



大会第38届会议

关于议程项目16的报告草案

所附关于议程项目 16 的报告供执行委员会审议。

议程项目 16：简化手续和机读旅行证件

16.1 执行委员会在其第五次会议上根据理事会在 WP/3、4、11 和 23 号文件中提交的报告，审议了简化手续（FAL）、机读旅行证件（MRTDs）和公钥簿（PKD）领域取得的进展。此外，各国和观察员还提交了 9 份文件：WP/94、105、161、180、246、254、267、269 和 322 号文件。

16.2 理事会在 WP/3 号文件中，说明了自上届大会以来在简化手续方案方面取得的进展，并提出了 2014-2016 年三年期内该方案的优先事项和预期成果。

16.3 理事会在 WP/4 号文件中，载有一份关于自上届大会以来在机读旅行证件方案和国际民航组织公钥簿方面所取得进展的报告。

16.4 理事会在 WP/11 号文件中，介绍了国际民航组织旅客身份识别方案（ICAO TRIP）战略，并请大会核准国际民航组织旅客身份识别方案战略及建议各国参与公钥簿。

16.5 在 WP/267 号文件中，韩国请大会要求理事会就如下事项进行审议：在附件 9 — 《简化手续》中纳入关于自动出入境检查系统的新标准和建议措施（SARPs）。

16.6 阿拉伯联合酋长国在 WP/254 号文件中请大会要求理事会就如下事项进行审议：按照该文件 2.4 段中的建议，对 Doc 9944 号文件 — 《关于旅客姓名记录（PNR）数据的指导方针》进行修订。

16.7 美国在 WP/161 号文件中提议采取行动，制定和通过强化的生物识别技术和国际旅行标准，以便促进国家受信任旅行者方案更大程度的可互用性。

16.8 非洲民用航空委员会（AFCAC）54 个成员提交了 WP/105 号文件。该文件旨在支持和评述与机读旅行证件方案和公钥簿方面所取得进展相关的 WP/4 号文件。

16.9 国际航空运输协会（IATA）在 WP/94 号文件第 1 号修改稿中谈到了各国不遵守针对预报旅客资料（API）和旅客姓名记录（PNR）等乘客数据的发送所制定的国际标准，从而影响国家和航空公司。在该文件中，还提到了不遵守附件 9 中相关标准和建议措施的潜在原因。

16.10 世界旅游组织（UNWTO）在 WP/246 号文件中坚决主张说，现有的签证要求和签证办理流程限制着航空和旅游业的增长，因而也限制经济发展和就业。该文件介绍了简化此类要求和程序可能会给上述行业产生积极影响的各个方面。

16.11 在信息文件 WP/322 中，智利报告了该国针对国际民航组织机读旅行证件方案所开展的活动，尤其是该国参与国际民航组织的相关会议及实施 Doc 9303 号文件和附件 9 — 《简化手续》中的相关规定。

16.12 中国在 WP/180 号文件中说明了自第 37 届大会以来，中国在根据附件 9 中相关标准和建议措施及 Doc 9303 号文件 — 《机读旅行证件》中技术规范进一步推行简化手续和实施电子护照方面所取得的进展。

16.13 在信息文件 WP/269 中，韩国描述了为了进一步提升航空运输服务和航班保安而开发的基于面部识别技术的自动出入境检查服务。

16.14 委员会核准了 WP/3 号文件第 3.12 段中提出的 2014-2016 年三年期内简化手续方案的优先事项和预期成果提案。

16.15 委员会记录下 WP/4 号文件中所述的机读旅行证件方案和公钥簿方面的发展。

16.16 委员会按照 WP/11 号文件中的提议，核准了所提议的国际民航组织旅客身份识别方案战略，并建议各国参与公钥簿。委员会也要求对小国就公钥簿的参加费提出的关切进行审议。

16.17 委员会同意，要求理事会按照 WP/267 号文件第 4 段中所述，对在附件 9 中纳入关于自动出入境检查系统的新标准和建议措施一事进行审议。

16.18 委员会同意，要求理事会对 WP/254 号文件第 2.4 段中所述的更新 Doc 9944 号文件的提议进行审议。

16.19 委员会注意到 WP/161 号文件中所述受信任旅行者方案在改进简化手续和保安方面的重要性，同意应由理事会审查国际民航组织以何种方式和手段支持制定此类方案，并审查此类方案的互用性和一致性。

16.20 关于在附件 9 中纳入关于自动出入境检查系统的新规定、对 Doc 9944 号文件进行修订和制定受信任旅行者方案的标准和建议措施方面的事宜，委员会同意应将这些事宜提交简化手续专家组审议。

16.21 委员会同意 WP/105 号文件中所提的提议，即理事会应召开负责颁发旅行证件颁发的国家与民航当局之间的高级别会议，以确保意识到了为了满足 2015 年 11 月 24 日机读护照（MRPs）的截止日期而需履行的相关义务。委员会注意到国际民航组织计划制定一个协助各国推进电子护照实施举措的示范路线图，同意国际民航组织应优先对待此事，尤其应开展地区研讨会、讲习班，让各国知道参加公钥簿的益处。

16.22 关于 WP/94 号文件第 1 号修改稿，委员会同意要求各国做出努力，让移民和边境管制当局更好地了解国际民航组织关于旅客数据的标准和建议措施及指导材料。但是，委员会不支持扩大普遍保安审计计划的范围，从而对附件 9 中所有预报旅客资料和旅客姓名记录相关的标准和建议措施进行审计的提议。

16.23 委员会同意敦促成员国按照 WP/246 号文件中的建议，继续推进签证简化手续过程。此外，还同意由国际民航组织和世界旅游组织在战略一级联合应对签证简化手续这一主题，但应在可供简化手续专家组使用的资源的框架内采取行动。

16.24 在完成该议程项目的相关工作之后，委员会审议了 WP/23 号文件中所载的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提案，其中包括有一份供大会通过的决议草案（第 16/x 号决议）。

16.25 委员会注意到迄今为止，有关简化手续的事项出现在国际民航组织关于航空运输领域的持续政策的综合声明中。但是，考虑到理事会所批准的新的战略目标，委员会同意按照提议，将简化手续相关事宜作为一个独立的决议草案提交。委员会还注意到，综合声明提案反映了国际民航组织在该领域的最新发展及未来的侧重点。未来侧重点包括规划下一个三年期内简化手续方案的相关活动，以及确定国际民航组织旅客身份识别方案战略中与身份识别管理及旅行证件的保安和完好性相关的关键要素。

16.26 在审查决议草案及在附录 C 中添加一个段落（11）之后，委员会同意建议全体会议通过如下决议。

第 16/x 号决议：关于简化手续的持续政策和做法的综合声明

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保安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 38 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控制的安全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

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 A37-20 号决议（附录 D — 《简化手续》）。

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 — 《保安》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全和完整方面的国家和国际行动

鉴于各国承认旅行者身份识别和边境管制措施管理对于航空保安和简化手续的重要性；

鉴于各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）策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框架；

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；

鉴于旅行者身份识别和边境管制措施的安全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全性，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，并通过防止伪造、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，以取得最大程度的保安和身份识别惠益，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全性和完整性；

3. 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策略，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全和完整性；

4. 要求敦促各成员国加强努力，以保障其旅行者身份识别和边境管制措施护照的安全性和完整性，保护其护照免遭护照欺诈，并在这些事项上相互援助；

5. 敦促尚未采取如此举措的缔约成员国，根据 Doc 9303 号文件第一部分中的规范颁发机读护照；

6. 敦促各成员国确保非机读护照的失效日期定在 2015 年 11 月 24 日之前；

7. 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；

8. 要求理事会确保 Doc 9303 号文件《机读旅行证件》所载规格和指导材料继续跟上技术进步，并继续探讨旨在加强边境管制措施的安全和简化手续的技术性解决办法；

9. 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全和完整性，并致力于制定指导材料以协助各成员国推动这些目标；

10. 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；

11. 敦促颁发电子护照的国家加入国际民航组织的公钥簿；且各接收国核实与电子护照相关的数字签名；和

12. 敦促尚未采取如此举措的成员国，向国际刑警组织自动搜寻设施/被盗和丢失旅行证件数据库定期、及时地提供丢失和被盗护照的数据。

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；

大会：

1. 敦促各缔约国成立和利用国家简化手续委员会，并采纳邻国之间区域合作的政策；
2. 要求理事会酌情制定关于建立国家简化手续方案和/或委员会的相关指导材料，作为对附件 9 各项规定的补充；
3. 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；
4. 敦促各成员国通过国家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：
 - 1) 使国家规章和做法符合附件 9 的规定和意图；和
 - 2) 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；
5. 敦促各成员国鼓励其国家及其他简化手续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结果；
6. 敦促相邻和接壤国家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；
7. 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、非法移民和对国家利益的其他威胁的合作安排；

8. 敦促各成员国呼吁国际经营人及其协会尽可能地参与电子数据交换系统，以便在处理国际航站的客货运输方面取得最大效率；

9. 敦促各成员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；

10. 敦促各国和经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保安；和

11. 敦促各成员国在国家和地区简化手续和保安相关机构之间展开对话和合作。