国 际 民 用 航 空 组 织

LC/40-WP/2-8[1]
23/9/26

工 作 文 件

法律委员会第40届会议

（2026年10月26日至30日，蒙特利尔）

议程项目2：审议法律委员会总体工作方案

国际航空运输与数据保护法律

（国际航空运输协会提交）

1. 引言

1.1 国际航空运输协会（IATA）对秘书处国际航空运输与数据保护法律相互作用研究小组（SSG-DPL）所开展的工作，以及工作文件 LC/40-WP/2-2 附录所载的结论和行动建议表示欢迎。

1.2 IATA 此前已向国际民航组织大会及法律委员会提出国际航空运输与各国不同数据保护法律之间相互作用所带来的各类难题[2]。法律委员会第 39 届会议同意请理事会将该主题纳入工作方案，此后设立了 SSG-DPL 研究小组。IATA 参与了该研究小组的相关工作。

1.3 SSG-DPL 的工作，尤其是其法律调研得出的成果，为 ICAO 下一阶段工作奠定重要基础。IATA 认为，调研成果表明，有必要制定实用指导材料，帮助各国在制定或修订本国数据保护框架时，考量国际航空运输的行业特征。

2. 法律调研成果

2.1 如工作文件 LC/40-WP/2-2 所述，SSG-DPL 针对成员国和行业开展了专项法律调研，梳理各国法律项下收集、处理、留存和传输的数据类型，并厘清这些数据与国际航空运输相互作用所产生的主要难题。本次调研获得广泛响应，共计收回 95 份答复，为评估不同司法管辖区的相关问题提供了大量参考信息。

---

[1] 由国际航空运输协会提供英文、阿拉伯文、中文、法文、俄文和西班牙文版本

[2] 参见文件**LC/38-WP/7-1**《隐私法与国际航空运输》（国际航空运输协会提交）；**A41-WP/73**《国际航空运输与数据保护法律》（国际航空运输协会提交）；以及**LC/39-WP/6-3**《国际航空运输与数据保护法律》（国际航空运输协会提交）。

2.2 答复样本的广泛性为评估各司法管辖区如何处理航空运输相关数据问题提供了坚实基础。重要的是，调研结果显示各国法律制度存在高度碎片化与规则分歧。各方在数据留存期限、跨境传输要求和机构职责划分方面存在显著差异；受访者提出的实际问题中，多达半数似乎与不同司法管辖区法律要求之间的相互作用有关。

2.3 调研进一步证实，国际航空运输在多重法律制度的交汇地带运行，涉及航空安保、边境管控、公共卫生以及数据保护相关法律。通用数据保护立法可能与行业特定要求并行适用，尤其是旅客预报信息（API）和旅客姓名记录（PNR）数据有关的要求。这可能导致利益相关方面临法律层面的复杂性，还可能造成法律义务之间的冲突。

2.4 调研答复反映的成果并不局限于法律条文差异，同时还反映出实务与技术层面的挑战，包括系统互操作性、数据质量和数据传输问题、网络安全风险，以及利益相关方认知不足。SSG-DPL 指出，上述诸多挑战与各类法律制度与技术标准之间缺乏协调统一和互操作性有关。

2.5 IATA 认为，本次调研意义重大，因为它使讨论不再局限于识别潜在困难，而是提供了来自成员国与行业的证据，说明规则分歧影响国际航空运输的程度与性质。调研表明，尽管已有部分区域及国际层面相关举措，但数据保护规则适用于国际航空运输的方式仍存在重大差异。

3. 制定 ICAO 指导材料的必要性

3.1 IATA 支持 SSG-DPL 的结论与行动建议。特别是，IATA 认为编制 ICAO 指导材料是本项工作恰当、务实且相称的下一步举措。

3.2 国际航空运输天然具备跨境属性。作为一次国际旅程的组成部分，旅客数据可能需要在不同司法管辖区的航空承运人、合作航空公司、服务提供商和政府主管部门之间收集、处理或传输。因此，各国数据保护框架之间的差异，其影响超出单纯国内合规范畴，这些差异可能影响对国际航空运输不可或缺的数据流动以及政府要求的落地实效。

3.3 IATA 与 SSG-DPL 观点一致：数据保护立法属于各国主权管辖范畴，适用范围并不局限于航空运输行业。ICAO 的指导材料无意建立一套全球统一的数据保护制度，不会创设新规则，也不会取代各国或区域现有框架。事实上，SSG-DPL 也已确认，现阶段在该领域建立全球性国际法律框架存在现实困难。

3.4 正是基于这一原因，编制指导文件是一种适当的应对方式。该文件将保留各国的监管权限，同时提供一套航空行业专属的共同参考依据，帮助各国在制定规则时，考量数据保护要求的国际性（即固有的跨境属性）和运营影响。这一做法契合 ICAO 在更广泛实践中的做法，即在与各国国内监管框架交叉的领域（包括税收、收费、经济监管）制定航空业特定政策与指导文件[3]。因此，即便数据保护超出航空运输业的范畴，并不妨碍 ICAO 就其在国际航空运输场景下的具体适用和影响提供指导。

---

[3] 参见国际民用航空组织：**Doc 8632号文件《国际航空运输领域税收政策》；Doc 9082号文件《机场和空中导航服务收费政策》；以及Doc 9587号文件《国际航空运输经济监管政策及指导材料》**。

3.5 本次调研已为此类指导材料的编制提供了坚实的证据基础。目标是提高要求和结果在实务上的一致性，增强可预见性，并使各国充分认识本国立法可能对国际航空运输产生的各类影响。

4. 编制 ICAO 指导材料需要考量的要点

4.1 SSG-DPL 建议 ICAO 汇编各国、各区域及国际框架下相关法律、法规和良好实践，并以此为基础形成指导材料，IATA 对此表示支持。在编制过程中，IATA 认为应特别关注 SSG-DPL 调研梳理出的以下航空运输特定考量因素。

4.2 **国际性（跨境）数据流转：**指导材料应帮助各国考虑到航空运输天然的跨境属性。旅客数据的跨境传输是航空公司运营不可或缺的组成部分，也是遵守政府要求并维护这些要求最终完整性所不可或缺的。SSG-DPL 发现，各国对此类跨境传输设置的条件差异很大，包括充分性认定要求、事先授权、合同保障机制等。指导材料应帮助各国考量上述要求在国际航空运输特定场景下如何落地适用。

4.3 **不同法律义务之间的交互关系：**指导材料应处理通用数据保护要求与航空运输特定要求或其他政府监管要求之间的交互关系，还包括与 API 和 PNR 数据有关的特定义务。此类指导文件可特别关注不同适用法律对同一组数据的收集、传输或留存规定不一致的情形。

4.4 **数据留存：**留存要求不一致会带来突出难题，例如某一项制度要求保留信息，而另一项制度却要求删除或限制继续留存。指导材料可对该类情形作出说明。

4.5 **监管协调与灵活调整机制：**指导文件还可鼓励相关国家主管部门之间开展协调，包括航空、边境管理、安保、公共卫生和数据保护主管部门，尤其是在职责或授权存在交叉的领域。指导材料还可以探讨酌情赋予规则灵活性，使之适配国际航空运输；部分国家现行做法是通过次级法规或低于主要立法层级的调整方式进行变通，该方式也可纳入考量。

4.6 **实务落地与技术迭代：**指导材料应考虑法律要求的实际落地执行，包括调研中提到的系统互操作性、数据质量、数据传输和网络安全等挑战。同时应预判数字身份方案（包括生物识别赋能流程）在旅客行程中的使用将日益增多。这类发展特别凸显了与个人数据的收集处理、跨境数据传输以及不同系统与法律框架之间的互操作性有关的问题。因此，指导文件本身应具有足够适应性，能够跟随技术与监管模式的演进保持相关性，包括在数字身份、生物识别、人工智能驱动的风险评估和用户画像、以及日趋复杂的跨境数据共享方面。

4.7 指导材料可在各国制定或修订国内框架时，为其提供航空运输特有考量因素、相关良好实践和实用参考点。这有助于在尊重适当数据保护保障措施和各国对本国法律政策的管辖权限的同时，促进实务层面规则与执行结果更加统一、更具备可预见性。

4.8 IATA 随时准备继续为本项工作贡献行业专长和实际运营经验，包括酌情推动航空公司及其他相关利益方参与研讨。行业参与有助于确保指导材料能够如实反映国际航空运输场景下数据收集、处理、留存和传输的真实业务现状。

5. 委员会拟采取的行动

5.1 请法律委员会：

a) 注意本工作文件阐述的各项观点；

b) 认可工作文件 LC/40‑WP/2‑2 附录所载 SSG‑DPL 的结论与行动建议，包括 ICAO 依据相关法律、法规和良好实践编制指导材料；

c) 支持编制上述指导材料，推动数据保护框架在适用于国际航空运输时实现实务层面更高的一致性与可预见性；以及

d) 请 ICAO 在编制指导材料过程中，考虑本工作文件第 4 部分列明的国际航空运输特有考量因素。

— 完—