

危機時刻 - 誰擁有機上最高職權？

劉天健



註一：Civil Aviation September 8, 2012 - JFK Bomb Threat AA pilot loses it with ATC. 按紐約JFK機場當時有三架航機同時遭遇炸彈恐嚇威脅。圖為美國航空AA846與芬蘭航空Finnair5在JFK機場(09.18.2012)。

2012年9月美國航空界發生多起與回教恐怖份子有關的炸彈恐嚇案。這些案件中，全美航空(US1267)航班發生在費城飛往達拉斯(DFW)機場，另美國航空(AA24)及美國航空AA846與芬蘭航空(Finnair)Flight5三航班則同時發生在紐約JFK機場(註一)。這些案件都彰顯出共同問題，那就是應變的執法單位相互間，及航空公司保安部門與機長間，長期未能分享威脅情資，以致業界與機長因對案情不明而難以配合。在這些案件中，應以美國航空(AA24)案因機長向航管(ATC)提出要脅最為特殊。

由於航機客艙話務器清楚記錄整個機長查詢過程與對話內容，讓媒體與航空界才有充份證據向執法單位據理力爭，而促使航空業與執法單位了解彼此間相互溝通的重要，進而藉密集訓練與資訊交換，加強溝通而大幅提升飛航安全之標準。同時，也經由這些案件，證明機長徒擁維護航機安全全責的美名，但在危機時刻卻屢顯授權不足或無法落實執行的情況，讓全球民航界決定應該加速繼續修訂現行民航法規，讓機長維護航機安全的職責得以落實。現僅就上述美國航空(AA 24)與全美航空(US1267)兩起炸彈恐嚇案作一說明。

2012年9月18日美國航空(AA 24)航班班機在紐約甘乃迪機場(JFK)接獲炸彈恐嚇，警訊內容涉及某回教男性旅客攜帶液體炸彈爆裂裝置與防毒面具躲在美國航空

(AA24)航班航機輪艙內。航機降落後被航管指定停在機場偏遠的戰備機坪，並且被大批軍警人員及救護車團團包圍戒護。

由於機長對整個案情並不清楚，所以向機場航管查問為什麼航機被指定停在戰備機坪，而且還被眾多軍警人員與救護車戒護包圍？由於機長從查訊開始就沒有得到航管具體的回答，而且航管還請機長直接向航空公司查問。最後，機長要脅在60秒內如沒得到航管具體回答，將啟動航機緊急逃生機制，航管在要脅下屈服。航機危機終於在延誤兩小時、人員無傷亡、在輪艙中沒有查獲任何人情況下起飛，本案以謊報案收場。

另外，全美航空(US1267)航班9月6日從費城飛往達拉斯(DFW)機場的案子，其處理過程更離譜。本案在處理過程中非但沒有任何單位通知機長航機可能造成重大傷亡的警訊，而且當地警方、聯邦調查局與運輸安全總署及公司保安部門間也只有少許聯繫。換句話說，本案在發生當時現場有太多機長，而真正在駕駛艙內的那位機長卻被矇在鼓裡，一無所知。

本案費城警局首先接獲炸彈恐嚇電話，內容只提到“某男性旅客涉嫌攜帶液體炸彈爆裂裝置登機”。警方隨即將案情通報聯邦調查局、運輸安全總署與全美航空安管處。安管處立即發“基於安全理由，請立即返航”的簡

訊通知機長。機長在回報航管，確認返航時，航管還追問機長“返航”有無困難，但航管卻沒有隻字提及公司接獲“炸彈恐嚇”警訊。

事有湊巧，該全美航空(US1267)航班班機在返航途中，費城地方電台在新聞中將“乙架全美航空航機因接獲炸彈恐嚇警訊即將降落”的新聞以快報播出。公司飛航管制單位聽到這則新聞報導，研判該新聞所指航班應該就是“US1267”航班班機。因此，向值班督導查問該班航機發生什麼事。由此看來，顯然全美航空安管處並沒有將整個炸彈恐嚇案警訊通報機場航管。

航機降落費城機場後，比照美國航空AA24航機一樣被指定停在偏遠的戰備機坪。由於機長對整個案情並不清楚，所以向機場航管查問為什麼航機要停在偏遠的戰備機坪？但機長並沒有得到任何具體回答。當機長還想繼續追問進一步資料時，有位空服員急忙向他報告：“有些穿黑衣服拿槍的人，已打開航機後門，正衝向駕駛艙”。

身穿黑衣的費城警方人員表明身分後進入航機，即依報案資料直接前往涉案旅客座位，經報案人證實嫌犯無誤後將其逮捕，帶下飛機。當這些黑衣警方人員登機時並不知道客艙前座還有位槍已出鞘的空安人員。而此時這位空安人員處境也非常危險。因為，當時他並不知道上機的這些黑衣人是敵還是友？所幸他還算理智，立即透過管道查詢才免去一場沒必要的槍戰。否則，他可能被費城警方人員誤認是機上那位涉案嫌犯的同黨而被槍殺。

此時，可能有人會問：“全美航空安管處為什麼不將這項突擊行動事先通知機長？”假如這位槍已出鞘的空安人員沒那麼冷靜或是判斷錯誤，他與登機的黑衣警察勢必發生一場槍戰，後果難料。這位被警方帶下機的涉嫌旅客後來查證是Christopher Shell，他並沒有隨身攜帶任何液體炸彈爆裂裝置登機。他之所以涉案，肇因在與女友感情糾紛，被她前男友誤整所致，也算本案倒楣的受難人之一（註二）。

本案發生後，由於網路對執法單位處理本案負面評論很多，聯邦調查局發言人JJ. Klaver在聲明中將全部行動責任推給費城警方，但還是推崇警方整個行動是順利成功的。他說：“本案是本局與費城警方合辦的案子，嫌犯被本局監管，但實際行動是由費城警方負責，整個行動進行順利”。但全美航空某位機長對這篇新聞稿的個人意見就有點語帶譏諷之意。他說：“本案在處理過程中無人傷亡，案子處理很成功”。當記者追問警方在展開攻擊前是否應該先知會機長？費城警局督察長(Chief Inspector) Joseph Sullivan說：“當時因時機緊迫，必須盡快把涉案嫌犯帶下

機，更何況我也無法與機長連絡”。

聯邦調查局有位退休調查員Dr. Tom Strentz，他個人有處理多起劫機案的經驗，如發生在貝魯特的環球航空TWA247劫機案。在他寫的新書－“危機談判中的心理思維”(Psychological Aspects of Crisis negotiation)中他說：“我們在展開行動前應盡可能的溝通與協調”。他的這篇話道出了問題癥結所在。在航空界就是要加強前、後艙機組員，空、地勤作業人員及保安單位與前述所有作業單位與人員間之溝通與協調。

全美航空這個案子又顯示出目前執法人員長期存在的心態問題。依據航空保安專家Andrew A. Downs在執法單位服務多年的經驗，他認為“執法人員處理危機事件，都普遍認為只有執法人員才是唯一能參與辦案，且有資格接觸威脅情資的人”。這種想法與思維違背美國聯邦航空法規相關規定(Federal Aviation Regulations)，而且Andrew A. Downs個人還認為處理航空危機相關案件的人，如有這種想法那是非常危險的。

根據東京公約與國際民航組織附約第六(ICAO Annex 6)與美國聯邦法規的規定，“旅客登機後與下機前，機長或航機駕駛員依法對旅客安全負全責”。雖然國際條約與國際民航組織有此明確規定，但各國訂定的規定又有不同。當執法人員在處理案件時，旁觀者可以很明顯的發現執法人員的護法程度，與他們對法條的認知可能又是另一回事，總是挑挑揀揀的。聯邦調查局針對全美航空乙案發表官方聲明，說明該局在整個案件處理過程中並無任何差錯。換句話說，聯邦調查局對處理該案並無任何可資檢討的地方。但這種說法與費城警方的說法好像有些出入。

費城警局督察長Joseph Sullivan說：“我們了解本案處理效率有欠缺不足之處。所以，警方即刻與全美航空研商謀求改進。該公司答應今後處理任何涉及航空的案件，只要航機還沒起飛，公司都會轉交乙套裝備給警方，讓警方能與機長直接對話。現在只要航機還在空中，我們就無法將任何訊息轉給機長”。督察長所說的完全正確，現在實情就是如此。

現今，全球各執法單位在處理航機組員涉及航機緊急事件時，都無法直接與駕駛員對話。如有通話必要，執法單位就必須經由各航空公司保安單位作為聯絡橋樑來進行。當執法單位需要自己解決與航機安全有關的危機時，各航空公司保安單位員工都能自己想辦法解決。

如果航機駕駛員無法靠航空公司提供的資訊解決問題，駕駛員的處境就很危險。這個論點帶給全美航空安管處在公司內部定位上扮演另一個新的角色。安管處必須將

獲悉的任何與航機有關的訊息通知駕駛員。從前例中，非常明顯全美航空安管處並沒有將派遣武裝空安人員到這班航機值勤的訊息通知機長，也沒有將派遣事通報相關的執法單位。而讓航機一降落，空安人員與警方就差點展開一場客艙槍戰，險釀大禍。

航機前、後艙機組員與公司安管處間應該建立明確的溝通管道，經此管道進而開誠佈公的交換資訊與意見，盡量將公司相關保安資訊與針對炸彈恐嚇案因應策略與措施隨時備便，以便機組員在接獲案情明確的警訊時知道如何因應。而不會對不特定的恐嚇警訊，反而誤判情勢將航機轉降其他機場。

維京航空美國公司(Virgin America)保安主管Mark Vorzimmer說：“當我們公司的駕駛員收到非常明確的炸彈恐嚇警訊時，公司安管處會盡量提供更多的訊息供駕駛員參考，而不是僅僅發一通簡訊通知他們[基於保安理由，立即返航]。航機在空中飛行時，任何事情只要與航機安全有關，公司安管處與營運部門及執法單位就會聯繫航機前、後艙組員，請他們依照指示行事”。他又補充說：“有很多航空公司安管部門都聘請執法單位退休人員擔任部門員工。這些人基於以往職業慣性，原本就不太願意與他人分享情資或與前、後艙機組員一起處理威脅與恐嚇案件。以前執法人員有這種習性，現在這種情況仍很普遍”。

澳洲航空公司(QF)原任保安與緊急事件部門(Security and Emergency Department)主任，現任阿斯克保安顧問管理公司(Askew & Associates)負責人Geoffrey Askew對此問題有進一步的解釋。他說：“每一航空公司保安部門的組織與編裝都依公司大小、保安單位成員職能與技術，個人經驗與能力以及公司與業界對單位之看法而有所差異。保安部門不論編制與規模，工作目標都在確保該部門能瞭解公司各單位業務之運作，尤其對公司飛航作業更應了解”。公司保安部門與前艙駕駛員間應該相互承諾部門間的溝通應該加強。落實溝通方式，不論是經由部門間定期會議，或是藉交換工作計畫，任何方式都是值得鼓勵的。

此外，航空公司駕駛員與該公司保安部門，與警方或與聯邦調查局人員間對情資內容與認知的看法應該一致。如認知有差距，問題就會隨時發生。大多數執法人員因從未處理過劫機案，對其他涉及航空的威脅案子也少有經驗，所以只要碰到這些案件，就沒有現成的案例與資料可以用來指導這些執法官員如何處理這些案件了。

針對這點，維京航空美國公司保安主管Mark Vorzimmer補充說：“美國大多數執法人員從來沒有與航機組員一起接受過訓練，也沒人告訴他們飛航時飛機可能會



註二：全美航空(US1267)案旅客Christopher Shell，原為炸彈恐嚇案嫌犯，後被證實為烏龍謊報案受害人。

發生那些意想不到的危險。每種航機都會因機型不同而有不同儀器與裝備，也有不同的操作程序及使用手冊。如果執法人員對這些複雜的規定根本不了解，災難就容易發生。

澳洲阿斯克保安顧問管理公司負責人Geoffrey Askew針對此點他補充說：“航空業機組員公會有義務經由公司內部訓練與演練來確保執法人員能了解事件發生時如何因應與處置。這種訓練不只高階決策單位人員需要參加，第一線現場工作人員也必須接受訓練，以免臨事緊張，不知所措”。

有人問Mark Vorzimmer：“讓以前當過駕駛員的資深機長去接受基層員警的訓練會不會有阻力”？Vorzimmer並沒有直接回答這個問題，也不敢確定公司會不會優先考慮這個問題。雖說如此，但他卻非常肯定的回答：“機長們都曉得執法人員對航機一無所知。讓資深機長去接受基層員警保安訓練值得大家深思，千萬不可掉以輕心”。航空公司保安部門必須確保公司所有駕駛員都應了解他們任職的航空公司的飛航安全文化。

前面講的這些議題如果沒法說服機長，或是無法與他們溝通，機長對大眾安危就太不重視了。因為，萬一情勢惡化，機長的態度可能讓他們的雇主老闆們背上法律責任。機長對這些法定的安全顧慮，也是大家都熟知的常識與大原則，如果都能置之不顧，他們就是有意將公司置於法律邊緣危險之地。

Mark Vorzimmer指出“所有維京航空美國公司機長除了都要接受空安人員(Federal Air Marshal)規劃的教室安全課程外，還要接受由空安人員精心規劃的八小時防身訓練課程”，並且還要與空安人員一起接受訓練。這項機長與執法人員在同一安全概念下共同工作是前所未有，也非常

特殊。此外，該公司還雇用五名已退休或現任警官學校教官來公司授課。這種作法大家相信能孕育出良好的線上溝通與協調管道。

當執法人員想尋求更專業的飛航知識時，他們必須盡量與駕駛員溝通。通常，執法人員與航空公司連絡不會直接與駕駛員或公司其他專業部門聯絡。而實務上，執法人員也普遍認為公司保安部門航空公司保安部門成員都已具備足夠的專業知識，也能提供足夠資料，幫助執法人員迅速有效的處理眼前的安全問題。

全美航空(US1267)航班炸彈恐嚇案稍後被證實為乙起謊報案，費城警局督察長Joseph Sullivan針對本案及今後做法做一完整說明。他說：“就在該案發生的當天，我們才知道乙位負責航機與機上乘員及貨物安全的人，在事件發生時他腦海中的真正想法。我們從本案中學到教訓。就在案發當天，我們馬上就從全美航空駕駛員部門及該部門主管得到回應。以後對類似案件警局都會有乙套新的作業程序。現在，所有警局人員都知道處理這類危機與威脅案件時與機長及機組員溝通的重要”。

費城警局現在與全美航空駕駛員部門及總機長間緊密合作的情形在美國境內其他執法單位與航空業間是難得見到的。這種作法並不表示費城警局反對認同機長在執行飛航勤務時擁有法定職權，而是認為警局人員在過去的訓練中並沒有學到需要與機組員溝通，以便得知航空業那麼多不為人知的危險。

依據Joseph Sullivan督察長的說法”警局每位輪值的警察人員都已經接受或準備接受全美航空(US Airways)總機長為我們警察人員提出的訓練計畫，讓每位警務人員都具備“整體”(all-inclusive)的工作觀念。所以，在費城的總機長也被列入保安部門整體訓練計畫中。對一些暫時還沒加入訓練或認為這個計劃並不是很重要的人，Joseph Sullivan督察長個人的看法是：“我特別建議我的警局同仁與駕駛員及他們所工作的航空公司的總機長們，大家要坐下來好好談談這件事，並同時加入這項計畫，一起接受訓練”。

筆者個人認為目前我國航空業在飛安與保安合作方面可說與全球其他航空業在同一水平。我國大多數航空公司飛安主管來自軍中，對緊急應變與危機處理都耳熟能詳，更有飛安主管具飛安與保安雙重資格。我國航空業保安部門成員也都符合美國運輸安全總署(TSA)或國際民航運輸協會(IATA)的任用資格－具執法人員背景或受過該類訓練者擔任。有些即使入行之初不具此類身分，但任職後也都參加國內外相關訓練取得合法任用資格。

我國航空業者在前、後艙機組員正式上線前或工作時必須完成相當時數的保安初、複訓課程。有些業者更讓負責飛安與保安不同業務的同仁在同一辦公室工作，如此可就各類問題隨時提出討論。業界前、後艙機組員的各類研討會也相互邀請公司保安部門人員參與討論。有些業者更在辦公室增添座位，邀請熱心的前艙駕駛員擔任公司的飛安教官(Safety Pilots)，讓他們與公司實際從事飛安與保安業務之人員能就各專業問題隨時與承辦人員研討問題癥結所在。

讓乙位執法人員學習飛行並非易事。而讓乙位資深又專業的總機長能參與這項計畫更是助益甚大。以往總機長並沒有接受過保安訓練，在考量公司業務時，總會有“為公司”的先入為主的觀念。總機長參與保安訓練後，他們考慮事情就會“公司”與“保安”兩者兼顧，事情就會考慮得更周詳了。✈