

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ในช่วงประมาณ 100 ปีที่ผ่านมา การขนส่งทางอากาศได้เริ่มเกิดขึ้นและได้มีบทบาทเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนในปัจจุบัน การเดินทางหรือการขนส่งสิ่งของ ไปรษณีย์ภัณฑ์ในระยะไกล ๆ ต่างใช้การขนส่งทางอากาศเป็นหลักทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะว่า เป็นวิธีการขนส่งที่สะดวกรวดเร็ว และเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ในการขนส่งทางอากาศนี้ สิ่งที่มีความจำเป็นและสำคัญที่สุด คือ การสร้างมาตรฐานความปลอดภัยที่สูงสุด และส่วนสำคัญที่สุดส่วนหนึ่งของการประกันความปลอดภัยนี้คือ การควบคุมจราจรทางอากาศ หน้าที่บริการควบคุมจราจรทางอากาศ คือ การป้องกันการชนกันของอากาศยานหรืออากาศยานกับสิ่งกีดขวางอื่น ๆ และควบคุมจราจรทางอากาศให้ดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและเป็นระเบียบ

การควบคุมจราจรทางอากาศนี้ จะเริ่มตั้งแต่เมื่ออากาศยานเริ่มทำการบิน เคลื่อนที่จากลานจอดอากาศยาน เคลื่อนที่ไปตามทางวิ่ง ทำการบินไต่ระดับจนถึงการทำการบินตามเส้นทางการทำการบินลงสู่ท่าอากาศยานปลายทาง จนถึงการใช้บริการขึ้นเครื่องอากาศยานเข้าจอดเก็บที่ลานจอดอากาศยานของท่าอากาศยานปลายทาง ซึ่งในขั้นตอนของการควบคุมจราจรทั้งหมด สามารถแบ่งแยกหน้าที่ในการควบคุมจราจรทางอากาศออกได้เป็น 3 ประเภท คือ บริการควบคุมเขตพื้นที่ (Area Control Service) บริการควบคุมเขตใกล้สนามบิน (Approach Control Service) และบริการควบคุมเขตสนามบิน (Aerodrome Control Service)

ในกรณีที่เกิดความเสียหายเกี่ยวกับการเดินอากาศที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมจราจรทางอากาศ กฎหมายที่ใช้บังคับกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ แบ่ง

พิจารณาออกได้เป็นส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายใน ในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศมีทั้งที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรและกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ โดยในอนุสัญญาชิคาโกได้กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีจัดบริการควบคุมจราจรทางอากาศ และได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศไว้ในภาคผนวกและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ อันสามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในลักษณะดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐต่าง ๆ ยังได้พัฒนาหลักการต่าง ๆ ในกฎหมายระหว่างประเทศบางเรื่องที่เป็นลายลักษณ์อักษรขึ้น ใช้พิจารณาอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมจราจรทางอากาศ และได้รับการยอมรับไปถือปฏิบัติในรัฐต่าง ๆ จนถือเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เช่น หลัก Primary Liability หลัก Reciprocal Duty

อำนาจหน้าที่ของผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศในฐานะผู้จัดบริการ และเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศในฐานะผู้ดำเนินการ มีความเกี่ยวพันกันและไม่อาจแยกออกจากกันได้ ซึ่งโดยหลักแล้วจะเป็นความสัมพันธ์ในฐานะรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนายจ้างและลูกจ้างแล้วแต่กรณี

การพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ในความเสียหายจากอุบัติเหตุที่เกิดจากอากาศยานมีความสัมพันธ์กับนักบินผู้ควบคุมอากาศยาน โดยการพิจารณาความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่ายขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมอากาศยานนั้น ๆ ทั้งนี้ จะขึ้นอยู่กับประเภทของการทำการบินและขั้นตอนการทำการบินต่าง ๆ โดยการทำการบินมี 2 ประเภท คือ การทำการบินด้วยทัศนวิสัย (Visual Flight Rules หรือ VFR) และการทำการบินด้วยเครื่องวัดประกอบการบิน (Instrument Flight Rules หรือ IFR) และในการทำการบินมีขั้นตอนการทำการบินต่าง ๆ เช่น การทำการบินขึ้น การทำการบินตามเส้นทาง การทำการบินลง เป็นต้น ซึ่งความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและนักบิน จะมีระดับความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเภทการทำการบินและขั้นตอนการทำการบิน

กฎหมายที่ใช้บังคับกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ

ในส่วนของกฎหมายไทย เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยมีบทบัญญัติรองรับนันทกรรมต่าง ๆ แห่งอนุสัญญาชิคาโก และได้จัดตั้งคณะกรรมการการบินพลเรือนขึ้นพิจารณาการบังคับใช้ข้อบังคับและภาคผนวกต่าง ๆ แห่งอนุสัญญาชิคาโก ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศของไทย จึงเป็นไปตามอนุสัญญาชิคาโกและภาคผนวกต่าง ๆ และในทางปฏิบัติยังได้ใช้ขั้นตอนปฏิบัติต่าง ๆ ตามมาตรฐานที่ ICAO กำหนด ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศของประเทศไทย ได้แบ่งความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน โดยได้แบ่งประเภทและพื้นที่ของการควบคุมจราจรทางอากาศให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวแตกต่างกันออกไป

การให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศระหว่างประเทศของประเทศต่าง ๆ แบ่งออกเป็นเขตต่าง ๆ เรียกว่า เขตแถลงข่าวการบิน (Flight Information Region หรือ FIR) และในกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะบางกรณีอาจต้องกำหนดเขตพิเศษขึ้นในบางพื้นที่เรียกว่า พื้นที่ความรับผิดชอบ (Area of Responsibility หรือ AOR) ในส่วนของประเทศไทย ได้รับผิดชอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศในพื้นที่ทั้งสองประเภท ซึ่งเรียกว่า เขตแถลงข่าวการบินกรุงเทพ (Bangkok FIR) และพื้นที่ในความรับผิดชอบกรุงเทพ (Bangkok AOR)

จากการที่ความรับผิดชอบของการควบคุมจราจรทางอากาศไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศใช้บังคับ เป็นผลให้ประเทศต่าง ๆ ต้องพิจารณาความรับผิดชอบนี้จากหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการใช้ระดับความระมัดระวังของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศเป็นหลัก ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่โดยหลักกว้าง ๆ อาจวางหลักได้ คือ เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง และใช้ฝีมือเท่าที่ธรรมชาติจะต้องใช้และสมควรจะต้องใช้ในกิจการเช่นนั้น ซึ่งมาตรฐานของความระมัดระวังนี้จะแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ และยังต้องขึ้นอยู่กับประเภทของการทำการบินและขั้นตอนการทำการบินต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ จากการที่หน้าที่ต่อความปลอดภัยในการจราจรทางอากาศนี้ เป็นหน้าที่โดยตรงของทั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและนักบิน ดังนั้น ในการพิจารณาความรับผิดชอบต่อความเสียหายต่าง ๆ จึงมักต้องพิจารณาหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายประกอบกันด้วย

ความรับผิดของการควบคุมจราจรทางอากาศแยกพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปได้เป็น 2 ประเภทคือ ความรับผิดในทางแพ่งและทางอาญา โดยความรับผิดในทางแพ่งเป็นไปตามกฎหมายลักษณะละเมิด ซึ่งประเทศในระบบกฎหมาย Civil Law จะใช้ประมวลกฎหมายแพ่งของตนบังคับแก่กรณีอันมีหลักการใหญ่ ๆ คล้ายกัน ส่วนประเทศในระบบกฎหมาย Common Law จะพัฒนาจากคำนิยามของศาลของตนโดยใช้ Duty of Due Care เป็นหลักในการพิจารณาสำหรับประเทศไทย ความรับผิดในทางแพ่งเป็นไปตามกฎหมายลักษณะละเมิด เช่นกันคือ ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนของผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศที่เป็นองค์การของรัฐ ต้องรับผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศซึ่งเป็นผู้แทนของตน ตามมาตรา 76 วรรคแรกประกอบกับมาตรา 420 และในส่วนของผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศที่เป็นรัฐวิสาหกิจและเอกชน ต้องรับผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ซึ่งเป็นลูกจ้างของตนตามมาตรา 425 ประกอบกับมาตรา 420

สำหรับความรับผิดในทางอาญาของประเทศต่าง ๆ จะมีประมวลกฎหมายอาญาบังคับใช้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศมีความรับผิดได้ทั้งที่เป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย หรือที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน และความผิดตามกฎหมายเฉพาะในทางเทคนิคต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติกฎหมายของแต่ละประเทศ ส่วนผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศนั้น โดยหลักกฎหมายอาญาแล้วไม่มีความรับผิดจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ เว้นแต่จะเป็นผู้ร่วมกระทำผิดด้วย ในฐานะตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน เช่น ประเทศเยอรมัน ประเทศยูโกสลาเวีย เป็นต้น สำหรับประเทศไทย ก็มีหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่คล้ายคลึงกับประเทศอื่นในระบบกฎหมาย Civil Law ทั้งนี้ ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศมีทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายอาญาในส่วนของความผิดต่อชีวิต ร่างกาย และความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน

ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศในการควบคุมจราจรทางอากาศยังไม่มีกฎเกณฑ์ชัดเจน และเนื่องจากหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศนี้ซับซ้อนเขตที่กว้าง ดังนั้น ในการพิจารณา จึงต้องพิจารณาจากระดับหน้าที่การควบคุมจราจรทางอากาศในประเภทและขั้นตอนการทำการบินต่าง ๆ ว่าในแต่ละประเภทและขั้นตอนการทำการบิน เจ้าหน้าที่

ควบคุมจราจรทางอากาศมีอำนาจหน้าที่เพียงใด และต้องปฏิบัติหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศเพียงใด โดยแยกพิจารณาประกอบกับตัวอย่างคำพิพากษาของประเทศต่าง ๆ ดังนี้ คือการทำการบินลง (Landing) การทำการบินขึ้น (Take-Off) การทำการบินตามเส้นทางบิน (Enroute) การเกิดกระแสอากาศมวลวน (Wake Turbulence) การให้บริการแจ้งเตือนข่าวสภาพอากาศ (Weather Services) ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ตัวอย่างคำพิพากษาของประเทศต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า จากสภาพที่ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานไว้ ทำให้ศาลในประเทศต่าง ๆ ต้องใช้กฎหมายภายในของตนซึ่งมีเพียงหลักการกว้าง ๆ เป็นหลัก ส่วนรายละเอียดในการพิจารณาขึ้นอยู่กับศาลว่า จะนำหลักกฎหมายและหลักเกณฑ์ใดขึ้นมาบังคับใช้ และส่งผลให้คำพิพากษาหลายฉบับที่มีข้อเท็จจริงคล้ายคลึงกัน ศาลในแต่ละประเทศอาจพิจารณาแตกต่างกันออกไปได้ตามหลักเกณฑ์ที่ศาลนำมาใช้วินิจฉัย เช่น

คำพิพากษาของศาลสูงอเมริกาหลายฉบับยืนยันหลักที่ว่า นักบินผู้ควบคุมจราจรทางอากาศย่อมมีความรับผิดชอบในขั้นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำการบินด้วยทัศนวิสัย แต่คำพิพากษาของศาลแคนาดาในคดี Nichols V. Simmonds ค.ศ. 1975 กลับพิพากษาว่า เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศมีความรับผิดชอบมากกว่านักบิน จากการละเลยไม่แจ้งเตือนการจัดระยะห่างที่ต่ำกว่ามาตรฐานของอากาศยานสองลำในการทำการบินด้วยทัศนวิสัย และคำพิพากษาศาลแห่งคดีหมายเลขแดงที่ 5051/2533 ซึ่งศาลได้พิพากษาว่า เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศเป็นผู้ประมาทเลินเล่อ ในการละเลยไม่แจ้งเตือนความน่าจะเป็นในการเกิดกระแสอากาศมวลวนแก่นักบินที่ทำการบินด้วยทัศนวิสัย ทั้งนี้ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศจะได้แจ้งตำแหน่งของเฮลิคอปเตอร์ที่อาจก่อให้เกิดกระแสอากาศมวลวนให้นักบินทราบแล้ว ในคำพิพากษาของศาลยูโกสลาเวียในคดี Zagreb พิพากษาให้เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศรับโทษจำคุก 3 ปี 6 เดือน จากการละเลยการแจ้งสภาพอันตรายที่มีอากาศยาน 2 ลำ ทำการบินอยู่ในพื้นที่เดียวกันแก่นักบิน เป็นเหตุให้เกิดอุบัติเหตุอากาศยานชนกันและมีผู้เสียชีวิต ซึ่งคำพิพากษานี้ได้ถูกวิจารณ์และโต้แย้งจากนักวิชาการในประเทศต่าง ๆ มากมาย เป็นต้น ซึ่งในสภาพเช่นนี้ ย่อมเป็นผลเสียต่อผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ รวมทั้งเป็นผลเสียต่อมาตรฐานของระดับความรับผิดชอบของการควบคุมจราจรทางอากาศ

สำหรับปัญหาของการดำเนินคดีในความรับผิดชอบที่เกิดจากการควบคุมจราจรทางอากาศนั้น ในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศปรากฏว่า อนุสัญญาชิคาโก ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีของความรับผิดชอบลักษณะนี้ ซึ่งหากเทียบกับนักบินและผู้ขนส่งทางอากาศแล้วปรากฏว่า อนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 และอนุสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้องอีกรวม 8 ฉบับ ได้บัญญัติถึงการฟ้องร้องบังคับคดีในส่วนของผู้ขนส่งทางอากาศไว้ อันมีบทบัญญัติในเรื่องต่าง ๆ เช่น ชอบเขตความรับผิดชอบ ค่าเสียหาย การกำหนดตัวผู้ขนส่งทางอากาศ เขตอำนาจศาล เป็นต้น ดังนั้น การดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบที่เกิดจากการควบคุมจราจรทางอากาศซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับทั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและนักบิน จึงเกิดความแตกต่างและยุ่งยากแก่ผู้ได้รับความเสียหายและผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ

ในส่วนการดำเนินคดีในความรับผิดชอบที่เกิดจากการควบคุมจราจรทางอากาศตามกฎหมายภายในประเทศนั้น ก็จะทำให้เกิดปัญหาในความแตกต่างของหลักกฎหมายของประเทศต่าง ๆ จากการที่ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศบังคับใช้ และเนื่องจากการควบคุมจราจรทางอากาศของประเทศต่าง ๆ ดำเนินการหรือควบคุมดูแลโดยรัฐ การดำเนินคดีในความรับผิดชอบนี้ จึงเกี่ยวพันไปถึงความคุ้มกันของรัฐ ซึ่งรัฐอาจยกขึ้นอ้างในการที่รัฐไม่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้

ในเรื่องความคุ้มกันของรัฐนี้บทบัญญัติของกฎหมายในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law จะเป็นไปตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น ประเทศเยอรมันจะมี The Civil Code และ The Act on the Federal Agency for Air Navigation 1953 และในกรณีการดำเนินคดีของคนต่างชาตินั้นจะต้องเป็นไปตามหลักกฏที่ถือปฏิบัติ กล่าวคือ คนต่างชาตินั้นจะดำเนินคดีในศาลประเทศเยอรมันได้ต่อเมื่อประเทศนั้นยอมให้คนเยอรมันดำเนินคดีในศาลของประเทศนั้นได้ ในประเทศฝรั่งเศส การดำเนินคดีต่อรัฐก็จะมีกฏเกณฑ์ต่างจากการดำเนินคดีต่อบุคคลธรรมดา โดยอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส สำหรับกฎหมายของประเทศในระบบกฎหมาย Common Law จะเป็นไปตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรและแนวคำพิพากษาของศาลในประเทศนั้น ซึ่งได้พัฒนาหลักกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นมา เช่น หลักความรับผิดของรัฐจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ หลักความคุ้มกันของรัฐและข้อยกเว้นต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา มี The Federal Tort Claims Act 1946 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐที่รัฐจะไม่อ้างความคุ้มกัน ตลอดจนข้อยกเว้นต่าง ๆ ที่รัฐจะสามารถอ้างความคุ้มกันได้ เช่น

Discretionary Function, Misrepresentation เป็นต้น ในประเทศ แคนาดาความรับผิดของรัฐจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่จะเป็นไปตาม The Crown Liability Act 1953 ซึ่งจะมีกฎเกณฑ์ภายในต่าง ๆ

สำหรับกฎหมายไทย ความรับผิดในทางแพ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในลักษณะละเมิด และในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันของกฎหมาย จะเป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช 2481 สำหรับความคุ้มกันของรัฐนั้น ตามกฎหมายไทยรัฐไม่อาจฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องโดยตรง เพราะถือว่ารัฐบาลไม่มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายภายใน อย่างไรก็ตาม ในกรณีความรับผิดที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นทบวงการเมือง ทบวงการเมืองนั้นสามารถฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องได้ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในส่วนของ ICAO นั้น ได้ดำเนินการศึกษาหาทางแก้ไขปรับปรุงปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดของการควบคุมจราจรทางอากาศมาเป็นเวลากว่า 30 ปีแล้ว โดยได้เริ่มบรรจุปัญหานี้ให้ที่ประชุมสมัชชาพิจารณาเป็นครั้งแรกในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 13 (ค.ศ. 1960) และคณะกรรมการด้านกฎหมายได้ทำการศึกษาต่อมา รวมทั้งได้ตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะขึ้นเพื่อทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลตลอดจนความเห็นต่าง ๆ ของรัฐภาคีตามลำดับ แต่ในบางช่วงการดำเนินการต้องถูกชะลอไป ทั้งนี้เนื่องจากต้องพิจารณาปัญหาอื่นที่มีความจำเป็นเร่งด่วนมากกว่า เช่น ปัญหาการกระทำความผิดต่อความปลอดภัยของอากาศยาน สำหรับผลการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดนี้ รัฐภาคีส่วนใหญ่ยืนยันความเห็นที่ต้องการให้มีกฎหมายระหว่างประเทศเฉพาะขึ้นบังคับใช้กับความรับผิดนี้ แต่ก็มีรัฐภาคีบางส่วนเห็นว่า ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการสร้างกฎหมายระหว่างประเทศโดยเห็นควรให้มีการศึกษารายละเอียดต่อไป

ในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 27 (ค.ศ. 1990) ICAO ได้ชะลอปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดนี้ไว้ โดยคงให้อยู่ในการศึกษาของคณะกรรมการด้านกฎหมายต่อไป การดำเนินการของ ICAO ที่ผ่านมา ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่า จากความเห็นของรัฐภาคีส่วนใหญ่ที่ยืนยันมาโดยตลอดว่า ควรจะมีกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดนี้ ICAO ควรที่จะเร่งดำเนินการสร้างกฎหมายระหว่างประเทศต่อไป ความเห็นของรัฐภาคีบางส่วนที่ยังเห็นว่าไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนนั้น ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้จะไม่

ก่อนประโยชน์ เพราะว่ามีการมีกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความชัดเจนแน่นอน อาจเป็นแนวทางให้รัฐภาคีต่าง ๆ ปรับปรุงกฎหมายภายในของตน ให้สอดคล้อง กับมาตรฐานระหว่างประเทศตามที่เห็นควรได้ และจะเป็นจุดเริ่มต้นของการ บังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศนี้ต่อไป นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ รัฐภาคีต่าง ๆ มีระดับความพร้อมที่แตกต่างกันในด้านการเงิน บุคลากร มาตรฐาน และเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ อันเป็นผลให้รัฐภาคีที่ยังมีปัญหา เกี่ยวกับมาตรฐานต่าง ๆ ดังกล่าว ไม่สามารถสร้างกฎหมายระหว่างประเทศที่ กำหนดมาตรฐานในเรื่องเหล่านี้มาบังคับใช้ได้ทันที ดังนั้น หาก ICAO ให้การ สนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งช่วยเหลือและให้การสนับสนุนในด้านของการพัฒนา เทคนิคอุปกรณ์สื่อสาร และบุคลากรให้มากขึ้น หรือให้รัฐภาคีสามารถปรับปรุง มาตรฐานต่าง ๆ ให้มีความใกล้เคียงกันมากขึ้น ก็จะเป็นอีกทางหนึ่งที่จะกระตุ้น ให้รัฐภาคีต่าง ๆ ตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างมาตรฐานของการให้ บริการควบคุมจราจรทางอากาศ อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกฎหมายระหว่าง ประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อไป

และจากการพิจารณาถึงความจำเป็นในการมีกฎหมายระหว่างประเทศ เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการ ให้ บริการควบคุมจราจรทางอากาศ พบว่า การมีกฎหมายระหว่างประเทศบังคับ ใช้กับความรับผิดชอบนี้เพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกัน มีความจำเป็นทั้งในลักษณะของ กฎหมายทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ลักษณะของการให้ บริการควบคุมจราจรทางอากาศ และในด้านของผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ไม่ว่า เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทาง อากาศ นักบิน ผู้ขนส่งทางอากาศ และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ

ดังนั้น ถึงเวลาแล้วที่ทุกฝ่ายไม่ว่า ICAO รัฐภาคีต่าง ๆ และผู้ที่ เกี่ยวข้องทั้งหมดจะหันมาร่วมมือกันอย่างจริงจังเพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงกฎเกณฑ์ ของกฎหมายภายใน และสร้างกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทาง อากาศ ให้มีความชัดเจนแน่นอนและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก แทนที่จะปล่อย ให้ปัญหาที่เกี่ยวข้องนั้นถึงความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เสียหาย จำนวนมากเช่นนี้ อยู่ในสภาพที่ไม่เท่าเทียมกันและไม่ชัดเจนแน่นอน เช่น ในปัจจุบัน



## 2. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การควบคุมจราจรทางอากาศมีมาตรฐานความปลอดภัย และมีพัฒนาการที่ดีขึ้น โดยแนะนำอย่างยิ่งในเรื่องของความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ ควรต้องมีการแก้ไขปรับปรุงจุดบกพร่องบางส่วน ซึ่งผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่า จะเป็นไปตามแนวทางดังต่อไปนี้

### 2.1 ในส่วนของการระหว่างประเทศ

2.1.1 ICAO ควรเร่งดำเนินการสร้างกฎหมายระหว่างประเทศ เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ อันเป็นไปตามความเห็นของรัฐภาคีส่วนใหญ่ และสำหรับรัฐภาคีที่ยังเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการมีกฎหมายระหว่างประเทศ ก็อาจใช้กฎหมายระหว่างประเทศนี้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎเกณฑ์ภายในต่าง ๆ ของตนตามที่เห็นควร ทั้งนี้ กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบในลักษณะนี้ ควรจะได้พิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับความหมายของการประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ ขอบเขตการบังคับใช้อนุสัญญา หน้าที่นำสืบ เขตอำนาจศาล การจำกัดความรับผิด และการประกันภัย ดังนี้

ขอบเขตการบังคับใช้อนุสัญญา ควรบังคับใช้เฉพาะในการบินพาณิชย์ระหว่างประเทศตามกฎหมายที่เกี่ยวกับอนุสัญญาชิคาโก ส่วนลักษณะงานนั้นควรจะใช้บังคับกับบริการจราจรทางอากาศ (Air Traffic Service) ทั้งหมด กล่าวคือ บริการควบคุมจราจรทางอากาศ (Air Traffic Control Service) บริการแจ้งข่าวสารการบิน (Flight Information Service) และบริการเตือนภัย (Alerting Service) เพราะว่าควรกำหนดขอบเขตงานในลักษณะที่ครอบคลุมไว้ก่อน ส่วนการใช้อนุสัญญานั้นจะถูกจำกัดโดยบทบัญญัติเรื่องอื่น ๆ เช่น หน้าที่นำสืบ การจำกัดความรับผิด

หน้าที่นำสืบ ควรใช้ระบบการนำสืบความรับผิดโดยมีกล่าวอ้าง (Proof of Fault System) เป็นหลัก ซึ่งเป็นหลักของหน้าที่นำสืบโดยทั่วไป นอกจากนี้ การใช้หลักการนี้จะทำให้ร่างอนุสัญญานี้ได้รับการ

ยอมรับจากรัฐภาคีต่าง ๆ ซึ่งจะมีฐานะเป็นจำเลย (ผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ) ในการดำเนินคดี และตรงกับความเห็นส่วนใหญ่ของรัฐภาคีตามแบบสอบถามของ ICAO

เขตอำนาจศาล ควรจะมีหลักการขยายเขตอำนาจศาลออกไปในลักษณะเดียวกับอนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 เพื่อให้ผู้เสียหายมีโอกาสและได้รับความสะดวกในการได้รับการชดใช้ความเสียหาย และยังเป็นการสอดคล้องกับการดำเนินคดีต่อนักบิน และผู้ขนส่งทางอากาศด้วย

การจำกัดความรับผิด ควรจะมีหลักการในการจำกัดความรับผิดโดยมีจำนวนความเสียหายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย และควรคำนึงถึงจำนวนความรับผิดในอนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 ด้วย ทั้งนี้ เพราะว่าการจำกัดความรับผิดนั้นจะเป็นผลให้ผู้เสียหาย ได้รับหลักประกันการชดเชยความเสียหายที่มีประสิทธิภาพและยุติธรรม ในขณะที่เดียวกันก็ไม่เป็นภาระที่หนักเกินกว่าที่รัฐและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศจะสามารถรับได้

การประกันภัย ควรจะมีหลักการในการสนับสนุนให้รัฐหรือผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศจัดให้มีการประกันภัยสำหรับความรับผิดดังกล่าวในขอบเขตที่สามารถทำได้

2.1.2 ICAO ควรเร่งให้การสนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ แก่รัฐภาคี รวมทั้งช่วยเหลือและให้การสนับสนุนในด้านของการพัฒนาเทคนิค อุปกรณ์สื่อสาร และบุคลากร ให้แก่รัฐภาคีให้มากขึ้น เพื่อให้รัฐภาคีสามารถปรับปรุงมาตรฐานต่าง ๆ ของตน ให้อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น และจะเป็นทางหนึ่งที่จะกระตุ้นให้รัฐภาคีต่าง ๆ ตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างมาตรฐานของการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศระหว่างประเทศ อันจะนำไปสู่การร่วมกันสร้างกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดในลักษณะนี้

## 2.2 ในส่วนของประเทศไทย

2.2.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมจราจรทางอากาศของประเทศไทย ควรเร่งให้มีการศึกษาถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความ

รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ ทั้งในส่วนระหว่างประเทศและส่วนของประเทศไทยให้มีความชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้เสียหายและเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ

ในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ ศูนย์ฝึกการบินพลเรือนในประเทศไทย ซึ่งนับว่าเป็นหน่วยงานที่มีความจำเป็นที่สุดที่ต้องทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ เพราะว่า เป็นหน่วยงานที่ทำการสอนและผลิตบุคลากรมาเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศโดยตรง ปรากฏว่า ยังไม่มีการเรียนการสอนเกี่ยวกับขอบเขตของความรับผิดชอบในลักษณะนี้ ดังนั้น ควรที่ศูนย์ฝึกการบินพลเรือนในประเทศไทย จะหันมาให้ความสำคัญและทำการศึกษาดังขอบเขตของความรับผิดชอบในลักษณะนี้อย่างจริงจัง เพื่อประโยชน์ในการประกอบวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศโดยตรง และยังเป็นส่วนหนึ่งในการเสริมสร้างความปลอดภัยในการเดินอากาศด้วย

2.2.2 การให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศของประเทศไทยได้ถูกแบ่งออกให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ อันมีทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน กล่าวคือ กรมการบินพาณิชย์ บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และบริษัทการบินกรุงเทพ จำกัด โดยมีการแบ่งประเภทและพื้นที่ในการควบคุมแตกต่างกันออกไปจากสภาพเช่นนี้ทำให้การควบคุมจราจรทางอากาศของอากาศยานแต่ละลำ ต้องมีการส่งมอบการควบคุมจราจรในหลายหน่วยงาน ซึ่งเป็นผลให้เกิดความซับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่และขาดความเป็นเอกภาพ อันน่าจะเป็นผลเสียต่อการควบคุมจราจรทางอากาศและการประกันความปลอดภัยในการเดินอากาศ ดังนั้น น่าที่จะมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่จะสามารถให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศที่เป็นรูปแบบและมาตรฐานเดียวกันในเขตแกลงข่าวการบินและพื้นที่ในความรับผิดชอบของประเทศไทย เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ

ผู้เชี่ยวชาญนิพนธ์เห็นว่า จากการศึกษาสภาพของหน่วยงานต่าง ๆ กรมการบินพาณิชย์น่าจะเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศดังกล่าว เพราะเดิมเคยเป็นหน่วยงานที่ให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศทั้งบริการควบคุมเขตใกล้สนามบิน และบริการ

ควบคุมเขตสนามบินของสนามบินพาณิชย์ทั้งหมดในประเทศไทย อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมจราจรทางอากาศอื่น ๆ ด้วย เช่น ศูนย์ฝึกการบินพลเรือนในประเทศไทย ฝ่ายค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานประสบภัย

### 2.2.3 จากสภาพที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่ให้บริการ

ควบคุมจราจรทางอากาศในประเทศไทยดังกล่าวใน 2.2.2 และยังไม่สามารถรวบรวมและจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นได้ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่า ทางหนึ่งที่น่าจะเป็นไปได้โดยรวดเร็วในขณะนี้ คือ ควรที่จะมีองค์กรกลางที่จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางระบบของการควบคุมจราจรทางอากาศในประเทศไทย รวมทั้งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้บริการ ควบคุมจราจรทางอากาศในประเทศไทย เช่น ปัญหาการจัดระบบสื่อสาร ตลอดจน อุปกรณ์สื่อสารต่าง ๆ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านการควบคุมจราจรทางอากาศ เป็นต้น องค์กรกลางนี้อาจจัดตั้งขึ้นเป็นรูปของ คณะกรรมการควบคุมจราจรทางอากาศ โดยอาจกำหนดให้อธิบดีกรมการบินพาณิชย์เป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งการมีองค์กรกลางนี้ จะทำให้การควบคุมจราจรทางอากาศของประเทศไทยมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น และสามารถแก้ไขปรับปรุงปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และปัญหาทางเทคนิคต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและเป็นเอกภาพ อันจะเป็นผลดีต่อมาตรฐานและความปลอดภัยในการควบคุมจราจรทางอากาศของประเทศไทย