国际民用航空组织

工 作 文 件

LC/40-WP/3-5[1]
10/09/26

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 3：审查法律委员会总体工作方案

民用航空领域的数据与人工智能治理

（由多米尼加共和国提交）

1. 引言

1.1 此前关于预报旅客资料（API）、旅客姓名记录（PNR）、生物特征数据和数字旅行证书的讨论，有助于明确与旅客数据相关的义务，包括数据处理的合法性、数据可能的用途，以及数据的安全性、保存和传输。随着人工智能（AI）的不断发展，当前需要将重点从保护特定类别的数据，转向对使用这些数据的系统及其所产生的影响进行法律治理。

1.2 这一转变并不取代或削弱对个人数据的保护，而是对其进行补充。某一系统即使处理的是依法获取的数据，仍可能因为缺乏透明度、未经记录的变更、过度自动化、缺乏可审计性，或依赖于限制有关主管部门访问权限的提供者等原因而引发法律问题。

1.3 在国际航空领域，这一问题尤为紧迫。数据可能来自一个国家，在另一个国家进行处理，由第三个国家托管，并被整合到在多个司法管辖区使用的产品或服务中。仅在国家层面采取应对措施，不足以解决法律冲突、监管机构访问权限、证据保全以及责任划分等问题。

1.4 从法律角度来看，人工智能是一种工具，使用人工智能并不免除国家、运营人或提供者的义务。共同框架应当明确各阶段的责任主体，规定尽职和问责要求，同时确保将职能委托给自动化系统时，不妨碍对法律合规性的核查和监督权的有效行使。

2. 当前需求与法律空白

2.1 人工智能在不同航空领域的应用，会产生不同的法律后果，具体取决于系统的功能及其输出所产生的影响。因此，监管措施应当保持技术中立，与风险程度相称，并与相关技术机构的职责权限相协调。

2.2 在审议 A42-WP/467 号工作文件时，第 42 届大会技术委员会未同意设立文件中提议的研究组。技术委员会指出，应当首先在审议人工智能应用问题的相关论坛中对人工智能进行分析；应当协调治理和伦理等共同要素；以及国际民航组织应当加强内部和外部协调，包括与联合国相关工作进行协调。

[1] 西班牙文版本由多米尼加共和国提供。

2.3 现行规则适用于多个层面：个人数据保护、网络安全、合同事宜、知识产权、责任以及航空法规。如果这套规则无法确保相关主管部门能够识别所使用的系统版本、获取必要的文档、重构输出结果的生成过程，并保留足够证据以确定责任归属，就会出现法律空白。

2.4 共同框架应当区分个人数据与非个人数据，并根据每种用途所涉及的法律风险相应调整义务要求。这个框架至少应当涵盖：数据的用途和合法来源；文档资料与可追溯性；适当的人工监督；相关主管部门的访问权限及证据保全；承包与分包；以及整个供应链中的责任归属。

2.5 紧迫性并不意味着立即通过一项条约，也不意味着对所有用途采取相同的监管方式，而是要求就最低限度的法律成果和共同术语达成一致，对现有附件和文件进行差距分析，并制定一项基于风险的路线图，同时考虑到各项应用的跨境性质。

2.6 差距分析应当涵盖数据生命周期，并针对每个阶段确定数据处理的法律依据、负有责任的个人或实体、访问和保存规则，以及所需的人工监督程度。人工监督不应被规定为适用于所有用途的绝对且统一的义务，而应作为一项保障措施，其程度应与人工智能辅助决策所带来的风险和法律后果相称。

2.7 各国落实这些保障措施的能力参差不齐。国际民航组织“不让任何国家掉队”倡议提供了制度性指导，通过合作和技术援助支持共同义务的落实。然而，不应将该倡议视为《国际民用航空公约》（1944 年于芝加哥签订，以下简称《芝加哥公约》）第四十四条第(六)款规定的义务，该条款保证各缔约国的权利，及其经营国际航空运输服务的公平机会。

3. 与多米尼加法律制度相符

3.1 本提案符合《多米尼加共和国宪法》第 44 条和第 172–13 号法的规定，上述规定保护隐私并规范个人数据的处理，包括自动化处理。这些规定构成了适用的法律依据，但本身并未涉及航空领域使用人工智能时所特有的可追溯性、监管和责任等问题。

3.2 第 53–07 号法保护系统和数据的完整性、可用性和保密性，使其免受非法行为侵害；第 491–06 号法界定了民用航空领域的国家职责，并规定与《芝加哥公约》协调一致。拟议的国际框架将对上述规定作出补充，但不会改变国内职权划分，也不会扩大法律委员会的职权范围，使其承担技术评估职责。

4. 全球应对措施滞后引发的法律风险

4.1 **碎片化与监管冲突。**在数据传输、数据保存、监管机构访问权限、知识产权或商业秘密等方面存在相互冲突的规则，可能会使运营人和主管部门面临同时存在且难以协调的义务。

4.2 **责任与证据。**缺乏文档、记录和可追溯性，可能会妨碍还原决策过程、保全证据，也可能会妨碍根据具体情况确定国家、运营人、制造商、提供者或用户的责任。

4.3 **有效的监管能力。**合同或技术架构不应妨碍相关主管部门获取必要信息、核查适用义务的履行情况以及行使监督权。

4.4 **权利与保障措施。**将人工智能用于生物特征识别、画像分析或风险评估，可能会影响隐私、平等、正当程序以及对决定提出异议的能力。该框架应确保提供充分的信息、开展有效的审查，并建立有效的申诉机制。

4.5 **技术依赖。**不应一概禁止签订跨境服务合同，而应针对可审计性、可转移性、服务连续性、合作以及更换提供者等方面规定保障措施，以维护国家有效的监督能力。

4.6 这些保障措施协调工作的延误将增加法律上的不确定性，并导致在共同框架建立之前，合同安排或各国解决方案相互冲突成为既成事实。

5. 委员会的行动

5.1 请法律委员会：

a) 注意到第 42 届大会关于 A42-WP/467 号工作文件的审议结果，以及大会关于国际民航组织就人工智能问题加强内部和外部协调的呼吁；

b) 认识到保护旅客数据是必要的基础，但并不能解决航空领域人工智能系统整个生命周期中的所有法律问题；

c) 支持开展协调一致的差距分析，涵盖管辖权、监管机构访问权限、可追溯性、人工监督、证据、责任、合同事宜以及跨境合作等方面；

d) 建议由适当的技术机构审查各项具体应用，并由法律委员会处理其中共同的法律要素；

e) 倡导与风险程度相称、技术中立，并能维护各国权利、监管互操作性和有效监督能力的最低法律原则；

f) 要求在完成差距分析之后，再确定由此形成的措施应采用何种法律形式，而不预先判定是否需要制定指导材料、标准和建议措施、程序或其他文书；

g) 认识到使用人工智能并不免除相关实体的责任，人工监督的程度应当与各项应用所带来的风险和法律后果相称；和

h) 要求在差距分析中考虑各国能力差异，并确定符合国际民航组织目标与政策的合作与技术援助机制。

— 完 —