



大会第39届会议

技术委员会

议程项目 36: 航空安全和空中航行实施支助

安全信息保护

(由秘鲁提交并获南美 (SAM) 地区各国和拉丁美洲民航委员会 (LACAC) 二十二个成员国²的支持)

执行摘要

本工作文件审查了旨在改进涉及深入审查安全信息保护问题的必要性的机遇。

行动: 请大会审议本工作文件中阐述的观点, 以便请国际民航组织考虑将本地区的建议纳入附件19的修订案。

战略目标:	本工作文件涉及安全战略目标。
财务影响:	不适用。
参考文件:	附件19 — 安全管理 附件13 — 航空器事故和事故征候调查

¹ 西班牙语版本由秘鲁提供。

² 由22个缔约国提交 (阿根廷、阿鲁巴、伯利兹、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉 (玻利瓦尔共和国))。

1. 引言

1.1 2016年2月22日，国际民航组织理事会通过了附件13—航空器事故和事故征候调查第15号修订案，其中虑及了负责开展事故和事故征候调查的主管当局目前在适当保护与调查有关的记录和多种报告、权益和项目方面所遇到的困难。

1.2 须强调修订案中述及的下述内容和关键因素：a) 加强对调查记录的保护，与此同时，在调查目的和其他公共利益之间保持平衡；b) 保护调查部门控制下记录的有效手段；c) 为各国提供支助，帮助指定的主管部门实施“冲突性利益平衡测试”；d) 承认需要根据不同情况采用不同的保护措施，而彻底的保护可能会产生反作用；e) 适应不同的法律制度和国家做法，以便更有效地保护调查记录。

1.3 此后，理事会于2016年3月2日通过了附件19—航空器事故和事故征候调查第1次修订案，其中虑及了2015年第二次高层级安全会议（HLSC 2015）提出的一系列建议。在该会议上，关于信息保护的立场显然是有根据的，但也是有分歧的，当时并没有详细规定需要保护哪些信息的标准。这种情况在附件19第1次修订案中得到了纠正，其中包含了以下内容：a) 使整个修订案中使用的术语标准化，b) 制定关于安全数据和信息的定义，和c) 作为标准和建议措施（SARPs）有关这一主题的一部分，对附件19附篇B所载的指导材料内容进行审议。

1.4 南美（SAM）地区认可和感谢国际民航组织所做的工作，及其对本地区各国在2015年2月举行的第二次高层级安全会议期间提出的关切以及就附件19第1次修订案所提的意见做出的迅速回应和审议。

2 讨论

2.1 在这些国家中，信息方面的当前趋势是促进公共管理的透明度，并且对公众获取信息的权利进行规范。正是在这种情况下，本地区各国在建立一个安全信息保护的框架方面一直举步维艰，而后者对于降低事故率及保护人类生命是至关重要的。

2.2 毫无疑问的是，防范对安全信息的非法使用至关重要，以便能够在各国采取充分和适当防范措施的情况下，各方仍旧可以获取安全信息。

2.3 尽管附件19第1次修订案包含了重大的改进，但本地区各国认为，国际民航组织仍需采取更多的行动，协助各国实现其信息保护的目标，特别是如下目标：

保护的层级和条件

2.3.1 附件19第1次修订案提及各国负有义务分享被认为是其他国家感兴趣的安全信息，其中规定各国须就分享此类信息的保护层级和条件达成一致。此外，各国必须确保详细规定这些安全数据和信息以及其他相关来源得以享有保护资格的条件。

2.3.2 上述情况造成了一个矛盾，即附件19在起草时，保护范围明确包括安全数据和信息以及相关来源，然而，纳入确定上述内容保护范围的条件和层级，却可能会使一些数据、信息和相

关来源落入保护范围之外，尽管它们也需要加以保护。它们的确需要根据附件19第1次修订案的任务授权而加以保护，该修订案中确实授权各国制定其各自的保护条件和层级。

2.3.3 如果这种情况持续下去，国际民航组织显然需要阐明它所说的条件和层级，使我们能够依赖面向所有国家制定的标准化的内容。

相关来源

2.3.4 附件19第1次修订案确定了保护范围，规定了必须予以保护的三项内容：安全数据、安全信息及相关来源。尽管其中对前两项内容做出了定义，但对于哪些内容可被视为相关来源却没有做出定义。

2.3.5 缺乏有关相关来源的定义，意味着各国缺乏关于需要保护哪些特定来源的完整信息。这一疏漏可能会使一些国家无法辨别各种来源，从而给国际民航组织在该修正案中业已提供的定义方面所取得的进展打了折扣。

涉及知情权的法律

2.3.6 众所周知，涉及知情权的法律或涉及信息自由、公开记录或透明度的法律使公众能够获取国家掌握的信息。

2.3.7 虑及各国在知情权法律的范围内创造例外，以保证自愿提供的安全数据和信息的机密性，国际民航组织正在制定一项要求，以限制各国通过其认为适当的且实际上可能更为有效的监管框架（如独立于知情权法律之外的有关安全信息保护的特别法规）对安全信息保护进行规范的自由。

2.3.8 上述讨论基于在此种法律中纳入例外过程中所涉及的某种程度的复杂性。我们可以看看下述说明此类复杂性的例子。

2.3.9 尽管确实可以找到这一规定的例外，但与任何权利一样，信息获取权也不是绝对的。例外必须满足以下要求：a) 法律（包括宪法）必须对此有明确规定；b) 例外必须受到需要保护一项基本权利（如隐私权或生命权）或其他宪法性权利（如国家安全）的支持；c) 仅仅在法律中规定了例外是不够的。反而，为使例外得到合法的执行，要求违规的一方必须能够证实在该特定情况中，信息的传播将会对所援引的例外拟提供保护的基本权利或其他宪法性法律权利造成某种程度的（实际的）、即将发生的和严重的危害（危害的证据）；d) 在任何情况下，对例外的解释必须是限制性的。

2.3.10 为此，虑及涉及安全的信息类型，所有上述要求均可得到满足而不必质疑其合法性，但在提供即将发生的危害的证据方面所涉及的复杂性，可能会使提交安全相关信息成为一项义务。

2.3.11 如上所述，本地区恳请国际民航组织为这项要求赋予更大的灵活性，使各国能够有权选择用以实现保护安全信息之目的的法律机制。本地区各国均认为此乃当务之急。

国际民航组织关于实施信息保护的战略

2.3.12 我们认为，宜请国际民航组织加快其工作步伐，使其能够就保护的范围和对象向本地区做出澄清。为此，国际民航组织将必须考虑制定一项完整的战略，其中应纳入相关主管部门参与批准安全信息保护的框架的所有人员，以便能够使政治、立法和法律机构以及更广泛的公众认识到此种批准的重要性。

2.3.13 考虑到信息保护问题在航空界无可置疑的重要性，国际民航组织可将其作为一个重要的谈判工具，以便与各国的各个层面携手合作，因为作为一个民用航空领域的专门国际组织，它的参与对于实现令人期待的成果将大有助益。

3. 结论

3.1 请大会敦促国际民航组织考虑采纳本工作文件所载的各项提议。

— 完 —