



大会第 36 届会议
经济委员会

议程项目 39: 简化手续

关于执行第 A35-18 号决议附录 D 第 III 节:
保护护照保安和完整方面的国际合作所取得的进展

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本工作文件介绍了关于执行第 A35-18 号决议附录 D 第 III 节: 保护护照保安和完整方面的国际合作的情况报告。该文件阐述了本组织自从大会上一届会议以来所完成的工作。

2005 年 3 月通过对附件 9 的第 19 次修订包括, 除其他外, 要求各缔约国到 2010 年 4 月 1 日仅仅颁发机读护照 (MRPs) 的标准。2006 年 9 月, 出版了 Doc 9303 号文件第 I 部分《机读护照》第六版, 其中第二卷规定了要在世界范围使用的电子护照的标准。明确规定了经过量体裁衣的公钥基础结构 (PKI) 项目, 以便保护电子护照所含的经过签字的数据免遭伪造或未加授权的篡改。2005 年 5 月, 理事会确认了发展公钥簿 (PKD), 用于分发电子护照公钥。理事会批准了关于参加公钥簿的谅解备忘录, 该备忘录于 2007 年 3 月开始生效。2007 年 3 月, 在国际民航组织总部开设了保密的公钥簿办公室。

为了协助那些尚未开始颁发机读护照的国家, 国际民航组织设立了一个普遍实施机读旅行证件 (UIMRTD) 的项目, 目的是在 2010 年 4 月的截止日期之前予以普遍实施。2005 年和 2006 年, 共向 15 个国家提供了援助, 而在 2008 年—2010 年三年期期间, 计划每年进行 10 次访问。作为这个实施项目的组成部分, 已经在国际民航组织总部举办了两次世界范围机读旅行证件/生物鉴别技术专题讨论会, 并伴有展览, 计划于 2007 年 10 月举办第三次专题讨论会, 重点放在航空保安领域。

行动: 请大会要求理事会和缔约国继续其在保护护照保安和完整方面的工作, 并将其作为优先事项来处理。

战略目标:	本工作文件通过制定、采用和推动新的或经修订的措施, 以改善世界各地空中旅行者的保安, 同时推动有效的过境程序, 通过强化全球民用航空保安, 促进战略目标 B——保安。
-------	---

财务影响:	关于制定《机读旅行证件》(Doc 9303 号文件)规范的工作一部分由经常方案预算供资,直到 2007 年年底。此后将需要额外资源,或者将该工作完全纳入经常方案。公钥簿(PKD)是完全靠自我供资的,而普遍实施机读旅行证件(UIMRTD)项目则是由预算外资金供资的。
参考文件:	A36-WP/21,“国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明” Doc 9847 号文件, A35-EC:《经济委员会的报告》 Doc 9848 号文件:《大会有效决议》(截至 2004 年 10 月 8 日)

1. 引言

1.1 在大会第 35 届会议上,理事会报告了国际民航组织在保护护照及其他旅行证件的保安和完整方面进行国际合作的进展情况。

1.2 大会注意到了这一报告,并且要求理事会继续正在进行的、加强控制护照欺诈的有效性的工作,包括编写必要的标准和建议措施及指导材料,以协助各缔约国维护其护照和其他旅行证件的完整和保安。

2. 关于大会第 35 届会议之后所采取的行动的报告

2.1 关于旅行证件保安的标准和建议措施

2.1.1 2005 年 3 月 8 日,理事会通过了对附件 9——《简化手续》的第 19 次修订。修订纳入了第 12 次简化手续专业会议(FAL/12)(2004 年,开罗)所提出的建议,其中包括新的标准和建议措施的规定,以便控制对于护照和其他旅行证件的欺诈并强化旅行证件的保安。这些规定,除其他外,包括下述标准:要求各缔约国到 2010 年 4 月 1 日仅仅颁发机读护照(MRPs),定期更新其新版旅行证件的保安特性,并且对旅行证件的制造和颁发实施控制。理事会通过了一条额外标准,要求各缔约国确保所有非机读护照须在 2015 年之前到期失效。此外还有一项建议措施,建议各国按照 Doc 9303 号文件《机读旅行证件》所述,在其机读护照和其他机读旅行证件内采用生物鉴别数据。该修订于 2005 年 11 月 24 日开始生效。

2.2 电子护照的规范

2.2.1 2006 年 9 月,国际民航组织出版了 Doc 9303 号文件第 I 部分《机读护照》第六版,共有两卷。该文件由国际民航组织机读旅行证件技术咨询小组(TAG/MRTD)所制定,第一卷包含“普通”机读护照的规范。第二卷包含由生物鉴别技术增强的机读护照(“电子护照”)的规范。

2.2.2 电子护照标准规定,在世界范围内将要使用的主要生物鉴别方法将是人的面部,面部的压缩影像将连同护照机读区内的数据一起存储在无触点集成电路(IC)芯片之内。此类数据将按照国际民航组织指定的逻辑数据结构予以编程。最后,为了让芯片的阅读器确保其中所含数据,包括面部影像,都是有效的,该数据将会以数码方式“签字”。明确规定了特制的公钥基础结构(PKI)项目,以便保护

经过签字的数据免遭伪造或未经授权的修改，确保任何对芯片数据的重写不会蒙混过关。公钥（即用于对信息进行加密或解密的字符串）将通过由国际民航组织设立的中央公钥簿（PKD）予以分发。

2.2.3 电子护照的采用预示着在颁发旅行证件、对人员进行检查和对身份进行管理方面的一场全球革命。航空公司和机场的边检机构所使用的护照和身份检查系统将能够更精确地将证件与人员匹配，证实证件中数据的真实性，并且以更为有效的方式在检查点检查旅行者。电子护照还为合法的护照持有人带来重大益处，提供更为精密的手段来确认护照属于其人，且为真实的，而无须损害其隐私权。到 2007 年 3 月，超过 34 个缔约国已经开始向其公民颁发电子护照。

2.3 公钥簿（PKD）

2.3.1 TAG-MRTD 的成员建议由国际民航组织担任监督公钥簿的指定组织，因其作为机读旅行证件标准的制定者、作为联合国机构的国际地位，以及其对证件保安的重大关切，一直倍受好评。由国际民航组织监督一个中央化的、政治上中立的设施被看作对于所有成员国都能进入的合作性、互动性的护照保安机制而言是至关重要的。同样重要的是，中央公钥簿将可开放给任何需要核查电子护照的实体，例如航空公司等，这些实体是第一个检查旅行者护照的“前线”。作为对欺诈性篡改或假造护照行为的遏制手段，或者打击冒名顶替者使用偷窃的护照进入航空器的办法，公钥基础结构很可能是一项最为有效的反恐怖主义和保护航空保安的措施。

2.3.2 随后理事会于 2005 年 5 月确认在成本回收的基础上，由国际民航组织主持开发公钥簿。这一项目的开发、实施和运行涉及三个主要的利害攸关方：公钥簿的运行人、国际民航组织和参加方（即遵照参加公钥簿的安排颁发电子护照的国家或实体）。每一方履行某些职能，由此出现了各种不同的责任和义务。

2.3.3 2006 年，批准了公钥簿的总体设计和开发，完成并核准了各个级别的测试，并且最后审查并接受了规划的公钥簿设施。

2.3.4 2007 年 2 月，理事会批准了关于规定参加公钥簿的安排及其成立与运行的谅解备忘录（MoU）。2007 年 3 月，随着收到第五份参加公钥簿的通知，该谅解备忘录开始生效。公钥簿委员会，即负责监督和照管公钥簿的主管机构于 2007 年 3 月正式召开会议，在国际民航组织总部开设了保密的公钥簿办公室。

2.4 普遍实施机读旅行证件项目

2.4.1 国际民航组织设立了一个特别项目，以协助那些尚未开始颁发机读护照的缔约国转换其系统，以制作机读护照，目的是在附件 9 所规定的 2010 年 4 月的强制性截止日期之前普遍实施机读护照。为了实现这一目标，国际民航组织应成员国的要求，通过项目规划、教育和培训、安排融资、提供采购协助、对起始项目进行管理或/或系统评估服务等形式，提供了援助。

2.4.2 作为这个项目的组成部分，2005 年和 2006 年在国际民航组织总部举办了两次自我供资的世界范围机读旅行证件/生物鉴别技术专题讨论会，并伴有展览。计划于 2007 年 10 月在国际民航组织总部举办第三次专题讨论会，重点放在航空保安领域。

2.4.3 2006年6月，在中国香港特别行政区举办了亚太地区生物鉴别技术和实施机读护照讲习班，在多米尼加共和国举办了拉丁美洲关于航空保安——简化手续的地区专题讨论会，内容包括机读旅行证件。2007年7月，将与欧洲安全与合作组织（OSCE）一起在维也纳举办一次欧洲国家和某些非洲地中海国家的地区会议，主题为证件保安和国际民航组织的机读旅行证件标准。计划于2007年和2008年为拉丁美洲和非洲/中东地区举办有关的地区专题讨论会。

2.4.4 2005年，在不丹、巴西和哥伦比亚分别实施了单独的普遍实施机读旅行证件援助项目，而在2006年，共向12个缔约国提供了此类援助。在2008年—2010年三年期期间，计划每年向缔约国进行10次单独的普遍实施机读旅行证件访问。

2.4.5 最后，作为机读旅行证件实施项目的组成部分，并且为了推动和宣传有关标准和规范，国际民航组织于2006年发行了两期自我供资的并且得到广泛散发的杂志，题为“国际民航组织机读旅行证件报告”。计划每年发行两期该杂志，并将在线刊登在机读旅行证件专用网站 www.mrtd.icao.int 内“MRTD Report（机读旅行证件报告）”项下。

2.5 财务影响

2.5.1 制定 Doc 9303 号文件的规范在部分程度上得到经常方案预算的供资。在下一个三年期内将需要额外的资金，或者将该工作完全纳入到经常方案之中。

2.5.2 公钥簿的开发、实施和运行是通过参加方付费而完全依靠自我供资的，其中包括国际民航组织与公钥簿的运行和监管相关的费用。

2.5.3 与普遍实施机读旅行证件项目相关的大部分费用都是由预算外资金供资的。直至2006年年底，该项目的管理费用在部分程度上得到经常方案预算供资。