



大会 — 第42届会议

执行委员会

议程项目 12：简化手续方案

利用加勒比地区和拉丁美洲不定期航班运营人和通用航空
进行非正常移民问题

（由牙买加提交）

执行摘要

近年来，利用不定期航班运营人和通用航空非法贩运移民活动呈上升趋势。这类活动常在短时间内匆忙组织，且缺乏乘客信息，对地区和国家边境安保构成重大威胁。当前，需要对国际民用航空组织（ICAO）的标准和建议措施（SARPs）及指导文件进行审查和修订，以纳入新的最佳做法。

行动：请大会：

- a) 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组，对国际民航组织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进行审查，以加强对不定期航班和通用航空的经济和监管框架，包括但不限于风险评估，并扩大预报旅客资料/旅客姓名记录（API/PNR）的要求，将通用航空包括进来；
- b) 鼓励成员国作为其航空安保和边境安保风险评估的一环，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合作；和
- c) 鼓励国际民航组织成员国在地区和全球一级加强合作，以查处人口偷运活动。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 — 航空实现无缝、无障碍和可靠的全民出行
财务影响：	待定
参考文件：	Doc 10171号文件：《航空业打击人口贩运综合战略手册》 Cir 352号通告：《客舱乘务员识别和应对贩运活动的培训指南》 Doc 9626号文件：《国际航空运输管理手册》 加共体犯罪和安全事务执行机构重大移徙活动警报（2024年1月、2024年4月、2024年11月、2025年1月） 联合国安全理事会S/2024/704号文件 联合国打击跨国有组织犯罪公约《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》

1. 引言

1.1 2025年6月，在安提瓜和巴布达举行的第13次国际民用航空组织（ICAO）北美、中美和加勒比地区（NACC）/南美（SAM）地区航空安保和简化手续会议上，拉丁美洲和加勒比地区表达了一项共同关切，即：不定期航班运营人申请辗转本区数国空域的飞越和降停许可的反常情况显著增多。此类请求通常提出时间短，飞行路径往往涉及单向过境或技术经停，并常与人口贩卖和偷运路线吻合。

1.2 牙买加在会上通报，这一不断演变的威胁态势和规律促使民航当局强化国家和地区合作，实施了增强版风险评估规程。

1.3 加勒比共同体（CARICOM）犯罪和安全事务执行机构（IMPACS）自2023年起，通过其重大移徙活动警报，向成员国及国际合作伙伴发布有关非正常移徙动向的通知。所涉者皆为加勒比、西非和亚洲国家国民利用通用航空和不定期航班运营人经南美和加勒比诸岛辗转进行的移徙活动。

1.4 根据联合国安理会第2653号决议（2022年）成立的联合国专家组在提交联合国安理会的最后报告中，进一步佐证了这一关切。报告强调航空运输在跨国有组织犯罪中的作用，特别是贩运人口和偷运移民。专家组还调查并报告了 47000 多个移民向中美洲移徙，然后非法前往北美的情况。同时特别指出“移民走私是一项牵涉各色人等，包括蛇头、造假者和陆海空运输者合织而成的网络的复杂、多层次犯罪行为。”

2. 讨论

2.1 尽管Doc10171号文件《航空业打击人口贩运综合战略手册》为在商业航班上打击人口贩运提供了指导，并强调国际刑警组织（INTERPOL）和国家执法机关利用预报旅客信息（API）和旅客姓名记录（PNR）系统以侦缉、识别和拦截人口贩运受害人的重要性，但仍存在显著的监管缺口。利用不定期航班运营人和通用航空偷运移民的活动呈上升趋势，亟需监管部门紧急关注。这类活动往往不透明，且在进入我空域前临时通知，也不向主管当局提供API和PNR数据，这为地区航空和边境安保带来重大隐患。

2.2 牙买加通过联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）机场通信项目（AIRCOP），并携手世界海关组织（WCO）/欧洲联盟（EU）——Colibri/加勒比共同体（CARICOM）IMPACS 项目，继续与本地区各利害关系方合作，以确保其空域不为非正常移民活动所利用。因此，牙买加对相关程序手册进行更新，纳入了一个风险评估系统，据以审查不定期运营人的申请，并验证其拟议飞行运行和通用航空着陆许可的正当性和目的。

2.3 拉丁美洲和加勒比地区仍然是非正常移民的主要集散地，所利用的交通方式各式各样，给弱势群体特别是妇女儿童带来更大风险。航空运输因速度快、被查获率低且能隐蔽运送大量人群，日益成为锁定的目标。为有效应对这类威胁，亟需加强航空监督情报共享，加大执法力度。