



الجمعية العمومية - الدورة الحادية والأربعون

اللجنة القانونية

البند رقم ٤٣: المسائل الأخرى المعروضة على نظر اللجنة القانونية

النقل الجوي الدولي وقوانين حماية البيانات

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

الموجز التنفيذي

تدعم البيانات صناعة النقل الجوي العالمي، مما يتيح الابتكارات التي تعزز السلامة والأمن، وتسهل تجربة سفر أكثر سلاسة، فضلاً عن المساعدة في مواجهة التحديات البيئية والصحية. تم تسليط الضوء على هذا الجانب الأخير خلال جائحة كوفيد - ١٩، عندما أدخلت الحكومات العديد من المتطلبات الجديدة في وقت قصير للبيانات الصحية الفردية والمعلومات الشخصية ذات الصلة كجزء من تدابير الصحة العامة الخاصة بها. في الوقت نفسه، لدى العديد من الولايات القضائية تشريعات لحماية البيانات مع قواعد بشأن جمع المعلومات الشخصية واستخدامها ونقلها والاحتفاظ بها. ففي حين تتسم حماية البيانات والخصوصية بأهمية حاسمة، فإن الواقع الحالي عبارة عن مزيج من قوانين حماية البيانات الوطنية غير المتسقة، وأحياناً المتناقضة وغير المكيفة جيداً مع الخصائص الخاصة بالطيران المدني الدولي؛ وعلى هذا النحو يطرح العديد من الصعوبات في التطبيق والتنفيذ للحكومات وشركات النقل الجوي.

أبرزت التجربة الأخيرة لجائحة كوفيد - ١٩ هذه الصعوبات. ومن المحتمل أن تتفاقم هذه الصعوبات مع سعي الحكومات لاستخدام التكنولوجيا وعناصر المعلومات الشخصية الجديدة لتعزيز إدارة الحدود، وتسهيل شؤون الركاب ومهام الأمن. وإذا لم يتم التعامل مع قضية عدم الاتساق في قوانين حماية البيانات، فمن المحتمل أن تعرقل التطوير المتناسق والمنظم للطيران المدني الدولي واستعادة الربط على المستوى الدولي في فترة ما بعد الجائحة.

الإجراء: الجمعية العمومية مدعوة إلى القيام بما يلي:

(أ) ملاحظة ورقة العمل هذه ومسألة تفاعل النقل الجوي الدولي مع قوانين حماية البيانات من منظور الاتساق؛ و
(ب) النظر في إجراء مزيد من الدراسة والفحص لهذه المسألة، ربما في سياق فريق خبراء من اللجنة القانونية للإيكاو، حسب الاقتضاء.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدق الاستراتيجي الخاص بالتنمية الاقتصادية للنقل الجوي.
الآثار المالية:	لا تنطبق
المراجع:	الوثيقة رقم 10140 Doc، القرارات السارية المفعول الصادرة عن الجمعية العمومية (في ٤ أكتوبر ٢٠١٩) (القرار ٤٠-٩، المرفق (أ))

^١ قدم الاتحاد الدولي للنقل الجوي (الإياتا) النسخ العربية والانجليزية والصينية والفرنسية والروسية والاسبانية لهذه الورقة.

١- المقدمة

١-١ أظهرت جائحة كوفيد - ١٩ الدور البارز للبيانات والمعلومات الشخصية في عمليات الطيران المدني الدولي. فبالإضافة إلى بيانات الركاب التي تطلبها الحكومات بالفعل من شركات النقل الجوي، أدخلت العديد من الحكومات متطلبات جديدة، في غضون مهلة قصيرة، للمعلومات الصحية وغيرها من المعلومات الشخصية لإدارة برامج إدارة الحدود والصحة العامة والاستجابة لكوفيد - ١٩. وغالباً ما استهدفت هذه المتطلبات شركات النقل الجوي لجمع وإدارة المعلومات الشخصية المعنية.

٢-١ في الوقت نفسه، لدى العديد من الولايات القضائية قوانين حماية البيانات وأمن البيانات والخصوصية المتعلقة بجمع المعلومات الشخصية واستخدامها ونقلها والاحتفاظ بها (يشار إليها مجتمعة باسم قوانين حماية البيانات).^٢ هذه عامة في نطاقها وتنطبق على شركات الطيران والركاب وسيناريوهات النقل الجوي الدولي، فضلاً عن مجالات النشاط التجاري الأخرى.

٣-١ نظراً لاختلاف هذه القوانين اختلافاً جوهرياً، وقد يتم تطبيقها خارج إقليم الحكومة المنظمة وغالباً ما لا يتم وضعها مع مراعاة الخصائص الخاصة بالطيران المدني الدولي، فإنها تمثل صعوبات في التطبيق لكل من الحكومات وشركات النقل الجوي. وقد تؤثر هذه الصعوبات على القدرة العملية للحكومة على طلب المعلومات الشخصية وقدرة شركة النقل الجوي على خدمة الولايات القضائية مع متطلبات حماية البيانات المتنافسة أو المتضاربة.

٤-١ ونظراً للتركيز المتزايد على البيانات والمعلومات الشخصية في سياق عمل الإيكاو ووثيرة الابتكارات في الممارسات الحكومية (إدارة الحدود، وتسهيل شؤون الركاب، والتصاريح الأمنية، وما إلى ذلك) وفي الخدمات التجارية للعملاء، على نحو أعم، فمن المحتمل أن تتفاقم هذه الصعوبات في المستقبل.

٥-١ من وجهة نظر الإيكاو، يعتبر التفاعل بين النقل الجوي الدولي وقوانين حماية البيانات الوطنية مسألة اتساق تستحق التعاون، ولذا لم تتم معالجتها، فقد تؤثر سلباً على التطور المنظم والمتناسق للطيران المدني الدولي في وقت التحدي والتعافي الذي تشهده الحكومات والاقتصادات والمجتمعات.

٢- قوانين حماية البيانات والنقل الجوي الدولي

١-٢ هناك ١٣٧ دولة لديها قوانين لحماية البيانات وستتطلع العديد من الدول إلى إدخال قوانين جديدة أو تعديل قوانينها الحالية في المستقبل.^٣

٢-٢ تمثل هذه القوانين "مزيجاً" متزايداً من المتطلبات التي، في حين قد يكون هناك بعض أوجه التشابه فيها، لا يوجد من أجلها إطار معاهدة مهيمن أو نهج تنظيمي موحد. وتخضع شركات النقل الجوي لهذه القوانين، حيثما كانت تقع داخل نطاقها، ويجب أن تتوافق عملياتها مع الأسس والأحكام القانونية العامة الموجودة بالفعل.

٣-٢ من ناحية أخرى، ينبغي التذكير بأن شركات النقل الجوي تعمل في ظل إطار تنظيمي دولي محدد على النحو المحدد في اتفاقية شيكاغو.

^٢ سيتم وصف هذه القوانين، بما في ذلك قوانين حماية البيانات والخصوصية وأمن البيانات وسيادة البيانات، كقوانين حماية البيانات لأغراض ورقة العمل هذه.

^٣ يستند هذا الرقم إلى الدراسة الاستقصائية التي أجرتها الأونكتاد والتي شملت ١٩٤ دولة. انظر كذلك <https://unctad.org/page/data-protection-and-privacy-legislation-worldwide> (تم الإطلاع عليه في ١٥ حزيران/يونيو ٢٠٢٢).

٤-٢ تطلب شركات النقل الجوي معلومات شخصية لتوفير النقل الجوي الدولي، لكل من أغراض التشغيل وتقديم الخدمة الخاصة بها، وللامتثال للمتطلبات الحكومية لمثل هذه المعلومات.^٤ على سبيل المثال، ينبغي أن تقوم شركة النقل الجوي بما يلي:

(أ) جمع المعلومات الشخصية واستخدامها ونقلها دولياً، إلى مقرها الرئيسي أو مكان إدارتها، وإلى الوجهة ومقدمي الخدمات الآخرين (لا يمكنها تخزين البيانات محلياً في شركة تابعة، على سبيل المثال، كما قد تفعل سلسلة البيع بالتجزئة لعميل محلي)؛

(ب) نقل المعلومات المسبقة عن الركاب و/أو بيانات سجل اسم المسافر إلى حكومة مكان المقصد، وفي بعض الحالات، الحكومة الأصلية أو حكومة المناطق التي تتعرض للتحقيق فوقها، وفقاً لما يقتضيه التشريع؛

(ج) إرسال معلومات شخصية أخرى وفقاً لما يقتضيه قانون مكان الوجهة هو إضافة إلى بيانات المعلومات المسبقة عن الركاب أو بيانات سجل اسم المسافر المشار إليها أعلاه (على سبيل المثال، المعلومات الصحية في سياق جائحة كوفيد-١٩، وفي بعض الحالات، لإعادة إرسال المعلومات التي تم إرسالها بالفعل إلى الحكومة أو جزء آخر من الحكومة، أو إرسالها عدة مرات)؛

(د) جمع واستخدام ونقل المعلومات ذات الصلة إلى الأنظمة الأخرى الضرورية لتشغيل شركة طيران حديثة، مثل الإرسال إلى شركات الطيران الشريكة ومقدمي أنظمة الحجز وأنظمة دعم شركات الطيران الأخرى.

٥-٢ على عكس معظم الشركات الأخرى، عندما يقدم الركاب معلومات شخصية إلى شركة طيران، فإنهم يفعلون ذلك للسفر دولياً عبر الحدود و"تنقل بياناتهم معهم" كجانب أساسي ومتوقع من النشاط. كجزء من ذلك، هناك عمليات نقل من شركة طيران إلى شركة طيران ومن شركة طيران إلى المورد ومن شركة طيران إلى حكومة تجعل السفر الدولي ممكناً. ومع ذلك، يتم تنظيم شركات النقل الجوي من خلال قوانين حماية البيانات مثل أي شركة أخرى في الاقتصاد المحلي، بما في ذلك أنواع الشركات الأخرى التي لا يكون فيها النقل الدولي للبيانات أمراً ضرورياً وقد يكون ببساطة وسيلة ملائمة للأعمال.

٦-٢ يذكر قرار الجمعية العمومية للإيكاو ٤٠-٩، المرفق (أ)، بالخصائص الخاصة للطيران المدني الدولي ويقرر أن الدول "مدعوة إلى تجنب اعتماد تدابير أحادية الجانب قد تؤثر على التطور المنظم والمتناسق للنقل الجوي الدولي وضمن ألا تنطبق السياسات والتشريعات المحلية على النقل الجوي الدولي دون مراعاة خصائصه الخاصة".

٧-٢ على النقيض من ذلك، فإن قوانين حماية البيانات: (أ) غالباً ما تتعارض مع بعضها البعض؛ (ب) عامة في أحكامها، بحيث لا تتكيف مع الخصائص التنظيمية أو التشغيلية الخاصة بالطيران المدني الدولي أو جوانبه الدولية؛ (ج) تنطبق خارج إقليم السلطة التنظيمية في كثير من الحالات (بعبارة أخرى، يمكن تطبيق قانونين أو أكثر على نفس سيناريو النقل الجوي الدولي)؛ و(د) لا تعترف بالقانون الأجنبي أو الالتزامات الدولية كمبرر لاستخدام المعلومات الشخصية.

^٤ ومع ذلك، تشجع الإيكاو الحكومات على العمل مع الركاب في جمع مثل هذه المعلومات و"وضع الركاب أولاً" في الخيارات المتعلقة بالمعلومات الشخصية. يمكن معالجة حماية البيانات أو اعتبارات الخصوصية جزئياً من خلال جمع المعلومات من قبل السلطات مباشرة من الركاب، باستخدام بوابات الإنترنت أو تطبيقات الهاتف المحمول. ومن خلال هذه المنصات، يمكن للسلطات جمع المعلومات ذات الصلة (مثل معلومات الهجرة والجمارك والصحة) والبدء في عمليات الفحص قبل الرحلة نفسها. وبهذه الطريقة، يتم تقليل دور الناقل الجوي في جمع المعلومات واستخدامها - ويفضل أن تكون مشاركة شركة الطيران في مجرد التحقق من أن الركاب لديه التفويض المناسب الممنوح من خلال هذه المنصات.

٣- قضية الاتساق التي يجدر تناولها

١-٣ إن هذا النقص في الاتساق العالمي المشار إليه أعلاه له آثار كبيرة على الدول وشركات النقل الجوي و"التطور المنظم والمتناسق للنقل الجوي الدولي" وفقاً للقرار A40-9. وفيما يلي بعض الأمثلة المعممة:

١-١-٣ اعتبر أن الدولة "أ" تعدل تشريعاتها الخاصة بإدارة الحدود لتطلب من الراكب تقديم عنصر معلومات شخصية جديد (مثل المعلومات الصحية) في غضون مهلة قصيرة. إذا طلبت من شركة النقل الجوي جمع هذا العنصر ونقله، فقد تحتج شركة النقل الجوي على أن قانون الدولة "ب" لا يسمح بإرسال هذه المعلومات لأن قانون الدولة "ب" لا يعترف بقانون الدولة "أ" كمبرر. هل يجب على الدولة "أ" الإصرار على المطلب، مما قد يؤثر على الربط، أو تحاول التوقيع على معاهدة مع الدولة "ب"؟

٢-١-٣ اعتبر أن الجهة التنظيمية في الدولة "س" تتطلب أن تكون البيانات "محلية" أو مخزنة في نطاق ولايتها القضائية وألا يتم نقلها خارج أراضيها. يطلب من الناقل الجوي إنشاء شركة تابعة وتخزين المعلومات الشخصية محلياً لعمليات نقل الركاب من وإلى الدولة. تستند حقوق الناقل الجوي من وإلى "س" على كونه ناقلاً أجنبياً، مدرجاً في الدولة "ص". لا يحتوي قانون حماية البيانات في الدولة "س" على أي أحكام محددة للطيران المدني. كيف ينبغي لسلطة الطيران المدني في الدولة "ص" وشركة النقل الجوي معالجة هذا المطلب؟

٣-١-٣ اعتبر أن الدولة "ج" تطلب من جميع شركات النقل الاحتفاظ بالمعلومات الشخصية، بما في ذلك على سبيل المثال البيانات الصحية، لتفتيشها من قبل سلطاتها لمدة أربع سنوات. تحظر الدولة "د" الاحتفاظ بعد فترة محددة بهذا النوع من المعلومات ولا تعترف بالامتثال لقانون أجنبي كأساس قانوني صالح. كيف يجب التوفيق بين هذه المتطلبات؟

٢-٣ تقدم هذه فقط بعض الأمثلة ذات الصلة بالتفاعل بين النقل الجوي الدولي وقوانين حماية البيانات. نتيجة لذلك، يمكن ملاحظة ما يلي:

١-٢-٣ يؤدي عدم وجود إطار متسق في سياق الطيران المدني الدولي إلى حالة من عدم اليقين بشأن قدرة كل دولة على حماية مصالح مواطنيها.

٢-٢-٣ الحكومات التي ترغب في تحديث إجراءاتها التشغيلية، والاعتماد بشكل أكبر على العمليات التي تستند إلى البيانات، على سبيل المثال، قد لا تتمكن من القيام بذلك بسهولة بسبب التأثير العملي للقوانين الأجنبية المتعددة التي تنطبق على شركات النقل الجوي التي تعمل في ولايتها القضائية.

٣-٢-٣ تواجه شركات النقل الجوي قدراً كبيراً من التكلفة والتعقيد في معالجة قوانين حماية البيانات التي تركز على الوضع الداخلي والمتباينة، مضروبة بحجم شبكة خطوطها وتنوعها.

٣-٣ تحت الإيادات بكل احترام أن تقوم اللجنة القانونية للإيكاو بدراسة هذه المسألة عن كثب. ويمكن النظر في تشكيل فريق خبراء يمكن أن يشمل منظمي الطيران المدني، والخبراء القانونيين للطيران المدني، وخبراء حماية الخصوصية والبيانات، والمجتمع المدني، وشركات النقل الجوي بهدف توفير مواد إرشادية للدول للرجوع إليها عند وضع تشريعاتها أو تحديثها أو قياس أدائها.

٤-٣ عند القيام بذلك، يمكن للدول تحسين الاتساق، وتقليل عدم اليقين، وبالتالي تعزيز التنمية المنظمة وكفاءة الطيران المدني الدولي، وتعزيز القيمة الاجتماعية والاقتصادية التي يخلقها.