في بلد المقصد بقوائم المسافرين لأغراض إجراء فحوص عن المسافرين قبل وصولهم. وعلى مستوى أعقد، يمكن استخدام النوع التفاعلي من المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين. ويتيح ذلك تبادل بيانات المسافرين بين النظام الحاسوبي لمشغل الخطوط الجوية والنظم الحاسوبية لوكالات مراقبة الحدود في بلد المقصد باستخدام الاتصال الآني، مما يسمح بتحديد هوية المسافرين ذوي الخطورة العالية قبل ركوبهم الطائرة.

ألف - النظم التجميعية غير التفاعلية

٢١ - تقوم النظم التجميعية غير التفاعلية للمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين بجمع بيانات كل المسافرين وأفراد طواقم الطائرات أثناء عملية تسجيل الركاب تمهيداً لصعودهم على متن الطائرة، وتنقل تلك النظم البيانات في رسالة واحدة في وقت المغادرة أو بعدها مباشرة^(٧). لكن بعض الدول يشترط استخراج بيانات أفراد طاقم الطائرة المقدمة ضمن المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، وتجهيزها بصيغة معينة وإرسالها في رسالة منفصلة تماماً. وعادة ما تتلقى الحكومة مقدّمة الطلب المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين قبل وقت طويل من وصول الرحلة، على نحو يتيح لها متسعاً من الوقت لإجراء فحوص كافية عن جميع الركاب القادمين إلى أراضيها ويمكنها من مضاهاة بياناتهم بقوائم الجزاءات وقوائم المراقبة ذات الصلة قبل هبوط الطائرة^(٧). وتوافر متسع من الوقت يسمح لضباط مراقبة الحدود بفحص الأسماء المضاهاة للأسماء الواردة في القوائم بأناء بغرض التحقق بأقصى قدر من الدقة من هوية المسافرين المشتبه فيهم، كما يسمح بإجراء فحوص إضافية عن مسافرين بعينهم عند الضرورة. ويؤدي ذلك إلى التقليل من حالات الاحتجاز أو الاستجواب الخاطئ للمسافرين القادمين إلى البلد. وعند الوصول، يتسنى لضباط مراقبة الحدود تحديد هوية المسافرين المشتبه فيهم الذين يمكن مواصلة استجوابهم أو منع دخولهم إلى البلد حسب

(٧) المرجع نفسه، الفقرة ٥-٢.

الاقتضاء. ويتيح ذلك أيضا إنهاء إجراءات وصول المسافرين على نحو يتسم بالكفاءة ودون تأخير لا لزوم له.

٢٢ - ومن الواضح أن المسافرين يستفيدون عند وصولهم إلى بلدان المقصد من تطبيق النظم التجميعية غير التفاعلية للمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، ولكن تلك النظم لها أوجه قصور يتمثل أحدها في كونها أقل فعالية في تعزيز أمن الطيران بسبب محدودية قدرتها على الكشف عن هوية المسافرين ذوي الخطورة العالية ومنع سفرهم قبل إقلاع الرحلة.

باء - النظم التفاعلية

٢٣ - للدول أن تختار، بدلا من النظم التجميعية غير التفاعلية للمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، اعتماد النظم التفاعلية لتلك المعلومات. وهي نظم تلتقط بيانات المسافرين أثناء مرحلة تسجيل أسمائهم تمهيدا لصعودهم على متن الطائرة وتتيح النقل المتزامن للبيانات إلى وكالات مراقبة الحدود المعنية في بلد المقصد. وبعد تلقي وكالات مراقبة الحدود للبيانات، تجري تلك الوكالات تقييما للمخاطر آنيا تقريبا، على نحو يحدد ما إذا كان ينبغي السماح للمسافر بالصعود إلى الطائرة أم أنه من المتعين إجراء المزيد من الفحوص^(٨). ويمكن استخدام النظم التفاعلية للمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين للحد من حركة المقاتلين الإرهابيين الأجانب عبر الحدود ومنع المقاتلين والمسافرين ذوي الخطورة العالية من الصعود على متن الطائرات. وبذلك تعمل تلك النظم كأدوات لكفالة أمن الحدود في بلد المقصد وأدوات لتأمين الطيران في الوقت نفسه.

٢٤ - وتتسم النظم التفاعلية بدرجة أكبر كثيرا من التعقيد مقارنةً بالنظم التجميعية غير التفاعلية، ولذا فهي تقتضي بروتوكولات شبكية أكثر شمولاً^(٩). ويستلزم إنشاء وتنفيذ نظام تفاعلي للمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين تكاليف باهظة ويتسم بالصعوبة التقنية، وهو ما أدى إلى قلة عدد الدول التي اختارت اعتماد النهج التفاعلي الأكثر تعقيدا من الناحية التقنية. ومن أصل ٥١ دولة عضو اشترطت الإبلاغ بالمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، لا يطبق في الوقت الراهن نظم تفاعلية للمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين إلا ١٢ دولة.

٢٥ - وبما أن النظم التفاعلية تتطلب موافقة بلد المقصد على المسافرين قبل صعودهم إلى الطائرة، فمن المهم ألا يؤثر ذلك بالسلب على عمليات تسجيل أسماء المسافرين التي تضطلع بها شركات الطيران تمهيدا لصعود الركاب على متن الطائرات. ولذا يتعين على وكالات

(٨) المرجع نفسه، الفقرة ٥-٥.

(٩) المرجع نفسه، الفقرة ٥-٧.

مراقبة الحدود إجراء فحوص المسافرين في التوقيت المقرر لها والإسراع بتوفير الردود. ويهدف مستخدمو النظم التفاعلية للمعلومات المتعلقة بالمسافرين إلى إتمام عملية تقديم البيانات وتقييمها وتوفير الرد في غضون أربع ثوان بالنسبة إلى كل معاملة^(١٠).

جيم - سجلات أسماء الركاب: أداة إضافية لدعم استخدام المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين

٢٦ - بالإضافة إلى التشديد على أهمية المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، شجع مجلس الأمن على استخدام نظم سجلات أسماء الركاب (انظر S/PRST/2014/23، الفقرة ١٦). و"سجل اسم الراكب" هو الاسم النوعي الذي يطلق على السجل الذي يصدره مشغلو الخطوط الجوية أو وكلاؤهم المعتمدون لكل رحلة يتم حجزها من قِبَل المسافر أو باسمه^(١١). ويُنشأ سجل اسم الراكب استناداً إلى بيانات يقدمها المسافر بشأن جميع أشطُر الرحلة. ويتم في العادة تلقي هذه البيانات قبل الرحلة المقررة بأسابيع، وهي تشمل مسار سفر الراكب بالكامل ومعلومات مثل الطلبات المتعلقة بمقعد الجلوس وما يفضلُه بالنسبة للوجبات إضافة إلى مسائل صحية وخدمات إضافية مطلوبة. وجدير بالذكر مع ذلك أن سجل اسم الراكب لا يتضمن بالضرورة تاريخ ميلاده أو نوع جنسه. ويلزم الحصول على أحد هذين البيانيين على الأقل، علاوة على اسم المسافر، للتمكّن من مضاهاة اسمه بقوائم المراقبة بدرجة معقولة من الدقة. ويضاف إلى ذلك أن سجل اسم الراكب، على العكس من المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين (المستندة إلى وثائق الهوية الصادرة عن الحكومات)، ليس سجلاً تم التحقق من صحته بل هو مقدّم من المسافر.

٢٧ - ورغم أن سجلات أسماء الركاب استُخدمت في البداية كأداة إدارية لمساعدة الخطوط الجوية التجارية في تقديم خدماتها للمسافرين، فقد استخدمتها وكالات مراقبة الحدود أيضاً لأغراض مكافحة الإرهاب ومنع الجريمة عبر الوطنية وحظرها. وعندما تُستخدم البيانات الواردة في سجلات أسماء الركاب بكفاءة، فيمكنها أن تُكَمّل المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، مما يسمح للسلطات بأن تحلل المخاطر التي يشكلها مسافرون معينون بشكل أفضل، إلى جانب تحسين فهم أنماط السفر واتجاهاته مثل أسلوب السفر المتقطع الذي يتبعه المقاتلون الإرهابيون الأجانب. ويرد عرضٌ مفصل للمعايير المنظمة لاستخدام سجلات أسماء

(١٠) المرجع نفسه، الفقرة ٥-٦.

(١١) انظر: ICAO, *Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data* (2010), para. 2.1.1. والوثيقة متاحة على الرابط التالي: https://www.iata.org/iata/passenger-data-toolkit/assets/doc_library/04-pnr/New%20Doc%209944%201st%20Edition%20PNR.pdf

الركاب في قطاع الطيران في دليل القرارات الصادرة عن مؤتمر خدمات الركاب الذي عقده اتحاد النقل الجوي الدولي وفي الدليل المعنون "دليل إجراءات تبادل الرسائل بين الخطوط الجوية بشأن المحجوزات - الركاب" [- *Reservations Interline Message Procedures Passenger*] الصادر عن منظمة Airlines for America واتحاد النقل الجوي الدولي^(١٢).

٢٨ - ويبين الجدول الوارد أدناه أوجه التشابه والاختلاف بين نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين وسجلات أسماء الركاب.

أوجه الاختلاف	أوجه التشابه
<ul style="list-style-type: none"> المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين تُنتج أثناء تسجيل أسماء الركاب تمهيدا لركوبهم الطائرة أو عند إغلاق التسجيل في الرحلة. 	<ul style="list-style-type: none"> كلاهما يكون في صورة بيانات إلكترونية يتم تبادلها عبر وسائل اتصال آمنة.
<ul style="list-style-type: none"> المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين تُستمد من الوثائق التي تصدرها الحكومات، أما المعلومات الواردة في سجلات أسماء الركاب فلا تتحقق السلطات من صحتها. 	<ul style="list-style-type: none"> كلاهما يحتوي على بيانات تتعلق بالراكب وبالرحلة الذي سيصل أو سيغادر عليها.
<ul style="list-style-type: none"> سجل اسم الراكب يُنشأ عند الحجز وفي فترات محددة أخرى قبل موعد المغادرة المقرر ثم عند المغادرة. 	<ul style="list-style-type: none"> كلاهما يحتوي على بيانات تُعتبر مفيدة في إجراءات مراقبة الحدود وإنفاذ القانون المستندة إلى معلومات استخباراتية.
<ul style="list-style-type: none"> سجل اسم الراكب يحتوي على بيانات أكثر بكثير (ويمكن أن يحتوي على بعض أو كل عناصر البيانات التي ترد في المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين) لكنه لا يحتوي بالضرورة على تاريخ الميلاد أو نوع الجنس، بينما تحتوي المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين على هذين البيانيين. 	<ul style="list-style-type: none"> كلاهما ينفذ في العادة على أساس اتفاقات ثنائية تتناول حماية الخصوصية و/أو الضمانات الدولية لحقوق الإنسان.
<ul style="list-style-type: none"> يُلزم المسافرون بتقديم جميع عناصر البيانات التي يطلبها نظام المعلومات المسبقة، لكنهم لا يُلزمون بتقديم جميع عناصر سجل أسماء الركاب مثل تفضيلات الوجبات الغذائية والمسائل الصحية. 	
<ul style="list-style-type: none"> سجلات أسماء الركاب تثير قدرا أكبر من المسائل التي تتعلق بالخصوصية أو القانون الدولي لحقوق الإنسان، لأن البيانات التي تُجمع في هذا السجل لم يكن الركاب ليقدموها بالضرورة عند وصولهم، على عكس البيانات التي يجمعها نظام المعلومات المسبقة. 	

(١٢) انظر <https://www.iata.org/publications/Pages/AIRIMP.aspx> و www.iata.org/publications/Pages/AIRIMP.aspx على التوالي.

خامسا - أوجه القصور في استخدام الدول الأعضاء لنظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين

٢٩ - انطلاقا من البحوث التي أجريت لأغراض إعداد هذا التقرير، حددت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب تحديات رئيسية يجب التغلب عليها لكي يتسنى معالجة أوجه القصور في استخدام الدول الأعضاء لنظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين بفعالية. وتمثل هذه التحديات في الآتي:

- (أ) ضمان إرسال البيانات دون تأخير وبشكل دقيق من مشغل الخطوط الجوية إلى الدولة العضو الطالبة للبيانات؛
- (ب) قابلية البيانات المرسلة للمعالجة في قاعدة/قواعد البيانات المشتركة بين الوكالات في بلد المقصد؛
- (ج) دقة عملية مضاهاة بيانات المسافرين بقوائم المراقبة ذات الصلة؛
- (د) استخدام المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين في تحليل المخاطر والاتجاهات؛
- (هـ) التكاليف المترتبة على إنشاء وتشغيل نظام فعال للمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين؛
- (و) التحديات القانونية والتنظيمية المتعلقة بخصوصية المسافرين وحماية بياناتهم.

ألف - التحديات التقنية التي تواجهها الدول الأعضاء

٣٠ - تتسم نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين بالتعقيد من الناحية التقنية ويتطلب استخدامها توافر خبرة رفيعة المستوى. والتحديات التي تعترض عمليتي مضاهاة بيانات المسافرين بقوائم المراقبة وإرسال البيانات إلى الجهة المستقبلية المقصودة تعتبر عوائق رئيسية تعرقل أخذ الدول الأعضاء بهذه النظم واستخدامها لها بكفاءة كأداة لمنع تحركات المقاتلين الإرهابيين الأجانب.

إرسال البيانات

٣١ - يتعين على الجهات المشغلة للخطوط الجوية ووكالات مراقبة الحدود أن تربط شبكاتها بطريقة تتيح إرسال بيانات المسافرين واستقبالها إلكترونيا، إلا أن العديد منها يواجه تحديات تعوق تطبيق هذه التكنولوجيا نتيجة لتعقيدها وارتفاع تكلفتها.

٣٢ - وبسبب اختلاف نظم بيانات المسافرين وصيغ الرسائل المتبادلة، يجب على الحكومات أن تستخدم نظم لتكنولوجيا المعلومات قادرة على إرسال الرسائل واستقبالها بجميع الصيغ المطلوبة. وإنشاء نظام يلبي هذه الاحتياجات التقنية العالية والمتنوعة يضع عبئاً كبيراً على عاتق مشغلي الخطوط الجوية والحكومات، سواء من الناحية المالية والتكنولوجية، ويشكل تحدياً يعجز كثير من الدول الأعضاء على تخطيه في الوقت الحالي.

٣٣ - ولكي يتمكن بلد المقصد من استقبال المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، يجب عليه أن يُعيّن نقطة تجميع أولى يستطيع مشغلو الخطوط الجوية إرسال البيانات إليها (أي نافذة معاملات واحدة). وقد واجهت الدول الأعضاء صعوبات في تنفيذ ذلك، وهو ما قد يؤدي بدوره إلى عرقلة عملية إحالة البيانات إلى وكالات مراقبة الحدود المعنية، مثل الهجرة والجمارك، داخل بلد المقصد. ويضاف إلى ذلك أنه في حالة استخدام وكالات مراقبة الحدود في البلد المستقبلي أنظمة تشغيل مستقلة، قد يلزم تحويل المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين إلى صيغة متوافقة مع نظام الوكالة المستقبلي لكي يتسنى مضاهاتها بقوائم الجزاءات وقوائم المراقبة أو معالجتها بمعرفة السلطات لاستخدامها في تقييم المخاطر^(١٣). فإن لم يتم ذلك، سيتعين إرسال البيانات نفسها عدة مرات لكل وكالة من الوكالات، سواء بالصيغة نفسها أو غيرها. وهذا الأمر يتطلب موارد إضافية ويزيد من الوقت اللازم للمعالجة ويرفع التكاليف التي تتحملها الحكومات والشركات المشغلة للخطوط الجوية.

٣٤ - ولتحقيق الاستفادة الكاملة من المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، يجب على الحكومات والجهات المشغلة للخطوط الجوية أن تعتمد أفضل الممارسات وتطبقها لكي تكفل جمع بيانات دقيقة عن كل راكب على متن كل رحلة جوية مغطاة والتحقق منها وإرسالها إلى بلد المقصد. وتشمل هذه الممارسات ضمان تحقق الجهات المشغلة للخطوط الجوية من هويات المسافرين من واقع وثائق سفر سارية قبل صعودهم إلى الطائرة، إلى جانب التأكد من أن البيانات المدونة في وثيقة السفر الخاصة بالمسافر مطابقة للبيانات المجمعة إلكترونياً^(١٤).

مضاهاة بيانات الركاب بقوائم المراقبة

٣٥ - بصرف النظر عما إذا كان نظام المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين المستخدم نظاماً تجميعياً أو نظاماً تفاعلياً، فلا بد لنظم المعلومات المسبقة أن تكون قادرة على التفاعل مع نظم أمن الحدود الوطنية في البلد الذي يطبقها، بما فيها نظم الاستخبارات وتحليل

(١٣) انظر WCO, IATA, ICAO, "Guidelines on Advance Passenger Information (API)", 2013, para 6.4.3.

(١٤) المرجع نفسه، الفقرة ٥-١٠.

المخاطر ونظم معلومات إدارة الحدود ونظم معلومات الهجرة أو التأشيرات. وعندما تُفحص المعلومات المسبقة في ضوء المعلومات التي تحتويها هذه النظم في إطار تحليل المخاطر المحتملة، يمكن لها أن ترشد وكالات مراقبة الحدود إلى ما إذا كان هناك مسافر معين ينبغي منعه من السفر على رحلة ما أو توقيفه عند وصوله إلى بلد المقصد.

٣٦ - ولكي يكون الفحص شاملاً وفعالاً، لا بد لبرامجيات مضاهاة الأسماء التي تُستخدم لمقارنة أسماء المسافرين بقوائم المراقبة (بما في ذلك قوائم المراقبة الوطنية والإقليمية وتلك التي تحتفظ بها الإنتربول) أن تكون كافية. وقد ذكرت كل الدول الأعضاء المشمولة بالاستبيان الذي أجرته المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب أن لديها الهياكل الأساسية والقدرات البرمجية التي تمكنها من مضاهاة المعلومات المسبقة بقوائم المراقبة بصورة آلية. واختارت ثمان دول أعضاء أن تقوم بشكل مستقل بتصميم وإرساء نظم خاصة بها لمضاهاة المعلومات المسبقة. واستخدمت دول أعضاء أخرى، مثل بلدان الجماعة الكاريبية، نظم تجارية للمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين وعدلتها لتلائم احتياجاتها الوطنية.

٣٧ - وتُضاهى المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين بمختلف القوائم التي تحتفظ بها وكالات مراقبة الحدود، بعد صعود الركاب إلى الطائرة وتحركها في اتجاه بلد المقصد. وهذا النظام الذي يقوم على مضاهاة المعلومات المسبقة بعد المغادرة/قبل الوصول يُستخدم في كل الدول الأعضاء التي ردت على الاستبيان، باستثناء أستراليا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة، التي لديها القدرة على إجراء عملية المضاهاة قبل المغادرة في ضوء تطبيقها لنظم تفاعلية للمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين.

٣٨ - وقد تؤدي مضاهاة بيانات المسافرين في المطارات إلى زيادة الوقت اللازم لإنهاء إجراءات تسجيل المسافرين تمهيداً لصعودهم على متن الطائرات. غير أن عوامل المخاطر المتغيرة، مثل زيادة خطر الإرهاب، قد تجعل مثل هذه العمليات ضرورية لأنها قد تمكن وكالات مراقبة الحدود من منع المسافرين الذين يشكلون مخاطر مرتفعة من السفر على الرحلات من الأساس^(١٥). وتوضح نتائج الاستبيان أن عدم إجراء عملية المضاهاة قبل المغادرة يشكل موطن قصور شديد في استخدام نظم المعلومات المسبقة عن المسافرين.

٣٩ - ويكشف الاستبيان أيضاً ضرورة تعزيز التعاون بين الدول الأعضاء عند مضاهاة المعلومات المسبقة بالقوائم المختلفة. وتُظهر البيانات المستخلصة من الاستبيان أنه بمجرد الحصول على بيانات المسافرين وإرسالها إلى وكالات مراقبة الحدود في بلد المقصد، لا تجري

(١٥) المرجع نفسه، الفقرة ٥-٨-١.

في الغالب مضاهاتها إلا بقوائم المراقبة المعدة في البلد نفسه وتلك الصادرة عن الإنترنت وذلك مع أن البلدان بإمكانها الوصول إلى قوائم جزاءات وقوائم مراقبة أخرى، مثل قوائم الأمم المتحدة والقوائم الإقليمية والمتعددة الجنسيات والقوائم التي تقدمها الحكومات الشريكة وتلك التي تعدها الدول الأعضاء نفسها.

٤٠ - ووفقا للردود الواردة في الاستبيان، تواظب جميع الدول الأعضاء المشمولة به على مضاهاة جميع بيانات المسافرين بقوائم المراقبة الصادرة عن الإنترنت، فيما عدا دولتين. غير أن كلا من أوكرانيا وسويسرا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ونيوزيلندا وبلدان الجماعة الكاريبية أشار إلى أنه يستعين بالقوائم الإقليمية. وتستخدم كندا قائمة مراقبة أعدت بالاشتراك مع حكومة شريكة (قائمة التحذير المشتركة بين الولايات المتحدة وكندا المسماة "TIPOFF U.S. - Canada" والمعروفة اختصارا باسم "TUSCAN")، لكن هذه الممارسة لم تعتمد أي من الدول الأعضاء الأخرى المشمولة بالاستبيان. وتثبت هذه الأمثلة على التعاون المشترك بين الوكالات أنه من الممكن تحقيق مستوى أعلى من التعاون على الصعيد الدولي. ويمكن أن يساعد ذلك في القضاء على الازدواجية غير الضرورية في معالجة البيانات وأن يضمن في الوقت نفسه الاستفادة المثلى من المعلومات الموجودة.

باء - التكاليف المالية وتخصيص الموارد

٤١ - إن تصميم أي نظام للمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين وتطبيقه وتشغيله ينطوي حتماً على تكاليف مالية كبيرة وموارد ضخمة تتحملها الحكومات والجهات المشغلة للخطوط الجوية. وترتبط التكاليف الأولية إلى حد بعيد بتصميم النظام وتحقيق التكامل بين عناصره وبشراء الهياكل الأساسية وتركيبها، ولكن هناك أيضاً تكاليف مستمرة تنجم عن جمع بيانات الركاب وإرسالها، وتحسين النظم (لغرض ضمان تحديث قوائم المراقبة حتى تعكس آخر المستجدات)، والصيانة العامة، والتشغيل المستمر، والحاجة إلى موارد دعم كافية^(١٦). وإضافة إلى ذلك، يجب على المجتمع الدولي أن يضمن حصول اتحاد النقل الجوي الدولي على الدعم الكافي من ناحية التمويل ومن ناحية الموارد، لكي يتمكن من دعم الدول الأعضاء التي تحتاج إلى مساعدة إضافية في إعداد نظم للمعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين.

٤٢ - ويمثل تطبيق النظم التفاعلية للمعلومات المسبقة درجة أكثر تعقيدا بكثير من النظم التجميعية. وبالتالي، تكون التكاليف المرتبطة بالنظم التفاعلية أعلى بكثير ويحتاج تنفيذها

(١٦) المرجع نفسه، الفقرة ٦-٤-٦.

إلى وقت فترة أطول بكثير حتى تعمل بشكل كامل^(١٧). وفي حين أن معظم الخطوط الجوية العالمية يمتلك بالفعل قدرات تفاعلية عاملة لجمع المعلومات المسبقة عن المسافرين، لا تزال الدول الأعضاء متخلفة عن هذا الركب. فلا يملك حاليا نظم تفاعلية سوى ١٢ دولة عضو فقط. ومع تزايد عدد الدول الأعضاء التي تطبق نظم المعلومات المسبقة، ينتظر أن تنخفض التكاليف مما يزيد تدريجيا من القدرة على اقتناء هذه النظم ومن ثم يوسع نطاق توافرها.

٤٣ - وهناك تدابير يمكن اللجوء إليها لخفض تكاليف تطبيق هذه النظم، منها إمكانية قيام شركات الخطوط الجوية بجمع بيانات الركاب عند إجراء الحجز، واستخدام جوازات السفر المقروءة آليا^(١٨)، وتوقيع اتفاقيات تشجع الحكومات ومشغلي الخطوط الجوية على التعاون في تنفيذ هذه النظم (كما هو الحال في أستراليا)^(١٩).

جيم - التحديات القانونية والتنظيمية التي تواجهها الدول الأعضاء

٤٤ - على الدول الأعضاء التي تبدأ في تطبيق نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين عملا بالقرار ٢١٧٨ (٢٠١٤) أن تنظر في كيفية ضمان امتثال شركات الخطوط الجوية لشرط استخدام المعلومات المسبقة. وستختلف قطعاً الأساليب التي تكفل هذا الامتثال، باختلاف الظروف والاعتبارات الوطنية. ويمكن فرض استخدام النظم المذكورة بالنص على ذلك في القانون الوطني (سواء أكان ذلك من خلال نصوص تشريعية أو من خلال اللوائح، حسب الهيكل الدستوري للدولة العضو) ويمكن الإلزام بالامتثال من خلال طائفة من التدابير، منها فرض غرامات على مشغلي الخطوط الجوية^(٢٠).

٤٥ - ويقضي قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) بضرورة اتساق أي تدابير تتخذها الدول الأعضاء لمكافحة الإرهاب مع جميع الالتزامات المفروضة عليها بموجب القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان. وتواجه الدول الأعضاء تحديات قانونية تعرقل التطبيق والاستخدام الفعالين لنظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، منها ما يتعلق بالحق في الحماية القانونية من أي تدخل غير قانوني أو تعسفي في الخصوصية في سياق

(١٧) المرجع نفسه، الفقرة ٥-٩.

(١٨) وفقا للمعايير والممارسات الموصى بها بشأن التيسير الصادرة عن منظمة الطيران المدني الدولي (المرفق ٩ لاتفاقية الطيران المدني الدولي)، المعيار ٣-١٠-١، فإنه "بالنسبة إلى جوازات السفر الصادرة بعد ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ التي لا يمكن قراءتها آليا، تكفل الدول المتعاقدة أن يحل تاريخ انتهاء صلاحيتها قبل ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥".

(١٩) انظر WCO, IATA, ICAO, "Guidelines on Advance Passenger Information (API)", para 6.5.1.

(٢٠) تعالج التوصية (و) هذا الجانب من جوانب التحديات القانونية.

جمع بيانات المسافرين والاحتفاظ بها ونقلها واستخدامها (المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ١٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان).

٤٦ - ووفقاً لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، يطرح تطبيق نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين اعتبارات مهمة بخصوص حق الأفراد في الحماية التي يكفلها القانون من أي تدخل غير قانوني أو تعسفي في خصوصياتهم، ومن التمييز أيضاً. ولذلك يجب على الدول الأعضاء أن تضمن توافق أي تدبير تتخذه ويتداخل في الخصوصية مع واجباتها والتزاماتها الدولية؛ وتوافر ضمانات إجرائية ورقابية فعالة ومستقلة لمنع التدابير التمييزية و/أو إساءة استخدام البيانات الشخصية؛ وإتاحة سبل للانتصاف في حالة إساءة الاستخدام (انظر A/HRC/28/28، الفقرة ٥٣).

٤٧ - ورغم أن قوانين الدول الأعضاء تتفاوت حتماً، فهي عادةً ما تتضمن أحكاماً تتصل بحقوق الأفراد فيما يتعلق ببياناتهم الشخصية^(٢١). وتشمل التحديات المشتركة في هذا الصدد إحالات إلى الكشف عن البيانات الشخصية لأطراف ثالثة والأحكام المتعلقة بنقل البيانات الشخصية عبر الحدود الوطنية وخارج نطاق ولاية البلد الذي جمعت فيه البيانات^(٢٢). وينبغي للقوانين الوطنية أن تعالج، وهي فعلاً تعالج، التضارب المحتمل بين التزامات نظم المعلومات المسبقة، من جهة، وبين قوانين حماية الخصوصية والبيانات، من جهة أخرى. وقد صودفت حالات أدى فيها عدم الاتساق في حماية بيانات المسافرين على الصعيد الدولي إلى مشاكل كبيرة لشركات الخطوط الجوية التي تسير رحلات جوية دولية. فقد تواجه شركات تشغيل الخطوط الجوية الدولية، على سبيل المثال، خيارين أولهما رفض إحالة بيانات المسافرين فيما يعد انتهاكاً لشرط الإبلاغ بالمعلومات المسبقة في قوانين بلد المغادرة أو بلد المقصد، وثانيهما توفير البيانات فيما يعد انتهاكاً لمتطلبات حماية البيانات المعتمدة في بلد المغادرة أو بلد المقصد. كما أن الركاب يمكن أن يساورهم القلق إزاء الطريقة التي سيتم بها التعامل مع المعلومات الشخصية الخاصة بهم.

(٢١) في الحالات التي تتضمن فيها هذه التشريعات التزامات فيما يتعلق بالبيانات الشخصية التي تكون في طور التجهيز الآلي (الحاسوبي)، كثيراً ما تقتضي تلك التشريعات الحصول على البيانات الشخصية وتجهيزها بإنصاف وفي إطار القانون؛ وتخزينها لأغراض مشروعة وعدم استخدامها بما يتعارض مع تلك الأغراض؛ ومناسبتها للموضوع وصلتها به وعدم تجاوزها للحد المطلوب بالقياس إلى الأغراض التي يتم تخزينها من أجلها؛ ودقتها وتحديثها، عند الاقتضاء؛ والاحتفاظ بها في شكل يسمح بتحديد هوية أصحاب البيانات لمدة لا تزيد عن اللازم للأغراض التي تُخزن لها تلك البيانات. انظر WCO, IATA, ICAO, "Guidelines on advance passenger information (API)", para. 9.4.

(٢٢) المرجع نفسه، الفقرة ٩-٥.

٤٨ - ولكن لأن نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين تمكّن وكالات مراقبة الحدود من الوصول إلى بيانات الركاب التي كان المسافر سيقدمها إلى إدارة الهجرة من أجل التفتيش عند الوصول (وهي أساسا البيانات الواردة في الأجزاء المقروءة آليا من جواز سفر الراكب)، فإن تحويل المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين إلى أطراف ثالثة قد لا يشكل الشاغل القانوني الرئيسي في تطبيق نظم المعلومات المسبقة على الصعيد الدولي. ويتيح توسيع إمكانية الاطلاع على بيانات الركاب لوكالات مراقبة الحدود مزيدا من الوقت لإجراء الفحوص ذات الصلة والبت فيما إذا كان من اللازم منع الراكب من السفر^(٢٣). ويمكن لمسائل الخصوصية وحماية البيانات أن تثير شواغل أكبر فيما يتعلق بالاحتفاظ ببيانات المسافرين واستخدام هذه المعلومات لأغراض أخرى غير أغراض الأمن القومي أو إتمام إجراءات سفر الركاب^(٢٤).

٤٩ - وفيما يتعلق باستخدام بيانات المسافرين بعد جمعها من قِبَل وكالات مراقبة الحدود، توجد شواغل تتعلق بالمسافرين الذين يتم بالخطأ مضاهاة أسمائهم بقوائم المراقبة أو تصنيفهم على أنهم أفراد يشكلون خطورة كبيرة. وفي حالة عدم توفر مبادئ توجيهية تحدد المدة التي يمكن فيها لوكالات مراقبة الحدود الاحتفاظ بهذه المعلومات وتوضح أي الأغراض الأخرى يمكن استخدامها فيها، قد تترتب على ذلك عواقب طويلة الأجل يتأثر بها المسافرون.

٥٠ - وتدرك المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب أن الدول الأعضاء قد أثبتت أن تطبيق نظم للمعلومات المسبقة تعمل بفعالية وتتغلب على الكثير من التحديات المذكورة أعلاه هو هدف قابل للتحقيق.

سادسا - توصيات

٥١ - استنادا إلى التحليل الوارد أعلاه، وفي ضوء متطلبات قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) والبيان الرئاسي المؤرخ ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، توصي المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب بما يلي:

(أ) أن تعقد اللجنة جلسة إحاطة رفيعة المستوى لجميع الدول الأعضاء، بالتعاون مع كبار المسؤولين من اتحاد النقل الجوي الدولي ومنظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة العالمية للجمارك، بغية توعية الدول الأعضاء بضرورة تطبيق نظم المعلومات

(٢٣) المرجع نفسه، الفقرة ٩-١.

(٢٤) المرجع نفسه، الفقرة ٩-٦.

المسبقة المتعلقة بالمسافرين ولفت الانتباه إلى المعايير والممارسات الفضلى ذات الصلة المتفق عليها دولياً؛

(ب) أن يشارك رئيس اللجنة في الاجتماع المقبل من الاجتماعات العامة السنوية التي يعقدها اتحاد النقل الجوي الدولي، لكي يسלט الضوء على الدور الهام الذي يؤديه قطاع النقل الجوي في كفالة تطبيق نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، وذلك بالشراكة مع الدول الأعضاء، ويبرز مجالات التعاون مع اللجنة؛

(ج) أن تطلب اللجنة إلى المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب المشاركة في الجهود التي يبذلها كل من اتحاد النقل الجوي الدولي ومنظمة الطيران المدني الدولي في مجال التوعية وإعداد الرسائل المشتركة بشأن مزايا نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين في سياق تقييم مخاطر المسافرين وإجراءات التفتيش التي تستند إلى الأدلة، بما في ذلك في المناسبات الإقليمية؛

(د) بالإشارة إلى التحديات التي يواجهها اتحاد النقل الجوي الدولي لاعتماده على نهج الإبلاغ الذاتي في جمع معلومات عن حالة تطبيق أعضائه لنظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين، ينبغي أن يطلب مجلس الأمن إلى المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب أن تقوم، بالتعاون مع اتحاد النقل الجوي الدولي، بدور جهة التنسيق العالمية في مجال جمع المعلومات عن حالة تطبيق الدول الأعضاء للنظم المذكورة؛

(هـ) بالإشارة إلى التكاليف الكبيرة والقيود التكنولوجية التي تعاني منها كل دولة من الدول الأعضاء في إطار وضع وتنفيذ نظم للمعلومات المسبقة مصممة خصيصاً لها، ينبغي أن يطلب مجلس الأمن إلى اتحاد النقل الجوي الدولي ومنظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة العالمية للجمارك القيام بما يلي:

١' العمل بنشاط على تشجيع الدول الأعضاء الساعية إلى تطبيق برنامج للمعلومات المسبقة عن المسافرين على أن تمتثل للمعايير والممارسات الفضلى القائمة المتفق عليها؛

٢' وضع خطة لاستعراض وتحديث المعايير والعمليات الحالية، تعزز كفاءة برنامج المعلومات المسبقة عن المسافرين وفعاليتها؛

(و) أن تشجع اللجنة الدول الأعضاء على النص على آليات قانونية في تشريعاتها الوطنية من أجل تعزيز الامتثال للمعايير الدولية الخاصة بنقل المعلومات

المسبقة عن المسافرين. وتشمل هذه الآليات وضع تدابير ترمي إلى تعزيز امتثال مشغلي الخطوط الجوية؛

(ز) أن تشجع اللجنة الدول الأعضاء التي تقوم حالياً باستخدام نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمشافرين على دراسة إمكانية مضاهاة بيانات المسافرين في المطارات قبل المغادرة بغرض الكشف عن هوية الأفراد الذين يُشتبه في أنهم مسافرون إلى الخارج كمقاتلين إرهابيين أجنب؛

(ح) أن تطلب اللجنة إلى اتحاد النقل الجوي الدولي إعداد دليل بشأن أفضل الممارسات والدروس المستفادة من خبرات الدول الأعضاء التي سبقت إلى تطبيق نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمشافرين؛

(ط) أن تشجع اللجنة المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب على مواصلة القيام بدورها الميسر لتقديم المساعدة التقنية الرامية إلى تعزيز القدرات في هذا المجال، وذلك من خلال حوارها مع الدول وزياراتها إليها؛

(ي) أن تطلب اللجنة إلى المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب أن تعمل، بالتشاور مع فرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب، على تيسير وضع الخطط والمشاريع مع اتحاد النقل الجوي الدولي ومنظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة الدولية للهجرة والمنظمة العالمية للجمارك، بهدف المساعدة على تطبيق نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمشافرين، مع التركيز بشكل خاص على الدول المتضررة من ظاهرة المقاتلين الإرهابيين الأجنب؛

(ك) أن تقوم اللجنة بتشجيع الكيانات المانحة ومقدمي المساعدة، بما في ذلك فرقة العمل المعنية بالتنفيذ، على تقديم الدعم للمبادرات الواردة أعلاه، وغيرها من الأنشطة التي يضطلع بها كل من اتحاد النقل الجوي الدولي ومنظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة الدولية للهجرة ومنظمة الجمارك العالمية، في دعم تطبيق الدول الأعضاء لنظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمشافرين وفقاً لمتطلبات قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤)؛

(ل) أن يطلب مجلس الأمن إلى المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب أن تواصل رصد الاتجاهات السائدة في تطبيق الدول الأعضاء لنظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمشافرين وأن توافي اللجنة في غضون ٣٦٥ يوماً بتقرير عن حالة التنفيذ.

المرفق الأول

خريطة تبين الدول الأعضاء التي تستخدم نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين



المرفق الثاني

الاستبيان

- ١ - هل تستخدمون نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين لمضاهاتها بقوائم الجزاءات وقوائم المراقبة الأخرى؟
- ٢ - إذا كان الجواب على السؤال الأول بالإيجاب، فهل تطبقون ذلك على جميع المسافرين أم على فئة فرعية من المسافرين فقط؟
- (أ) إذا كان الجواب فئة فرعية، فيرجى التحديد.
- ٣ - إذا كان الجواب على السؤال الأول بالإيجاب، فمتى تقومون بعملية المضاهاة:
- (أ) قبل المغادرة
- (ب) قبل الوصول
- (ج) عند المعالجة الأولية
- (د) في مرحلة أخرى
- ٤ - إذا كان الجواب على السؤال الأول بالإيجاب، فهل تتم عملية المضاهاة بشكل آلي أم يدوي؟
- (أ) إذا كان الجواب على السؤال الرابع هو "بشكل آلي"، فهل قمتم:
- '١' بإنشاء نظام المضاهاة؛ أو
- '٢' بشراء برامجيات متاحة تجارياً؟
- ٥ - إذا كان الجواب على السؤال الأول بالإيجاب، فما هي القوائم التي تستخدمونها لأغراض المضاهاة؟ (يرجى توخي الدقة قدر الإمكان)
- (أ) قوائم الأمم المتحدة
- (ب) قوائم المنظمة الدولية للشرطة الجنائية
- (ج) القوائم الإقليمية أو القوائم المتعددة الجنسيات
- (د) القوائم المقدمة من الحكومات الشريكة
- (هـ) قوائم وضعتها حكومة بلدكم

٦ - هل تستخدمون نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين من أجل تقييم المخاطر - لتحديد المسافرين الذين يُحتمل أن يكونوا خطرين جدا والذين لم تُدرج أسماءهم في أي قائمة جزاءات أو قائمة مراقبة؟

(أ) إذا كان الجواب على السؤال السادس بالإيجاب، فهل أنتم مهتمون بتطوير هذه القدرة في المستقبل؟

٧ - هل تستخدمون نظم المعلومات المسبقة المتعلقة بالمسافرين لأي غرض آخر غير الأغراض الواردة أعلاه؟ إذا كان الأمر كذلك، يرجى بيان التفاصيل.