



## 大会 — 第 41 届会议

### 法律委员会

#### 议程项目 43：拟由法律委员会审议的其他问题

#### 国际航空运输和数据保护法

(由国际航空运输协会 (IATA) 提交)

#### 执行摘要

数据推动着全球航空运输业，实现增强安全和安保的创新，促进更无缝的旅行体验，并助力应对环境和卫生挑战。COVID-19 大流行凸显了卫生方面的挑战，各国政府在短时间内对个人健康数据和相关信息提出了许多新的要求，将其作为公共卫生措施的一部分。与此同时，许多司法管辖区都有数据保护立法，对个人信息的收集、使用、传输和留存做出了规定。保护数据和隐私至关重要，但目前的现实是各国数据保护法参差不齐，不相一致，有时甚至相互矛盾，不能很好地适应国际民用航空的特殊性；因此给政府和航空承运人带来了许多应用和实施上的困难。

最近发生的 COVID-19 大流行的经历突出了这些困难。随着政府寻求使用技术和新的个人信息元素来加强边境管理、旅客便利和安保任务，这些情况可能会恶化。如果数据保护法不一致的问题得不到解决，有可能会阻碍国际民用航空的和谐有序发展以及后疫情时期国际互联互通的恢复。

**行动：**请大会：

- a) 注意本工作文件并从一致性角度关注国际航空运输与数据保护法的相互作用问题；和
- b) 酌情考虑在国际民航组织法律委员会专家组的范围内进一步研究调查该问题。

战略目标：	本工作文件涉及航空运输经济发展这一战略目标
财务影响：	不适用
参考文件：	Doc 10140 号文件：《大会有效决议》（截至 2019 年 10 月 4 日）（A40-9，附录 A）

<sup>1</sup> 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由国际航空运输协会提供。

## 1. 引言

1.1 COVID-19 大流行证明了数据和个人信息在国际民用航空运行中的重要作用。除了政府已经要求航空公司提供的乘客数据外，许多政府在短时间内引入了关于健康信息和其他个人信息的新要求，以治理其边境管理、公共卫生和 COVID-19 应对方案。这些要求通常指示航空承运人收集和管理相关个人信息。

1.2 与此同时，许多司法管辖区都有关于收集、使用、传输和留存个人信息的数据保护、数据安全和隐私法（统称为数据保护法<sup>2</sup>）。这些法律具有一般性，适用于航空公司、乘客、国际航空运输场景以及其他商业活动领域。

1.3 由于这些法律差异很大，可以在监管政府的领土之外适用，而且在设计时往往没有考虑到国际民用航空的特点，因此给政府和航空承运人造成了应用方面的困难。这些困难可能会影响政府要求提供个人信息的实际能力，影响航空承运人为相互矛盾或冲突的数据保护要求的管辖区提供服务的能力。

1.4 考虑到国际民航组织的工作中对数据和个人信息的日益重视，政府在实践（边境管理、旅客便利、安保检查等）中的创新速度，以及在更普遍的客户商业服务中，这些困难在未来很可能会变得更为严重。

1.5 IATA 认为，国际航空运输和国家数据保护法之间的相互作用是一个需要通过合作解决的一致性问题，如果不加以解决，可能会在政府、经济和社区面临挑战、走向复苏的时期对国际民用航空的有序和谐发展产生不利影响。

## 2. 数据保护法和国际航空运输

2.1 有 137 个国家/地区制定了数据保护法，许多国家/地区将在未来引入新的法律或修订现有法律。<sup>3</sup>

2.2 这些法律象征着一幅不断补充的要求“拼图”，尽管可能有一些相似之处，但没有压倒一切的条约框架或统一的监管方法。航空承运人在其运营范围内受到这些法律的约束，并且必须使其运营符合现有的一般法律依据和规定。

2.3 另一方面，应当忆及航空承运人是在《芝加哥公约》定义的特定国际监管框架下运营的。

2.4 航空承运人需要个人信息来提供国际航空运输<sup>4</sup>，既出于其自身的运营和服务交付目的，也用于遵守政府对此类信息的要求<sup>5</sup>。例如，航空承运人必须：

---

<sup>2</sup> 这些法律包括数据保护、隐私、数据安全和数据主权法律，在本工作文件中统称为数据保护法。

<sup>3</sup> 这一数字基于联合国贸发会议（UNCTAD）对 194 个国家的调查。详情请见 <https://unctad.org/page/data-protection-and-privacy-legislation-worldwide>（2022 年 6 月 15 日查阅）。

<sup>4</sup> 《芝加哥公约》第 29 条本身就提及了国际航空服务的信息交换。

<sup>5</sup> 不管怎样，IATA 鼓励政府与乘客合作收集此类信息，并在做出与个人信息有关的决策时“将乘客放在首位”。当局使用门户网站或移动应用程序直接从乘客那里收集信息，可以部分解决数据保护或隐私问题。通过这些平台，当局可以收集相关信息（如移民、海关和健康信息），并在旅行开始前进行检查。通过这种方式，航空承运人在收集和使用信息方面的作用被最小化——航空公司的参与最好仅仅是检查乘客是否通过此类平台获得了相关授权。

- a) 在全球范围内收集、使用和传输个人信息，传输至其总部或管理所在地、目的地和其他服务提供商（比如，航空承运人不能像零售连锁店存储本地客户数据那样，将数据存储在本地的子公司中）；
- b) 按照立法要求，将旅客信息预报（API）和/或旅客姓名记录（PNR）数据传输至目的地政府，在某些情况下，传输至始发地政府或飞越领土政府；
- c) 根据目的地法律要求传输除上述 API 或 PNR 数据以外的其他个人信息（例如 COVID-19 大流行背景下的健康信息，并在某些情况下，重新传输已经发送给政府或政府其他部门的信息，或多次发送）；和
- d) 收集、使用和传输一家现代航空公司运营必不可少的其他系统的相关信息，例如传输给合作航空公司、预订系统提供商和其他航空公司支持系统。

2.5 与大多数其他行业不同，当乘客向航空承运人提供个人信息时，他们这样做是为了跨越国界进行国际旅行，而且他们的数据会“随他们一起移动”，这是航空运输内在包含、预期内的一面。其中包含了航空公司对航空公司、航空公司对供应商和航空公司对政府的传输，正是这些数据传输使国际旅行成为可能。不管怎样，航空承运人与国内经济中的任何其他行业一样受到数据保护法的监管，包括那些跨国数据传输并非必需、可能只是一种业务便利的其他类型的业务。

2.6 国际民航组织大会 A40-9 号决议附录 A 回顾了国际民用航空的特殊性，并决定“敦促成员国避免采取可能影响国际航空运输有序和协调发展的单边措施，并确保国内政策和立法在未适当考虑国际航空运输特殊性的情况下不适用于国际航空运输。”

2.7 相比之下，数据保护法：（a）往往相互不一致；（b）规定笼统，以致这些规定不适合国际民用航空的监管或运营特殊性，也不适合其国际性；（c）在许多情况下适用于监管管辖区域之外（换言之，两项或多项法律可以适用于国际航空运输的同一情形）；以及（d）不承认外国法律或国际义务是使用个人信息的正当理由。

### 3. 值得考虑的一致性问题

3.1 根据 A40-9 号决议，上述缺乏全球一致性的问题对国家、航空承运人以及“国际航空运输的有序和谐发展”具有重大影响。下面提供了一些一般性示例：

3.1.1 假设 A 国修改了其边境管理立法，要求乘客在短时间内提供新的个人信息（如健康信息）。如果 A 国要求航空承运人收集和传输这一信息，航空承运人可以以 B 国法律不承认 A 国法律、不允许数据传输为理由提出抗议。A 国是否应该坚持这一要求，那可能影响连通性，还是应该试图与 B 国签署一项条约？

3.1.2 假设 X 国监管机构要求数据“本地化”或存储在其管辖范围内，不可转移至领土之外。航空公司被要求建立一个子公司并将个人信息存储在本地，用于往返该国的客运业务。该航空承运人进出 X 国的交通权的前提是它是一家在 Y 国注册的外国承运人。X 国的数据保护法没有任何针对民用航空的具体规定。Y 国的民用航空管理局（NAA）和航空公司应如何处理这一要求？

3.1.3 假设 C 国要求所有承运人留存个人信息，如健康数据，以供其当局检查，存储期限为四年。D 国禁止在特定期限后保留这类信息，并且不承认遵守外国法律是有效的法律依据。应该如何协调这些要求？

3.2 这些仅提供了一些与国际航空运输和数据保护法之间的相互作用相关的示例。据此，可以得出以下结论：

3.2.1 国际民用航空领域缺乏一致的框架，这给每个国家保护其国民利益的能力带来了不确定性。

3.2.2 举例而言，那些希望实现运行程序现代化、更多依赖数据驱动流程的政府可能无法轻松实现其目标，因为服务于其管辖范围的航空承运人会受到多项外国法律的实际影响。

3.2.3 航空承运人在应对以国内为重点的、不一致的数据保护法时面临着相当大的成本和复杂性，而他们航线网络的规模和多样性使这种难度成倍增加。

3.3 IATA 敬请国际民航组织法律委员会仔细斟酌这一问题。可以考虑成立一个专家组，成员包括民航监管机构、民航法律专家、隐私和数据保护专家、民间团体和航空承运人，以便为各国制定、更新或对标衡量其立法提供指导材料。

3.4 这样，各国可以提高一致性，减少不确定性，从而促进国际民用航空的有序发展和效率，使其创造的社会和经济价值最大化。