



简化手续专家组（FALP）

第十四次会议

2026年4月20日至24日，蒙特利尔

议程项目 6：其他简化手续事项

A42 关于人口贩运和非正常移民问题的成果

（由秘书处提交）

摘要

本文件根据成员国和国际组织提交的工作文件，介绍了国际民航组织大会第42届会议（A2）关于国际民航中人口贩运和非法移民问题的成果。¹文件反映了大会对于加强国际合作、协调行动和有效利用国际民航组织的简化手续框架打击人口贩运的承诺。

文件重点介绍了大会的一系列决定，涉及将打击利用航空运输进行非正常移民的提案提交理事会，包括结合相关技术机构的意见并与联合国机构协商，对附件 9 —《简化手续》和国际民航组织指导材料进行潜在更新、分析国家实践和加强能力建设支助。文件还注意到核准了加强执行现有文书的行动，并确认附件 9 —《简化手续》关于人口贩运的规定已升级。

此外，文件还着重指出大会通过了 A42-16 号决议：制定和实施简化手续规定 — 打击人口贩运，以此加强国际民航组织在打击人口贩运方面的航空运输简化手续政策框架。

简化手续专家组的行动：

专家组的行动载于下文第3段。

¹ A42关于简化手续的文件可在大会网站的以下页面查阅：[按议程项目列示的工作文件](#)

1. 引言

1.1 人口贩运和非正常移民是严重的跨国挑战，有损人权、边境完整以及国际民用航空的安全有序运行。贩运和移民偷运网络滥用运输系统和不安全途径的情况继续发展，并在其中利用监管漏洞、签证制度、非定期业务和新出现的旅行模式。解决这些问题需要各国、业界利害攸关方和国际组织在尊重国际法和人权义务的框架内协调行动。

1.2 在大会第 42 届会议（A42）上，各国、国际组织和地区团体提交了工作文件，探讨航空在预防和应对人口贩运和非正常移民中的作用。这些文件着重指出，需要改进对国际民航组织现有规定和指导的实施，加强各国与业界之间的合作，并提供有针对性的能力建设支助。

1.3 本文件汇总了大会对这些事项的审议成果。文件反映了一系列决定，其中促成通过了经更新的大会决议，将具体行动提交理事会及相关技术机构进一步研究，并在国际民航组织的领导下加强本组织整体政策框架，以一致、有效及合作的方式打击人口贩运和非正常移民。

2. 讨论

2.1 在 WP/185 号文件中，丹麦代表欧洲联盟（EU）及其成员国、欧洲民用航空会议（ECAC）成员国并经澳大利亚、日本和国际公务航空理事会（IBAC）联署，强调了利用商业航空运输进行非正常移民活动的问题，包括移民偷运网络滥用免签证制度和虚假劳务移民机会进行非正常移民活动。文件强调需要加强国家与业界之间的合作，有效实施国际民航组织 Doc 10171 号文件：《关于打击航空业中人口贩运的全面战略手册》，并考虑对附件 9 和国际民航组织 Doc 10184 号文件：《大会有效决议（截至 2022 年 10 月 7 日）》作出可能的修订。大会认识到解决人口贩运问题的重要性，并重申对国际合作的坚定承诺。大会还注意到关于人口贩运与偷运移民之间复杂联系的关切，与现有多边人权和移民框架保持一致的必要性，以及对航空器和机场运营人可能产生的影响。所要求的行动如下：

- a) 承认需要针对国家当局、航空运输运营人、机场当局和航空业其他利害攸关方制定有关措施及合作机制，以提高其识别和报告潜在的非正常移民和偷运移民案件的能力，并加强其相互配合；
- b) 鼓励各国认识到人口贩运与非正常移民之间的联系，并实施 Doc 10171 号文件《关于打击航空业中人口贩运的全面战略手册》所载措施及其他现行打击人口贩运措施；
- c) 建议国际民航组织简化手续专家组对附件 9 —《简化手续》提出相关修订建议，并就 a) 项提到的措施制定相关指导意见；和
- d) 按附录 A 所载内容，修订 Doc 10184 号文件 A41-17 部分的附录 B，以强调各国、航空运输运营人、机场当局和航空业其他利害攸关方采取行动应对利用航空运输从事非正常移民活动问题的重要性。

2.2 大会将文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见并与联合国相关机构协商，进一步研究国际民航组织的职责范围，并及时制订拟议的前进之路。

2.3 在 WP/469 号文件中，多米尼加共和国在拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）17 个成员国的支持下，强调人口贩运是一种影响到数百万受害者的跨国犯罪，并查明航空是其主要助长因素。文件承认存在国际民航组织相关文书，但指出由于这些文书不具约束力，执行情况参差不齐。所要求的行动如下：

- a) 注意到该文件中的信息；
- b) 承认制定具有约束力的最低标准对于促进各国采取更有效、更协调一致的应对措施的重要性；
- c) 建议国际民航组织理事会评价将《芝加哥公约》附件 9 中关于防止和报告人口贩运的第 8.49 条和第 8.50 条升级为具有约束力的标准的可行性；和
- d) 鼓励各国按照其在《巴勒莫议定书》下的国际承诺协调统一本国法律框架，出台民用航空领域的具体措施。

2.4 大会核准了拟议的行动，并注意到附件 9 的 8.49 和 8.50 项规定在该附件第 30 次修订中已升级为标准，自 2025 年 7 月 11 日起适用。

2.5 在 WP/276 中，牙买加强调，利用不定期航空运营人和通用航空偷运移民的活动呈上升趋势，且常常缺乏旅客数据。文件呼吁更新附件 9 —《简化手续》和国际民航组织 Doc 9626 号文件：《国际航空运输管理手册》，加强风险评估，并考虑将预报旅客资料和旅客姓名记录要求扩展到通用航空。在行动 a) 中，文件请大会考虑要求设立一个由航空运输、简化手续和航空安保专家组专家组成的协作性多学科任务队，审查国际民航组织 Doc 9626 号文件：《国际航空运输监管手册》和附件 9 —《简化手续》及其他相关指导材料，以加强对不定期航空和通用航空的经济和监管框架，包括但不限于风险评估、扩大预报旅客资料/旅客姓名记录（API/PNR）的要求以包括通用航空；大会将行动 a) 提交理事会，并结合相关技术机构的意见，以开展进一步研究并制定拟议的前进之路。

2.6 关于行动 b) 和 c) ,即 b) 鼓励成员国与其他熟悉人口贩运和非法移民相关新兴威胁的主管当局协作，将此作为其航空安保和边境安保风险评估的一环；c) 鼓励国际民航组织成员国在地区和全球一级加强合作，以查处偷运移民活动，大会敦促各国与国家主管当局密切合作，并鼓励加强地区和全球合作以打击偷运移民。

2.7 在 WP/449 号文件中，墨西哥强调了日益严重的利用航空运输偷运移民的问题及其对国家安全和移民系统的影响。该文件呼吁将通过航空进行的偷运移民视为全球性问题，并要求理事会分析国家做法、合作机制及制定指导材料或标准和建议措施的可能性，并由“不让任何国家掉队”举措下的能力建设提供支助。所要求的行动如下：

- a) 承认通过航空偷运移民已成为一个既涉及安保、也影响简化手续的日益严重的全球性问题；和
- b) 请理事会在相关专家小组协助下，在其工作方案中纳入对通过航空偷运移民的分析，以便：

- 1) 查明国家打击这一现象的现行做法；
- 2) 促进国际组织和各国之间在地区和国际一级开展合作，共享运行情报，以打击通过航空偷运移民的行为；
- 3) 考虑制定技术指南，并在未来需要时制定标准和建议措施，以加强民航业对这种形式的有组织犯罪的应对能力；和
- 4) 促进“不让任何国家掉队”举措下的能力建设。

2.8 大会将文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见并与联合国相关机构协商，开展进一步研究并制订拟议的前进之路。

2.9 在 WP/182 号文件中，美国强调人口贩运是一项影响数千万受害者的全球性犯罪，并强调航空在预防和缓解方面的作用。大会忆及大会 A41-16 号决议，指出打击人口贩运问题已在现有简化手续政策框架内作出规定。该文件请 A42 a) 通过 WP/182 号文件附录中的决议，并鼓励国际民航组织继续努力，协助各国开展举措以打击航空业中的人口贩运；和 b) 敦促大会鼓励业界和其他航空利害攸关方加大阻止人口贩运的工作力度。大会核准将工作文件附录中提出的决议纳入现有框架，并通过了 A42-16 号决议：制定和实施简化手续规定 — 打击人口贩运，内容见本文件附录，以此取代 A41-16 号决议。

3. 建议

3.1 请简化手续专家组：

- a) 与国际民航组织其他相关技术机构协调，并与适当的联合国机构协商，协助进行分析，以确定国际民航组织在处理利用航空运输进行非正常移民方面的作用范围，同时虑及现有的国际人权和移民框架；
- b) 审查国际民航组织现有的简化手续规定和指导材料，包括 Doc 10171 号文件：《关于打击航空业中人口贩运的全面战略手册》，以按照国际民航组织的任务，确定需要澄清或加强的与简化手续有关的领域；
- c) 成立一个由航空运输、简化手续和航空安保专家组专家组成的多学科工作队，审查附件 9 — 《简化手续》、Doc 9626 号文件：《国际航空运输管理手册》以及其他相关指导材料，以加强非定期业务和通用航空的监管框架，包括风险评估和扩展 API/PNR 要求的可能性；
- d) 制定技术指南，并视情制定未来的标准和建议措施提案，同时在“不让任何国家掉队”举措下开展与简化手续相关的能力建设活动，以加强民航对利用航空偷运移民问题的应对能力；和

- e) 恢复简化手续专家组的人口贩运问题工作组，以审查与航空领域的人口贩运和非正常移民有关的问题，确保协调审议与简化手续有关的措施，与现有的国际法律文书、国际民航组织政策保持一致，并与相关联合国机构进行磋商。

附录

A42-16号决议：制定和实施简化手续规定 — 打击人口贩运

鉴于联合国大会于 2000 年 11 月通过并于 2003 年 12 月 25 日生效的《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》提供了一个国际框架，并得到多数国家的批准；

鉴于 2018 年 5 月发布的国际民航组织和联合国人权事务高级专员办事处关于培训机组人员识别和应对人口贩运准则的第 352 号联合通告强调了国际航空在打击人口贩运方面的重要作用；

鉴于培训面向客户的员工和其他航空人员识别和应对可疑的人口贩运事件有助于制止这一犯罪；

鉴于附件 9 —《简化手续》中的标准 8.45 要求缔约国采取措施，确保具备的打击人口贩运的程序以全面战略为基础，并包括清楚的报告系统和和相关主管当局的联络人，以供机场和航空器运营人使用；

鉴于附件 9 中的标准 8.46 要求缔约国采取措施，确保对直接接触旅行公众的机场和航空器运营人的人员提供关于人口贩运的意识培训；

鉴于在航空人员和旅行公众中开展提高意识的活动有助于加强对涉嫌贩运人口事件的认识和报告；

鉴于国际民航组织应促进制定供每个国家执行的明确的人口贩运问题准则，包括报告规程范本和以受害者为中心的创伤知情执法对策；

鉴于 Doc 10171 号文件 —《关于打击航空业中人口贩运的全面战略手册》于 2021 年 7 月获得简化手续专家组批准，并于 2021 年 9 月获得航空运输委员会（ATC）批准，加强了国家打击人口贩运的政策和程序框架，并为各国、民航当局和组织、航空器运营人和机场提供了指导和建议，以便使其掌握信息，用于根据国际民航组织大会 A42-/17 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》来制定打击人口贩运的全面战略；

鉴于通过一项全面战略，其中包括法律、领导力、政策、报告规程和响应机制、伙伴关系、培训、公众意识、数据收集、信息共享（包括共享根据贩运幸存者提供的信息制定的建议和观点）以及受害者和幸存者支持，可以帮助民航当局和组织、航空器运营人和机场制止这种犯罪；

鉴于国际民航组织第 362 号通告 —《打击航空运营人供应链中人口贩运准则》为民航当局和航空运营人提供了指导和建议，使其能够制定政策，确保在供应链管理中进行尽职调查和保持透明度；

鉴于采用国际民航组织第 362 号通告 —《打击航空运营人供应链中人口贩运准则》，包括政策、程序、提高意识和员工培训，可以帮助民航当局和航空运营人制止此类犯罪；

大会：

1. 敦促成员国关注采用并立即实施附件 9 第 30 次修订中的标准 8.45 和 8.46；

2. 呼吁成员国在实施附件 9 的相关规定时，充分考虑第 352 号通告 — 《关于机组人员识别和应对贩运人口的培训准则》；
3. 请理事会确保与打击人口贩运问题相关的指导材料与时俱进并符合成员国的需要；
4. 呼吁成员国在实施附件 9 的相关规定时，充分考虑 Doc 10171 号文件 — 《打击航空部门内人口贩运的全面战略》。
5. 敦促成员国在实施附件 9 — 《简化手续》的相关规定时，充分考虑第 362 号通告 — 《打击航空运营人供应链中人口贩运准则》； 和
6. 宣布本决议取代 A41-16 号决议。

— 完 —