



大会第 37 届会议

经济委员会

议程项目 52：简化手续

关于国际民航组织简化手续方案和机读旅行证件方案的最新情况

（由国际民航组织理事会提交）

执行摘要

本文件报告了自上届大会以来，国际民航组织简化手续方案、机读旅行证件（MRTD）方案的发展情况。文件介绍了在本三年期间，简化手续专家组（FALP）及其现有的各工作组所完成的工作。文件还介绍了在机读旅行证件方案下开展的各项活动，以及鉴于保安标准更严、技术复杂性更大、国际上对保安与反恐的更多关注，因此继续需要向各国提供额外援助。文件的结论提出了一个计划，以协助各国执行附件 9 ——《简化手续》的规定，并提出了各成员国为加强旅行证件的安全性可以采取的额外措施的建议。

行动：请大会：

- a) 同意简化手续方案应加强在全世界执行附件 9 中，关于预报旅客资料和旅客姓名记录的旅客数据交换方案、不能获准入境者和被驱逐者、以及国家和机场的简化手续方案等方面的标准和建议措施；
- b) 同意机读旅行证件方案应扩大其工作，以涵盖有关身份管理问题，包括制定关于种文件的指导材料，并继续就机读旅行证件相关问题，尤其是关于生物鉴别护照（电子护照）的颁发方面，向各国提供协助；
- c) 同意秘书处根据可用资源，主要通过在本成本回收的基础上，举办地区研讨会、专题讨论会、讲习班等，并通过加强与有关国际组织的合作及出版具体专题的指导材料，来开展上述 a) 和 b) 项的活动；和
- d) 要求理事会和各成员国，作为高度优先事项，为保护护照的完整性继续开展工作。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 B — 保安。
财务影响:	本文件中提及的各项活动，将根据 2011 年—2013 年方案预算的可用资源和/或预算外捐助情况进行。
参考文件:	附件 9 ——《简化手续》 Doc 9303 号文件：《机读旅行证件》（第 1、2 和 3 部分）

1. 引言

1.1 通过简化手续方案，国际民航组织寻求多学科的、不断演变战略，以加强边境管制工作（移民、海关、卫生、检疫）并使其现代化，并减轻陆侧拥挤。附件 9 的一些标准和建议措施（SARPs）可以被称为“双重使用”，因为其目的是简化机场放行工作，同时加强边境保安。其中最基本的是与机读旅行证件（MRTDs）尤其是机读护照（MRPs）的颁发和安全性有关的标准和建议措施。与机读旅行证件有关的标准和建议措施的实施，以及对此向各国的援助，是国际民航组织机读旅行证件方案的基础。

1.2 迄今，附件 9 已经过 21 次修订。这些协助了各国和航空界对边境管制和机场工作方面不断变化的挑战做出回应。统一实施附件 9 的标准和建议措施有助于维持一个高效、有序和可持续的国际航空运输系统。

1.3 机读旅行证件虽然被视为简化手续范畴，强调办理旅客手续的速度和效率，但也已成为打击恐怖主义和跨境犯罪的强大工具。

2. 简化手续方案的发展情况

2.1 自上届大会以来，附件 9 已经过大幅修改。2008 年，第五次简化手续专家组会议（FALP/5）对附件第 6 章（国际机场——交通设施和服务）进行了全面复审。FALP/5 还建议对第 3 章（人员及其行李的入境和离境）关于预报旅客资料（API）系统的规定予以加强。其目的是使现行的和正出现的旅客数据交换制度与现行的全球最佳做法一致。最后，专家组建议，在第 4 章（货物及其它物品的入境和离境）中，加入新的标准和建议措施，在以航空方式运输放射性材料尤其是医用材料方面推行国际统一做法。

2.2 2009 年，理事会批准了简化手续专家组的建议，并通过了附件 9 第 21 次修订。2009 年，为审查与简化手续方案有关的具体问题而成立的简化手续专家组的各工作组也开始工作。预报旅客资料/旅客姓名记录工作组完成了对《关于旅客姓名记录（PNR）数据的指导方针》（Circ 309 号通告）的初步审议。Circ 309 号通告为各国提供了一套有用的原则，在向航空承运人要求提供旅客姓名记录时予以遵循。然而，由于在全世界越来越有兴趣把旅客姓名记录数据用于反恐和执法目的，若干国家正产生的新的要求凸显了在指导方针中包括若干新的原则的必要性。

2.3 残疾人（PWD）工作组开始对 1999 年出版的《残疾人使用航空运输》（Circ 274 号通告）进行复审。其任务是更新指导方针，并使其与诸如欧洲民用航空会议（ECAC）这样的其它机构就此拟定的指导材料一致。

2.4 还设立了一个秘书处研究小组，由代表航空保安和简化手续领域的课题专家组成，审查与国际供应链的保安和简化手续有关的事项。研究小组第一次会议（2009 年 12 月，马耳他）的建议提交给了 2010 年 3 月举行的航空保安专家组第 21 次会议。其中一项建议是，有必要酌情把航空保安的要求与海关保安的要求整合为单套要求。该提案将进一步发展，以向航空保安和简化手续专家组的未来会议提交其结果。

2.5 最后，2010年5月举行了第六次简化手续专家组会议（FALP/6）。审议的结果和建议，除其它外包括预报旅客资料/旅客姓名记录工作组和残疾人工作组的报告、对附件9的修订提案以及对附件有关健康规定的详细审议情况，将在大会第37届会议之后的理事会第191届会议期间，提交给航空运输委员会。

2.5.1 专家组建议，应对附件9的现行规定增加新案文和/或进行修订，以便，除其它事项外：协助各国对国际上突发具有公共卫生风险，或对国际关注的公共卫生紧急事件做好准备；促进在全球实施统一和国际商定的预报旅客资料的系统；促进实施对航班因不可抗力而受干扰的航空旅客提供便利协助的措施；并纳入为使海关与其它国家部门能适应在9.11的攻击后，在全球推出新的保安要求，而制定的新的简化手续措施。根据既定做法，已将这些建议发送给各缔约国，请大家发表意见。在收到意见后，将在理事会第192届会议期间（2011年第一季度），向该委员会提交对附件9的正式修订提案，供其最后审查，并制定提交理事会的建议。

3. 机读旅行证件方案的发展情况

3.1 2008年，出版了Doc 9303号文件第3部分：《机读的正式旅行证件》第三版。文件包括两卷。第1卷是第二版的更新版本，包含了对希望颁发没有纳入机读生物鉴别的机读的正式旅行证件的国家，要求达到的所有规范。第2卷包含的规范是，通过全球可互用的生物鉴别系统和利用非接触式集成电路的相关数据储存，增强机读的正式旅行证件。

3.2 通过补篇对Doc 9303号文件进行定期更新，这些补篇是在机读旅行证件技术咨询小组（TAG/MRTD）的新技术工作组（NTWG）的协助下拟定的。自上届大会以来，已颁发了八个补篇。所有关于机读旅行证件的文件，都可在机读旅行证件方案的网站上免费查阅：www2.icao.int/en/MRTD。网站还提供了服务和产品销售商的在线名录。

3.3 2009年，第19次机读旅行证件技术咨询小组会议得出结论，该小组的工作应扩大，以包括就所有身份管理问题确定标准和规范，而不应只限于制定机读旅行证件规范。此项扩大，已反映在关于国际民航组织在航空运输领域的持续政策的综合声明的大会决议附录D第II节中，该决议将提交本届会议批准（参见A37-WP/20号文件）。

3.4 秘书处将继续根据要求，向各国和各国际组织提供关于机读旅行证件事项的援助。在此方面，国际民航组织与其它联合国和非联合国机构密切协作，如反恐怖主义委员会执行局（CTED）、国际刑警组织、国际移民组织（IOM）、国际标准化组织（ISO）和欧洲安全与合作组织（OSCE）。自上届大会以来，已向60多个国家提供了援助。

3.5 秘书处已启动一个战略，开发和实施机读旅行证件的培训活动。预计在2011年早期，将全面部署附带标准化培训成套材料的职业培训方案。

3.6 在与各国际组织的协作下，已组织了十多期讲习班和培训，下个三年期为每个地区计划了类似活动。2009年4月，在尼日利亚的阿布贾举办了关于机读旅行证件、生物鉴别和保安标准的地区研讨会。非洲地区的第二次研讨会，订于2010年11月，在莫桑比克举行。2010年7月，在巴拉圭的亚松森举行

了类似活动。

3.7 国际民航组织每年在继续组织全球机读旅行证件专题讨论会暨展览。在经常方案之外的这一活动，已成为旅行证件领域的主导性国际活动。

3.8 每年出版三期的《机读旅行证件报告》杂志，是经常方案以外的另一举措，与机读旅行证件专题讨论会一起，将机读旅行证件的最新技术和其它方面的情况，提请各成员国注意。

3.9 最后，自上届大会以来，国际民航组织公钥簿（PKD）的成员已有增加。现在由十八个参加方组成。公钥簿已获得世界范围在制度上的公认，是提高电子护照安全性的机制，是每天以电子形式快捷、可靠地交换证书及其撤销清单的首选手段，这是核实和验证电子护照真实性所需要的。

—完—