



高级别航空保安会议（HLCAS）

2012年9月12日至14日，蒙特利尔

议程项目 7：机读旅行证件（MRTD）方案，预报旅客资料（API）和旅客姓名记录（PNR）的作用

旅客姓名记录（PNR）数据及其在航空保安方面的作用

（由秘书处提交）

摘要

旅客姓名记录（PNR）系指航空器运营人或其代理为每名预期旅客的每项订座所建记录而起的通用名称。各国已开始要求航空公司提供旅客姓名记录数据，因为该资料被认为对分析该数据可得出的威胁评估值，尤其是对反恐怖主义的斗争十分重要。与预报旅客资料（API）的标准相似，直到最近，数据的技术传输标准一直匮乏。但是，在2012年年初，世界海关组织（WCO）、国际航空运输协会（IATA）及国际民航组织共同核准了一项由国际航协制定的PNRGOV数据传输的标准报文。

旅客姓名记录系统缺乏统一性，可能会对航空运输业的生存能力产生不利影响，并降低为所需目的使用此类数据的有效性。因此，至关重要是世界各国对其数据要求及其旅客姓名记录数据的电子传输格式实行标准化。

行动：请高级别航空保安会议核准第4段所载的结论和建议。

1. 引言

1.1 在目前强化保安管制的思潮中，预报旅客资料（API）系统之类的现代化简化手续工具，加强了国际民用航空的整体保安（参见HLCAS-1/WP/2号文件），这一点是被公认的。近年来，各国都认为有必要去超越预报旅客资料的各项要求，并要求与旅客有关的额外数据，即旅客姓名记录（PNR）数据。旅客姓名记录中包含的资料更加详细，远远超过了预报旅客资料报文中所包含的信息。

1.2 旅客姓名记录是根据有关某次旅程所有航段而提供的数据建立的。旅客姓名记录数据是运营人为商业和运行目的，在提供航空运输服务时收集的。

1.3 旅客姓名记录的文档，被存储在航空公司的订座系统当中。旅客姓名记录的相关要素，作为购票行程的一部分，被传送到参与提供运输的其他航空器运营人那里。航空运输业的不同实体——从旅行代理和计算机订座系统公司，到航空器运营人和机场的服务代理——都可以访问与将为旅客旅程提供支持的每个实体的服务有关的某一具体航班的单独旅客姓名记录资料。旅客姓名记录的文档还可能包含常客计划及旅客的个别要求（如特殊帮助、座位安排及膳食要求）的资料。有时在预计离场前，通常在 24 小时至 30 小时之间，为了支持办理值机手续，每个旅客姓名记录中的某些数据要素，将被下载到航空器运营人（或地面代理公司的）离场控制系统（DCS）当中。因此，离场控制系统数据通常只会被运行该系统的实体看到（即：航空公司自身、或根据航空公司所发送数据提供值机服务的地面代理公司）。因此，并不向参与提供旅行安排的所有方面提供旅客姓名记录（或运营人离场控制系统）中的全部数据。

1.4 边境管制及保安机构使用旅客姓名记录资料，以查明不同寻常的旅行模式。旅客姓名记录的具体数据要素，可能会暴露不同寻常的行程、接近离场日期的订票日期、付款方式等各个方面。根据预先确定的标准，会查明各种异常情况和不同寻常的模式，并引发边境管制当局采取实际控制之类的后续行动。

2. 关于旅客姓名记录（PNR）数据的指导方针（DOC 9944 号文件）

2.1 2005 年，由于第十二次简化手续专业会议（2004 年，开罗）的一项建议，理事会通过了将建议措施 3.48 纳入附件 9 —《简化手续》当中。随后，国际民航组织出版了 309 号通告，其中包含了为旅客姓名记录数据的传送及有关国家随后对这些数据进行处理而制定统一措施的指导方针。2010 年，出版了经修订的指导方针，作为《关于旅客姓名记录数据的指导方针》（Doc 9944 号文件）。

2.2 概括而言，指导方针为旅客姓名记录数据的传输及各国随后对这些数据进行处理，制定了各项统一措施。它们还寻求协助各国制定各种数据要求和程序，并涵盖从一个运营人系统到一个国家的旅客姓名记录数据的传输问题，以及这些数据的管理，包括存储和保护方面的安排。

2.3 由于航空公司有义务既要遵守其离场国家又要遵守目的地国家的数据传输法律，因此 Doc 9944 号文件还处理了解决各国之间法律冲突的问题。

2.4 指导方针建议各国将其数据传输要求限于必要的和相关的旅客姓名记录中的那些要素。运营人系统中可提供的具体数据要素载于 Doc 9944 号文件附录 1。这些要素可以包括所收集的任何预报旅客资料（旅客的生平和、或航班细节），加上额外的数据（如付款方式、计费资料、联系方式、常客资料、旅行社资料等）。

2.5 重要的是，Doc 9944 号文件规定了航空器运营人不应收集或各国不应要求哪些类型的数据（航空器运营人为便利旅客旅行无需使用的任何资料，如：种族或民族血统、政治观点、宗教或政治信仰、工会成员身份、婚姻状况或性取向）。

2.6 建议通过一个“单一窗口”（门户），采用数据传输的“推动”方式。指导方针规定了旅客姓名记录数据传输的频率和时间安排、此类数据的过滤及其储存和上传方面的各项原则。

2.7 指导方针的核心是关于旅客姓名记录数据的保护以及该数据安全性和完好性方面的各项原则。它们还提供了关于旅客赔偿，以及与航空公司成本、制裁和处罚有关问题方面的指导。

3. 旅客姓名记录数据的传输：全球标准化

3.1 正如旅客名单报文是预报旅客资料的标准化报文一样(参见HLCAS/1-WP/2号文件),PNRGOV 报文是传输旅客姓名记录数据的标准化报文。该报文旨在便利交换与有关旅客姓名记录数据及航空公司预订系统的政府要求相关的数据。

3.2 PNRGOV 文件是由国际航空运输协会 (IATA)、航空运输协会 (ATA) 旅客和机场数据互换标准 (PADIS) 订座分组拟定的,该分组由来自航空公司业及有关国家的专家组成。PNRGOV 是按照国际标准化组织 9735 的语法规则及联合国行政、商业和运输电子数据交换条例的互动报文设计规则,在国际航协旅客和机场数据互换标准的报文标准簿及其相关代号集的基础上制定的。但是,这项行业标准得到了国际民航组织、世界海关组织和国际航协的共同核准,就像它们共同核准旅客名单报文一样。此外,其目的是为了 PNRGOV 报文最终纳入 Doc 9944 号文件,从而为各国提供一项旅客姓名记录数据要求的国际统一标准。

3.3 在国际民航组织的大会决议中,也重申了此类数据交换方案的国际标准化。大会第 37 届会议 (2010 年) 关于旅客姓名记录数据的摘录及附件 9 建议措施 3.48 的副本,载于本文件附录。

3.4 与预报旅客资料系统类似,旅客姓名记录数据交换的成功与否,取决于有关各方(航空公司和国家机构)对数据标准问题的一个共同做法。实际上,这意味着全世界各个国家机构都必须对其旅客姓名记录数据的数据要求实行标准化,并且还必须根据 PNRGOV,对此类数据的电子传输采用一种标准格式。此外,如果同一国家的一个或多个机构均要求旅客姓名记录数据,接收此类数据的“单一门户、窗口”将使各国及航空运输运营人得以有效地利用其各种资源,并增进机构间的协调。

4. 结论和建议

4.1 请高级别航空保安会议达成以下结论:

- a) 旅客姓名记录系统缺乏统一性,可能会降低为所需目的使用此类数据的有效性;
- b) 至关重要的是各国对其数据要求实行标准化,并对旅客数据的电子传输采用一种标准格式;和
- c) 为了确保旅客姓名记录数据传输方面的更高效率,并为了保护国际民用航空的经济生存能力,各成员国及国际民航组织都应促进和加强旅客姓名记录系统的全球统一性。

4.2 请高级别航空保安会议建议:

- a) 各国将现有的各种数据交换系统与联合国有关机构通过的国际数据传输标准保持一致,同时确保保护旅客的隐私和公民自由;

- b) PNRGOV 报文格式基础上的旅客姓名记录系统，要求航空公司订座系统只收集和储存为满足航空公司业务和运营需求的那些数据要素；
 - c) 各成员国不要求航空运输运营人修改任何现有系统以便整合数据流，除非此类运营人从业务和运营的角度出发，在可行的情况下特意选择这样做；和
 - d) 国际民航组织将新的标准和建议措施纳入附件 9 — 《简化手续》当中，目的旨在加强旅客姓名记录数据交换方面的全球统一性，并保护国际航空运输的经济可持续性。
-

附录

附件 9 — 《简化手续》（2011 年第十三版）摘录

3.48 建议措施：要求使用旅客姓名记录（PNR）的各缔约国，应该使其数据要求和其对于此种数据的处理，符合国际民航组织制定的指导方针。

国际民航组织大会第 37 届会议（2010 年 9 月 28 日至 10 月 8 日）的决定

A37-17：国际民航组织关于保护国际民用航空免遭非法干扰行为持续政策的综合声明

在关于航空保安的宣言中，大会认识到，有必要加强全球的航空保安，并敦促各成员国采取行动，尤其要促进“在各成员国之间并与民用航空业界，更多地使用合作机制，包括作为一项保安辅助工具，通过收集和传送……旅客姓名记录（PNR）数据，……早期发现并发送对民用航空保安的威胁之信息，同时要确保保护旅客的隐私和公民的自由”，以加强国际合作，打击针对民用航空的威胁。

A37-20：国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明

在附录 D “简化手续” 的 III 节 — 简化手续事项上的国家和国际行动与合作中，大会注意到了缔约国之间以及与国家和国际简化手续事项各有关方的合作，“鉴于不统一的旅客数据交换系统对航空运输业的生存能力产生不利影响，此种合作至关重要。” 因此，大会敦促各缔约国在使用电子数据交换系统时，“确保其旅客数据要求符合联合国有关机构为此目的所通过的国际标准。”