



第十三次空中航行会议

2018年10月9日至19日，加拿大蒙特利尔

委员会B

议程项目6: 组织的安全问题

6.1: 战略规划

6.1.3 全球航空安全监督系统(GASOS)

推进全球航空安全监督系统(GASOS)

(由澳大利亚提交，新西兰和新加坡为共提国)

执行摘要

本文重点介绍了未来工作的三个重要领域，涉及法律责任、治理和成本/效益分析，这些方面的工作将支持推进全球航空安全监督系统(GASOS)。

行动：请会议同意第5.2段中的建议。

1. 引言

1.1 澳大利亚支持全球航空安全监督系统(GASOS)概念和国际民航组织在制定适当安排方面的努力。全球航空安全监督系统有带来显著效益的潜力，例如提高开展安全监管监督职能的安全、效率和能力。

1.2 澳大利亚建议国际民航组织在包括法律责任、治理和成本/效益分析在内的三个重要领域开展未来工作，以支持推进全球航空安全监督系统。

2. 法律责任和风险转移

2.1 全球航空安全监督系统虽然概述了将安全监督职能授权给安全监督组织(SOO)的机制，但需要明确确定安全监督组织与各国之间问责水平的法律意义。

2.2 全球航空安全监督系统认定，根据《国际民用航空公约》(《芝加哥公约》，Doc 7300 号文件)，国家对安全监督负有总体责任，并强调国际民航组织和发出授权的国家所进行的监督可充分缓解防范潜在问题。

2.3 如果国际民航组织、地方管辖区或更广泛的航空界发现一个安全监督组织疏忽或无法胜任其监督或认证职责，根据全球航空安全监督系统的设想，则：

- a) 国际民航组织可以限制、对其施加条件、暂停或吊销认可证书；
- b) 国家可实施缓解措施或要求采取纠正措施；或
- c) 国家可吊销其安全监督授权。

2.4 注意到上述情况，目前的全球航空安全监督系统框架需要考虑在发现安全监督组织疏忽或无法胜任其监督、或者该安全监督组织开展的活动不符合国家利益情况下的法律责任。只要在安全监督运作中存在另一个实体本身就可能将该实体牵连到任何法律纠纷或调查中。在全球航空安全监督系统最终的安排中，应考虑到并澄清任何法律责任、风险或责任从国家向安全监督组织任何转移的程度。此外，建议开展进一步工作，界定确保国际民航组织持续了解安全监督组织胜任能力的方法。

2.5 还需要进一步开展工作，以确定安全监督组织对于国家授权委托其安全监督职能的问责程度。在监督授权中应包括制定一个明确且法律上无懈可击的机制 — 独立于《芝加哥公约》第 83 条之二、但在理念上与其保持一致 — 以澄清共担责任的程度以及是否有必要进行任何赔偿。

2.6 全球航空安全监督系统应包括关于授权过程的详细信息，使国家和安全监督组织在履行安全监督职能时各自的作用和责任具有确定性。未能确定赔偿责任和风险的适当分摊可能会限制国家第 2 级和第 3 级安全监督职能的授权。

2.7 确定责任安排对于限制由于通过评估和持续监测认可了一个安全监督组织的能力而引起对国际民航组织的任何可能影响也很重要。解决关于责任和风险的问题至关重要，以防止对国际民航组织声誉或财务状况的任何减损。

3. 治理

3.1 全球航空安全监督系统中概述的核心监督机制依赖于一个国家有能力投入资源和技术专长，确保安全监督组织充分履行其在授权文书中规定的职能。

3.2 国家将安全监督职能授权给全球航空安全监督系统认可机构的原因往往可能是因为该国没有足够的能力自行开展工作。但是，全球航空安全监督系统要求国家有能力界定和监督所发出的授权。虽然这一概念对于较大的国家安全机构似乎足以管理，但对于技术能力不足的较小的国家机构（也正是全球航空安全监督系统旨在协助的国家类型）要充分评估现行能力可能很困难。因此，应进一步开展工作制定安排，支持较小的国家在安全监督组织绩效管理方面满足自身需求，例如由大国或国际民航组织派出专家协助。

3.3 根据全球航空安全监督系统，国家对于授权给认可的安全监督组织的职能将获普遍安全监督审计计划(USOAP)承认。但是，关于安全监督组织不合规是否会影响一个国家的 USOAP 分数没有详述。

3.4 除澄清这些事项外，国际民航组织还应提供指导和措施，协助各国高效和有效地转用另一个安全监督组织。在这种情况下还应考虑采取措施保留国家的 USOAP 分数，例如提供适当的宽限期，以便允许国家转用另一个安全监督组织。

3.5 还应进一步考虑管理组织内部潜在利益冲突的能力，这不仅包括对其客户国的 USOAP 分数负责的机构，还包括那些正在进行技术或认证职能的安全监督组织。有必要制定措施和指导材料，以评估安全监督组织有关管理和防止任何潜在利益冲突的能力的治理安排。

4. 成本效益分析

4.1 考虑到国家监督机构可用的不同资源水平，应考虑进行成本效益分析，以确定和量化国家和航空业从全球航空安全监督系统中获得的提高航空安全、效率和能力等成果的利益。

4.2 注意到拟议的系统旨在成本回收基础上运作，成本效益分析将使各国能够了解采纳全球航空安全监督系统成本回收的价值可通过将某些安全监督职能委托授权所实现的节省和效率得到补偿。

4.3 这种成本效益分析还可能鼓励资源充裕的国家协助其他国家监督安全监督组织的工作。这将支持国际民航组织确保不让任何国家掉队的现行政策。

5. 结论

5.1 澳大利亚支持全球航空安全监督系统，但我们建议国际民航组织在三个具体领域开展未来工作：法律责任、治理和成本效益分析，以支持全球航空安全监督系统的推进。

5.2 请会议同意以下建议：

建议 6.1/x — 推进全球航空安全监督系统(GASOS)

会议：

- a) 要求国际民航组织开展未来工作，推进全球航空安全监督系统(GASOS)的下列方面：
- 1) 国家、国际民航组织和得到认可的安全监督组织由于安全监督职能的委托授权而产生的法律责任和风险；
 - 2) 支持各国采纳全球航空安全监督系统概念的治理措施，包括可能协助国家对授权给安全监督组织进行监督；
 - 3) 国际民航组织对安全监督组织的评估和持续监督对国家普遍安全监督审计计划(USOAP)分数的影响，特别是安全监督组织未达到相关标准的情况下；
 - 4) 制定指南，澄清监督职能从一个安全监督组织转移到另一个安全监督组织的过程，以及在這些情況下對國家USOAP分數的影響；

- 5) 制定治理标准，用于衡量安全监督组织在执行安全监督职能，包括管理利益冲突时，是否实施和遵守健全的治理安排；和
- 6) 开发成本效益分析，以支持参与全球航空安全监督系统，并强调对各国和航空业的可量化的效益。

— 完 —