



大会 — 第 42 届会议

执行委员会

议程项目 12：简化手续方案

利用援助建立各种旅客数据交换系统

（由非洲民航委员会（AFCAC）代表 54 个非洲国家提交）²

执行摘要

本工作文件认识到预报旅客信息（API）和旅客姓名记录（PNR）制度下，收集、处理和散发旅客数据作为边境安保系统的一部分所发挥的关键作用。各国必须利用国际民用航空组织（ICAO）全球合作伙伴和其他机构的援助来建立 API/PNR 系统。国际民航组织还应为旅客数据系统建立一个以准则为基础的全球援助框架。

行动：请大会：

- 鼓励各国加强参与同行交流和技术能力建设活动；
- 要求国际民航组织建立全球旅客数据系统援助框架，综合技术、运行、法律和财政支持机制；
- 请国际民航组织定期更新有关可供资机制和伙伴关系的信息，以支持各国的实施努力；
- 敦促国际民航组织推动地区合作和公私伙伴关系，以加快进展并促进具有成本效益的创新解决办法；和
- 鼓励各国加强国家一级的机构间合作，以最大限度地发挥旅客数据系统对航空安保和简化手续的益处。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标：航空实现无缝、无障碍和可靠的全民出行
财务影响：	待定
参考文件：	联合国安理会2396号决议（2017年） 附件9 — 《简化手续》标准和建议措施（SARP） 附件 17 — 《航空安保》标准和建议措施

¹ 英文和法文版本由非洲民航委员会提供。

² 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、坦桑尼亚联合共和国、多哥、突尼斯、乌干达、赞比亚和津巴布韦。

1. 引言

1.1 旅客数据交换系统已成为全球航空安保和简化手续工作的重要支柱。国际民用航空组织（ICAO）附件 9—《简化手续》，特别是第 9 章，列明了标准和建议措施（SARP），要求各国建立旅客信息交换系统，包括预报旅客信息（API）和旅客姓名记录（PNR）数据。这些系统必须以适当的法律和行政框架为基础，确保符合国际义务并尊重基本权利，包括数据保护和隐私权。

1.2 国际社会通过关键文书加强了这些义务，特别是联合国安理会（UNSCR）2396 号决议（2017 年），该决议要求各国收集、处理和分析 PNR 数据，以防止恐怖主义分子流动。同样，联合国安理会 2178 号决议（2014 年）呼吁各国要求航空公司向国家当局提供预报旅客信息，以侦查和防止外国恐怖主义战斗者旅行。

1.3 尽管 API 和 PNR 系统的重要性得到认可，但开发和运营这些系统的程序仍然很复杂。它需要大量的财政投资、先进的 IT 基础设施、有熟练技能的人力资源并建立健全的法律框架。与航空公司通信网络连接、遵守国际数据交换标准和持续的维护费用进一步增加了各国的负担。因此，许多国家，特别是如非洲等发展中地区的国家，在通过实施有效的旅客数据交换系统来确保合规性方面继续面临重大挑战。

2. 讨论

2.1 旅客数据交换系统为各国和整个国际航空界提供了众多优势。如果实施得当，这些系统将加强边境安保，提高过境程序的效率，并有助于侦查和防止已知或可疑的恐怖主义分子、罪犯和其他受关注人员的流动。将 API 和 PNR 数据与国家国际监视名单相互参照，可以提供及时的情报，从而显著增强国家安保措施。此外，这些系统有助于简化移民流程，减少旅客处理时间，并更有效地分配有限的边境管制资源。

2.2 然而，API 和 PNR 系统的全球实施率仍然很低，国际民航组织普遍安保审计计划—持续监测方法（USAP-CMA）审计的结果证明了这一点。许多国家仍在应对与这些系统相关的各种法律、技术、运行和财政挑战方面举步维艰。财政局限是一个主要障碍，系统采购、与航空公司系统集成以及确保国际可互操作性的成本往往令人望而却步。

2.3 法律挑战同样重要。建立管理旅客数据收集、使用、保留和保护框架是一个微妙的平衡。各国必须确保其立法不仅符合安保要求，而且符合人权义务，特别是涉及隐私和数据保护。此外，需要对现有 IT 系统进行现代化改造，并确保老旧数字系统和新数字系统之间的可互操作性，这给许多国家带来难以克服的技术障碍。

2.4 鉴于这些挑战，迫切需要采取有针对性和全面的能力建设举措。援助方案必须具有灵活性，并适应各国所处的不同实施阶段。技术援助应包括对系统设计和集成、IT 基础设施开发的支助以及关于遵守根据民航组织标准和建议措施和其他相关国际文书的指南。在 API-PNR 工具包等现有工具的基础上，应提供实用的、基于情景的讲习班，使各国能够获得设计、实施和管理这些系统的动手实践经验。

2.5 关于最佳做法的同行交流是能力建设的另一个重要组成部分。成功实施旅客数据系统的国家可以分享宝贵的见解，包括经验教训、法律框架范本、技术规范 and 有效机构间合作的实例。通过相互学习借鉴，各国可以避免常见的陷阱，并采取适合其特定国情的、经过实践检验的策略。

2.6 财务方面也是很大的实施挑战。尽管通过国际民航组织与世界海关组织、国际航空运输协会、世界银行和联合国反恐方案等组织的伙伴关系已存在援助和供资机制，但许多国家要么不了解这些机会，要么不确定如何获得这些机会。缺乏集中、协调的援助框架可能会造成混乱，并导致错失支助机会。

2.7 为处理这一问题，国际民航组织应与其全球合作伙伴合作，开发全球旅客数据系统援助框架。该框架将技术、运行、法律和财政援助等方面整合为一个连贯和易于使用的机制，指导各国通过采取所需步骤建立和维护其系统。它还将就可用的资金来源进行摸底，并就财政支助（无论用于系统安装、连接费或维护费用）的申请程序向各国提供明确的指导。

2.8 此外，促进地区合作和公私伙伴关系也至关重要。地区举措可以促进标准化做法，以确保系统开发和运营，而与航空公司、科技公司和金融机构的伙伴关系可以推动创新、降低成本并创建可持续的解决方案。这种合作可以确保旅客数据系统不仅得到实施，而且具有韧性、面向未来和可扩展性。

2.9 国家内部的机构间合作同样重要。移民、海关、情报和执法机构之间必须高效地共享旅客数据，加强协调，确保及时发现和处理风险。成功的API和PNR系统需要一体化的流程，以消除重复工作、精简运行并确保信息得到适当的分析和处理。

2.10 最终，加强旅客数据交换系统可以加强航空安保和简化手续两方面，从而支持实现更广泛的目标，即安全、安保和高效的国际航空运输。实施API和PNR系统的益处远不止安保，它可以有助于更好地管理移民流程、减少旅行延误并改善整体旅客体验。

3. 结论

3.1 国际民航组织全球合作伙伴和其他国际机构在推动和支持实施 API 和 PNR 系统方面做出的巨大贡献得到了认可和赞赏。然而，显然需要采取更加统一、更加结构化和更具战略性的做法来弥合全球和地区持续存在的实施差距。

3.2 鼓励国际民航组织成员国积极支持建立全球援助框架的努力，参与同行交流和技术能力建设方案，并与捐助者和私营部门伙伴密切合作，确保有效应对财政和技术障碍。

3.3 认识到旅客数据交换系统具有多种用途 — 加强安保、方便旅行、保护人权和改善旅客体验 — 各国必须优先开发这些系统，并确保它们具有可持续性、韧性并符合国际标准。