



大会 — 第38届会议

执行委员会

议程项目 16: 便利化和机器可读旅行证件

乘客数据和边境管制

(由IATA呈现)

执行摘要

为了实现边境管制和安保，现在有越来越多的国家要求航空公司以电子形式发送如预报乘客信息（API）和乘客姓名记录（PNR）等乘客数据。但很多情况下，这些要求不遵循国际民航组织、世界海关组织和国际航协制定的标准和指导方针。不标准的要求不仅会影响国家，而且还会影响航空公司的运营和乘客的旅行体验。

本文第2段讨论了与附件9的规定以及有关乘客数据的国际指导文件的符合程度低的可能原因，并在第3段提出了一些提高意识和合规的途径。

行动：请大会：

- a) 要求各国提高移民和边境管制当局在处理乘客数据时注意国际民航组织标准和建议措施及指导；
- b) 要求国际民航组织扩大对附件9规定的审计，将所有与API和PNR相关的标准和建议措施（SARPs）纳入其中。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标B — 安保和C — 环境保护和航空运输的可持续发展。
财务影响:	无需额外资源。
参考材料:	附件 9 — 《便利化》

¹ 阿拉伯文、中文、法文、俄文和西班牙文版由国际航协提供。

1. 各国和业界都在承受乘客数据要求不一致所带来的后果

1.1 到 2016 年，航空公司运送的旅客数量将比 2011 年多 8 亿，总量达到 36 亿人次。保持边境安全同时限制成本将是一个越来越大的挑战。要做到这一点，越来越多的国家正在转向如预报乘客信息（API）和乘客姓名记录（PNR）等乘客数据。API 和 PNR 可以为出入境、海关和/或安保高效、有效地获取和预评估旅客信息，但它涉及到航空公司的系统。IATA 及其成员理解各国对电子传输以加快乘客流动的需要，并正在与公共当局合作，以满足他们合理的边境管制需求。

1.2 国际民航组织、世界海关组织和 IATA 的合作已经帮助建立了强大的数据传输全球框架。附件 9²中已经有一些专门的标准和建议措施（SARPs）以及有关 API³和 PNR⁴可靠详尽的指导方针。

1.3 目前，有 49 个国家请求接收预报乘客信息（API），有 10 个国家即将提出类似的要求。16 个国家要求获得乘客姓名记录（PNR）数据，还有另外 29 个国家也将这么做。不幸的是，这些国家中许多国家的要求不符合国际标准和指导方针。

1.4 不标准的乘客数据要求会影响所有各方。对于有意使用乘客数据的国家，不标准的请求往往会导致业界合规的延迟、或在必须手动获取非标准信息时导致实际航班延误。对于航空公司来说，不标准的请求会消耗不必要的时间和资源，因为要对现有的数据进行修改，以满足新系统和个别当局的要求。此外，当非标准请求与在其他国家的国家数据隐私法相抵触时，航空公司需要承担责任。这反过来又影响到这些国家及其公民。

1.5 工作文件 3《有关附件 9 —《便利化》的进展》确认附件 9 的标准和建议措施（SARPs）的遵守程度不够，因此国际民航组织秘书处建议查明原因，并制定策略协助各国遵守。本文提供了一些这方面的建议，主要关注乘客数据这一具体问题，这也是 IATA 成员航空公司日益关注的一个问题。

2. 找出不遵守的原因

2.1 IATA 认为乘客数据传输难以做到一致有两个主要原因：

- a) 当局可能不知道标准和指导方针，如出入境、海关和警察等均属于民用航空和运输系统以外的机构。各国边境管制部门的复杂性和多样性使得很难设计出一种有效收集乘客数据的方法。这也使得航空承运人很难知道确切的要求。第 37 届大会指出，“鉴于不统一的乘客数据交换系统的大量增加对航空运输业的生存能力产生的不利影响⁵”，缔约国之间的合作及其与各方的合作“已变得至关重要”。

² 包括附件 9，标准 3.47：“每一个在其国内立法中引入预报乘客信息（API）系统的缔约国，须遵守有关 API 传输的国际公认标准。”

³ 2010 年 WCO/IATA/ICAO 关于预报乘客信息的指导方针

⁴ 国际民航协会 9944 号文件，关于 PNR 数据的指导方针

⁵ 在航空运输领域延续国际民航组织政策的合并声明（A37-20）

- b) 第二个原因可能是指导方针并非强制执行，甚至连国际民航组织标准都往往被忽略。2011年12月曾发出一份致成员国书⁶，提醒所有国家确保系统符合国际公认标准，但是我们仍然看到许多不标准情况。IATA欢迎国际民航组织普遍安全审计计划（USAP）对附件9的某几个标准和建议措施（SARPs）进行审计。涵盖便利化的全球审计可以成为协助找出不足并提出解决建议的强大工具。然而，目前附件9的九个有关乘客数据的标准和建议措施（SARPs）中只有一个包括在国际民航组织普遍安全审计计划（USAP）⁷中。

3. 制定战略促进合规、规范乘客数据机制

3.1 上述情况提供了推出关于乘客数据的全球性意识宣传活动的机会：

- a) IATA、国际民航组织和世界海关组织计划开发一个多媒体工具包，即将在网上上线，展现乘客数据背后的主要概念，包括其好处、航空公司处理能力、传输格式、数据内容和主要原则如数据隐私。
- b) 将在所有地区以各种语言组织一系列“API-PNR日”推广工具包，并对开发高效的乘客数据项目这一挑战进行理论介绍和实际讨论。

3.2 新的程序和系统应落实到位，系统地识别不符合全球标准的情况并触发援助机制：

- a) IATA、国际民航组织和世界海关组织应共同开发一个全球乘客数据注册系统。注册系统将允许任何公共机构在一个单一点就能够通知所有相关组织、其他国家和航空公司，使其了解该机构计划采取新的乘客数据项目。在此之后，注册系统将自动把相关的全球标准与指南发送给通知国。最重要的是，注册系统将让航空公司准备好尽早实施，并允许各类组织和外国取得联系，标记与适用法律如数据隐私法之间可能的冲突。
- b) 国际民航组织普遍安全审计计划应扩大对附件9规定的审计，延伸到所有与API和PNR相关的标准和建议措施（SARPs）（3.47.1到3.47.7和RP3.48），并对其他国家的遵守程度提供更多的可见性。
- c) IATA将与国际民航组织和世界海关组织一起设立机制，进一步协助各国采用标准API和PNR方案。

⁶ 致成员国书EC6/3-11/76

⁷ 被认为是“便利化的安保方面”并在USAP下审计的SARP是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。只有3.47有关乘客数据，且只针对API。

4. 寻找未来各种数据传输方式

4.1 由 IATA 成员航空公司、政府代表、行业供应商以及航空公司协会和机场协会组成的一个团队已经开始对未来的乘客数据采集和传输进行思考，称为“愿景 2020”。

4.2 愿景 2020 小组采取的从头开始的绿地方法，寻找未来收集、存储和传输乘客数据的新的创新方法。该项目旨在建立一个在乘客、航空公司和政府之间利用乘客相关数据的高效的、全球统一且具有成本效益的框架。目标之一是减少航空公司在不同时间以不同格式向不同国家、不同机构发送相同的个人或出行数据的需要。

4.3 到目前为止，该小组已达成了一项愿景声明以及主要原则，并且将在 2013 年年底前制定出一张高级别战略和路线图。该小组鼓励各国和其他航空利益攸关方联系 secfal@iata.org 获得工作进展的最新情况。

—完—