



事故调查和预防（AIG）专业会议（2008 年）

2008 年 10 月 13 日至 18 日，蒙特利尔

议程项目 1： 附件 13

1.7： 附件 13 的附篇 E

保护安全资料

（由美国提交）

摘要

本文件审查了附件 13 附篇 E 中的建议，并对改进现行做法的方式提出建议。

会议的行动在第 3 段。

1. 引言

1.1 为了进行有效独立的安全调查，维持公众和业界对政府事故调查结果的信心，并确保可继续获得脆弱的敏感性安全资料来源以便预防事故，各国必须努力在诸多重要的调查和社会考虑因素之间取得适当的平衡。虽然美国在原则上支持附件 13 附篇 E 试图实现的努力——即，由不同国家实施公布程序并适当保护特定的敏感性安全资料和记录，以便将其作为加强安全的工具，确保其持续可获性，但该指导材料的具体语文还有待改进，方能更有效地实现这项既定目标。还有，附篇 E 中的语文不足以对作为特别的资料和记录子集应予以小心保护的合格安全资料加以界定或定义，因此，这就产生了保密原则或该指导中详述的不当使用原则被过度应用的风险。无法实现适当的平衡就会威胁公共调查的理想透明度，并将可能滋生竞争而非合作的氛围，在这种氛围下，安全调查的地位会低于其它调查，最终导致安全调查的延误并有碍调查员提出适当安全建议的能力。

1.2 美国有多项法律涉及国家运输安全委员会（NTSB）的作用，均有助于取得此种必要的平衡，让安全调查员得以进行完全和独立的调查。请见如：49 U.S.C. § 1114 (b) (3)（如果国家运输安全委员会认定，公布自愿提供的安全资料将有碍其未来的可获性，以及此种公布与国家运输安全委员会的调查权限无关，则对此种信息加以保护、不予公布）；§ 1131 (a) (2) (A)（由国家运输安全委员会开展的事事故调查优先于其它任何调查，但必须允许其它主管当局在调查的事实查明阶段适当地参与）；§ 1131

(a) (2) (B) (即使在最高执法当局判定, 事故背景显示, 该事故可能由有意犯罪行为造成而给予联邦调查局调查优先权的情况下, 国家运输安全委员会仍必须被允许继续就事故的可能原因进行其独立调查); § 1131 (a) (3) (国家运输安全委员会的调查优先权无碍其它主管当局从事故各方和证人处自行取得资料)。其它法律则保护特定记录, 如驾驶舱话音记录器或驾驶舱录像记录、航空机组人员的自愿性安全报告等, 不予公布或不遭不当使用。

1.3 我们深知美国的幸运之处在于, 我们通常不必在司法上匆忙地起诉在经常事故中涉案的个人, 之所以提到这些美国法律是为了说明, 虽然一套制度与附篇 E 中反映的做法间存在着许多差异, 但在很大程度上已实现了附篇 E 力图实现的目标。我们认识到, 现行指导材料可能对那些将事故罪化视为常规的国家有帮助; 但是, 一套旨在让事故调查过程中收集的大部分资料或记录不被使用的僵化框架, 对寻求提高安全相关事故调查优先地位的多数国家来说, 最终可能适得其反。

2. 讨论

2.1 引言和总则

2.1.1 我们同意, 各国必须考虑如何进行安全调查, 以便确保可以继续获得其调查所依赖的资料。但是, 仅仅规定“保护安全资料免于不当使用”不是一个充分或长期的解决办法, 不足以解决许多国家在安全调查与司法或其它行政调查之间的根本冲突。还有, 正如以下所述, 我们不能支持附件 E 第 1.5 (c) 分段对“不当使用”的概泛定义, 并猜想许多其它国家的大多数司法主管当局、雇主、或监管者将无法接受将其广泛适用于大多数事故调查资料和记录。得不到这样的接受, 这份指导材料对那些寻求提高安全调查优先地位的国家来说就没有太大用处。

2.1.2 关于附篇 E 第 1.3 段和 1.4 段, 正是因为必须让各国有灵活性来运作其法律制度, 而附篇 E 中的政策和建议对国家法律制度的影响和后果远远不仅止于独立的航空事故和事故征候调查而已, 因此, 应该对附篇 E 重新考虑。第 1.5 段中的定义范围统揽概泛, 尤其是关于“安全数据收集和处理系统的资料”(SDCPS) 和“不当使用”等的定义, 让各国没有太多余地“调整”或“修改”附篇 E 中所述的概念。

2.1.3 “安全数据收集和处理系统”这一定义所涵盖的资料来源范围之广, 将造成对几乎所有资料均提供同样级别的保护, 而无法在若不加以保护未来可能消失的合格安全资料以及其它较不敏感的记录和资料之间灵活地理性区分。附篇 E 在这方面涵盖太广且不够灵活。较好的做法是, 要认识到各类安全资料间的差异, 并在对资料提供不同级别的保护时, 考虑到这些差异。

2.1.4 关于“安全数据收集和处理系统”和“不当使用”这两者的定义, 附篇 E 无法在可能与安全调查有关的不同类型的安全资料间充分地加以区分。尽管对“例外原则”做了详细描述, 但该附篇其实对反对公开有强烈倾向而不重透明度, 此种政策对安全调查员的任务或长期利益没有好处。还有, 除非能清楚地表明为了鼓励未来可持续获得特定资料因此必须对其加以保护, 否则过度偏向资料保密或鼓励使用资料综述而不公布实际资料是危险的。后者情况若长此以往, 将使得公众、还更严重的是, 使业界运营人和政府监管者对任何安全调查结果的可信度和合格性信心下降。

2.1.5 “确保持续得到”安全资料是重要的, 我们同意, 为了采取“恰当和及时的预防行动”并提

高航空安全，这种可获性是必要的。但是，“安全数据收集和处理系统”的定义过于概泛则鼓励了实施全面限制，这反而会导致调查出现更多延误，因为那些参与“公正执行司法”的各个主管当局被迫竞争有限的资料来源，所以它们会更加抗拒。较好的做法是，针对实际需要和政府安全调查的透明度总体原则，鼓励实施更具体和界定分明的限制。

2.1.6 安全调查所收集的资料不应该统统被排除用于附篇 E 第 1.5 (c) 分段视为“不当”的用途。作为事实查明者，安全调查员的首要目标应是判定事故或事故征候的事实，以便如附篇 13 第 3.1 段所述，帮助“预防事故和事故征候”。但是同样的这些事实可能对其它参与“公正执行司法”者所进行的调查攸关。因此，一概禁止外部使用调查过程中收集的任何资料，不能实现平衡“保护安全资料的需要”和“公正执行司法的需要”这一目标。而真正的危险在于，试图对安全调查资料的“不当使用”设限过严地加以定义，将让司法当局没有诱因驱使安全调查尽快进行和完成。

2.2 保护原则和例外原则

2.2.1 该附篇第 3.1 段强调了“安全资料”现行定义的一些困难之处。虽然第 3.1 段建议，附篇 E 所推荐的“保护”将仅限于合格的“安全资料”，但“安全资料”的定义和第 3.1 段中所提到的标准都不足以对附篇 E 规定中全面囊括的资料和数据广泛范围予以明确界定。

2.2.2 我们强烈认为，附篇 E 所设想的那种保护，必须经适当考虑后针对特定的资料和所涉的报告制度加以提供。如自愿提供的安全报告就是一例，因为其可获性主要取决于报告员相信此种资料将只用于提高安全；但对通常依法律要求而提供的经常性记录则不应给予同样的保护。

2.2.3 附篇 E 造成这样一种环境，让事实资料成为不是收集者就不能使用的有限资源，这带来了危险的可能性，使得安全调查和其它调查之间发生竞争；当发生国家重大严重事故时，司法和其它主管当局不可能允许因这样的竞争干扰他们自己的调查。因此，拒绝让安全调查员收集的事实资料“用于为收集安全资料的目的之外的其它用途”，将让其它主管当局有很强的动机在他们自己调查完毕之前，拒绝允许安全调查员进入事故现场、取得残骸或其它记录。较好的做法是仔细考虑有哪些具体类型的资料是必须保护不得用于该种用途方能确保其继续可获，并针对这种特定的资料提供明确界定的法律保护。

2.2.4 我们同意，必须有适当的法律保障以帮助在安全调查和其它调查之间取得平衡；多项美国法律之所以存在，正是为了要帮助维护此种平衡。这种保障必须考虑到与一项调查攸关的具体资料，而不是试图对种类繁多的不同资料类型和来源应用单一标准。

2.2.5 该附篇第 4.1 段中的指示是，只有在第 4.1 段中所述的有限情况下，“国家法律和规章方可对安全资料的保护实现例外”这抵触了第 1.3 段中所表达的认识：“[附篇 E]的法律指导必须允许各国享有灵活性，根据其国家政策和做法起草其法律和规章”。应鼓励在合格的航空安全官员的适当指导下，由国家立法判定应给予具体类型的资料或记录的保护级别。这种国家法律标准应该明确、并就什么是不当使用提供适当的指导，以免将关于使用或保护的安全相关决定，留待司法主管当局根据附件 13 的通用规定做出。

2.3 公开发布和记录资料

2.3.1 公众对重大安全调查的了解，对鼓励立法者、监管者和航空业成员参与安全进程是必要的，

更重要的是，这有助于在事故发生后做出有意义的安全纠正。因此，安全调查的透明度至关重要；必须向观察员和参与者保证，安全调查和建议是立基于透彻而独立的相关资料审查之上的，否则安全调查就会失去可信度和权威。如果一项政策的起点就是反对由公众获得安全调查员所依赖的资料，这将起到反效果。与其如此，调查员必须努力保持安全相关资料的公开沟通，同时仅提供必要的有限保护，以确保可继续获得那些必须在使用或公布方面加以特别限制才能确保其持续可获的有限资料或记录子集。

2.3.2 我们虽然同意，附篇 E 第 5.2 段中所列的因素是处理安全调查期间收集的任何信息的重要考虑因素，但有必要在此重申，一项预期在保密上见效而不重公布的政策通常会在长期适得其反。而且正如先前所述，如按第 5.2 (d) 分段的要求，在公布安全资料时“采取了取消身份证明、简介和综述的形式”，对公众通常无益的，因为这经常导致业界或立法者无法充分地审查安全调查结果、或让安全调查员无法适当地使用相关资料做为调查结果的佐证、并无法维护政府安全调查的可信度和对其的信任。

2.3.3 我们同意，“工作场所环境录音”如驾驶舱语音记录器（CVRs）等，在公布安全相关资料方面是一个特别的问题；美国法律禁止公布此种录音，若装设了录像机也不许公布影像。请见 49 U.S.C. § 1114 (c)。但是，此种记录中所载的资料，包括誊本、或在适当情况下进行书面描述等，这些对于安全调查员做出的结论通常息息相关，因此，必须可用于对安全调查员的调查结果进行佐证。

3. 拟议的行动

3.1 请会议建议国际民航组织修改附篇 E，并虑及在透明度和酌情保护特定资料来源和保密性之间的适当平衡，以便更好地为航空安全和全球事故调查界服务。