



2015年5月26日安全理事会关于反恐怖主义的
第1373(2001)号决议
所设委员会主席给安全理事会主席的信

我谨代表安全理事会关于反恐怖主义的
第1373(2001)号决议所设委员会，向
安全理事会提交根据2014年11月19日
安全理事会主席声明(S/PRST/2014/23)
中的要求编写的报告，题为“旅客信息
预报系统使用方面的差距并建议扩大其
使用范围以阻止外国恐怖主义战斗人
员流动”。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件
并将其作为安理会文件印发为荷。

安全理事会关于反恐怖主义的
第1373(2001)号决议
所设委员会主席
雷蒙达·穆尔莫凯特(签名)



旅客信息预报系统使用方面的差距并建议扩大其使用范围以阻止外国恐怖主义战斗人员流动

一. 执行摘要和引言

1. 本报告审查了会员国使用旅客信息预报系统的情况，以期查明差距和能力建设需求。为应对外国恐怖主义战斗人员对国际和平与安全构成的威胁，2014年9月24日安全理事会通过第2178(2014)号决议，其中安理会尤其要求会员国防止据信是外国恐怖主义战斗人员的个人入境或过境(第8段)。¹ 在第9段中，安理会呼吁会员国要求在其境内营运的航空公司将旅客信息提前通知有关国家当局，以查出被安全理事会关于基地组织及关联个人和实体的第1267(1999号)和1989(2011)号决议所设委员会指认的个人乘民用飞机离境，或企图入境或过境。

2. 2014年11月19日安全理事会发表主席声明(S/PRST/2014/23)，阐述该决议规定的义务，尤其是要求反恐委员会执行局编写关于会员国使用旅客信息预报系统差距的分析报告并建议扩大其使用范围。本报告是根据该要求提交的。

3. 旅客信息预报系统是电子通信系统，以最简单的形式收集航空公司经营方提供的旅客履历和基本飞行详情。这类数据一般来自旅客护照或政府颁发的旅行文件，通常在航班抵达前传送给边境管制局进行各种检查。

4. 安全理事会鼓励会员国使用类似但不同于乘客姓名档案系统的旅客信息预报系统。乘客姓名档案系统包括订票时旅行管理系统收集的信息，如机票详情和行程。因此，这类信息不是基于政府签发的旅行证件，可能不包含重要的识别信息，如出生日期或性别等。

5. 目前，只有51个会员国(或略多于四分之一的联合国会员国)使用旅客信息预报系统，而这个系统可成为阻止外国恐怖主义战斗人员、其他恐怖分子和从事跨国有组织犯罪个人旅行的有效工具，特别是如果结合使用国际刑事警察组织(国际刑警组织)数据库。

6. 为了说明旅客信息预报系统在阻截外国恐怖主义战斗人员和其他从事犯罪活动个人方面的潜在好处，我们可以举一个简单的例子：1名外国恐怖主义战斗人员乘坐飞机途经一个过境国参加一场冲突，如叙利亚冲突。如果使用旅客信息预报系统，则能够在该人办理登机手续准备离境时收集其护照上的信息。边境管制机构将检查有关信息，然后将其传输给目的地国家当局。如果检查后发现，旅

¹ 该决议确定外国恐怖主义战斗人员是前往其居住国或国籍国之外的另一国家，以实施、筹划、筹备或参与恐怖行为，或提供或接受恐怖主义训练，包括因此参与武装冲突的个人。应指出，该决议是依照《联合国宪章》第七章通过的，因此其规定对所有会员国具有约束力。

行者姓名出现在国际刑警组织观察清单，入境国或过境国当局将获得必要信息以确定适当的行动方针：即拦截和讯问或拘留该人，视情况进一步讯问。如果不使用旅客信息预报系统，则不可能中断该人的空中旅行，他或她能够完全不受阻碍地参加阿拉伯叙利亚共和国冲突。

7. 旅客信息预报系统的使用率低有许多原因。首先，该系统复杂，因此需要很高的技术能力和技能。多种类型的旅客信息预报系统使技术更加复杂。因此，航空公司必须建立各种系统和程序，以便以各种旅客信息预报系统格式进行交流。此外，这些系统的采购、维持和运行费用高昂，而且收集和使用旅客信息可能引起对个人隐私权的关切，并可能需要适当的国家监督和管制。

8. 本报告介绍了反恐怖主义委员会执行局在收集旅客信息预报系统使用情况时使用的方法，概述了旅客信息预报系统及其现在使用的各种类型，并讨论了乘客姓名档案系统的使用情况，该系统类似但不同于旅客信息预报系统，可成为后者的补充，以便更好地分析风险，确定适当的行动方针。报告还分析了会员国在使用旅客信息预报系统方面存在的差距。报告指出，目前只有 51 个会员国使用该系统，尽管该系统有可能阻截外国恐怖主义战斗人员，普遍增强边界和航空安全。最后，执行局根据差距分析提出了若干建议，旨在扩大旅客信息预报系统的使用范围，提高已经使用该系统的会员国的使用效力。

9. 反恐怖主义委员会执行局查明了会员国扩大使用旅客信息预报系统方面的挑战和差距，并对此提出 12 项建议。这些建议旨在按照安全理事会第 2178(2014)号决议的要求，增加使用该系统的国家总数，并从目前使用该系统的国家安全角度最大限度地提高该系统的价值。

10. 总体上，这 12 项建议旨在：(a) 增进会员国了解安全理事会关于实行旅客信息预报系统的呼吁和这些系统的潜在好处；(b) 加强会员国使用旅客信息预报系统的信息收集工作；(c) 加强使用旅客信息预报系统，将其作为阻止外国恐怖主义战斗人员流动的工具；(d) 编制使用旅客信息预报系统的良好做法汇编；(e) 请反恐怖主义委员会执行局协助拟订旨在实行旅客信息预报系统的计划和项目；(f) 鼓励捐助方支持会员国实行和运行旅客信息预报系统。

11. 委员会通过这些建议后，反恐怖主义委员会执行局将与国际航空运输协会(空运协会)、国际民用航空组织(国际民航组织)、国际移徙组织(移徙组织)和世界海关组织(海关组织)等其他国际组织密切合作。执行局还将随时向委员会通报会员国实行旅客信息预报系统的现况。

12. 应当指出，仅仅旅客信息预报系统不能防止外国恐怖主义战斗人员旅行。该系统是一个工具，可用于增加外国恐怖主义战斗人员自由旅行的困难。一项旨在防止外国恐怖主义战斗人员在国家间旅行的全面边境管理战略应包括其他因素，如综合边境管理办法；有效控制管理松懈的边界；采取措施应对使用躲闪式旅行

办法(或“分段旅行”——故意使用技巧,将长途旅行分成多个阶段,从而难以确定行踪和起始地);更好、更连贯地使用国际刑警组织 I-24/7 全球警用通信系统及失窃和遗失旅行证件数据库;可能对过境旅客进行出入境管制筛查;向负责管理人员流动的一线警官提供最新信息和工具,以便进行有效的基于证据的旅行风险评估和筛查,帮助确定外国恐怖主义战斗人员。

二. 背景和方法

13. 2015年2月6日,反恐怖主义委员会执行局根据分发调查表时的空运协会数据库,向已知使用旅客信息预报系统的所有47个会员国分发了调查表,旨在为本报告获取信息。调查表的主要目的是协调一致地说明目前国际上使用旅客信息预报系统的方式,并确定目前在使用该系统方面存在的差距。向会员国提出七个关于制裁名单和观察清单的一般问题:实行旅客信息预报系统的对象、时间和方式(见附件二)。由于空运协会数据库的自我报告性质,很难追踪已经实行旅客信息预报系统的会员国确切数目。自分发调查表以来,空运协会通知,又有四个会员国报告使用旅客信息预报系统,使该系统用户总数达到51个。

14. 在所调查的47个会员国中,23个对调查表作了答复:安提瓜和巴布达、澳大利亚、巴巴多斯、加拿大、中国、多米尼克、格林纳达、圭亚那、牙买加、日本、缅甸、新西兰、巴拿马、罗马尼亚、俄罗斯联邦、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、瑞士、特立尼达和多巴哥、联合王国、乌克兰和美利坚合众国。它们的答复已列入本报告。鉴于世界各地与恐怖主义有关的活动增加(包括外国恐怖主义战斗人员,据估计人数在15 000至20 000人左右,而且可能多达30 000人),²而且安全理事会通过了第2178(2014)号决议,在会员国提供关于这一专题信息方面有很大的改进余地。

15. 在编写本报告时,反恐怖主义委员会执行局与安全理事会第1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组、空运协会、国际民航组织和史汀生中心(在旅客信息预报系统相关事项方面具有专门知识的智囊团)进行了协商。

三. 旅客信息预报系统:重要的边境管制工具

16. 空运协会和世界海关组织1993年制定了旅客信息预报系统概念,以应对航空旅客运输急剧增长的情况。旅客信息预报系统旨在加强边界管制,提高处理出境及适情况入境的效率,同时也减少保护出入境港口执法人员的工作量。³ 鉴于

² S/2014/815, 第14和88段。

³ 《空运协会、国际民航组织和世界海关组织旅客信息预报系统准则》,2013年,第1.2和1.3段。可查阅: www.icao.int/Security/FAL/Documents/1.API%20Guidelines%202013%20Main_%20Text_E.pdf

恐怖主义威胁日益增大，扩大使用旅客信息预报系统的驱动力是通过对涉案人前往某国提出预警加强边界安全。如果不实行旅客信息预报系统，不仅政府边境安全受到损害，而且政府边境管制战略很大程度上是被动反应。这是因为政府管理风险、收集和分析情报、监测趋势和与外国共享旅客信息的能力大大减小。

17. 旅客信息预报系统是电子通信系统，收集航空公司经营方提供的旅客履历和详细的基本飞行资料。通常从旅客护照或政府颁发的旅行文件收集履历资料。然后，航空公司通信网络将旅客信息预报系统信息传送给目的地国或原籍国边境管制机构，这些国家要求在起飞前或降落在目的地机场时进行旅客信息预报系统离港记录。为移民、清关和安全目的，有关边境管制机构对照各种制裁名单和观察清单实际检查传送的数据。如果在起飞前收到这些数据，边境管制机构也可将旅客信息预报系统用作决策工具，协助会员国确定是否应允许乘客登机。⁴

18. 安全理事会在通过第 2178(2014)号决议之前，没有呼吁会员国要求在其境内营运的航空公司提供旅客信息预报。《国际民用航空公约》附件 9 要求，根据国内法规定实行旅客信息预报系统的缔约国应遵守国际公认的旅客信息预报系统资料传播标准。附件 9 还指出，在具体说明将要传送的旅客识别信息时，缔约国限于仅要求提供符合适当规定的旅行证件机读数据。此外，要求提供的所有信息必须符合具体规定。

19. 2013 年，空运协会、国际民航组织和世界海关组织联合出版发行⁵ 更新的《旅客信息预报系统准则》，旨在为努力实行旅客信息预报系统的会员国和航空公司制订最佳做法。⁶ 该准则概述了向目的地国或出发国边境管制机构传输数据时应包含的旅客信息预报系统最多数据(第 16 段)，并建议会员国在要求提供旅客资料时，将其要求限制在国家立法规定的最少量必要数据(第 8.1.2 段)。

四. 非交互分批式旅客信息预报系统相对于交互式旅客信息预报系统

20. 旅客信息预报系统的复杂性大不相同，取决于费用、技术规格和安全水平。在这方面，旅客信息预报系统可分为两个不同的类别：非交互分批式旅客信息预报系统；交互式旅客信息预报系统。每个系统都有其独有的实行和应用办法。在

⁴ 同上，第 3.8 段。

⁵ 世界海关组织实行旅客信息预报系统标准化的授权源于经修订的《关于简化和协调海关业务制度的京都公约》附件 J 1，该公约努力实现旅客信息预报系统国际标准化。国际民航组织关于实行旅客信息预报系统的授权一般来自《国际民用航空公约》第 13 和 37 条，特别是第 22 和 23 条。空运协会对旅客信息预报系统的关注重点是加强和简化政府机构对出入境旅客和机组人员的边境管制工作。

⁶ 同上，第 1.7 段。

最简单一级，旅客信息预报系统可能涉及向目的地国边界管制机构提供旅客舱单的航空公司经营方，目的是在旅客抵达之前对其进行检查。在更复杂一级，可使用交互式旅客信息预报系统。这使航空公司经营方计算机系统得以与使用实时通信的目的地国边境管制机构计算机系统交换旅客资料，从而能够在高风险旅客登机前识别他们。

A. 非交互分批式旅客信息预报系统

21. 非交互分批式旅客信息预报系统在办理登机手续时收集所有旅客和机组人员数据，并在起飞时或起飞后不久一次性传输这些资料。⁷ 但有些国家规定，完全单独提取、格式化处理和传输机组人员数据。提出这种要求的政府通常早在飞机抵达之前就收到旅客信息，所以有足够时间在飞机降落之前对照有关制裁名单和观察清单充分检查所有入境旅客。充足的检查时间使边境管制官员能够仔细对照名单进行检查，以便尽量准确地识别被关注的旅客，也能够必要时进一步检查特定旅客。这就减少了错误地拘留或审问旅客的情况。旅客抵达后，边境管制官员能够识别被关注的旅客，以酌情进一步审问他们或拒绝他们入境，从而能够有效地对旅客进行入境检查，避免不必要的拖延。

22. 虽然旅客在抵达目的地国时显然受益于非交互分批式旅客信息预报系统，但一些系统的缺点之一是在加强航空安全方面效率较低，因为它们在起飞前查明和阻截高风险旅客的能力有限。

B. 交互式旅客信息预报系统

23. 作为非交互分批式旅客信息预报系统的替代办法，会员国可选择采用交互式旅客信息预报系统，该系统在旅客办法登机手续时获取旅客数据，从而能够将数据同时传输到目的地国有关边境管制机构。这些机构在收到数据后，几乎实时进行风险评估，说明旅客是否获准登机，或是否必须进行进一步检查。⁸ 交互式旅客信息预报系统能够用于遏制外国恐怖主义战斗人员跨界流动，并防止他们和高风险旅客登机。因此，该系统既是目的国边境安全工具，也是航空安全工具。

24. 交互式旅客信息预报系统比非交互分批式旅客信息预报系统复杂得多，因此要求更全面的网络协议。⁹ 建立和实行交互式旅客信息预报系统所涉费用和复杂技术意味着，很少有国家选择采用技术更复杂的交互方式。目前，在 51 个执行旅客信息预报系统报告规定的会员国中，只有 12 个会员国有效实行交互式旅客信息预报系统。

⁷ 同上，第 5.2 段。

⁸ 同上，第 5.5 段。

⁹ 同上，第 5.7 段。

25. 由于交互式旅客信息预报系统要求目的地国在旅客登机前予以批准，重要的是不对登机手续造成负面影响。因此，边境管制机构必须及时检查旅客，并迅速作出回应。交互式旅客信息预报系统现有用户的目的是每次检查四秒钟内完成提交、评价和回应。¹⁰

C. 乘客姓名档案：支持使用旅客信息预报系统的另一工具

26. 除了强调旅客信息预报系统的重要性，安全理事会鼓励使用乘客姓名档案系统(见 S/PRST/2014/23，第 16 段)。“乘客姓名档案”是通用名称，指航空公司运营方或其授权的代理人对旅客或代表旅客预订每次飞行所作的记录。¹¹ 乘客姓名档案是使用乘客提供的各段行程数据建立的。这类数据通常在预订行程前几周提供，包括乘客的全部行程，以及座位要求、饮食喜好、健康问题等信息和要求提供的额外服务。但应指出，乘客姓名档案不一定包括乘客出生日期或性别。除乘客姓名外，至少需要一种详细信息，以便能够适当准确地与观察清单进行比对。此外，与旅客信息预报系统(基于政府颁发的身份证件)不同，乘客姓名档案未经核实，因为是由乘客提供。

27. 虽然乘客姓名档案最初用作商业航空公司的管理工具，协助航空公司为旅客提供服务，但边境管制机构也将该系统用于反恐怖主义及预防和阻止跨国犯罪。如果得到有效利用，乘客姓名档案数据可以补充旅客信息预报系统，以便当局更好地分析某些旅客带来的风险，以及更好地理解旅行模式和趋势，如外国恐怖主义战斗人员使用的分段旅行。乘客姓名档案行业标准详见空运协会“乘客服务会议决议汇编”和“美国航空/空运协会订位电讯传送程序”。¹²

28. 下表显示旅客信息预报系统和乘客姓名档案的相似之处和区别。

相似之处	区别
<ul style="list-style-type: none"> 两者均采用电子数据形式，通过安全通信共享 两者均包含与乘客及其所乘航班抵达或离开有关的数据 	<ul style="list-style-type: none"> 旅客信息预报系统在办理飞行手续或飞行结束时实行 旅客信息预报系统从政府颁发的文件获取信息，而输入乘客姓名档案的信息未经当局核实

¹⁰ 同上，第 5.6 段。

¹¹ “国际民用航空组织乘客姓名档案数据准则”(2010 年)，第 2.1.1 段。可查阅：https://www.iata.org/iata/passenger-data-toolkit/assets/doc_library/04-pnr/New%20Doc%209944%201st%20Edition%20PNR.pdf。

¹² 可分别查阅：www.iata.org/publications/Pages/pscrm.aspx 和 www.iata.org/publications/Pages/AIRIMP.aspx。

相似之处	区别
<ul style="list-style-type: none"> • 两者包含的数据均被视为有助于边防检查和执法机构搜集情报 • 两者通常均根据一项关于保障隐私和(或)国际人权的双边协定付诸实行 	<ul style="list-style-type: none"> • 乘客姓名档案在订票时、预订启程之前其他特定时间和启程时实行 • 乘客姓名档案包括更多数据(可能包括部分或所有旅客信息预报系统数据元),但不一定包括出生日期或性别,而旅客信息预报系统包括 <ul style="list-style-type: none"> • 虽然乘客必须提供旅客信息预报系统的所有信息,但不必提供乘客姓名档案的所有信息,如饮食喜好、健康问题等 • 乘客姓名档案引起更多隐私或国际人权法问题,因为与旅客信息预报系统不同,所收集的数据不一定要在抵达时出示

五. 会员国在使用方面的差距

29. 根据为编写本报告而开展的研究,反恐怖主义委员会执行局确定了需要克服的关键挑战,以便弥合会员国有效使用旅客信息预报系统方面的差距。这些挑战包括:

- (a) 确保航空公司运营方与提出请求的会员国之间及时、准确地传输数据;
- (b) 所传输数据与机构间数据库或目的地国数据库具备互操作性;
- (c) 将旅客数据与相关观察清单准确比对;
- (d) 使用旅客信息预报系统进行风险和趋势分析;
- (e) 开发和维持正常运转的旅客信息预报系统所涉费用;
- (f) 旅客隐私和数据保护方面的法律和监管挑战。

A. 会员国面临的技术挑战

30. 旅客信息预报系统技术复杂,其利用需要高水平专门知识。在将旅客数据与观察清单进行比对并将其传输给预定接受方时遇到诸多挑战,这是会员国在采用旅客信息预报系统并将其有效用于阻止外国恐怖主义战斗人员行动方面的主要障碍。

数据传输

31. 虽然航空公司运营方与边境管制机构必须连通其网络，以便以电子方式传输和接收旅客数据，但是由于该技术复杂而且费用高，许多运营方和有关机构在实施这些技术方面遇到挑战。

32. 由于不同的旅客数据系统和信息格式缺乏统一，各国政府必须使用能发送和接收所有所需信息格式的信息技术系统。开发这种技术水平高、且符合各项要求的系统给航空公司运营方和各国政府带来巨大的财政和技术负担，是许多会员国目前无法应对的一项挑战。

33. 在接收旅客信息预报时，目的地国必须指定第一个接收点，以便航空公司运营方可以向其传输数据(即一个单一窗口)。会员国在开展此项工作时遇到困难，从而影响了将数据转发给目的地国境内的移民和海关等相关边境管制机构。此外，如果接收国境内的边境管制机构使用独立的操作系统，可能需要将旅客信息预报转换成与接收机构系统相符的格式，然后才能比照相关制裁名单和观察清单进行甄选或者由当局进行风险评估处理。¹³ 否则，必须以相同或不同格式将相同数据多次发送给各机构。这需要额外资源，增加所需处理时间，并增加政府和航空公司运营方费用。

34. 为实现旅客信息预报系统的全部惠益，航空公司运营方和各国政府必须采用并执行最佳做法，以确保收集所涉航班上每名乘客的准确数据，并在核实后传输给目的地国。这些做法包括确保航空公司运营方在旅客登机前根据现有旅行证件核实旅客身份，证实旅客旅行证件上的数据与电子方式收集的数据相符。¹⁴

根据观察清单比对旅客数据

35. 无论是使用分批式还是互动式旅客信息预报系统，该系统必须能够与执行国的情报和风险分析系统、边境管理信息系统、移民或签证信息系统等国内边界安全系统互动。边境管制机构在进行潜在风险分析时将旅客信息预报与上述系统所载资料进行比对，从而获悉是否应当禁止某一特定旅客登机或在该旅客抵达目的地国之后予以拦截。

36. 为了使甄选工作彻底、有效，用于根据观察清单(包括国家和区域观察清单以及刑警组织的观察清单)比对旅客姓名的姓名比对软件必须能满足需要。所有接受反恐怖主义执行局调查的会员国都表示，它们的基础设施和软件使其有能力自动将观察清单与旅客信息预报系统比对。8 个会员国选择独立设计和建立旅客

¹³ 《世界海关组织、空运协会和国际民航组织旅客信息预报系统准则》，第 6.4.3 段。

¹⁴ 同上，第 5.10 段。

信息预报系统。其他会员国，如加勒比共同体(加共体)国家等，使用专门针对其特定国内需求的商用旅客信息预报系统。

37. 在旅客已登机前往目的地国之后，有关方面将旅客信息预报与边境管制机构维持的各种清单进行比对。除澳大利亚、联合王国和美国之外，答复调查表的每一个会员国都使用旅客信息预报系统的出发后/抵达前比对系统；上述三个国家使用互动式旅客信息预报系统，因此有能力进行出发前比对。

38. 出发前在机场比对旅客数据可能增加办理登机时间。但是，由于恐怖主义威胁增加等不断变化的风险因素，必须进行这类业务，因为这样可以使边境管制机构能够从一开始就阻止高风险旅客登机。¹⁵ 调查表的结果显示，缺乏出发前比对是旅客信息预报系统使用方面的一个重大差距。

39. 调查表还显示，将旅客信息预报与各种清单进行比对时，需要加强会员国之间的合作。调查表收集的数据显示，一旦收集了旅客数据并将其传输给目的地国的边境管制机构，这些数据几乎总是与目的地国的观察清单和刑警组织的观察清单进行比对，尽管各国能获得其他制裁名单和观察清单，如联合国清单、区域和多国清单、伙伴国政府提供的清单以及会员国自己拟订的清单等。

40. 根据调查表上的数据，除了两个会员国之外，所有接受调查的会员国经常根据刑警组织的观察清单比对所有旅客数据。但是，只有新西兰、瑞士、乌克兰、联合王国和加共体国家表示利用区域清单。加拿大采用一份与伙伴政府联合提供的观察清单(称为“Tipoff U.S. - Canada”，或“TUSCAN”)，但参加调查的其他会员国尚未采用这种做法。这些机构间合作的事例表明，可以开展更高级别的国际合作。这种合作有助于消除不必要的重复处理工作，同时确保最佳利用现有资料。

B. 财务费用和资源承诺

41. 对政府和航空公司经营者而言，开发、实施和维持一个旅客信息预报系统不可避免地涉及大量财政费用和资源投入。前期费用大多涉及系统开发和集成，以及采购和安装基础设施，但连续费用还源自收集并传输旅客数据、系统升级(以确保观察清单是最新的)、一般维护、持续运作以及需要有充足的支持资源。¹⁶ 此外，国际社会必须确保空运协会获得充分的财政和资源支持，以便该协会能够支持在开发旅客信息预报系统方面需要更多援助的会员国。

42. 与非交互分批式旅客信息预报系统相比，实行互动式旅客信息预报系统要复杂得多。因此，充分实行互动式旅客信息预报系统的相关费用高很多，所需时间

¹⁵ 同上，第 5.8.1 段。

¹⁶ 同上，第 6.4.6 段。

也长得多。¹⁷ 尽管大多数国际航空公司运营方已具备运作互动式旅客信息预报系统的能力，但会员国的情况滞后。目前，只有 12 个会员国有能力实行互动式旅客信息预报系统。随着更多会员国实行旅客信息预报系统，预计其费用将下降，从而使这一系统逐渐变得更经济，因此能更广泛地使用。

43. 可采取一些措施降低实行旅客信息预报系统的成本，其中包括航空公司运营方可在旅客订票时收集旅客数据，使用机器可读护照，¹⁸ 以及签署协议，鼓励各国政府和航空公司运营方合作实行旅客信息预报系统(例如澳大利亚即如此)。¹⁹

C. 会员国面临的法律和监管挑战

44. 为推动执行第 2178(2014)号决议而开始实行旅客信息预报系统的会员国必须考虑如何确保航空公司遵守使用旅客信息预报系统的要求。如何确保遵守要求将不可避免地视各国国情和考虑因素而有所不同。可通过国内法规定使用旅客信息预报系统(无论是采用立法还是规章形式，这取决于会员国的宪政结构)，还可以通过向航空公司运营方征收罚款等措施强制遵守。²⁰

45. 第 2178(2014)号决议还要求会员国为打击恐怖主义而采取的任何措施均符合其根据国际法承担的所有义务，尤其是国际人权法。会员国在有效执行和使用旅客信息预报系统方面面临的一项法律挑战是，在旅客数据收集、保留、传输和使用方面，旅客有权受到法律保护，防止对其隐私的非法或任意干涉(《公民权利和政治权利国际公约》第十七条、《世界人权宣言》第十二条)。

46. 联合国人权事务高级专员称，实行旅客信息预报系统提出了个人权利受法律保护、防止对其隐私非法或任意干涉以及不受歧视的重要考虑因素。因此，会员国必须确保任何干涉隐私的措施符合其国际义务和承诺；程序保障和有效、独立监督到位，以防止歧视性措施和(或)滥用个人资料，并在滥用的情况下提供补救途径(见 A/HRC/28/28，第 53 段)。

47. 尽管会员国的法律必然各不相同，但一般均包含有关个人资料方面的个人权利的规定。²¹ 这方面的共同挑战包括：向第三方披露个人数据，以及有关个人

¹⁷ 同上，第 5.9 段。

¹⁸ 根据国际民航组织关于提供便利的国际标准和建议办法(《国际民用航空公约》附件 9)，标准 3.10.1 “对于 2005 年 11 月 24 日之后发放的、无法机读的护照，缔约国应确保护照到期日是 2015 年 11 月 24 日之前。”

¹⁹ 《世界海关组织、空运协会和国际民航组织旅客信息预报系统准则》，第 6.5.1 段。

²⁰ 建议(f)述及这方面的法律挑战。

²¹ 如果上述立法包括有关对个人数据进行自动化(计算机)处理的义务，则通常要求以公正与合法方式获取和处理个人数据；应为合法目的而保存，不得以不符合存储目的的任何方式予以使用；储存目的应适当、相关而且不过分；应准确并在必要时随时更新；保存形式应该是允许仅在规定的数据存储目的时限内识别数据主体。见《世界海关组织、空运协会和国际民航组织旅客信息预报系统准则》，第 9.4 段。

数据跨境传输以及在数据收集国管辖权之外传输的规定。²² 国家法律应该而且也的确涉及到旅客信息预报义务与隐私和数据保护法两者之间的潜在冲突。曾出现过因旅客数据保护方面的国际做法不一致，给运营国际航班的航空公司带来重大问题的情况。例如，国际航空公司运营方可能面临的选择是，要么拒绝传输旅客数据，从而违反出发国或目的地国旅客信息预报系统法律的要求，要么提供数据，违反出发国或目的地国的数据保护要求。此外，旅客也可能担心其个人信息的处理方式。

48. 然而，鉴于旅客信息预报系统使边境管制机构有能力获取本应由旅客在抵达时提交移民机构检查的数据(基本上是旅客护照机器可读区的数据)，将旅客信息预报传输给第三方也许并不是在国际上实行旅客信息预报系统的主要法律关切问题。扩大旅客数据获取范围使边境管制机构有更多时间进行相关检查，以确定是否旅客应被拦截。²³ 隐私和数据保护相关问题可能在保留旅客数据和此类信息用于国家安全或旅客放行之外目的方面引起更多的关切。²⁴

49. 关于旅客数据在边境管制机构收集后的使用情况，令人关切的问题是，在根据观察清单比对时出现错误，或旅客被标记为高风险的人。如果缺乏关于边境管制机构保留上述资料的时限以及该资料可用于哪些其他目的指导方针，可能会给旅客带来长期后果。

50. 反恐怖主义委员会执行局了解到，会员国已经表明，实行克服上述许多挑战的有效旅客信息预报系统是可以实现的目标。

六. 建议

51. 基于上述分析，考虑到第 2178(2014)号决议以及 2014 年 11 月 19 日主席声明的要求，反恐怖主义委员会执行局提出以下建议：

(a) 委员会应当与空运协会、国际民航组织和世界海关组织高级官员一起，为所有会员国举行一次高级别情况通报会，以便提高会员国关于实行旅客信息预报系统必要性的认识，并提请其注意相关的国际商定标准和最佳做法；

(b) 委员会主席应参加下一届空运协会年度大会，强调航空业在与会员国合作确保执行旅客信息预报系统中发挥重要作用，并重点指出与委员会的合作领域；

²² 同上，第 9.5 段。

²³ 同上，第 9.1 段。

²⁴ 同上，第 9.6 段。

(c) 委员会应要求反恐怖主义委员会执行局参与空运协会和国际民航组织包括区域活动在内的提高认识和联合宣传努力，介绍旅客信息预报系统为循证旅客风险评估和甄别程序带来的益处；

(d) 注意到空运协会在通过自愿报告制度收集其成员的旅客信息预报系统执行情况信息时面临挑战，安全理事会应要求反恐怖主义委员会执行局与空运协会协作，担任关于会员国旅客信息预报系统执行情况信息收集全球协调中心；

(e) 注意到会员国在开发和实行定制的旅客信息预报系统方面费用极高而且受到技术制约，安全理事会应要求空运协会、国际民航组织和世界海关组织：

(一) 积极鼓励会员国努力实行旅客信息预报系统方案，以遵守现有的商定标准和最佳做法；

(二) 制定一项计划，以审查和更新现有的标准和程序，提高旅客信息预报系统方案的效率和效力。

(f) 委员会应鼓励会员国在国内立法中纳入法律机制，其中包括推动航空公司运营方遵守规定的措施，以促进遵守关于旅客信息预报传输的国际标准；

(g) 委员会应鼓励目前使用旅客信息预报系统的会员国考虑于旅客出发前在机场比对旅客数据，目的是在旅客出发前识别可能离境的外国恐怖主义战斗人员；

(h) 委员会应要求空运协会编制一份指南，介绍已实行旅客信息预报系统的会员国的最佳做法和经验教训；

(i) 委员会应鼓励反恐怖主义委员会执行局继续发挥作用，通过与各国对话和进行访问，协助提供旨在加强这一领域能力的技术援助；

(j) 委员会应要求反恐怖主义委员会执行局与反恐执行工作队协商，推动与空运协会、国际民航组织、移民组织和世界海关组织一起拟订计划和项目，目的是协助实行旅客信息预报系统，特别关注受外国恐怖主义战斗人员这一现象影响的国家；

(k) 委员会应鼓励捐助方实体和反恐执行工作队等援助方支持上述举措，并支持空运协会、国际民航组织、移民组织和世界海关组织为支持会员国根据安全理事会第 2178 (2014) 号决议的要求实行旅客信息预报系统而即将开展的其他活动；

(l) 安全理事会应要求反恐怖主义委员会执行局继续监测会员国实行旅客信息预报系统的趋势，并在 365 天内向委员会报告旅客信息预报系统的实行情况。

附件一

使用旅客信息预报系统的会员国地图



附件二

调查表

1. 是否使用旅客信息预报系统与制裁清单和其他观察清单进行比对？
2. 如果问题 1 的答案为“是”，该系统用于所有旅客还是部分旅客？
 - a. 如果是部分旅客，请具体说明。
3. 如果问题 1 的答案为“是”，何时进行比对？
 - a. 启程前
 - b. 抵达前
 - c. 初步处理时
 - d. 其他
4. 如果问题 1 的答案为“是”，是人工比对还是自动比对？
 - a. 如果问题 4 的回答是“自动”比对，是：
 - (一) 自建比对系统？
 - (二) 购买市售的比对软件？
5. 如果问题 1 的答案为“是”，使用哪类清单进行比对(请尽可能具体说明)：
 - a. 联合国清单
 - b. 国际刑事警察组织(刑警组织)清单
 - c. 区域或多国清单
 - d. 伙伴政府提供的清单
 - e. 本国政府拟订的清单
6. 是否使用旅客信息预报系统进行风险评估，以识别未列入任何制清单或观察清单的潜在高风险旅客？
 - a. 如果问题 5 的答案为“否”，今后是否有意开发此种能力？
7. 是否将旅客信息预报系统用于上文未述及其他目的？如果是，请予以说明。