

機長職權與責任

劉天健

航空業一直都是媒體寵兒。但凡與航空業有關的新聞，永遠是眾家媒體爭先報導的對象。若有事故發生，業界、學者乃至媒體無不爭先評論發生原因。而在眾多原因中，天候、機械、人因或是恐怖攻擊，都有可能。而涉及機長的，不論發生在空中或是地面，媒體新聞永遠不斷。至於機長有無疏失或應否承擔任何責任，更是大家爭論的重點。雖說爭論不斷，但大家還都認同機長在航機飛航中仍擁有終極職權(Final Authority)。但不可諱言，大家也同時質疑機長是否也應該承擔隨[機長職權]而來的責任(Responsibility)。機長責任無人敢斷言，因為它仍須司法調查來決定。

飛航中，機長執勤必須有方法因應機上各種情況。航機快速飛航世界各地，飛航中客艙發生上任何事情，都涉及機組員、事發地、航機與旅客的國籍與主權的適用問題。世界各國基於維護各自主權與機組員權益，對事件處理都訂定相關法規，但對[機長職權]的行使卻都仿效國際公約條文，僅作原則上規定而已。因此，每當[緊急事件]發生，機長執行法定職權時顧慮太多。國際公約對[機長職權]雖明文規定，但卻很少論及在災難發生時機長應承擔那些責任(Liability)? 有無任何賠償與保障(Indemnity)?

國際民航組織(ICAO)附約第二(Annex 2)，空中規則篇第2.4章(Rules of the Air, Chapter 2.4)規定: “當機長在執行勤務時，對航機操作有最終的處置權”(The pilot-in-command of an aircraft shall have final authority as to the disposition of the aircraft while in command)。國際民航組織(ICAO)附約第六(Annex 6)，第一章第4.5.1節(Part I, Chapter 4.5.1)明定: “航機關門後，機長即對機上所有機組員、旅客及裝載之貨物的安全負責。另機長也對飛航中(從準備為起飛而移動開始，至航機降落後完成整個航次，準備關閉航機作為啟動主要動力之引擎為止)航機的[作業及安全]負責”。簡單的說，機長[責任]始於航機外門關閉，[責任]在維護機上機組員及機上承載貨物的[安全]。因此，飛航中機長承擔責任的範圍自然擴及到[安全]以外的其他事務。

東京公約(1963 Tokyo Convention)乃因應航機客艙犯罪或某些行為而訂定。在第三章(Chapter III)提供機長有

[限制(Restrain)]機上人員行動，或[遣送(Disembark)]機上人員下機及[拒載(Refuse Boarding)]旅客搭乘之權。前兩項職權執行時可請求機上他人或機組員協助，適用於[飛航中]航機。航機停泊地面時，機長[拒載]旅客登機，需搭配地勤單位協助。基本上，東京公約與各國民航法規明列之機長職權，執行時仍以[安全]考量為基準。直接導致機長在很多情況下沒有充份權力放手去執行，或完成他們的工作。

美國即是航機生產廠商，又是全球最大的航空市場。世界各國民航業都遵奉美國相關的民航法令行事。否則，難以進入美國市場。美國聯邦航空總署(FAA)即依國際民航組織(ICAO)各附約訂定美國聯邦航空法(Federal Aviation Regulations, FARs)，並賦予機長相當的職權於值勤及[緊急事件]發生時可以作為應變的依據。

美國聯邦航空法(FARs)機長職權(Authority)與責任(Responsibility)規定如下:

(a) 美國聯邦航空法(FAR)第14 CFR 91.3(a)條規定:

航機機長直接(directly responsible)對飛航中航機作業(operation)負責，且擁有終極的職權(Final Authority)。[機長職權]行使範圍包含執行航前飛航計畫，航機適航規定，航機安全作業等規定內所有項目，執行時如發生事故，機長承擔所有責任。[機長職權]涵蓋的項目都包含在航機起飛前的航前計劃(Pre-Flight Planning)中，這些項目諸如加油、航線、維修、保安等都與飛安有直接關聯，卻非機長負責，又非機長所能掌控。即使機長有意見也常被公司長官們，機場經理或地勤人員所否決，致使東京公約與各國依法賦予機長之終極職權(Final Authority)徒具空名，航機安全大受影響。因此，駕駛員協會(ALPA)在2003年十月，就曾向FAA請願，要求將航機[飛航中]的定義由[關門開始至開門止(Doors shut to Doors open)]修改成[航機全程飛航時間(Entire Flight-duty Time)](註)。但迄今該請願仍無下文，恐胎死腹中。

(b) 美國聯邦航空法(FAR)第14 CFR 91.3(b)條規定:

航機飛航中(in-flight)發生緊急事件(emergency)，應立即採取因應措施。機長(PIC)對相關法條之規定得作變通解釋(deviate)以符合因應緊急事件所需。前項(a)規定機

長應對航機作業負直接責任，責任範圍包含航機航行中應該遵行之所有[相關的]與[特定的]飛航安全與要求所有項目在內。但美國聯邦航空法(FARs)規定的情況並不能涵蓋所有問題，也不適用所有飛航狀況。況且機長面臨[緊急事件]，於千鈞萬髮之際，評估因應措施還須考慮[措施]必須符合美國聯邦航空法(FARs)針對該事件所述之[情況]與[規定]。否則，機長仍須承擔法律責任。機長的終極職權(final authority)似乎並非具有絕對的權力。

但什麼情況才是航機[緊急事件]?簡單的說，就是當情況發生時，航機可能立即有安全之慮。[緊急事件]並非機長設計，何時發生非機長能預見。何況航機發生[緊急事件]是無法避免的。機長只是在事件發生時，依法令賦予他的職權，根據當時情況，作出他認為最適宜的判斷與最合理的作為，以因應情況的發生。[緊急事件]一旦發生，機長在決定應變前，勿須事先通報航管單位(ATC)得到許可才能執行。其實，機長在事發時如真能將應變方案先通報航管單位，或許還會收到航管單位更好的建議，幫助機長解決困難。航機只要發生[緊急事件]，不論機長的應變措施是否合理，在後續的真相調查或是責任鑑定的訴訟程序中都會真相大白。而該項調查結果同時也被美國國家運輸安全總署(NTSB)視為調查與鑑定航機事故發生原因與責任歸屬的依據。事故發生時機長的作為是整個調查與評估事件的重點所在。

(c) 美國聯邦航空法(FAR)第14 CFR 91.3(c)規定:

每一機長依前條(b)項規定，為因應航機[緊急事件]，機長得對相關法條作[變通]解釋。依據美國聯邦航空法(FARs)第14CFR135.19(b)項[機長因應緊急作業(Emergency Operations)]規定: 機長於收到FAA署長請求，應向FAA提交乙份有關該航機作業與變通法條，解釋理由與說明的書面報告。書面報告應向FAA飛航標準地區辦公室(Flight Standards District Office)主管該航空業者之單位提交。提交書面報告日期應在作變通解釋之後十天之內為之，但應將星期六，星期日與國訂聯邦假日除外。

航機作業難免遭遇[緊急事件]，因應過程發生傷亡或損害也常發生，後續民刑事訴訟往往拖延費時。鑑定事件[責任]歸屬還須訴訟程序完成後才能決定。航機發生意外，媒體將矛頭歸責機長的言論不斷。歸責理由不外機長處置不當或未依循法令規章行事，或因機長臨事判斷錯誤因而導致應變能力不足。至於機長承擔災難責任的大小，法院裁量底線?以及裁量底線以什麼為依歸?因每一個案牽涉的人與事及環境都不同，所以國內外發生之類似案例僅供參考，而無法比照。

從過去的案例觀察，法院裁量多取決於機長所作的[決定]是否針對當時的情況?因應[措施]是否符合相關法令

規定?在當時的情況下，因應[措施]是否合理或有無過當與不足?萬一該[措施]有違法令規章或不符情況所需，機長的因應措施就是不合法，也不合理。機長就應對該意外事件造成的傷亡與損失承擔責任。更重要的就是，機長的應變作為其出發點必須以維護航機[安全]為考量。機長所作的判斷與決定，即使其雇主老闆、航管單位，甚至FAA都無權推翻。當[緊急事件]事發當時，就是機長決定[緊急降落]也無可厚非。只要符合[安全]所需，即使機長決定未必完全符合法令規章，機長[變通]法令解釋仍可接受。如裁定機長仍應承擔[責任]，但[責任]大小還有商榷的餘地。另追究航機[緊急事件]承擔[責任]的對象除機長外，通常航機[所有人]或[航空公司]其他單位在法定授權的理論下也有可能被列入被告名單之內。因為，從負責航機營運與作業管理立場的角度而言，航空公司在訴訟時也有可能以[管理不當]或[疏於訓練]為由被控而承擔[責任]。

911恐怖攻擊後，為減少航機空中被劫持機會，航機客艙已增添許多強化保安措施，如強化駕駛艙結構，加強駕駛艙進出管制，駕駛員配槍，機組員接受保安訓練，以及機上配置武裝空安人員等。為方便航空業執行前述強化保安措施，執行前航空業都將配套之相關法規立法通過，讓執行時取得法源依據。2001年十一月十九日更簽署美國航空運輸保安法(Aviation and Transportation Security Act, 2001)。該法案第S.1447章第144節[制止刑事暴力劫機行為責任限制(Limitation on Liability for Acts to Thwart Criminal Violence of Aircraft Piracy)]第44903款經修訂後更加註[免責]條款:(h) 制止刑事暴力劫機行為的責任限制: “任何個人在聯邦或州法庭，對他個人因意圖制止機上暴力刑事案件，或該個人經合理判斷，並相信暴力行為或劫機案已發生，或即將發生時所作之任何行為，因而造成航機損壞時，不應承擔損壞之責”。

這項修訂不只是強化機長行使[機長職權]的具體免責條款，其效力更擴及機上之任何個人，非僅機長而已。此點與以色列1971年航空保安法之規定相類似。唯從條文字句中看來機長職權應該僅適用與機上[暴力]、[刑事]及[劫機]等暴力案件有關者才有免責權。

結論

機長在整個意外事件處理過程中，對航機安全應持果決態度，審慎考慮，然後作出最佳的判斷。如此方能確保機長在意外事件發生後的持續訴訟程序中安全無虞。即使，該事件不幸造成人員傷亡及財物損失，機長在最後的法律訴訟過程中也能全身而退。✍