

## บทบาทของ ICAO ในการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา

ลักษณะงานของการควบคุมจราจรทางอากาศเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างและมีความเชื่อมโยงกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เนื่องจากการเดินอากาศระหว่างประเทศ นักบินต้องทำการบินผ่านประเทศต่าง ๆ จากประเทศต้นทางถึงประเทศปลายทาง ซึ่งตลอดเส้นทางบินจะต้องทำการบินตามกฎหมายการบินและการควบคุมจราจรทางอากาศ ดังนั้น โดยลักษณะงาน การควบคุมจราจรทางอากาศยังมีความจำเป็นต้องมีระดับมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก รวมถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมจราจรทางอากาศซึ่งควรต้องมีมาตรฐานเดียวกันด้วย ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ICAO และรัฐภาคีต่าง ๆ ได้พยายามที่จะสร้างกฎเกณฑ์ร่วมกันมาโดยตลอด แต่จนถึงขณะนี้ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ดังนั้น ในบทนี้ จึงจะพิจารณาดังกล่าวรวมของแนวคิด การดำเนินการ ตลอดจนวิเคราะห์การดำเนินการและผลการดำเนินการและความจำเป็นในการมีกฎหมายระหว่างประเทศ เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ

### 1. แนวคิดและวิวัฒนาการของการดำเนินการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาของ ICAO

ICAO ได้ตระหนักและมีแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศมาเป็นเวลานานแล้ว โดยได้บรรจุปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศไว้ในโครงการทั่วไปของคณะกรรมการด้านกฎหมาย (The General Work Programme of the Legal Committee) ในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 13 (ค.ศ. 1960) คณะกรรมการ

ด้านกฎหมายนำปัญหาความรับผิดชอบนี้ร่วมเข้ากับการพิจารณาร่าง Convention on Aerial Collision แต่ต่อมาได้แยกปัญหาความรับผิดชอบนี้ออกพิจารณาต่างหาก<sup>1</sup> เพราะคณะกรรมการด้านกฎหมายมีความเห็นว่า ลักษณะงานการควบคุมจราจรทางอากาศแตกต่างจากเนื้อหาในร่างอนุสัญญาดังกล่าว และการเพิ่มขึ้นของปริมาณการจราจรทางอากาศในอนาคต จะทำให้หน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศมีความสำคัญมากขึ้น ดังนั้น จึงควรจะพิจารณาสรางกฎเกณฑ์เฉพาะขึ้นบังคับใช้กับความรับผิดชอบลักษณะนี้<sup>2</sup>

ในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 14 (ค.ศ. 1962) คณะกรรมการด้านกฎหมายได้เสนอผลการศึกษา ซึ่งเสนอเป็นหลักการกว้าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ โดยบรรจุหัวข้อดังกล่าวเป็นหัวข้อเร่งด่วนและได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้นศึกษาวิจัยปัญหา ดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้ร่วมประชุมบางส่วนมีความเห็นว่า ในขณะนั้นยังไม่มีควมจำเป็นในการสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเฉพาะขึ้นมาบังคับใช้ แต่ก็เห็นด้วยกับการตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการศึกษาวิจัยต่อไป คณะกรรมการได้จัดทำการศึกษาต่อมา โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ<sup>3</sup> คือ

ก. เพื่อศึกษาความจำเป็นในการสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบ โดยคำนึงถึงคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวข้องกับปัญหาในทางระหว่างประเทศ

ข. เพื่อศึกษาวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญห

<sup>1</sup>International Civil Aviation Organization, "Legal Committee 25<sup>th</sup> Session Montreal, 12-25 April 1983 Report," (Montreal : International Civil Aviation Organization, 1983), p.5-1.

<sup>2</sup>Hélène Sasseville, "Air Traffic Control Agencies : Fault Liability VS. Strict Liability," Annals of Air and Space Law 10 (1985) : 240.

<sup>3</sup>Hélène Sasseville, "The Liability of Air Traffic Control Agencies" (Master's Thesis, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1985) , p.117-118.

ในปี ค.ศ. 1963 คณะอนุกรรมการด้านกฎหมายได้ส่งแบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อสอบถาม และรวบรวมความเห็น รวมทั้งแนวทางที่เหมาะสมจากรัฐภาคีต่าง ๆ<sup>4</sup> จากคำตอบของรัฐภาคี 27 รัฐ ทุกรัฐได้จัดให้มีบริการควบคุมจราจรทางอากาศ โดยมีทั้งการจัดการโดยตรง โดยองค์กรเอกชน หรือโดยอาศัยของค์กรของรัฐอื่น แต่ไม่มีรัฐใดมีกฎเกณฑ์เฉพาะเกี่ยวกับความรับผิดชอบของการให้บริการจราจรทางอากาศ รัฐภาคี 24 รัฐ ยอมให้มีการฟ้องร้องรัฐได้ ในกรณีเกิดความรับผิดชอบจากการให้บริการจราจรทางอากาศ โดยใช้กฎหมายลักษณะละเมิด<sup>5</sup>

ในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 15 (ค.ศ. 1964) ที่ประชุมสมัชชาได้นิยามผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการ ซึ่งเสนอความเห็น ว่า ควรมีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบของการควบคุมจราจรทางอากาศนี้ และที่ประชุมสามารถสรุปความเห็นเกี่ยวกับขอบเขตของการให้บริการจราจรทางอากาศ ลักษณะความรับผิดชอบ และหลักการในการจำกัดความรับผิดชอบในลักษณะเดียวกับอนุสัญญาวอร์ซอ ว่าด้วยความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศ ค.ศ. 1929 แต่ที่ประชุมยังมีความเห็นแตกต่างกัน ในประเด็นของความจำเป็นในการสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบนี้ อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมมีมติให้คณะอนุกรรมการทำการศึกษาต่อไป<sup>6</sup>

ต่อมา เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1964 คณะอนุกรรมการได้ส่งแบบสอบถามชุดที่ 2 เพื่อสอบถาม และรวบรวมความเห็นรวมทั้งแนวทางที่เหมาะสม

<sup>4</sup>International Civil Aviation Organization, "Document LC/SC/LATC No.1 (Questionnaire), Document LC/SC/LATC No.3 to 14 (Replies)".

<sup>5</sup>Hélène Sasseville, "Air Traffic Control Agencies : Fault Liability VS. Strict Liability," Annals of Air and Space Law : 241.

<sup>6</sup>Hélène Sasseville, "The Liability of Air Traffic Control Agencies," p.120-122.

จากรัฐภาคีต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่งในประเด็นเกี่ยวกับการมีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ สำหรับความรับผิดชอบ หรือวิธีแก้ไขอื่น ๆ ที่เหมาะสม รวมทั้งลักษณะกฎหมาย ภายในของรัฐภาคีต่าง ๆ จากคำตอบของรัฐภาคี 40 รัฐ ปรากฏว่า ความเห็น ส่วนใหญ่ เห็นควรให้มีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการจัด บริการควบคุมจราจรทางอากาศนี้ โดยมีหลักการในการจำกัดความรับผิด และ ผู้เสียหายมีหน้าที่ในการพิสูจน์การกระทำผิด<sup>7</sup>

ในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 16 (ค.ศ. 1967) คณะกรรมการด้าน กฎหมายเห็นชอบกับผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการ ที่เสนอให้มีการสร้างร่าง กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบดังกล่าว แต่จากความแตกต่าง ของความเห็นและกฎหมายภายในของรัฐภาคีต่าง ๆ ที่ประชุมสมัชชาจึงมีมติให้ คณะอนุกรรมการทำการศึกษาในรายละเอียดต่อไป ต่อมา ปรากฏว่า ในช่วงปี ค.ศ. 1967-1979 ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอากาศยานและการใช้กำลังโดยมิชอบ ต่ออากาศยานในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก คณะกรรมการด้านกฎหมายจึงต้อง ดำเนินการแก้ไขปัญหาระงับการกระทำอันมิชอบต่ออากาศยานดังกล่าว และได้ชะลอการศึกษาปัญหาความรับผิดเกี่ยวกับการควบคุมจราจรทางอากาศไว้ ชั่วคราว

ในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 24 (ค.ศ. 1979) คณะกรรมการด้าน กฎหมายได้หยิบยกปัญหาความรับผิดชอบ และงานศึกษาต่าง ๆ ขึ้นมาพิจารณาอีก ครั้ง ที่ประชุมสมัชชาได้ตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมจราจรทางอากาศ ซึ่งมีความละเอียดซับซ้อนมากขึ้นตามวิวัฒนาการของการเดินอากาศ ในที่สุด ที่ ประชุมสมัชชาได้มีมติให้ออกแบบสอบถามเพื่อสอบถามและรวบรวมความคิดเห็น ของรัฐภาคีอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 1980 เพื่อสอบถามความเห็นในการสร้าง กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในเรื่องนี้ โดยได้มุ่งให้เป็นคำถามที่มีความเฉพาะ

<sup>7</sup>International Civil Aviation Organization, "Document 8787 - LC/156-2, Appendix A," (Montreal : International Civil Aviation Organization).

เจาะจงและรายละเอียดมากขึ้น เพื่อหาข้อสรุปที่เป็นไปได้<sup>8</sup> ในปี ค.ศ. 1981 คณะกรรมการด้านกฎหมายได้ทำการศึกษาและรวบรวมคำตอบจากรัฐภาคี 37 รัฐ และพบว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ รัฐภาคียังคงมีการศึกษาในปัญหาดังกล่าวนี้้อยมากรั้งนี้ อาจเนื่องจากปัญหาการขาดข้อมูลที่ทันสมัย เงินทุน และบุคลากรที่จะทำการศึกษา

ในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 25 (ค.ศ. 1983) คณะกรรมการด้านกฎหมายได้สรุปผลการศึกษาในเรื่องนี้ และพบว่า รัฐภาคีต่าง ๆ ยังมีความเห็นต่างกันในประเด็นของความจำเป็นในการมีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบของการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ โดยบางรัฐเห็นว่า เรื่องนี้ยังคงควรเป็นไปตามกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ โดยในส่วนของกฎเกณฑ์ทางเทคนิคซึ่งมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว อาจทำการแก้ไขปรับปรุงได้ที่ภาคผนวกต่าง ๆ ของอนุสัญญาชิคาโก<sup>9</sup> บางรัฐเห็นว่า ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมจราจรทางอากาศจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศบังคับใช้ เช่น ประเทศอาร์เจนตินา ซึ่งได้พยายามเสนอร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ<sup>10</sup> ในที่สุด ที่ประชุมได้มีมติให้ทำการศึกษาเรื่องนี้เพิ่มเติม โดยเฉพาะในด้านเทคนิคการปฏิบัติหน้าที่ และพัฒนาการต่าง ๆ

---

<sup>8</sup>International Civil Aviation Organization, "Document LC/25 - WP/875, Questionnaire and Replies," (Montreal : International Civil Aviation Organization).

<sup>9</sup>International Civil Aviation Organization, "Legal Committee 25<sup>th</sup> Session Montreal, 12-25 April 1983 Report," (Montreal : International Civil Aviation Organization, 1983), p.1-1 - 8-1.

<sup>10</sup>Hector A. Perucchi, "History of the Draft Convention on Liability of Air Traffic Control Agencies," Air Law 8 (Number 4, 1983) : 241.

ในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 26 (ค.ศ. 1987)<sup>11</sup> และครั้งที่ 27 (ค.ศ. 1990)<sup>12</sup> ที่ประชุมสมัชชาได้พิจารณาปัญหาที่มีความเร่งด่วนอื่น ๆ เช่น การปรับปรุงกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อปราบปรามการกระทำรุนแรงอันมิชอบตามกฎหมายในบริเวณสนามบินพาณิชย์ระหว่างประเทศ ร่างกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้นหาวัตถุอันตราย กฎหมายเกี่ยวกับการสื่อสารจากพื้นดินสู่อากาศ เป็นต้น ดังนั้น จึงได้ชะลอปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศไว้ แต่ยังคงให้อยู่ในวาระการศึกษาของคณะกรรมการด้านกฎหมายต่อไป

## 2. วิเคราะห์การดำเนินการและผลการดำเนินการ

ICAO ได้เริ่มหยิบยกปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบการให้บริการจราจรทางอากาศ ขึ้นพิจารณาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เนื่องจากเล็งเห็นว่า เป็นปัญหามูลฐานที่สำคัญของการเดินอากาศ ซึ่งมีความจำเป็นและความเกี่ยวข้องกับรัฐต่าง ๆ ทั่วโลก แต่จนถึงขณะนี้ เป็นระยะเวลากว่า 30 ปีแล้ว ก็ยังไม่อาจบรรลุเป้าหมายตามผลการศึกษาของคณะกรรมการด้านกฎหมายและคณะกรรมการ ซึ่งเสนอให้มีการสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศขึ้นบังคับใช้กับความรับผิดชอบนี้ เพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก ปัญหาสำคัญที่สุดที่เกิดขึ้น คือ รัฐภาคีต่าง ๆ มีกฎหมายภายในที่บังคับใช้แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปริมาณการจราจรทางอากาศและมาตรฐานของรัฐภาคี ซึ่งส่งผลให้รัฐภาคีมีระดับการพัฒนาและปัญหาในทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังมีความเห็นแตกต่างกันในด้านความจำเป็นของการมีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศขึ้นบังคับใช้

<sup>11</sup> International Civil Aviation Organization, "Legal Committee 26<sup>th</sup> Session Montreal, 28 April - 13 May 1987 Report," (Montreal : International Civil Aviation Organization, 1987), p.1 - 3, 5, 6, 7, 8-1.

<sup>12</sup> International Civil Aviation Organization, "Legal Committee 27<sup>th</sup> Session Montreal, 27 March - 12 April 1990 Report," (Montreal : International Civil Aviation Organization, 1990), p. 1 - 9-1.

ปัญหาเหล่านี้ ทำให้ ICAO ชะลอการสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศไว้ โดยคงให้คณะกรรมการทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่อไป ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่า แม้จะเกิดปัญหาดังกล่าว แต่จากผลการรวบรวมแบบสอบถามจากรัฐภาคีต่าง ๆ ของ ICAO ปรากฏว่า รัฐภาคีส่วนใหญ่เห็นชอบในการมีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศขั้นบังคับใช้ ดังนั้น จากผลการศึกษาและความเห็นของรัฐภาคีซึ่งยืนยันมาโดยตลอด ICAO ควรจะดำเนินการต่อไป โดยจัดทำร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ บริการควบคุมจราจรทางอากาศชั้น เพราะแม้รัฐภาคีบางส่วนจะเห็นว่า ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในเรื่องนี้จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ เพราะว่าการมีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่มีความชัดเจน อาจเป็นแนวทางให้รัฐภาคีปรับปรุงกฎหมายภายในของตน ให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศตามที่เห็นควรได้ กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศนี้จะเป็มาตรฐานให้รัฐภาคีต่าง ๆ นำไปปรับปรุงใช้เพื่อเป็นการประกันแก่รัฐอื่น ๆ ที่จะเข้ามาใช้บริการควบคุมจราจรทางอากาศว่าข้อบังคับและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ภายในรัฐของตนมีความสอดคล้อง และมีมาตรฐานอยู่ในระดับสากล ทางปฏิบัติที่สอดคล้องเหล่านี้ อาจเป็นจุดเริ่มของการลงนามและให้สัตยาบันของรัฐภาคีต่าง ๆ ต่อไป

นอกจากนั้น หากกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบลักษณะนี้มีความชัดเจนแล้ว รัฐและผู้มีส่วนได้เสียจะทราบถึงขอบเขตเขตแดนความรับผิดชอบของตนด้วย อันเป็นพื้นฐานของการจัดทำประกันภัยซึ่งเป็นการแบ่งภาระความเสี่ยงจากการประกอบการได้อีกทางหนึ่งด้วย

แต่หากพิจารณาข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของรัฐภาคีต่าง ๆ จะพบว่า ในทางปฏิบัติ รัฐภาคียังมีความแตกต่างกันในด้านการเงิน บุคลากร มาตรฐานของเครื่องมือสื่อสาร รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งข้อนี้ น่าจะเป็นผลให้รัฐภาคีที่ขาดแคลนทรัพยากรดังกล่าวและมีมาตรฐานค่อนข้างต่ำ ไม่สามารถรับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่กำหนดมาตรฐานในเรื่องเหล่านี้ได้ทันที แต่หากสามารถปรับปรุงมาตรฐานสากลต่าง ๆ ให้มีความใกล้เคียงกันมากขึ้น การยอมรับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศก็น่าที่จะเป็นไปได้มากขึ้น ดังนั้น ICAO ควรต้องให้การสนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งช่วยเหลือให้การสนับสนุนในด้านของการพัฒนาเทคนิคอุปกรณ์สื่อสาร และบุคลากรให้มากขึ้น เพื่อให้รัฐภาคีสามารถปรับปรุงมาตรฐานต่าง ๆ ให้มีความใกล้เคียงกันมากขึ้น และการพัฒนาดังกล่าว จะเป็น

การกระตุ้นให้รัฐภาคีต่าง ๆ ตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างมาตรฐานของ การให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ อันจะนำไปสู่การร่วมกันสร้างกฎเกณฑ์ ระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบ

### 3. ความจำเป็นในการมีกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการ ให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ

การดำเนินการศึกษาและแก้ไขของ ICAO ต่อปัญหาความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการ ให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับว่ายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แม้ว่า ผลการศึกษาของ ICAO จะแสดงว่าควรมีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศบังคับใช้ ใน ความรับผิดชอบลักษณะนี้ และรัฐภาคีส่วนใหญ่เห็นด้วยก็ตาม แต่จนถึงขณะนี้ รัฐภาคี ต่าง ๆ ก็ยังมีความเห็นแตกต่างกันในหลายประเด็น โดยบางรัฐยังเห็นว่า ควร ปล่อยให้ เป็นไปตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ และยังไม่ถึงเวลาในการ สร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศขึ้นบังคับใช้ ในขณะที่บางรัฐเห็นว่ามีความจำเป็น และเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ควรมีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั่วโลกบังคับใช้

ดังนั้น จึงควรที่จะ ได้พิจารณาถึงประเด็นของความจำเป็นว่า มี ความจำเป็นหรือไม่สำหรับการมีกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการ ให้บริการควบคุมจราจรทาง อากาศ ทั้งนี้ จะแยกพิจารณาจากลักษณะของกฎหมาย ลักษณะของการให้บริการ และจากผู้มีส่วนได้เสียคือ เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ นักบิน และผู้มีส่วน ได้เสียอื่น ๆ ดังนี้

#### 3.1 ลักษณะของกฎหมาย

ความจำเป็นสำหรับการมีกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบของการควบคุมจราจรทางอากาศในลักษณะของกฎหมายนั้น จะเห็น ได้ว่า การมีกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันนี้ มีส่วนสำคัญในการปรับปรุงการ เดินอากาศให้มีความก้าวหน้า และเป็นการประกันความปลอดภัยในการเดินอากาศ ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญในการพยายามที่จะสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับ



ความรับผิดชอบของการควบคุมจราจรทางอากาศ นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ และนักบิน เพราะฉะนั้นในความรับผิดชอบเดียวกันนี้ มีอนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 กำหนดกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในส่วนของผู้ขนส่งทางอากาศไว้ตามที่ได้อภิปรายมาแล้ว

ในขณะที่การมีกฎหมายระหว่างประเทศในความรับผิดชอบนี้ น่าจะก่อประโยชน์ดังกล่าว ตรงข้าม การที่กฎเกณฑ์ของกฎหมายภายในรัฐและกฎหมายระหว่างประเทศมีความแตกต่างกัน น่าจะก่อให้เกิดปัญหาและความไม่เท่าเทียมกันในการบังคับใช้ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็นในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในของรัฐ ดังนี้

3.1.1 กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบนี้มีเพียงอนุสัญญาชิคาโก ซึ่งกำหนดพันธกรณีแก่รัฐภาคีในหลักการใหญ่ ๆ ในข้อ 28 ว่าด้วยเครื่องอำนวยความสะดวกและระบบมาตรฐาน และในข้อ 37 ว่าด้วยการตกลงใช้มาตรฐานระหว่างประเทศและวิธีปฏิบัติ ซึ่งบัญญัติไว้ ดังนี้

"ข้อ 28 รัฐภาคีผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐรับรองว่าจะดำเนินการในข้อต่อไปนี้เท่าที่จะปฏิบัติได้ :

(ก) จัดให้มีท่าอากาศยาน บริการวิทยุ บริการอุตุนิยมวิทยา และเครื่องอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ภายในอาณาเขตของตน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเดินทางอากาศระหว่างประเทศ ตามมาตรฐานและวิธีปฏิบัติที่แนะนำหรือกำหนดขึ้นโดยลำดับตามอนุสัญญานี้ ;

(ข) ยอมรับและจัดการใช้ระบบมาตรฐานที่เหมาะสมว่าด้วยขั้นตอนปฏิบัติทางการสื่อสาร รหัส การทำเครื่องหมาย สัญญาณ การตามไป และวิธีปฏิบัติอื่น และกฎ ซึ่งอาจแนะนำหรือกำหนดขึ้นโดยลำดับตามอนุสัญญานี้ ;

(ค) ร่วมมือในมาตรการระหว่างประเทศ เพื่อประกันให้มีการนิม့်โฆษณาแผนที่ทางอากาศและแผนภูมิขึ้นตามมาตรฐาน ซึ่งอาจแนะนำหรือกำหนดขึ้น โดยลำดับตามอนุสัญญานี้

ข้อ 37 รัฐภาคีผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐ รับรองในการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการประกันการปฏิบัติให้ได้ระดับของรูปแบบอันหนึ่งอันเดียวกันให้มากที่สุดที่จะสามารถปฏิบัติได้ ในเรื่องของกฎเกณฑ์ มาตรฐาน วิธีปฏิบัติ และการจัดองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่และเครื่องช่วยในการเดินอากาศ

...."

นอกจากบทบัญญัติกว้าง ๆ ดังกล่าว กฎเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมจราจรทางอากาศ ได้กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 2 และ 11 รวมทั้งขั้นตอนปฏิบัติต่าง ๆ ตามอนุสัญญาชิคาโก โดยมุ่งให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ แต่ในส่วนของการรับผิดชอบในการควบคุมจราจรทางอากาศมิได้กำหนดไว้

สำหรับนักบินและผู้ขนส่งทางอากาศ ซึ่งมีหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศโดยตรงนั้น มีกฎหมายระหว่างประเทศคืออนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 บังคับใช้ โดยเป็นอนุสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมและกำหนด กฎข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศในการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ ให้เป็นระบบและมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเพื่อกำหนดขอบเขตแห่งความรับผิดในกรณีเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ<sup>13</sup> ซึ่งต่อมา เมื่อการเดินอากาศได้พัฒนาขึ้น ก็ได้มีการปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ แห่งอนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงขอบเขตความรับผิดต่าง ๆ เป็นอนุสัญญาและพิธีสารเพิ่มเติมขึ้นตามลำดับ ดังนี้

1. พิธีสารกรุงเฮก ค.ศ. 1955 (Hague Protocol 1955)
2. อนุสัญญากรุงกัวดาลาฮารา ค.ศ. 1961 (Guadalajara Convention 1961)

<sup>13</sup> Kim Doo Hwan, "Some Consideration of the Draft for the Convention on an Intergrated System of International Aviation Liability," Journal of Air Law and Commerce 53 (Spring 1988) : 765-766.

3. ความตกลงเมืองมอนทรีออล ค.ศ. 1966  
(The Montreal Agreement 1966)
4. พิธีสารกรุงกัวเตมาลา ค.ศ. 1971  
(Gautemala Protocal 1971)
5. พิธีสารเมืองมอนทรีออลเพิ่มเติมฉบับที่ 1  
ค.ศ. 1975 (Montreal Additional Protocal No.1)
6. พิธีสารเมืองมอนทรีออลเพิ่มเติมฉบับที่ 2  
ค.ศ. 1975 (Montreal Additional Protocal No.2)
7. พิธีสารเมืองมอนทรีออลเพิ่มเติมฉบับที่ 3  
ค.ศ. 1975 (Montreal Additional Protocal No.3)
8. พิธีสารเมืองมอนทรีออลเพิ่มเติมฉบับที่ 4  
ค.ศ. 1975 (Montreal Additional Protocal No.4)

ดังนั้น จะเห็นว่าลักษณะของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ กับนักบินและผู้ขนส่งทางอากาศ มีลักษณะและที่มาของกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยในส่วนของความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศที่จะบังคับใช้บังคับแก่กรณี ในขณะที่ส่วนของนักบินและผู้ขนส่งทางอากาศซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบสัมพันธ์กันโดยตรง กลับมีกฎหมายระหว่างประเทศที่จะบังคับใช้ได้ซึ่งทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของกฎหมายระหว่างประเทศระหว่างความรับผิดชอบของผู้ประจำหน้าที่ดังกล่าว ลักษณะเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความจำเป็นในการมีกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบ

3.1.2 กฎหมายภายในของรัฐ ในส่วนของกฎหมายภายในของรัฐ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศของรัฐต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในและแนวคำนิยามของแต่ละรัฐ จากลักษณะเช่นนี้เป็นผลให้กฎหมายที่ใช้กับอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในเรื่องนี้มีระบบที่ต่างกันในแต่ละรัฐ

จากผลการรวบรวมแบบสอบถามครั้งที่ 3 ของ ICAO ในปี ค.ศ. 1982 คำถามข้อที่ 2 ได้ถามว่า รัฐภาคีมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศหรือไม่ คำตอบของ

รัฐภาคี 36 รัฐ จากทั้งหมดที่ส่งตอบ 37 รัฐ แจ้งว่าไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับความรับผิดนี้เลย แต่ตามหลักกฎหมายทั่วไป รัฐจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐ บางรัฐมีกฎหมายพิเศษเฉพาะเกี่ยวกับการควบคุมจราจรทางอากาศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา แต่กฎหมายเช่นว่านั้นก็มิได้ระบุเฉพาะเจาะจงถึงความรับผิดของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ จากคำตอบดังกล่าวเห็นได้ว่า กฎหมายของรัฐภาคีที่ใช้บังคับกับความรับผิดนี้ มีความแตกต่างกันออกไปตามระบบกฎหมายและบทบัญญัติของกฎหมายภายในนั้น ๆ

ในประเทศสังคมนิยม เช่น ประเทศยูโกสลาเวีย เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในกฎหมายการเดินอากาศ และกฎเกณฑ์อื่นที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ จากตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้น เช่น คดี Zagreb แสดงให้เห็นแนวโน้มว่า เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศอาจมีความรับผิดทางอาญาได้ โดยเพียงมีส่วนก่อให้เกิดสภาพอันตรายแก่การเดินอากาศ แต่ในระบบกฎหมาย Civil Law และ Common Law โดยทั่วไป เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศน่าจะได้รับความคุ้มครองที่กว้างกว่าในการถูกดำเนินคดีอาญา โดยต้องพิจารณาถึงการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อตามหลักกฎหมายนั้น ๆ<sup>14</sup> นอกจากนี้ ในเรื่องของการฟ้องร้องบังคับคดีเกี่ยวกับความรับผิดนี้ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ ยังมีความแตกต่างกันในด้านสิทธิการฟ้องร้องของผู้เสียหาย ความคุ้มครองของรัฐ ขึ้นตอนต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การชดใช้ความเสียหาย ซึ่งก็เป็นส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่กระทบต่อสิทธิของผู้เสียหาย<sup>15</sup> จากความแตกต่างของกฎหมายภายในรัฐต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้คดีเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ มีแนวทางแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐ ทั้งในแง่กฎหมายที่ใช้พิจารณาคดีและวิธีพิจารณาต่าง ๆ ตลอดจนการได้รับการชดใช้

<sup>14</sup>Hélène Sasseville, "The Liability of Air Traffic Control Agencies," p.133-134.

<sup>15</sup>Cristen Sverdrup Dahl, cand. jur., "Air Traffic Control Liability in Norway and from a Viewpoint of International Unification" (Master's Thesis, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1973), p.71.

ความเสียหายของผู้เสียหาย ดังนั้น ในการทำการบินระหว่างประเทศของอากาศยานแต่ละเส้นทางบิน ซึ่งจะบินผ่านรัฐต่าง ๆ ตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับความรับผิดชอบจะเปลี่ยนแปลงไปตลอดเส้นทางบิน ลักษณะเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความจำเป็นในการมีกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนขึ้น

### 3.2 ลักษณะของการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ

ลักษณะของการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ มีลักษณะเป็นเรื่องระหว่างประเทศโดยแท้ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ตามขั้นตอนปฏิบัติและกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การทำการบินระหว่างประเทศของอากาศยานจะต้องทำการบินผ่านเขตแดนข่าวการบิน (FIR) ที่อยู่ในการควบคุมจราจรทางอากาศของรัฐต่าง ๆ หลายรัฐ ดังนั้น หากเกิดข้อขัดแย้งหรือความเสียหายขึ้น ย่อมมีรัฐที่ต้องเกี่ยวข้องกับหลายรัฐ<sup>16</sup>

ในลักษณะเช่นนี้ ก่อให้เกิดความจำเป็นในการมีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ที่จะสร้างมาตรฐานของการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งความรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่า ICAO จะยังไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศขึ้นใช้บังคับก็ตาม แต่จากความจำเป็นดังกล่าว ก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่มีส่วนผลักดันให้รัฐภาคีบางส่วนต้องมีการรวมตัวกัน สร้างองค์กรกลางในการควบคุมจราจรทางอากาศระหว่างกัน ซึ่งเป็นสิ่งหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการต้องมีกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องนี้ และปัจจุบันมีองค์กรร่วมในลักษณะดังกล่าว คือ

ก. ASECNA (Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar) ทำหน้าที่จัดการจราจรทางอากาศและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ให้รัฐ

-----  
<sup>16</sup> Kim Doo Hwan, "Some Considerations on the Liability of Air Traffic Control Agencies," Air Law 13 (Number 6, 1988) : 269.

ต่าง ๆ ในแอฟริกา 11 รัฐ และมาดากัสการ์ โดยมีอำนาจหน้าที่ตาม Dakar Convention ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1959<sup>17</sup>

ข. COCESNA (Central American Corporation for Air Navigation Services) เป็นการรวมตัวของประเทศในอเมริกา กลาง 5 ประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงความปลอดภัยและประสิทธิภาพ ของการจัดบริการควบคุมจราจรทางอากาศ เช่น การเดินอากาศระหว่าง ประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ตาม COCESNA Agreement ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1960<sup>18</sup>

ค. EUROCONTROL เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยประเทศ ในยุโรปตะวันตก 6 ประเทศสมาชิก แต่ต่อมาได้เพิ่มขึ้นเป็น 8 ประเทศสมาชิก และมีสมาชิกร่วมอีก 3 ประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความร่วมมือกันในการ สร้างความปลอดภัยในการเดินอากาศ โดยมีอำนาจหน้าที่ตาม International Convention Relating to Cooperation for the Safety of Air Navigation ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 1960 ข้อแตกต่างจาก องค์กร 2 องค์กรแรก คือ EUROCONTROL จะจำกัดการควบคุมจราจรทาง อากาศเฉพาะบางส่วนในน่านฟ้า (Airspace) ของประเทศสมาชิก ซึ่งจะเป็น น่านฟ้าเฉพาะส่วนที่อยู่เหนือความสูงที่กำหนดไว้<sup>19</sup>

### 3.3 เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการ ควบคุมจราจรทางอากาศ

เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ตามกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศ

<sup>17</sup> Hélène Sasseville, "The Liability of Air Traffic Control Agencies," p.161-164.

<sup>18</sup> Ibid., p.162.

<sup>19</sup> Ibid., p.160-163.

แต่ในส่วนความรับผิดชอบนั้น ไม่มีกฎเกณฑ์เฉพาะบังคับใช้ จึงขึ้นอยู่กับ การปรับกฎหมาย ภายในประเทศมาบังคับใช้ ลักษณะเช่นนี้ ก่อให้เกิดความแตกต่างของศาลในแต่ละ ประเทศตามที่กล่าวมาแล้ว

การมีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบนี้ ย่อมเป็น ประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการ ควบคุมจราจรทางอากาศในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากในสภาวะปัจจุบัน ผู้ปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถทราบถึงขอบเขตความรับผิดชอบของตนได้อย่างแน่นอน ชัดเจน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ในการประกันความปลอดภัยแก่การ เติบโตอากาศ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความแตกต่างกับนักบินและผู้ขนส่งทาง อากาศ ซึ่งมีอนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 บังคับใช้อยู่ ทั้งที่ลักษณะหน้าที่ และความรับผิดชอบมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ดังนั้น ในส่วนของเจ้าหน้าที่ ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ ย่อมมีความจำเป็น ในการมีกฎหมายระหว่างประเทศที่จะกำหนดขอบเขตความรับ รับผิดชอบตนให้ชัดเจน เป็นมาตรฐานสากล

### 3.4 นักบินและผู้ขนส่งทางอากาศ

นักบินซึ่งรวมไปถึงผู้ขนส่งทางอากาศย่อมได้รับประโยชน์ จาก การมีกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจร ทางอากาศ เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของนักบินผู้ควบคุมอากาศยาน มีความสัมพันธ์กับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศอย่างใกล้ชิด จากหลักที่ว่า นักบินผู้ควบคุมอากาศยานมีความรับผิดชอบเริ่มต้นในความเสี่ยงที่เกิด จากอุบัติเหตุต่าง ๆ ส่วนเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศอาจมีความรับผิด หรือรับผิดชอบร่วมกับนักบินได้ เนื่องจาก การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ดังนั้น หากสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทาง อากาศได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ก็ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการที่จะทราบและพิจารณาความ รับผิดชอบของนักบินได้ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย

นอกจากนี้ กฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว ยังจะเป็น ประโยชน์ในการวินิจฉัยหน้าที่ของนักบินผู้ควบคุมอากาศยานด้วยว่า ต้องยึดถือ คำสั่งและคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศในขอบเขตเพียงใด และผลจากการละเมิดคำสั่งและคำแนะนำนั้นมีผลเพียงใด

### 3.5 ผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ

ผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ เช่น ผู้โดยสาร ผู้ได้รับความเสียหายในกรณีอื่น ๆ จะได้รับประโยชน์จากการมีกฎหมายระหว่างประเทศ เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศหลายประการ คือ ได้ทราบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะและขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจนแน่นอน แทนที่จะต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากและไม่เท่าเทียมในการดำเนินคดีในศาลแต่ละประเทศ<sup>20</sup> และยังสามารถทราบกฎเกณฑ์ที่แน่นอนเกี่ยวกับการอ้างความคุ้มกันของรัฐ ในกรณีที่ความเสียหายมีส่วนเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศของรัฐ นอกจากนี้ ผู้เสียหายจะได้ทราบกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการที่ตนจะได้รับความคุ้มครองและการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

จากการวิเคราะห์การดำเนินการศึกษาและแก้ไขของ ICAO ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า ICAO ตระหนักและมีแนวความคิดในการแก้ไขปรับปรุง ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ โดยได้เริ่มนำเข้าพิจารณาในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 13 (ค.ศ. 1960) และคณะกรรมการด้านกฎหมาย รวมทั้งคณะกรรมการได้ทำการศึกษา และรวบรวมข้อมูลตลอดจนความเห็นของรัฐภาคีมาตามลำดับ แต่การดำเนินการในบางช่วงต้องหยุดไป เนื่องจากมีปัญหาคือมีความจำเป็นเร่งด่วนมากกว่า เช่น ปัญหาการกระทำผิดต่อความปลอดภัยของอากาศยาน สำหรับผลการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบนี้ แม้ว่ารัฐส่วนใหญ่จะเห็นชอบในการมีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ เฉพาะชั้นบังคับใช้กับความรับผิดชอบนี้ แต่รัฐภาคีบางส่วนก็เห็นว่า ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ โดยเห็นควรให้มีการศึกษารายละเอียดต่อไป

จากสถานดังกล่าว เป็นผลให้ ICAO ชะลอการสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศไว้โดยคงให้มีการศึกษาในรายละเอียดต่อไป ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่า จากความเห็นของรัฐภาคีส่วนใหญ่ที่ยืนยันมาโดยตลอดว่า ควรมีกฎหมาย

<sup>20</sup> Kim Doo Hwan, "Some Considerations on the Liability of Air Traffic Control Agencies," Air Law : 269.



ระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ICAO ควรที่จะเร่งดำเนินการต่อไปได้ การที่รัฐภาคีบางส่วนเห็นว่า ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนนั้น ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้จะไม่ก่อประโยชน์ การมีกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความชัดเจนแน่นอน อาจเป็นแนวทางให้รัฐภาคีต่าง ๆ ปรับปรุงกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศตามที่เห็นควรได้ และจะเป็นจุดเริ่มต้นของการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศนี้ต่อไป นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ รัฐภาคีต่าง ๆ จะมีความแตกต่างกันในด้านการบิน บุคลากร มาตรฐานของเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ อันเป็นผลให้รัฐภาคีที่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานต่าง ๆ ดังกล่าว ไม่สามารถรับกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดมาตรฐานในเรื่องเหล่านี้มาบังคับใช้ได้ทันที ดังนั้น หาก ICAO ให้การสนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งช่วยเหลือและให้การสนับสนุนในด้านของการพัฒนาเทคนิค อุปกรณ์สื่อสาร และบุคลากรให้มากขึ้น เพื่อให้รัฐภาคีสามารถปรับปรุงมาตรฐานต่าง ๆ ให้มีความใกล้เคียงกันมากขึ้น ก็จะเป็นอีกทางหนึ่งที่จะกระตุ้นให้รัฐภาคีต่าง ๆ ตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างมาตรฐานของการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศระหว่างประเทศ อันจะนำไปสู่การร่วมกันสร้างกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบ

และจากการพิจารณาถึงความจำเป็นในการมีกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบ จะพบว่า การมีกฎหมายระหว่างประเทศบังคับใช้กับความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกัน มีความจำเป็นทั้งในลักษณะของกฎหมายทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ลักษณะของการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ และในด้านของผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ไม่ว่า เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ นักบิน ผู้ขนส่งทางอากาศ และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ดังนั้น ถึงเวลาแล้วที่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็น ICAO รัฐภาคีต่าง ๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด จะหันมาร่วมกันอย่างจริงจัง เพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุง และสร้างกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ ให้มีความชัดเจนแน่นอน และเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก แทนที่จะปล่อยให้ปัญหาที่เกี่ยวข้องถึงความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เสียหายจำนวนมาก เช่นนี้ อยู่ในสภาพที่ไม่เท่าเทียมกันและไม่ชัดเจนแน่นอน