



## ДВЕНАДЦАТОЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОЕ СОВЕЩАНИЕ ПО УПРОЩЕНИЮ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ (FAL)

Каир (Египет), 22 марта – 2 апреля 2004 года

- Пункт 2 повестки дня. Упрощение формальностей, защита проездных документов и формальности пограничного контроля
- Пункт 2.4 повестки дня. Предварительная информация о пассажирах (API)

### КАНАДСКАЯ ПРОГРАММА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ О ПАССАЖИРАХ

(Представлено Канадой)

#### 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В настоящем документе описывается опыт Канады в осуществлении своей программы предварительной информации о пассажирах (API). Задача программы – идентифицировать и выявлять пассажиров, представляющих опасность, до их прибытия на канадскую границу.

1.2 Канада ввела систему API на воздушном транспорте 7 октября 2002 года, сделав обязательным предоставление предварительной информации о международных авиапассажирах и членах экипажей, следующих в Канаду, до их прибытия в страну. В результате событий 11 сентября 2001 года период внедрения системы API был сокращен с 2 лет до всего лишь 8 месяцев. Поскольку многие коммерческие авиаперевозчики уже предоставляли предварительную информацию о пассажирах в рамках добровольной программы, действовавшей в Соединенных Штатах Америки, степень участия в данной системе с самого начала была весьма высокой (в первые три месяца эксплуатации приблизительно 70% перевозчиков передавали предварительную информацию о пассажирах в Канаду).

1.3 В настоящее время Канада получает данные системы API только на воздушном транспорте. Возможность ее распространения в будущем на другие виды транспорта будет определена после консультаций с основными заинтересованными сторонами и решения вопросов финансирования.

#### 2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Данные API снимаются авиакомпаниями на стойках регистрации пассажиров путем сканирования машиночитываемой зоны проездного документа или набора данных на клавиатуре. После убытия рейса в Канаду они передаются канадским полномочным органам.

2.2 В целях обеспечения глобальной интероперабельности системы набор обязательных данных API Канады установлен согласно инструкциям по API Всемирной таможенной организации (ВТО)/Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА). Кроме того, Канада произвела изменения в системе для принятия информации о гражданстве владельца паспорта в форме кодов Альфа-3, указанных в документе ИКАО Doc 9303.

2.3 Обязательные элементы данных системы API Канады:

полное имя;  
 дата рождения;  
 пол;  
 гражданство или национальность;  
 вид проездного документа, страна, выдавшая документ, и номер;  
 указатель записи регистрации в системе бронирования, если таковой имеется; и  
 данные полетной ведомости, которые могут варьироваться среди перевозчиков.

2.4 **Правомочие по закону**

2.4.1 Правомочие Канады на применение программы API, являющейся результатом совместной инициативы таможенного и налогового агентства Канады (CCRA) и министерства по делам гражданства и иммиграции Канады (CIC), вытекает из *Таможенного закона* и *Закона об иммиграции и защите беженцев*. *Правила (таможенные) предоставления информации о пассажирах* CCRA требуют, чтобы коммерческие перевозчики и фрахтователи, туристические агенты, владельцы и эксплуатанты систем бронирования предоставляли министру государственных доходов конкретную информацию о всех направляющихся в Канаду пассажирах и членах экипажей в момент их убытия либо давали доступ к такой информации.

2.4.2 Аналогичным образом в разделе 269 (1) *Правил об иммиграции и защите беженцев* CIC оговаривается нормативное требование к перевозчикам о предоставлении предварительной информации о пассажирах министерству по делам гражданства и иммиграции.

2.4.3 Поскольку по правилам Канады предоставление предварительной информации о пассажирах является обязательным, на случай невыполнения требований в отношении API установлен режим административных денежных штрафов.

2.5 **Техническое решение Канады**

2.5.1 Канада заключила контракт с SITA, поставщиком услуг электросвязи для авиационной отрасли, на разработку программного обеспечения и предоставление защищенного сетевого доступа к системам бронирования авиакомпаний и системам контроля вылета. Договорные обязательства включают:

- a) разработку программного обеспечения передачи API;
- b) введение защищенного доступа к сети связи между авиакомпаниями и CCRA; и
- c) удостоверение и шифрование сообщений авиакомпаний, содержащих API, перед передачей их в системы CCRA.

2.5.2 Канадская система API называется PAXIS (система информации о пассажирах). PAXIS имеет два компонента: реализация сбора данных (DAS) и анализ информации о пассажирах (PA). DAS является специализированной версией программного обеспечения iDetect SITA, а компонент PA системы PAXIS представляет собой прикладную программу центральной ЭВМ, которая была разработана CCRA. Оба компонента полностью принадлежат CCRA и эксплуатируются в защищенной среде CCRA в Оттаве. CIC действует как пользователь системы и обязано выполнять положения и стандарты по обеспечению безопасности, установленные CCRA в отношении PAXIS.

2.5.3 PAXIS рассчитана на прием предварительной информации о пассажирах посредством электронного обмена данными (ЭОД), электронной почты или Интернета как в стандарте ЭДИФАКТ США, так и в стандарте ЭДИФАКТ ООН. По получении API система PAXIS автоматически

запрашивает правоохранные базы данных CCRA и CIC и показывает результаты запроса для рассмотрения и анализа уполномоченными сотрудниками таможенной и иммиграционной служб. Данные API хранятся в базе данных PAXIS и предоставляются отдельным пользователям в течение периода не более 6 лет.

## 2.6 **Нынешнее положение**

2.6.1 По состоянию на 15 октября 2003 года Канада получала API от 99% коммерческих воздушных перевозчиков, выполняющих полеты в Канаду. Не все сообщающие информацию перевозчики присылают данные API по каждому рейсу, по всем пассажирам и/или всем членам экипажей. CCRA активно работает с авиакомпаниями с целью достижения 100% выполнения требований.

## 2.7 **Данные записей регистрации пассажиров (PNR)**

2.7.1 8 июля 2003 года Канада начала осуществлять сбор и анализ данных записей регистрации пассажиров (PNR) в контексте расширения программы API. Данные PNR хранятся в системах бронирования авиаперевозок и содержат неисчерпывающий перечень сведений в отношении пассажиров и соответствующих планов поездки. Они включают, например, информацию о маршруте поездки, дате приобретения билета, выделенном кресле и методе оплаты. Хотя запись PNR является неисчерпывающей, Канада решила ограничить сбор данных PNR 38 конкретными элементами. По состоянию на 8 декабря 2003 года 11 перевозчиков предоставляли данные PNR, и мы предполагаем увеличивать это количество на 6 перевозчиков каждые 6 недель до полного завершения процесса.

## 2.8 **Партнерство с Соединенными Штатами Америки**

2.8.1 После событий 11 сентября 2001 года Канада и Соединенные Штаты Америки обязались в своей *Декларации о разумной границе между Канадой и США* "создать границу, безопасным образом способствующую свободному движению людей и товаров и отражающую крупнейшие торговые связи в мире". К настоящему документу имеет отношение тот факт, что Канада и Соединенные Штаты Америки договорились обмениваться в конкретных случаях данными API, касающимися международных путешественников, представляющих опасность.

2.8.2 Система PAXIS Канады и система API Соединенных Штатов Америки проведут, используя данные PNR, автоматизированную количественную оценку риска для определения того, какой информацией можно будет обменяться. Такое определение будет базироваться на установленных критериях управления риском, которые являются общими для обеих стран.

2.8.3 Канада создает национальный экспертный центр для осуществления надзора за обменом информацией и усиления стратегической координации в целях обнаружения и запрещения въезда лиц, представляющих опасность, и ввоза незаконных или контролируемых товаров. Этот центр будет отвечать на запросы США о предоставлении сведений, заниматься сбором стратегической и оперативной разведывательной информации и проводить анализы тенденций.

## 2.9 **Защита конфиденциальности информации о пассажирах**

2.9.1 Система PAXIS и все данные, хранящиеся в ее базе данных, определяются как "защищенные" в соответствии с политикой правительства Канады в сфере обеспечения безопасности. Доступ к данным контролируется с помощью идентификаторов и паролей пользователей и предоставляется небольшому числу уполномоченных сотрудников, отвечающих за выполнение соответствующих транзакций. PAXIS способна проверить любую транзакцию и показать связь между пользователем, терминалом и данными.

2.9.2 Управление уполномоченного Канады по вопросам неприкосновенности частной жизни (ОПС) не выразило никаких опасений в связи с внедрением программы API. Однако канадский план в отношении PNR, одобренный ОПС, потребовал установления строгих административных принципов сбора, хранения и использования данных PNR, превышающих требования *Таможенного закона* и *Закона о неприкосновенности частной жизни*. Ниже поясняются основные гарантии.

- a) Вся информация, не требующаяся для таможенных или иммиграционных целей, будет удаляться, включая информацию о питании и состоянии здоровья.
- b) Аналогично данным API данные PNR будут храниться в течение 6 лет. Однако доступ к данным PNR и использование их будут постепенно ограничиваться на протяжении этого 6-летнего периода.
- c) В первые 72 ч данные PNR будут использоваться сотрудниками таможенных и иммиграционных органов для оценки риска.
- d) По истечении 72 ч данные PNR до 2 лет будут храниться на "безымянной" основе и использоваться сотрудниками спецслужб и сотрудниками, осуществляющими целевой сбор данных. Такая информация может быть вновь отождествлена с именем пассажира только в том случае, если это необходимо для таможенных целей или в связи с проведением иммиграционного расследования.
- e) В течение этого 2-летнего периода данные PNR могут предоставляться другим учреждениям или департаментам для нетаможенных целей при условии получения ордера.
- f) В промежутке от 2 до 6 лет данные PNR будут предоставляться только на обезличенной основе. Допуск к ним будет даваться только с разрешения уполномоченного CCRA или заместителя министра по делам гражданства и иммиграции и только при наличии оснований полагать, что имя или элементы идентифицирующих данных необходимы для идентификации лиц, представляющих опасность и создающих угрозу безопасности Канады.
- g) В течение этого заключительного периода информация может предоставляться только ведомствам, отвечающим за национальную безопасность или оборону.

2.9.3 Канада обсуждает проблемы обеспечения конфиденциальности информации на международном уровне. Европейские авиакомпании заявили о своей обеспокоенности по поводу возможного конфликта между канадскими нормами права в отношении неприкосновенности частной жизни и аналогичным законодательством стран их базирования. Хотя Европейская комиссия постановила, что канадский *Закон о защите личной информации и электронных документах* отвечает строгим стандартам, изложенным в соответствующей европейской директиве, мы продолжаем встречаться с Европейской комиссией с целью установления адекватности, позволяющей европейским авиакомпаниям предоставлять Канаде данные PNR, касающиеся европейских пассажиров.

### 3. ВЫВОД

3.1 Из накопленного Канадой опыта внедрения своей программы API можно извлечь ряд уроков. Во-первых, важное значение имеет обеспечение наличия законного правомочия на получение и использование данных. Подготовка и утверждение вспомогательных законодательных актов и регламентов может потребовать много времени и усилий, а в Канаде это потребовало координации действий двух различных правительственных ведомств.

3.2 Во-вторых, вопросы неприкосновенности частной жизни и прав человека должны четко фигурировать на всех этапах планирования и принятия решений – в идеале с момента принятия страной решения о разработке программы API. Принципы эксплуатации и методы контроля системы, дающие гарантии регулирования доступа, использования и предоставления данных, имеют жизненно важное значение для успеха программы.

3.3 В-третьих, существенное значение имеет стандартизация данных. Хотя многие перевозчики могли передавать данные API в формате нестандартных сообщений ЭОД, Канада требовала, чтобы данные API передавались с использованием стандарта ЭДИФАКТ США. Затем в систему PAXIS были внесены изменения, позволяющие получать данные API и по стандарту ЭДИФАКТ ООН.

3.4 Наконец, перевозчикам необходимо дать варианты выполнения требования о предоставлении данных API. Не все перевозчики имеют автоматизированные системы, способные передавать информацию, используя ЭОД. Когда началось внедрение программы API, неавтоматизированные перевозчики или перевозчики с низким объемом перевозок направляли данные API по факсимильной связи или электронной почте. Оценка этих данных с целью определения риска в силу необходимости производилась вручную. С тех пор Канада совместно с SITA разрабатывает технические решения задачи сбора данных через Интернет, позволяющие перевозчикам передавать данные API в систему PAXIS, используя динамическую электронную таблицу Excel, электронную почту или графический интерфейс пользователя (GUI), который предоставляется на web-сайте CCRA.

#### **4. ДЕЙСТВИЯ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО СОВЕЩАНИЯ**

4.1 Специализированному совещанию предлагается принять к сведению представленную информацию и рекомендовать включить соответствующие разделы в инструктивный материал ИКАО.

— КОНЕЦ —