



大会 — 第 39 届会议

执行委员会

议程项目 19：简化手续和国际民航组织旅行者身份识别方案 (ICAO TRIP) 战略

有关国际民航组织旅行者身份识别方案 (TRIP) 战略的发展情况

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

2013 年，国际民航组织大会第 38 届会议核准了国际民航组织旅行者身份识别方案 (ICAO TRIP) 战略。本文件强调了国际民航组织旅行者身份识别方案战略的任务及当前的优先事项，并报告了自大会上届会议以来该方案的发展情况。本文件在结尾处为国际民航组织旅行者身份识别方案战略提出了优先事项方面的建议，并概述了对其下个三年期工作的预期成果。

行动：请大会核准附录D所载的国际民航组织旅行者身份识别方案 (ICAO TRIP) 战略的拟议优先事项以及2017年至2019年三年期的预期成果。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标C — 安保和简化手续。
财务影响：	本工作文件中提到的活动将根据2017年至2019年经常方案预算和、或来自预算外捐助的可用资源情况进行。
参考文件：	A38-WP/11号文件：关于国际民航组织旅行者身份识别方案 (ICAO TRIP) 战略的提案 A39-WP/19号文件：关于国际民航组织公钥簿 (PKD) 的发展情况 A39-WP/42号文件：关于附件9 — 《简化手续》的发展情况 Doc 10022号文件：《大会有效决议》(截至2013年10月4日)

1. 引言

1.1 大会第38届会议(A38)核准的国际民航组织旅行者身份识别方案(ICAO TRIP)战略, 通过将身份识别管理的各种要素集中起来, 并且以国际民航组织在机读旅行证件(MRTD)事项方面的领导作用为基础, 极大地加强了航空安保和简化手续。以下段落阐述了迄今为止在国际民航组织旅行者身份识别方案战略的五个要素, 即: 身份证明、机读旅行证件、证件颁发和控制、检查系统和工具, 以及可互用应用方面(包括预报旅客资料(API)和旅客姓名记录(PNR))取得的进展。

2. 国际民航组织旅行者身份识别方案战略的目前状况

2.1 全面的身份识别管理.为了提高利害攸关方对全面的旅行者身份识别管理概念的认识, 于 2014 年、2015 年和 2016 年组织开展了各种活动(附录 A 所列), 以便宣传对可靠的护照颁发和边境管制系统进行管理的最佳做法, 同时强调颁发符合国际民航组织机读旅行证件规范的重要性, 以及加入国际民航组织公钥簿(PKD)的重要性。这些活动尤其强调了满足附件 9 —《简化手续》标准 3.11(前标准 3.10.1)所规定的 2015 年 11 月 24 日截止期限的重要性。作为向各成员国提供支助的一部份, Doc 9303 号文件:《机读旅行证件》第七版, 包括了以往单独发布的 12 个部份(包括 11 项增编), 已于 2015 年第二季度用英文提供; 将在 2016 年采用国际民航组织所有其他语文公布。同时, 还开展了其他宣传活动, 譬如出版机读旅行证件报告, 并且还加强了国际民航组织机读旅行证件网站。国际民航组织连续出版了机读旅行证件报告杂志, 以便服务于旅行者身份识别方案的各方。旅行者身份识别方案技术咨询组(TAG/TRIP)的各位专家, 开发并检测了一个新的国际民航组织旅行者身份识别方案平台。这项基于网络的协作平台, 提供了一个动态使用工具, 以期在一系列关键方面共享旅行者身份识别的信息和做法。

2.2 机读护照(MRPs)实施工作的完成情况.根据附件 9 —《简化手续》标准 3.11.1(其中要求不能机读的所有护照在 2005 年 11 月 24 日之前退出流通)实施了一个通信计划, 以鼓励成员国遵守这一截止期限, 并在最大程度上减少给旅行公众造成不便。作为这项计划的一部份, 发出了日期为 2012 年 12 月 31 日的 EC 6.3-12/70 号国家级信件, 以便提高各成员国对该截止期限的认识。截至 2016 年 4 月 15 日收到的正式答复表明, 有 140 个成员国遵守了该截止期限, 另有 17 个国家表示不能机读的护照只能在 2015 年 11 月 24 日截止期限之后失效, 并且在某些情况下, 将在 2022 年之后失效。此外, 在国际民航组织公共网站登载了对标准 3.11.1 的实施挑战及做法的指导材料, 并且在机读旅行证件报告和国国际民航组织期刊上公布了关于该题目的文章。

2.3 对旅行证件标准及规范的遵守情况(附件 9 —《简化手续》和 Doc 9303 号文件).附件 9 —《简化手续》第 3 章当中列出了国际民航组织旅行者身份识别方案战略的监管框架。目前, 只对附件 9 与安保有关的标准以及涉及传染病的那些标准进行了审计。理事会于 2015 年 11 月 4 日举行的其第 206 届会议第二次会议上, 要求提醒各成员国注意电子申报差异(EFOD)系统的在线遵守情况检查单(CCs), 其中可以记录对附件 9 —《简化手续》标准的遵守情况。这将有助于理事会审议对附件 9 的遵守程度, 并确定是否应当在这方面采取进一步的行动。

2.4 通过旅行者身份识别方案技术咨询组的实施和能力建设工作组(ICBWG)，机读旅行证件方案监测了各成员国在其颁发符合 Doc 9303 号文件的旅行证件方面取得的进展。但是，机读旅行证件专家当中存在一种意见，认为某些成员国没有颁发完全符合 Doc 9303 号文件规范的机读旅行证件。因此，目前正在按照业已确定的运行概念以及各自的作用和责任，敲定一个评价护照对 9303 号文件规范遵守情况的拟议系统进程。

2.5 **电子护照的实施**。目前共有 120 个国际民航组织成员国颁发电子护照。随着电子护照扩大实施，可能需要制定一条要求电子护照的标准，如同原来帮助从手写护照转为机读护照的标准一样。理事会认为，国际民航组织在包括电子护照等旅行证件方面发挥雄心勃勃的领导作用是至关重要的。将推动开展电子护照路线图的工作，该路线图将查明成员国在实施电子护照系统时必须处理的挑战和满足的条件，以及国际民航组织长期而言必须迎接的挑战，来考虑制定电子护照标准的可能性。

2.6 **利用自动化边境管制(ABCs)进行旅行证件检查**。根据业界的报告，对用于旅行者证件检查的自动化边境管制的扩展情况，在 2014 年 8 月至 2015 年 11 月间有所增加，从 40 个国家的 134 个机场增加到了 60 个成员国的 179 个机场。边境机构的参与是国际民航组织旅行者身份识别方案战略的一个关键重点。与自动化边境管制(ABC)相关的监管框架的进一步发展，例如在简化手续专家组第九次会议(FALP/9，2016 年 4 月)期间拟议引入的建议措施，将鼓励各成员国扩大对自动化边境管制的使用。

2.7 **使国际民航组织公钥簿的参与程度最大化**。自大会上届会议以来，另有 13 个成员国加入了国际民航组织公钥簿，使公钥簿参与国总数达到了 51 个国家。为了鼓励参与国际民航组织公钥簿，附件 9 —《简化手续》第 25 次修订，提出了对公钥簿建议措施 3.9.1 进行修改。目前，该建议措施被分为两项建议措施：一项针对证件颁发机关，另一项针对边境控制当局。关于公钥簿发展情况的补充信息载于 A39-WP/19 号文件当中。

2.8 2016 年 3 月 30 日至 4 月 1 日，举办了旅行者身份识别方案技术咨询组第一次会议(TAG/TRIP/1)。

3. 援助活动

3.1 关于颁发新式可靠的旅行及身份识别证件的最新规范，现通过国际民航组织旅行者身份识别方案的相关网站：<http://www.icao.int/Security/mrtd/Pages/default.aspx> 向成员国免费提供。从 2014 年至 2016 年，对机读护照、公钥簿和电子护照提出的技术援助要求大幅增加。因此，正在通过国际合作和/或自愿基金，寻求相关专长及供资方面的额外资源。目前，技术合作局(TCB)正在实施这其中的某些技术援助项目。

3.2 加拿大政府通过反恐怖主义能力建设方案(CTCBP)，成为了第一个提供财务援助的国家(即：为两个技术援助项目提供资金)，以支助国际民航组织旅行者身份识别方案战略的援助部份 — 国际民航组织旅行者身份识别方案实施。该项目是一个援助试点项目 — 加强萨赫勒地区旅行证件安保和身份识别管理。该项目于 2014 年 7 月实施，截至 2016 年 4 月，正在萨赫勒地区的 12 个成员国实施该项目。附录 B 提供了关于此项目的相关情况。

3.3 同时，国际民航组织正在加强它与联合国(UN)多个机构、其他国际和地区组织以及捐助各方的工作伙伴关系，以便探索更加有效的方式，向成员国提供有关国际民航组织旅行者身份识别方案战略方面的援助。

4. 国际民航组织旅行者身份识别方案战略与联合国议程

4.1 作为与联合国安理会全球战略进行协调的一部份，国际民航组织积极支持联合国安理会的 1373 号决议(2001 年)、1624 号决议(2005 年)和 2178 号决议(2014 年)，以及反恐执行工作队(CTITF)。为此，国际民航组织就国际民航组织旅行者身份识别方案战略，做出了与其自身任务相符的贡献。

4.2 除了许多成员国身份识别管理框架中的系统不足外，使用假冒和伪造旅行证件的问题，仍然是犯罪和恐怖主义网络不断利用的主要薄弱环节。联合国安理会敦促各成员国要求航空公司提供附件 9 —《简化手续》当中被称为预报旅客资料(API)的旅客名单。预报旅客资料是国际民航组织旅行者身份识别方案战略第五项要素 — 可互用应用的一个完整组成部分。

4.3 2015 年 9 月 25 日，联合国各成员国为新的 2030 年可持续发展议程通过了一组目标。值得注意的是，在协助国际民航组织成员国实施附件 9 的某些标准和建议措施及相关规范时，它直接支持实现联合国 17 项可持续发展目标(SDGs)中的 6 项目标。在目标 16 项下拟实现的一个具体目标，就是“到 2030 年，为所有人提供法律身份，包括出生登记”，这与国际民航组织旅行者身份识别方案战略的第一个要素 — 身份证明直接相关。

5. 2017 年至 2019 年的优先事项及成果

5.1 将需要以符合附件 9 相关标准和建议措施对应在在线遵守情况检查单的协调方式，组织对国际民航组织旅行者身份识别方案战略的预期成果进行监测。

5.2 为了从成员国收集实施国际民航组织旅行者身份识别方案战略所取得进展的相关信息，发出了日期为 2016 年 1 月 27 日的 EC 6/8-16/04 号国家级信件。预计对问卷的答复，将协助秘书处确定这方面所取得进展的程度，以及各成员国为实施该战略需要提供哪些援助(如需要)。附录 C 载有关于各成员国对国际民航组织旅行者身份识别方案战略实施情况及相关援助需求的调查问卷之答复的初步报告。

5.3 为了确保全面的身份识别管理，应当继续向各成员国广泛宣传国际民航组织旅行者身份识别方案战略，并且应当开发所有工作语文的各种专门工具，以协助各成员国获得强大健全的身份证明机制。附录 D 总结了 2017 年至 2019 年三年期，关于国际民航组织旅行者身份识别方案战略简化手续方案工作的拟议优先事项及预期成果。将根据各成员国对 2015 年 12 月 21 日的 EC 6/3-15/90 号国家级信件 — 关于附件 9:《简化手续》遵守情况检查单和国际民航组织旅行者身份识别方案调查问卷收到的反馈，拟订一项专门的国际民航组织旅行者身份识别方案路线图。这个路线图将完善以往界定的国际民航组织旅行者身份识别方案战略的中期和长期重大事件。

附录 A

推广旅行者身份识别管理

1. 2014 年 10 月 7 日至 9 日，在蒙特利尔举办了第十次机读旅行证件、生物识别技术和边境安保专题讨论会暨展览会，出席会议的有 505 位与会者。与此次会议相似，于 2015 年 10 月 14 日至 16 日在蒙特利尔举行的第十一次会议吸引了 500 多位与会者。这两次会议的议程探索了国际民航组织旅行者身份识别方案战略的所有要素，尤其是参照了将其用于打击恐怖主义和跨境犯罪的情况。作为最佳做法的一部分，还介绍了观察名单、智能边境管制以及机构间信息共享。
2. 在乌兹别克斯坦塔什干(2014 年 4 月 8 日至 10 日)和西班牙马德里(2014 年 6 月 25 日至 27 日)举行的两次机读旅行证件地区研讨会吸引了大批与会者，并提供了一次机会与来自欧洲和中亚的航空及边境管制专家探讨国际民航组织旅行者身份识别方案战略。在马德里举行的地区研讨会包含了与东道国、成员国及业界伙伴协作安排的首次国际民航组织合规性与可互用性/交叉测试。
3. 与联合国反恐怖主义委员会执行局(UNCTED)协作，在尼日尔尼亚美(2015 年 1 月 20 日至 22 日)举办了关于国际民航组织旅行者身份识别方案实施工作地区研讨会，其重点是国家身份识别管理和民事登记、旅行证件颁发以及边境移民管制。在刚果布拉柴维尔(2015 年 5 月 22 日至 23 日)举办了中部非洲国家经济共同体(ECCAS)国际民航组织旅行者身份识别方案战略会议，并签署了一项由中部非洲国家经济共同体所有国家参与、关于实施国际民航组织旅行者身份识别方案各项要素的宣言。预计将由中部非洲国家经济共同体确定的国家协调人界定一项实施路线图。在肯尼亚内罗毕(2015 年 11 月 10 日至 12 日)和伊朗伊斯兰共和国基什岛(2016 年 5 月 9 日至 11 日)举行了旅行者身份识别方案地区研讨会。定于 2016 年第四季度在加勒比地区举办一次研讨会。
4. 2016 年 4 月 5 日至 8 日，在纳米比亚温得和克举办了一次非洲航空安保和简化手续高级别部长级会议。会议通过了一项宣言，敦促非洲各国除其他事项外，实施国际民航组织旅行者身份识别方案战略，并参与国际民航组织公钥簿，并建议建立一个预报旅客资料(API)系统。

—————

附录 B

萨赫勒项目 — 状况报告

根据萨赫勒项目(12个成员国)*,于2014年12月在乍得、2015年3月在马里和突尼斯,以及2016年3月在喀麦隆进行了4次旅行者身份识别方案技术评估访问。根据第I阶段 — 评估,这些访问评估了运行情况,并为改进旅行者身份识别方案的进程提出了建议。

此外,于2015年举办了两次地区研讨会。于2015年1月在尼日尔尼亚美举行的国际民航组织旅行者身份识别方案实施工作地区研讨会,聚集了45位来自萨赫勒地区的代表以及来自国际民航组织和其他国际及地区组织的专家。萨赫勒项目还赞助了15位与会者出席了2015年11月在肯尼亚内罗毕举行的国际民航组织旅行者身份识别方案地区研讨会暨展览会。

所制定的题为:机场边检旅行证件真实性和有效性管制 — 第1级的国际民航组织标准化成套培训资料(STP),预计将加强一线移民和边境管制官员查明假冒旅行证件以及限制恐怖分子和罪犯流动的能力。这项活动包括培训来自萨赫勒地区的教员。该培训课程已于2016年4月开始用法语向各成员国提供,并将在2016年第四季度期间通过国际民航组织全球航空培训(GAT)管理的国际民航组织航空培训升级版用英文和阿拉伯文提供。

—————

* 阿尔及利亚、布基纳法索、喀麦隆、乍得、几内亚、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔和突尼斯。

附录 C

国际民航组织旅行者身份识别方案 (TRIP) 战略 实施和援助问卷

关于国家答复的初步报告

截至2016年4月15日，从55个国家和2个地区收到了57份答复。所收到的答复是按地区编排的，将其与预期来自各地区的答复作了比较，具体如下。

地区	实际答复	可能的答复总数
亚洲和太平洋 (APAC)	12	38
东部和南部非洲 (ESAF)	7	24
欧洲和北大西洋 (EUR/NAT)	24	56
中东 (MID)	7	15
北美、中美和加勒比 (NACC)	4	21
南美 (SAM)	2	13
西部和中部非洲 (WACAF)	1	24
	57	191

此次调查初步发现的问题如下：

1) 实施

- 做出答复的国家有80%以上指出它们建立了有关身份证明的国家框架 (EoI)。
- 就机读旅行证件而言，只有70%的国家颁发电子护照，与颁发机读护照的国家百分比相比，这一比例较低。在某些地区，这方面的结果差别较大。
- 关于证件颁发和管制，提供报告的国家中只有半数正在使用国际民航组织的《处理和颁发安保评估指南》。因此，需要进一步推广该指南，以鼓励各国对其加以利用，并调整具有成本效益的先进技术。
- 关于检查系统和工具，提供答复的国家中只有三分之一正在参与国际民航组织公钥簿。提供报告的国家中约有60%已经在边境引入了自动化边境管制。
- 关于可互用应用，提供报告的国家中有60%正在使用国际刑警组织失窃和遗失旅行证件 (SLTD) 数据库，以防止跨国界恐怖主义和其他犯罪。

2) 援助

提供报告的国家中至少有15个需要提供能力建设和/或财务支助，以协助实施国际民航组织旅行者身份识别方案战略。值得注意的是，尚未对调查作出答复的134个国家，可能也需要在国际民航组织旅行者身份识别方案战略的实施方面得到援助。

—————

附录 D

国际民航组织旅行者身份识别方案战略： 2017 年至 2019 年的优先事项及成果

国际民航组织 旅行者身份 识别方案的要素	优先事项/主要活动	成果
全部	制定一项国际民航组织旅行者身份识别方案路线图	实施该路线图以及对应的风险分析文件
全部	通过国际合作(包括联合国系统)以及对地区活动的协调，提高对国际民航组织在国际民航组织旅行者身份识别方案战略方面的认可	通过高效协调及合作，改进向各国提供的服务
全部	(通过国际民航组织资源调动战略)开发能力建设和援助	查明潜在的捐助方并为自愿基金和/或赠款制定具体项目，以便向各国提供技术援助并管理由捐助方供资的援助项目
全部	通过确保提高国际民航组织旅行者身份识别方案战略五项要素的可见度并且更广泛地分发指导材料，向各国宣传并与其沟通	专题讨论会和地区研讨会；制定一项关于旅行者身份识别方案技术咨询组所有活动及成果的纲要
身份证明(EoI)	确定关于身份证明的最佳做法和指导材料	批准了所制定的身份证明指南
机读旅行证件	协助各国完成机读护照(MRP)的实施工作	查明各国在实施机读护照方面遇到的问题，并确定拟提供的援助类型
机读旅行证件	制定并更新旅行证件规范，以及关于机读旅行证件的指导材料	根据需要，修订旅行证件规范(Doc 9303号文件)，并出版Doc 9303号文件修改稿
机读旅行证件	机读公约旅行证件(MRCTDs)	更新《关于为难民和无国籍人颁发机读公约旅行证件的指南》，以便包含附件9的新的标准3.12
机读旅行证件	与机读旅行证件有关的普遍安保审计计划(USAP)的审计问题	根据要求并在需要的情况下，评价并调整审计问题
证件颁发和控制	制定Doc 9303号文件的遵守方案	制定评估指南和规程问卷，以便进行测试的实体开展评估

国际民航组织 旅行者身份 识别方案的要素	优先事项/主要活动	成果
检查系统和工具	与自动化边境管制(ABC)及电子护照的 实施工作协调, 为参与公钥簿制定 成本效益分析(CBA)模板	根据电子护照颁发及自动化边境管制 通道的实施情况, 为愿意实施公钥簿 的国家制定评估工具
检查系统和工具	制定检查系统规范和工具	加强边境官员对旅行者身份识别方案 技术咨询组有关边境管理工作的参与
可互用应用	旅客数据交换	通过与世界海关组织(WCO)、国际航 空运输协会(IATA)及联合国反恐怖主 义委员会执行局(UNCTED)协作, 就 预报旅客资料(API)和旅客姓名记录 (PNR)方案(WCO), 加强与各国的外 联
可互用应用	国际刑警组织失窃和遗失旅行证件 (SLTD)数据库	促进向国际刑警组织失窃和遗失旅行 证件数据库提交数据, 并在边境管制 过程中用其检查护照