

第 11 次航行会议

2003 年 9 月 22 日至 10 月 3 日，蒙特利尔

议程项目 2: 空中交通管理（ATM）的安全和保安
2.1: 安全管理系统和方案

保护安全资料的来源

（由秘书处提交）

摘要

安全资料,无论是通过已建立的行业安全数据获取系统得到，还是由运行人员自愿提交的，其自由流动是系统安全做法的基本前提，安全管理系统（SMS）就是一个范例（见 AN-Conf/11-WP/5 号文件和 AN-Conf/11-WP/24 号文件）。本文件倡议需要制定一个国际战略性框架，保护通过所有安全数据获取来源得到的资料。

会议的行动在第 3 段。

1. 引言

1.1 国际民用航空享有突出的安全记录。这主要是由于以下三个关键因素：

- a) 各航空组织和人民对安全尽职尽责；
- b) 在安全资料自由流动的基础上不断的学习过程；和
- c) 将错误转化为预防行动的能力。

1.2 多年来，事故和事故征候的教训，一直被用来改进设备的设计、维护程序、飞行机组培训、空中交通管制系统、机场设计与功能、气象支持服务和航空运输系统中对安全至关重要的其他方面。最近，从安全监督和数据收集系统得来的资料，补充了事故和事故征候数据，并已被用来制定和实施纠正行动和积极主动的长期战略。

1.3 安全监督和数据获取系统在过去十年中迅速扩展，使得国际民用航空能够形成对运行错误的认识：错误为什么发生，能采取什么行动才能尽量减少其发生，以及如何遏制其对安全的影响。无可争辩的是，航空中大多数运行错误是在无意中造成的；训练有素、用心良好的人在维护、运行或管制设计精

良的设备时出错。对于因蓄意的行为、物质的滥用、破坏或违规造成错误的罕见情况，行业和政府都具备执法系统，都会确保责任的每个环节都不能松懈。这种双管齐下的做法，即：将对运行错误的深入理解与对规则的适当执行相结合，在安全方面满足了行业和旅行公众的要求，同时也保证让违法者无处藏身。

1.4 但是，近年来，在处理导致事件发生的运行错误时，在国际民用航空中出现了令人堪忧的趋势。事故和事故征候记录、安全监督和数据获取系统中的资料，越来越多地被用作司法诉讼程序中的证据。这些程序还产生了针对事件所涉个人的刑事指控。

1.5 将刑事指控带到航空事件中的直接结果，是会在有关各方之间造成一种恐惧和畏罪感，会抑制资料的自由流动。由于资料流动已成为国际民用航空安全记录的基石，有理由认为这种行动是对航空安全的潜在威胁，很可能会增加旅行公众面临的风险。全行业采取一致行动抵制这一趋势是至关重要的，因为如果听之任之，这种趋势会在极短的时间内便可损害在航空安全方面多年来取得的进展。

2. 讨论

2.1 行业界已试图采取一些行动解决保护安全资料来源的问题，对于各方所做努力的积极成果应该是不容置疑的。但是，考虑到这一问题的敏感性，具备一个战略性框架，使行业中方方面面的努力目标统一且协调一致甚为关键。为确保对安全资料来源的保护及其自由流动而做出的有根据的努力，必须在保护重要资料的需要和正当执法的权利与责任两者之间达成一种微妙的平衡。在这方面应采取最为谨慎的态度，因为与正当执法不相符的未经深思熟虑的建议，缔约国的司法系统可能不会接受。

2.2 在国际民航组织内，有一些规定涉及对安全资料某些来源的保护。这些包括：

- a) 大会 A33-17 号决议：不公布某些事故和事故征候记录。其中敦促各国审议和修订关于保护事故/事故征候记录的立法，并指示国际民航组织提供指导材料，支持各国进行此种审议/修订；
- b) 大会 A33-16 号决议：国际民航组织全球航空安全计划（GASP）。其中指示国际民航组织参加各国的努力，改进安全资料的报告和交流，并充分考虑对重要资料的保护；敦促各国审议和修订相关立法；并指示国际的民航组织提供指导材料，支持各国进行此种审议/修订；
- c) 附件 13—《航空器事故和事故征候调查》，在 5.12 段中规定，人员、通信中的陈述、医疗和私人资料、驾驶舱语音记录器（CVR）及此种记录的文本、分析资料时所发表的意见，不得为了事故/事故征候调查以外的目的而予以公布，除非该国的有关司法部门断定，公布这些记录的意义超过这样做可能对该次或将来的任何调查产生的不良国内和国际影响；
- d) 附件 13 第 8.3 段规定，自愿性事故征候报告系统须是非惩罚性的并须对资料来源提供保护；和
- e) 附件 6—《航空器的运行》，在第 3.24 段中规定，飞行数据分析计划是非惩罚性的，并包含保护数据来源的防护措施。

2.3 国际民航组织保护事故和事故征候记录的规定，对于这些记录在司法诉讼程序中的使用是十分明确的。对于自愿性事故征候报告系统和飞行数据分析方案，就没有同样明确的保护。由于缺少附件 13 的 5.12 段中这样明确的文字规定，标准的行业措施是，自愿性事故征候报告系统和飞行数据分析方案的资料，由各组织及其工作人员之间的内部协议来保护。在各缔约国不同司法系统之内，这种协议对安全数据提供法律保护的实际控制范围，是全面评估所无法达到的。

2.4 此外，还有一些新开发的来源可向国际民用航空提供安全资料。在驾驶舱环境内，诸如航空安全行动伙伴关系（ASAP）、航线运行安全审计（LOSA）等就是积极主动的安全数据的来源，是基于资料的自愿交换和自由流动，在平安无事的飞行期间获得的。在 ATM 及其辅助服务的环境内，空中交通服务提供者正在开发和实施内部例行监督系统、内部调查系统、自愿报告系统、对人的因素报告保密的系统和类似的措施。这是现代安全管理系统（SMS）的支柱，并在其他确定来源之外又提供了大量安全数据。国际民航组织的规定对于这些清楚地处于现行国际或国内立法的保护以外的安全资料来源，被迫保持了沉默。

2.5 可以断定，尽管国际民航组织关于保护安全资料来源的现行规定满足了国际民用航空的需要，但行业的发展需要产生一个战略性框架，a) 包含对安全资料的所有相关来源要予以保护；b) 保证各项努力是行业协商一致的结果，并符合上述 2.1 段所述的谨慎态度。这样的框架还会使人认识到，就与保护安全资料来源有关的事项进行的绝大多数讨论，目前都是在技术层面上进行的，法律界的参与很有限；许多国际法以及许多国家现行的国内法律和规章可能还不够充分，不能有效地处理这一事项。

2.6 在制定拟议的框架时，采取多学科的方式极为重要。框架应建立在国际民航组织关于保护安全资料来源的现行规定的基础上，并在必要时予以扩充。框架应处理以下概念性事项：

- a) 任何集团或其人员均不得凌驾于法律之上；
- b) 对于赔偿，应将公共利益与个人利益相比较；任何有碍航空安全调查的事将有碍公共利益，需要达成一种有利于安全旅行使用者集体利益的平衡；
- c) 阻止使用某些证据的豁免程度，但如果其他证据表明有犯罪行为，则不豁免起诉；
- d) 对运行人员的严重疏忽行为，应使用从安全资料来源以外的渠道获得的证据定罪或索赔；和
- e) 保护安全资料来源，其意图不是为了使运行人员免遭起诉，而是为了维护资料来源。

3. 会议的行动

3.1 请会议：

- a) 注意在司法诉讼程序中使用安全资料来源作为证据所产生的安全隐患；
- b) 注意在司法诉讼程序中使用安全资料来源作为证据对于安全资料的自由流动所产生的有害作用；

c) 注意安全资料来源的整体性、其自由流动与系统安全做法之间的密切联系，SMS 就是一个范例（见 AN-Conf/11-WP/5 和 AN-Conf/11-WP/24 号文件）；和

d) 同意以下建议：

建议 2/ — 保护安全资料的来源

国际民航组织通过多学科项目制定一个战略性框架，使各国能够采用国家法律的适当措施，以保护安全资料的来源及其自由流动，同时尊重进行正当执法的权利和责任。

—完—