



大会第 36 届会议
技术委员会

议程项目 28: 为提高航空安全而保护某些事故和事故征候的记录以及安全数据收集和处理系统

加强安全资料的保密性和非惩罚性基本原则

(由澳大利亚提交)

执行摘要

安全调查是依靠来自其所服务的航空业的资料自由流通。资料自由流通是基于信任，即所披露的资料不会不当地用于惩罚目的、资料须得到必要的保密性、以及资料将用于提高航空安全之目的等的信任。这种信任的基础，除其他事项外，还立足于促生了就安全资料提供适当立法保护、并明确界定其例外情况的业界磋商。这些要求形成了附件 13 ——《航空器事故和事故征候调查》中详述的安全调查工作职能的基石。

在预期快速增长期间继续降低航空事故率的任务是航空业面临的特有挑战。国际民航组织和全球航空安全路线图都强调指出，进一步地开发安全调查和安全资料系统并使这些资料全球共享是一项工具，是实现降低事故率的可能主要因素。对附件 13 的最近修订以及引进附篇 E 都是积极步骤，有利于在可行的程度下，就保护安全资料的国家法律实现全球统一。澳大利亚鼓励国际民航组织继续附件 13 的制定工作，以利实现清晰度并取得正确平衡。有必要继续调查，以判定对安全资料实施统一保护此一目标的效果。

行动: 请大会修订大会 A31-10 号决议并对下文第 6 段采取行动。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 A 和 F，有助于加强全球民用航空安全并强化规范国际民用航空的法律。
财务影响:	无。澳大利亚认为在为法律局划拨的现行预算下可负担拟议的行动。
参考文件:	Doc 7300 号文件:《国际民用航空公约》 附件 13 ——《航空器事故和事故征候调查》 Doc 9848 号文件:《大会有效决议》(截至 2004 年 10 月 8 日) A35-WP/91 号文件:《保护驾驶舱语音记录》(2004 年 6 月 28 日) 全球航空安全路线图, 第 I 和第 II 部分 (www.icao.int/fsix)

1. 引言

1.1 一个成功的航空安全报告和调查制度，其有力的立命之本是事故调查主管当局及其服务的航空业之间的信任。信任可以使安全资料自由流通，而这正是航空安全进步的基础。这种信任的基石，除其他事项外，有赖于适当地立法保护安全资料的保密性和不将其用于惩罚性之目的。任何不受保护的例外情况必须明确予以界定，而其运作方式也必须在公布资料和保护安全资料之需要之间取得适当平衡，这是贯穿安全报告和调查制度的原则。

1.2 附件 13 的标准 3.1 确定了对事故或事故征候的安全调查乃属非惩罚性质此一原则。标准 5.12 则要求对事故调查的特定记录加以保护，不予公布。2006 年 11 月通过的附篇 E 为保护安全资料免于不当使用提供了指导。标准 3.1、标准 5.12 和附篇 E 都认识到，在不涉及恶意图谋的情况下，绝大多数的航空事故和事故征候都源于人的过错，对这些事件的报告和调查资料加以保护是正当的。澳大利亚强烈支持此一理念，但也表示关切，必须确保此种保护不会无意间导致妨碍提高安全的结果。保护必须是明确可行的。本文件的目的是，除了鼓励对敏感安全资料加以保护的必要性之外，同时主张必须开展更多的工作以确保其得以实施。

2. 背景

2.1 澳大利亚向大会第 35 届会议通报了其根据《运输安全调查法 2003》（TSI 法）和《民用航空法 1988》，对驾驶舱话音记录器的（CVRs）提供了有力的保护（见 A35-WP/91 号文件）。运输安全调查法的权力被授予澳大利亚运输安全局（ATSB）执行局长及其工作人员。运输安全调查法规定了对安全事故和事故征候进行调查的权力，并强制要求对事故和一系列事先确定的严重和其他事故征候提出报告。根据附件 13 所要求的不追究责任和保密性原则，运输安全调查法对于广泛的安全资料提供了彻底的保护，其类别已经超越了标准 5.12 所列范围。资料可分为两种类别：

- a) 机上记录（OBR）：即指从驾驶舱录像和/或话音记录得来的资料。此种资料不可用于惩戒雇员之目的，或是作为刑事诉讼中不利于机组成员的罪证。机上记录也不得用于民事诉讼，除非根据标准 5.12 所规定的例外标准得到豁免，另有额外的保护，即：澳大利亚运输安全局执行局长必须事先授权，方能公布机上记录资料；和
- b) 保密资料：基本上，在安全调查期间收集的所有其他类别的非公开资料均属此列。此种资料只能在澳大利亚运输安全局为提高运输安全时方能予以公布，但必须遵守关于公布相关个人资料的严格标准。民事诉讼法庭可能也会要求公布保密资料，但必须遵守标准 5.12 中所述的例外标准，并获得执行局长的同意。此外，运输安全调查法规定了强制收集资料的权力。由于行使了强制收集资料权而回答问题或提供资料的人，必须放弃其不作证罪己的权利。但是，在这种情形下，该证供和由该证供衍生而来的一切证据均受到保护，不得用于民事或刑事诉讼。

2.2 自大会第 35 届会议以来，澳大利亚已经实施了新的自愿和保密报告制度（REPCON），以便补充运输安全调查法和相关规章中所载的广泛强制报告制度。自愿保密报告立法是通过与澳大利亚航空业界广泛磋商之后制定的。业界的磋商和支持是必不可少的进程，藉此才能在保密性和保密性的例外情况之间取得正确平衡，而这正是自愿报告制度的核心。通过磋商进程，树立了对自愿保密报告制度的信任文化，没有它，该制度就不可能有效。自愿保密报告制度要求对报告人和报告中所提及的人予以保密。对报告人的保密是该制度的组成要素，这是鼓励业界参与而无需担心报复必不可缺的。对报告中提及的

任何人加以保密，是保障该制度是为了让业界处理安全问题而提供资料，而不是为了起诉个人。保护的例外情况已明确界定，而且只在必要时才予以提供。例如，在一个人的健康或生命面临严重和紧迫威胁，或是报告的事件涉及严重犯罪的情况下，该保密制度就不适用。关于自愿保密报告制度运作的详细描述，见附录 A。

2.3 在可能牵涉到恶意、保安破坏、或破坏安全规章时，运输安全调查法和自愿保密报告制度并不妨碍另一主管当局为确定责任或过失而进行平行调查。平行调查制度的目的，是确保保密性和不追究责任的调查原则，即开放的安全调查制度的基础不致被破坏。这一点在证据可能成为罪证的情况下尤其重要。在必须进行平行调查时，为确保不妨碍刑事或监管执法调查搜证做了各种安排。澳大利亚认为，在澳大利亚运输安全局与其他机构之间制定谅解备忘录的做法是一项有用的工具，有助于实现该目的。有了这样的安排，其他机构就可以独立地获得其各自所需的证据。

2.4 澳大利亚还推出了新立法，对运输安全调查期间所获保密资料的保护制度运作方式产生了影响——即《运输保安检查员法 2006》（ITS 法）。运输保安检查员法允许以独立和不追究责任的方式进行运输保安调查，其方式与运输安全法之下进行的安全调查类似。运输保安检查员法中所载关于保护保密性资料的规定，相当于运输安全法中的同类规定。既然保安调查和安全调查的目标类似、进程相当，运输保安检查员法中载有一些规定，允许澳大利亚运输安全局向运输保安检查员（检查员）提供保密性资料。但是澳大利亚运输安全局不需非得遵循检查员的要求，必须公布任何保密性资料。其次，澳大利亚运输安全局必须相信，向检查员公布资料所能实现的公共利益超过了公布资料对现行或未来调查可能产生的不利影响。保安调查和安全调查系统之间的互动详情见附录 B。

2.5 贯穿上述结构整体的基础是不追究责任和保密性原则，再加上明确和合理的例外规定。必须了解 and 意识到一项事实：破坏这些原则意味着将极大降低该系统的有效性以及航空安全的提高。

3. 所有国家遵守附件 13 的重要性

3.1 违反附件 13 授权之目的而公布保密性资料，这对安全调查制度有着根本影响。对安全调查施加不当的司法和刑事干预的后果，已在国际社会上彰显无遗，其例证包括事故调查参与方中断合作、以及使重要的驾驶舱记录装置（遑论机组人员的监禁）丧失功能等。与其他国家共享安全资料的前提是，接收国家须尊重附件 13 规定的保密性和非惩罚行动原则。否则的话，再加上公布或使用保密性资料之目的有悖保密性和非惩罚性行动原则，则将破坏航空界对资料来源国家调查系统的支持。这将导致资料提供国的安全调查系统有效性有所减损。

3.2 澳大利亚将继续根据附件 13 的要求，与其他国家共享从安全调查进程中收集的资料。但是，澳大利亚提议，附件 13 之下所要求的合作应权衡轻重，以便兼顾由于参与资料交换的另一国不遵守附件 13 规定的资料保护标准，因而对交换资料国进行的调查产生的不利影响。正如全球航空安全路线图（GASR）强调指出，国际民航组织必须继续努力，使所有国家都遵守标准 3.1 和标准 5.12 所规定的非惩罚性和保密性原则。不过，即便如此，澳大利亚建议有必要按以下所述，对标准 5.12 的详细内容进行审议，可能的话进行修订，使其在加强航空安全之目的方面切实可行。

4. 对附件 13 的审议和修订

4.1 澳大利亚注意到，附篇 E 的内容与标准 5.12 之间有出入。附篇 E 第 4 节第 a) 和 b) 款建议了对安全资料保密要求实行例外的情况。澳大利亚支持这些例外情况的要旨，但注意到它们并不符合标准

5.12 中所述的标准，后者要求先获得适当的司法主管当局断定后，方能公布资料。附件 13 附篇 E 第 4 节第 a) 和 b) 款与标准 5.12 之间前后矛盾。这一点需要加以审议，以便确定须待修订的究竟是标准 5.12 或是该准则。

4.2 注意到澳大利亚上文所述，在适用标准 5.12 的规定，即要求获得适当的司法主管当局决定是否公布资料方面，澳大利亚建议确实有必要针对此项要求规定例外情况。例如，为预防或减轻对一个人的生命或健康带来严重和紧迫风险而必须公布资料的紧急情况就是一个例证。另一个例子就是为防范严重的刑事犯罪而必须公布资料。鉴于在这些情况下的时间限制，若要求事故调查机构非得先与“适当的司法主管当局”商榷方能获得公布资料的授权，或许不甚妥当。澳大利亚建议在修订标准 5.12 时，须考虑到此类例外情况。

4.3 还应对附件 13 加以审议，以判定是否应在标准 5.12 下，允许同一国家内的两个机构互相交换资料，而这两个机构都遵守附件 13 所要求的不追究责任和保密性原则，并以其规定的方法保护资料。澳大利亚在运输保安检查员法之下设立了运输保安检查员，这正是一例。应对附件 13 加以修订，以反映在此种情况下，无需寻求适当司法主管当局的决定。

4.4 澳大利亚在此重申先前提交大会的提案（见 A35-WP/91 号文件第 3 节），其中表示附件 13 中涉及保护安全资料的标准 5.12 和标准 5.10，其运用方式需加以澄清。需要对这些条款之间的协调一致，尤其是第 5.10 款的意图及其在附件 13 中的运用加以审议。

4.5 此外，澳大利亚建议应对附件 13 加以审议，以便判定是否需要调整标准 5.12 中所规定的限制，以便处理在其他情况下公布资料的问题。理事会可以审查为了行政行动之目的而公布资料的做法，如何与第 5.12 款中的办法协调配合。行政行动指的是，当航空安全面临实际或怀疑有风险时，为了变更、终止或取消民用航空授权之目的而公布资料的情况。在标准 5.12 下，为这些目的公布资料的做法，在何种程度上被认为是不恰当的。另一个问题是：是否不论任何情况，均需对所有类别的资料提供同等水平的保护。对非当事人的第三方旁观者就事故提供的证供是否需要与机组成员的证供一视同仁，对其提供同样水平的保护。

4.6 澳大利亚建议，上述事项和问题需要由理事会进一步审议。附篇 E 中所制定的准则不能够完全涵盖对于安全数据收集系统中敏感安全资料的保护工作。澳大利亚将准备在计划于 2008 年 10 月举行的关于附件 13 的事故调查和预防（AIG）专业会议上提出进一步的意见。除此之外，A36-WP/10 号理事会工作文件附录 B 中的大会决议草案包含有一项条款，指示理事会就各国实施该准则的程度向大会下届常会提出进度报告。这份报告还应寻求对上述关切加以处理，以利评估该准则和敏感安全资料保护制度的整体有效性。开展这项任务也符合全球航空安全路线图的目标，确保通过结构性的方案，有效地实现开放的报告环境，并为安全资料的系统性收集、分析和发布建立起合理的文化。

5. 结论

5.1 在预期快速增长期间继续降低航空事故率是航空界所面临的特有挑战。国际民航组织和全球航空安全路线图都强调指出，进一步地开发安全调查和安全资料系统并使这些资料全球共享是一项工具，是实现降低事故率的可能主要因素。这些制度的成功有赖航空界的信任，相信根据这些制度公布的资料，不会不当地用于惩罚之目的，所需的保密性也将得到保证。这一点可能只能通过立法保障才能实现，而其最低标准就是附件 13 中所载的原则和标准，尤其是标准 3.1、标准 5.12 和附篇 E 等。但是，这些标

准和原则必须是可行且清楚阐明的。对附件 13 的最近修订以及引进附篇 E 都是积极的步骤，但仍需进一步工作。澳大利亚鼓励国际民航组织继续附件 13 的制定工作，以利实现清晰度并取得正确的平衡。

6. 大会的行动

6.1 请大会：

a) 修订大会 A31-10 号决议，以便纳入以下序言段落：

“认识到开放的安全调查制度是基于非惩罚性行动和保证保密性等原则之上；

认识到要对来自安全调查系统的安全资料进行共享，有赖于所有国家尊重非惩罚性和保障保密性原则，这些正是产生这种资料的基石；”

b) 修订大会 A31-10 号决议，以便纳入以下指示：

“敦促所有接到来自他国安全调查系统产生的安全资料的国家，对提供资料国用于产生该种资料的保密性和公布原则制度予以尊重；” 和

c) 要求理事会指示法律局审议下列与附件 13 有关的问题：

1) 附件 13 的附篇 E 第 4 节第 a)和 b)款与标准 5.12 是否一致； 和

2) 有必要审议在下列情况下，因标准 5.12 的限制而导致无法公布资料的适当性；

— 为了预防或减轻对一个人的生命或健康造成严重和紧迫的风险，

— 为了防范严重的刑事犯罪；

— 在航空安全面临实际或怀疑有风险时，采取行政行动； 和

— 公布不大可能在未来影响资料自由流通的良性资料；

3) 有必要修订标准 5.12，以便使一个国家内的主管当局之间能够共享安全资料，而这两个主管当局都根据附件 13 遵守为保护安全资料所要求的不追究责任和保密性原则；

4) 如 A35-WP/91 号文件第 3 节中所述，审议标准 5.10 在附件 13 中的运作方式和一致性，尤其是标准 5.12。

APPENDIX A

THE AUSTRALIAN AVIATION CONFIDENTIAL REPORTING SCHEME

1. BACKGROUND

1.1 Annex 13 Recommendation 8.2 recommends States establish a voluntary incident reporting scheme that supplements mandatory accident and incident reporting. From 1988 Australia met this Recommendation through the Confidential Aviation Incident Reporting (CAIR) scheme. However, CAIR was based on an administrative guarantee of confidentiality only. In response to Annex 13 Standard 8.3, which requires supplementary reporting schemes to be non-punitive with a system of protection for the source of submitted information, Australia recently introduced the *Air Navigation (Confidential Reporting) Regulations 2006* (ANCR Regulations). These regulations create the REPCON (short for Report Confidentially) scheme. REPCON is distinguished from CAIR through its legislative guarantee of confidentiality and protections from punitive use for the information contained in a REPCON report.

2. THE AUSTRALIAN REPCON SYSTEM

2.1 REPCON provides a scheme for the confidential reporting of aviation safety concerns. Its aim is to identify and counter unsafe procedures, practices or conditions in order to prevent or lessen the likelihood of aviation accidents and incidents. The ANCR Regulations allow the ATSB to achieve this objective through issuing information briefs and alert bulletins. Information from a brief or an alert can be used by the industry to change operational practices, or by the regulator to make changes in the regulatory system or introduce additional education campaigns or surveillance.

2.2 The ANCR Regulations require confidentiality for the reporter, an integral element of the scheme necessary to encourage industry participation without fear of reprisal. The Regulations also protect any person referred to in a report, the aim of which is to guarantee that the scheme is directed towards providing information to the industry to address broad safety issues rather than punitive measures being directed at individuals. REPCON reports cannot be admitted as evidence in a court or tribunal, or relied upon for making an administrative decision or taking disciplinary action against a person. Information from a report that is inappropriately admitted as evidence in a court or tribunal may result in a negative impact on the scheme as a result of declining support in the aviation community. Parties involved in court or tribunal proceedings must gather their own evidence separately from the REPCON scheme. There are two exceptions to the prohibition on the use of report material in court proceedings:

- a) proceedings in relation to a person who intentionally provides false or misleading information — the aim of which is to deter vexatious reporters from abusing the scheme; and
- b) where a Reportable Safety Concern has resulted in administrative or disciplinary action — the contents of the report being admissible in court should the reporter or

person named in a report seek to appeal against that action on the basis of misuse of information in a REPCON report.

2.3 It is recognised that some reports about aviation safety concerns may have implications outside of aviation safety reporting and therefore should be brought to the attention of the appropriate agencies. The ANCR Regulations therefore acknowledge the need to exclude certain matters from the operation of the regulations, those being where there is a serious or imminent threat to a person's health or safety, acts of unlawful interference, industrial relations issues, and conduct that is punishable by a maximum penalty of more than two years imprisonment (hereafter referred to as a serious offence). In these circumstances, the ATSB recommends the reporter go directly to the responsible body, for example, the police or a regulatory authority. When a report concerns a serious offence, a matter which is specifically excluded from the scheme, the Regulations permit the ATSB to disclose personal information given by the reporter for the purpose of investigating the offence, but such disclosure is not mandated. When making the decision to disclose personal information, the primary concern is to protect the scheme, being aware that maintaining the industry's trust in the scheme is vital to ensuring that the industry continues to use it.

2.4 The REPCON scheme is not a substitute for the mandatory accident and incident reporting scheme contained in the *Transport Safety Investigation Act 2003*. Reporters are not excused from their mandatory reporting requirements in the open reporting system.

APPENDIX B

THE INSPECTOR OF TRANSPORT SECURITY ACT

1. Australia has created the office of the Inspector of Transport Security (the Inspector) through the instrument of the *Inspector of Transport Security Act 2006* (ITS Act). The Inspector conducts independent and impartial inquiries into Australia's transport security arrangements. The Inspector is not responsible for regulating transport security in Australia — that role falls to the Office of Transport Security in the Australian Government Department of Transport and Regional Services and to various Australian States and Territories — nor is it a law enforcement agency. It is the security equivalent to the safety investigator. The legislative framework to support the role of the Inspector of Transport Security follows the same no-blame confidentiality principles that underpin safety investigation, and include:

- a) the independence of the Inspector;
- b) the no-blame nature of the Inspector's inquiries, where, except for coronial inquiries, the Inspector, employees or third parties involved in an inquiry cannot be compelled to provide evidence in any proceedings;
- c) protection of information collected as part of the inquiry, where all information gathered in the course of an inquiry is exempt from freedom of information legislation. Further, information provided to the Inspector in the course of an inquiry is protected from release; and
- d) the recognition that the work of other investigative agencies should not be interfered with by inquiries undertaken by the Inspector.

2. The ITS Act does not contain any coercive information gathering powers, but, as described above, it does contain strong protections for evidence gathered by the Inspector. The ITS Act also contains a special regime for the protection of information supplied by the safety investigator — the Australian Transport Safety Bureau (ATSB). The ITS Act enables the Executive Director of the ATSB to release confidential information to the Inspector. However, the Executive Director is not required to provide the information. Further, before deciding to release the information the Executive Director must be satisfied that the public interest in the disclosure to the Inspector is outweighed by any adverse impact on an investigation being conducted by the Executive Director. The Inspector may also use disclosed safety information in an inquiry or in a report, however such usage with or without subsequent disclosure is bound by strict criteria for release and restrictions on what may be released.

3. Confidential information received in the course of a safety investigation and released to the Inspector by the Executive Director, may be disclosed by the Inspector for civil proceedings as a result of a court order, where:

- a) the court is satisfied that the administration of justice outweighs the impact that release will have on any current or future inquiry; and
- b) the responsible Australian Government Minister has issued a certificate stating that disclosure will not interfere with any safety or security investigation.

4. The same considerations apply to disclosure for criminal proceedings, with the added criteria that the alleged criminal offence is a serious offence and that disclosure is necessary to establish proof of handling of evidence during the safety investigative phase. But the overriding consideration is that the safety information is only disclosed to the Inspector by the Executive Director after the Executive Director has determined that the public interest is served by disclosing that information to the Inspector and that the public interest outweighs any adverse affect on any current or future investigation conducted by the Executive Director.

— END —