



大会第37届会议

技术委员会

议程项目46：需要技术委员会审议的其它问题

对事故调查最后报告附上意见和对安全建议的实施

(由大韩民国提交)

执行摘要

当航空器事故调查最后报告草案完成时，进行调查的国家应当将最后报告的草案副本送交所涉国家和相关运营人，使其能够就最后报告草案提出意见。进行调查的国家如果收到所涉各方提出的意见，则应修改最后报告草案，或者如果意见不可接受，则应将意见附在最后报告中。但是，将意见附在最后报告中这一事实，可能被解释为进行调查的国家与所涉外国方之间有重大分歧。如果分歧的理由涉及调查结果的技术方面，尤其是安全问题，从安全着眼，仅将不可接受的意见附于最后报告并不是最佳解决之道。在航空器事故调查中不应存留未商定的安全问题。

还有，在发布最后报告后，如果所涉外国方在无正当理由情况下，不采取安全建议中的拟议预防行动，则没有任何国际商定的程序可供进行调查的国家针对所涉外国方采取行动。在此情况下，安全建议成为徒劳无用。应该认真对待安全建议并予以实施。

为了从事事故调查学到的教训中改进航空安全，应该作为优先事项研究和制定新机制，以便解决上述问题。

行动：请大会：

- a) 审查本文件中所载述的问题；和
- b) 同意国际民航组织应该将制定新机制作为优先事项，以便解决对最后报告有分歧和实施安全建议等问题。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标E和F，通过为各国提供新机制，以便解决对事故调查报告的意见分歧，以及促进实施安全建议。
财务影响:	无
参考文件:	附件13 — 《飞机事故和事故症候调查》

## 1. 引言

1.1 航空器事故调查的结果，包括结论，应是正确和公平的，而其中所载的安全建议应该充分完全以避免类似的航空器事故重演，因此应该得到所有所涉各方的认真对待并加以实施。最后报告中不应当含有成见或本位主义。

1.2 为此目的，芝加哥公约附件13 —《飞机事故和事故症候调查》关于进行调查的国家的责任章节的第6.3段规定，进行调查的国家应当尽快将“最后报告”的草案副本送交发起调查的国家、登记国、运营人所在国、设计国、制造国和参加调查的任何国家，请他们尽快就报告提出重要的实质性意见。

1.3 同一段落还规定，进行调查的国家如果自发信之日起60天内收到意见，要么应修改最后报告草案以纳入所收到意见的实质内容，要么，如果提出意见的国家表示愿意，则应将意见附在最后报告中。进行调查的国家如果在自第一次发信之日起60天内未收到任何意见，应当根据附件13第6.4段发布最后报告，除非有关国家已同意延长这一期限。

1.4 同一段落的注 2 表示，附在最后报告中的意见只限于最后报告中未能取得一致意见的、非编辑上的具体技术方面。

1.5 附件13的第6.3.1段和第6.3.2段建议，进行调查的国家通过运营人所在国向运营人以及通过设计国/制造国向负责航空器型号设计和最后组装的机构均送交一份最后报告草案副本，使其能就最后报告草案提出意见。

1.6 附件13关于收到或发布安全建议的国家的责任的章节第6.10段指出，收到安全建议的国家应当于转发函发出日期九十天以内告知提出建议的国家已采取或已考虑采取的预防行动，或将不采取任何行动的理由。

## 2. 讨论

### 2.1 对事故调查最后报告附上意见

2.1.1 尽管进行调查的国家尽一切努力取得航空器事故调查的最佳结果，在根据附件 13 规定要求就最后报告草案进行协调的过程中，在进行调查的国家事实信息、分析结果、结论或意向中的安全建议等方面，可能无法与下列各方达成同意：登记国、运营人所在国、设计国、制造国、参加调查的国家、运营人、及负责航空器型号设计和最后组装的机构等。

2.1.2 如果意见中所载的问题性质简单和轻微，可能通过在所涉各方之间相互协调便能轻易调整。但如果协调失败，就性质严重的意见无法达成同意，唯一的解决之道就是根据附件 13 的规定，将其他方的意见附在最后报告中。

2.1.3 但是，所涉各方就最后报告草案存在分歧，使得其他方提交的意见须附在报告中这一事实，在一些情况下，可能会以不同的方式加以解释。其中一种情况就是，调查结果的质量，特别是结论和/或拟议的安全建议部分十分薄弱，为安全着想，既不合理也不可接受。造成这种问题的原因可能是合

格调查员人数不足；技巧不够成熟；调查程序不当；角度偏颇狭隘；缺乏调查经验等。另一种情况可能是问题非关技术事项，包括涉及政治理由或相关各方的利益等。

2.1.4 只要是对调查结果分歧的理由属于技术方面，尤其涉及安全问题，不但所涉各方应该仔细考虑该问题，整个国际航空界也应如此，因为不良的调查无法定义明确事故的真正原因，故此，其中的安全建议可能也是方向错误的。

2.1.5 在上述 2.1.4 段的情况下，附件 13 要求的唯一行动就是将其他所涉方的意见附在最后报告中，这可能不是预防事故重演的最佳解决之道。基本上，至少在进行调查的国家和其他所涉方之间，就技术方面不应该存在分歧意见。

2.1.6 但如果分歧的理由关系到其他事项，如政治理由或所涉各方的利益等，将其他所涉方的意见附在最后报告中，则是适当的解决之道。

## 2.2 实施安全建议

2.2.1 就安全建议而言，在发布最后报告之后，如果其他相关国家、运营人或负责航空器型号设计和最后组装的机构在无正当理由情况下，不采取安全建议中的拟议预防行动，现在没有任何国际商定的程序，可供进行调查的国家针对所涉外国方采取行动。在此情况下，安全建议成为徒劳无用，这显然抵触了旨在通过采取预防行动以避免类似事故重演而发布安全建议的目的。

## 3. 结论

3.1 正如上文 2.1.4 段和 2.1.5 段所述，附件 13 仅要求将其他国家、运营人或负责航空器型号设计和最后组装的机构提出的不接受意见附在最后报告中的现行规定，为航空安全着想，现已显日益不足。在航空器事故调查中，不应存留属于技术性质、尤其是涉及安全却无法达成同意的问题。

3.2 若如上文 2.2.1 段所述，所涉各方在没有正当理由情况下，不实施安全建议或仅部分实施，进行调查的国家没有任何办法可强迫实施建议。安全建议应纯粹出于航空安全起见而加以实施。

3.3 为了从事故调查学到的教训中改进航空安全，国际民航组织应该牵头，作为优先事项研究和制定新机制，以便解决上文 3.1 段和 3.2 段所述的问题。