



航空事故调查：西班牙新的独立行政当局

最近，美国航空公司 5342 号航班和济州航空公司 7C2216 号航班分别于 2024 年 1 月 29 日和 12 月 29 日坠毁，对事故震惊了业界和公众，提醒我们提醒人们事故调查在加强航空安全方面的关键作用¹。

尽管商业航空的事故率保持在较低水平，并且是最安全的运输方式之一，但航空事故虽然罕见，却往往因其规模和影响（往往涉及大量受害者）而引起媒体的高度关注。

在这种情况下，专业的事故调查机构在调查对应事故、确定原因并提出建议来加强安全性和降低未来风险、增强人们对航空运输的信心方面发挥着至关重要的作用。西班牙在这一领域迈出了重要的一步，成立了一个新的独立管理机构，旨在优化调查程序，确保公正性，并在安全问题上采用国际最佳方法。

在本报报道中，我们将简要介绍事故技术调查的法律框架、阐述这一新的多模式机构的特点、鉴于航空事故调查面临的挑战以及其可能产生的一些影响。

事故技术调查法律框架

航空事故技术调查的法律制度以一套复杂的规则为基础，这些规则结合了国际、共同体和本国的规定。

因此，在国际一级，1944 年《芝加哥公约》规定各国义务开展技术调查，附件 13 提到“航空事故和事件的调查”²。在欧洲框架内，2010 年 10 月 20 日欧洲议会和理事会颁布的第996/2010号条例（EU）³规范了民用航空事故和事件的调查和预防，而在西班牙，在西班牙，监管框架包括《航空安全法》和经过多次修订的第389/1998号皇家法令^{4 5}。

此外，国际民用航空组织（ICAO）通告、安全保护指南和航空应急响应手册在内的软性法律完善了这一监管框架，为具体问题提供了指，如安全信息保护、民用航空紧急情况下的行动规程或对受害者及其家属的援助。

西班牙新的事故调查多式联运管理局

迄今为止，民航事故和事件调查委员会（CIAIAC）⁶一直是西班牙一个对事故和严重事件的发生原因进行技术调查、并为改善民航领域的航空安全问题提出建议的机构⁷。CIAIAC，还发布年度报告，介绍上一年度举办活动及改进建议，并汇总这些建议的执行情况⁸。

尽管如此，基于监管方面的发展、欧洲和国际法律的框架，我国立法者做出进一步调整，将铁路、海事和民航事故的技术调查权限合并并在一个机构下：铁路、海事和民航事故和事件技术调查独立行政管理局（AAI）⁹。

这一多模式机构的成立是一个里程碑，旨在实现西班牙事故调查资源和效率的优化，利用规模经济、统一组织结构并保持技术专业化。AAI 将为每种运输方式设立三个专门的领导机构，以确保正如立法者本人所宣布的那样，采取一种适应当代挑战的专业、有效、公正的方式进行优化¹⁰。

此外，这种方法还保证了调查的透明度、明确了利益相关者的参与范围，这样一方面保证直接受害者和有关各方在保密数据限制的范围内获取相关信息——另一方面也确保了关键利益相关者对整个过程的适当参与性、此后，调查结果、建议和对应措施也将公之于众以促进更大的问责。

新条例还致力于在调查中培养一种公正的文化¹¹确保对信息和相关人员权利的保护，目的是在问责制和组织学习之间实现平衡来鼓励人们更多地报告与安全相关的信息。这样做的目的是确保调查不仅严格有效，而且还能通过不断学习和适应新的现实情况来加强所有运输方式的安全。

技术调查的新权威和挑战的关键方面

虽然新独立行政管理局的设计和目標显示出明显的优势，但解决潜在的影响和挑战确保其有效实施也至关重要。

例如，AAI旨在规范三个运输领域的调查程序和法律制度，以建立一个连贯和简化的系统，促进合作和达成最佳实践的交流。然而，部门方法和专业化的并存也带来了内部摩擦的风险。为减少这种情况，必须建立强有力的协调机制，以便在不牺牲各部门技术特性的情况下充分实现统一的好处。

¹ 2025 年 1 月 29 日，美国航空公司 5342 ICT-IAD 号航班在华盛顿特区附近的波托马克河上空与一架军用黑鹰直升机相撞，两架飞机上的 67 人全部遇难。初步调查显示，直升机当时的飞行高度超过了允许的高度，空中交通管制员在撞击前发出了警报。飞机残骸已经找到，55 名遇难者身份已经确认。

与此同时，2024 年 12 月 29 日，济州航空 2216 BKK-MWX 航班（由波音 737-800 型飞机执飞）在韩国务安国际机场紧急迫降时，起落架未能展开，导致 181 名乘客中的 179 人丧生。初步调查显示，可能是与鸟类的碰撞损坏了液压系统，而黑匣子中关键数据的缺失使事件的全面澄清变得复杂。

² 说明：附件 13 尚未在西班牙《国家官方公报》上公布，严格来说，这使得它很难得到遵守，尽管附件的基本原则已包含在其他法规中。

³ 欧洲议会和理事会 2010 年 10 月 20 日的（欧盟）第996/2010号条例，关于民用航空事故和事件的调查与预防，并据此废止了第94/56/EC号指令。

⁴ 欧洲议会和理事会 2010 年 10 月 20 日的（欧盟）第996/2010号条例，关于民用航空事故和事件的调查与预防，并据此废止了第94/56/EC号指令。

⁵ 1998 年 3 月 13 日的第 389/1998 号皇家法令，该法令对民用航空事故和事件的调查进行了规范，并将第 94/56/EC 号指令转化纳入了我国的法律体系。

⁶ CIAIAC 是根据 1974 年 3 月 28 日第 959/1974 号关于民航事故调查和报告的法令成立的。

⁷ 本委员会的调查不是为了确定责任，这属于政府其他部门的职责。

⁸ 为说明起见，请参阅 CIAIAC 年度报告最新的版本。

⁹ 8 月 1 日第 2/2024 号法律规定成立铁路、海事和民航事故技术调查独立管理局。正如我们所说的，这个新机构除了拥有铁路、海事和民航事故及事件技术调查委员会的职权外，还承担了铁路事故调查委员会（CIAF）和海上事故及事件常设调查委员会（CIAIM）之前的职能。

¹⁰ 为澄清起见，应当指出的是，该局的成立和有效运作要等到其组织章程获得批准后才能进行。批准时间最长不得超过一年（2025 年 8 月 22 日之前）。

¹¹ 公正文化提倡创造一种环境，在这种环境中，可以公开报告错误，而不必担心职业影响，从而能够发现问题，并在必要时采取预防措施。



同样，AAI与当局和议会委员会就具体问题进行互动的规定虽然必要，但可能过于复杂。在保密或证人是否合适等问题上发表事先意见的要求有可能拖慢程序，阻碍快速决策。在这方面，必须实施保障措施，确保信息的保密性，防止滥用或未经授权的披露。

另一方面，关于技术调查中使用的信息的保密性，西班牙法规与欧盟法规第 14 条部分保持一致，后者限制了此类信息的使用，例如在司法程序中的使用¹²。然而，它并没有涉及第 14 条第(3)款所预见的披露制度，这就留下了一个监管空白，需要通过西班牙立法的进一步发展来解决。将这些条款与欧洲法律适当地统一起来，对于确保适用的一致性至关重要。

保护调查和相关信息的完整性是另一项重要挑战。在这方面，根据新法律建立的特别制度规定了受害者、亲属和与调查直接相关的协会获取信息的途径，这是一个积极的步骤，但也带来了风险。例如，在得出最终结论之前共享信息可能会导致误解、带来公众压力甚至激化利益相关者之间的冲突。这种风险表明，有必要谨慎管理信息的获取，并确保信息的披露不会干扰司法程序，从而维护调查的技术和法律独立性。

此外，由于航空业的国际性和复杂性，航空事故调查也面临着重大挑战。这些挑战包括多个司法管辖区并存，立法和法规各不相同，国家和国际当局之间需要进行必要的协调，收集证据困难重重，如何发挥责任当局发布的报告的证据价值，甚至化解某些领域的技术资源稀缺。

毫无疑问，商业民航中的事故是关键事件，不仅需要详细分析以改善安全和防止未来事故，还需要采取全面的措施。因此，国际宇航科学院的成功将取决于它是否有能力通过国际合作、技术专长以及在信息保密性和透明度之间维持适当平衡来解决这些问题。

结论

总之，西班牙 AAI 的成立是朝着更高效、更现代化地管理这些部门的研、持续改善安全问题和预防事故迈出的积极一步。

然而，这一过渡不仅意味着结构上的变化，还意味着处理安全问题的方式上的文化变革，将前几个委员会的职能统一到一个机构中，以提高调查的一致性和有效性。因此，其成功与否将取决于未来几年如何实施和管理。

为此，必须积极应对潜在的风险，如官僚化和失去技术专业化的可能，以使这一新机构实现加强所有运输方式安全的目标，并赢得社会的信任。此外，还必须在调查独立性与与其他国家和国际实体的合作之间取得平衡，以确保技术调查不受外部利益的损害，并与包括航空公司、监管机构和公众在内的所有利益攸关方建立信任，从而加强和优化调查过程。

只有随着时间的和运作的透明化，才能决定这一变化是否成为运输事故和事件调查的真正突破。

PionAirLaw

Silvia Frade Sosa
Diego Olmedo de Cáceres



¹² 在西班牙，《航空安全法》第 18 条强化了信息的保密性质，确立了一个比该条例第 14 条所规定的更为严格的法律框架。值得探讨的是，为调查信息设立一种特殊制度，将其从《航空安全法》中分离出来，是否会更为妥当。