



大会 — 第 42 届会议
技术委员会

议程项目24：航空安全和空中航行优先举措

构建全球航空事故调查报告排名的法律框架

（由伊朗伊斯兰共和国提交）

执行摘要 发布准确、透明且及时的航空器事故调查报告，对于确保航空安全以及预防未来类似事件的发生至关重要。尽管《芝加哥公约》附件13 — 《航空器事故和事故征候调查》为开展此类调查提供了必要的国际法律框架，但各国在调查报告的质量、可获取性以及法律合规性方面仍存在显著差异。目前，全球尚未建立基于对附件13标准的遵守情况，对调查机构的表现进行评估或排名的机制。本文件提出一个法律框架，旨在依据国际航空法、人权原则（如知情权与信息获取权）以及事故报告的最佳做法，对各国航空器事故调查报告进行排名。本工作文件还探讨了实施该框架面临的法律挑战，并分析了国际民航组织及其他国际行为体可能发挥的作用。 行动：请大会： a) 认识到有必要建立一个全球法律框架对航空器事故调查报告进行排名，从而促进成员国之间的一致性、透明度和权责界定； b) 授权法律委员会制定明确的、基于权利的调查报告评估与排名标准，包括及时性、公众可获取性和事实准确性等因素；和 c) 鼓励各国在事故调查过程中采用并实施这些标准，确保报告依照附件13 — 《航空器事故和事故征候调查》及相关的国际法律义务做到全面、及时且向公众公开。	
战略目标：	本工作文件涉及战略目标每次飞行都安全和安保、《国际民用航空公约》及其他条约、法律和规章应对所有挑战和不让任何国家掉队。
财务影响：	实施工作可能需要投入适量资源用于开发、监测和能力建设，这些可由现有预算或自愿捐助来承担。长期的安全效益将远超这些成本。
参考文件：	《芝加哥公约》附件13 — 《航空器事故和事故征候调查》 Doc 7300号文件：《国际民用航空公约》

1. 引言

1.1 民用航空事故调查在全球提升飞行安全的工作中发挥着关键作用。除了查明事件的技术原因外，调查机构还被授权编写全面的报告，以服务于机构学习、落实问责制并实现公众知情权。这一义务的法律依据可见于在芝加哥签署的《国际民用航空公约》（Doc 7300 号文件）附件 13 —《航空器事故和事故征候调查》，其中概述了关于开展和发布航空器事故调查的国际标准和建议措施（SARPs）。

1.2 尽管存在这一共同的法律框架，但不同国家的事故调查报告在质量、可获取性以及法律一致性方面仍存在显著差异。一些国家会定期发布记录详实的和及时的报告，而另一些国家要么拖延报告发布时间，要么遗漏关键调查结果，要么缺乏国际标准所要求的机构独立性。这些不一致之处不仅阻碍了全球安全提升工作，还可能导致违反国际义务的情况发生。

1.3 本文件述及了航空器事故调查报告缺乏结构化评估与排名机制这一问题。核心论点是：若此类排名制度基于明确的法律标准，那么，它将能够强化国际法、促进政府问责制并提升全球安全成效。

2. 建立全球排名机制的理由

2.1 尽管附件 13 中列明了法律承诺，但各国对标准的正式遵守与国际民航组织成员国事故调查过程的实际效果之间存在显著差距。在一些司法管辖区，事故调查当局运作高度透明，发布可作为国际学习范本的全面报告。然而在其他地区，报告则存在延迟发布、内容不完整、被政治化或根本不予公开的情况。

2.2 这种不一致性有悖于附件 13 的目标，并削弱了人们对国际航空监督机制的信心。更重要的是，缺乏透明度可能侵犯受害者、其家属以及公众获取真相和安全信息的权利。建立事故调查报告全球排名机制能够：

- a) 对违反义务和机构疏忽失职行为起到威慑作用；
- b) 在各国之间形成同行压力，促使其达到或提升最低标准；和
- c) 为国际民航组织及地区机构提供一种工具，以便更有效地开展监督工作，并对其能力建设方案进行定位。

当然，此类机制必须基于合法有效的法律框架，而不是沦为政治工具或“羞辱和指责”的手段。

3. 针对排名的拟议法律标准和指标

3.1 拟议的排名框架应基于权利、保持透明，并植根于国际法律义务，特别是源自《芝加哥公约》的义务、国际法的一般原则，以及与获取信息权和受害者权利相关的新规范。

下表列出了一组初步提议的法律标准和指标：

标准	法律依据	指标	最高得分
发布的时效性	附件 13 第 6.6 段	12 个月内发布的报告	10
公众可获取性	附件 13 第 6.8 段	以官方语言在线发布的报告	10
事实的准确性	附件 13 第 6 章	清晰的时间线、数据、调查结果	10
机构的独立性	附件 13 第 5.4 段	具有独立的事故调查当局	10
受害者和家属的权利	与人权相关的软法	与家属的沟通；公开摘要可供查阅	10
报告的技术深度	国际民航组织 Doc 9756 号文件	CVR/FDR 分析、人的因素、安全建议	10
接受国际民航组织的问责	USOAP	国家对国际民航组织后续行动的响应	5
过程透明	国际公法	调查是否记录在案、公正无私且可追溯？	5
总分：			70

根据所得分数，各国可被归为 A 至 D 四个类别。

4. 法律与制度挑战

4.1 实施全球评级机制面临着重大法律与制度挑战，包括：

a) 主权考虑

根据《芝加哥公约》第一条，每一国家对其空域具有完全的和排他的主权。许多政府可能将评级制度视为对内部事务的干涉或政治施压，尤其是在高度敏感或政治色彩浓厚的事件中。

b) 政治化风险

在缺乏明确法律保障的情况下，这样的制度可能会被政治化或被选择性使用，尤其是在地缘政治敏感的案例中。透明度、程序公正性和法律合法性对于缓解这些风险至关重要。

c) 资源缺口与制度差异

许多发展中国家缺乏全面遵守附件 13 中的标准所需的资金和技术能力。若一个制度无视这些差异，可能会导致不公平的处罚，并加剧全球不平等。

5. 拟议步骤：

5.1 成立法律咨询工作组，负责审查法律基础并确保评级工作与国际民航组织使命相契合。在国际民航组织监督或联合管理下创建一个公共平台，用于发布比较评估结果和最佳做法，同时充分尊重国家主权和程序公正性。此类协同行动能够增强全球对航空安全治理的信心，并提升附件 13 的法律公信力。

6. 结论

6.1 在航空安全已同时呈现全球化与权利导向特征的时代，航空器事故调查报告的质量与透明度已不再仅仅是技术问题。相反，它们是与公众信任紧密相连的法律问题。尽管附件 13 提供了强有力的框架，但国际社会仍缺乏必要的工具来评估和提升各国在这一关键领域的表现。

6.2 本文件认为，设计一套基于权利、切实可行且可实施的评级机制是可行的。这样的框架能够激励各方遵守标准，强化受害者与利害关系方的权力和权利，并最终提升全球安全成效。尽管存在挑战——尤其是在治理、能力及机构权威方面——但这些挑战可通过透明的设计、法律保障措施以及协同实施的方式加以解决。

6.3 全球事故报告评级制度不应被视为惩罚性工具，而应被视为一个契机：一个弥合法律与实践之间差距的契机，从法律和正义的角度将国际航空安全提升到应有水平的契机。

— 完 —