



A39-WP/499
P/34
4/10/16

大会 — 第 39 届会议

执行委员会关于议程项目 19 的报告

(由执行委员会主席提交)

所附关于议程项目 19 的报告已经得到执行委员会批准。建议全会通过第 19/1 号决议。

注：去掉此封面页后，应将本文件插入报告夹的适当位置。

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

19.1 执行委员会第六次会议分别在理事会提交的WP/19、40和42号文件中报告的基础上审议了公钥簿（PKD）领域取得进展，简化手续和国际民航组织旅行者身份识别方案（TRIP）战略和附件9 — 简化手续。另外，各国还提交了另外三份文件，即WP/191、203和326号文件。

19.2 理事会在WP/19号文件中介绍了国际民航组织公钥簿（PKD）的进展情况，及其自国际民航组织大会第38届会议以来的使用情况，并提出了下个三年期国际民航组织公钥簿工作方案的优先事项及其工作的预期成果。

19.3 理事会在WP/40号文件中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。该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。

19.4 理事会在WP/42号文件中提交了一份有关自上届大会以来在附件9 — 简化手续方面的进展的报告并介绍附件9中简化手续（FAL）计划工作的当前优先事项。文件在结尾处为附件9提出了工作优先事项以及下个三年工作的预期成果。

19.5 在WP/191号文件中，南非报告了有关将父母的特定信息纳入儿童护照的举措，以解决拐卖儿童问题，并请大会注意该举措并同意将有关在儿童护照中纳入父母信息的问题纳入国际民航组织《行动计划》，并提交给简化手续专家组（FALP）供其审议。

19.6 印度尼西亚在WP/203号文件中呼吁加大实施由世界海关组织、国际航空运输协会和国际民航组织制定的PNRGOV标准的力度，拥有一种精确而快捷的分析工具，应对风险和航空安保威胁的增加，请大会推广PNRGOV标准的全面实施，并要求相关组织通过PNRGOV工作组审议PNRGOV报文标准，以便使其更易于接入各个系统，包括在开源环境中。

19.7 巴西在WP/326号文件中提供了虑及附件9 — 简化手续的实施情况下巴西对国际机场服务质量进行监管的经验摘要，提出详细阐述附件9标准6.6，要求理事会采取行动，鼓励在国际民航组织各技术论坛研究和宣传关于机场简化手续与服务质量的工作方案并敦促成员国注意到问题的相关性。

19.8 委员会核准WP/19号文件中提出的国际民航组织公钥簿的工作方案并敦促国际民航组织所有成员国加入公钥簿，并积极使用国际民航组织公钥簿验证及核实电子护照。

19.9 关于WP/40号文件中关于电子护照标准路线图进展的第2.5段，一些代表团表示，他们无法支持引入国际民航组织电子护照的标准，原因是这将增加一些小国的负担，而现在的首要优先事项是加强身份管理以确保旅行证件发给正确的人。关于国际民航组织下个三年的旅行者身份识别方案战略的优先事项和成果，代表们认为，在制定国际民航组织旅行者身份识别方案路线图之前应收集更多国家的反馈，以确保路线图反映更广泛的要求。讨论后，委员会核准了WP/40号文件附录D中的2017年—2019年三年期内国际民航组织旅行者身份识别方案战略的拟议优先事项和预期成果。

19.10 关于WP/42号文件第3.3段提出的有关附件9FAL方案工作的拟议优先事项和下一个三年的预期成果，有些代表团认为，将制定“全球航空简化手续计划（GAFP）”作为预期成果纳入其中为时尚早，因为FAL专家组已委托一个工作组对此问题进行研究，并就审议情况向专家组下次会议提交一份报告。鉴于第3.3段提出的计划工作得到普遍支持，委员会批准与附件9 — 简化手续相关的FAL方案的拟议优先事项和2017年—2019年下一个三年的预期成果。

19.11 委员会注意到WP/191号文件中提及的南非为解决拐卖儿童问题采取的举措，银冠有些代表团表示将父母的特定信息纳入儿童护照可能会增加护照签发和入境手续的复杂程度。然而，委员会同意该问题应由国际民航组织技术专家进一步研究并提交旅行者身份识别方案技术顾问组（TAG/TRIP）和简化手续专家组进行审议。

19.12 委员会同意WP/203号文件中印度尼西亚的建议，理事会应考虑推广PNRGOV标准的全面实施。鉴于世界海关组织负责维护和管理PNRGOV标准，而且该组织正在与国际民航组织和国际航空运输协会就这一问题开展合作，委员会还同意该组织应对PNRGOV报文进行必要的审查。委员会还注意到，PNRGOV是全面开源的，可供所有国家使用。

19.13 关于巴西提交的WP/326文件中的议题，委员会同意应敦促成员国注意该问题的相关性的建议。委员会还要求理事会鼓励国际民航组织技术论坛开展对机场服务质量的研究工作，并考虑国际机场理事会和国际航空运输协会业已完成的工作。

19.14 在完成该议程项目的工作后，委员会审议了WP/41号文件中提出的有关国际民航组织关于简化手续的持续政策和做法的综合声明的拟议修订，其中包含一份交由大会通过的决议草案的修订本（第19/1号决议）。

19.15 经审议决议草案的修订本并对附录B、C和D修正后，委员会同意向全体会议建议通过用以取代A38-16号决议的以下决议。

第 19/1 号决议：国际民航组织关于简化手续的持续政策的综合声明

鉴于附件9 — 《简化手续》是为了表述《公约》第二十二、第二十三和第二十四条规定的成员国的义务和使符合第十、第十三、第十四、第二十九和第三十五条中所提及的法律要求的程序标准化而制定的；

鉴于执行附件9的标准和建议措施对于便利航空器、旅客及其行李、货物和邮件的放行以及管理边境管制和机场出入方面的挑战，从而维护航空运输运行效率是至关重要的；和

鉴于各成员国在此类通关业务中继续寻求最大程度的效率和安保的目标是至关重要的；

大会：

1. 决定附于本决议之后的下列附录构成了国际民航组织关于简化手续的持续政策的综合声明，这些政策是在大会第39届会议闭幕时所存在的政策：

附录A — 简化手续条款的制定与执行

附录B — 确保旅行者身份识别和边境管制的安保和完整方面的国家和国际行动

附录C — 简化手续事项上的国家和国际行动与合作

附录D — 旅客数据交换系统

2. 要求理事会对有关简化手续的综合声明不断进行审查，并在需要做出修改时酌情向大会提供咨询意见；和

3. 宣布本决议取代A38-16号决议关于简化手续的持续政策的综合声明。

附录 A

简化手续条款的制定与执行

鉴于2006年12月由联合国大会通过的《残疾人权利公约》及其《任择议定书》于2008年5月3日生效；

鉴于由本组织制定的机读旅行证件规范已经证明对于开发各种系统，加速国际旅客和机组成员通过机场放行控制，同时加强移民监察方案是行之有效的；和

鉴于制定一套标准标志，以便利旅行者和其他使用者高效率地使用机场候机楼已经证明是有效而有益的；

大会：

1. 敦促各成员国特别注意加强执行附件9的标准和建议措施的努力；

2. 敦促各成员国在实施附件9的相关规定时适当注意Doc 9984号文件：《关于残疾人利用航空运输的手册》；

3. 要求理事会确保附件9 — 《简化手续》是最新的，并能满足各成员国在实施边境管制、货物和旅客、与此种行政管理相关的技术进步、货物简化手续、处理和应对与健康相关和对航空的其他干扰事件以及无人陪伴的未成年人等方面的现时要求；

4. 要求理事会确保相关指导材料保持常新，并对成员国的要求做出反应；

5. 要求理事会确保附件9 — 《简化手续》和附件17 — 《安保》的规定相互一致和相互补充；和

6. 要求理事会更新Doc 9636号文件中《为身处机场和码头的人员提供指导的国际标志》，并确保其保持常新，并对成员国的要求做出反应。

附录 B

确保旅行者身份识别和边境管制措施的安保和 完整方面的国家和国际行动

鉴于各成员国承认旅行者身份识别和边境管制措施管理对于航空安保和简化手续的重要性；

鉴于各成员国承认独特地识别个人身份的能力要求具备全面而协调的方法，这种方法能够将旅行者身份识别和边境管制措施管理的以下五种相互依赖的内容纳入协调的框架之中：

- a) 确保身份识别的权威性证据所需要的基本证件、工具和进程；
- b) 符合国际民航组织规格的标准化机读旅行证件（MRTDs）、包括电子护照的设计和制作；
- c) 主管当局印发提供给经授权持有人的证件的程序和规约，以及应对盗窃、篡改和丢失的控制措施；
- d) 边界使用的机读旅行证件的高效和安全读取和识别的检查系统和工具；和
- e) 开展检查行动时能够及时、安全和可靠地将机读旅行证件及其持有人同可获得的相关数据联系起来兼容运作。

鉴于各成员国需要具备能力以便独特地识别个人的身份，并需要可获得的各种工具和机制以确定和确认旅行者的身份；

鉴于国际民航组织旅行者身份识别方案（ICAO TRIP）战略集中了身份识别管理的各项内容，并借助了国际民航组织旅行者身份识别方案的成功，从而为实现旅行证件和边境管制措施的最大惠益提供了全球框架；

鉴于联合国会员国根据2015年9月25日通过的第70/1号决议，决定通过2030年可持续发展议程，其中包括一套17项可持续发展目标（SDGs），辅以169个具体目标，第16.9项具体目标就是到2030年，为所有人提供法律身份，包括出生登记；

鉴于机读旅行证件（MRTDs）的准确性和有效性有赖于这些证件的可读性和保护和确保上证件准确性和有效性的物理和电子安保措施；

鉴于一个人可能的公民身份数量的限制取决于用来确定身份识别、确认公民身份或国籍及评估护照申请人应享权利的文件（即原始证件）；

鉴于护照是表示一个人的身份和公民身份的主要正式文件，旨在通知过境国和目的地国持有者能够返回护照颁发国；

鉴于对护照完整性的国际信任对国际旅行系统发挥职能至关重要；

鉴于企图用虚假身份进入一国的人使用偷盗的空白护照的现象在世界范围内正在增加；

鉴于旅行者身份识别和边境管制措施的安保有赖于健全的身份识别管理系统和旅行证件颁发程序的完整性；

鉴于需要成员国之间的高度合作，以加强打击包括伪造和假造护照在内的护照欺诈、使用伪造或假造护照、冒名者使用有效护照、使用过期失效或注销的护照，以及使用欺诈获得的护照的情况；

鉴于联合国会员国在2006年9月8日通过的全球反恐战略中，决定在适当情况下加强每一层面的努力与合作，提高身份和旅行证件制作和签发的安保，防止和查明篡改或欺诈使用证件的行为；

鉴于 2001 年 9 月 28 日联合国安理会通过的第 1373 号决议决定各成员国通过有效的边界管制和对签发身份证和旅行证件的控制，并通过防止假造、伪造或冒用身份证和旅行证件，防止恐怖分子或恐怖主义集团的移动；

鉴于需要各成员国之间改进和加强合作，以便打击和防止身份和旅行证件欺诈行为；

鉴于全世界犯罪的重点已经越来越多地从旅行证件欺诈转向身份欺诈；

鉴于公约旅行证件（CTDs）是1951年《关于难民地位的公约》（“1951年公约”）和1954年《关于无国籍人地位的公约》（“1954年公约”）缔约国应当向合法在其领土上居留的难民或无国籍人签发的旅行证件（分别参见两个公约的第二十八条），因此是两个国际条约中为得到国际承认地位的人士所预见的旅行证件；

鉴于国际民航组织建立了公钥簿（PKD）以核查、确认和验证利用生物鉴别技术增强的机读护照（电子护照），借以加强其安全性和边境管制措施的完整性；和

鉴于各成员国请求国际民航组织各方案给予技术援助和能力建设支助以便加强其旅行者身份识别和边境管制措施方案；

大会：

1. 敦促各成员国通过其旅行证件和边境管制措施方案独特地对个人进行身份识别，以取得最大程度的安保和身份识别惠益，包括防止非法干扰行为和对民用航空的其他威胁；
2. 敦促各成员国实施严格的流程和工具，以保障种文件的安全性和完整性；
3. 敦促各成员国加强努力，以建立并实施加强的身份识别管理系统和保障旅行证件颁发工作的安保和完整性；
4. 敦促成员国加强努力，建立和实施一个完善的电子护照完整性的核验系统，主要是读取其中的电子签名并核验其有效性；
5. 要求理事会指示秘书长实施国际民航组织旅行者身份识别方案战略，以协助各成员国独特地识别个人的身份，并加强其旅行证件和边境管制措施的安保和完整性；
6. 要求各成员国加强努力，以保障其旅行者身份识别和边境管制措施的安保和完整性，并在这些事项上相互援助；
7. 敦促尚未采取如此举措的成员国，根据Doc 9303号文件第四部分中的规范颁发机读护照；
8. 提醒各成员国确保非机读护照不再流通；
9. 提醒各成员国确保为难民和无国籍人士颁发旅行证件（“公约旅行证件”）时，这些证件是符合Doc 9303号文件规范的机读证件；
10. 提醒各成员国制定管制措施，防范偷窃空白旅行证件和挪用新签发的旅行证件；
11. 敦促在建立有效和高效的旅行者身份识别和边境管制系统方面需要援助的各成员国毫不延迟地与国际民航组织联系；
12. 要求理事会确保Doc 9303号文件《机读旅行证件》所载规范和指导材料继续跟上技术进步；
13. 要求理事会继续探讨旨在加强边境管制措施的安保和简化手续的技术解决办法，同时改进放行程序，例如自动边境管制（ABC）登机门。
14. 要求理事会更新国际民航组织/联合国难民署（UNHCR）《关于向难民和无国籍人签发机读公约旅行证件的指南》；
15. 要求理事会继续致力于进一步加强旅行者身份识别和边境管制措施的安保和完整性，并致力于制定指导材料以协助各成员国推动这些目标；

16. 敦促理事会探讨以何种方法在旅行者身份识别和边境管制领域加强对各成员国的协助和能力建设支助，包括国际民航组织在国际社会中便利和协调此种协助的积极主动的领导作用；

17. 敦促所有成员国国家加入国际民航组织的公钥簿并使用国际民航组织公钥簿提供的信息在边境管制核实电子机读护照；

18. 提醒尚未采取如此举措的成员国，向国际刑警组织被盗和丢失旅行证件（SLTD）数据库定期、及时地提供被盗、丢失和注销的旅行证件的数据；

19. 敦促尚未采取如此举措的成员国，在边境出入境管制点对照国际刑警组织被盗和丢失旅行证件（SLTD）数据库，查询从事国际旅行的个人的旅行证件。

20. 敦促各成员国建立高效和有效机制，以便向被盗和丢失旅行证件数据库提交信息和进行查询。

附录 C

简化手续事项上的国家和国际行动与合作

鉴于各成员国需要采取持续行动，增强放行管制手续的效力和效率；

鉴于国家简化手续方案和简化手续委员会的成立和积极运作是经过证明的实现必要改善的手段；

鉴于成员国之间以及与对简化手续事项感兴趣的国家和国际各方在简化手续事项方面的合作为相关各方带来了效益；和

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；

鉴于过去几年来在世界范围内通过航空运输传播传染病的威胁与日俱增；

鉴于附件9规定促进向航空器事故受害者及其家属提供协助；

大会：

1. 敦促各成员国成立和利用国家简化手续方案和简化手续委员会，并采纳邻国之间区域合作的政策；

2. 敦促各成员国参与其他政府间航空组织的地区和次地区简化手续方案；

3. 敦促各成员国通过国家简化手续方案和简化手续委员会或其他适当手段，采取一切必要步骤，以便：

- a) 定期要求其政府所有有关部门注意以下需要：
 - i) 使国家规章和做法符合附件9的规定和意图；和
 - ii) 详细拟订解决简化手续方面日常问题的令人满意的办法；和
- b) 采取所需的任何后续行动；

4. 敦促各成员国鼓励其国家及其他简化手续方案和委员会研究简化手续问题，并和与其有航空联系的成员国一道协调其委员会关于简化手续问题的研究成果；

5. 敦促相邻和接壤的成员国在处理简化手续方面可能具有的共同问题时，凡是在协商似乎可以导致出现对问题的一致解决办法的情况下相互进行协商；

6. 敦促各成员国航空器经营人和机场经营人在以下方面继续密切合作：

- a) 简化手续问题的确定和解决；和
- b) 制定防止麻醉品非法贩运、非法移民、传染病和对国家利益的其他威胁的合作安排；

7. 敦促各成员国呼吁航空器和机场运营人及其协会参与电子数据交换系统，以便在处理国际航站的货物运输方面取得最大效率；

8. 敦促各成员国实施附件9的规定，促进向航空器事故受害者及其家属提供协助；

9. 敦促各国和航空器和机场运营人与有关国际组织合作，尽一切可能努力加快空运货物的办理和放行，同时确保国际供应链的安保；和

10. 敦促各成员国在国家和地区简化手续和安保相关机构之间展开对话和合作。

附录 D

旅客数据交换系统

鉴于需要各成员国持续采取行动，增强放行管制手续的效力和效率；

鉴于联合国安理会第 2178 号决议(2014 年)第 9 段促请成员国“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，以发现第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会(以下简称“委员会”)指认的个人通过民用飞机从其领土出发，或企图入境或过境的情况，并进一步促请会员国酌情并依照国内法和国际义务向委员会报告这些人将从其领土出发，或企图入境或过境的情况，并将这一信息与这些人的居住国或国籍国分享”；

大会：

1. 敦促各成员国促请提供国际航空运输服务的航空器运营人通过提供预报旅客信息，参加电子数据互换系统，以实现国际航站区处理客流的最大效率；
2. 敦促各成员国使用电子数据互换系统，以确保旅客数据要求符合联合国相关机构为此目的通过的国际标准，并确保此种数据的安全；和
3. 敦促各成员国在建立旅客数据交换系统方面视情援助其它成员国，并共享最佳做法。

—完—