



反恐怖主义旅行方案摘要

建设会员国通过利用旅客信息预报和旅客姓名记录数据来预防、发现和调查恐怖主义犯罪和相关旅行的能力

方案背景

恐怖集团和其他跨国有组织犯罪集团的成员继续利用全球漏洞百出的发现能力。许多返回和转移的外国恐怖主义作战人员对全球安全构成严重威胁。航空旅行在全球范围内提高了联通性，预计在未来 20 年内将增长一倍。此外，海运和铁路等其他运输方式提高了所有人的流动性。因此，处理乘客数据对于识别、发现和拦截外国恐怖主义作战人员和其他严重犯罪分子，包括那些在旅行之前、期间和之后都不为当局所知的犯罪分子，都至关重要。

安全理事会在第 2178(2014)号决议中促请会员国要求在其境内营运的航空公司将旅客信息预报提供给国家主管部门，以发现外国恐怖主义作战人员从其领土出发，或企图旅行前往、入境或过境的情况。在第 2396(2017)号决议中，安全理事会在第 2178(2014)号决议的基础上规定了新的国际义务。除了重申其关于旅客信息预报的规定之外，安全理事会还吁请会员国“为推进民航组织的标准与建议措施，增强收集、处理和分析旅客姓名记录数据的能力，并确保所有国家主管当局在充分尊重人权和基本自由的条件下使用和分享这些数据。”此外，加强对已知犯罪分子和恐怖分子名单的使用最为重要。

大会在最近对《联合国全球反恐战略》的两年期审查(A/RES/72/284)中，又表示关切越来越多包括外国恐怖主义作战人员在内的国际招募人员流向恐怖组织，以及这对全体会员国造成的威胁。大会还鼓励全体会员国应对这一威胁，“为此加强相互合作和制定相关措施，以防止并应对这一现象，包括共享信息、管理边境以发现旅行情况，特别是通过履行使用旅客信息预报、旅客姓名记录和生物识别数据的义务，并充分尊重人权和基本自由。”

方案基本原理

尽管有上述安全理事会和大会决议，但各国的能力各不相同。这给每个会员国、区域乃至更广大的范围带来了重大挑战。大多数会员国对利用乘客数据来识别和发现外国恐怖主义作战人员，以及发展自身在这一领域的能力所需的步骤都缺乏充分了解。创建一个有效和安全的系统的成本和复杂性都很高。会员国有可能会购买昂贵但不适合其用途的系统，或者卷入到个人数据管理领域，而这些领域或者效率低下，或者过度，或者在运作上和法律上对其国情不够具体。

此外，在与乘客数据的收集、传送、使用、保留和共享有关的关键问题上，法律制度有所不同。处理这种个人数据也引起了与隐私权、数据的保护和保留以



及歧视性特征类型分析的风险有关的人权关切。这一点尤其正确，因为旅客信息预报/旅客姓名记录数据包含广泛的乘客数据，并且可以包括信用卡和其他个人财务数据、健康信息、膳食偏好、旅行伙伴等数据。此外还存在重大的法律冲突问题，这些问题将运输业置于相当大的法律危险之中。目的地国可能依法要求承运人披露乘客数据，但同时启运国却禁止承运人发送乘客数据。这种法律冲突如果得不到解决，就会阻碍旅客姓名记录数据得到最佳利用，包括将其用于反恐目的。

应会员国请求并在会员国资助下，联合国现已在其任务范围内制定一项新的全球能力建设举措，以支持会员国根据安全理事会第 2178(2014) 号和第 2396(2017) 号决议的要求，加强其发现能力，遏制外国恐怖主义作战人员的流动。

方案目标

协助会员国建设能力，以便根据安全理事会第 2396(2017) 号决议、民航组织附件 9 的标准和建议做法以及其他国际法律义务，通过收集和分析旅客信息预报和旅客姓名记录等乘客数据，预防、发现、调查和起诉恐怖主义犯罪和其他严重犯罪，包括他们的相关旅行。该方案的第二个目的和任务是启动新的并参与目前正在进行的支持主要目标的全球活动。这些活动可以是动员全球社会加强培训与核证、数据和传送协议的标准化以及信息交流，支持分享关于发现和追查非法旅行的识别规则和运作良好做法。

方案摘要

地理覆盖范围：全球。该方案针对所有提出请求的会员国，特别是作为来源国、目的地国或过境国的受外国恐怖主义作战人员现象影响最大的会员国。

方案将进一步得益于荷兰政府开发的旅行信息门户系统；该系统作为政府单一窗口，既可供承运人提供旅客信息预报/旅客姓名记录数据，也可供主管当局在乘客信息股进行分析。2018 年 9 月 26 日，荷兰政府向联合国慷慨捐赠旅行信息门户系统的知识产权。联合国现在已经采用该软件，并起了一个新名称 goTravel；该软件现已准备好部署，以使会员国能够根据国际法义务收集、分析、保留和分享自己的乘客数据。

持续时间和费用：这个五年期方案的费用大约为每年 1 200 万美元。除了捐赠旅行信息门户软件以外，该方案还从荷兰收到了 5 680 000 美元资金，并从印度、澳大利亚和其他捐助者收到了第一年的更多捐款。卡塔尔、欧洲联盟、日本和其他捐助者正在考虑可能为该方案供资的问题。目前正在募集第二年所需的另外 1 130 万美元。

联合国执行实体：联合国反恐怖主义办公室将通过其能力建设部门，即反恐中心，负责总体方案管理协调。将与反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)、国际民用航空组织(民航组织)、联合国信息和通信技术厅(信通厅)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)合作，通过“全联合国”的方式实施该方案，并将与国际移民组织(移民组织)、国际刑事警察组织(国际刑警组织)、人权



事务高级专员办事处(人权高专办)、反恐中的人权问题特别报告员以及国际航空运输协会(空运协会)接触互动。由反恐办公室担任主席的管理委员会将提供总体指导，所有执行伙伴都将派代表参加该管理委员会。

该方案设想了一种灵活的四层级方式，以负责任和符合国际人权标准的方式建设发现能力：

- (一) 反恐执行局与民航组织、毒品和犯罪问题办公室一道在受益国进行的评估和首次“深潜式”访问；
- (二) 由毒品和犯罪问题办公室与反恐执行局、民航组织协商提供立法援助；
- (三) 与反恐执行局和会员国联络，在机构上设立乘客信息股并由反恐办公室/反恐中心提供能力建设支持，包括提高各国对使用旅客信息预报/旅客姓名记录数据来阻止外国恐怖主义作战人员流动的认识和增加这方面的专门知识，并在民航组织全力支持下，与(航空)承运人建立联系；以及
- (四) 信通厅提供信息和通信技术专门知识，包括对 goTravel 系统的部署、安装、增强和维护支持，作为各国收集和分析旅客信息预报和旅客姓名记录数据的有效软件解决方案。

方案说明

该方案于 2018 年 10 月 1 日开始，为期 6 个月的初始阶段将于 2019 年 3 月完成。在正式启动该全球方案时，将于 2019 年 4 月在联合国总部举办一次活动。邀请所有会员国、捐助者和相关组织听取该方案的介绍，了解他们如何参与该方案，并与各种全球事务专家进行讨论。

方案成果和影响：

- 成果 1：根据安全理事会第 2178(2014)号和第 2396(2017)号决议的要求，得到援助的会员国提高了利用乘客数据来阻止外国恐怖主义作战人员和其他严重犯罪分子流动的意识，并充分了解遵守这些决议的必要步骤；
- 成果 2：得到援助的会员国加强了立法框架，可以遵照国际人权标准并根据解决现有法律冲突的普遍标准，监管乘客数据的收集、传送、使用、保留和共享，而这些法律冲突阻碍了旅客姓名记录数据的国际传输和处理；
- 成果 3：得到援助的会员国建立了有效的乘客信息股；这些乘客信息股设在他们的国家级执法结构中，有能力收集乘客数据，进行风险评估，实施适当的识别措施，并在系统收集、分析、使用和共享乘客数据(包括从该行业获取数据)的基础上识别、发现和拦截外国恐怖主义作战人员和其他严重犯罪分子；和



- 成果 4：得到援助的会员国在其管辖区内运作一个高效和有效的联合国软件解决方案 goTravel；该系统由他们的乘客信息股自主使用，并由联合国秘书处信息和通信技术厅集中增强、维护和支持。

初始阶段的方案活动：

- 建立总体方案管理结构并制定详细的方案计划，同时为每个执行伙伴制定明确的基准和每年可交付的成果。
- 与提供类似能力建设支持和技术援助的捐助国协商，列出一个受益会员国初步名单。
- 采用旅行信息门户系统源代码，并对该代码进行深入的同行审议和分析，以便利联合国的核证进程。
- 开始就与旅客信息预报/旅客姓名记录数据有关的人权关切和法律冲突方面问题进行磋商，并根据联合国全系统人权尽职调查义务评估人权风险。
- 提高方案指标的质量，建立性别平等标码，并为该方案制定一项可见度和宣传计划。
- 建立一个资源调动和筹资安排框架，其中包括一个商业模式，以确保将由接受 goTravel 系统增强、维护和支持服务的会员国签订的服务级别协议产生可持续的成本回收资金，以期使信通厅能够提供可持续的软件解决方案来处理不断变化的旅客信息预报/旅客姓名记录要求。

执行阶段的方案活动：

- 用一个经过核准的甄选流程来甄选受益国家并确定其优先次序。
- 管理、进一步发展和支持 goTravel 系统，并与方案伙伴一起部署到受益国家。
- 通过关于会员国负责任地使用旅客姓名记录数据的准则，解决阻碍国际传输和处理此类数据的法律冲突问题。
- 支持设立一个全球非正式工作组，以分享数据/承运人连接、业务合作、互操作性和信息交流方面的最佳做法。
- 在整个方案期间，在提出请求的会员国交付、安装并确保在运作上有效使用 goTravel 系统，条件是必要的硬件已经准备好并可用。
- 这个方案的初步目标是在第一年向 7 个国家提供支持，在第二年就 4 个层级中的任何一个向 13 个国家提供支持。
- 为了调整宏伟目标和(或)能力，反恐办公室将对该方案进行中期和最终评价，以衡量其在产出、成果和目标等层面的影响和成就，并记录经验教训。