

大会第35届会议

经济委员会

议程项目29：简化手续

理事会关于在保护护照及其他旅行文件的 安全和完整性方面开展国际合作的报告

摘要

本文件报告了自第33届大会以来，理事会在协助各国维护其护照及其他旅行文件的完整性和安全方面所开展的工作。

大会的行动在第4段。

参考文件

Doc 9798号文件，A33-EC

Doc 9790号文件，《大会有效决议》

Doc 9303号文件，《机读旅行文件》

1. 引言

1.1 在2001年第33届大会上，理事会报告了ICAO自上届大会以来，根据A32-18号决议的呼吁加强防止护照欺诈措施的效力方面取得的进展。

1.2 大会注意到，ICAO在支持决议的实施方面的主要活动是在制定机读旅行文件（MRTDs）规范方面的工作，包括在制作此种文件方面制定最低安全措施，并制定出把生物测量技术纳入MRTDs中的规范，以实现在机器的协助下确认身份。大会还注意到，简化手续专家组建议对附件9 — 《简化手续》中的标准和建议措施（SARPs）进行某些修订，以便在打击护照欺诈方面加强成员国之间的合作。

1.3 大会同意，把A32-18号决议案文纳入A33-19号决议：ICAO在航空运输领域持续政策的综合声明（附录D，第III节），要求理事会和各缔约国继续打击护照欺诈。

2. 继33届大会以后采取的行动的报告

2.1 自33届大会以来，取得了巨大进展。以下介绍了迄今所取得的成就。

2.2 新的MRTD规范

2.2.1 2002年2月，ICAO出版了Doc 9303号文件《机读旅行文件》第3部分 — 《1型和2型正式旅行文件》第2版。其中纳入了很多新的规范，如加入像条形码或集成电路（ICs）这样的其他数据存储技术，以补充但不是代替以光学符号识别字体表示的强制性机读数据区，并容纳经编码的生物测量图像，用于身份确认和鉴定，以便于增强卡片形式的旅行文件的安全。

2.2.2 2003年2月，出版了Doc 9303号文件第1部分 — 《机读护照》第5版。本版包含了新的关于最低安全标准的“资讯附件”，向发照国和组织提供了关于可纳入MRTD中的安全特性，以提供较好的保护，防止伪造、篡改、复制或非法颁发文件。另一个新的附件简介了在机读护照中使用无触点集成电路，以便容纳生物测量图像。

2.2.3 Doc 9303号文件第2部分 — 《机读签证》（MRVs）第3版预计将于2004年出版。和对第1及第3部分的修改一样，第2部分的新版本将对用机读签证来确认身份作出规定，并对结构特性作出规定，以加强文件的安全性。此外，新规范将反映出两项政策变化：规定每份签证只能用于一个人，以及机读签证中必须留有空白用于持证人的肖像或其他识别特性。这些变化旨在制止正当持证人以外的他人滥用签证。

2.3 以生物测量方法确认身份

2.3.1 2003年5月，航空运输委员会通过了TAG/MRTD提出的四部分建议，该建议提出了把生物测量识别信息纳入机读护照和其他MRTDs中的“全球协调一致的蓝图”。蓝图包括，把面部选为基本的生物测量部位，其次为指纹和虹膜，使用无触点集成电路作为存储生物测量图像的介质，集成电路编程采用逻辑数据结构，采用经修改的公共密钥下层结构（PKI）保护集成电路中的数据，防止随意更改。

2.3.2 ICAO的这些举措，为成员国提供了他们所需要的规范和指南，在世界范围内实施一个兼容的系统，通过MRTDs特别是机读护照来确认身份。蓝图的各项技术细节载于四份报告中，而且正在编制成规范，以在将来纳入Doc 9303号文件中。

2.4 护照颁发指南

2.4.1 为了进一步保护护照的安全和加强其完整性，8国集团（G8）的里昂/罗马小组（其中包括TAG/MRTD的专家）制定了建议措施，加强机读和其他护照的处理和颁发过程的安全，以抑制非法颁发和伪造。根据TAG/MRTD的建议，ICAO将把这些作为指导材料出版，促进其实施。

2.5 附件9的标准和建议措施

2.5.1 对附件9的标准和建议措施进行了修订，强调旅行文件的标准化，并增加了一项新的标准，要求给每一个人颁发单独的护照，这一修订已由理事会通过，并于2002年7月作为该附件第十一版出版。

2.5.2 第12次简化手续专业会议（FAL/12）（2004年3月22日至4月1日于开罗）提出了增加新规定和提升规定的级别的建议，以加强旅行文件的安全，建议包括：

- a) 一项新的标准，即各缔约国不迟于2010年4月1日开始颁发机读护照（MRPs）（目前，101个缔约国已报告说他们颁发MRPs）；
- b) 要求各缔约国在其新版本的旅行文件中定期更新安全特性，防止文件被滥用，并便于查出此种文件被非法更改、复制或颁发的情况；
- c) 各国有义务对旅行文件的合法制作和颁发加以管制，以防止库存文件被盗和非法占用新颁发的旅行文件；和
- d) 建议各国把生物测量数据纳入机读护照、签证和其它官方旅行文件中。

理事会将在2005年第174届会议上对这些建议采取行动。

2.6 其他国际组织的支持

2.6.1 ICAO在此领域的领导地位得到其他组织的承认和支持，特别是最近他们采取了以下行动和决定：

- a) 联合国（UN）安全理事会1373（2001）号决议责成所有国家防止恐怖分子的流动，为此应对边界进行有效的控制，监管旅行文件的颁发，并采取措施防止旅行文件的假冒、伪造或欺诈性的使用。联合国反恐怖主义委员会（CTC）对该决议的实施进行监督，并对各国的遵守情况进行评估；
- b) 美洲国家组织（OAS）美洲间反恐委员会（CICTE）的工作计划呼吁成员国在证件和旅行文件质量方面采取行动；
- c) 2002年6月，欧洲委员会（EC）修订了其1995年的规章，制定了统一的签证格式，通过了把持证人照片和名字融合在一起的规范，以增强欧盟签证的安全，并与ICAO Doc 9303号文件第2部分中所规定的格式一致；
- d) 2003年6月，国际劳工组织（ILO）在ICAO Doc 9303号文件的基础上通过了船员身份文件标准格式；
- e) 2003年9月，欧洲委员会通过了一个法律框架，把生物测量技术纳入签证和第三国公民居住许可的统一格式中。欧洲委员会的做法紧跟ICAO的蓝图；
- f) 2003年11月，欧洲安全和合作组织（OSCE）部长级理事会决定，所有OSCE参加国应实施ICAO的MRTD规范和旅行文件安全措施，以及上述2.4.1段关于护照处理和颁发的建议措施；和

- g) 国际标准化组织（ISO）有关工作组继续在整个三年度协助TAG/MRTD制定ICAO技术规范，并加以处理后核准成为ISO标准。

3. 拟议的行动的财务影响¹

3.1 2005-2007年方案预算草案方案3.8“简化手续”下的现有职员资源不能按照所需要的程度为开发和实施机读旅行文件继续开展工作。缺少一个全职的专业职位。因此，这项工作的继续将部分依赖于向航空保安（AVSEC）机制的自愿捐助。

4. 大会的行动

4.1 请大会

- a) 注意到自第33届大会以来，理事会在协助各国维护其护照及其他旅行文件的完整性和安全方面所开展的工作；和
- b) 同意理事会及成员国应把此领域的工作作为高度优先事项继续进行。

—完—

¹ 提供的这一信息仅预示拟议的行动估计会产生的财务影响。为这一拟议的行动划拨的资金将取决于由大会批准的本组织2005-2006-2007方案预算的最后形式。