



大会 — 第38届会议

执行委员会

议程项目16: 简化手续和机读旅行证件

有关机读旅行证件(MRTD)方案和公钥簿(PKD)方面的进展

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件提供了自国际民航组织大会第37届会议以来，有关机读旅行证件(MRTD)方案和国际民航组织公钥簿(PKD)方面进展的报告。

行动：请大会注意到机读旅行证件(MRTD)方案的进展和活动。

战略目标：	本文件涉及战略目标 B — 保安和 C — 环境保护及航空运输的可持续发展。
财务影响：	无。
参考文件：	Doc 9958号文件，有效的大会决议（截至2010年10月8日）

1. 背景

1.1 近 45 年以来，国际民航组织一直致力于制定机读护照、签证和用作官方旅行证件的身份证的技术规范。这些规范发布在 Doc 9303 号文件《机读旅行证件》及其增补中。自 1986 年以来，这一技术工作通过机读旅行证件技术咨询小组 (TAG/MRTD) 得以完成，该小组由各国提名的专家和旅行证件业界人士组成。该小组下的新技术工作组 (NTWG) 负责制定并更新规范、开展研究并就新的可用技术和预计将在未来可用的技术进行报告。机读旅行证件技术咨询小组下的实施和能力建设工作组 (ICBWG) 协助秘书处通过教育和推广活动向成员国提供援助。

1.2 最近，机读旅行证件技术咨询小组议程的范围得到扩展，包括通过保证颁发机读旅行证件的基础的安全确保机读旅行证件的完整性、以及机读旅行证件及有关的应用有利于加强边境管控的有效性。将重点放在签发安全的旅行证件的系统上是为了在世界范围内建立对这些证件的效力的公信力。

1.3 国际民航组织大会第 37 届会议请理事会继续开展现行工作，加大打击伪造护照的力度，包括制定必要的标准和建议措施 (SARPs) 及指导材料，协助成员国维护护照和其他旅行证件的完整性和安全。大会特别认识到确保严格的身份识别管理系统作为旅行证件安全性的基础的重要性，并敦促制定有关身份识别依据（即种文件）的标准和建议措施及指导材料。

2. 附件 9 — 简化手续的实施情况

2.1 附件 9 — 简化手续的标准和建议措施及有关护照和其他旅行证件的规范旨在确保互用性、进一步简化手续、增强对旅行证件可靠性的公信力、并有利于国家和国际安全。在这方面，附件 9 中的标准 3.10 要求所有缔约国根据 Doc 9303 号文件第 1 部分- 机读护照中的规范，在不晚于 2010 年 4 月 1 日开始只签发可机读的护照 (MRPs)。

2.2 根据实施和能力建设工作组所收集的信息，几乎所有国际民航组织的成员国目前都在实施标准 3.10。两个国家正在做安排，在不久的将来即将实施。考虑到曾有 17 个国家未能赶上 2010 年 4 月 1 日这一期限，这是相当大的进步。但是，在机读旅行证件专家中有这样一个观点，即某些成员国颁发的机读旅行证件可能没有完全遵守 Doc 9303 号文件中的规范；因此，机读旅行证件技术咨询小组正在考虑建立客观的手段，对是否遵守规范进行核查，并确定各项方法，鼓励和协助各国实现遵守和保持遵守 Doc 9303 号文件。

2.3 另一个相当重要的实施问题是离 2015 年 11 月 24 日这一期限越来越近。根据附件 9，标准 3.10.1 要求“对于所有在 2005 年 11 月 24 日之后颁发的且不能机读的护照，缔约国需确保失效日期在 2015 年 11 月 24 日之前。”这实际上意味着所有非机读护照均应在此日期前停止流通。机读旅行证件技术咨询小组第 21 次会议就 2015 年 11 月 24 日这一期限核准了一项宣传计划，由秘书处与实施和能力建设工作组协调实施。这一宣传计划有两个目的：鼓励各国遵守 2015 年 11 月 24 日作为不符合规范的护照的失效期限；以及将给需旅行的公众可能带来的不便减至最小。宣传计划涵盖加强宣传和沟通工作，提高成员国对于期限要求的意识，并制作和散发有关实施标准 3.10.1 的挑战和措施的指导材料。

2.4 根据新技术工作组在机读旅行证件技术咨询小组第 21 次会议上提交的信息，约有 100 个国家颁发了电子护照，估计有 4 亿 8 千 4 百万份电子护照在流通中，23 个国家目前使用自动边防管控(ABC)系统（采用电子护照作为要求提供的证件），还有 56 个国家在边境管控程序中使用生物特征。为了协助各国实施电子护照的各项举措，预计将制定国际民航组织样板路线图。

3. 电子护照和国际民航组织公钥簿（PKD）的实施情况

3.1 电子护照只有在其芯片中所含的生物特征和个人既往信息完好的情况下才有用。同样，芯片中所含的信息只有在可迅捷和安全地得到验证的情况下才有用。因此，并根据成员国的要求，在国际民航组织的主持下创建了电子护照检验工具，用于便利各国之间共享公钥信息，这就是国际民航组织公钥簿（PKD）。公钥簿起到中央中介的作用，可对多边互换证书和证书撤销表进行管理，用于验证芯片上的数字签名。通过与公钥簿提供的证书和撤销表进行核对，可立即查获任何企图更改或增加芯片中数据的举动。公钥簿被认可是实施 Doc 9303 号文件中所列规范的宝贵的手段，目前尚没有可行的替代方案。公钥簿还确保可互用性并符合技术标准，同时将所交换的数字信息量最小化。

3.2 为了最大限度地从实施和使用电子护照中获益，正在颁发或拟颁发电子护照的各国应当参加国际民航组织的公钥簿。自上届大会以来，14 个国家和 3 个非国家实体加入了公钥簿，将公钥簿的总参与方增加到 35 个。本文件附录第 1 段中列出了参与方的完整名单。在颁发电子护照的国家数量和参与公钥簿以及在日常边境管控工作中使用公钥簿的国家数量之间还存在很大的差距。公钥簿所面临的一个重大挑战是扩大参与，让各国相信它们正在加入的是一个面向未来的全球旅行安全和简化手续的解决方案。新技术小组正在探讨可能的强化措施，可扩大公钥簿的范围和使用，从而增加参与的吸引力。

4. 援助活动

4.1 制定有关签发现代化和安全的旅行和身份证件的最新规范。新技术小组协助秘书处制定和维护载于 Doc 9303 号文件中的规范和有关指导材料，使其与时俱进。定期更新通过《增补》提供，其内容纳入 Doc 9303 号文件。截至 2012 年 12 月 31 日，共颁布了 11 项《增补》，最新的一项于 2013 年 2 月发布。新技术小组的一项主要活动是开发身份识别依据的指导材料，确保身份来源和确认身份的安全。所有机读旅行证件指导材料在国际民航组织机读旅行证件方案网址上免费提供。

4.2 为成员国提供有关机读旅行证件的能力建设援助。秘书处与实施和能力建设工作组和区域伙伴一起继续为国家提供援助，以确保标准 3.10 和 3.10.1 得到普遍遵守。有关机读旅行证件的技术援助请求大量增加。目前正在寻求技术专长和资金方面的额外资源。特别是，国际民航组织正在综合与几个联合国机构、其他国际和区域组织及捐资团体之间的工作伙伴关系，探讨以更加高效的方式为成员国提供援助，让旅行证件遵守规范、加强安全签发并在边防管控中得到有效使用。

4.3 秘书处与实施和能力建设工作组协调，为 70 个成员国和国际组织提供了有关机读旅行证件方面的援助，从澄清机读旅行证件的规范和对要求的诠释到全面开展评估、磋商和培训课程。共组织和实施了若干技术援助使团和项目（参见附录第二段）。

4.4 机读旅行证件研讨会和展览。在过去八年中，国际民航组织成功地在其总部召开每年一次的机读旅行证件研讨会和展览。研讨会是一项全球盛事，让旅行证件、边境安全和航空界汇聚一堂，交流有关机读旅行证件标准和建议措施的主要进展、最佳做法，成员国在安全和简化手续方面面临的挑战以及各自的解决方案。

4.5 有关机读旅行证件和生物特征的区域研习班。自上届大会以来，秘书处在主办国当局的慷慨支持下，分别在巴西、莫桑比克、卡塔尔、新加坡和津巴布韦组织召开了共五个有关机读旅行证件、生物特征和安全标准的区域研习班。这些研习班促进了有关安全签发护照和边境管控系统的最佳做法，同时强调了签发符合国际民航组织标准的机读护照和参加国际民航组织公钥簿（PKD）的重要性。这些活动还起到了突出机读旅行证件方案在加强国家和国际安全并打击跨境犯罪和恐怖主义方面的作用。

4.6 区域项目。美洲国家组织反恐怖主义委员会（OAS/CICTE）和国际民航组织关于旅行证件安全和身份管理能力建设项目是一个三年期技术援助倡议，向政府当局提供有关机读旅行证件标准和建议措施及在边境管控方面的最佳做法的宣传、技术咨询和能力建设活动。举行项目研习班和派出差距评估使团带有强烈的解决实际问题的特点，侧重于对《国际民航组织用于评估处理和签发旅行证件的安全的指南》的实际运用。在这一由加拿大资助的美洲地区能力建设项目的框架下，2011至2012年间共召开了四个有关旅行证件安全和身份识别管理的研习班。这些研习班巩固并加强了参与国政府机构（参见附录第3段）的技术专业知识和技能。该项目还支持了4.2段中报告的在该地区的其他援助活动。

4.7 机读旅行证件报告。国际民航组织继续出版《机读旅行证件报告》杂志，服务于对国际民航组织在机读旅行证件规范、生物特征和有关技术方面的工作感兴趣的机读旅行证件业界。《机读旅行证件报告》每年出版三期，印刷版和可下载版均免费提供。

4.8 机读旅行证件网址。机读旅行证件方案负责开发并更新其网址，为成员国、工作组和其他用户提供有关普遍旅行证件规范和相关边境安全事项的有关信息。网址上在线提供机读旅行证件服务和产品销售商名录。

附录

机读旅行证件方案自大会第37届会议以来开展的援助活动

1. 截至2012年12月31日公钥簿的参与方(35个): 阿根廷、澳大利亚、奥地利、保加利亚、加拿大、中国、香港(中国特别行政区)、澳门(中国特别行政区)、捷克共和国、法国、德国、匈牙利、印度、日本、哈萨克斯坦、拉脱维亚、卢森堡、马来西亚、摩洛哥、荷兰、新西兰、尼日利亚、挪威、大韩民国、俄罗斯联邦、新加坡、斯洛伐克、西班牙、瑞典、瑞士、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、英国、美国、联合国。

2. 技术援助使团和项目

为下列国家提供了机读旅行证件技术援助: 安提瓜和巴布达、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、黎巴嫩、莱索托、墨西哥、缅甸、尼泊尔、塔吉克斯坦、乌拉圭、乌兹别克斯坦, 并向联合国实施新的电子通行证提供了机读旅行证件技术援助。

3. 关于旅行证件安全和身份识别管理的研习班

3.1 2012年12月, 特利尼达和多巴哥, 54人参会, 来自: 多米尼加、格林纳达、圭亚那、海地、圣基茨和纳维斯、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南及特利尼达和多巴哥。

3.2 2012年9月, 安提瓜和巴布达, 43人参会, 来自: 安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、牙买加和圣卢西亚。

3.3 2012年2月, 巴拿马, 41人参会, 来自: 哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马。

3.4 2011年12月, 墨西哥, 41人参会, 来自: 多米尼加共和国和墨西哥。