



国际民用航空组织

工 作 文 件

A41-WP/442
EX/208
2/9/22
信息文件
(Information Paper)

大会 — 第 41 届会议

执行委员会

议程项目 28：拟由执行委员会审议的其他高级别政策问题

旅客在国际机场的基本权利

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本信息文件报告了理事会的工作，即为了审议旅客旅途中在与机场各当局打交道（例如：离港前安检）时可能牵涉的特定权利，以及国际民航组织在确保这些权利与国际民航组织现行框架相符并融入未来政策和指导方面的作用。

战略目标:	本工作文件涉及安保和简化手续的战略目标。
财务影响:	预计本文件提及的国际民航组织活动，将根据 2023 年至 2025 年国际民航组织业务计划的指导，在 2023 年至 2025 年经常预算和/或来自预算外捐助的可用资源内进行。
参考文件:	附件 9：《简化手续》 附件 17：《航空安保》

1. 背景

1.1 对所有旅客及其随身行李进行离港前安检是航空安保的一个重要要素，是为了确保可能被用于针对民用航空进行非法干扰行为的违禁物品不会进入安保限制区或航空器。所有旅客及随身行李，包括中转旅客和行李在内，在被允许进入航空器、隔离区或安保限制区之前均须经过适当的安检（除非实施一站式安保安排）。应当注意到的是，在进入航空器之前，所有不接受检查的人都将拒绝登机。

1.2 在理事会第 221 届会议第四次次会议期间，对不同国际机场因负责机场安全的人员的不当行为导致的旅客权利受到侵犯的事件表示关切。他表示，国际民航组织没有在这种情况下保护旅客权利的任何相关指导材料。

1.3 理事会在第 224 届会议期间（参见 C-DEC 224/4 号决定），同意了设立一个小工作组（SWG）¹，以便为今后有关旅行者在国际机场权利的工作提供指导，包括制定一个可作为国际民航组织相关专家组开展进一步分析之初步基础的问题陈述。

1.4 在第 226 届会议期间，小工作组向理事会介绍了其工作成果（参见 C-DEC 226/2 号决定），其摘要载于以下第 2 段至第 4 段。理事会满意地注意到小工作组为审查经国际机场旅行的旅客基本权利所开展的工作，并重申在旅客与国际机场当局打交道的各种过程中，需要遵守人的尊严、不歧视、数据保护和可及的补救机制等原则。

2. 旅客的基本权利

2.1 注意到目前尚没有有关旅客在机场的权利的明确和公认的定义，本文件未详尽查明所有可能受到影响的权利，因为这些权利范围很广，而且有些方面超出了国际民航组织的职权范围。但是，本文的目的是确定在机场环境中伴随航空安保和航空运输简化手续要求在实际操作中出现的权利，并明确指出这些权利可能受到侵犯的情况。

2.2 将这些基本权利与“消费者权利”进行区分非常重要。消费者权利主要受旅客与航空公司的合同以及航空公司的客户规章的约束。国际民航组织正在通过《国际民航组织消费者保护核心原则》积极处理消费者权利问题。

2.3 联合国和欧洲联盟都发布了指导方针，阐述了边境管控中人的权利²，这可适用于国际机场的旅客。由于其涉及航空旅客与各主管部门的互动（如离港前安检、边境管制和健康检查），因此应考虑以下情况：

¹ 来自以下国家的理事会代表：澳大利亚（主席）、科特迪瓦、印度、荷兰、巴拉圭和阿拉伯联合酋长国。国际机场理事会（ACI）和国际航空运输协会（IATA）是观察员。

² 联合国反恐办公室（<https://www.un.org/counterterrorism/human-rights/publications>）编写的《边境安全和管理中的人权和筛查手册》（2018 年）和欧洲联盟基本权利署编写的《在机场的基本权利：欧洲联盟五个国际机场的边境检查》（2014 年）（<https://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european>）

- a) **人的尊严**可能在旅客行程中的若干阶段受到影响，例如，机场的各不同当局要求进行更深入的检查。这种检查应该始终以与所要达到的目标相称的专业和尊重的方式进行；
- b) **不受歧视**，禁止以系统性的歧视方式有选择性的对旅客进行询问。不得纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身等理由进行歧视性选择；
- c) 在实施边境管控时收集和使用旅客信息会加大违反**数据保护**的风险。旅客可能不会总能知道所处理的数据的类型、处理的目的或者如何更正他们的数据。因此，收集、使用和存储旅客数据必须符合数据保护原则（附件 9 的相关标准中包含了国际民航组织框架中的这些内容）；和
- d) 鉴于侵犯旅客的基本权利可能会对旅客造成伤害，针对不合理、不适当和/或非法的行为，确保可及的补救机制或追索十分重要，同时还要注意到各机场/管辖区独特的法律法规的适用性。

3. 讨论

3.1 尽管理事会认为不存在对这些基本权利的系统性侵犯，但仍有机会确保国际民航组织积极主动地处理这一事项。

3.2 确保旅客的基本权利在与国际机场当局打交道的过程中得到尊重必须成为每个国家所有航空政策和实践的核心，防止发生第 1.1 段中提及的事件。每年有数以亿计的旅客在国际机场出发、到达和中转，他们的旅程涉及由当局执行的各种检查，如离港前安保、移民、健康筛查等。确保旅客的基本权利在与国际机场当局打交道的过程中受到尊重，必须成为每个国家所有航空政策和做法的核心，以防止事件的发生。

3.3 确保国际民航组织关于航空安保和简化手续的政策、做法和准则符合这些基本权利是必要的。国际民航组织还应继续支持成员国以符合这些基本权利的方式落实国际民航组织附件 9 —《简化手续》和附件 17 —《航空安保》。

4. 前进的道路

4.1 在审议国际民航组织如何推进这项工作时，理事会要求秘书处及专家通过航空安保（AVSEC）专家组和简化手续（FAL）专家组：

- (i) 考虑审查旅行者在国际机场的权利，并在本文件第 2 节所概述工作的基础上进行；
- (ii) 在适当情况下，审查相关附件和相关材料，确保国际民航组织框架符合这些基本权利；和

- (iii) 将人的尊严、非歧视、数据保护和可及的补救机制，作为制定国际民航组织未来政策、做法和指导的一个重要考虑因素，并要求国际民航组织各专家组考虑将基本权利纳入各自工作方案中，包括必要时对国际民航组织附件和/或指导进行修订。

4.2 因此，航空安保专家组和简化手续专家组将通过其向国际民航组织相关机构提供定期报告的过程中，更新它们对旅行者在国际机场的权利问题的审议。

4.3 由于小工作组已及时有效地完成了其各项任务，因此理事会解散了小工作组，并分享本信息文件以期提高成员国的认识水平，以确保旅客的这些权利在其全部旅途中受到尊重。

— 完 —