



บทที่ 1

บทนำ

ในปัจจุบันการเดินทางระยะไกลภายในประเทศ และการเดินทางระหว่างประเทศมีความจำเป็นมากขึ้นตลอดเวลา ไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์ในการติดต่อธุรกิจ ขนส่งสินค้า หรือท่องเที่ยว รูปแบบของการขนส่งที่เป็นที่ยอมรับว่ามีความสะดวกและปลอดภัยที่สุด คือ การขนส่งทางอากาศ ซึ่งผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศในประเทศต่าง ๆ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องต่างพยายามพัฒนากิจการขนส่ง และปรับปรุงมาตรฐานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยสูงสุด การควบคุมจราจรทางอากาศเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดส่วนหนึ่งของระบบการขนส่งทางอากาศที่ปลอดภัย และได้มาตรฐาน ทั้งนี้เพราะการทำการบินทุกขั้นตอนของอากาศยานแต่ละลำจะต้องมีการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามลำดับขั้นตอนในทิศทางบนเส้นทางบินและด้วยระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อป้องกันอากาศยานชนกัน หรือชนกับสิ่งกีดขวางบนพื้นดินและเพื่อให้การจราจรทางอากาศดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและเป็นระเบียบ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นงานด้านการควบคุมจราจรทางอากาศ (Air Traffic Control Services)

ในบทนำนี้จะ ได้พิจารณาถึงความหมายและลักษณะของการควบคุมจราจรทางอากาศ ขอบเขต และหน้าที่การให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ ประสิทธิภาพเป็นมาของการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศทั้งในทางระหว่างประเทศและของประเทศไทย ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัยและประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. ความหมายและลักษณะของการควบคุมจราจรทางอากาศ (Air Traffic Control Services)

บริการควบคุมจราจรทางอากาศ (Air Traffic Control Services) เป็นส่วนหนึ่งของบริการจราจรทางอากาศ (Air Traffic Services)

บริการจราจรทางอากาศ (Air Traffic Services) หมายถึง การให้บริการจราจรทางอากาศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- ก. ป้องกันการชนกันระหว่างอากาศยานกับอากาศยาน
- ข. ป้องกันการชนกันระหว่างอากาศยานบนพื้นที่ที่ซับซ้อน กับสิ่งกีดขวางบนพื้นที่ดังกล่าว
- ค. ให้การจราจรทางอากาศดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและเป็นระเบียบ
- ง. ให้คำแนะนำและข่าวสารที่เป็นประโยชน์ เพื่อความปลอดภัยและการเดินอากาศที่ถูกต้อง
- จ. แจ้งหน่วยที่เกี่ยวข้องให้ทราบถึงอากาศยานที่ต้องการให้ค้นหาและช่วยเหลือ และให้ความร่วมมือแก่หน่วยงานดังกล่าวที่ได้รับคำร้องขอ¹

ส่วนบริการควบคุมจราจรทางอากาศ (Air Traffic Control Service) หมายถึง การให้บริการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) ป้องกันการชนกัน
 - ก) ระหว่างอากาศยาน และ
 - ข) ระหว่างอากาศยานกับสิ่งกีดขวางบนพื้นที่ที่ซับซ้อน และ
- 2) ให้การจราจรทางอากาศดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและเป็นระเบียบ²

ดังนั้น บริการจราจรทางอากาศ (Air Traffic Services) มีความหมายกว้างกว่า ครอบคลุมถึงบริการควบคุมจราจรทางอากาศ (Air Traffic Control Services) และบริการอื่น ๆ อีกด้วย³

การให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศในการทำการบิน จะเริ่มตั้งแต่อากาศยานเริ่มทำการบินเคลื่อนที่จากลานจอดอากาศยาน เคลื่อนที่ไปตามทางวิ่ง

¹ Air Traffic Services Annex 11 to the Convention on International Civil Aviation, 9 ed. (Montreal : International Civil Aviation Organization, 1990), p.13.

² Ibid., p.9.

³ Ibid., p.10.

ทำการบินขึ้นจากทางวิ่ง ทำการบินได้ระดับจนถึงการบินตามเส้นทางทำการบินลงสู่ท่าอากาศยานปลายทาง จนถึงการใช้เคลื่อนอากาศยานเข้าจอดเก็บที่ลานจอดอากาศยานของท่าอากาศยานปลายทาง ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการควบคุมจราจรทางอากาศนี้ สามารถแบ่งแยกหน้าที่ในการควบคุมจราจรทางอากาศ ออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. บริการควบคุมเขตพื้นที่ (Area Control Service) คือ การบริการควบคุมจราจรทางอากาศ สำหรับการบินที่อยู่ในการควบคุมที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในประเภทที่ 2 และ 3
2. บริการควบคุมเขตใกล้สนามบิน (Approach Control Service) คือ การบริการควบคุมจราจรทางอากาศสำหรับการบินที่อยู่ในการควบคุมขณะที่จะทำการบินขึ้นหรือลง
3. บริการควบคุมเขตสนามบิน (Aerodrome Control Service) คือ การบริการควบคุมจราจรทางอากาศสำหรับการจราจรในบริเวณสนามบิน นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในประเภทที่ 2 ข้างต้น⁴

ลักษณะของการควบคุมจราจรทางอากาศในการบินพาณิชย์ทั่วไป ซึ่งเป็นการทำการบินด้วยเครื่องวัดประกอบการบิน หรือ Instrument Flight Rules หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า "IFR" จะมีลักษณะดังนี้ คือ ก่อนเริ่มทำการบิน นักบินจะต้องยื่นแผนการบิน (Flight Plan) ซึ่งเป็นแผนการดำเนินการบินของอากาศยาน ที่จะทำการบินตามเส้นทางบินต่าง ๆ รวมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่ ผู้โดยสาร สิ่งของที่บรรทุก และรายละเอียดอื่น ๆ ต่อหน่วยงานที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้เป็นสากลระหว่างประเทศ เมื่อจะเริ่มทำการบิน นักบินจะต้องได้รับการให้สภาวะว่าง (Clearance) จากเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศก่อนที่จะขับเคลื่อนอากาศยานออกไปในทางวิ่งและไปรอที่จุดปลายทางวิ่ง ตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ อากาศยานจะทำการบินขึ้นได้ต่อเมื่อได้รับการให้สภาวะว่างให้ทำการบินขึ้น และอากาศยานจะอยู่ในการควบคุมของเจ้าหน้าที่

⁴ Ibid., p.14.

ควบคุมจราจรทางอากาศจนทำการบินออกไปจากพื้นที่ควบคุมของสนามบินนั้น ซึ่ง การควบคุมจราจรนี้จะถูกส่งมอบต่อให้เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศที่ควบคุม จราจรในเขตพื้นที่ที่จะให้คำแนะนำนักบินต่อไปเกี่ยวกับระดับความสูง สภาพอากาศ และข่าวสารการบินต่าง ๆ

เมื่ออากาศยานบินผ่านพื้นที่ควบคุมของประเทศอื่น ก็จะมีการส่งมอบ การควบคุมให้เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศที่ควบคุมการจราจรตามเส้นทาง บินของแต่ละประเทศ และเมื่ออากาศยานใกล้จะถึงสนามบินปลายทาง จะมีการ ส่งมอบการควบคุมให้เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศที่ควบคุมเขตใกล้สนามบิน ซึ่งจะเป็นผู้จัดลำดับอากาศยานเพื่อทำการบินลง และเป็นผู้ให้สภาพว่างสำหรับการ ทำการบินลง เมื่ออากาศยานทำการบินลงแล้ว เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทาง อากาศก็จะควบคุมการเคลื่อนที่ของอากาศยานต่อไป ถึงลานจอดอากาศยานจน สิ้นสุดขั้นตอนการบิน รูปแบบการทำการบินพาณิชย์ทั่วไปตามที่กล่าวมานี้ การทำ การบินของอากาศยานจะอยู่ในการควบคุมจราจรทางอากาศในทุกขั้นตอนการบิน

นอกจากนี้ ยังมีการทำการบินอีกประเภทหนึ่ง คือ การทำการบินด้วย ทิศนวิสัย หรือ Visual Flight Rules หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า "VFR" ซึ่ง เป็นการทำการบินในสภาพอากาศดี ซึ่งนักบินสามารถมองเห็นทัศนวิสัยต่าง ๆ ในระยะที่กำหนดไว้ตามมาตรฐาน หรือการทำการบินของอากาศยานขนาดเล็กที่ ไม่มีเครื่องมือวัดประกอบการบิน ในการบินประเภทนี้ นักบินจะเป็นผู้ระมัดระวัง ในการทำการบิน โดยจะถูกควบคุมน้อยลง ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ จะเป็นผู้ให้คำแนะนำต่าง ๆ รวมทั้งแจ้งสภาพอากาศ และข่าวสารการบินต่าง ๆ ตามที่จำเป็นในพื้นที่ควบคุม

2. ขอบเขตของหน้าที่การให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ

หน้าที่การให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศของรัฐต่าง ๆ จะถูกกำหนด แบ่งเป็นเขตโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรือ International Civil Aviation Organization หรือเรียกกันทั่วไปว่า "ICAO" ซึ่งเป็น องค์การระหว่างประเทศที่ตั้งขึ้นตามอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ค.ศ. 1944) หรือ The Convention on International Civil Aviation หรือเรียกกันทั่วไปว่า "อนุสัญญาชิคาโก"

ICAO ได้จัดแบ่งเขตพื้นที่ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐรับผิดชอบการควบคุมจราจรทางอากาศ เรียกว่า เขตแถลงข่าวการบิน หรือ Flight Information Region หรือเรียกกันทั่วไปว่า "FIR"⁵ ซึ่งจะเป็นห้วงอากาศทั้งบนอาณาเขตของรัฐและทะเลหลวง เพื่อให้ครอบคลุมห้วงอากาศทั่วโลก โดยจะมีขอบเขตตามความสามารถและความเหมาะสมของแต่ละรัฐภาคี

สำหรับการทำการบินที่ต้องนำการควบคุมจราจรทางอากาศมาบังคับใช้⁴

1. การทำการบินด้วยเครื่องวัดประกอบการบินทุกเที่ยวบิน ที่ทำการบินภายในพื้นที่ควบคุม
2. การทำการบินด้วยทัศนวิสัยทุกเที่ยวบินที่ทำการบินภายในพื้นที่ควบคุม (ที่ประกาศว่าจะให้บริการทั้งการบินด้วยเครื่องวัดประกอบการบิน และการบินด้วยทัศนวิสัย)
3. อากาศยาน ยานพาหนะอื่น รวมทั้งบุคคลภายในสนามบินที่จัดให้มีบริการควบคุมจราจรทางอากาศ⁶

3. ประวัติความเป็นมาของการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ

ในอดีต มนุษย์ใช้การจราจรทางบกและทางน้ำเป็นหลัก การจราจรทางอากาศได้เกิดขึ้นราวต้นศตวรรษที่ 20 โดยในปี ค.ศ. 1903 Orville and Wilbur Wright สามารถควบคุมอากาศยานที่หนักกว่าอากาศให้บินได้สำเร็จเป็นครั้งแรกของโลก ซึ่งอาจถือว่าเป็นเหตุการณ์ของการเปิดยุคการคมนาคมทางอากาศขึ้น หลังจากนั้น การบินและการคมนาคมทางอากาศได้พัฒนาต่อมาตามลำดับอย่างรวดเร็ว ในส่วนของการควบคุมจราจรทางอากาศในระยะแรก ๆ นั้นไม่มีความซับซ้อนและทำกันเฉพาะกรณี เพราะว่ามีปริมาณการจราจรทางอากาศยังมีน้อยมาก และอากาศยานที่มีใช้กันอยู่ก็มีความเร็วไม่มากนัก จึงสามารถควบคุมการจราจรได้ง่าย

⁵ รายละเอียดตามภาคผนวก ก.

⁶ Air Traffic Services Annex 11 to the Convention on International Civil Aviation, 9 ed., p.13 B.

การควบคุมจราจรทางอากาศในช่วงแรกจนถึงประมาณ ค.ศ. 1940 เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศจะเป็นผู้ให้สัญญาณและจุดสังเกตแก่นักบินที่จะทำการบินขึ้นและลง โดยจะใช้สัญญาณธง หรือจุดกองไฟเป็นระยะ ๆ ข้างทางวิ่ง เป็นแนวสายตาคล้ายกับการติดตั้งไฟทางวิ่งในปัจจุบัน⁷ ส่วนใหญ่ ทางวิ่งของอากาศยานในสมัยก่อนยังเป็นทางวิ่งที่จัดขึ้นเป็นการชั่วคราว โดยอาจเป็นทางสาธารณะที่ขอปิดการใช้ชั่วคราว หรือพื้นที่ราบขนาดใหญ่ และเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศจะเป็นผู้ดูแลความเรียบร้อยของทางวิ่งดังกล่าว ต่อมาประมาณ ค.ศ. 1935 เริ่มมีการสร้างอาคารหรือหอบังคับการบิน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศอยู่ในตำแหน่งที่สามารถมองเห็นทัศนวิสัยและควบคุมจราจรได้เหมาะสมขึ้น และได้เริ่มมีการใช้สัญญาณไฟและวิทยุสื่อสารแทนสัญญาณธง ในช่วงนี้ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศเป็นเพียงให้ความสะดวกในการขึ้นลงของอากาศยานเท่าที่จะสามารถทำได้ ซึ่งมีสำนวนที่แสดงให้เห็นหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศว่า "We (air traffic controller) hope you (pilot) know what you're doing"⁸ กล่าวคือ นักบินเป็นผู้ต้องรับผิดชอบในความปลอดภัยของการเดินอากาศของตน โดยเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศจะถือว่านักบินต้องทราบเองว่านักบินกำลังจะทำอะไรและจะต้องใช้ความระมัดระวังหรือมาตรฐานเพียงใด ทั้งนี้ เนื่องจากการควบคุมจราจรทางอากาศสมัยนั้นยังทำกันเฉพาะกรณี โดยเป็นเพียงการพยายามช่วยเหลือและให้ความสะดวกแก่นักบินเท่าที่จะทำได้เท่านั้น และเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรก็ไม่มีความรู้ความสามารถเฉพาะในการควบคุมจราจรทางอากาศแต่อย่างใด

พัฒนาการที่สำคัญของการควบคุมจราจรทางอากาศมีความเด่นชัดขึ้นเมื่อเกิดอนุสัญญาชिकाโก โดยในอนุสัญญาชिकाโก ได้มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ให้

⁷Seti K. Hamalian, "Liability of the United States Government in Cases of Air Traffic Controller Negligence," Annals of Air and Space Law, vol. XI (1986) : 56.

⁸A.E. du Perron, "Liability of Air Traffic Control Agencies and Airport Operators in Civil Law Jurisdictions," Air Law, vol. X, number 4/5 (1985) : 204.

รัฐภาคีต้องจัดหาบริการควบคุมจราจรทางอากาศตามมาตรฐานระหว่างประเทศ และคำแนะนำของ ICAO ดังนั้น รัฐภาคีต่าง ๆ จึงมีพันธกรณีที่จะต้องพัฒนา การควบคุมจราจรทางอากาศของตน ให้อยู่ในระดับไม่ต่ำกว่ามาตรฐานระหว่าง ประเทศ และรัฐภาคีต่าง ๆ ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่มีส่วนพัฒนาการบิน ระหว่างประเทศของตน เพราะว่าการพัฒนาปรับปรุงการควบคุมจราจรทางอากาศ เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ก่อให้เกิดความปลอดภัยในการเดินอากาศและเป็นมาตรฐาน หลักที่จะสร้างความมั่นใจแก่สายการบินต่าง ๆ ที่จะเข้าไปทำการบินในรัฐนั้น ๆ

4. ประวัติความเป็นมาของการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศในประเทศไทย

ความเป็นมาของการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศในประเทศไทย กล่าวได้ว่า เริ่มต้นอย่างจริงจังภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ยุติลงไปใน ปี พ.ศ. 2489 โดยกองทัพอากาศของอังกฤษที่เข้ามาปฏิบัติภารกิจทางทหาร ในประเทศไทยขณะนั้น ได้จัดให้มีการบริการควบคุมจราจรทางอากาศชั้น ณ สนาม บินดอนเมือง และได้ฝึกอบรมวิชาการควบคุมจราจรทางอากาศแก่เจ้าหน้าที่ของ กองทัพอากาศไทย เพื่อรับมอบการปฏิบัติงานควบคุมจราจรทางอากาศเมื่อกองทัพอากาศอังกฤษถอนออกไปจากประเทศไทยแล้ว

ในปี พ.ศ. 2492 ICAO ได้กำหนดเขตแกลงข่าวการบินในส่วน ของ ประเทศไทยขึ้น เรียกว่า เขตแกลงข่าวการบินกรุงเทพ หรือ Bangkok Flight Information Region หรือเรียกกันทั่วไปว่า "Bangkok FIR." โดยให้ ประเทศไทยรับผิดชอบในการควบคุมดูแลการจราจรทางอากาศ เพื่ออำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่อากาศยานต่าง ๆ ซึ่งทำการบินภายในเขต ดังกล่าว และกระทรวงคมนาคมได้แยกประเภทของการควบคุมจราจรทางอากาศ ของประเทศไทยออก โดยให้บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด รับผิดชอบ การให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศเขตพื้นที่ (Area Control Service) ส่วนการควบคุมจราจรประเภทอื่นให้สำนักงานการบินพลเรือน กรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม (ซึ่งต่อมาได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม ในปี พ.ศ. 2506) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ สำนักงาน

กรมการบินพาณิชย์, กรมการบินพาณิชย์ 20 ปี 27 พฤศจิกายน 2526. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชูปวงศ์ จำกัด, 2526), หน้า 75-81.

การบินพลเรือนได้จัดตั้งหอควบคุมจราจรทางอากาศขึ้น ณ ท่าอากาศยานบางแห่งในปี พ.ศ. 2500 และได้ขอโอนเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศจากกองทัพบกมาเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศของสำนักงานการบินพลเรือน และได้ส่งไปปฏิบัติงานประจำตามหอควบคุมจราจรทางอากาศตามท่าอากาศยานต่าง ๆ ในประเทศไทย

ต่อมา เมื่องานควบคุมจราจรทางอากาศขยายตัวตามปริมาณการจราจรทางอากาศที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ดังนั้น กรมการบินพาณิชย์จึงได้เปิดโรงเรียนการบินพลเรือนชั้นผลิตเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ซึ่งได้ผลิตรุ่นแรกในปี พ.ศ. 2512 โดยรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นสายสามัญ (มัธยมศึกษาปีที่ 3) เข้ารับการศึกษาหลักสูตรวิชาควบคุมจราจรทางอากาศ ซึ่งมีกำหนดเวลาศึกษา 2 ปี และได้เปิดรับรุ่นที่สองต่อมาในปี พ.ศ. 2513 เป็นรุ่นสุดท้าย ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้รับรองหลักสูตรวิชาควบคุมจราจรทางอากาศของศูนย์ฝึกการบินพลเรือนในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2515 ผู้ที่สำเร็จการศึกษาหลักสูตรดังกล่าวสามารถเข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศได้ ศูนย์ฝึกการบินพลเรือนในประเทศไทย กรมการบินพาณิชย์ จึงได้เปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา

พัฒนาการด้านการจราจรทางอากาศเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับปริมาณการจราจรทางอากาศที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา เป็นผลให้การให้บริการจราจรทางอากาศซึ่งเป็นงานที่มีผลโดยตรงต่อความปลอดภัยในการเดินอากาศ มีการพัฒนาและขยายขอบข่ายงานออกไปตลอดเวลาเช่นกัน จนในขณะนี้ ประเทศไทยมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่ให้บริการจราจรทางอากาศทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน กล่าวคือ กรมการบินพาณิชย์ บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และบริษัทการบินกรุงเทพ จำกัด โดยแบ่งขอบเขตความรับผิดชอบกันเป็นส่วน ๆ

ในส่วนของกฎหมายการเดินอากาศของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ มีดังนี้

1. ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้อนุสัญญาว่าด้วยการเดินอากาศ ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2465

2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินอากาศ พ.ศ. 2465
3. พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2480
4. พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งได้บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับพันธกรณี ของประเทศไทยตามอนุสัญญาชิคาโก และใช้บังคับมาจนปัจจุบัน โดยในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการมีการใช้อากาศยาน การจัดตั้งสนามบินและที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน การขอใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ รวมทั้งกำหนดองค์กรและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่หน้าที่ควบคุมกิจการบินพลเรือนในประเทศไทย

5. ความสำคัญของปัญหา

การขนส่งทางอากาศในปัจจุบันมีความสำคัญและจำเป็นมากขึ้นตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นในด้านการติดต่อธุรกิจ การขนส่งสินค้า หรือการท่องเที่ยว และสิ่งที่สำคัญที่สุดสิ่งหนึ่งในการขนส่งทางอากาศ คือ การสร้างมาตรฐานความปลอดภัยที่สูงที่สุด เพราะความเสียหายจากอุบัติเหตุในการขนส่งทางอากาศแต่ละครั้งมีจำนวนสูงมาก เช่น กรณีอุบัติเหตุจากอากาศยานชนกัน หากคำนึงถึงความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้โดยสารทั้งหมด รวมถึงราคาของอากาศยาน อาจเป็นจำนวนนับหมื่นล้านบาท และในการขนส่งทางอากาศนี้ การควบคุมจราจรทางอากาศนับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดองค์ประกอบหนึ่งในการประกันความปลอดภัย

การควบคุมจราจรทางอากาศต้องกระทำโดยบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะ เรียกว่า เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ซึ่งจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการดูแลป้องกันมิให้อากาศยานเกิดอุบัติเหตุ ชนกับอากาศยานอื่นหรือชนกับสิ่งกีดขวาง และเป็นผู้ทำหน้าที่จัดลำดับการจราจรที่ถูกต้องเหมาะสม เดิมนั้นหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศไม่ซับซ้อน เพราะปริมาณการจราจรทางอากาศมีน้อย และอากาศยานมีความเร็วไม่มาก แต่ในปัจจุบัน ปริมาณการจราจรทางอากาศในท่าอากาศยานต่าง ๆ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แบบของอากาศยานก็มีการพัฒนาให้มีขนาดใหญ่และมีความเร็วสูง จนในขณะนี้มีการขนส่งทางอากาศที่ใช้อากาศยานความเร็วเหนือเสียงและบรรทุกผู้โดยสารได้หลายร้อยคน เครื่องมือสื่อสารและอุปกรณ์ต่าง ๆ ก็มีการพัฒนาให้ซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ แต่ในขณะเดียวกัน หน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สุดส่วนหนึ่งในการประกันความ

ปลอดภัยของการขนส่งทาง อากาศ กลับมีการพัฒนาไปน้อยมาก และจนถึงขณะนี้ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศของประเทศต่าง ๆ ก็ยังมีความแตกต่างกัน และขาดมาตรฐานระหว่างประเทศที่จะนำมาบังคับใช้ นอกจากนี้ ยังเป็นผลให้ไม่สามารถกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจนได้ ในส่วนของประเทศไทยนั้นนับได้ว่า แทบไม่มีการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบดังกล่าวเลย

หากพิจารณาเทียบกับความรับผิดชอบของนักบินและผู้ขนส่งทางอากาศ ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบนั้น โดยตรงกับเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศในการประกันความปลอดภัยในการขนส่งทางอากาศ จะพบว่าในสองกรณีดังกล่าว มีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ คืออนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 และอนุสัญญาและพิธีสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีก 8 ฉบับ แต่กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศกลับไม่มีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศบังคับใช้ ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบจากการควบคุมจราจรทางอากาศขึ้น ในส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ ศาลของประเทศต่าง ๆ จึงต้องนำกฎหมายภายในของตนขึ้นมาปรับใช้ซึ่งแตกต่างกันออกไป ส่งผลให้เกิดความไม่เหมาะสมและเกิดความแตกต่างกันในสิทธิหน้าที่ของผู้เสียหายและผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้น ๆ

ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใด มีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ และกฎเกณฑ์ภายในประเทศต่าง ๆ อย่างไร ความรับผิดชอบทั้งในทางอาญาและทางแพ่งมีเพียงใด และมีความแตกต่างกันในประเทศต่าง ๆ เพียงใดหรือไม่ หากเกิดกรณีพิพาทในศาลไทย จะต้องนำกฎหมาย และกฎเกณฑ์ใดที่เหมาะสมมาบังคับใช้และมีขอบเขตเพียงใด ICAO ได้ดำเนินการศึกษาและแก้ไขปัญหาของความรับผิดชอบเพียงใด และมีแนวทางดำเนินการใดที่เหมาะสมต่อไป ดังนั้น จึงควรที่จะมีการศึกษากฎเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ และผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งในกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ และภายในประเทศ รวมทั้งแนวทางที่เหมาะสมเพื่อปรับปรุงพัฒนาและเพื่อหาคำตอบให้แก่ปัญหาเหล่านี้

6. วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

6.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อเสนอปัญหา ความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นและทราบถึง แนวความคิด กฎเกณฑ์และวิวัฒนาการของความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจร ทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ รวมทั้งกฎเกณฑ์ ระหว่างประเทศ และกฎหมายที่ประเทศต่าง ๆ นำมาบังคับใช้กับความรับผิดชอบใน ลักษณะนี้ และเพื่อเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทยที่จะนำหลักและกฎเกณฑ์ดังกล่าว มาปรับใช้ในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงพัฒนา แนวทางที่เหมาะสม

6.2 ขอบเขตของการวิจัย

เนื่องจากการเดินอากาศมีทั้งส่วนที่เป็นการบินอากาศในกิจการ ของรัฐโดยตรง กล่าวคือในราชการทหาร ตำรวจ ศุลกากร และส่วนที่เป็น การเดินอากาศของพลเรือนซึ่งใช้ในการขนส่งทางพาณิชย์ต่าง ๆ อันได้แก่ การขนส่ง คนโดยสาร สินค้า และไปรษณีย์ภัณฑ์ ซึ่งบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาชิคาโก ภาคผนวก และขั้นตอนปฏิบัติต่าง ๆ ตามอนุสัญญาชิคาโกฯ จะใช้บังคับแก่อากาศยานพลเรือน เท่านั้น เหตุที่อนุสัญญาชิคาโกไม่ใช้บังคับกับอากาศยานราชการ เพราะรัฐแต่ละ รัฐจะกำหนดกฎเกณฑ์พิเศษของตนขึ้นเพื่อใช้ในการเดินอากาศ รวมทั้งควบคุม จราจรทางอากาศอากาศยานราชการของตนตามความเหมาะสมแก่ราชการนั้น ๆ ดังนั้นขอบเขตการวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์เฉพาะในส่วน ของอากาศยานเอกชนตามอนุสัญญาชิคาโกเท่านั้น

7. วิธีดำเนินการวิจัยและประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

7.1 วิธีดำเนินการวิจัย

ทำการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ เก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ทั้งภาษาไทยและ ภาษาต่างประเทศ ทั้งที่เป็นตำรากฎหมาย อนุสัญญา ตั๋วบทกฎหมาย ตลอดจนคำ

นิพากษาของศาลประเทศต่าง ๆ นำมาศึกษาอย่างเป็นระบบ รวมทั้งสัมภาษณ์ (Interview) บุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ นิตกร พนักงานอัยการ และเจ้าหน้าที่กรมการบินพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำความเห็นมาประกอบการวิจัย แล้วนำมาศึกษาแนวความคิด หลักกฎหมาย วิธีการเกี่ยวกับเรื่องนี้ และนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ หาข้อสรุปรวมทั้งข้อเสนอแนะ

7.2 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

7.2.1 ในส่วนของรัฐ เพื่อทราบถึงขอบเขตความรับผิดชอบ และกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับ และข้อเสนอแนะในการหาข้อยุติหรือทางแก้ไขที่เหมาะสม รวมทั้งเพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการศึกษา และพิจารณากำหนดท่าทีของประเทศ ไทยต่อไป และสามารถนำผลการศึกษาที่ได้เป็นข้อมูลหรือแนวทางในการพิจารณาหาทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ

7.2.2 ในส่วนของ

ก. ผู้ให้บริการ คือ เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ และผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ

ข. ผู้รับบริการ คือ นักบิน และผู้ขนส่งทางอากาศ

เพื่อทราบถึงความชัดเจนของหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยจะเป็นประโยชน์เพื่อทราบสถานะความรับผิดชอบตลอดจนกฎเกณฑ์ที่แน่นอน และสามารถนำไปประกอบการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อที่จะพัฒนามาตรฐานของความปลอดภัยให้สูงขึ้น

7.2.3 ในส่วนของผู้โดยสารและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อทราบถึงกฎเกณฑ์ความรับผิดชอบดังกล่าวให้ชัดเจน ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ให้ได้ทราบถึงสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ อันตนจะพึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย