



АССАМБЛЕЯ — 41-Я СЕССИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 13 повестки дня. Программы упрощения формальностей

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВОЗДУШНЫЕ ПЕРЕВОЗКИ И ЗАКОНЫ О ЗАЩИТЕ ДАННЫХ

(Представлено Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА))

ПЕРЕСМОТРЕННЫЙ ВАРИАНТ № 1

КРАТКАЯ СПРАВКА

Данные являются движущей силой глобальной авиатранспортной отрасли, позволяя внедрять инновации, направленные на повышение безопасности полетов и авиационной безопасности, улучшение качества поездок, а также решение экологических проблем и проблем здравоохранения. Последний аспект получил особое внимание во время пандемии COVID-19, когда правительства в кратчайшие сроки ввели многочисленные новые требования к индивидуальным медицинским данным и связанной с ними персональной информации в составе своих мер в области общественного здравоохранения. В то же время в рамках многих юрисдикций действует законодательство о защите данных, устанавливающее правила сбора, использования, передачи и хранения персональной информации. Тогда как защита данных и неприкосновенность частной жизни крайне важны, существующая реальность представляет собой разнородный набор национальных законов о защите данных, которые непоследовательны, иногда противоречивы и плохо адаптированы к особенностям международной гражданской авиации; и поэтому создают много трудностей для правительств и авиаперевозчиков в части применения и реализации.

Недавний опыт пандемии COVID-19 выявил эти трудности. И эти проблемы, вероятно, усугубятся, поскольку правительства стремятся использовать технологии и новые элементы персональной информации для усиления пограничного контроля, упрощения формальностей при обслуживании пассажиров и решения вопросов безопасности. Если проблема несогласованности законов о защите данных не будет решена, она может помешать гармоничному и упорядоченному развитию международной гражданской авиации и восстановлению международных перевозок в постпандемический период.

Действия: Ассамблее предлагается:

- a) принять к сведению этот рабочий документ и вопрос о взаимосвязи международных воздушных перевозок и законов о защите данных с точки зрения согласованности;
- b) рассмотреть возможность дальнейшего изучения и оценки данного вопроса, возможно, в контексте группы экспертов Юридического комитета Международной организации гражданской авиации (ИКАО), в зависимости от обстоятельств.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Экономическое развитие воздушного транспорта"
<i>Финансовые последствия</i>	

¹ Тексты на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках представлены ИАТА.

Справочный материал	Резолюция А40-9 "Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта", добавление А
---------------------	--

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Пандемия COVID-19 продемонстрировала значимую роль данных и персональной информации в работе международной гражданской авиации. Многие правительства, в дополнение к данным о пассажирах, которые они уже требовали от авиаперевозчиков, в кратчайшие сроки ввели новые требования в отношении информации медицинского характера и другой персональной информации для управления своими программами пограничного контроля, общественного здравоохранения и реагирования на COVID-19. Эти требования часто предписывали авиаперевозчикам собирать и обрабатывать соответствующую персональную информацию.

1.2 В то же время в рамках многих юрисдикций действуют законы о защите данных, безопасности данных и конфиденциальности, касающиеся сбора, использования, передачи и хранения персональной информации (совместно именуемые законами *о защите данных*)². Они носят общий характер и применяются в отношении авиакомпаний, пассажиров и сценариев международных воздушных перевозок, а также в других сферах коммерческой деятельности.

1.3 Поскольку эти законы существенно отличаются друг от друга, могут применяться за пределами территории регулирующего правительства и часто разрабатываются без учета особенностей международной гражданской авиации, это создаёт трудности в их применении как для правительств, так и для авиаперевозчиков. Эти трудности могут повлиять на практическую способность правительства запрашивать персональную информацию и способность авиаперевозчика работать в рамках юрисдикций с конкурирующими или противоречивыми требованиями к защите данных.

1.4 Учитывая растущее значение данных и персональной информации в контексте работы ИКАО, а также темпы внедрения инноваций в деятельность властей (пограничный контроль, упрощение формальностей для пассажиров, досмотр и т. д.) и в сферу коммерческих услуг для клиентов, в общей перспективе, в будущем эти трудности, вероятно, усугубятся.

1.5 По мнению ИАТА, в части взаимосвязи международных воздушных перевозок и национальных законов о защите данных существует проблема согласованности, которая требует совместного решения и, если её не решить, это может негативно сказаться на упорядоченном и гармоничном развитии международной гражданской авиации в сложный период и на процессе восстановления с позиции правительств, экономик и сообществ.

2. ЗАКОНЫ О ЗАЩИТЕ ДАННЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВОЗДУШНЫЕ ПЕРЕВОЗКИ

2.1 В 137 странах действуют законы о защите данных, и многие страны в будущем будут стремиться вводить новые законы или вносить поправки в уже существующие³.

² Эти законы, включая законы о защите данных, конфиденциальности, безопасности данных и суверенитете данных, для целей настоящего рабочего документа будут называться законами о защите данных.

³ Эта цифра основана на результатах обследования ЮНКТАД, в котором приняли участие 194 страны. Смотрите подробнее: <https://unctad.org/page/data-protection-and-privacy-legislation-worldwide> (дата обращения: 15 июня 2022 года).

2.2 Эти законы представляют собой растущее "лоскутное одеяло" требований, для которых, хотя они и имеют некоторые сходства, не существует единой договорной основы или единого нормативного подхода. Авиаперевозчики подчиняются данным законам в рамках их действия и должны вести свою деятельность в соответствии с общими правовыми основаниями и положениями, которые уже существуют.

2.3 С другой стороны, следует вспомнить, что авиаперевозчики действуют в соответствии с конкретной международной нормативно-правовой базой, как определено Чикагской конвенцией.

2.4 Авиаперевозчикам требуется персональная информация для осуществления международных воздушных перевозок⁴, как в собственных эксплуатационных целях, так и в целях предоставления услуг, а также для соблюдения государственных требований в отношении такой информации⁵. Например, авиаперевозчик должен:

- a) собирать, использовать и передавать персональную информацию на международном уровне в свою штаб-квартиру или место нахождения органов управления, в пункт назначения и другим поставщикам услуг (он не может хранить данные локально в своем филиале, как это может сделать, например, розничная сеть для местной клиентуры);
- b) передавать предварительную информацию о пассажирах (API) и/или данные записи регистрации пассажира (PNR) властям пункта назначения, а в некоторых случаях – властям страны начала перевозки или властям территорий, над которыми проходит перелёт, в соответствии с требованиями законодательства;
- c) передавать другую персональную информацию в соответствии с требованиями законодательства пункта назначения *дополнительно* к данным API или PNR, упомянутым выше (например, медицинскую информацию в контексте пандемии COVID-19, а в некоторых случаях – информацию, предназначенную для повторной передачи, которая уже была отправлена властям или другому полномочному органу, или должна отправляться несколько раз);
- d) собирать, использовать и передавать информацию, относящуюся к другим системам, необходимым для функционирования современной авиакомпании, таким как системы передачи информации авиакомпаниям-партнерам, поставщикам систем бронирования и другие вспомогательные системы авиакомпаний.

2.5 В отличие от большинства других видов бизнеса, когда пассажир предоставляет персональную информацию авиаперевозчику, он делает это для международных поездок, и его данные "перемещаются вместе с ним" как неотъемлемый и ожидаемый аспект деятельности. В рамках этого происходит передача данных одной авиакомпанией другой авиакомпании,

⁴ Статья 29 Чикагской конвенции сама по себе является одной из ссылок на необходимость обмена информацией для международного воздушного сообщения.

⁵ Тем не менее ИАТА призывает правительства сотрудничать с пассажирами при сборе такой информации и "ставить пассажира во главу угла" при принятии решений, касающихся персональной информации. Проблемы защиты данных или конфиденциальности могут быть частично решены путем получения информации властями *непосредственно* от пассажиров, через веб-порталы или мобильные приложения. С помощью этих платформ власти могут собирать нужную информацию (например, иммиграционную, таможенную и медицинскую информацию) и начинать проверки до начала самой поездки. Таким образом, роль авиаперевозчика в сборе и использовании информации сводится к минимуму – предпочтительно, чтобы участие авиакомпании заключалось просто в проверке наличия у пассажира соответствующего разрешения, предоставленного через подобные платформы.

авиакомпанией – поставщику услуг и авиакомпанией – властям, что делает возможными международные поездки. Тем не менее, деятельность авиаперевозчиков регулируется законами о защите данных, как и любой другой бизнес в национальной экономике, включая другие виды бизнеса, где международная передача данных не является существенной и может быть просто удобной для бизнеса.

2.6 Резолюция Ассамблеи ИКАО А40-9, добавление А, напоминает об особых характеристиках международной гражданской авиации и *"настоятельно призывает государства-члены избегать принятия односторонних мер, которые могут иметь отрицательные последствия для упорядоченного и гармоничного развития международного воздушного транспорта и обеспечивать, чтобы внутренняя политика и национальное законодательство не применялись к международному воздушному транспорту без надлежащего учета его особых характеристик"*.

2.7 Напротив, законы о защите данных: (a) часто противоречат друг другу; (b) носят общий характер по своим положениям, так что они не адаптированы к особым нормативным или эксплуатационным характеристикам международной гражданской авиации или ее международным аспектам; (c) во многих случаях применяются за пределами территории регулирующей юрисдикции (другими словами, два или более законов могут применяться к одному и тому же сценарию международных воздушных перевозок; и (d) не признают иностранное законодательство или международные обязательства в качестве обоснования для использования персональной информации.

3. ЗАСЛУЖИВАЮЩАЯ РАССМОТРЕНИЯ ПРОБЛЕМА СОГЛАСОВАННОСТИ

3.1 Отмеченное выше отсутствие согласованности на глобальном уровне имеет значительные последствия для государств, авиаперевозчиков и *"упорядоченного и гармоничного развития международного воздушного транспорта"* в соответствии с резолюцией А40-9. Ниже приведены некоторые обобщённые примеры:

3.1.1 Предположим, что государство А вносит изменения в свое законодательство о пограничном контроле, требуя от пассажира предоставления дополнительной персональной информации (например, медицинской информации) по первому требованию. Если оно попросит авиаперевозчика собирать и передавать эти данные, авиаперевозчик может заявить протест о том, что закон государства В не разрешает передачу таких сведений, поскольку закон государства В не признает закон государства А в качестве обоснования. Должно ли государство А настаивать на выполнении требования, потенциально влияющего на перевозки, или оно должно попытаться подписать договор с государством В?

3.1.2 Предположим, что регулирующий орган государства Х требует, чтобы данные были "локализованы" или хранились в пределах его юрисдикции и не передавались за пределы его территории. Авиаперевозчику придется создать представительство и локально хранить персональную информацию для выполнения пассажирских перевозок в данную страну и из неё. Права авиаперевозчика на полеты в государство Х и из него основаны на том, что он является *иностранным* перевозчиком, созданным в государстве Y. Закон о защите данных государства Х не содержит каких-либо конкретных положений, касающихся гражданской авиации. Как должны подходить к вышеназванному требованию полномочные органы гражданской авиации (САА) государства Y и авиаперевозчик?

3.1.3 Предположим, что государство С требует, чтобы все перевозчики хранили персональную информацию, включая, например, медицинские данные, для проверки её властями в

течение четырех лет. Государство D запрещает хранение такого рода информации по истечении определенного срока и не признает соблюдение иностранного законодательства в качестве действительного правового основания. Как следует согласовать эти требования?

3.2 Это лишь несколько примеров, иллюстрирующих взаимодействие между международными воздушными перевозками и законами о защите данных. В результате можно наблюдать следующее:

3.2.1 Отсутствие устойчивой основы в контексте международной гражданской авиации создает неопределенность в отношении способности каждого государства защищать интересы своих граждан.

3.2.2 Правительства, которые хотят модернизировать свои рабочие процедуры и в большей мере полагаться, например, на процессы, основанные на данных, могут быть не в состоянии легко сделать это из-за практического воздействия многочисленных иностранных законов, которые применяются к авиаперевозчикам, подпадающим под их юрисдикцию.

3.2.3 При выполнении требований расходящихся и ориентированных на внутренний рынок законов о защите данных авиаперевозчики сталкиваются со значительными затратами и сложностями, которые возрастают пропорционально размерам и широте охвата их маршрутной сети.

3.3 ИАТА с почтением призывает к тщательному рассмотрению этого вопроса Юридическим комитетом ИКАО. Можно было бы рассмотреть вопрос о создании группы экспертов, в которую могут войти регулирующие органы гражданской авиации, эксперты по правовым вопросам гражданской авиации, эксперты в области конфиденциальности и защиты данных, гражданское общество и авиаперевозчики, с целью подготовки инструктивных материалов, к которым государства могли бы обращаться при разработке, обновлении или сопоставительном анализе своего законодательства.

3.4 Поступая таким образом, государства могут повысить согласованность, уменьшить неопределенность и тем самым способствовать упорядоченному развитию и эффективности международной гражданской авиации, максимизируя создаваемую ею социальную и экономическую ценность.