

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ในยุคหลังสงคราม อากาศยานที่ถูกใช้ในการรบจำนวนมากกลายเป็นพาหนะที่สำคัญในการบุกเบิกเส้นทางคมนาคมทางอากาศ ประกอบกับระบบอาณานิคมของมหาอำนาจในยุโรปที่ยังคงอยู่ บรรดามหาอำนาจเหล่านั้นต้องการเชื่อมต่อดินแดนอันไกลโพ้นภายใต้อำนาจของตนเข้ากับแผ่นดินแม่ ซึ่งวิธีที่ดีที่สุดก็คือการเดินทางทางอากาศ โดยในปี ค.ศ. 1919 ได้มีการตั้งสายการบินที่เก่าแก่ที่สุดที่ยังคงทำการบินเรื่อยมาจนถึงในปัจจุบัน คือสายการบิน Koninklijke Luchtvaart Maatschappij หรือที่รู้จักกันในนาม KLM นับตั้งแต่นั้นมาธุรกิจสายการบินก็เติบโตขึ้นเรื่อยๆ และได้รับความนิยมมากขึ้น เนื่องจากอากาศยานเป็นพาหนะที่สามารถบินจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว และปลอดภัยมากกว่าการเดินทางโดยวิธีอื่น ทำให้จำนวนผู้โดยสารที่ใช้บริการมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

คำว่าอากาศยานนั้นเป็นคำรวมสำหรับเรียกอากาศยานทุกชนิดที่สามารถลอยตัวหรือเคลื่อนที่ไปในอากาศได้ เป็นยานหรือโครงสร้างชนิดใดๆซึ่งมีแบบแผนให้ได้รับการพยุงตัวจากอากาศ จะเป็นโดยอาศัยการลอยตัวหรือปฏิกิริยาที่เกิดจากการเคลื่อนไหวยาระหว่างอากาศกับส่วนของอากาศยานหรือโครงสร้างนั้นก็ได้ อากาศยานหมายรวมถึงเครื่องทั้งสิ้นซึ่งทรงตัวในบรรยากาศโดยปฏิกิริยาเสียดสีแห่งอากาศ¹ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศสามารถแบ่งอากาศยานได้ 2 ประเภท คือ

1. อากาศยานราชการ (State Aircraft)
2. อากาศยานพลเรือน (Civil Aircraft)

¹ Max Sorenson, Manual of Public International Law (New York, 1968), p. 356 อ้างถึงใน สุมานิต มั่นสุข, “เขตอำนาจศาลในคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาค วิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 91.

ในกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดให้อากาศยานต่างๆนอกเหนือจากที่อยู่ในความหมายของอากาศยานราชการแล้วจะถือว่าอยู่ในความหมายของอากาศยานพลเรือนทั้งสิ้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วอากาศยานพลเรือนจะสามารถแบ่งออกตามลักษณะการใช้ประโยชน์ได้อีก 2 จำพวก² ซึ่งแต่ละจำพวกก็จะตกอยู่ภายใต้กฎและข้อบังคับที่ต่างกันไปโดย

- ก. การใช้อากาศยานเชิงพาณิชย์ (Commercial Aircraft) หมายถึง การใช้อากาศยานเพื่อประโยชน์ในการขนส่งคนโดยสาร และสินค้าเพื่อสินค้าอันมีสาธารณะทั่วไป รวมถึงอากาศยานราชการที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ และประโยชน์เชิงพาณิชย์
- ข. การใช้อากาศยานในการบินทั่วไป (General Aviation Aircraft) หมายความว่ารวมถึงการใช้อากาศยานในบริการที่มีได้มีวัตถุประสงค์เชิงพาณิชย์ (Non Commercial Operations) แต่เป็นการใช้ประโยชน์จากอากาศยานเพื่อดำเนินการบินทั่วไป ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Operations) เช่นอากาศยานส่วนบุคคล (Private Aircraft) อากาศยานที่ใช้ในการเกษตร การสำรวจ การทำแผนที่ เป็นต้น

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาในกรณีของอากาศยานพลเรือนเท่านั้น ไม่รวมถึงอากาศยานของรัฐ ตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ข้อ 1 วรรค 4 ที่กำหนดขอบเขตการบังคับใช้อนุสัญญาโดยไม่รวมถึงอากาศยานที่ใช้ในบริการทางทหาร ศุลกากร หรือตำรวจ ประกอบกับอากาศยานพลเรือนเป็นพื้นที่ที่มีผู้ใช้บริการเป็นจำนวนมาก และเช่นเดียวกับพื้นที่อื่นๆ ที่อาจเกิดการกระทำความผิดทางอาญาได้ และโดยลักษณะของอากาศยานที่มีพื้นที่จำกัด ทำให้เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น มักจะส่งผลกระทบต่ออากาศยาน และบุคคลบนอากาศยานอย่างมาก เนื่องจากโดยสภาพของอากาศยานที่ต้องเดินทางอยู่ในอากาศ ไม่สามารถลงจอดได้ในทันทีที่ต้องการเหมือนเช่นการเดินทางบนถนน ประกอบกับผู้โดยสารเองก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงหนีจากการกระทำความผิดดังกล่าวได้ ทำให้มีกลุ่มคนหลายๆกลุ่มพยายามเข้ายึดหรือควบคุมอากาศยานโดยมิชอบและใช้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้บริสุทธิ์ที่อยู่บนอากาศยานเป็นเครื่องต่อรอง เพื่อขอเรียกร้องหรือมูลเหตุบางประการของตน ซึ่งการกระทำประเภทนี้ได้เกิดขึ้น

² ทศนีย์ จรรยาชุกกุล, “เขตอำนาจรัฐทางอาญาของรัฐผู้ให้สัญชาติอากาศยาน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 14.

ครั้งแรกในประเทศเปรู ในปี ค.ศ. 1930³ และทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้รัฐต่างๆ ต้องร่วมมือกันเพื่อหามาตรการมาขจัดหรือลดการกระทำดังกล่าวให้น้อยลง ทั้งมาตรการป้องกันและปราบปราม ทั้งก่อนขึ้นอากาศยานและในขณะที่อยู่บนอากาศยาน

มาตรการหนึ่งที่ได้รับการยอมรับจากรัฐและผู้ประกอบการสายการบินในการปราบปรามผู้กระทำความผิดคือ การให้มีบุคคลที่เหมาะสมมาต่อสู้อุปการกับผู้กระทำความผิดขณะอยู่บนอากาศยาน และโดยลักษณะของอากาศยานที่ต้องเดินทางไปในที่ต่างๆ และหลายรัฐ ทำให้เป็นการยากที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเดินทางไปกับอากาศยานทุกลำได้ จึงเกิดแนวคิดเกี่ยวกับผู้ควบคุมอากาศยานให้เป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดบนอากาศยาน โดยในการร่างอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ได้มีการบรรจุหมวดว่าด้วยผู้ควบคุมอากาศยานไว้ในอนุสัญญาด้วย ซึ่งในอนุสัญญามีการกำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจหลายประการ เช่น

1. การใช้มาตรการอันสมควร รวมทั้งการควบคุมตัวบุคคลใดๆ เพื่อรักษาความปลอดภัยและวินัยอันดีบนอากาศยาน
2. การสั่งให้ลูกเรือเข้าช่วยเหลือในการควบคุมตัวบุคคลใดๆ และการร้องขอให้ผู้โดยสารเข้าช่วยเหลือในการควบคุมตัวบุคคลใดๆ
3. การให้บุคคลใดๆ ลงจากอากาศยาน (disembark) เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นได้กระทำหรือใกล้จะได้กระทำการบนอากาศยาน
4. การส่งตัว (deliver) บุคคลใดๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นได้กระทำการซึ่งตนเห็นว่าเป็นความผิดร้ายแรงตามกฎหมายอาญาของรัฐที่อากาศยานจดทะเบียน

มาตรการเหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถดำเนินการกับผู้กระทำความผิดบนอากาศยานและผู้ทำการอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบวินัยอันดีบนอากาศยาน

³ Ruwantissa I.R. Abeyratne, "The effects of unlawful interference with civil aviation on world peace and the social order," *Transportation Law Journal* 22 [Online], spring 1995, Available from: <http://www.lexisnexis.com>[2001, April 5]

ซึ่งในปัจจุบันด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ทำให้ธุรกิจการบินมีการแข่งขันกันสูงมาก ทำให้นำไปสู่นโยบายการเพิ่มจำนวนผู้โดยสารในแต่ละเที่ยวบิน โดยการลดขนาดของที่นั่งเพื่อให้ในหนึ่งเที่ยวบินมีปริมาณการบรรทุกที่มากขึ้น ประกอบกับปัจจัยทางสังคมที่ทำให้คนเกิดความหวาดหึงได้ง่าย รวมไปถึงอัตราค่าโดยสารในปัจจุบันไม่สูงเท่าในอดีต ที่จากเดิมคนที่มีความฐานะเท่านั้นที่สามารถใช้บริการได้ ทำให้คนทุกประเภททุกฐานะสามารถใช้บริการอากาศยานได้ นำไปสู่ปัญหาผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในทุกๆปี อีกทั้งยังมีนักวิชาการให้ความเห็นว่าผู้โดยสารที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมบนอากาศยานนั้น หากถูกเรือไม่สามารถหาวิธีการแก้ไขปัญหาได้เหมาะสมและทันท่วงที อาจทำให้ผู้โดยสารคนดังกล่าวเพิ่มความหวาดหึงมากขึ้นจนอาจนำไปสู่การจี้อากาศยาน (hijacking) ได้⁴ ซึ่งบุคคลที่มีอำนาจในการดำเนินการกับบุคคลประเภทนี้ก็คือ ผู้ควบคุมอากาศยาน โดยผู้ควบคุมอากาศยานสามารถใช้อำนาจของตนตามอนุสัญญากรุงโตเกียว เพื่อดำเนินการกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานและผู้โดยสารที่กระทำความผิดบนอากาศยานได้

แต่ด้วยบทบัญญัติของอนุสัญญากรุงโตเกียวได้ให้อำนาจแก่ผู้ควบคุมอากาศยานไว้อย่างกว้างขวางเพื่อต้องการให้ครอบคลุมการกระทำทุกรูปแบบที่อาจเป็นอันตรายต่ออากาศยาน บุคคลหรือทรัพย์สินบนอากาศยาน ทั้งผู้ควบคุมอากาศยานยังมีอำนาจเต็มที่ในการดำเนินการกับผู้กระทำการดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาถึงถ้อยคำที่ใช้ในบทบัญญัติจะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานใช้ดุลยพินิจของตนก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงผู้ควบคุมอากาศยานกลับต้องใช้อำนาจอย่างลังเลใจ เนื่องจากผลของกฎหมายที่เขียนไว้ไม่ชัดเจน รวมไปถึงการขาดคำนิยามว่าผู้ควบคุมอากาศยานหมายถึงผู้ใด และบทลงโทษแก่ผู้ควบคุมอากาศยานและรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ทำให้ความต้องการที่จะให้ผู้ควบคุมอากาศยานเป็นผู้ใช้อำนาจในการรักษาความปลอดภัยบนอากาศยานแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเกิดข้อบกพร่องขึ้น ซึ่งย่อมนำไปสู่ความสูญเสียที่ตามมาอย่างมากมาย เนื่องจากผู้ควบคุมอากาศยานเกิดความลังเลใจในการใช้อำนาจของตนหรืออาจจะไม่ใช้เลย บุคคลและทรัพย์สินที่อยู่บนอากาศยาน รวมถึงตัวอากาศยานเองย่อมตกอยู่ในอันตราย นั้น

⁴ กัปตันชัยฤทธิ์ ศรีนวล, การสัมมนาเรื่องแนวโน้มการก่อการร้ายบนอากาศยาน โดยสมาคมนักบินไทย ณ ห้อง Auditorium บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ในวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2545.

หมายถึงการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก อีกทั้งยังกระทบต่อธุรกิจการบริการการขนส่งทางอากาศที่เป็นผลมาจากการขาดความไว้วางใจของประชาชนทั่วไป

ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่าจะนำไปสู่ผลเสียที่ตามมาอย่างไรบ้าง เพื่อให้สามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งองค์การระหว่างประเทศ, รัฐ และผู้ประกอบการธุรกิจสายการบิน เพื่อหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน แม้ว่าผู้ควบคุมอากาศยานจะเป็นเจ้าหน้าที่ภายใต้บังคับของสายการบิน แต่ปัญหาการกระทำความผิดและการประทุติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานที่เกิดขึ้นนั้นเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทั่วโลก ทำให้ปัญหาการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานในฐานะเป็นผู้ดำเนินการกับบุคคลผู้กระทำการดังกล่าวบนอากาศยาน ควรได้รับการพิจารณาเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาย่างรวดเร็ว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงความหมายของผู้ควบคุมอากาศยาน
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์และสภาพปัญหา เกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดบนอากาศยานและผู้โดยสารที่ประทุติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน ของผู้ควบคุมอากาศยาน
3. วิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาในทางระหว่างประเทศ ภายในประเทศ และสายการบิน รวมถึงมาตรการอื่น ๆ ที่นอกจากกฎหมาย
4. เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานที่มีประสิทธิภาพให้แก่ประเทศไทยและสายการบินไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

อำนาจผู้ควบคุมอากาศยาน ตามข้อ 6-10 อนุสัญญากรุงโตเกียวว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่นบางประการที่กระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 บางข้อให้เป็นการใช้ดุลยพินิจ บางข้อมีบทบัญญัติที่ต้องอาศัยการตีความ อาจทำให้ผู้ควบคุมอากาศยานใช้อำนาจในทางปฏิบัติตามข้อบัญญัติเหล่านี้ด้วยความยากลำบาก หากมีการเพิ่มเติมให้ชัดเจนและมีคู่มือในทางปฏิบัติ รวมทั้ง

มีความร่วมมือกันเป็นอย่างดีจากรัฐภาคีทั้งหลาย จะทำให้การใช้บังคับอนุสัญญามีประสิทธิภาพดีขึ้น อันก่อให้เกิดความปลอดภัยแก่การบริการขนส่งของอากาศยานพลเรือน

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงความหมายของผู้ควบคุมอากาศยานว่าหมายถึงบุคคลใด และอำนาจผู้ควบคุมอากาศยานตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ข้อ 6-10 ว่ามีขอบเขตอำนาจในการดำเนินการกับผู้โดยสารที่กระทำความผิดและผู้โดยสารที่ประพฤติไม่เหมาะสมบนอากาศยานแค่ไหนเพียงไร รวมถึงมาตรการต่างๆทางกฎหมายที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้เพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถดำเนินการกับผู้กระทำความผิด หรือใกล้จะได้กระทำความผิดว่าเพียงพอหรือไม่ ในการรักษาความปลอดภัยและระเบียบวินัยอันดีบนอากาศยาน ในกรณีที่เกิดขึ้นบนอากาศยานพลเรือน โดยจะแยกวิเคราะห์ปัญหาเป็น 3 กรณี คือ ปัญหาการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานกับบุคคลผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญากรุงโตเกียว, ปัญหาในการใช้ดุลยพินิจของผู้ควบคุมอากาศยานอันเกิดมาจากการที่อนุสัญญาเขียนกำหนดไว้กว้างๆต้องอาศัยการตีความ กับ ปัญหาเมื่ออากาศยานลงสู่พื้นแล้วหากรัฐที่อากาศยานลงจอดเป็นภาคีแล้วไม่สถาปนาเขตอำนาจรัฐตามที่อนุสัญญากำหนด ผู้ควบคุมอากาศยานจะปฏิบัติต่อไปอย่างไร รวมถึงหากเป็นกรณีรัฐที่ไม่เป็นภาคีจะมีแนวทางในการจัดการอย่างไร เพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถใช้อำนาจได้เต็มที่และไม่ลังเลใจ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงปัญหาเรื่องเขตอำนาจในทางอาญาของรัฐเหนือการกระทำความผิดบนอากาศยาน

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

1. การศึกษาวิจัยจะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หนังสือ ตำราทางวิชาการ บทความทางวิชาการ ดัชนีบทกฎหมาย อนุสัญญา คดีตัวอย่าง ตลอดจนข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหา และศึกษาเรียบเรียงประเด็นต่างๆที่กำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์
2. การศึกษาวิจัยจะใช้วิธีการแบบภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์ข้อคิดเห็นของนักกฎหมายและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิด อำนาจและหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน
2. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดบนอากาศยานและผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานของผู้ควบคุมอากาศยาน
3. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดบนอากาศยานและผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน
4. เพื่อให้หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยสามารถนำเอาแนวความคิด ตลอดจนบทวิเคราะห์ต่างๆไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย