



大会 — 第38届会议
技术委员会

议程项目31：航空安全 — 正在出现的问题

在重大安全调查过程中遇到的困难：欧洲的观点

（由立陶宛代表欧洲联盟及其成员国¹和欧洲民用航空会议的其他成员国提交²；
并由欧洲民用航空安全组织（EUROCONTROL）提交）

执行摘要

对大型航空器事故和严重事故征候的重大安全调查的质量有时会受到对附件13 — 《航空器事故和事故征候调查》各项规定执行不力所产生的困难的影响。因此，安全教训没有得到吸取。本文件审视了各种此类情况，并且提出了提高调查质量及其安全益处的方法。

行动：提出以下建议，供大会审议：

- a) 如果出事所在国决定不对某一可能较为严重的事故征候进行调查，则该国应该考虑将调查部分或全部委托给对调查具有特别关注的另一个国家，例如运营人所在国或制造国，如同附件13所允许的；
- b) 各国应该确保其调查机构在职能上独立于任何可能与其发生利益冲突或者影响其客观履行职责的实体；
- c) 各国应该制定其调查机构之间的合作安排，无论是双边性质还是地区网络性质，其中包括为散发调查报告提供支持（见下述）；
- d) 各国应该确保更好地散发安全调查报告，包括通过其电子出版物予以散发，并且免费制作英文译文；和
- e) 国际民航组织应该帮助确保各国安全调查机构不受限制地获得所有证据材料，将附件13的建议措施5.4.3升级为一条标准，并且为国家安全调查机构和司法部门之间订立议定书或协议提供指导。

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、前南斯拉夫马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标A — 安全：增强全球民用航空安全。
财务影响:	无
参考文件:	附件19 — 《安全管理》（第3.2节） Doc 9734号文件：《安全监督手册》B部分 Doc 9958号文件：《大会有效决议》（截至2010年10月8日）（A37-5号决议、A37-8号决议和A37-21号决议） Doc 9935号文件：《高级别安全会议的报告（2010年）》（建议3/3a）

1. 引言

1.1 无论是在欧洲还是在其他地方开展的对大型航空器事故或严重事故征候的重大安全调查过程中，调查机构常常遇到由于对附件13规定执行不力所产生的困难。这就影响到调查的质量并且使航空业界无法吸取安全教训。

1.2 本文件审议了此类困难，并且提出了旨在提高调查质量及其安全效应的行动。关于保护安全信息的问题虽然极为重要，但在此未加阐述，因其已在安全信息保护工作队的工作报告内得到更为适当的讨论。

2. 附件13的关键原则

2.1 附件13规定了一系列旨在确保安全调查的有效性和质量的原则，处理了包括调查时间表、委托权力、其他方面的参与以及公共报告等关键问题。附件尤其强调指出，安全调查的唯一目标就是允许吸取安全教训。

2.2 这些原则明确指出，虽然国际民航组织每一缔约国的主权必须要得到尊重，但是事故及其调查可能得出的教训属于整个国际航空界。调查不是出事所在国的“财产”：散发调查最后报告及其吸取的教训大大有助于在“总体安全系统”做法之内防止事故再次发生。

3. 正在遇到的困难

3.1 委托调查

3.1.1 附件13要求出事所在国对所有超过2 250公斤的航空器发生的事故和严重事故征候进行调查。然而，可能发生的情况是，出事所在国或许由于资源有限或调查优先重点不同，将某一事件定性为一场事故征候，不需要进行调查，而运营人所在国、设计国或制造国可能判定需要进行调查。虽然附件13提供的委托调查的可能性很好地处理了这种情况，但是这项规定并非总是善加利用，甚至没有任何客观理由不予应用的情况下也是如此。

3.2 独立性和能力

3.2.1 调查员必须独立进行调查，不得接受任何外部机构的指示。虽然当今调查机构往往或多或少地与民航当局直接挂钩，但是调查员往往能够做到避免利益冲突。

3.2.2 但是调查机构的独立性并不能保障其有效性。调查员必须还要具备专业能力，能够对其顾问提供的数据和专长做出明智判断。对于许多调查机构而言，这可能是一项困难，这些调查机构受限于在人力、财力或（通常）两者资源皆为匮乏的情况下开展重大调查。

3.2.3 一场事故总是会引起对于运营人安全执行运行的能力的质疑，也可能对行政当局提供健全安全环境的能力提出质疑。调查机构的独立性对于避免任何扭曲报告分析的风险而言，是一个重要的因素。

3.3 协商和公布最后报告

3.3.1 虽然越来越多地使用现代通信手段来发布最后报告，但是许多调查机构仍仅发布纸版报告。这自然导致最后报告的读者群大大缩小，而在（许多）报告仅用其本国语文发布的情况下，读者群则进一步缩小。

3.4 司法调查与安全调查之间的关系

3.4.1 司法调查与安全调查之间的关系提出了复杂的问题，这不仅仅是由于司法调查反映出国家之间各不相同的立法。附件13以及最近欧盟有关立法都规定了开展司法调查不得妨碍进行安全调查这一原则。然而，针对需要仲裁来解决两种调查形式之间冲突所提出的解决办法并非总是现实可行的。

3.4.2 例如，在进入事故现场、检查残骸或获取飞行记录仪和/或话音记录仪数据等方面，就可能出现困难。调查法官有时会将记录仪长期保管，或者禁止在该国之外读取记录仪内容，即使本国没有能力读取记录仪。在怀疑出现设计或系统缺陷的情况下，无法迅速读取记录仪可能对安全造成严重威胁。

3.4.3 如果司法部门与安全调查员之间没有协议，则调查员若决定采取破坏性调查程序（有时是无法避免的），就可能会遭到司法部门的阻止。最后，安全调查可能会置于司法部门的控制下，将安全调查员的作用局限于提供技术专长。

4. 拟议的行动

4.1 确保所有事故和严重事故征候都得到适当调查

4.1.1 缺乏重大事故调查能力的机构应该得到具有适当资源的另一个机构（或多个机构）的支持。可以为此设想若干种情况：

- 出事所在国委托调查：附件13考虑了由出事所在国委托调查，但是对这一规定的的使用不够充分，尤其涉及到可能较为严重的事故征候。

如果出事所在国决定不对某一可能较为严重的事故征候进行调查，它应该考虑将调查部分或全部委托给对该调查具有特别关注的另一个国家，例如运营人所在国或制造国，如同附件13所允许的。

- 其他机构的协助，无论是双边还是地区层面的：如果此种委托是不适当的，尤其涉及到重大事故，则没有能力开展全面调查的机构应该要求从另一机构获得支持。在没有事先安排的情况下，这往往就是设计国或制造国。

4.1.2 一些国家与其他当局签署了双边协议，以便确保应要求并在较大或较小规模上获得支持开展调查。这种支持通常限于记录仪的读取，但也可能包括方法论支持、技术专长或调查员的参与。这一支持通常是免费提供的，尽管某些协议规定财务报偿。

4.1.3 一种替代做法就涉及在地区层面上相互协助，在某一地区内的国家能够借用另一国的资源来开展超越其自身能力的调查³。这还使得各国能够更好地确定其调查机构的规模。另一种替代方法就是建立地区调查机构，虽然这种例子较少。

为了应对超出其自身调查能力的情况，并且避免保持庞大调查机构的负担，应该鼓励各国制定协助和合作协议。可以考虑不同的框架：与一个或多个大型调查机构的双边协议；建立地区协助网络；或者建立地区调查机构。

4.2 加强调查机构的独立性

4.2.1 附件13要求事故调查机构独立进行调查，但没有要求调查机构自身独立于其他实体，例如国家民用航空当局。可取的做法是稍微向前再进一步，如同欧洲立法所作的那样，要求“职能上的独立性”，避免利益冲突以及在确定事件原因时可能出现的外部干扰。

调查机构应该在职能上独立于任何其他方面或实体，这些方面或实体的利益可能会与调查机构承担的任务发生冲突或者影响到其客观性。

4.3 确保更好地获得报告

4.3.1 向航空界定期散发安全教训有助于抗击集体记忆的丧失。如果安全教训被遗漏、忘却或者丧失其原有的重要性，“旧”事故可能就会再次发生。因此，安全调查机构在国家层面和“总体安全系统”范畴内开展的航空安全事务对话中，是一个重要的行动者。

调查机构公布的所有报告都应该能从互联网网站上下载，那些具有国际关注性的报告应该最好附有一份免费英文翻译，并保留原始语文文字作为参考。在每种情况下，都可以通过另一国的支持做到这一点。

³ 欧洲民用航空会议的“ACC”小组和欧洲联盟的欧洲民用航空安全调查机构网络就提供了欧洲内部的例子。

4.4 确保在防止今后事故和司法公正之间的适当平衡

4.4.1 附件13关于安全调查员及时获得所有证据材料并且不受司法调查或程序阻碍的规定目前属于建议措施的地位。

为确保其更好地付诸实施，应该将这一规定升级为一条标准，并为事故调查机构和司法部门之间订立议定书或协议来拟定指导原则。

5. 建议

5.1 请大会审议本工作文件执行摘要框内行动项下的各项建议。

—完—