

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)1621/16-17 號文件

檔 號：CB4/SS/15/16

2017 年 10 月 6 日內務委員會會議文件

《2017 年香港民航(意外調查)(修訂)規例》及 《2017 年〈1995 年飛航(香港)令〉(修訂)令》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2017 年香港民航(意外調查)(修訂)規例》及《2017 年〈1995 年飛航(香港)令〉(修訂)令》小組委員會的商議工作。

背景

2. 民航意外調查是按照《香港民航(意外調查)規例》(第 448B 章)進行，並參考國際民用航空組織("國際民航組織")的要求。國際民航組織就民航意外調查的方式，於《國際民用航空公約》《附件 13 — 航空器事故和事故徵候調查》("《附件 13》")訂立標準及建議措施。

3. 進行民航意外調查的目的，是找出牽涉民用飛機的意外或嚴重事故的起因，而不是為了分攤過失或責任。根據《附件 13》，國際民航組織的締約國有責任調查在其領土內發生的航空意外或嚴重事故，並有權參與牽涉其註冊飛機在其他地區發生的意外或嚴重事故的調查。若某國家的公民在飛機意外或嚴重事故中遇難或嚴重受傷，該國亦可參與調查。

4. 中國是國際民航組織 191 個締約國之一，香港作為中國的一部分，有責任符合國際民航組織就民航意外調查訂立的標準及要求。在現行安排下，民航處處長獲行政長官委任為總調

查主任，負責根據香港法例第 448B 章及《附件 13》調查民航意外。

《2017 年香港民航(意外調查)(修訂)規例》

5. 由行政長官會同行政會議根據《民航條例》(第 448 章)第 13 條訂立的《2017 年香港民航(意外調查)(修訂)規例》(第 115 號法律公告)修訂第 448B 章，以實施國際民航組織關於飛機意外及事故調查的最新規定。主要修訂包括：

- (a) 將民航處處長擁有與航空意外調查有關的權力轉移至日後負責領導在運輸及房屋局轄下新成立的民航意外調查機構的總調查主任(直接向運輸及房屋局局長("運房局局長")負責)；及
- (b) 參考《附件 13》，修訂與民航意外調查相關的定義(包括"意外"及"事故"的定義)，並新增"嚴重事故"的定義。

6. 第 115 號法律公告亦就過渡安排訂定條文，以應對民航處處長已展開某項調查但未能在第 115 號法律公告生效前完成有關調查等情況。

《2017 年〈1995 年飛航(香港)令〉(修訂)令》

7. 《2017 年〈1995 年飛航(香港)令〉(修訂)令》("第 116 號法律公告")由行政長官會同行政會議根據第 448 章第 2A 條作出。由於第 115 號法律公告修訂第 448B 章，第 116 號法律公告相應地修訂《1995 年飛航(香港)令》(第 448C 章)中某些關乎第 448B 章的參照提述。

生效日期

8. 第 115 號法律公告及第 116 號法律公告於 2017 年 6 月 9 日刊登憲報，並於 2017 年 6 月 14 日提交立法會審議。該兩項法律公告將自運房局局長以憲報公告指定的日期起實施。

小組委員會

9. 在 2017 年 6 月 16 日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，詳細研究有關附屬法例。小組委員會的委員名單載於**附錄**。

10. 小組委員會由譚文豪議員擔任主席，曾於 2017 年 6 月 26 日及 2017 年 7 月 3 日與政府當局舉行兩次會議。

小組委員會的商議工作

民航意外調查機構

成立獨立機構的理據

11. 委員質疑，若民航意外調查機構每年只須進行為數甚少的調查，成立該機構並聘用全職的總調查主任及數名支援人員是否理據充分。委員亦詢問，擬議的民航意外調查機構會否發表年報，重點闡述從強制性事故報表中發現的事項，供航空業界參考。政府當局表示，除進行意外調查外，民航意外調查機構亦負責其他與防範意外及推廣航空安全有關的職務，以及與本港航空業持份者及其他國際組織聯繫。該機構除就意外及嚴重事故進行調查外，亦會就航空業界所關注的事項發表報告。政府會在 3 年年屆滿前根據實際經驗檢視民航意外調查機構的工作量。

進行調查的權力

12. 部分委員質疑，第 115 號法律公告有否賦予擬議的民航意外調查機構足夠權力，就總調查主任認為能夠從調查中汲取航空安全方面的重要教訓的民航飛機事故進行調查。其他委員亦質疑，在第 115 號法律公告下總調查主任的權力和做法，會否與現行法例下民航處處長的權力和做法不同。

13. 政府當局表示，調查主任在調查一宗不屬嚴重事故，但總調查主任預期能夠從調查中汲取航空安全方面的重要教訓的事故(擬議規例第 8(5)條)時，將具有擬議規例第 9 條下調查嚴重事故或意外所需的一切權力。第 115 號法律公告對第 448B 章作出的主要修訂涉及將民航處處長的權力及職能轉移至擬設的總調查主任，以及使法例更貼近《附件 13》的最新版本。政府當

局會在下一階段的檢討中，更深入研究總調查主任的權力及職能。

總調查主任

14. 委員詢問，屬助理署長級(首長級薪級第 2 點)的總調查主任，與其他民航管轄區擔任同等職位的人員是否職級相若；國際民航組織有否訂明該職位的資歷要求；以及獲委任者所屬的擬議職級是否足夠高，使其能獨立地進行調查及與應付香港以外的其他調查當局。政府當局回應時表示，個別締約方可自行決定實施《附件 13》，以及委聘具有合適資歷及經驗的調查員，執行與調查相關的工作。

15. 部分委員詢問，擬設的總調查主任職位的擬議薪酬福利條件，是否有足夠競爭力吸引具有合適才幹及專業背景的人才。政府當局表示，擬議薪酬福利條件應有足夠吸引力，而香港是航空樞紐，可為民航專業人士提供累積經驗的機會。

實施《附件 13》

16. 委員詢問，是否需要就設立民航意外調查機構的擬議法例諮詢國際民航組織，以確保符合《附件 13》的要求。政府當局認為，無需就實施《附件 13》的任何法例尋求國際民航組織同意，因為國際民航組織的角色主要是就意外及事故調查訂立標準及一般指引。是否實施有關標準及要求，由個別締約方自行決定。

總調查主任與民航處處長之間的分工

17. 委員討論擬議民航意外調查機構成立後，強制性事故報表日後是否呈交總調查主任而非民航處處長。政府當局表示，總調查主任的職位填補後，將進一步定出民航處處長與總調查主任在處理強制性事故報表方面的詳細職責分工。政府當局擬規定所有強制性事故報表須同時呈交民航處處長及總調查主任，然後由總調查主任自行決定應否展開調查。根據法定要求，強制性事故報表須呈報民航處處長，以作跟進。

保護調查資料

18. 委員討論有關規例應否訂定條文，以保護證人在民航意外調查機構的調查過程中提供的資料。主席指出，有機師關注到，他們提供的證據或會被執法機關用於其後的調查，他們可

能會因此入罪。部分委員詢問，如執法機關要求總調查主任提供於事故/意外調查過程中收集到的資料或文件，總調查主任能否拒絕。

19. 政府當局表示，調查的目的是為了找出嚴重事故/意外的起因及避免重蹈覆轍的方法。調查不是為了將責任歸咎於任何一方。倘若持份者的聲譽可能會因擬議的調查報告而受影響，民航意外調查機構會通知有關持份者，並會在報告定稿前考慮有關持份者所作的陳述。調查報告應否公開，由行政長官決定。即使如此，報告中提及的文件通常不會交給警方以進行其他調查。助理法律顧問 1 對於報告提及的文件會否移交執法機關作其他調查的問題，提出類似的看法。政府當局會在目標訂於 2018-2019 年度完成的下一階段檢討中研究此事。

調查在飛行情報區發生的事故或意外

20. 委員討論擬議的民航意外調查機構會否負責調查在香港飛行情報區內但在另一司法管轄區境內或上空發生的嚴重事故或意外。委員亦詢問，民航意外調查機構會否負責調查在香港境內或上空但在另一司法管轄區的飛行情報區內發生的嚴重事故或意外。

21. 政府當局表示，擬議規例第 3(2)(b)(i)條訂明，經修訂的第 448B 章適用於民航飛機在香港境內或香港上空遭遇到的意外或事故。因此，擬議的民航意外調查機構會負責調查在香港境內或上空但在另一司法管轄區的飛行情報區內發生的該類意外或事故。在此情況下，經修訂的第 448B 章的條文將會適用。

22. 政府當局進一步表示，根據擬議規例第 3(2)(b)(ii)條，除非遭遇意外或事故的飛機是在香港註冊的民航飛機，否則民航意外調查機構不會負責調查在香港飛行情報區內但在另一司法管轄區境內或上空發生的意外或事故。

23. 委員察悉，《基本法》第一百三十條訂明，香港特別行政區負責在香港飛行情報區內提供空中交通服務等。然而，政府當局表示，根據《國際民用航空公約》附件 11，"空中交通服務"是一個通用術語，指飛行情報服務、告警服務、空中交通諮詢服務及空中交通管制服務。因此，《基本法》第一百三十條不大可能涵蓋在香港飛行情報區內但在另一司法管轄區境內或上空發生的民航意外的調查。

涉及軍用飛機的事故或意外

24. 委員亦詢問，擬議的民航意外調查機構會否負責調查同時涉及民航飛機和軍用飛機的意外。政府當局表示，《國際民用航空公約》第三條訂明，該公約僅適用於民用航空器，不適用於國家航空器(包括軍事航空器)。因此，《國際民用航空公約》《附件 13》不適用於關乎軍用飛機的意外或嚴重事故。倘若一宗意外或事故同時涉及民航飛機和軍用飛機，根據第 448B 章，有關調查只能針對該民航飛機進行。

25. 委員察悉，根據第 448C 章第 37(1)條，駕駛艙話音記錄器從飛機開始起飛至完全着陸都應經常保持使用中的狀態。主席表示，駕駛艙話音記錄器通常會在飛機引擎啟動時開始進行記錄，並在引擎關閉時停止記錄。主席指出，根據第 448C 章，飛機經營者如拒絕應總調查主任的要求提供駕駛艙話音記錄器在飛機向跑道滑行至起飛前的期間的紀錄，不屬違法。他詢問應否適當地修訂第 448C 章，以切合上述情況。政府當局察悉主席的關注，並會在下一階段檢討中研究是否有需要進一步釐清第 448C 章第 37 條的規定。

逐項審議條文

第 115 號法律公告第 3(10)條

26. 委員詢問，涉及飛機失控在地面上移動的事故可否視作有必要進行調查的"嚴重事故"。政府當局表示，這類事件一般會交由機場管理局跟進，但總調查主任如認為有需要，亦可決定展開調查。

第 115 號法律公告第 9 條

27. 委員詢問，警務人員及海關人員是否擬議規例第 7(4)條下預設的"獲授權人士"，以及原因為何。委員詢問，是否屬某職級或以上的警務人員才合資格成為"獲授權人士"。委員關注到，擬議第 7 條的表述方式或會賦予作為"獲授權人士"的警務人員不受限制的權力，在沒有總調查主任授權/監督的情況下，從涉及意外或嚴重事故的飛機移走重要證據。部分委員建議，應規定獲授權人士須就從調查涉及的飛機移走的任何東西向總調查主任報告。

28. 政府當局同意在下一階段檢討中研究小組委員會的建議。助理法律顧問 1 表示，第 448B 章並無條文訂明"獲授權人士"必須屬某職級或以上的警務人員及海關人員，亦無訂明擬議規例第 7(4)條所列的"獲授權人士"是詳盡無遺。助理法律顧問 1 亦觀察到，根據擬議規例第 7(4)條，獲授權人士可獲總調查主任一般或特別授權接觸飛機，而擬議規例第 7(2)及(3)條列出可移走或干擾飛機及/或其內物品的若干特殊情況。

第 115 號法律公告第 11(8)條

29. 政府當局回應委員的詢問時表示，並無規定要求總調查主任須在某個日期發出公告宣布其作出的中止調查決定。

第 115 號法律公告第 12 條

30. 委員詢問，根據第 115 號法律公告第 12 條下將訂立的擬議第 10A 條，調查報告在呈交行政長官前，須否經由運房局局長審閱。政府當局表示，總調查主任可將呈交予行政長官的調查報告的副本送交運房局局長參閱。不過，在調查報告呈交予行政長官前，運房局局長不會編輯或修改調查報告的內容。

第 115 號法律公告第 19 條

31. 政府當局回應小組委員會的詢問時表示，根據擬議規例第 17(1A)條，當行政長官就意外或事故發生的情況及因由委出一個研訊委員會時，總調查主任正在進行的調查即須中止。然而，擬議規例並無條文賦權行政長官終止總調查主任正在進行的調查。

32. 小組委員會已完成審議第 115 號法律公告及第 116 號法律公告，並且支持該修訂規例及修訂令。小組委員會支持各項修訂。

延展審議期

33. 為了讓委員有充分時間審議修訂規例及修訂令，小組委員會主席在 2017 年 7 月 5 日的立法會會議上請求批准延展相關的審議期。就此，立法會根據《釋義及通則條例》第 34(4)條通過決議案，使修訂第 115 號法律公告及第 116 號法律公告的期限延展至立法會 2017-2018 年度會期的首次會議(即將於 2017 年 10 月 11 日)。委員獲悉，如對第 115 號法律公告及第 116 號法律公告提出修正案，須於 2017 年 10 月 3 日或該日前提交。

徵詢意見

34. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處

議會事務部 4

2017 年 9 月 27 日

《2017 年香港民航(意外調查)(修訂)規例》及
《2017 年〈1995 年飛航(香港)令〉(修訂)令》
小組委員會

委員名單

主席 譚文豪議員

委員 易志明議員, SBS, JP
胡志偉議員, MH
姚思榮議員, BBS
陳恒鑌議員, JP
梁繼昌議員
楊岳橋議員
陳淑莊議員
(總數 : 8 名委員)

秘書 冼柏榮先生

法律顧問 陳以詩小姐