



大会 — 第 40 届会议

技术委员会

议程项目 30：由技术委员会审议的其它问题

遵守国际民航组织普遍安全监督审计计划和小国所面临的挑战

(由特立尼达和多巴哥提交，并得到牙买加和同是东加勒比国家组织 (OECS) 成员的国际民航组织成员国支持)

执行摘要

本文件强调了小国在遵守附件 13 — 《航空器事故和事故征候调查》的要求时所面临的挑战，以及所造成的有效执行标准和建议措施 (SARPs) 水平较低。目前所有的国家都按同一标准审计，不考虑您航空的复杂性，您是制造还是设计和建造，或者您是不是只是一个登记了若干航空器的国家，这些都不重要。

特立尼达和多巴哥认为，造成审计结果和附件 13 标准和建议措施有效执行程度低的根源在于各国努力遵守的附件和指导材料。

本文件建议国际民航组织应当成立专家组或建立制度，来审查在审计和或在评估国家对附件 13 的标准和建议措施和 Doc 9756 号文件《航空器事故和事故征候调查手册》的合规性时所使用的程序，类似于附件 8 — 《航空器适航性》和 Doc 9760 号文件《航空器适航性手册》中的标准和建议措施，其中适航性角色对于设计、制造、运营和登记的国家都是明确的。

行动：请大会：

- a) 承认在有效执行附件 13 的水平方面，欠发达国家和拥有复杂航空业，包括航空器制造的国家而那些没有制造能力的国家之间存在真正的差距。
- b) 建议理事会成立专家组考虑其他的合规方法，而不是将事故调查责任和委托地区事故和事故征候调查组织。
- c) 国际民航组织审查重组附件 13 和 Doc 9756 号文件的可行性，以便区别对待设计和制造国，或者作为单独的文件或细分文件。
- d) 国际民航组织制定审计规程，允许采纳适当的政策和程序作为展示遵守标准和建议措施的手段，而不是建立办公室。
- e) 建议建立修订相关程序手册的流程。

战略目标:	本工作文件涉及安全监督合规性的战略目标。
财务影响:	低
参考文件:	ICAO 附件 13 ICAO 附件 8 ICAO Doc 9756 号文件 ICAO Doc 9760 号文件: 第 I 卷提供组织和程序的指南, 第 II 卷主要是关于设计合格审定和持续适航性。

1. 引言

1.1 本文件寻求为努力满足国际民航组织附件 13、普遍安全监督审计计划和持续监测做法要求的国家提出一个替代的解决方案。

1.2 建议对于航空环境不太复杂的国家, 按照用于评估与国际民航组织附件 8 适航性的合规性所使用的长久以来的既定系统进行处理, 也就是如果您是设计和或制造国, 您在监管框架、受过培训的合格人员以及其它要求方面能够展示适当的能力水平。

1.3 本文件进一步提议不是让成员国展示其进行复杂调查的能力, 而是让他们制定和实施适用的程序会更加有效、高效和富有成效, 并且能够满足审计的要求。

1.4 本文件进一步认识到附件 13 第 5 章的项目 5.1, 对任何调查的全部授权或部分授权制定了规则。但是由于法律、责任以及政治影响的复杂性和其他原因等, 这些规则对于许多国家来说并不一定是一种选择。

1.5 本文件提议, 要求国家应当拥有并证明他们有进行事故调查的制度, 该制度能够确保调查的独立性。

2. 讨论

2.1 在过去的 17 年中, 特立尼达和多巴哥以及其他加勒比国家一直在努力满足附件 13 对进行事故调查, 包括需要独立调查人员的要求。

2.2 对加勒比地区各国进行的不同审计报告继续表明, 国际民航组织附件 13 的合规性仍然较低, 仍然是小国面临的一项挑战。

2.3 为解决这一挑战, 过去五 (5) 年反复讨论, 包括与欧洲航空安全局加勒比地区代表和北美、中美和加勒比办事处讨论的建议之一, 就是组建一个具有合适人员和资源的地区事故调查办公室, 但是因为种种原因, 这仍然是项挑战。

2.4 特立尼达和多巴哥认为，这种方法不能单独解决问题，因为没有办事处可以一年 365 天、每天 24 小时都配备训练有素、合格并且经验丰富的人员只是为了待命。获取设施并使其保持最新状态只是若干挑战之一。

2.5 本文件提议更加有效、高效和富有成效，并且能够满足审计要求的做法是要求国家具备并证明他们具备制度可以促进调查的独立性，不受任何干扰和偏见影响。

2.6 我们的经验是，在加勒比国家，一大批调查员已经完成了数小时的课堂事故调查培训，但是不具备领导事故调查工作的资格，因为他们没有实际工作经验（OJT）。实际经验通常来自事故，而我们在努力消除事故和严重事故征候，因此这个方法本身就是不攻自破。

2.7 与特立尼达和多巴哥情况类似的小岛屿国家目前没有复杂的航空活动，使国家能够拥有进行有效事故调查的技术、人力和财力资源。

2.8 多年来处理若干航空器事故的经验是当有事故征候发生时，通过与不同的设计和制造国合作，可以满意地解决这些问题。每次该地区发生事故时，这种方法也是奏效的。

2.9 为了全面看待这一问题，我们目前进入加勒比地区和特立尼达和多巴哥运营的有波音 777、波音 737、ATR 72、ATR 42、塞斯纳大篷车、波音 767、巴西航空工业 190 和无数直升飞机，这里仅举几例。我不确定欧洲航空安全局或波音公司是否愿意分享他们的设计数据系统，来分析飞行数据记录仪和驾驶舱话音记录器，以便国家可以对飞行最后几小时或几分钟进行有意义的分析。

2.10 需要强调的一点是，如果审计旨在表明一个国家具备所有的设施和资源来应对在它辖区内运营的不同类型航空器和事故或事故征候，这可能过于乐观。

3. 提议

3.1 应当审核这些国际民航组织审计的架构，将世界不同地方一个特定国家运营的复杂性纳入考量。

3.2 提议附件 13 采纳附件 8 的原则，同时制定类似 Doc 9760 号文件的框架，其中国家的持续适航责任和航空器的设计、生产和制造责任不同。

3.3 应当修订相关的《航空器事故和事故征候调查手册》（Doc 9756 号文件）第 1 部分和《事故和事故征候调查的政策和程序手册》（Doc 9962 号文件），使其以能力为基础，以便可以对所有的国家按可实现的标准进行审计。

3.4 必须明确的是，不同于那些没有复杂航空产业和不参与设计或制造的国家，事故发生国如果同时也是负责设计和制造的国家，即使不需要解决所有的问题，也需要解决不同的一套规程问题。

3.5 因此，使用修订后的附件 13 和事故调查程序手册指南，各国可以有能力实现并证明对附件的遵守。

4. 结论

4.1 所有的国家都希望能够证明他们具备有效和独立进行事故调查的制度。

4.2 拥有适当的程序，认可国家在短时间内调用适当技术资源的能力，从而能够利用有限的资源，这是一种有效的替代方式，而不必试图将这些资源用于人力储备。如上所述，授权事故调查也需要适当的法律和程序，而这本身可能证明就是不切实际或不可行的。

4.3 提议每个国家都实施这些法律、法规和相关的指导程序，保护调查和负责调查的调查员独立性，从而解决这个问题。

— 完 —