

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เป็นที่ทราบกันดีว่า ทุกครั้งที่เกิดการกระทำความผิดบนอากาศยานไม่ว่าจะโดยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมืองก็ตาม มักจะส่งผลกระทบต่อทุกฝ่าย ทั้งธุรกิจการบินพลเรือน, ชีวิตและทรัพย์สินของผู้โดยสาร, ความเชื่อมั่นต่อการขนส่งทางอากาศ ฯลฯ อีกทั้งความเสียหายที่ตามมามักจะเป็นความเสียหายที่รุนแรงมากเสมอ ทั้งนี้เพราะอากาศยานที่กำลังบินอยู่นั้นจะได้รับอันตรายได้ง่าย หากมีผู้ใดไปทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในส่วนใดส่วนหนึ่งต้องเปลี่ยนแปลงไป ทำให้บ่อยครั้งที่ผู้กระทำความผิดมักจะทำให้ผู้โดยสารและ/หรือตัวอากาศยานเอง เป็นเครื่องมือต่อรองให้ประเทศต่างๆยอมทำตามข้อเรียกร้องของตน จึงทำให้มีการจัดทำอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดบนอากาศยานขึ้น 3 ฉบับ คือ อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963, อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971 เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการจัดให้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และมาตรการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดบนอากาศยาน ทั้งที่กระทำความผิดต่อกฎหมายอาญาทั่วไป, ความผิดฐานการจี้อากาศยาน, ความผิดฐานก่อวินาศกรรมอากาศยานในทุกๆรูปแบบ และแม้กระทั่งการกระทำที่ไม่ว่าจะเป็นความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งอาจเป็นหรือเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคล หรือทรัพย์สินบนอากาศยาน หรือซึ่งเป็นอันตรายต่อระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยาน หรือที่เรียกกันว่าการกระทำอันเป็นการประทุพติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานนั่นเอง

นอกจากอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 จะกำหนดถึงเขตอำนาจศาลของรัฐเหนือการกระทำความผิดบนอากาศยาน เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องเขตอำนาจรัฐ ดังที่เกิดขึ้นในคดี U.S. v. Cordova ยังได้กำหนดถึงมาตรการเพื่อป้องกันอันตรายบนอากาศยานในขณะที่อากาศยานกำลังบินอยู่ โดยการกำหนดให้บุคคลคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่บนอากาศยานเป็นผู้ใช้อำนาจในการรักษาความปลอดภัยและระเบียบวินัยอันดีบนอากาศยานแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เนื่องมาจากอากาศยานเป็นยานพาหนะที่ต้องเดินทางอยู่ในห้วงอากาศเป็นส่วนใหญ่ และการเดินทางในแต่ละครั้งก็มักเป็นการเดินทางที่กินเวลานานและมักจะมีจุดต้นทางและปลายทางคนละประเทศ ทำให้หากเกิดการกระทำความผิดหรือการประทุพติตนไม่เหมาะสมขึ้นบนอากาศยาน เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมไม่

สามารถใช้อำนาจในการปราบปรามผู้กระทำความผิดได้อย่างทันท่วงที ซึ่งจะนำไปสู่ภัยอันตรายของผู้โดยสาร, ลูกเรือ, ทรัพย์สินที่อยู่บนอากาศยาน รวมไปถึงตัวอากาศยานเอง

ในหมวด 3 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว ได้กำหนดถึงอำนาจของผู้ควบคุมอากาศยาน โดยการกำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจใช้มาตรการใดๆ เพื่อเป็นการควบคุมตัว (restraint) บุคคลผู้กระทำความผิดบนอากาศยาน, เพื่อเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยของอากาศยาน บุคคลและทรัพย์สินบนอากาศยาน หรือเพื่อเป็นการรักษาระเบียบวินัยอันดีบนอากาศยาน หรือเพื่อช่วยให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถส่งตัวบุคคลนั้นๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐต่อไป ซึ่งผู้ควบคุมอากาศยานอาจสั่งหรือให้อำนาจแก่ลูกเรือคนอื่นๆ และอาจร้องขอหรือให้อำนาจแก่ผู้โดยสารให้ความช่วยเหลือในการควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ และลูกเรือหรือผู้โดยสารก็อาจใช้มาตรการใดๆ ในทางป้องกันอันควร (Measures of reasonable preventive) โดยที่ไม่ต้องมีการให้อำนาจจากผู้ควบคุมอากาศยานก็ได้ หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการใช้มาตรการนั้นๆ จำเป็นต้องกระทำทันทีเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของอากาศยาน บุคคล และทรัพย์สินบนอากาศยาน ส่วนในข้อ 9 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ได้กำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานอาจส่งตัวบุคคลที่ถูกควบคุมตัวให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐที่อากาศยานลงจอดได้ หากพิจารณาเห็นว่าการกระทำของบุคคลนั้นเป็นความผิดร้ายแรงตามกฎหมายของรัฐที่อากาศยานจดทะเบียน โดยผู้ควบคุมอากาศยานต้องแจ้งต่อรัฐที่อากาศยานลงจอดนั้นๆ โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และหากเป็นไปได้ให้แจ้งก่อนที่อากาศยานจะลงจอด ถึงเหตุผลที่จะส่งตัวบุคคลที่ถูกควบคุมตัวให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐ นอกจากนี้ผู้ควบคุมอากาศยานจะต้องจัดหาพยานหลักฐาน และข้อความต่างๆ ที่ตนมีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐที่อากาศยานจดทะเบียนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐด้วย

อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานข้างต้นนี้จะสิ้นสุดลงเมื่ออากาศยานลงจอด ณ รัฐใดรัฐหนึ่ง เว้นแต่รัฐที่อากาศยานลงจอดนั้นไม่ใช่รัฐภาคีอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐนั้นปฏิเสธที่จะอนุญาตให้บุคคลผู้ถูกควบคุมตัวลง หรืออากาศยานลงจอด เพราะเหตุบังคับและผู้ควบคุมอากาศยานไม่สามารถส่งตัวบุคคลผู้ถูกควบคุมตัวให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐได้ หรือบุคคลผู้ถูกควบคุมตัวนั้นตกลงให้พาตัวต่อไปได้ โดยมีการควบคุมตัวไว้ ซึ่งเป็นไปตามข้อ 7 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963

แต่ข้อกำหนดในอนุสัญญากรุงโตเกียวมีความไม่ชัดเจนหลายประการ ทำให้นำไปสู่ความสับสนและปัญหาในการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยาน โดยปัญหาแรกก็คือ การขาดคำนิยาม

ว่าผู้ควบคุมอากาศยานหมายถึงบุคคลใด ทั้งนี้ในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการเดินอากาศทุกฉบับไม่เคยมีการกล่าวถึงผู้ควบคุมอากาศยาน (Aircraft commander) เลย จะมีก็แต่เพียงในอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ที่ใช้คำว่านักบินผู้ควบคุมอากาศยาน (Pilot-in-command) ทำให้นำไปสู่ความสับสนว่าผู้ควบคุมอากาศยาน (Aircraft commander) กับนักบินผู้ควบคุมอากาศยาน (Pilot-in-command) คือบุคคลคนเดียวกันหรือไม่ และเหตุใดผู้ร่างจึงต้องใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน ซึ่งจากการศึกษาจากความเห็นของนักวิชาการทางด้านกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ และเอกสารประกอบการร่างอนุสัญญารุงโตเกียว พบว่าแนวความคิดของผู้ควบคุมอากาศยาน (Aircraft commander) นั้น นำมาจากนักบินผู้ควบคุมอากาศยาน (Pilot-in-command) ตามภาคผนวก 6 ของอนุสัญญาชิคาโก ซึ่งหมายความถึง นักบินที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้ประกอบการสายการบิน มีหน้าที่รับผิดชอบในการสั่งการและรักษาความปลอดภัยบนอากาศยานในขณะกำลังบิน แต่การที่ผู้ร่างใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันนั้น อาจสันนิษฐานได้ว่าต้องการเปิดโอกาสให้ในขนาดที่อากาศยานมีขนาดใหญ่ขึ้น และมีการปิดประตูกันระหว่างห้องนักบินกับห้องผู้โดยสารตลอดเวลาการเดินทาง สามารถแบ่งการรับผิดชอบในการปฏิบัติการบินกับการรักษาความปลอดภัยบนอากาศยาน อยู่ที่คนละคนได้ และมีหลายฝ่ายมองว่าการที่จะให้บุคคลเพียงคนเดียวรับผิดชอบหน้าที่สำคัญทั้ง 2 ประการพร้อมกัน อาจจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งบกพร่องได้ ซึ่งนั่นหมายถึงภัยอันตรายอย่างใหญ่หลวงที่จะเกิดขึ้นตามมา แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันก็ยังไม่มีการกำหนดคำนิยามที่ชัดเจนออกมาแต่อย่างใด

ส่วนปัญหาที่สองก็คือ การที่อนุสัญญารุงโตเกียว กำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในการใช้อำนาจ ทั้งการใช้อำนาจต่อบุคคลที่กระทำการอันเป็นการประทุพถิตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน, การให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถเข้ามาตรวจการอันสมควรในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญารุงโตเกียว และการให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถส่งตัวผู้กระทำความผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อากาศยานลงจอด หากว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดร้ายแรงตามกฎหมายแห่งรัฐที่อากาศยานจดทะเบียน แต่ในอนุสัญญาไม่มีการกำหนดว่าแค่ไหนจึงจะถือได้ว่าเป็นการประทุพถิตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน, อะไรคือมาตรการอันสมควร และแค่ไหนถึงจะเป็นความผิดร้ายแรงตามกฎหมายแห่งรัฐที่อากาศยานจดทะเบียน ซึ่งหากผู้ควบคุมอากาศยานใช้อำนาจต่างไปจากที่กฎหมายกำหนด ผู้ควบคุมอากาศยานก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามข้อ 10 อนุสัญญารุงโตเกียว นั่นหมายถึงผู้ควบคุมอากาศยานจะต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจของตน และยอมนำไปสู่การใช้อำนาจอย่างลึงเลใจ หรืออาจจะไม่ใช้เลย โดยแนวทางแก้ไขปัญหานี้ จะต้องอาศัยการจัดทำคู่มือเพื่อประกอบความเข้าใจของผู้ควบคุมอากาศยาน ซึ่ง ICAO ได้จัดทำกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการกระทำความผิดบนอากาศยานโดยผู้โดยสารที่

ประพุดิตินไม่เหมาะสมบนอากาศยาน เพื่อเป็นแนวทางให้แก่รัฐนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายใน และความผิดตามกฎหมายแม่แบบนี้ให้ถือเป็นความผิดร้ายแรงที่ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถส่งตัวให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ประกอบกับทางสายการบินก็ได้มีการจัดทำคู่มือ เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีให้แก่ผู้ควบคุมอากาศยาน ว่าตนมีอำนาจในการดำเนินการกับผู้โดยสารที่กระทำความผิดหรือที่ประพุดิตินไว้เหมาะสมแค่ไหนถึงจะเป็นการสมควรตามอนุสัญญากรุงโตเกียว แต่สิ่งที่ขาดไปก็คือ หลักเกณฑ์ที่เป็นสากลและมีมาตรฐานแบบเดียวกันทั่วโลก ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีสิ่งใดจะมารับประกันได้ว่า รัฐจะนำกฎหมายแม่แบบของ ICAO ไปบัญญัติเป็นกฎหมายของตน หรือใช้หลักเกณฑ์เดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่แบบ เพราะกฎหมายแม่แบบไม่มีข้อผูกพันใดๆที่รัฐจะต้องปฏิบัติตาม อีกทั้งคู่มือของแต่ละสายการบินก็เกิดจากการจัดทำภายในสายการบินของตน ซึ่งอาจจะมีมาตรฐานที่แตกต่างกันไปในแต่ละสายการบิน และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลยุติธรรมเห็นว่าการกระทำนั้นไม่สมควร ผู้ควบคุมอากาศยานก็อาจจะต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจของตนอยู่ดี

ปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งก็คือ การสิ้นสุดอำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานเมื่ออากาศยานลงจอด ซึ่งไม่มีสิ่งใดจะรับประกันได้ว่ารัฐที่รับตัวบุคคลที่ผู้ควบคุมอากาศยานส่งให้ จะดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้เพราะอนุสัญญาย่อมมีผลผูกพันเฉพาะกับรัฐภาคี และอนุสัญญากรุงโตเกียวเองก็ไม่มีบทลงโทษให้แก่รัฐที่ไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา ทำให้บ่อยครั้งที่เมื่อผู้ควบคุมอากาศยานใช้อำนาจควบคุมตัวบุคคลผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญากรุงโตเกียว แต่เมื่ออากาศยานลงจอดบุคคลนั้นก็ถูกปล่อยตัวไป ย่อมทำให้การใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานสูญเปล่า ผู้กระทำความผิดบนอากาศยานก็ไม่ได้รับการลงโทษใดๆ และอาจทำให้บุคคลดังกล่าวกระทำความผิดในลักษณะเดิมนั้นซ้ำๆอีก เนื่องจากเห็นว่าทำไปก็ไม่ได้รับโทษ อากาศยานก็จะกลายเป็นพื้นที่ปลอดกฎหมายดังเช่นในอดีต การใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานก็จะทำได้ลำบากขึ้นเพราะไม่มีผู้ใดเกรงกลัว ซึ่งปัญหานี้การจะอาศัยเพียงกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ เช่นการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ย่อมไม่เป็นการเพียงพอ จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกๆรัฐในโลก ไม่เพียงแต่รัฐภาคีอนุสัญญากรุงโตเกียวเท่านั้น เนื่องการกระทำความผิดบนอากาศยานและการประพุดิตินไม่เหมาะสมบนอากาศยาน ส่งผลกระทบไปถึงทุกๆรัฐในโลก ตราบใดที่ยังมีการขนส่งทางอากาศระหว่างกัน

นอกจาก นี้ยังมีปัญหาการไม่ใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานตามที่อนุสัญญากำหนด เนื่องจากอาจเป็นไปได้ว่าผู้ควบคุมอากาศยานเกรงกลัวที่จะใช้อำนาจ หรือเกรงกลัวต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อ แต่หากพิจารณาอนุสัญญากรุงโตเกียวแล้ว มีการเปิดโอกาสให้ผู้

ควบคุมอากาศยานสามารถมอบอำนาจให้ลูกเรือหรือร้องขอผู้โดยสารได้ รวมถึงหากลูกเรือหรือผู้โดยสารเห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวจำเป็นต้องใช้มาตรการป้องกันอันสมควรในทันที เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยบนอากาศยานแล้วก็ยอมทำได้เช่นกัน

ปัญหาต่างๆที่กล่าวมาข้างต้นนั้น อาจสรุปได้ว่าจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งองค์การระหว่างประเทศ, รัฐ, สายการบิน ที่จะต้องหามาตรการเพื่อมาแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ทั้งในรูปของกฎหมายและคู่มือประกอบการปฏิบัติหน้าที่ รวมไปถึง ตัวผู้ควบคุมอากาศยาน, ลูกเรือ และผู้โดยสาร ที่ต้องร่วมมือกันต่อต้านการกระทำความผิดและการประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไป เพื่อให้การเดินทางโดยอากาศยานไปถึงจุดหมายปลายทางอย่างราบรื่นและปลอดภัยดังที่ทุกฝ่ายหวังไว้

5.2 ข้อเสนอแนะ

ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานนั้น จะต้องใช้มาตรการในทางระหว่างประเทศ ประกอบกับมาตรการของรัฐ และสายการบินประกอบกัน ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นปัญหาในทางกฎหมายเท่านั้น ยังเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนำไปปฏิบัติ และแม้ผู้ควบคุมอากาศยานจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของสายการบิน เพื่อรักษาความปลอดภัยบนอากาศยาน แต่การกระทำความผิดบนอากาศยานและการประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานนั้น เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทั่วโลก ฉะนั้นการแก้ไขที่เหมาะสมที่สุดและสามารถรับประกันได้ว่ารัฐจะนำไปปฏิบัติตาม ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจนแก่รัฐที่ไม่ปฏิบัติตาม แต่โดยวิธีทางระหว่างประเทศก็มีการลงโทษในแบบเฉพาะ อาทิ การประณามจากองค์การระหว่างประเทศ, การตัดความสัมพันธ์ทางการทูต, ตัดความสัมพันธ์ทางการบิน เป็นต้น คือการแก้ไขอนุสัญญาที่มีอยู่ และการร่างอนุสัญญาฉบับใหม่

โดยในปัญหาของลักษณะการประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานนั้น แม้ว่าจะได้มีการออกเป็นกฎหมายแม่แบบไปแล้ว แต่กฎหมายแม่แบบไม่มีผลผูกมัดใดๆแก่รัฐ ฉะนั้นหากมีการร่างอนุสัญญาฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานโดยเฉพาะ หรือโดยการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญารุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ย่อมน่าจะได้ผลมากกว่า ทั้งนี้ โดยการนำความผิดทั้ง 3 ลักษณะตามกฎหมายแม่แบบ กล่าวคือ การขู่เข็ญหรือการกระทำอื่นที่รบกวนเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน, การขู่เข็ญหรือการกระทำอื่นที่กระทบต่อปลอดภัยหรืออันตรายต่อระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยานพลเรือน และความผิดอื่นๆที่กระทำบนอากาศยานพลเรือน

มาใส่ไว้ในอนุสัญญาฉบับใหม่และกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดบนอากาศยาน หรือการกำหนดให้ความผิดทั้ง 3 ลักษณะนั้นเป็นคำนิยามมาขยายลักษณะการกระทำที่ไม่ว่าจะเป็นความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งอาจเป็นหรือเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคล หรือทรัพย์สินบนอากาศยาน หรือซึ่งเป็นอันตรายต่อระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยาน ตามข้อ 1 วรรค 1 ในอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และไม่ว่าจะใช้วิธีใดก็ตาม ควรมีการกำหนดให้สามารถเพิ่มเติมลักษณะความผิดได้อีก หากว่าในอนาคตรูปแบบของการกระทำจะเปลี่ยนไปจากเดิมและอาจมีความผิดใหม่ๆเพิ่มเข้ามา ซึ่งจะทำให้อนุสัญญาดังกล่าวครอบคลุมการกระทำทุกรูปแบบและทันต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ ควรมีการเพิ่มเติมคำนิยามของคำว่าผู้ควบคุมอากาศยานให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการตีความ โดยหากทาง ICAO มองว่าผู้ร่างต้องการให้คำว่าผู้ควบคุมอากาศยาน (Aircraft commander) มีความหมายเดียวกับนักบินผู้ควบคุมอากาศยาน (Pilot-in-command) ก็ให้ใช้คำนิยามเดียวกับที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 2 ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ซึ่งหมายถึงนักบินที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ประกอบการ หรือโดยทั่วไปหมายถึงเจ้าของนั่นเอง ทำหน้าที่สั่งการและปฏิบัติหน้าที่ในการความปลอดภัยของการบิน เพื่อให้ทุกๆรัฐ และทุกๆสายการบิน มีคำนิยามที่เหมือนกัน ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน (Aircraft commander) และนักบินผู้ควบคุมอากาศยาน (Pilot-in-command) ได้อย่างชัดเจน รวมไปถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าความผิดใดเป็นความผิดร้ายแรง ตามข้อ 9 อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 โดยอาศัยกลไกของ ICAO ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงต่อเรื่องนี้ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นการกำหนดเพียงการคำนิยาม เพื่อช่วยในการตีความอนุสัญญา หากถึงขั้นต้องแก้ไขอนุสัญญา อาจจะต้องใช้เวลานาน เนื่องจากต้องรอความเห็นชอบจากทุกๆรัฐภาคี เช่นเดียวกับการทำสนธิสัญญา¹

อีกวิธีหนึ่งที่มีหลายฝ่ายให้ความเห็นชอบ โดยเฉพาะ IFALPA ซึ่งมีสมาชิกเป็นนักบินถึง 100,000 กว่าคน คือการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยสถานะทางกฎหมายของผู้ควบคุมอากาศยาน (Convention on Legal Status of Aircraft Commander) ดังที่เคยมีความพยายามทำกันมาใน

¹ อนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 ข้อ 39

"General rule regarding the amendment of treaties.

A treaty may be amended by agreement between the parties. The rules laid down in Part II apply to such an agreement except in so far as the treaty may otherwise provide."

อดีต โดยที่อนุสัญญาี้ควรประกอบไปด้วย ความหมายของผู้ควบคุมอากาศยาน, คุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นผู้ควบคุมอากาศยาน อำนาจและหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน ทั้งในทางแพ่งและทางอาญา กล่าวคือ เป็นการรวบรวมเอาอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยานที่อยู่ในที่ต่างๆ ทั้งภาคผนวกของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 และอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 มารวมไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียว เพื่อให้สะดวกแก่การนำไปปรับใช้ รวมถึงการใส่รายละเอียดหรือคำนิยามต่างๆ เพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถเข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน หรืออาจเพิ่มข้อบทที่ให้มีการเพิ่มเติมในรูปของภาคผนวก (Annex) ในภายหลังได้ เพื่อให้การเพิ่มเติมรายละเอียดต่างๆ นั้นสามารถทำได้โดยง่ายไม่ต้องรอความเห็นชอบจากทุกๆ รัฐภาคี อีกทั้งยังเป็นการผูกมัดให้รัฐต้องปฏิบัติตาม และให้ความสนใจกับอำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานมากขึ้น และผู้เขียนเชื่อว่าอนุสัญญาดังกล่าวนี้ย่อมได้รับความเห็นชอบจากรัฐโดยไม่ยากนัก เนื่องจาก ในปัจจุบันปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอากาศยาน ทั้งในด้านปฏิบัติการบินและโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของความปลอดภัยบนอากาศยาน เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้เสมอๆ หากในอากาศยานมีผู้ควบคุมอากาศยานที่เข้าใจถึงบทบาทของตนและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ความปลอดภัยของอากาศยานก็ย่อมมีเพิ่มขึ้นตามมาเป็นแน่

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวนี้นี้ไม่ได้เป็นเพียงปัญหากฎหมายเท่านั้น การจะแก้ไขโดยอาศัยกฎหมายเพียงอย่างเดียวย่อมเป็นการไม่เพียงพอ ฉะนั้น ควรมีการจัดทำคู่มือประกอบการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของการใช้ดุลยพินิจว่าแค่ไหนตนจึงจะสามารถใช้อำนาจได้ หรือแค่ไหนถึงจะเป็นมาตรการอันสมควร โดยอาจจัดทำเป็นขั้นตอน เช่น หากการกระทำนั้นไม่รุนแรงนัก ก็ให้ผู้ควบคุมอากาศยานใช้การตักเตือนไปก่อน หากตักเตือนแล้วยังไม่เป็นผลก็ให้ใช้อำนาจโดยเด็ดขาด เช่น ยึดอุปกรณ์หรือควบคุมตัว เป็นต้น รวมไปถึงวิธีการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อากาศยานลงจอด เพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถส่งตัวผู้กระทำความผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นการรับประกันได้ว่าบุคคลนั้นจะได้รับโทษตามกฎหมายแห่งรัฐ

แต่ข้อเสนอแนะข้างต้นที่กล่าวมานั้น จะต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐและสายการบิน ทำการนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน, จัดทำคู่มือ และนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อให้การแก้ไขปัญหานั้นสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้โดยการผ่านองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ICAO และ IATA ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศอยู่แล้ว โดย ICAO เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีสมาชิกเป็นรัฐ ส่วน IATA มีสมาชิกเป็นผู้ประกอบธุรกิจสายการบิน หากทั้งสององค์การระหว่างประเทศนี้สามารถทำ

ให้สมาชิกของตนปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆข้างต้น ปัญหาต่างๆก็ย่อมจะลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปได้อย่างแน่นอน

ในส่วนของประเทศไทยนั้น

- 1) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 ให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดต่อกฎหมายอาญาทั่วไป เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยาน
- 2) นอกจากการออกข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 54 ว่าด้วยให้ผู้ประจำหน้าที่และบุคคลในอากาศยานปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยแล้ว ควรมีการจัดทำคู่มือประกอบและเผยแพร่ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกๆฝ่าย ทั้งผู้ประจำหน้าที่ทุกตำแหน่งของทุกสายการบินในประเทศไทย, เจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมไปถึงศาลยุติธรรม เพื่อให้หลักเกณฑ์ต่างๆที่กำหนดในข้อบังคับฉบับนี้สามารถนำไปใช้บังคับได้จริง
- 3) มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมอากาศยาน เนื่องจากในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 ได้นำเอาบทบัญญัติในอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 หมวด 3 มาใส่ไว้ในพระราชบัญญัติด้วย ทำให้มีข้อบกพร่องและความไม่ชัดเจนของกฎหมายเช่นเดียวกัน ฉะนั้นจึงควรมีการจัดทำคู่มือและจัดการอบรม เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ผู้ควบคุมอากาศยานในการใช้อำนาจของตน รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้เมื่ออากาศยานลงจอดแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจได้ต่อเนื่องกับผู้ควบคุมอากาศยานในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดบนอากาศยาน
- 4) จัดให้มีมาตรการป้องกัน ทั้งที่ท่าอากาศยานและบนอากาศยาน เนื่องจากการแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดบนอากาศยานนั้น สามารถทำได้ตั้งแต่ก่อนที่ผู้โดยสารจะขึ้นไปบนอากาศยาน ทั้งการตรวจเช็คสัมภาระ, ร่างกายของผู้โดยสาร หากพบสิ่งผิดปกติหรือสิ่งต้องสงสัยให้ตรวจสอบโดยละเอียดในทันที หรือยับยั้งการขึ้นอากาศยานของบุคคลดังกล่าวไปก่อน ดังเช่นที่มีการปฏิบัติในหลายประเทศ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการนำระบบ "bag-matching" มาใช้ คือ นอกจากจะใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในการตรวจสอบสัมภาระแล้ว หากพบว่ามี การขนสัมภาระขึ้นบนอากาศยาน แต่ตัวเจ้าของสัมภาระนั้นไม่ได้ขึ้นไปด้วย ของชิ้นนั้นจะถูกนำออกจากอากาศยานทันที หรือการที่มีผู้โดยสารอยู่ภายในอาคารมีนเมาสุราหรือยาเสพติด ห้ามผู้โดยสารคนดังกล่าวขึ้นบนอากาศยานจนกว่าจะครบ 24 ชั่วโมงไปแล้ว ส่วนมาตรการป้องกันบนอากาศยาน ก็เช่นที่ประเทศสหรัฐฯยอมให้นักบินของตนสามารถพกพา

บินขึ้นไปบนอากาศยานได้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังได้รับการถกเถียงเป็นอย่างมาก หากจะมีการนำมาใช้คงจะต้องมีการศึกษาถึงข้อดีข้อเสียอย่างละเอียดถี่ถ้วนก่อน และยังมีมาตรการที่สายการบินต่างๆ ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือหากมีผู้โดยสารต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ก่อการร้าย หรือกระทำการอันเป็นการประทุพติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานอย่างร้ายแรง จะถูกห้ามใช้บริการของสายการบินนั้นต่อไปในอนาคต ซึ่งมาตรการนี้ถูกต่อต้านอย่างมากจากนักสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเป็นการขัดต่อสิทธิเสรีภาพในการเดินทางของบุคคล หากประเทศไทยจะจัดให้มีมาตรการป้องกันต่างๆ เหล่านี้ก็ควรจะมีการศึกษาให้ดีก่อนนำมาใช้ เพื่อให้ได้ผลที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ในประเทศไทย ซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งรัฐ สายการบิน และการทำอากาศยาน

- 5) สร้างความเข้าใจให้แก่ผู้โดยสาร โดยการจัดทำคู่มือประกอบการปฏิบัติตนในขณะที่อยู่บนอากาศยาน เช่น การกระทำใดบ้างที่ถือเป็นความผิดอันเป็นการประทุพติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน, ต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยชอบของผู้ควบคุมอากาศยาน เป็นต้น เพื่อให้การเดินทางโดยอากาศยานถึงจุดหมายปลายทางอย่างราบรื่นและปลอดภัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย