



АССАМБЛЕЯ — 38-Я СЕССИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 16 повестки дня. Упрощение формальностей и машиночитываемые проездные документы

ДАнные О Пассажирах и Пограничный контроль

(Представлено Международной ассоциацией воздушного транспорта)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Все большее количество государств просят авиакомпании передавать им данные о пассажирах, например, API и PNR, в электронном виде для пограничного контроля и обеспечения безопасности. Такие запросы зачастую не соответствуют стандартам и руководящим принципам, установленным ИКАО, Всемирной таможенной организацией и ИАТА. Нестандартные требования приводят к негативным последствиям не только для государств, но и для деятельности авиакомпаний и впечатлений пассажиров от поездок.

В п. 2 настоящего документа обсуждаются возможные причины низкого уровня соблюдения положений Приложения 9 и международных руководящих принципов о данных пассажиров, а в п. 3 предлагаются возможные способы повышения осведомленности и степени соответствия.

Действия: Ассамблее предлагается:

а) поручить государствам повышать осведомленность иммиграционных и пограничных служб в вопросах, связанных с SARPS и инструктивным материалом ИКАО в отношении данных о пассажирах;

б) поручить ИКАО расширить свои проверки по положениям Приложения 9, включив в них все SARPS, имеющие отношение к API и PNR.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегическими целями В "Авиационная безопасность" и С "Охрана окружающей среды и устойчивое развитие воздушного транспорта"
<i>Финансовые последствия</i>	Дополнительные ресурсы не требуются
<i>Справочный материал</i>	Приложение 9 "Упрощение формальностей"

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

1. НЕПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ В ТРЕБОВАНИЯХ К ДАННЫМ О Пассажирах ВРЕДИТ КАК ГОСУДАРСТВАМ, ТАК И ОТРАСЛИ

1.1 К 2016 году авиакомпании перевезут на 800 млн больше человек, чем в 2011 году, достигнув 3,6 млрд. пассажиров. Все более серьезной проблемой станет обеспечение безопасности границ на фоне сокращения расходов. Для ее решения все больше государств обращаются к данным о пассажирах, например, к предварительной информации о пассажирах (API) и записям регистрации пассажиров (PNR). API и PNR могут быть эффективным и результативным способом получения и предварительной оценки информации о пассажирах иммиграционными и таможенными ведомствами и/или службами безопасности. Однако, такая информация подразумевает использование систем, находящихся в собственности авиакомпаний. ИАТА и ее члены понимают необходимость электронной передачи данных государствам для ускорения пассажирских потоков и сотрудничают с государственными органами, чтобы удовлетворить их законные требования, связанные с обеспечением пограничного контроля.

1.2 Сотрудничество между ИКАО, ВТамО и ИАТА помогло создать мощную глобальную систему передачи данных. В настоящее время Приложение 9² содержит ряд специальных SARPS, а также основательный и обширный инструктивный материал по API³ и PNR⁴.

1.3 В настоящее время 49 стран просят предоставлять им предварительную информацию о пассажирах (API) и еще 10 готовятся обратиться с аналогичными запросами. На настоящий момент 16 стран требуют доступ к записям регистрации пассажиров (PNR) и еще 29 вскоре последуют их примеру. К сожалению, требования во многих из этих стран не соответствуют международным стандартам и руководящим принципам.

1.4 Нестандартные требования к данным о пассажирах приводят к негативным последствиям для всех сторон. Например, для государств, заинтересованных в данных о пассажирах, потому что нестандартные запросы часто приводят к задержкам в соблюдении отрасли установленных норм или к фактическим задержкам рейсов, когда нестандартную информацию необходимо вводить вручную. Для авиакомпаний, в которых нестандартные запросы отнимают дополнительное время и ресурсы, потому что имеющиеся данные необходимо подстроить под новые системы и индивидуальные требования государственных органов. Кроме того, авиакомпании начинают нести ответственность, когда удовлетворяют нестандартные запросы, противоречащие национальным законам о конфиденциальности данных других государств. А это в свою очередь имеет отрицательные последствия для таких государств и их граждан.

1.5 Рабочий документ 3 (A38-WP/3) "События, связанные с Приложением 9 "Упрощение формальностей"" подтверждает проблему несоответствия SARPS Приложения 9, что побуждает Секретариат ИКАО предложить провести работу по установлению причин и разработке стратегий оказания помощи государствам в обеспечении соответствия. Настоящий документ содержит несколько предложений по этому направлению и сосредотачивает внимание на конкретном вопросе данных о пассажирах, который все больше беспокоит авиакомпании, входящие в ИАТА.

² В том числе Стандарт 3.47 в Приложении 9: "Каждое Договаривающееся государство, которое в рамках своего национального законодательства вводит программу в области предварительной информации о пассажирах (API), придерживается признанных международных стандартов передачи предварительной информации о пассажирах".

³ Инструктивный материал ВТамО/ИАТА/ИКАО по предварительной информации о пассажирах, 2010 г.

⁴ Дос 9944 ИКАО, *Рекомендации в отношении записей регистрации пассажиров (PNR)*.

2. УСТАНОВЛЕНИЕ ПРИЧИН НЕСООТВЕТСТВИЯ

2.1 ИАТА видит две основные причины, вызывающие трудности в согласовании последовательного подхода к передаче данных о пассажирах:

2.2 **Стандарты и руководящие принципы могут быть неизвестны** ведомствам, функционирующим вне контекста гражданской авиации и транспорта, например, иммиграционным или таможенным службам, полиции. Сложность и многообразие государственных структур, отвечающих за пограничный контроль, затрудняют поиск эффективного способа сбора данных о пассажирах. Они также усложняют получение авиаперевозчиками точных требований. 37-я Ассамблея отметила, что сотрудничество между Договаривающимися государствами и различными сторонами "стало жизненно необходимым в свете распространения неоднородных систем обмена данными о пассажирах, негативно влияющих на жизнеспособность авиатранспортной отрасли"⁵.

2.3 **Второй причиной может быть то, что невозможно проконтролировать выполнение руководящих принципов** и даже соответствующие Стандарты ИКАО зачастую игнорируются. В декабре 2011 года было отправлено письмо государствам⁶, напоминающее всем государствам обеспечивать соблюдение их системами признанных международных стандартов. Однако мы продолжаем наблюдать множество нестандартных программ. ИАТА приветствует тот факт, что несколько SARPS Приложения 9 подвергаются проверкам в рамках Универсальной программы ИКАО по проведению проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности (УППАБ)⁷. Всемирные проверки по вопросам упрощения формальностей могут стать мощным инструментом, при помощи которого можно выявить недостатки и предложить рекомендации по разрешению проблем. Однако в настоящее время УППАБ охватывает лишь один из девяти SARPS Приложения 9, связанных с пассажирскими данными.

3. РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИЙ СОДЕЙСТВИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ СООТВЕТСТВИЯ И СТАНДАРТИЗАЦИИ РЕЖИМОВ ДАННЫХ О Пассажирах

3.1 Вышеупомянутая ситуация дает возможность начать **глобальную просветительскую кампанию по вопросам, связанным с данными о пассажирах**:

3.1.1 ИАТА, ИКАО и ВТамО планируют разработать мультимедийный инструментарий, размещенный в интернете и представляющий основные концепции, связанные с данными пассажиров, в том числе их полезность, возможности авиакомпаний, форматы передачи, элементы данных и основные принципы, например, конфиденциальность данных.

3.1.2 Будет организована серия "Дней API-PNR" во всех регионах на разных языках для продвижения инструментария и проведения теоретических презентаций и практических дискуссий, посвященных проблемам разработки эффективных программ для данных о пассажирах.

⁵ Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта (A37-20)

⁶ Письмо государствам ЕС6/3-11/76

⁷ SARPS, считающиеся "аспектами упрощения формальностей, относящимися к авиационной безопасности" и проходящие проверки в рамках УППАБ, следующие: 8.17, 8.20, 3.11, 3.9, 3.31, 3.46, 5.19, 3.7, 4.43, 3.33, 5.19, 4.7, 3.8, 3.10, 3.47, 3.67. Только 3.47 имеет отношение к данным о пассажирах и только по API.

3.2 Необходимо создавать **новые процедуры и системы** для систематического выявления несоответствия мировым стандартам и включения механизмов содействия:

3.2.1 ИАТА, ИКАО и ВТамО должны совместно разработать всемирный реестр данных о пассажирах. Через такой реестр любое ведомство сможет в одном месте уведомлять все заинтересованные организации, иностранные государства и авиакомпании о своем намерении утвердить новую программу данных о пассажирах. Соответствующие глобальные стандарты и руководящие принципы будут затем автоматически отправляться с реестра государству-уведомителю. Прежде всего, реестр может позволить авиакомпаниям оперативнее подготовиться к внедрению программ данных о пассажирах, а у организаций и иностранных государств будет возможность вступить в контакт, чтобы обратить внимание на возможные конфликты с действующим законодательством, например, с законами о конфиденциальности данных.

3.2.2 Универсальная программа ИКАО по проведению проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности должна расширить свои проверки по положениям Приложения 9, включив в них все SARPS, связанные с API и PNR (с 3.47.1 по 3.47.7 и RP 3.48), а также сделать более заметной для других государств информацию об уровнях соблюдения положений.

3.2.3 ИАТА готова объединить свои усилия с ИКАО и ВТамО для создания механизма дальнейшего содействия государствам в принятии стандартных программ API и PNR.

4. ИЗУЧЕНИЕ РАЗЛИЧНЫХ СПОСОБОВ ПЕРЕДАЧИ ДАННЫХ В БУДУЩЕМ

4.1 Группа, состоящая из авиакомпаний – членов ИАТА, представителей государственных органов, отраслевых поставщиков, а также ассоциаций авиакомпаний и аэропортов, начала работу по осмыслению будущего сбора и передачи данных о пассажирах под названием "Видение 2020".

4.2 Группа "Видение 2020" предпочитает начинать "с белого листа" и ищет новые, инновационные способы сбора, хранения и передачи данных о пассажирах в ближайшие годы. Эта инициатива направлена на разработку эффективной, согласованной на глобальном уровне и экономичной системы использования пассажирских данных авиакомпаниями, правительствами и пассажирами. Одной из задач станет меньшая необходимость для авиакомпаний отправлять личные данные или информацию о поездке различным ведомствам и различным государствам в разное время и в разных форматах.

4.3 На настоящий момент группа согласовала заявление о своем видении, а также основные принципы и будет использовать их для разработки стратегии высокого уровня и дорожной карты к концу 2013 года. Группа призывает государства и другие заинтересованные стороны сообщать на адрес secfal@iata.org о своем интересе в получении новостей о ходе ее работы.