



## 大会 - 第 41 届会议

### 技术委员会

#### 议程项目 30: 航空安全和空中航行政策

#### 30.3 COVID-19 高级别会议 (HLCC 2021) 安全分会的相关成果

### 国际民航组织努力提高附件 13 航空器事故调查的可信度和透明度

(由加拿大提交和由哥斯达黎加、多米尼加共和国、欧洲联盟及其成员国<sup>1</sup>、欧洲民用航空会议的其他成员国<sup>2</sup>、肯尼亚、墨西哥、新西兰、阿曼、塞内加尔和欧洲航行安全组织联署)

#### 执行摘要

本文件指出应根据附件 13—《航空器事故和事故征候调查》提高对航空器被击落的情况进行航空器事故调查的可信度和透明度，以及确保国际民航组织为处理这一问题开展的工作被列为优先事项。

**行动:** 请大会:

- a) 重申健全、可信且被广泛采纳的安全建议是事故预防和全球航空安全的组成部分，这取决于附件 13 的实施;
- b) 强调应审查并在必要时修订附件 13 和/或相关指导材料，以帮助出事所在国减轻在航空器被击落的情况下产生的真实或认定的利益冲突情况;
- c) 赞扬国际民航组织专家为解决这一问题取得的可贵进展和作出的承诺，以及他们从这个角度对全球民用航空安全作出的贡献; 和
- d) 要求国际民航组织将这项专家主导的工作作为优先事项，包括作为 2023-2025 三年期的优先事项。

**战略目标:** 本工作文件涉及各项安全战略目标。

**财务影响:** 本文件提及的国际民航组织的活动预计将由 2023-2025 年经常预算内的资源供资或在必要时通过自愿捐款供资。

<sup>1</sup> 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、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、西班牙和瑞典。

<sup>2</sup> 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、摩纳哥、黑山、北马其顿、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、土耳其、乌克兰和联合王国。

<b>参考文件：</b>	附件 13 — 《航空器事故和事故征候调查》 Doc 9962 号文件 — 《事故和事故征候调查政策和程序手册》 Doc 9756 号文件 — 《航空器事故和事故征候调查手册》 COVID-19 高级别会议的报告 (Doc 10160 号文件) – 议程项目 5 国际民航组织安全报告：普遍安全监督审计计划 - 持续监测做法的结果：2016 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日
--------------	--

## 1. 引言

1.1 正如大会第 A36-10 号决议所强调的那样，在全球范围广为接受的健全、可信的航空事故调查和安全建议是国际航空安全和事故预防的组成部分。附件 13 — 《航空器事故和事故征候调查》的标准和建议措施 (SARPs) 在大多数情况下都适用，并且通常经过精心设计可在全面实施后支持交付可信的最终报告和安全建议。

1.2 尽管如此，附件 13 及相关指导材料未能完全处理一个国家涉及击落航空器或作出可能导致事故的非法行为的情况，因此将出事所在国置于真实或认定的利益冲突之中。如果对利益冲突不进行审核并且在必要时不加以缓解，这种利益冲突会危及安全调查的可信度及其预防未来事故发生的可能。在罕见的这些情况下，实施附件 13 的核心要素可能不足以缓解与利益冲突相关的问题。认识到国际民航组织国家主权的基本原则以及了解到在其领土内进行任何航空事故调查置于出事所在国的责任，需要对附件 13 进行审核，并在必要时根据这种情况作出调整，以便帮助出事所在国减轻它身处其中的利益冲突。

1.3 由于国际民航组织专家的勤奋和精湛工作，附件 13 的标准和建议措施自制订以来不断得到改进和调整。认识到在航空器被击落的背景下产生的利益冲突会破坏附件 13 作出的安全建议的可信度和接受度，国际民航组织成立了一个专家工作组来研究这种特定情况下提出的问题，并拟定处理这些问题的方法。在 2021 年 COVID-19 高级别会议上，安全工作流分会对这个专家领导的工作表示鼓励。如果这种情况再次发生，完成这项工作对于确保附件 13 能够继续支持交付可信的最后报告和提出安全建议至关重要。

## 2. 航空事故调查和可信的安全建议

2.1 进行附件 13 调查的唯一目的是预防未来事故和事故征候的发生。为此目的，为查明根本原因并提出可信的安全建议，附件 13 通常规定，这些调查除其他外必须：

2.1.1 由独立和主管的调查机构进行，完全独立于司法或刑事调查并避免就责或指责；和

2.1.2 借助出事所在国实施保持所述证据完整性的措施，并通过体制安排、明确的流程和与司法当局进行有效协调，可以取得所有相关信息和证据。

2.2 作为过程独立性的组成部分，调查负责人应有权向任何相关方提出任何相关安全建议，包括出事所在国。此外，为维护其公信力并确保国际民航组织成员国及时采取行动防止未来发生事件，调查必须毫不拖延地进行并尽可能地透明，同时保持严谨并遵守保密义务。

### 3. 航空器被击落后产生的利益冲突

3.1 虽然附件 13 的标准和建议措施在几乎所有情况下都有效，但它们并未能够完全处理一个国家包括负责调查的出事所在国可能涉入击落航空器或作出其他可能导致事故的非法行为的这类罕见事件。在这种情况下，出事所在国自动被置于真实或认定的利益冲突之中，这都会破坏它将领导进行的航空事故调查的可信度。这是因为它的任何行动都可能被视为试图尽量减少责任，或在涉及另一个国家的情况下将责任归咎对方，无论这些行动是否有意为之。

3.2 在航空器被击落情况下的利益冲突可能促使调查国或其事故调查当局以破坏调查透明度和可信度的方式偏离或不当使用附件 13 的标准和建议措施提供的灵活性。回顾以上提出的附件 13 的核心要素，这可能包括各种主要体制安排，这些安排通常确保航空事故调查当局的独立性、证据处理不当或保存不当、调查过程的不当延误以及调查程序缺乏透明度。

3.3 在没有明确的标准和建议措施或指导来减轻这种利益冲突的情况下，即使出事所在国似乎符合附件 13 的标准和建议措施，其安全建议的可信度也可能受到负面影响，从而显著降低了其全球接受度。这阻碍了附件 13 的标准和建议措施防止未来发生事故的能力——其核心目标。

3.4 国际民航组织的国家主权是《芝加哥公约》的一项基本原则。出事所在国在实施和监督上述附件 13 的核心要素方面发挥着关键作用，包括确保保存和及时获取位于同一国家内的证据。在航空器被击落的情况下，出事所在国仍有责任采取适当行动来减轻这种利益冲突。审查并在必要时调整附件 13 以支持出事所在国应对这种特别情况和解决利益冲突问题，这有助于提高安全建议的透明度、可信度和接受度，并从而提高附件 13 的标准和建议措施的有效性。

#### 附件 13 的实施

3.5 虽然这种真实或认定的利益冲突以及缺乏明确的标准和建议措施或指导来帮助出事所在国减轻这种利益冲突本身就是令人担忧的问题，但当出事所在国不充分实施附件 13 时，问题将更加严重。这包括实施上面提到的附件 13 的核心要素，例如建立独立的航空事故调查机构以及在航空事故调查机构和司法机构之间作出适当的体制安排，否则利益冲突将变得非常难以管理。

3.6 根据国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）网站的最新数据（2022 年 7 月 28 日检索），事故调查部分的全球平均有效执行率为 57%，是所有部分中最低的。此外，最新的普遍安全监督审计计划报告（2016-2018 年）强调了“建立独立的事故调查机构和调查程序”和“确保附件 13 调查与司法调查之间的适当协调和分割”作为经常性的问题领域。这两个核心要素的实施是在航空器被击落的情况下减轻利益冲突的最低限度。

#### 国际民航组织专家工作

3.7 航空器事故调查的标准和建议措施于 1951 年首次被理事会通过并指定为附件 13。从那时起，国际民航组织专家不断调整附件 13 的标准和建议措施和指导以适应当前全球民用航空安全的现实，以保障航空器事故和事故征候调查的相关性和适当功能。

3.8 在国际民航组织 2021 年 10 月举行的 COVID-19 高级别安全会议上，安全流分会认识到审查附件 13 以更好地解决利益冲突情景的好处，并鼓励将此问题提交给适当的专家组。

3.9 国际民航组织已启动审查附件 13 的工作，以提高在航空器被击落的背景下进行航空事故调查的可信度和透明度，并考虑如何处理在这些情况下管理真实或认定的利益冲突的差距的方法。国际民航组织专家迄今取得的进展，以及他们对解决这个问题的承诺，表明了他们为全球民用航空安全做出贡献的强烈意愿。必须将这项工作列为优先事项，以确保国际民航组织专家能够及时采取行动，以保持附件 13 的标准和建议措施和指导在支持提供可信的安全建议方面的有效性。

## 4. 结论

4.1 附件 13 在大多数情况下为国际民航组织成员国提供了良好的服务，并在其标准和建议措施得到实施和遵循时，帮助了成功提交可信的最后报告和安全建议。尽管如此，附件 13 的标准和建议措施及指导材料未能完全处理一个国家可能涉及击落航空器或作出可能导致发生事故的非法行为的情况。

4.2 国际民航组织最近启动的审查和在必要时修订附件 13 并处理这些问题的工作对于在这些情况下提高航空事故调查的可信度和透明度以及从而确保附件 13 能够有效发挥其在事故征候和事故预防以及全球民用航空安全方面的作用都极其重要。

4.3 因此，请大会：**(a)** 重申附件 13 的实施和可信的安全建议是事故预防的组成部分；**(b)** 强调应审查并在必要时修订附件 13 和/或指导材料，以帮助出事所在国在航空器被击落的情况下减轻利益冲突情况，并确保这些情况得到充分处理；**(c)** 赞扬国际民航组织专家承诺处理这一问题并在必要时制定适当的标准和建议措施和/或相关指导材料；**(d)** 要求国际民航组织将这项正在进行的专家工作列为优先事项，包括在 2023-2025 三年期期间。