



大会 — 第 40 届会议

执行委员会

议程项目 14：简化手续方案

国际民航组织有关简化手续的持续政策的综合声明

（由国际民航组织理事会提交）

执行摘要

2016 年，大会第 39 届会议通过了第 A39-20 号决议《国际民航组织有关简化手续的持续政策的综合声明》。该声明反映了国际民航组织在简化手续领域中的发展动态和未来的重点，包含三个单独而互相关联的方案：附件 9 —《简化手续》、国际民航组织旅行者身份识别方案（TRIP）战略和国际民航组织公钥簿（PKD）。主要的简化手续目标是有效地管理边境管制流程，以加快航空器、旅客/机组成员、行李和货物的放行。大会要求理事会持续审查综合声明并在需要修改时向大会提出建议。拟议大会决议草案中对综合声明的修订反映了自大会第 39 届会议以来的主要发展情况，现载于附录中。

行动：请大会批准附录中所附的大会决议草案。

战略目标：	本工作文件涉及以下战略目标：安保和简化手续。
财务影响：	本文件提及的各项活动将根据2020年至2022年经常方案预算和/或预算外捐助的可用资源情况开展。
参考文件：	Doc 10075 号文件：《大会有效决议》（截至 2016 年 10 月 6 日） Doc 9303 号文件《机读旅行证件》 A40-WP/6 号文件：国际民航组织公钥簿（PKD）的发展情况 A40/WP/60 号文件：附件 9 —《简化手续》的发展情况 A40/WP/8 号文件：国际民航组织旅行者身份识别方案（ICAO TRIP）战略的发展情况

附录

A39-20/A40/xx 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

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；

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安保的目标是至关重要的；和

鉴于联合国安全理事会决议强调国际民航组织在边境管控和旅行证件安保方面的工作在反恐怖主义斗争中继续发挥重要作用；

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 3940 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管制完整性以及增强安保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

附录 D — 旅客数据交换系统

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 A38-16/A39-20 号决议关于简化手续的持续政策的综合声明。

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，同时加强移民和其他边境控制当局合规方案是行之有效的；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；

鉴于机读旅行证件改善旅行者和机组成员身份验证证件的完整性，从而加强边境管控流程和增强安保；

鉴于 2013 年的国际民航组织大会第 38 届会议作出决议：应鼓励各成员国使用电子申报差异(EFOD)系统。开发该系统是为了满足需求，以更有效地手段报告和研究与标准和建议措施的差异以及替代现有的纸页文件机制；

铭记附件 9 —《简化手续》有些部分既支持边境管理也支持边境安保目标，并在国际民航组织普遍安保审计计划（USAP）下得以审计；和

忆及 2018 年 11 月在蒙特利尔召开的高级别航空安保会议的公报，以及与边境管控有关的会议结论和建议。

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，并能满足各成员国有关边境控制管理和旅行证件安保的现时要求以及其对联合国安理会决议的适当义务，此外还有成员国在货物和旅客行政管理、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》中与边境管控相关的规定和附件 17 —《安保》的规定相互一致和相互补充；和
6. 要求理事会更新敦促成员国适当关注现有的关于导路和标识的指导材料和最佳做法，包括 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》，以使其保持适用性。并确保其保持常新，并对成员国的要求做出反应。
7. 敦促成员国确保，在实施附件 9 —《简化手续》标准和建议措施中发挥作用的所有机构和部门，包括但不限于民航主管部门、移民、海关、卫生、检疫、旅行证件签发当局、空中交通管制、执法、邮政当局、边境警察和外交部门通过国家航空运输简化手续委员会或类似安排进行协作和协调，以在电子申报差异（EFOD）系统中全面完成附件 9 的遵守情况检查单；
8. 重申简化手续方案必须继续作为最高优先事项对待，国际民航组织及其成员国应提供适当的资源；
9. 敦促所有成员国以人力和财务资源的形式提供自愿捐助，继续在财务上支持本组织经常方案预算之外的简化手续活动；和
10. 认识到国际民航组织在简化手续活动领域的领导作用，要求理事会和秘书长采取措施，尽快和尽可能把融资要求纳入经常方案预算中，从而确保本组织简化手续方案的长期可持续性。

附录 B

确保旅行者身份识别和边境控制的安保和 完整性以及增强安保方面的国家和国际行动

鉴于各成员国承认旅行者身份识别和边境管控对于国际民航组织航空安保和简化手续战略目标的重要性；

鉴于各成员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基本证件、工具和进程；
- b) 符合 Doc 9303 号文件《机读旅行证件》中确定的国际民航组织规格的标准化机读旅行证件（MRTDs）特别是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) 用于在边境有效及安全读取和验证机读旅行证件的检查系统和工具，包括使用国际民航组织公钥簿（PKD）；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的兼容运作。

鉴于各成员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）战略集中了旅行者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的最大惠益提供了全球框架；

鉴于联合国会员国根据 2015 年 9 月 25 日通过的第 70/1 号决议，决定通过 2030 年可持续发展议程，其中包括一套 17 项可持续发展目标（SDGs），辅以 169 个具体目标，第 16.9 项具体目标就是到 2030 年，为所有人提供法律身份，包括出生登记；

鉴于联合国安全理事会 2001 年 9 月 28 日通过的第 1373 号决议在第 1373 号决议（2001）、2178 号决议（2014）和 2396 号决议（2017）中决定，所有成员国须通过有效的边境管制和对签发身份文件和旅行证件的控制，并通过防止假造伪造或冒用身份证和旅行证件防止恐怖分子和恐怖主义集团的移动。

鉴于机读旅行证件（MRTDs）的准确性和有效性有赖于这些证件的可读性和保护和确保上证件准确性和有效性的物理和电子安保措施；

鉴于一个人可能的公民身份数量的限制取决于用来确定身份识别、确认公民身份或国籍及评估护照申请人应享权利的文件（即原始证件）；

鉴于护照是表示一个人的身份和公民身份的主要正式旅行证件，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；

鉴于企图用虚假身份进入一国的人使用偷盗的空白护照的现象在世界范围内正在增加；

鉴于向国际刑警组织（INTERPOL）被盗和遗失旅行证件（SLTD）数据库及时准确地报告每个成员国签发的旅行证件的被盗、遗失或注销信息是附件 9 —《简化手续》的一个标准；

鉴于旅行者身份识别和边境管制措施的安保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；

鉴于需要成员国之间的高度合作，以加强打击包括伪造和假造护照在内的护照欺诈、使用伪造或假造护照、冒名者使用有效护照、使用过期失效或注销的护照，以及使用欺诈获得的护照的情况；

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保，防止和查明篡改或欺诈使用证件的行为；

鉴于需要各成员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识别欺诈；

鉴于公约旅行证件（CTDs）是 1951 年《关于难民地位的公约》（“1951 年公约”）和 1954 年《关于无国籍人地位的公约》（“1954 年公约”）缔约国应当向合法在其领土上居留的难民或无国籍人签发的旅行证件（分别参见两个公约的第二十八条），因此是两个国际条约中为得到国际承认地位的人士所预见的旅行证件；

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（MRPs），也称为（电子护照），借以加强其安全性和边境管制的完整性；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管控措施方案；和

鉴于成员国之间以及与对该领域感兴趣的地区、国际各方和其它利害攸关方之间关于人口贩运问题的合作已经为打击人口贩运的程序提供助益。

大会：

1. 敦促各成员国通过其旅行证件和边境管制措施方案管控，独特地对个人进行身份识别，以取得最大程度的简化手续和航空安保和身份识别惠益，包括防止非法干扰行为和对民用航空的其他威胁；

2. 敦促各成员国实施严格的流程和工具，以保障种文件的安全性和完整性，尤其要运用身份证据原则，例如：通过对比验证两个不同的数据来源来确保身份存在且存活；通过提供申请者在生命周期中与社会利害攸关方互动的“社会足迹”可信信息、核对相关机构记录或将记录与一个或多个生物特征关联，来确保申请者与身份的关联性和在系统中的独特性；

3. 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保和完整性；

4. 敦促成员国加强努力，建立和实施一个完善的电子护照完整性的核验系统，主要是读取其中的电子签名并核验其有效性；

5. 要求理事会指示秘书长实施将国际民航组织旅行者身份识别方案战略的实施路线图保持最新状态，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保和完整性；

6. 要求各成员国加强努力，以保障其旅行者身份识别和边境管制措施的安保和完整性，并在这些事项上相互援助；

7. 敦促尚未采取如此举措的成员国，根据 Doc 9303 号文件第四部分中的规范颁发机读护照；

8. 提醒各成员国确保非机读护照不再流通；

9. 提醒敦促各成员国确保为难民和无国籍人士颁发旅行证件（“公约旅行证件”）时，这些证件是符合 Doc 9303 号文件规范的机读证件；10. 提醒各成员国制定管制措施，防范偷窃空白旅行证件和挪用新签发的旅行证件；

11. 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；

12. 要求理事会确保 Doc 9303 号文件《机读旅行证件》所载规范和指导材料继续跟上技术进步；

13. 敦促成员国通过实施有关的附件 9—《简化手续》标准，加强边境控制管理过程，这也是相关联合国安理会决议的要求。

14. 呼吁成员国实施要求理事会继续探讨旨在加强边境控制安保和简化手续同时改进放行程序的技术解决方案，例如在检查电子护照时联合使用自动边境管制（ABC）登机门和国际民航组织公钥簿；

~~14. 要求理事会更新国际民航组织/联合国难民署（UNHCR）《关于向难民和无国籍人签发机读公约旅行证件的指南》；~~

15. 要求秘书长继续探索旨在加强边境控制安保和简化手续同时改进放行程序的技术解决方案；

16. 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控制管理的安保和完整性以及增强安保，并致力于制定指导材料以协助各成员国推动这些目标；

17. 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；

18. 敦促所有成员国国家加入国际民航组织的公钥簿并使用国际民航组织公钥簿提供的信息在边境管制核实电子机读护照；

19. 提醒敦促尚未采取如此举措的成员国，及时准确地向国际刑警组织报告其国家签发的旅行证件的被盗、遗失和注销信息，以纳入国际刑警组织的被盗和遗失旅行证件（SLTD）数据库定期、及时地提供被盗、丢失和注销的旅行证件的数据；

20. 呼吁敦促尚未采取如此举措的成员国，在边境出入境管制点对照国际刑警组织被盗和丢失旅行证件（SLTD）数据库，查询从事国际旅行的个人的旅行证件；和

21. 敦促各成员国建立高效和有效机制，以便向被盗和丢失旅行证件数据库提交信息和进行查询。

22. 敦促成员国在所有参与的利害攸关方之间建立一个有效的信息共享和协作系统，防止人口贩运；和

23. 要求秘书长确保制定关于实施打击人口贩运程序的相关指导材料，以支持成员国实施附件 9-《简化手续》中有关人口贩运的各项规定。

~~{理事会批准第 27 次修订之后，可以增加关于人口贩运的行动条款}~~

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；

鉴于国家航空运输简化手续方案和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地区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，且边境管制当局对旅客数据交换的要求不断增加，此种合作至关重要；

鉴于过去几年来在世界范围内通过航空运输传播传染病的威胁与日俱增；

鉴于附件 9 规定促进向航空器事故受害者及其家属提供协助；

大会：

1. 敦促各成员国成立和利用国家航空运输简化手续方案和简化手续委员会，并采纳邻国之间区域合作的政策；
2. 敦促各成员国参与其他政府间航空组织的地区和次地区航空运输简化手续方案；
3. 敦促各成员国通过国家航空运输简化手续方案和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：
 - i) 使国家规章和做法符合附件 9 的规定和意图；和
 - ii) 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；和
 - c) 确保进行适当协调，以有效地实施国际民航组织旅行者身份识别战略。
4. 敦促各成员国鼓励其国家及其他简化手续方案和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成果；
5. 敦促相邻和接壤的成员国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；
6. 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、传染病和对国家利益的其他威胁的合作安排；
7. 敦促各成员国呼吁航空器和机场运营人及其协会参与电子数据交换系统，以便在处理国际航站的货物运输方面取得最大效率；
8. 敦促各成员国实施附件 9 的规定，促进向航空器事故受害者及其家属提供协助；
9. 敦促各国和航空器和机场运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安保；和
10. 敦促各成员国在国家、地区和国际边境控制和安保相关机构之间就其对附件 9—《简化手续》和相关联合国安理会决议的义务展开对话和合作；和
11. 要求秘书长确保国际民航组织继续在边境管控和旅行证件安保方面开展工作，打击恐怖主义，并加强其与相关联合国（UN）机构例如联合国反恐办公室（UNOCT）和联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）之间的合作和协作。

附录 D

旅客数据交换系统

鉴于需要各成员国持续采取行动，增强放行管制手续的效力和效率；

鉴于联合国安理会第 2178 号决议（2014 年）第 9 段促请成员国“要求在其境内营运的航空公司将旅客信息预报提供给国家主管部门，以发现第 1267（1999）号和第 1989（2011）号决议所设委员会（以下简称“委员会”）指认的个人通过民用飞机从其领土出发，或企图入境或过境的情况，并进一步促请会员国酌情并依照国内法和国际义务向委员会报告这些人将从其领土出发，或企图入境或过境的情况，并将这一信息与这些人的居住国或国籍国分享”；

鉴于联合国安理会在第 2396 号决议（2017）中欢迎国际民航组织决定在附件 9 一《简化手续》下设定成员国使用预报旅客资料（API）系统的标准，并认识到许多国际民航组织成员国尚未执行这一标准，因此在第 11 段决定，为促进第 2178 号决议（2014）第 9 段和国际民航组织的标准，会员国应建立预报旅客资料系统，并须要求在其境内营运的航空公司将预报旅客资料提供给相关国家主管当局。

鉴于联合国安理会还在第 2396 号决议第 12 段决定，为推进国际民航组织的标准和建议措施，会员国须增强收集、处理和分析旅客姓名记录数据的能力，并确保所有国家主管当局在充分尊重人权和基本自由的条件下并出于防止、发现和调查恐怖主义犯罪行为和相关旅行的目的而使用和分享这些数据，还促请会员国、联合国和其他国际、区域和次区域实体为会员国落实此类能力提供技术援助、资源和能力建设，并鼓励会员国酌情与相关或有关切的会员国分享旅客姓名记录数据，以发现返回来源国或国籍国、或前往或迁往第三国的外国恐怖主义作战人员，特别是第 1267 号决议（1999）、第 1989（2011）号决议和第 2253 号决议（2015）所设委员会指认的所有个人，并敦促国际民航组织与其成员国合作，制定关于收集、使用、处理和保护旅客姓名记录数据的标准；和

鉴于国际民航组织旅行者身份识别方案战略中提到的预报旅客资料和旅客姓名记录数据也可以用于安保目的，为国际民用航空系统增加了一个重要的层面，以在航空器登机流程之前发现恐怖主义分子并防止非法干扰行为；

大会：

1. 敦促各成员国促请提供国际航空运输服务的航空器运营人通过提供预报旅客信息，参加电子数据互换系统，以实现国际航站区机场处理客流的最高效率；

2. 敦促各成员国使用电子旅客数据互换系统，以确保旅客数据要求符合联合国相关机构为此目的通过的国际标准，并在充分尊重人权的条件下确保此种数据的安保、公平处理和保护；和

3. 敦促各成员国在建立旅客数据交换系统方面酌情援助其它成员国，并共享最佳做法；和

4. 要求尚未采取如此举措的成员国建立收集、处理和分析旅客姓名记录（PNR）数据的能力，并确保国家主管当局在充分尊重人权和基本自由的条件下并出于防止、发现和调查恐怖主义犯罪行为和相关旅行的目的而使用和分享这些数据。