

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาในการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยาน

ผู้ควบคุมอากาศยานเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รักษาความปลอดภัยทั้งปวงบนอากาศยาน โดยในอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 เป็นอนุสัญญาฉบับแรกและเพียงฉบับเดียวที่กำหนดถึงอำนาจในทางอาญาของผู้ควบคุมอากาศยาน ซึ่งอนุสัญญากรุงโตเกียวเป็นอนุสัญญาที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากถึงบทบัญญัติในอนุสัญญา ทั้งเรื่องขอบเขตการบังคับใช้, การกำหนดเขตอำนาจทางอาญาของรัฐเหนืออากาศยาน, คำนิยามต่างๆ รวมถึงการขาดหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดบนอากาศยาน หรือแม้กระทั่งในส่วนของอำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานเองก็มีการบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ทำให้อนุสัญญาฉบับนี้ในยุคแรกๆไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร ทาง ICAO จึงได้ออกอนุสัญญาอีก 2 ฉบับต่อมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ปัญหาการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานยังคงถูกมองข้าม และไม่ได้รับความสนใจจากสังคมระหว่างประเทศเท่าที่ควร ทำให้ในบทนี้จะวิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ทั้งในทางระหว่างประเทศ ภายในรัฐ และสายการบิน พยายามทำกันอยู่ในปัจจุบันว่าสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด

4.1 ปัญหาและอุปสรรคในการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยาน

ตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ได้กำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานเป็นบุคคลแรกที่จะมีอำนาจใช้มาตรการใดๆ เมื่อเกิดการกระทำความผิดและการกระทำอันไม่เหมาะสมบนอากาศยาน โดยได้กำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถใช้มาตรการในทางป้องกันอันสมควรหรือควบคุมตัวผู้กระทำการนั้นไว้ หรือการให้ผู้กระทำความผิดลงจากอากาศยาน รวมไปถึงการส่งตัวบุคคล เช่นว่านั้นให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐที่อากาศยานลงจอด จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจมากมายในการดำเนินการกับผู้กระทำการดังกล่าว ซึ่งในอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 กำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจที่จะใช้อำนาจดังกล่าว แต่ผู้ควบคุมอากาศยานมิใช่ นักกฎหมาย ลักษณะของการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้จึงนำไปสู่ปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยาน

โดยในส่วนนี้จะวิเคราะห์ถึงปัญหาในการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานอันเนื่องมาจากตัวบทในอนุสัญญากรุงโตเกียว และแนวทางแก้ไขปัญหา โดยจะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 กรณี คือ ปัญหาการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานกับบุคคลผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญากรุงโตเกียว, ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของผู้ควบคุมอากาศยาน และปัญหาการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานเมื่ออากาศยานลงจอด

4.1.1 ปัญหาการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานกับบุคคลผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963

ตามหมวดที่ 1 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว ว่าด้วยเรื่องขอบเขตของอนุสัญญา (Scope of the Convention) ได้กำหนดถึงลักษณะของการกระทำที่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญาว่าให้ใช้กับการกระทำที่เป็นความผิดต่อกฎหมายอาญา และการกระทำไม่ว่าจะเป็นความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งอาจเป็นหรือเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคล หรือทรัพย์สินในอากาศยาน หรือซึ่งเป็นอันตรายต่อระเบียบวินัยอันดีบนอากาศยาน ในขณะที่อากาศยานกำลังบินอยู่หรืออยู่เหนือพื้นผิวทะเลหลวง หรือพื้นที่อื่นใดภายนอกอาณาเขตของรัฐใดๆ เว้นแต่ว่า ความผิดดังกล่าวจะเป็นความผิดต่อกฎหมายอาญาที่มีลักษณะทางการเมือง หรือความผิดที่อาศัยการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติหรือศาสนาเป็นมูลฐาน กล่าวคือหากมีผู้โดยสารคนหนึ่งเดินแจกใบปลิวโจมตีระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขบนอากาศยานของสายการบินไทย ผู้กระทำการดังกล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำที่เป็นความผิดทางการเมือง ผู้ควบคุมอากาศยานก็ย่อมไม่สามารถใช้อำนาจกับบุคคลดังกล่าวได้ แต่หากการกระทำนั้นกระทบต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคล หรือทรัพย์สินบนอากาศยาน เช่น ผู้ควบคุมอากาศยานเห็นว่าการเดินไปมาบนอากาศยานเป็นการสร้างความวุ่นวายให้แก่ผู้โดยสารคนอื่นๆ หรืออาจมีผู้โดยสารที่แสดงความไม่เห็นด้วยกับใบปลิวดังกล่าวแล้วอาจนำไปสู่การทะเลาะวิวาทกัน ผู้ควบคุมอากาศยานก็ย่อมสามารถใช้อำนาจของตนได้ตามข้อ 6 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว¹ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ควบคุมอากาศยานก็คือ ผู้ควบคุมอากาศยานไม่อาจแน่ใจได้เลยว่าการกระทำที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายอาญาหรือไม่ หากเป็นความผิดแล้วผิดต่อกฎหมายอาญาของรัฐไหน และจะใช้อะไรเป็นเครื่องวัดว่าการกระทำนั้นเป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบวินัยอันดีบนอากาศยานแล้ว กล่าวคือลักษณะของการกระทำความผิดดังกล่าวนั้น ไม่มีคำนิยามใดๆ กำหนดไว้ว่าให้หมายความว่าจะอย่างไร หมายถึงกฎหมายของใคร หรือหมายถึงการกระทำแบบใด ซึ่งในส่วนนี้จะวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจาก

¹ Sami Shubber, *Jurisdiction over Crime on Board Aircraft*, p. 213.

การขาดนิยามดังกล่าว ทำให้ผู้ควบคุมอากาศยานต้องใช้อำนาจของตนอย่างลังเลใจ รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา

4.1.1.1 ลักษณะของการกระทำความผิดตามข้อ 1 วรรค 1 อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963

ตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 กำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถดำเนินมาตรการอันสมควร รวมไปถึงการควบคุมตัวได้ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีบุคคลใดได้กระทำหรือใกล้จะได้กระทำผิด หรือกระทำการบนอากาศยาน ตามที่ระบุไว้ในข้อ 1 วรรค 1 โดยการกระทำตามข้อ 1 วรรค 1 สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

- 1) การกระทำผิดต่อกฎหมายอาญา
- 2) การกระทำไม่ว่าจะเป็นความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งอาจเป็นหรือเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคล หรือทรัพย์สินบนอากาศยาน หรือซึ่งเป็นอันตรายต่อระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยาน

ซึ่งทั้ง 2 ลักษณะไม่มีการให้ความหมายหรือคำนิยามใดๆไว้ เมื่อมีการนำกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริง ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก โดยจะขอแยกพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

การกระทำผิดต่อกฎหมายอาญา

การกำหนดเช่นนี้ ทำให้อนุสัญญาครอบคลุมการกระทำผิดอาญาทุกประเภท ไม่ใช่แต่เพียงที่เป็นการกระทบต่อความปลอดภัยของอากาศยาน, บุคคล หรือทรัพย์สินบนอากาศยานเท่านั้น แต่การกระทำผิดอาญาใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการกระทำต่อทรัพย์สิน เช่น การลักทรัพย์, การกระทำต่อบุคคล เช่น การฆาตกรรม หรือแม้แต่การกระทำที่ไม่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยใดบนอากาศยานเลย เช่น การปลอมแปลงเอกสาร การลักลอบขนถ่ายสินค้า ก็ถือเป็นความผิดต่อกฎหมายอาญา ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานทั้งสิ้น การกำหนดเช่นนี้ก็เพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถดำเนินมาตรการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กับผู้กระทำผิดนั้นๆได้ โดยไม่ต้องดูว่าการกระทำนั้นจะกระทบต่อความปลอดภัยของอากาศยาน บุคคล หรือทรัพย์สินบนอากาศยานหรือไม่ ซึ่งหากกำหนดแต่เพียง "ความผิดอาญาที่กระทบต่อ

ความปลอดภัยของอากาศยาน” ผู้ควบคุมอากาศยานก็ย่อมไม่สามารถดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอื่น ๆ ที่ไม่เป็นการกระทบต่อความปลอดภัยของอากาศยาน, บุคคล หรือทรัพย์สินบนอากาศยาน เช่น การขนยาเสพติด, การกระทำที่ผิดศีลธรรมได้ และอากาศยานก็จะกลายเป็นบริเวณที่ผู้กระทำความผิดสามารถกระทำการใดๆ ก็ได้โดยไม่ถูกดำเนินการใดๆ (Safe haven) ฉะนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานซึ่งมีตำแหน่งงานของรัฐให้สามารถดำเนินการได้ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเพื่อให้อากาศยานไม่กลายเป็นพื้นที่ปลอดกฎหมายสำหรับผู้กระทำความผิด

โดยในอนุสัญญากำหนดแต่เพียงการกระทำที่เป็นความผิดต่อกฎหมายอาญา แต่มิได้ระบุว่ากฎหมายอาญานั้นหมายถึงกฎหมายของรัฐใดบ้าง ซึ่งในแต่ละรัฐก็ย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกันไป ไม่มีกฎหมายอาญาที่เป็นสากลทั่วโลก ทำให้เกิดความเห็นในการตีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งสามารถสรุปได้เป็น 4 ความเห็น คือ

ความเห็นที่หนึ่ง ได้ให้ความหมายของคำว่า “กฎหมายอาญา” โดยอาศัยหลักการตีความตามตัวอักษรว่า เมื่ออนุสัญญากำหนดถึง “กฎหมายอาญา” ซึ่งเป็นคำทั่วไป ก็ย่อมหมายถึงถึงกฎหมายอาญาของทุกๆ รัฐ ทั้งรัฐภาคีและรัฐที่ไม่เป็นภาคี โดยตัวแทนจากประเทศอิตาลีได้ให้ความเห็นประกอบในการประชุมที่กรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ว่ากฎหมายมุ่งประสงค์ให้ความผิดใดๆ ก็ตามที่ทุกรัฐสามารถลงโทษได้ ตกอยู่ภายใต้อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ทั้งสิ้น แม้ว่ารัฐนั้นจะไม่มีเขตอำนาจเหนือการกระทำความผิดดังกล่าวก็ตาม²

ความเห็นที่สอง เป็นการตีความที่สืบเนื่องมาจากความเห็นแรก ที่มีการโต้แย้งในกรณีของรัฐที่ไม่เป็นภาคี ดังนั้น จึงให้หมายความถึงกฎหมายอาญาของรัฐภาคี โดยตัวแทนจากประเทศสวิสเซอร์แลนด์ได้เสนอให้เติมคำว่า “ของรัฐภาคี” (of Contracting State) ท้ายข้อนี้ด้วย³ หากเป็นเช่นนี้ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นบนอากาศยานและเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาของรัฐภาคีรัฐใดรัฐหนึ่งแล้ว แม้รัฐนั้นจะไม่ใช่อำนาจศาลเหนือความผิดนั้นก็ตาม ก็ทำให้ความผิดนั้นอยู่ภายใต้บทบัญญัติของอนุสัญญากรุงโตเกียวแล้ว ซึ่งย่อมเป็นการไม่สมเหตุสมผลอย่างยิ่ง ประกอบกับผู้ควบคุมอากาศยานจะทราบได้อย่างไรว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาของรัฐอื่นแล้ว

² International Conference, Tokyo, Vol. I, p.39.

³ Ibid., pp. 36-37.

ความเห็นที่สาม ได้ให้ความหมายว่า เป็นกฎหมายอาญาของรัฐที่อากาศยานจดทะเบียน โดยตัวแทนจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศกรีซ ให้เหตุผลว่ารัฐที่อากาศยานจดทะเบียนเป็นรัฐที่มีเขตอำนาจศาลเหนือการกระทำความผิดบนอากาศยาน เพราะฉะนั้นการกำหนดให้การกระทำความผิดอาญาเป็นไปตามกฎหมายแห่งรัฐที่อากาศยานจดทะเบียนย่อมเป็นการเหมาะสม ประกอบกับศาลของรัฐนั้นย่อมไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดใดๆที่ไม่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐตน⁴ และตามข้อ 9 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ยังกำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถส่งตัวบุคคลใดๆที่กระทำความผิดร้ายแรงตามกฎหมายอาญาของรัฐที่มีการจดทะเบียนอากาศยานบนอากาศยานให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ซึ่งการตีความตามความเห็นนี้นับได้ว่าเป็นการสมเหตุสมผลและนำไปสู่ข้อสรุปที่ดีกว่า 2 ความเห็นแรก แต่ถึงอย่างไรก็ตามหากพิจารณาประกอบกับข้อ 4 อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963แล้ว ยังมีการกำหนดให้รัฐอื่นๆนอกจากรัฐที่อากาศยานจดทะเบียนสามารถใช้เขตอำนาจศาลได้ตามอนุสัญญาฉบับนี้

ความเห็นที่สี่ ซึ่งเป็นความเห็นที่พัฒนามาจากความเห็นที่สาม โดยตีความว่ากฎหมายอาญาที่กำหนดในข้อ 1 วรรค 1 นี้หมายถึงกฎหมายอาญาของรัฐที่สามารถใช้เขตอำนาจศาลเหนือการกระทำความผิดบนอากาศยาน ซึ่งนอกจากรัฐที่อากาศยานจดทะเบียนแล้วยังรวมถึงรัฐที่อากาศยานบินเหนือ, รัฐที่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ถูกกระทำมีสัญชาติ, รัฐที่การกระทำนั้นกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น โดยตัวแทนจากประเทศสวีเดนเสนอว่าความผิดนั้นจะต้องเป็นความผิดต่อกฎหมายอาญาแห่งรัฐที่เป็นผู้ใช้เขตอำนาจศาล⁵ กล่าวคือ ตามข้อ 3 และข้อ 4 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 มีหลายรัฐที่สามารถอ้างเขตอำนาจศาลของตนได้ แต่ท้ายที่สุดเมื่อสามารถตกลงกันได้ว่าจะให้รัฐใดเป็นผู้ใช้เขตอำนาจก็ให้พิจารณาตามกฎหมายของรัฐนั้น ซึ่งตัวแทนจากประเทศฝรั่งเศสให้พิจารณารวมถึงรัฐที่อากาศยานลงจอดด้วย เนื่องจากเมื่ออากาศยานลงจอด รัฐที่เป็นผู้รับตัวผู้กระทำความผิดไว้ก็คือรัฐที่อากาศยานลงจอด⁶ ซึ่งหากความผิดนั้นไม่เป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐตนแล้ว แม้ว่าจะผิดตามกฎหมายของรัฐที่อากาศยานจดทะเบียนก็ตาม รัฐนั้นก็ย่อมไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้นได้

⁴ Ibid., pp. 32-35.

⁵ Ibid., p. 33.

⁶ Ibid., pp. 37-38.

ซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่ชัดเจนว่าจะใช้คำนิยามตามความเห็นใด แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะพิจารณาตามกฎหมายของรัฐที่มีเขตอำนาจศาล ส่วนผู้ควบคุมอากาศยานก็ย่อมต้องพิจารณาตามกฎหมายอาญาของรัฐที่อากาศยานจดทะเบียนเป็นหลัก แม้ว่าเมื่ออากาศยานลงจอดแล้วรัฐที่รับตัวผู้กระทำความผิดจะปฏิเสธที่จะดำเนินคดี เนื่องจากตนไม่มีเขตอำนาจศาล รัฐดังกล่าวก็จะต้องดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามพันธกรณีในอนุสัญญากรุงโตเกียว ซึ่งจะพิจารณาในหัวข้อถัดไป ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายของแต่ละรัฐก็ย่อมมีบทบัญญัติที่แตกต่างกันไป อาทิกรณีการสูบบุหรี่บนอากาศยานตามกฎหมายของประเทศอังกฤษ ถือเป็นการกระทำความผิดต้องระวางโทษปรับถึง 2,000 ปอนด์⁷ แต่ในส่วนของกฎหมายไทย การสูบบุหรี่บนอากาศยานไทยเท่านั้นที่ถือเป็นความผิดไม่ว่าจะอยู่ที่ใด ตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 54 แต่หากเป็นสายการบินของต่างประเทศที่เข้ามาทำการบินในการบินในประเทศไทย การสูบบุหรี่บนอากาศยานจะถือเป็นความผิดตามกฎหมายแต่เพียงเที่ยวบินภายในประเทศเท่านั้น ไม่รวมถึงเที่ยวบินระหว่างประเทศ⁸

การกระทำที่ไม่ถือเป็นความผิดอาญา

กล่าวคือ เป็นการกระทำที่อาจเป็นหรือเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคล หรือทรัพย์สินบนอากาศยาน หรือซึ่งเป็นอันตรายต่อระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยาน โดยที่การกระทำความผิดนั้นจะเป็นหรือไม่เป็นความผิดต่อกฎหมายอาญาก็ตาม ซึ่งเป็นลักษณะของการประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานนั่นเอง ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมสามารถดำเนินมาตรการกับบุคคลดังกล่าว โดยอาจใช้มาตรการอันสมควร, ควบคุมตัว รวมไปถึง

⁷ Air Navigation Order 1995, Art. 58 Smoking in aircraft

- 1) Notices indicating when smoking is prohibited shall be exhibited in every aircraft registered in the UK so as to be visible from each passenger set therein.
- 2) A person shall not smoke in any compartment of an aircraft registered in the UK at a time when smoking is prohibited in that compartment by a notice to that effect exhibited by or on behalf of the commander of the aircraft.

⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 และ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2545

ข้อ 2 ให้สถานที่สาธารณะต่อไปนี้เป็นสถานที่ที่ห้ามการคุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่

(5) เครื่องบินโดยสารภายในประเทศ

การให้ลงจากอากาศยาน โดยที่ไม่ต้องรอให้การกระทำนั้นเกิดขึ้นจนเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน เพียงผู้ควบคุมอากาศยานมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำเช่นนั้นเกิดขึ้นหรือใกล้จะเกิดขึ้นก็เพียงพอแล้ว ซึ่งเป็นการกำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถใช้มาตรการในเชิงป้องกันได้ แต่ในอนุสัญญากรุงโตเกียวไม่มีส่วนใดเลยที่กำหนดว่าการกระทำใดจึงจะถือได้ว่าการก่อให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน, บุคคล หรือทรัพย์สินบนอากาศยาน หรือฝ่าฝืนระเบียบวินัยอันดีบนอากาศยาน ทำให้เป็นหน้าที่ของแต่รัฐที่จะต้องไปกำหนดไว้ในกฎหมายภายในของตนว่าจะให้การกระทำใดบ้างเป็นการกระทำตามข้อนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานก็คือ ผู้ควบคุมอากาศยานจะทราบได้อย่างไรว่าการกระทำใดบ้างที่กระทบต่อความปลอดภัยของอากาศยาน และเป็นการฝ่าฝืนระเบียบวินัยบนอากาศยาน แม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถใช้อำนาจได้ แต่หากเป็นการใช้อำนาจไปโดยที่การกระทำนั้นยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทบต่อความปลอดภัยของอากาศยานแล้ว ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน เช่น มีผู้โดยสารดื่มแอลกอฮอล์จนถึงขั้นเมามา แล้วเกิดอาเจียนบนอากาศยาน ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมไม่สามารถใช้มาตรการตามข้อ 6 ของอนุสัญญากรุงโตเกียวกับบุคคลดังกล่าวได้ จนกว่าบุคคลนั้นจะประพฤติตนที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของบุคคลอื่นบนอากาศยาน หรือฝ่าฝืนระเบียบวินัยอันดีบนอากาศยาน เช่น เมมาแล้วทำร้ายร่างกายผู้โดยสารคนอื่น ๆ หรือลูกเรือ เป็นต้น

ปัญหาของการขาดความชัดเจนแน่นอนของบทบัญญัติในอนุสัญญากรุงโตเกียวนั้น ทำให้ผู้ควบคุมอากาศยานเกิดความไม่แน่ใจว่าตนจะสามารถจัดการกับการกระทำที่เกิดขึ้นได้หรือยัง และหากใช้อำนาจไปแล้วจะเกิดปัญหาทางกฎหมายตามมาภายหลังหรือไม่ ซึ่งนำไปสู่ความลังเลใจในการใช้อำนาจกับผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ประพฤติตนไม่เหมาะสม หรืออาจทำให้ผู้ควบคุมอากาศยานไม่กล้าที่จะใช้อำนาจนั้น หากเป็นเช่นนั้นแล้วย่อมเกิดผลกระทบอย่างมากต่อความปลอดภัยของอากาศยาน ต่อบุคคล และต่อทรัพย์สินที่อยู่บนอากาศยาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าการกระทำใดบ้างที่ถือเป็นความผิด หรืออาจไม่เป็นความผิดแต่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน, บุคคล หรือทรัพย์สินบนอากาศยาน หรือที่เป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบวินัยอันดีบนอากาศยาน เพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถใช้อำนาจได้อย่างไม่ต้องกังวลใจ และเพื่อให้ผู้กระทำการดังกล่าวบนอากาศยานได้ถูกดำเนินการอย่างเหมาะสม รวมไปถึงเพื่อให้การเดินทางทางอากาศไปถึงจุดหมายได้อย่างราบรื่นและปลอดภัย

4.1.1.2 แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

ด้วยปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ICAO ในฐานะองค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการบินของอากาศยานพลเรือน จึงได้จัดทำกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการกระทำ ความผิดบนอากาศยานพลเรือนโดยผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานขึ้น เพื่อเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายของรัฐสมาชิก และรัฐอื่นๆด้วย อีกทั้งยังมีการออก Guidance Material on the Legal Aspect of Unruly/Disruptive Passengers (June 2002) เพื่อเป็นแนวทางให้แก่รัฐภาคีสมาชิก ICAO นำไปปฏิบัติและยังเป็นคู่มือที่ช่วยในการตีความกฎหมายแม่แบบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันภายในรัฐภาคีสมาชิก ซึ่งเอกสารฉบับนี้ครอบคลุมถึงมาตรการทางกฎหมายต่อปัญหาผู้ควบคุมอากาศยาน ทั้งอนุสัญญาระหว่างประเทศ, รูปแบบความตกลงทวิภาคี และการตรากฎหมายภายในของรัฐ และยังเน้นย้ำว่าไม่เพียงแต่มาตรการทางกฎหมายเท่านั้นที่จะสามารถดำเนินการกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสม แต่ยังต้องอาศัยมาตรการในทางปฏิบัติอีกด้วย โดยทาง Aviation Security Section (ASTP 123/Airline) ของ ICAO ได้จัดทำคู่มือการฝึกอบรม โดยประกอบด้วยความรู้และสถานการณ์ที่ลูกเรือควรทราบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ลูกเรือของสายการบินแห่งรัฐภาคีสมาชิกสามารถดำเนินการกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานได้อย่างถูกต้อง

แต่การแก้ไข้ปัญหาในลักษณะดังกล่าวเป็นการแก้ไข้ปัญหาเฉพาะหน้า เพื่อให้จำนวนปัญหานั้นลดน้อยลง ซึ่งการใช้กฎหมายแม่แบบนั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกๆรัฐในการนำไปปฏิบัติไว้ในกฎหมายกฎหมายภายในของตน หากรัฐไม่ดำเนินการตามกฎหมายแม่แบบ ความพยายามที่จะแก้ไข้ปัญหานี้ก็ย่อมไม่เป็นผล แต่หากทุกรัฐที่เห็นด้วยกับกฎหมายแม่แบบ ที่ ICAO อ้างว่ามีถึง 80 เปอร์เซนต์ของจำนวนรัฐภาคีสมาชิกทั้งหมดนั้น ปฏิบัติตามแนวทางของ ICAO ปัญหานี้ก็อาจได้รับการแก้ไข้ให้ดีขึ้น ซึ่งจากการสำรวจของสหพันธ์คนงานการขนส่งระหว่างประเทศ หรือ ITF (International Transport Workers Federation) พบว่ามีรัฐจำนวนไม่มากนักที่นำกฎหมายแม่แบบนี้ไปแก้ไข้ปรับปรุงกฎหมายภายในของรัฐ อีกทั้งยังไม่อาจแน่ใจได้ว่ากฎหมายภายในของแต่ละรัฐนั้นจะสอดคล้องกันเหมือนเช่นที่ ICAO หวังไว้ ปัญหาผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานนับเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ทำให้การแก้ไข้ปัญหาในระดับรัฐใดรัฐหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งย่อมไม่เพียงพอ จะต้องอาศัยการแก้้ปัญหาแบบ

เป็นสากลทั่วโลก⁹ ซึ่งหลายๆฝ่ายมองว่าควรมีการบัญญัติออกมาในรูปของอนุสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อให้สามารถมีผลบังคับใช้ในระยะเวลา อีกทั้งรัฐภาคีอนุสัญญายังจะต้องมีภาระผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาอีกด้วย

ส่วน IATA (International Air Transport Association) ในฐานะองค์การระหว่างประเทศที่มีชื่อของรัฐ¹⁰ ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีสมาชิกเป็นบริษัทที่ประกอบธุรกิจการบินระหว่างประเทศแบบประจำ (Scheduled international airlines) โดยตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1945 แทนที่สมาคมการจราจรทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Traffic Association) เพื่อส่งเสริม, สนับสนุน และร่วมมือกันแก้ไขปัญหาระหว่างผู้ประกอบการด้านการขนส่งทางอากาศ และทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสมาชิกประสานงานกับ ICAO และองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ เพื่อให้เข้าไปสู่การบริการขนส่งทางอากาศที่ปลอดภัยและถูกต้องตามหลักเศรษฐกิจ¹¹ โดยในปัจจุบันมีสมาชิกรวม 230 บริษัท จากกว่า 130 ประเทศทั่วโลก ได้มีการจัดทำบันทึกช่วยจำ (Memorandum of Understanding) เรื่อง Crimes on Board Aircraft ถึงสายการบินต่างๆที่เป็นสมาชิก เพื่อสอบถามถึงการตีความอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ของรัฐที่สายการบินจดทะเบียนว่าครอบคลุมถึงการกระทำของผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานหรือไม่ และยังได้จัดทำบันทึกช่วยจำให้แก่สายการบินถึงแนวปฏิบัติของสายการบินและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของรัฐ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานจะได้รับการดำเนินคดีตามกฎหมายแห่งรัฐ นอกจากนี้ IATA ยังได้จัดทำ Guidelines for Handling Disruptive/Unruly Passengers ขึ้นเพื่อเป็นคู่มือปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ของสายการบินทุกตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ประจำภาคพื้นดินหรือบนอากาศยานก็ตาม โดยกำหนดให้สายการบินสมาชิก IATA จัดทำนโยบายในระดับมหภาค (macro level) สำหรับพนักงานทุกระดับภายใน

⁹ ITF, "Focusing on the need for a global solution to a global problem," Paper Presented at the 2nd Worldwide Air Rage Company [Online], 6 July 2001, Available from: http://www.itf.org.uk/civilaviation/air_rage/campaign.htm[2002, August 11]

¹⁰ องค์การระหว่างประเทศที่ไม่ใช่ของรัฐ (Non-Governmental Organization หรือ NGO) เป็นองค์การระหว่างประเทศใดๆก็ตามที่มีได้ก่อตั้งโดยความตกลงระหว่างรัฐบาล รวมถึงองค์การเอกชนของประเทศใดประเทศหนึ่งที่มีบทบาทระหว่างประเทศ และดำเนินการไปโดยปราศจากการควบคุมของรัฐบาล.

¹¹ Marek Zyllicz, International Air Transport Law (London: Martinus Nijhoff Publisher, 1992), p. 155.

สายการบิน อีกทั้งให้มีการจัดทำนโยบายเผยแพร่ให้แก่ผู้โดยสาร และองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น บริษัทนำเที่ยว, ศูนย์ข้อมูลนักท่องเที่ยว เป็นต้น โดยการจัดพิมพ์ไว้ในบัตรโดยสาร, ประกาศให้ผู้โดยสารทราบก่อนที่อากาศยานจะบินขึ้น หรือจัดทำเป็นหนังสือแจ้งไปยังองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ในส่วนภายในองค์กรของสายการบินต้องจัดให้มีการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ฝ่ายลูกเรือ ฝ่ายกฎหมาย และฝ่ายรักษาความปลอดภัย เพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานเมื่อเกิดเหตุการณ์ผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน และจัดให้มีการฝึกอบรมแก่ผู้ประจำหน้าที่ทุกตำแหน่ง ถึงเหตุผลในการจัดให้มีการฝึกอบรม, มาตรการในทางกฎหมายในการดำเนินการกับผู้โดยสาร, มาตรการในทางปฏิบัติและการฝึกทางด้านการป้องกันตัว, การประสานงานภายในหน่วยงาน, การแจ้งข้อมูลต่างๆแก่ผู้โดยสาร, การใช้มาตรการยึดอุปกรณ์ต่างๆหรือการควบคุมตัวผู้โดยสาร รวมถึงการให้การช่วยเหลือผู้โดยสารที่ได้รับผลกระทบจากผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสม ซึ่งในคู่มือฉบับนี้ได้แบ่งลักษณะการกระทำออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) การกระทำความผิดที่ถือเป็นการก่อการร้าย เช่น การจี้อากาศยาน, การก่อวินาศกรรม
- 2) การกระทำความผิดภายใต้อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 เช่น การกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน และ
- 3) การกระทำความผิดทั่วไปที่ถือเป็นการผิดตามกฎหมายแห่งรัฐที่อากาศยานจดทะเบียน

นอกจากนี้ยังกำหนดให้สายการบินสมาชิก IATA ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ เช่น การท่าอากาศยาน เจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในการดำเนินการกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน อีกทั้งให้สายการบินเรียกร้องรัฐของตนทำการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานออกมาบังคับใช้ หรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้ทันสมัยขึ้น ซึ่ง IATA ยินดีจะให้ความช่วยเหลือแก่สายการบินและรัฐบาลในการร่วมกันพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย เพื่อใช้บังคับภายในรัฐและก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากคู่มือนี้สายการบินสมาชิกลงไปปฏิบัติ จะทำให้ทุกบริษัทมีมาตรฐานการดำเนินการกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานในแบบเดียวกันทั่วโลก

ส่วนองค์การระหว่างประเทศที่ไม่ใช่ของรัฐอีกองค์กรหนึ่งคือ ITF (International Transport Worker Federation) เป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของ 604 สหภาพการค้าบริการ

ขนส่ง (Transport Trade Union) ใน 137 ประเทศ ซึ่งมีสมาชิกเป็นลูกจ้างในบริษัทที่ประกอบการขนส่งประเภทต่างๆประมาณ 5 ล้านคน โดยตั้งขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1886 เพื่อสนับสนุนการทำงานของสมาชิกและร่วมหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการทำงาน รวมถึงการเรียกร้องให้รัฐและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ให้ความสนใจในธุรกิจการบริการการขนส่งมากขึ้น¹² ซึ่งนอกจาก ITF ได้มีส่วนร่วมในการเรียกร้องให้ ICAO ตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาผู้โดยสารที่ประพฤตินไม่เหมาะสมบนอากาศยานขึ้น และต่อมาคณะทำงานนี้ได้จัดทำกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการกระทำความผิดบนอากาศยานพลเรือน โดยผู้โดยสารที่ประพฤตินไม่เหมาะสมบนอากาศยาน ITF ยังได้จัดทำโครงการรณรงค์ที่มีชื่อว่า ITF Zero Air Rage Campaign โดยการร้องขอให้รัฐต่างๆและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องร่วมกันเรียกร้องให้ ICAO จัดทำสนธิสัญญาเพื่อแก้ไขปัญหาผู้โดยสารที่ประพฤตินไม่เหมาะสมบนอากาศยาน และให้รัฐต่างๆแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในของตน รวมถึงให้สายการบินจัดทำนโยบาย เพื่อหามาตรการมาดำเนินการกับผู้โดยสารที่ประพฤตินไม่เหมาะสมบนอากาศยาน ทั้งก่อนขึ้นอากาศยานและในขณะที่อยู่บนอากาศยาน และจัดให้มีการฝึกอบรมพนักงานของตนในทุกๆตำแหน่งที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของรัฐ นอกจากมีการออกกฎหมายภายในเพื่อบัญญัติความผิดที่เป็นลักษณะของการประพฤตินไม่เหมาะสมบนอากาศยาน ในบางรัฐยังมีการออกประกาศ โดยการจัดทำเป็นแผ่นพับและโปสเตอร์ เพื่อให้ผู้โดยสารได้เข้าใจถึงลักษณะการกระทำความผิดดังกล่าว เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดทำประกาศแจ้งให้แก่ผู้โดยสารที่ให้บริการสายการบินของประเทศสหรัฐอเมริกาทุกสายการบิน ได้ทราบถึงลักษณะของการกระทำความผิดอันเป็นการประพฤตินไม่เหมาะสมบนอากาศยานตามกฎหมายแห่งสหรัฐฯ และโทษที่อาจได้รับ หรือในประเทศแคนาดา CARAC หรือ Canadian Aviation Regulation Advisory Council ได้จัดทำแผ่นป้ายโปสเตอร์ เพื่อเป็นการรณรงค์การลดการประพฤตินไม่เหมาะสมบนอากาศยาน ให้สายการบินและตัวแทนสายการบินนำไปติดในที่ต่างๆ เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ผู้โดยสารทราบ รวมถึงการกำหนดให้ทุกสายการบินในประเทศแคนาดา จัดพิมพ์ลักษณะความผิดที่ถือเป็นการประพฤตินไม่เหมาะสมบนอากาศยานตามกฎหมายประเทศแคนาดา อาทิ การใช้วาจาที่หยาบคาย, การทำร้ายร่างกาย, การกระทำความผิดทางเพศ, เม้าและไม่ทำตามระเบียบของสายการบิน, การสูบบุหรี่ในเวลาหรือในที่ที่ห้ามสูบ, การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของลูกเรือ และการกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน และโทษที่อาจได้รับ คือโทษปรับ 5,000 เหรียญหรือจำ

¹² ITF, "What is ITF?" [Online] Available from: <http://www.itf.org.uk>[2002, August,

คุก¹³ไว้ในบัตรโดยสาร ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศส เพื่อเป็นการเตือนมิให้ผู้โดยสารประพฤติตนอันเป็นการไม่เหมาะสมบนอากาศยาน

ในส่วนของสายการบิน ปัจจุบันมีหลายสายการบินที่ได้จัดทำคู่มือที่เกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานให้แก่เจ้าหน้าที่ของบริษัทตนในทุกตำแหน่ง ทั้งที่อยู่ในรูปของนโยบายบริษัท เช่น สายการบินบริติชแอร์เวย์ได้จัดทำ British Airways Policy Disruptive and Drunker Passengers, สายการบินแคนาดาเดียนได้จัดทำ Corporate Policy Abusive/Disruptive Passengers หรือที่อยู่ในรูปของคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ เช่น สายการบินคาเธ่ย์แปซิฟิกได้ออก Guideline for Handling Unruly Passenger หรือที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคู่มือปฏิบัติหน้าที่ของลูกเรือ (Flight Operation Manual) เช่น สายการบินแควนตัส และสายการบินไทย เป็นต้น ซึ่งเอกสารเหล่านี้จะระบุถึงลักษณะของการกระทำที่ถือเป็นการประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน โดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ผู้โดยสารที่อยู่ในสภาพเมเมา, การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมอากาศยานและลูกเรือที่สั่งโดยชอบ, การทำร้ายลูกเรือและผู้โดยสารคนอื่น ๆ ทั้งโดยทางวาจาและทางร่างกาย ซึ่งทางสายการบินรับรองให้ผู้ควบคุมอากาศยานและลูกเรือสามารถใช้อำนาจของตนตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 เพื่อดำเนินการกับบุคคลที่ประพฤติตนในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ นอกจากนี้ยังมีบางสายการบินที่จัดทำในรูปแบบของคู่มือเพื่อแจกจ่ายให้แก่ผู้โดยสาร เพื่อให้ทราบถึงบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งในอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และกฎหมายภายในของรัฐ รวมถึงระเบียบของสายการบิน เมื่อผู้โดยสารใช้บริการของสายการบินจะได้ทราบว่าควรและไม่ควรประพฤติตนเช่นไรบ้างในขณะที่อยู่บนอากาศยาน เช่น สายการบิน KLM ได้ออก Dealing with Aggression เพื่อวางแจกจ่ายให้แก่ผู้โดยสารที่บริเวณเคาน์เตอร์ขายบัตรโดยสารและตัวแทนของสายการบิน โดยมีการอ้างถึงบทบัญญัติในอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963, The Air Transport Act และประมวลกฎหมายอาญาของประเทศเนเธอร์แลนด์ และข้อบททั่วไปว่าด้วยการขนส่ง (General Conditions of Carriage) ถึงความผิดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเหล่านั้นและโทษที่อาจจะได้รับ

แนวทางการแก้ไขปัญหามีอยู่ในปัจจุบันมุ่งประเด็นไปที่ปัญหาการประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน ทั้งองค์การระหว่างประเทศ รัฐ และสายการบินต่างพยายามหามาตร

¹³ Safety service, "Unruly passenger public awareness campaign," [Online], 11 February 2000, Available from:

http://www.tc.gc.ca/aviation/syssaft/unruly/posters_e.htm[2000, December 15]

การเพื่อบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการระบุลักษณะความผิดให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานและลูกเรือสามารถแน่ใจได้ว่าผู้กระทำการนั้นได้กระทำการอันเป็นการประทุพติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่สิ่งหนึ่งที่สำคัญก็คือการขาดมาตรฐานที่เป็นแบบเดียวกันทั่วโลก เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทั่วโลก และไม่เฉพาะแต่สายการบินเท่านั้นที่ได้รับผลอันนั้น ดังนั้นการแก้ไขปัญหาก็จะต่างฝ่ายต่างแก้ไขปัญหาของตนไม่ได้ ควรจะต้องหาแนวทางร่วมกัน เพื่อให้มีแนวทางแก้ไขที่เป็นแบบเดียวกัน กล่าวคือลักษณะของการประทุพติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานนั้นควรมีลักษณะความผิดที่เหมือนกันทุกๆรัฐและทุกๆสายการบิน

4.1.2 ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของผู้ควบคุมอากาศยาน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า เนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีการกำหนดไว้อย่างกว้าง ทำให้ต้องอาศัยการตีความเมื่อจะต้องนำกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริง ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาหลายประการ เช่น เกิดความลังเลใจในการใช้อำนาจ เนื่องจากไม่แน่ใจว่าหากใช้อำนาจไปแล้ว ตนอาจจะต้องรับผิดชอบจากการใช้อำนาจนั้น ซึ่งอาจทำให้ภัยอันตรายที่เกิดจากผู้กระทำความผิดหรือผู้ประทุพติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานนั้นไม่ได้รับการดำเนินการใดๆ และอาจนำไปสู่อันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานได้ โดยในส่วนี้ก็จะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 กรณี คือ ปัญหาการใช้มาตรการอันสมควร (reasonable measure) ตามข้อ 6 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และปัญหาความหมายของความผิดร้ายแรง (serious offence) ตามข้อ 9 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963

4.1.2.1 ปัญหาการใช้มาตรการอันสมควร ตามข้อ 6 อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963

เมื่อผู้ควบคุมอากาศยานมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีผู้กระทำหรือใกล้จะได้กระทำความผิด หรือกระทำการที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน, บุคคล หรือทรัพย์สินบนอากาศยาน หรือที่เป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยานแล้ว ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถเข้ามาตรการอันสมควร รวมไปถึงการควบคุมตัวผู้กระทำการเช่นว่านั้นได้ หากเป็นการจำเป็นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของอากาศยาน หรือของบุคคลหรือทรัพย์สินบนอากาศยาน,

รักษาระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยาน หรือช่วยให้สามารถส่งตัวบุคคลนั้นให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือนำตัวบุคคลนั้นลงจากอากาศยาน¹⁴

กล่าวคือ ก่อนจะใช้มาตรการใดๆ ผู้ควบคุมอากาศยานจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการนั้น เพื่อเหตุผลเพียง 3 ประการข้างต้น นอกจากนี้แล้วผู้ควบคุมอากาศยานย่อมไม่สามารถใช้มาตรการใดๆ ได้ ซึ่งในอดีตก่อนที่จะมีการรณรงค์งดสูบบุหรี่บนอากาศยาน ได้เกิดมีกรณีพิพาทขึ้นในประเด็นเรื่องการใช้มาตรการอันสมควรของผู้ควบคุมอากาศยาน โดยใจที่อ้างว่าการสูบบุหรี่บนอากาศยานนั้นถือเป็นสิทธิที่ใจก็สามารถทำได้ และผู้ควบคุมอากาศยานก็ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการสูบบุหรี่นั้นจะก่อให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานได้ ดังนั้นการใช้มาตรการของผู้ควบคุมอากาศยานที่ห้ามใจที่สูบบุหรี่นั้น จึงไม่ถือเป็นการจำเป็นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของอากาศยาน¹⁵ ซึ่งในปัจจุบันประเด็นเรื่องการสูบบุหรี่นี้ได้หมดไปแล้ว เนื่องจากมีผลการพิสูจน์ที่แน่ชัดว่าการสูบบุหรี่บนอากาศยานจะส่งผลกระทบต่อสภาพอากาศภายในอากาศยาน และหากผู้โดยสารคนใดยังคงสูบบุหรี่บนอากาศยาน ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมสามารถนำตัวบุคคลดังกล่าวลงจากอากาศยานได้¹⁶ แต่จากคดีข้างต้นทำให้พิจารณาได้ว่าผู้ควบคุมอากาศยานจะต้องไตร่ตรองให้รอบคอบก่อนจะดำเนินมาตรการใดๆ ว่าจำเป็นต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือรักษาระเบียบวินัยบนอากาศยานหรือไม่ มิเช่นนั้นผู้ควบคุมอากาศยานอาจต้องรับผิดชอบ เนื่องจากการใช้มาตรการโดยไม่จำเป็นได้

ซึ่งมาตรการที่ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถใช้ได้นั้นจะต้องเป็นมาตรการอันสมควร (reasonable measure) รวมถึงการควบคุมตัว (restraint) มาตรการอันสมควรนี้ในอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ก็มีได้กำหนดไว้ว่าให้มีลักษณะเช่นใด ซึ่งเป็นการที่กฎหมายให้ผู้ควบคุมอากาศยานใช้ดุลยพินิจของตนว่าจะใช้มาตรการอย่างไรจึงจะสมควรแก่เหตุ เช่นการใส่กุญแจมือผู้กระทำความผิด การเอาเทปปิดปาก การเอาเทปพันตัวติดกับพนักเก้าอี้ การประกาศเตือนห้ามใช้

¹⁴ อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ข้อ 6 วรรค 1.

¹⁵ Kevreby v. United Airlines Inc., 15 Avi. 18, 235 (Iowa S.C. 1980) and Nader et al. v. Federal Aviation Administration, 440 F. 2d. 2926 (D.C. Circ. 1971).

¹⁶ Barbara Reukera, "Smoking on board aircraft – the puffers and the protagonists," *Annals of Air and Space Law* 8, (1983): 207.

โทรศัพท์มือถือ ห้ามเดินก่อให้เกิดความวุ่นวายไปมาบนอากาศยาน เป็นต้น¹⁷ โดยหากผู้ควบคุมอากาศยานใช้มาตรการนั้นโดยไม่สมควรแก่เหตุแล้วผู้ควบคุมอากาศยานย่อมจะไม่ได้ได้รับความคุ้มกันจากอนุสัญญากรุงโตเกียว และต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ผู้ควบคุมอากาศยานเกิดความไม่แน่ใจในการใช้มาตรการของตนว่าแค่ไหนจึงจะสมควรแก่เหตุ

โดย IATA ได้เสนอว่า คำว่า “สมควร” (reasonable) ต้องเป็นการทำเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของอากาศยาน และต้องไม่เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ฉะนั้น หากผู้ควบคุมอากาศยานใช้มาตรการนั้นโดยไม่สมควร นอกจากจะไม่ได้ได้รับความคุ้มกันตามอนุสัญญากรุงโตเกียวแล้ว ยังเป็นการเสี่ยงต่อการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหลักสิทธิมนุษยชนของบุคคลได้¹⁸ ซึ่งในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนได้รับรองสิทธิของบุคคลว่าจะถูกจับ กักขัง หรือเนรเทศ โดยพลการมิได้¹⁹

ฉะนั้น หากผู้ควบคุมอากาศยานจะใช้มาตรการใดๆก็ตามกับผู้กระทำความผิดบนอากาศยาน จะต้องแน่ใจก่อนว่ามาตรการนั้นเป็นการสมควรแก่เหตุ ตัวอย่างเช่นในคดี *Levy v. American Airlines et al.* (1993) ศาลมลรัฐนิวยอร์กได้ตัดสินให้การขังผู้โดยสารระดับประสาธให้แก่โจทก์ที่อยู่ในอาการมึนเมาสารเสพติด และได้ทำร้ายร่างกายผู้โดยสารคนอื่นๆ ระหว่างเส้นทางบินจากเมืองโคโร ประเทศอียิปต์ ไปยังนครนิวยอร์ก ถือเป็นการสมควรแก่เหตุ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 6 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 แต่ถึงอย่างไรก็ตามผู้ควบคุมอากาศยานไม่ใช่พนักงานหมายย่อมเป็นการยากในการตัดสินใจว่าแค่ไหนเพียงไรจึงจะเป็นการสมควร ดังเช่นกรณีตัวอย่างข้างต้น ถึงแม้ศาลจะตัดสินว่าเป็นการสมควร แต่ผู้ควบคุมอากาศยานก็ยังเสี่ยงต่อการถูกฟ้องต่อศาลและคงจะไม่เป็นการดีที่ผู้ควบคุมอากาศยานจะถูกฟ้องร้องต่อศาลเสมอๆ ดังนั้นจึง

¹⁷ สุผานิต เกิดสมเกียรติ, “อำนาจผู้ควบคุมอากาศยานพลเรือนเหนือการกระทำความผิดและการกระทำของผู้โดยสารที่ประพฤตินไม่เหมาะสมบนอากาศยาน,” *วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 21: 212.

¹⁸ ทศนีย์ จรรยาชุกุล, “ปัญหาเบื้องต้นกับการดำเนินการกับบุคคลที่ประพฤตินไม่เหมาะสมบนอากาศยาน,” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง แนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานในการดำเนินการกับผู้โดยสารที่ประพฤตินไม่เหมาะสมในอากาศยาน, ณ ห้องประชุมใหญ่ บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน), 25 กันยายน พ.ศ. 2543.

¹⁹ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 9

“No one shall be subjected to arbitrary arrest, detention or exile.”

ควรมีคู่มือที่จะดำเนินการใช้มาตรการ เพื่อจะได้ช่วยให้การใช้ดุลยพินิจของผู้ควบคุมอากาศยาน นั้น เป็นการสมควรและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย

4.1.2.2 ความหมายของความผิดที่ร้ายแรง ตามข้อ 9 อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963

อำนาจที่สำคัญอีกข้อหนึ่งที่กฎหมายได้ให้แก่ผู้ควบคุมอากาศยาน คือ อำนาจในการส่งตัวผู้กระทำความผิดบนอากาศยานให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐภาคีที่อากาศยานลงจอด เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นได้กระทำการที่ตนเห็นว่าเป็นความผิดร้ายแรง (serious offence) ตามกฎหมายอาญาของรัฐที่อากาศยานจดทะเบียน²⁰

แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ แค่นั้นถึงจะจัดได้ว่าเป็นความผิดที่ร้ายแรง จะใช้เกณฑ์ใดในการพิจารณาว่าเป็นความผิดร้ายแรงจะใช้อัตราโทษเป็นเกณฑ์ หรือจะใช้ความรุนแรงของการกระทำ หรือจะใช้ผลของการกระทำนั้น ซึ่งในอนุสัญญากรุงโตเกียวเอง หรือแม้แต่เอกสารประกอบการร่างอนุสัญญาก็ไม่มีปรากฏความหมายของคำว่าความผิดร้ายแรง ทั้งนี้ในแต่ละรัฐมีบทบัญญัติกฎหมายที่แตกต่างกัน ลักษณะของความผิดร้ายแรงก็ย่อมแตกต่างกันไปด้วย ประกอบกับความผิดบางประเภทหากพิจารณาจากลักษณะของการกระทำและโทษแล้ว ถือว่าเป็นเพียงความผิดลหุโทษ อาทิ การสูบบุหรี่บนอากาศยานในเวลาที่ไม่ห้ามสูบ แต่การกระทำนั้นส่งผลให้เกิดอันตรายอย่างมากต่ออากาศยานและบุคคลที่อยู่บนอากาศยาน ซึ่งย่อมถือได้ว่าเป็นความผิดที่ร้ายแรงพอๆกับการทำร้ายร่างกายบุคคลอื่นบนอากาศยาน

แม้แต่ในการประชุมพิจารณาร่างอนุสัญญาของคณะกรรมการวิชาการกฎหมาย ICAO ได้มีตัวแทนจากหลายประเทศที่พยายามจะให้นิยามคำว่า “ความผิดร้ายแรง” นี้ โดยตัวแทนจากประเทศฝรั่งเศสและประเทศเบลเยียมได้ให้ความเห็นว่า ความผิดร้ายแรงหมายถึงความถึงการกระทำที่เป็นอันตรายต่อบุคคลและทรัพย์สิน เช่น การทำร้ายร่างกาย, การลักทรัพย์ เป็นต้น ส่วนตัวแทนจากประเทศโปแลนด์ได้ให้นิยามเพิ่มเติมจากความเห็นของประเทศฝรั่งเศสและเบลเยียม โดยให้รวมถึงการกระทำความผิดที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐภาคีด้วย นอกจากนี้ ตัวแทนจากประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความหมายของความผิดร้ายแรงว่า หมายถึง การกระทำความผิดที่ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถใช้มาตรการควบคุมตัวได้ ตามข้อ 6

²⁰ อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ข้อ 9.

แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว²¹ ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถตกลงกันได้ในการจะเพิ่มคำนิยามลงไป
 อนุสัญญา นอกจากนี้ในที่ประชุมที่กรุงโตเกียว ผู้แทนจากประเทศเนเธอร์แลนด์ยังได้ให้คำนิยาม
 ของความผิดร้ายแรงว่าหมายถึง ความผิดที่ทุกรัฐเห็นว่าเป็นความผิด (Universal offence) เช่น
 การฆาตกรรม, การลักทรัพย์, การจี้อากาศยาน, การก่อวินาศกรรมบนอากาศยาน เป็นต้น²²

ซึ่ง Shubber ได้ให้ความเห็นว่า ความผิดร้ายแรงนั้นประกอบไปด้วยความผิด 3
 ลักษณะ²³ คือ

- 1) ความผิดที่กระทำต่อบุคคล เช่น การทำร้ายร่างกาย, การฆาตกรรม
- 2) ความผิดที่กระทำต่อทรัพย์สิน เช่นการลักทรัพย์, การทำลายทรัพย์สิน และ
- 3) ความผิดที่กระทำต่อความปลอดภัยของอากาศยาน เช่น การจี้อากาศยาน
 ตามข้อ 11 อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963

ฉะนั้น จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ควบคุมอากาศยานว่าจะใช้หลักเกณฑ์ใดใน
 การพิจารณาว่าความผิดนั้นถือได้ว่าเป็นความผิดร้ายแรง หากผู้ควบคุมอากาศยานใช้อำนาจไป
 โดยไม่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าความผิดนั้นเป็นความผิดร้ายแรงแล้ว ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมจะ
 ต้องรับผิดชอบการใช้อำนาจของตน และไม่ได้ได้รับความคุ้มกันภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้ นำไปสู่ความ
 ลำบากใจของผู้ควบคุมอากาศยานในการจะพิจารณาว่าอย่างไรจึงจะถือได้ว่าเป็นความผิดร้ายแรง
 ตามข้อ 9 อนุสัญญากรุงโตเกียว

นอกจากนี้ ความผิดที่ผู้ควบคุมอากาศยานจะสามารถใช้อำนาจตามข้อ 9 ได้นั้น
 จะต้องเป็นความผิดร้ายแรงตามกฎหมายอาญาของรัฐที่อากาศยานจดทะเบียน ปัญหาที่เกิดขึ้น
 ไม่ใช่แต่เพียงว่าผู้ควบคุมอากาศยานมิใช่ นักกฎหมายที่จะตัดสินว่าอะไรถึงจะเป็นความผิดร้ายแรง
 ตามกฎหมายอาญาของรัฐที่อากาศยานจดทะเบียน แต่หากเป็นกรณีของอากาศยานแบบเช่า
 เหมมา (Charter flight) กล่าวคือ หากเจ้าของอากาศยานเป็นคนสัญชาติ A อากาศยานลำนั้นจด
 ทะเบียนในรัฐ A แต่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นรัฐ B ได้ทำการเช่าเหมาอากาศยานลำนั้นมาทำการบิน
 ในนามสายการบิน B ผู้ประจำหน้าที่ทุกตำแหน่งเป็นคนรัฐ B รวมถึงผู้ควบคุมอากาศยานด้วย เมื่อ

²¹ Legal Committee, 12th Session, Munich, Vol. I, pp. 201-207.

²² International Conference, Tokyo, Vol. I, p. 194.

²³ Sami Shubber, Jurisdiction over crime on board aircraft, p. 225.

เกิดกรณีเช่นนี้ ผู้ควบคุมอากาศยานจะทราบได้อย่างไรว่ากฎหมายอาญาของรัฐ A บัญญัติไว้ว่าอย่างไรบ้าง²⁴ ประกอบกับตามข้อ 9 วรรค 3 ผู้ควบคุมอากาศยานจะต้องจัดหาหลักฐานและข้อมูลที่อยู่ในครอบครองของตนโดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐที่อากาศยานจดทะเบียน ซึ่งย่อมเป็นการยากที่ผู้ควบคุมอากาศยานจะทราบได้ว่ากฎหมายว่าด้วยพยานหลักฐานของรัฐที่อากาศยานจดทะเบียนกำหนดไว้เช่นไรบ้าง

ฉะนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไขปัญหาคความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่ทำให้ผู้ควบคุมอากาศยานเกิดความลังเลใจในการใช้อำนาจของตน ซึ่งผู้ร่างอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ได้เคยพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ท้ายที่สุดแล้วในอนุสัญญากรุงโตเกียวก็ได้ปรากฏทางแก้ไขใดๆไว้เลย

4.1.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นทั้ง 2 กรณีนั้น เป็นปัญหาในการใช้ดุลยพินิจของผู้ควบคุมอากาศยาน มาตรการหนึ่งที่จะสามารถแก้ไขได้ก็คือ การสร้างความเข้าใจให้แก่ผู้ควบคุมอากาศยาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในกรณีการใช้มาตรการอันสมควร ตามข้อ 6 อนุสัญญากรุงโตเกียว เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเกิดจากความต้องการของผู้ร่าง ที่ต้องการเปิดโอกาสให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถใช้ดุลยพินิจของตนได้อย่างเต็มที่ในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญากรุงโตเกียว เพราะลักษณะของการกระทำก็จะมีรูปแบบและความรุนแรงที่แตกต่างกันไป อีกทั้งการพัฒนาการของเทคโนโลยีที่ทันสมัยย่อมทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถกระทำในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น และยังส่งผลให้มาตรการและเครื่องมือที่ผู้ควบคุมอากาศยานจะนำมาใช้ในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดที่หลากหลายมากขึ้นด้วย โดยในปัจจุบันองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น IATA ได้จัดให้มีการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของสายการบินถึงมาตรการที่สามารถใช้ดำเนินการกับผู้กระทำความผิด และที่เหมาะสมกับลักษณะความผิดดังกล่าว เพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานและลูกเรือไม่ต้องหวาดกลัวว่าตนอาจจะต้องรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจของตนดังเช่นที่ผ่านมา อีกทั้งยังทำให้เกิดมาตรฐานแบบเดียวกันในทุกๆสายการบินทั่วโลกที่เป็นสมาชิกของ IATA

²⁴ Nicolas Matteesco Matte, *Air Aeronautical Law*, p. 344.

ส่วนในกรณีของสายการบิน ได้มีหลายๆสายการบินที่ได้จัดทำคู่มือให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ประจำอากาศยาน ถึงขั้นตอนในการใช้มาตรการกับผู้กระทำความผิดในแต่ละกรณี เช่น สายการบิน KLM ได้มีการแบ่งลักษณะการกระทำออกเป็น 3 ระดับ โดยในระดับแรก ผู้โดยสารมีพฤติกรรมก้าวร้าวแต่ไม่ได้นำไปสู่ความรุนแรง เช่น การส่งเสียงดังรบกวนผู้โดยสารคนอื่นๆ การใช้โทรศัพท์มือถือ ส่วนในระดับที่สอง มีพฤติกรรมก้าวร้าวแต่ไม่ได้เป็นความรุนแรงเสมอไป เช่น เกิดอาการเมินเมาจากการดื่มสุราหรือเสพยาเสพติด หากการกระทำของผู้โดยสารอยู่ในสองระดับนี้ให้กับต้นสังกัดหนังสือเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก่ผู้โดยสารที่มีพฤติกรรมดังกล่าว หากยังไม่หยุดกระทำการนั้นก็ต้นสังกัดสามารถดำเนินการใดๆที่เหมาะสมได้ เช่น การให้ลูกเรือหยุดเสิร์ฟเครื่องดื่มแอลกอฮอล์, การยึดอุปกรณ์ที่กัปตันประกาศห้าม โดยจะคืนให้เมื่อผู้โดยสารลงจากอากาศยาน, ให้ผู้โดยสารย้ายที่นั่ง รวมไปถึงการให้ลงจากอากาศยาน ส่วนในระดับที่สาม คือการมีพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบต่ออากาศยาน, บุคคลอื่นๆ หรือทรัพย์สินบนอากาศยาน และเป็นกรกระทำที่สามารถลงโทษได้ตามกฎหมายของประเทศเนเธอร์แลนด์ ให้กับต้นหรือหัวหน้าพนักงานต้อนรับที่กัปตันมอบอำนาจให้ ใส่กุญแจมือ รวมถึงวิธีการอื่นๆที่เป็นการควบคุมตัวผู้โดยสารคนดังกล่าว และให้แจ้งต่อ KLM Security Service ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ประจำอยู่ที่สนามบิน จากนั้นให้ Security Service แจ้งต่อ Movement Control โดยหน่วยงานหลังนี้จะทำหน้าที่แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมถึงเจ้าหน้าที่ด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น แพทย์, นักจิตวิทยา เป็นต้น หากอากาศยานลงจอดนอกประเทศให้แจ้งต่อ Movement Control ซึ่งจะเป็นผู้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อากาศยานลงจอด และให้กับต้นและหัวหน้าพนักงานต้อนรับทำรายงานถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและผลที่ตามมา หรือในกรณีสายการบินสวิสแอร์ ซึ่งได้แบ่งการกระทำออกเป็น 3 ระดับเช่นกัน โดยหากพบว่ามีผู้โดยสารที่ประพฤติตนตามที่กำหนดไว้ใน Policy and Guideline for Handling of Unruly Passengers ให้หัวหน้าพนักงานต้อนรับ (The Maitre de cabin) แจ้งต่อผู้โดยสารโดยวาจา เพื่อผู้โดยสารที่กระทำการดังกล่าวหยุดการกระทำนั้น หากผู้โดยสารยังคงกระทำการนั้นต่อหรือกระทำการที่เป็นกรรุนแรง ให้ทำรายงานตามแบบฟอร์ม Disturbance Report โดยมีรายละเอียดของเหตุการณ์หรือการกระทำที่เกิดขึ้นบนอากาศยาน, กฎหมายที่เกี่ยวข้อง, โทษที่อาจจะได้รับหากยังกระทำการนั้นต่อ และให้ผู้ควบคุมอากาศยานลงนาม เพื่อส่งให้ผู้โดยสารคนดังกล่าว แต่หากยังไม่หยุดกระทำการ ให้ผู้ควบคุมอากาศยานใช้อำนาจตามกฎหมายสวิสเซอร์แลนด์ โดยสายการบินให้การรับรองว่าการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานและหัวหน้าพนักงานต้อนรับเป็นมาตรการอันสมควรตามข้อ 6 อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และกฎหมายสวิสเซอร์แลนด์

ส่วนในกรณีปัญหาความหมายของความผิดที่ร้ายแรง ตามข้อ 9 อนุสัญญากรุงโตเกียว นั้น ในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางแก้ไขที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม มีเพียงแต่ความเห็นของนัก

กฎหมายอากาศระหว่างประเทศที่พยายามตีความถึงความหมายของความผิดที่ร้ายแรง ซึ่งยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนว่าจะใช้อะไรเป็นเครื่องวัด แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ICAO ได้กำหนดให้ความผิดตามกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการกระทำความผิดบนอากาศยานพลเรือนโดยผู้โดยสารที่ประพฤตินไม่เหมาะสมบนอากาศยาน ถือเป็นความผิดที่ร้ายแรงตามข้อ 9 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว ที่ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถส่งตัวบุคคลดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐที่อากาศยานลงจอดได้ ส่วนในกรณีของรัฐ จากการศึกษพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่มีการกำหนดความหมายของความผิดร้ายแรง โดยใช้หลักเกณฑ์ของจำนวนอัตราโทษที่ได้รับ ซึ่งเดิม FAA กำหนดให้ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปถือเป็นความผิดที่ร้ายแรงตามอนุสัญญากรุงโตเกียว แต่ความผิดที่เป็นการประพฤตินไม่เหมาะสมบนอากาศยานของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีโทษจำคุกไม่ถึง 2 ปี ทำให้ความผิดดังกล่าวไม่ถือเป็นความผิดร้ายแรงตามข้อ 9 อนุสัญญากรุงโตเกียวและกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้ควบคุมอากาศยานจะไม่สามารถส่งตัวให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐที่อากาศยานลงจอดได้ ส่งผลให้ FAA ต้องพยายามหาทางแก้ไขปัญหานี้ โดยการปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ภายในประเทศ²⁵

จะเห็นได้ว่าปัญหาในกรณีนี้เป็นปัญหาที่ทุกรัฐจะต้องร่วมมือกันแก้ไข โดยการหาแนวทางร่วมกัน เพื่อให้เกิดข้อยุติว่าจะอะไรคือมาตรการอันสมควร และแค่ไหนถึงจะเป็นความผิดร้ายแรง เพื่อให้ปัญหาเหล่านี้มีการแก้ไขโดยมีหลักเกณฑ์และตั้งอยู่บนมาตรฐานแบบเดียวกัน

4.1.3 ปัญหาการใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานเมื่ออากาศยานลงจอด

หน้าที่หนึ่งของผู้ควบคุมอากาศยานตามข้อ 7 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 คือ ผู้ควบคุมอากาศยานมีหน้าที่ที่จะต้องสิ้นสุดการใช้มาตรการการควบคุมตัวบุคคลผู้กระทำความผิดหรือที่ประพฤตินไม่เหมาะสมบนอากาศยานเมื่ออากาศยานลงจอด กล่าวคือเมื่ออากาศยานลงจอดแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐก็ย่อมสามารถใช้อำนาจของตนต่อการกระทำใดๆบนอากาศยานได้แล้ว ผู้ควบคุมอากาศยานเป็นเพียงผู้ที่มีอำนาจในเบื้องต้นเมื่อเกิดการกระทำความผิดขึ้นบนอากาศยาน เพื่อรักษาความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคล หรือทรัพย์สินบนอากาศยาน เนื่องจากในขณะที่อากาศยานกำลังบินอยู่ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถดำเนินการใดๆต่อผู้กระทำความผิดบนอากาศยานได้ เว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในข้อ 7 วรรค 1 (a) - (c) ของ

²⁵ Shirleyce Manning, The United States' response to international air safety, *Journal of Air Law and Commerce* 61, No. 2 (December 1995 – January 1996): 515.

อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963²⁶ ซึ่งปัญหาในการใช้อำนาจตามข้อนี้สามารถแบ่งการพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

4.1.3.1 กรณีที่อากาศยานลงจอดในรัฐภาคีอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963

ในกรณีที่อากาศยานลงจอดในอาณาเขตของรัฐภาคี ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจในการให้ผู้กระทำความผิดลงจากอากาศยาน²⁷ รวมไปถึงมีอำนาจในการส่งตัวให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐนั้น²⁸ ซึ่งรัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องยอมให้ผู้ควบคุมอากาศยานที่ได้จดทะเบียนไว้ในรัฐภาคีอีกรัฐหนึ่งสามารถนำตัวบุคคลนั้นลงในดินแดนของตนได้²⁹ หรือต้องรับตัวบุคคลใดๆ ที่ผู้ควบคุมอากาศยานส่งตัวให้³⁰ และหากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐรับตัวบุคคลดังกล่าวไว้แล้ว จะต้องทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นทันที โดยหากบุคคลดังกล่าวไม่ใช่คนชาติของรัฐนั้นแล้ว รัฐนั้นจะต้องแจ้งให้รัฐที่อากาศยานจดทะเบียนและรัฐเจ้าของสัญชาติของบุคคลนั้นทราบโดยพลัน รวมถึงจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงต่างๆ, รายงานผลการสอบสวน และแจ้งถึงเจตนา หากจะดำเนินคดีตามกฎหมายกับบุคคลดังกล่าวด้วย นอกจากนี้การใช้มาตรการเพื่อการสอบสวนหรือจับกุม หรือเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายอาญานั้น รัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยและผลประโยชน์อื่นๆของการเดินอากาศ และจะต้องกระทำการโดยเร่งด่วนไม่ชักช้า และไม่ว่ากรณีใดๆ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐจะต้องกระทำโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่ไม่ใช่คนชาติด้วย ซึ่งหากการสอบสวนปรากฏว่าไม่อาจดำเนินคดีตามกฎหมาย

²⁶ มาตรการในการควบคุมตัวที่ตั้งบังคับต่อบุคคลตามข้อ 6 นั้น มิให้มีต่อไปเมื่อพ้นจุดที่อากาศยานลงสู่พื้นดินจุดใดๆนอกจากว่า

- (a) จุดเช่นนั้นอยู่ในอาณาเขตของรัฐที่มีใช้รัฐผู้ทำสัญญา และเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นปฏิเสธที่จะอนุญาตให้นำบุคคลนั้นลง หรือได้มีการตั้งมาตรการบังคับตามข้อ 6 วรรค 1 (c) เพื่อช่วยให้สามารถส่งตัวบุคคลนั้นให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ
- (b) อากาศยานลงสู่พื้นดินโดยเหตุบังคับ และผู้ควบคุมอากาศยานไม่สามารถส่งตัวบุคคลนั้นให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือ
- (c) บุคคลนั้นตกลงให้พาตัวต่อไปได้โดยมีการควบคุมตัว

²⁷ อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ข้อ 8.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 9.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 12.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 13.

อาญาของรัฐกับบุคคลดังกล่าวได้แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก็ต้องปล่อยตัว, ส่งตัวคืนแก่รัฐที่บุคคลนั้นเป็นคนชาติ หรือส่งตัวออกนอกประเทศต่อไป โดยอาจใช้มาตรการควบคุมตัวเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บุคคลนั้นเดินทางออกจากประเทศตนก็ได้³¹

แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อผู้ควบคุมอากาศยานส่งตัวให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐแล้ว รัฐกลับปฏิเสธในการดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าว เนื่องจากการกระทำความผิดบนอากาศยานนั้นไม่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐตน ประกอบกับรัฐนั้นไม่มีเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีดังกล่าว³² ทำให้บ่อยครั้งที่ผู้กระทำความผิดหรือผู้โดยสารที่ประพฤตินั้นไม่เหมาะสมบนอากาศยานต้องถูกปล่อยตัวไปโดยไม่ถูกดำเนินคดีใดๆ และทำให้ผู้ควบคุมอากาศยานจะต้องนำตัวบุคคลดังกล่าวเดินทางกลับไปยังประเทศที่อากาศยานจดทะเบียน เพื่อให้รัฐนั้นเป็นผู้ดำเนินคดีตามกฎหมายกับบุคคลดังกล่าวแทน ซึ่งการกระทำเช่นนี้ทำให้สูญเสียทั้งค่าใช้จ่าย และเสียเวลาอย่างมาก แต่หากผู้ควบคุมอากาศยานไม่ดำเนินการเช่นนั้นแล้ว ผู้กระทำความผิดและผู้โดยสารที่ประพฤตินั้นไม่เหมาะสมบนอากาศยานก็อาจถูกปล่อยตัวต่อไปโดยไม่รับการลงโทษใดๆเลย

และอีกปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การที่รัฐภาคีไม่ดำเนินการไปตามพันธะผูกพันของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ทั้งนี้เนื่องมาจากอนุสัญญากรุงโตเกียวไม่มีสภาพบังคับใดๆต่อรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามพันธะกรณีที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนอย่างมากของอนุสัญญากรุงโตเกียว³³ และแม้แต่ในอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971 ก็ยังไม่ได้แก้ไขจุดอ่อนในการขาดบทลงโทษแก่รัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามพันธะกรณีของอนุสัญญา³⁴

หากพิจารณาจากอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties) ได้กำหนดถึงกรณีการละเมิดพันธะกรณีของสนธิสัญญา

³¹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 13 - 15.

³² Michael Milde, "Unruly passengers and the law," *SAA Review*, (December 2000): 4.

³³ ปรีชา ส่งสัมพันธ์, "อุปสรรคและปัญหากฎหมายระหว่างประเทศในการปราบปรามการจี้เครื่องบิน," *อัยการนิเทศ* 36: 173.

³⁴ Edward McWhinny, *The Illegal Diversion of Aircraft and International Law*, p. 48.

โดยรัฐภาคีรัฐใดรัฐหนึ่งว่า รัฐภาคีที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสนธิสัญญามีสิทธิกล่าวอ้างเหตุผลเพื่อมาระงับการให้สนธิสัญญาได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในระหว่างรัฐภาคีนั้นกับรัฐภาคีผู้ละเมิดสนธิสัญญาได้³⁵ ฉะนั้น หากรัฐใดรัฐหนึ่งไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ตามหลักของกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา รัฐภาคีอื่นจะทำได้แต่เพียงการระงับการให้สนธิสัญญากับรัฐภาคีผู้ละเมิดเท่านั้น ทำให้ที่ผ่านมารัฐต่างๆ ได้แก้ไขปัญหานี้โดยใช้วิธีการตัดความสัมพันธ์ทางการบินกับรัฐผู้ละเมิดพันธกรณีเท่านั้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวก็มีผู้ไม่เห็นด้วยและมองว่าไม่ใช่วิธีการแก้ไขปัญหาก็ให้ผลอย่างแท้จริง

4.1.3.2 กรณีที่อากาศยานลงจอดในรัฐที่ไม่เป็นภาคีอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963

ตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถใช้อำนาจนำตัวบุคคลใดๆ ที่กระทำหรือใกล้จะได้กระทำการตามข้อ 1 วรรค 1 บนอากาศยานลงในอาณาเขตของรัฐใดก็ตามที่อากาศยานลงจอด³⁶ ไม่ว่าจะเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาหรือไม่ก็ตาม ซึ่งรัฐที่ไม่

³⁵ อนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 ข้อ 60

"2. A material breach of a multilateral treaty by one of the parties entitles;

(a) the other parties by unanimous agreement to suspend the operation of the treaty in whole or in part or to terminate it either:

(i) in the relations between themselves and the defaulting State or international organization , or

(ii) as between all the parties;

(b) a party specially affected by the breach to invoke it as a ground for suspending the operation of the treaty in whole or in part in the relations between itself and the defaulting State or international organization;

(c) any party other than the defaulting State or international organization to invoke breach as a ground for suspending the operation the treaty is of such a character that a material breach of its provisions by one party radically changes the position of every party with respect to the further performance of its obligations under the treaty..."

³⁶ อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ข้อ 8.

เป็นภาคีย่อมไม่มีพันธะผูกพันใดๆต่ออนุสัญญา ที่จะต้องยอมให้ผู้ควบคุมอากาศยานนำตัวบุคคลดังกล่าวลงจากอากาศยาน ตามหลักของอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 กำหนดว่าสนธิสัญญาย่อมไม่ก่อพันธะกรณีหรือสิทธิใดๆแก่รัฐที่สาม โดยปราศจากความยินยอมของรัฐที่สามนั้น³⁷ ซึ่งความยินยอมนั้นจะต้องแสดงอย่างชัดแจ้งเป็นหนังสือ เพื่อเป็นหลักฐานว่ารัฐที่สามนั้นยินยอมรับพันธะกรณีดังกล่าว มิเช่นนั้น อาจเกิดข้อโต้แย้งได้ว่ารัฐที่สามมิได้ยินยอมและไม่รู้เห็นกับการกำหนดพันธะกรณีขึ้นโดยรัฐอื่น โดยที่มิได้เป็นภาคีคู่สัญญา เว้นแต่ว่า กฎเกณฑ์ในสนธิสัญญานั้นจะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือที่ก่อให้เกิดสถานะเป็นการทั่วไป (Situations Objectives) เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีฐานะเป็นสนธิสัญญาหลายฝ่ายก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ, สนธิสัญญากำหนดเขตแดน ที่มีผลถึงรัฐอื่นๆที่มิได้เป็นภาคี³⁸ ซึ่งอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 มิได้มีลักษณะเช่นว่าข้างต้นเลย ฉะนั้น การจะให้รัฐที่มิได้เป็นภาคีปฏิบัติตามพันธะกรณีนั้นต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากรัฐนั้นก่อน หากรัฐนั้นทำการปฏิเสธที่จะให้นำตัวบุคคลดังกล่าวลงจากอากาศยาน ผู้ควบคุมอากาศยานจะต้องใช้มาตรการที่ตนใช้อยู่บนอากาศยานต่อไป³⁹ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของอากาศยาน บุคคล หรือทรัพย์สินบนอากาศยานได้ เนื่องจากการที่ผู้ควบคุมอากาศยานตัดสินใจใช้อำนาจให้นำตัวบุคคลดังกล่าวลงจากอากาศยานก็เพื่อรักษาความปลอดภัยบนอากาศยาน และแสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นย่อมไม่เหมาะที่จะเดินทางต่อไปกับอากาศยานแล้ว หากบุคคลเช่นว่านั้นยังอยู่บนอากาศยาน อาจสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้โดยสาร, ลูกเรือ รวมถึงอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยในการเดินอากาศได้

ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกประเทศ ทั้งโดยผ่านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบทางตรง หรือแบบทางอ้อมโดยการผ่านทางองค์การระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อให้เมื่อผู้ควบคุมอากาศยานใช้อำนาจของตนกับผู้กระทำความผิดหรือผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานแล้ว หลังจากที่อากาศยานลงจอดจะมีรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาดำเนินการกับผู้กระทำความผิดดังกล่าวนั้นต่อจากผู้ควบคุมอากาศยาน และเพื่อมิ

³⁷ อนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 ข้อ 34

"A treaty does not create either obligations or rights for a third state or third organization without the consent of that state or that organization."

³⁸ ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 สนธิสัญญา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 164-167.

³⁹ อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ข้อ 7.

ให้ผู้กระทำความผิดสามารถหลุดพ้นจากการดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยบนอากาศยาน แต่เมื่ออากาศยานลงจอดแล้วบุคคลที่ถูกผู้ควบคุมอากาศยานใช้อำนาจกลับไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมายแห่งรัฐ อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานก็คงมีความสำคัญแค่เพียงรักษาความปลอดภัยเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นบนอากาศยานเท่านั้น แต่ไม่ได้ส่งผลให้ผู้ที่ทำกรกระทำอันเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยต้องได้รับโทษใดๆ และหากผู้ที่กระทำความผิดแล้วไม่ถูกลงโทษก็อาจเห็นว่าอำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานนั้นไม่มีความสำคัญอะไร ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามและยอมจะกระทำผิดเช่นนั้นซ้ำๆ อีก เนื่องจากทำแล้วไม่ต้องรับโทษใดๆเลย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของอากาศยานบุคคล ททรัพย์สินบนอากาศยาน รวมไปถึงธุรกิจการขนส่งทางอากาศด้วย ดังที่ Edward MaWhinny ได้กล่าวเอาไว้ว่าอนุสัญญากรุงโตเกียวเป็นอนุสัญญาที่ไร้เขี้ยวเล็บ (...harmless treaties like the Tokyo Convention that have no real teeth in them)⁴⁰

4.1.3.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าปัญหานี้เป็นอุปสรรคต่อการปราบปรามผู้กระทำความผิดอย่างมาก เนื่องจากรัฐที่อากาศยานลงจอดไม่ดำเนินการใดๆกับบุคคลที่ผู้ควบคุมอากาศยานส่งตัวให้ โดยอ้างว่าตนไม่มีเขตอำนาจในการดำเนินคดีหรือให้การช่วยเหลือแก่ผู้กระทำความผิด ผู้ที่กระทำความผิดยอมไม่ได้รับการดำเนินการใดๆตามกฎหมาย ทำให้ผู้ควบคุมอากาศยานต้องนำตัวบุคคลที่ตนเห็นว่าเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานกลับขึ้นไปบนอากาศยานอีก เพื่อนำตัวบุคคลนั้นกลับไปดำเนินการที่รัฐที่อากาศยานจดทะเบียน ทำให้เป็นการเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายอย่างมาก ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดมาจากการขาดความสมบูรณ์ในตัวอนุสัญญา ฉะนั้นการแก้ไขปัญหาก็ต้องอาศัยอนุสัญญาฉบับอื่น รวมไปถึงแนวทางปฏิบัติอื่นๆเข้ามาประกอบ เพื่อให้สามารถขจัดปัญหาเช่นนี้ได้

แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและเป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ คือการให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เพื่อให้รัฐที่มีอำนาจในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดมีอำนาจเรียกร้องให้รัฐที่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดไว้ส่งตัวให้แก่ตนได้ แทนที่จะปล่อยให้รัฐที่

⁴⁰ Nancy Douglas Joyner, Aerial Hijacking as International Crime, p. 142 อ้างถึงใน สรียา ทองกระจ่างเนตร, "ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดให้มีมาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัย," หน้า 25.

จับกุมตัวผู้กระทำความผิดไว้ลงโทษผู้กระทำความผิดเสียเอง ประกอบกับเนื่องมาจากความไม่แน่ใจว่าประเทศอื่นนั้นจะพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง หรือลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเหมาะสมกับโทษที่สมควรจะได้รับ โดยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น ประเทศที่ได้รับการร้องขอจะส่งตัวบุคคลที่ถูกร้องขอให้หรือไม่ก็ได้ เว้นแต่จะมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกัน นอกจากนี้ แม้จะมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกันก็ตาม ประเทศที่ถูกร้องขอให้ส่งตัวผู้กระทำความผิดจะไม่ส่งบุคคลในสัญชาติตน รวมทั้งบุคคลที่กระทำความผิดทางการเมืองไปยังประเทศอื่นเลย⁴¹ ซึ่งในส่วนของกรกระทำผิดบนอากาศยานได้มีการบัญญัติเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไว้ในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฉบับ คืออนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963, อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971

การส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963, อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971

หลักเกณฑ์ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ได้บัญญัติขึ้นเพื่อความมุ่งประสงค์ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในความผิดที่ได้กระทำบนอากาศยานของภูมิภาคที่อากาศยานจดทะเบียน จะได้รับผลปฏิบัติเสมือนหนึ่งว่าความผิดนั้นได้กระทำลง ไม่เพียงแต่ในสถานที่ที่เกิดการกระทำผิดเท่านั้น แต่ให้ถือว่าได้กระทำลงในเขตดินแดนของรัฐที่อากาศยานจดทะเบียนด้วย⁴² แต่อย่างไรก็ดี ตามข้อ 16 วรรค 2 รัฐที่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดเอาไว้ไม่ได้มีหน้าที่ผูกพันที่จะต้องส่งตัวผู้กระทำความผิดไปให้รัฐอื่นๆ⁴³ กล่าวคือ การกระทำความผิดตามอนุสัญญากรุงโตเกียวนี้อาจดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ แต่การจะอนุมัติว่าจะส่งหรือไม่นั้น ถือเป็นอำนาจพิเศษโดยสมบูรณ์ (Entity the prerogative) แห่งรัฐผู้รับคำขอ⁴⁴ แต่หลังจากที่ได้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไว้ในอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 แล้ว กลับปรากฏว่าจำนวนการกระทำความผิดบนอากาศยานเพิ่มขึ้นอย่างมาก และบทบัญญัติในอนุสัญญากรุงโตเกียวเอง ยังเป็นช่องทางให้ประเทศภาคีหลีกเลี่ยงการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนไปลง

⁴¹ William W. Bishop, International Law (Boston and Toronto: Little Brown and Company, 1971) p. 577.

⁴² อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ข้อ 16 วรรค 1.

⁴³ สุธาบดี สัตตบุศย์, “การจีเค่เรื่องบิน,” บทบัญญัติ 34: 532.

⁴⁴ Robert H. Lynn, “Air hijacking as a political crime – Who should judge?,” California Western International Law Journal 2, (1971): 99.

โทษยังประเทศที่ร้องขอ โดยที่การกระทำดังกล่าวไม่เป็นการละเมิดข้อตกลงในอนุสัญญากรุงโตเกียวเลย

อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971 จึงได้พยายามอุดช่องว่างของอนุสัญญากรุงโตเกียว โดยได้บัญญัติไว้ว่า หากไม่มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้กับรัฐที่ร้องขอมาแล้ว รัฐที่พบตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมีข้อผูกพันโดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ที่ต้องนำผู้กระทำความผิดเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในรัฐนั้น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการฟ้องคดีต่อไป ไม่ว่าความผิดนั้นจะได้กระทำในอาณาเขตของรัฐตนหรือไม่⁴⁵ โดยทั้งสองอนุสัญญานี้มีเจตนารมณ์ที่ต้องการจะให้รัฐใดรัฐหนึ่งลงโทษผู้กระทำความผิด โดยถ้ารัฐอื่นที่มีเขตอำนาจไม่ร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน รัฐที่พบตัวผู้กระทำความผิดจะต้องดำเนินการฟ้องคดีเพื่อลงโทษบุคคลดังกล่าว ซึ่งเกิดมาจากหลัก *aut dedere aut punire* หมายความว่ารัฐทุกรัฐต้องให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน หากไม่แล้วจะต้องพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดเอง โดยหลักนี้เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และทำให้อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 ได้รับการยอมรับจากรัฐต่างๆ และกลายเป็นหลักสำคัญที่ถูกนำมาใส่ไว้ในอนุสัญญาหรือความตกลงอื่นๆ ในการลงโทษผู้กระทำความผิดในฐานการจี้อากาศยานและการก่อการร้ายระหว่างประเทศ รวมถึงอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971 ด้วย⁴⁶ และในข้อ 8 ของอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971 ยังได้กำหนดให้ความผิดตามอนุสัญญาเป็นความผิดที่อาจส่งตัวผู้กระทำความผิดข้ามแดนได้ตามสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีอยู่ระหว่างรัฐภาคี และรัฐภาคีมีหน้าที่ที่จะรวมความผิดตามอนุสัญญานี้เข้าเป็นความผิดที่อาจส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนได้ ไว้ในสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนทุกฉบับที่จะได้ทำระหว่างกันต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม ในอนุสัญญาได้กำหนดให้หลายรัฐมีเขตอำนาจศาลเหนือการกระทำความผิดบนอากาศยาน จึงก่อให้เกิดปัญหาในกรณีที่รัฐตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไปเรียกร้องให้รัฐที่พบตัวผู้กระทำความผิดส่งผู้ร้ายข้ามแดนในคดีเดียวกันให้แก่ตน ซึ่งอนุสัญญาทั้งสองฉบับไม่มีบทบัญญัติข้อใดที่วางหลักการแก้ไขปัญหาว่างอย่างชัดเจน แต่ปัญหานี้จะหมดสิ้นไปถ้าได้มีการ

⁴⁵ อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971 ข้อ 7.

⁴⁶ Bin Cheng, "Aviation, criminal jurisdiction and terrorism: the Hague extradition/prosecution formula and attacks at airports," in *Contemporary Problems of International Law: Essay in Honour of George Schwabeberger on His Eightieth Birthday*, eds. B. Cheng & E.D. Brown (London: Steven & Sons Limited, 1988), p. 40.

กำหนดถึงรัฐที่มีสิทธิดีกว่า (priority) ที่จะวินิจฉัยคดีนั้น เช่นกำหนดให้รัฐที่อากาศยานจดทะเบียน หรือรัฐที่อากาศยานนั้นลงจอดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคดีก่อน⁴⁷ แต่เมื่อไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ไว้ในอนุสัญญา จึงถือเป็นเรื่องของการพิจารณาการโต้แย้งระหว่างรัฐภาคี ซึ่งตามอนุสัญญากรุงเฮก ข้อ 12 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ข้อ 14 ให้นำข้อโต้แย้งนั้นขึ้นสู่อนุญาโตตุลาการวินิจฉัย หรือหากไม่เป็นผลสำเร็จก็อาจนำข้อโต้แย้งนั้นขึ้นสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศต่อไป

นอกจากนี้ ข้อยกเว้นที่สำคัญอีกข้อหนึ่งของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนคือ ในกรณีที่มีการกระทำนั้นเป็นความผิดทางการเมือง ซึ่งโดยส่วนใหญ่ผู้ที่กระทำความผิดบนอากาศยานมักจะมีข้ออ้างว่าตนกระทำไปโดยมีเหตุจูงใจทางการเมืองเสมอๆ ประกอบกับการพิจารณาว่าการกระทำผิดนั้นมีเหตุผลทางการเมืองหรือไม่ ถือเป็นดุลยพินิจของรัฐที่รับคำขอ ซึ่งในแต่ละรัฐก็จะมีวิธีปฏิบัติและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่แตกต่างกันออกไป อีกทั้งในอนุสัญญากรุงเฮกและอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ขาดหลักเกณฑ์ในเรื่องบทลงโทษของการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา จึงทำให้รัฐต่างๆหันไปทำความตกลงทวิภาคี (Bilateral Agreement) ระหว่างกันมากขึ้น เพื่อเป็นการกำหนดบทบังคับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีความผิดฐานจี้อากาศยาน เช่น The Canada – United States Extradition Treaty of 1971 โดยกำหนดเพิ่มเติมความผิดทางอาญาที่รัฐคู่ภาคีต้องส่งผู้ร้ายข้ามแดนถึงการกระทำใดๆอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการยึดหรือการเข้าควบคุมอากาศยาน โดยการใช้อำนาจบังคับ คุกคาม หรือขู่เข็ญ ในรูปแบบอื่นใดซึ่งได้กระทำการบนอากาศยาน, The Memorandum of Understanding between Cuba and United States, on Hijacking of Aircrafts and Vessels and other Offences (1973) ซึ่งกำหนดให้ต้องมีการส่งตัวผู้กระทำความผิดฐานจี้อากาศยานให้แก่รัฐที่อากาศยานจดทะเบียนเพื่อลงโทษต่อไป และ The European Convention on the Suppression of Terrorism (1977) ได้ขยายขอบเขตของหลักเกณฑ์การส่งผู้ร้ายข้ามแดนในความผิดฐานการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงการจี้อากาศยานด้วย โดยจำกัดคำนิยามของ “เหตุผลทางการเมือง” ให้แคบลง และได้มีการนำหลัก aut dedere aut punire มาใช้ด้วย⁴⁸

⁴⁷ เฉลิม นพเกล้า, “การส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีความผิดเกี่ยวกับอากาศยาน,” หน้า 174.

⁴⁸ ทศนิยม จรรยาชุกกุล, “เขตอำนาจรัฐทางอาญาของรัฐผู้ให้สัตยาบันอากาศยาน,” หน้า 77-

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันปรากฏว่ามีประเทศที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายขึ้นในสังคมโลกจำนวนมาก เช่น ลิเบีย, ซีเรีย, อิหร่าน, อิรัก, ซูดาน, คิวบา และเกาหลีเหนือ⁴⁹ โดยรัฐต่างๆเหล่านี้ได้จัดหาที่หลบภัยหรือที่พักพิงให้แก่ผู้ก่อการร้ายระหว่างประเทศ ซึ่งหากมีผู้กระทำความผิดบนอากาศยาน โดยมุ่งประสงค์เพื่อก่อการร้ายระหว่างประเทศ และได้หลบหนีไปยังรัฐที่ให้การสนับสนุน รัฐต่างๆเหล่านี้ก็อาจจะไม่ให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรือแม้รัฐดังกล่าวจะกล่าวอ้างในการใช้เขตอำนาจรัฐทางอาญาเหนือความผิดที่เกิดขึ้นบนอากาศยานเองก็ตาม แต่ผู้กระทำความผิดอาจได้รับการลงโทษในอัตราโทษที่ต่ำและไม่เหมาะสม หรือในบางกรณีผู้กระทำความผิดก็อาจไม่ได้รับการลงโทษแต่อย่างใดเลย

ปฏิญญาบอนน์ ค.ศ. 1978

ในการประชุมของกลุ่มประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจ ในวันที่ 14-17 กันยายน ค.ศ. 1978 ที่เมืองบอนน์ ประเทศเยอรมัน ได้มีการร่วมกันจัดทำปฏิญญาบอนน์ว่าด้วยการจี้อากาศยาน (The Bonne Declaration on Hijacking 1978) โดยมีประเทศสมาชิก 7 ประเทศ คือ เยอรมัน ตะวันตก (ในขณะนั้น), แคนาดา, ฝรั่งเศส, อิตาลี, ญี่ปุ่น, สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือเป็นประเทศผู้นำทางด้านอุตสาหกรรม และยังมีการลงทุนในธุรกิจการบินคิดเป็น 70 % (ในขณะนั้น) ของธุรกิจการบินทั้งหมด⁵⁰

โดยการจัดทำปฏิญญาบอนน์มีจุดประสงค์เพื่อดำเนินการกับรัฐที่ให้การปกป้องผู้กระทำความผิด โดยไม่ยอมดำเนินคดีหรือส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งสืบเนื่องมาจากการที่อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963, อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971 ขาดบทบัญญัติที่ว่าด้วยการลงโทษแก่รัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับ จึงทำให้เมื่อเกิดการกระทำความผิดบนอากาศยาน ทั้งการจี้อากาศยานและการก่อวินาศกรรมต่อการบินพลเรือน มีหลายประเทศที่ให้แหล่งกบดานแก่ผู้กระทำการดังกล่าว โดยหากรัฐใดก็ตามที่

⁴⁹ จีระพรรณ ผ่องชมภู, “ความรับผิดชอบของรัฐที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 8-14.

⁵⁰ New York Times, August 6, 1978, p. 1 cited in Mark E. Fingerma, “Skyjacking and the Bonne Declaration of 1978: Sanction applicable to recalcitrant nation,” California Western International Law Journal 10, No. 1 (1980): 147.

ปฏิเสธจะส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่รัฐที่มีเขตอำนาจศาล และไม่ดำเนินคดี (prosecution) หรือไม่ส่งคืนซึ่งอากาศยานนั้น⁵¹ จะถูกตัดความสัมพันธ์ทางการบินจาก 7 ประเทศภาคี โดยจะระงับเที่ยวบินไปยังประเทศดังกล่าว, ห้ามเที่ยวบินทั้งปวงที่ออกจากประเทศนั้นเข้ามายังประเทศของตน และห้ามสายการบินของประเทศนั้นเข้ามายังประเทศของตน⁵² ซึ่งปฏิญญาบอนน์นี้มุ่งดำเนินการกับรัฐที่พบตัวผู้กระทำการจี้อากาศยานในอาณาเขตของรัฐตน ไม่ใช่การดำเนินการกับตัวผู้กระทำการจี้อากาศยาน⁵³

ถึงแม้ปฏิญญาบอนน์นี้จะได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากทั้งสายการบินและนักบิน แต่ในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ปฏิญญาบอนน์ยังคงเป็นที่ถกเถียงอย่างมากในหลายประเด็น โดยประเด็นที่สำคัญที่สุด คือ สถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศของปฏิญญา

⁵¹ ซึ่งต่างจากที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากรุงโตเกียว และอนุสัญญากรุงเฮก โดยในข้อ 11 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว กำหนดว่ารัฐภาคีที่อากาศยานลงสู่พื้น จะต้องคืนอากาศยานให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนในอนุสัญญากรุงเฮก ข้อ 7 กำหนดให้รัฐภาคีที่พบตัวผู้ถูกกล่าวหา ถ้ามิได้ส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้นข้ามแดน จะต้องเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตน เพื่อความมุ่งประสงค์ในการฟ้องคดีต่อไป (...submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution.)

⁵² The Bonne Declaration on Hijacking 1978

“The Heads of State and Government, concerned about terrorism and the taking of hostages, declare that their governments will intensify their joint efforts to combat international terrorism.

To this end, in cases where a country refuses extradition or prosecution of those who have hijacked an aircraft and/or do not return such aircraft, the Head of State and Government are jointly resolved that their governments shall take immediate action to cease all flight to that country.

At the same time, their governments will initiate to halt all incoming flights from that country, or from any country by airlines of the country concerned. They urge other governments to join them in this commitment.”

⁵³ James J. Busuttil, “The Bonne Declaration on international terrorism; a non – binding international agreement on aircraft hijacking,” International and Comparative Law Quarterly 31, No. 3 (July 1982): 477.

บอนน์ เนื่องจากไม่มีความชัดเจนว่าปฏิญญาจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นสนธิสัญญาหรือไม่⁵⁴ อีกทั้งยังขาดบทบังคับในระหว่างรัฐภาคี ถ้าหากรัฐภาคีกลับเป็นรัฐที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้กระทำความผิดเสียเอง หรือปฏิเสธที่จะให้มาตรการกับรัฐที่ให้การช่วยเหลือผู้กระทำความผิด ผลจะเป็นอย่างไร ก็มีได้มีการกำหนดไว้ในปฏิญญา⁵⁵

อีกทั้งยังขาดคำนิยามในหลายๆคำ เช่น คำว่า “hijack” โดยหากพิจารณาจากบทนำ (ย่อหน้าแรก) ของปฏิญญา จะเห็นได้ว่าปฏิญญากำหนดถึงการก่อการร้ายระหว่างประเทศ (International terrorism) แต่ความหมายของคำว่ากรัง้อากาศยาน (hijack) นั้น รวมถึงบุคคลทุกประเภทที่กระทำการตามข้อ 1 อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970⁵⁶ การก่อการร้ายระหว่างประเทศเป็นเพียงเหตุผลหนึ่งในการกรัง้อากาศยานเท่านั้น นอกจากนี้ ยังไม่มีการกำหนดว่าเที่ยวบินที่ถูกกระทำนั้นเป็นเที่ยวบินพาณิชย์ (commercial flights) หรือรวมถึงเที่ยวบินประเภทอื่นๆด้วย (non-commercial flights) เช่น เที่ยวบินส่วนบุคคล เป็นต้น

ส่วนในการกำหนดมาตรการตัดความสัมพันธ์นั้น ได้กำหนดถึงการห้ามสายการบินของประเทศนั้นเข้ามายังอาณาเขตของรัฐภาคีปฏิญญาบอนน์ ปัญหาคือ การพิจารณาว่าอากาศยานของสายการบินใดบ้างที่เป็นของรัฐนั้น เนื่องจากการกำหนดถึงสัญชาติของอากาศยานนั้นเป็นเรื่องของกฎหมายภายใน ประกอบกับปัญหาของอากาศยานที่ชักธงสะดวก (Flag of

⁵⁴Mark E. Fingerman, “Skyjacking and the Bonne Declaration of 1978: Sanction applicable to recalcitrant nation,” California Western International Law Journal 10: 143-144.

⁵⁵James J. Busuttil, “The Bonne Declaration on international terrorism; a non – binding international agreement on aircraft hijacking,” International and Comparative Law Quarterly 31: 483.

⁵⁶อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 ข้อ 1
“Any person who on board an aircraft in flight:

- (a) unlawfully, by force or threat thereof, or by any other form of intimidation, seizes, or exercises control of, that aircraft, or attempts to perform any such act, or
- (b) is an accomplice of a person who performs or attempts to perform any such act commits an offence .

Convenience Aircraft) นั้นยังอาจเกิดขึ้นได้ในหลายประเทศ⁵⁷ ทำให้การพิจารณาโดยดูจากตัวอากาศยานนั้นเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก และอาจนำไปสู่ปัญหาในการปรับใช้กับข้อเท็จจริง รวมไปถึงการห้ามอากาศยานใดๆก็ตามที่บินไปหรือออกจากรัฐที่ให้การช่วยเหลือผู้กระทำความผิด ถือเป็น การห้ามไปถึงอากาศยานของรัฐที่สาม ที่ปฏิบัติการบินในเส้นทางระหว่างรัฐภาคีปฏิญญากับรัฐที่ ให้การช่วยเหลือผู้กระทำความผิด โดยที่รัฐที่สามนั้นไม่ได้เป็นภาคีของปฏิญญาและไม่มี ความเกี่ยวข้องกับรัฐที่ให้การช่วยเหลือ⁵⁸

นอกจากนี้ การที่รัฐใดจะไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือจะไม่พิจารณาคดีได้นั้นเป็นเรื่อง ภายในของรัฐ หากรัฐนั้นไม่เป็นภาคีสัญญากองโตเกียว ค.ศ. 1963, อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971 แล้ว รัฐนั้นย่อมไม่มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม อนุสัญญา เว้นแต่ข้อบทในอนุสัญญานั้นจะกลายเป็นจารีตประเพณี ดังนั้นหากรัฐเช่นว่านั้น ไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับ และไม่มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน รัฐนั้นจะไม่ดำเนินการใดที่ย่อมได้⁵⁹ ประกอบกับการใช้มาตรการห้ามบินนั้นอาจกระทบต่อปัญหาในเรื่องสิทธิการบิน เนื่องจากสายการบินของประเทศต่างๆจะได้รับสิทธิในการบินมาจากสนธิสัญญาที่รัฐของตนทำขึ้น หลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944, ความตกลงผ่านแดนทางอากาศ หรือความ ตกลงทวิภาคีว่าด้วยการบริการทางอากาศ การห้ามใช้สิทธิการบินเหล่านี้ต้องกระทำตามกฎหมายเกณฑ์ และเงื่อนไขของสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการระงับข้อพิพาทและการเลิก ข้อตกลง ตัวอย่างเช่น ความตกลงทวิภาคีว่าด้วยการบริการทางอากาศ มักจะระบุว่าการยุติการ เดินทางอากาศระหว่างกันต้องใช้เวลาอย่างน้อยหนึ่งปี มิใช่จะห้ามบินได้ทันทีตามหลักการใน ปฏิญญานี้ และในส่วนของอนุสัญญาชิคาโกก็มีข้อบทที่เกี่ยวข้อง อาทิ ข้อ 84-88 ว่าด้วยข้อพิพาท และการกระทำผิดที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการระงับข้อพิพาทโดยการใช้วิธีอนุญาโตตุลาการ และ หากสายการบินใดต้องรับโทษฐานไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา การจะถูก จำกัดห้ามบินผ่านอาณาเขตของรัฐภาคีจะต้องได้รับการวินิจฉัยจากคณะมนตรี ICAO ก่อน ซึ่ง หลักการเหล่านี้ไม่อาจเข้ากันได้กับวิธีการที่ปรากฏในปฏิญญาฉบับนี้⁶⁰

⁵⁷ ทศนีย์ จรรยาชุกกุล, "เขตอำนาจรัฐทางอาญาของรัฐผู้ให้สัญชาติอากาศยาน," หน้า 102.

⁵⁸ Walter Schwenk, "The Bonn Declaration on hijacking," *Annals of Air and Space Law* 4, (1979): 319.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 312.

⁶⁰ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ*, หน้า 85.

มาตรการในปฏิญญาฉบับนี้ได้นำไปใช้ครั้งแรกกับสายการบิน PIA ของประเทศปากีสถานที่ถูกจับไปลงในประเทศอัฟกานิสถาน โดยประกาศงดเที่ยวบินไปยังและที่ออกจากอัฟกานิสถาน จนกว่าประเทศอัฟกานิสถานจะส่งตัวผู้กระทำความผิดหรือดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด⁶¹ ซึ่งเห็นผลในทางปฏิบัติในปี ค.ศ. 1982 หลังจากที่สายการบินอเรียนออฟกันของประเทศอัฟกานิสถาน พยายามจะขอสิทธิการบินจากประเทศยุโรปตะวันตกเพื่อเป็นทางเลือกให้สามารถบินไปยังยุโรปได้ แต่ก็ไม่มีประเทศใดให้สิทธิการบินแก่สายการบินของประเทศอัฟกานิสถานเลย และปฏิญญาฉบับนี้ยังได้นำมาใช้อีกในการประชุมทางการทูต เพื่อกดดันให้ประเทศอัฟริกาได้ดำเนินการกับทหารรับจ้างจำนวน 45 คนที่ทำการจี้อากาศยานไปลงยังประเทศอัฟริกาได้

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ปฏิญญาฉบับนี้จะมีข้อบกพร่องในเชิงของกฎหมายระหว่างประเทศอยู่บ้าง แต่มาตรการต่างๆของปฏิญญาก็ยังได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามจากหลายๆประเทศ แม้ประเทศที่ไม่เป็นภาคีปฏิญญาก็ให้ความร่วมมือในการใช้มาตรการร่วมกับประเทศภาคี เพื่อดำเนินการกับรัฐที่ไม่ดำเนินการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนหรือดำเนินคดีกับผู้กระทำการจี้อากาศยาน นับเป็นความพยายามที่ประสบความสำเร็จในการหาทางแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดบนอากาศยานทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกๆรัฐ นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงแนวทางการแก้ไขปัญหโดยอาศัยความตกลงพหุภาคี ที่ต้องมีรัฐภาคีจำนวนมากนั้น ไม่อาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหที่ประสบความสำเร็จเสมอไป ทำให้

⁶¹ The Heads of State and Government of the seven Economic Summit countries declared at Ottawa on July 20, 1981, that they proposed to suspend all flights to and from Afghanistan in implementation of the Bonn Declaration unless the Babrak Karmal regime took steps to comply with Afghanistan's international obligations or prosecuting under the Hague Convention the hijacker of the PIA aircraft. The statement of the seven was communicated to the Mission of Afghanistan to the United Nations by Canada on behalf of the seven. Since no reply has been received from the Kabul regime, France, the FRG and the UK, which are they only countries among the seven to whose territories Ariana Afghan Airlines fly, have decided in agreement with the other members of seven to denounce their services agreements or arrangement with Afghanistan. Notice to this effect will be given.

หลายรัฐหันไปทำความตกลงแบบทวิภาคี เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐในการรักษาความปลอดภัยของการบินระหว่างกันและกัน

ความตกลงทวิภาคี

จากเดิมที่แต่ละรัฐจะต้องทำสนธิสัญญาทวิภาคี เพื่อแลกเปลี่ยนสิทธิการบินและกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยการเดินอากาศระหว่างกัน (Bilateral air transport agreements) แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์การจี้อากาศยานเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา รัฐต่างๆ จึงได้มีการเพิ่มข้อบทว่าด้วยความปลอดภัยด้านการบิน ลงไปในความตกลงการบริการการขนส่งทางอากาศของตนด้วย เช่น ในความตกลง Bermuda II ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหราชอาณาจักร ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ICAO จึงได้จัดทำขึ้นเป็นข้อบทแม่แบบสำหรับรัฐภาคี ICAO เพื่อนำไปเป็นต้นแบบในการจัดทำขึ้นเป็นสนธิสัญญาทวิภาคีในการรักษาความปลอดภัยของการบิน โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้รัฐต่างๆ เกิดความมั่นใจได้ว่าข้อบทเกี่ยวกับความปลอดภัยนี้จะผูกมัดให้คู่สัญญาในระดับทวิภาคีต้องปฏิบัติตาม และจะต้องไม่เป็นการกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของรัฐอื่นๆ และอากาศยานของรัฐเหล่านั้น⁶²

โดยมีการนำบทบัญญัติในอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963, อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971 มาใส่ไว้ในข้อบทนี้ด้วย เพื่อให้รัฐที่มีได้เป็นภาคีของอนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับ มีข้อผูกมัดตามสนธิสัญญาทวิภาคีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในอนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับนี้ด้วย และมีการกำหนดให้รัฐคู่ภาคีมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาภัยก่อการร้ายระหว่างประเทศทางอากาศ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเริ่มมีหลายประเทศเสนอข้อบทว่าด้วยการลงโทษไว้ด้วย กล่าวคือรัฐภาคีฝ่ายหนึ่งอาจเพิกถอนใบอนุญาตทางการบินต่างๆ ที่ได้ให้ไว้แก่สายการบินของอีกฝ่ายหนึ่ง หากรัฐภาคีฝ่ายหลังมีมาตรการรักษาความปลอดภัยทางการบินไม่เพียงพอ

แม้ว่าหลักการดังกล่าวข้างต้นจะไม่ค่อยเป็นธรรม เนื่องจากมูลเหตุแห่งความไม่ปลอดภัยอาจจะเกิดจากสนามบิน ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับสายการบินที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลยก็ได้ และหากมีความไม่ปลอดภัยเช่นนั้นจริงก็ควรที่จะห้ามสายการบินของทั้ง 2 ประเทศมิให้ดำเนินการ

⁶²Jitendra S. Thaker, "Model Clause on Aviation Security for Bilateral Air Transport Agreements," Annals of Air and Space Law 17, No. 2 (1992): 412.

ระหว่างกัน มิใช่ห้ามเพียงฝ่ายเดียว ข้อบทประเภทนี้อาจเป็นการสร้างความได้เปรียบให้แก่ประเทศที่มีระบบรักษาความปลอดภัยดีกว่า ซึ่งอาจใช้มาตรการลงโทษดังกล่าวเป็นเครื่องมือกดดันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของคู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งได้⁶³ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐในการร่วมกันป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอันนำไปสู่ความไม่ปลอดภัยต่ออากาศยาน จาก 2 รัฐ ก็อาจเพิ่มเป็น 4 รัฐ 5 รัฐ จนถึงระดับภูมิภาค และปัญหาการขาดบทลงโทษในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดบนอากาศยานทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งหากหลายรัฐร่วมกันดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบนอากาศยานก็ย่อมได้รับการแก้ไขปัญหานั้นให้หมดไปโดยไม่ยากนัก

เครื่องมือในทางกฎหมายระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การจัดตั้งหน่วยงานกลางในการบังคับใช้กฎหมาย โดยในอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ได้กำหนดถึงกรณีที่เกิดข้อพิพาทจากการใช้อนุสัญญา และไม่อาจจะบังคับได้โดยการเจรจา เมื่อรัฐใดรัฐหนึ่งขอร้อง ให้เสนอให้อนุญาตโตตุลาการชี้ขาด แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการ ให้ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสนอข้อพิพาทนั้นต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice หรือ ICJ)⁶⁴ โดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการขององค์การสหประชาชาติ เพื่อระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี (International dispute settlement) โดยมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททั้งปวงที่รัฐคู่พิพาทเสนอต่อศาล ในลักษณะที่เป็นกระบวนการพิจารณาในลักษณะของการสู้ความ (Contentious proceeding)⁶⁵ ทั้งนี้เฉพาะรัฐเท่านั้นที่จะเป็นคู่ความในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวนี้ได้⁶⁶ ซึ่งการระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนี้จะสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากสิทธิในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดยังคงอยู่กับรัฐและไม่อาจมีรัฐอื่นใดที่จะแทรกแซงได้ ดังนั้นหากรัฐต่างๆต้องการแน่ใจได้ว่าผู้กระทำความผิดบนอากาศยานจะได้รับโทษอย่างสาสมและไม่ถูก

⁶³ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, หน้า 94.

⁶⁴ อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963, ข้อ 24 วรรค 1.

⁶⁵ The Status of the International Court of Justice Article 36

(1) The jurisdiction of the court comprise all cases which the parties refer to it and all matters specially provided for in the Charter of the United Nations and in treaties and convention in force.

⁶⁶ Ibid., Article 34

(1) Only states may be parties in cases before the court.

แทรกแซงจากรัฐ คือการจัดตั้งหน่วยงานกลางระหว่างประเทศ เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดโดยตรง โดยแนวความคิดนี้เริ่มมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1937⁶⁷ และประสบผลสำเร็จจนสามารถจัดตั้งเป็นศาลอาญาระหว่างประเทศได้ในปี ค.ศ. 1998 ทั้งนี้เพื่อเป็นกลไกเสริมเขตอำนาจศาลทางอาญาของรัฐ (National criminal jurisdiction)⁶⁸ ในกรณีที่รัฐไม่สามารถดำเนินคดีได้ หรือดำเนินคดีอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ศาลอาญาระหว่างประเทศเป็นกลไกเสริมกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของรัฐ ในการดำเนินคดีต่อบุคคลที่ประกอบอาชญากรรมระหว่างประเทศอย่างร้ายแรงที่สุดที่ส่งผลกระทบต่อสังคมระหว่างประเทศโดยส่วนรวม⁶⁹ ซึ่งศาลอาญาระหว่างประเทศนับเป็นศาลระหว่างประเทศถาวรแห่งแรก ที่ให้มีการนำบุคคลธรรมดาซึ่งมิได้เป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นศาลระหว่างประเทศ และถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้ ความผิดที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศจะยังไม่รวมถึงการกระทำความผิดบนอากาศยาน ทั้งการจี้อากาศยาน, การก่อวินาศกรรม และการก่อการร้ายระหว่างประเทศก็ตาม แต่การจัดตั้งศาลนี้ก็นับเป็นแนวโน้มที่ดีในการต้องการแก้ไขปัญหาการไม่ใช้เขตอำนาจศาลของรัฐต่อผู้กระทำความผิด และการดำเนินคดีของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ

การจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ

ในที่ประชุมทางการทูตระหว่างประเทศที่กรุงโรม ประเทศอิตาลี ในวันที่ 15 มิถุนายน - 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1998 ได้ลงมติยอมรับธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ และเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อครบ 60 วัน หลังจากที่มีการให้สัตยาบันครบ 60 รัฐ⁷⁰ ในปัจจุบันมีรัฐที่ลงนามจำนวน 139 รัฐ และให้สัตยาบันไปแล้ว 87 รัฐ โดยมีเขตอำนาจศาลเหนือความผิด 4 ประเภท คือ ความผิดฐานการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide), ความผิดฐานรุกราน

⁶⁷ ประสิทธิ์ เอกบุตร, “หลักการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ,” ใน รพี 38 (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 54.

⁶⁸ United Nations, United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Rome Statute of the International Criminal Court, A/CONF. 183/9 (17 July 1998), p. 3.

⁶⁹ Ibid., p. 4.

⁷⁰ ดูรายละเอียดการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศได้จาก กรรภิรมย์ สุนทรนาจิน, “ศาลอาญาระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 12-30.

(Aggression), ความผิดฐานอาชญากรรมสงคราม (War Crimes) และความผิดฐานอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (Crimes against humanity)⁷¹

ในร่างธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1994 ได้กำหนดลักษณะของอาชญากรรมที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศอีกประเภทหนึ่งนอกจาก 4 ประเภทที่กล่าวไปแล้วข้างต้น คือ อาชญากรรมที่กำหนดตามรายการในภาคผนวก ที่ตามข้อ 20 กำหนดไว้ว่าต้องเป็นการกระทำที่ถือว่าเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรงต่อประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงการยึดอากาศยานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และการกระทำตามข้อ 1 อนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971 แต่ภายหลังความผิดเหล่านี้ได้ถูกตัดออกไป⁷² ทำให้การกระทำความผิดบนอากาศยาน ยังไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลของศาลอาญาระหว่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม ในข้อ 121 แห่งธรรมนูญศาลได้เปิดช่องให้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมฐานความผิดอื่นเข้ามาได้⁷³ ทำให้ศาลอาจขยายเขตอำนาจลงไปในส่วนหนึ่งของอาชญากรรมระหว่างประเทศที่รุนแรงและมีผลต่อประชาคมระหว่างประเทศทั้งหมด ดังที่ปรากฏในคำปรารภ

⁷¹ Rome Statute of the International Criminal Court Article 5

1. The jurisdiction of the Court shall be limited to the most serious crimes of concern to the international community as a whole. The Court has jurisdiction in accordance with this Statute with respect to the following crimes:
 - (a) the Crime of genocide;
 - (b) Crimes against humanity;
 - (c) War crimes;
 - (d) the crime of aggression.

⁷² กรรณิรมย์ สุนทรนาเวิน, “ศาลอาญาระหว่างประเทศ,” หน้า 66-68.

⁷³ Rome Statute of the International Criminal Court Article 121

1. After the expiry of seven years from the entry into force of this Statue, any State Party may propose amendments thereto...

ของธรรมนูญกรุงโรม อาทิ การจี้อากาศยาน, การก่อวินาศกรรมอากาศยาน⁷⁴ ดังนั้นจึงอาจเป็นไปได้ว่า ในอนาคตอาจมีการผลักดันให้ความผิดฐานการกระทำความผิดบนอากาศยาน ซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการก่อการร้ายระหว่างประเทศอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศ และหากเป็นเช่นนั้น ปัญหาในกรณีที่รัฐไม่ยอมดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดบนอากาศยานก็อาจจะหมดไปได้

แนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะข้างต้น เป็นการอุดช่องว่างที่เกิดจากอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963, อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971 ที่ไม่มีบทบังคับให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตาม โดยอาศัยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่ปัญหาทางกฎหมายเท่านั้น ยังมีปัญหาทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นหากอาศัยแต่เพียงตัวบทกฎหมายย่อมเป็นการไม่เพียงพอ ยังต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐต่างๆ ทั้งนี้เพราะปัญหาการกระทำความผิดบนอากาศยานเป็นปัญหาร่วมกันของประชาคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการที่ผ่านทางองค์การระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นองค์การระหว่างประเทศของรัฐ (Governmental Organization) และ องค์การระหว่างประเทศของเอกชน (Non-Governmental Organization)

ลักษณะพื้นฐานโดยทั่วไปขององค์การระหว่างประเทศ คือ ประกอบไปด้วยรัฐและตัวแทนของรัฐต่างๆ สมาชิกทุกรัฐจะมีฐานะเท่าเทียมกัน องค์การจะไม่ใช้อำนาจบริหารหรือนิติบัญญัติเพื่อผูกมัดประเทศสมาชิก แต่จะทำหน้าที่เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐต่างๆ เป็นสำคัญ⁷⁵ โดยข้อสรุปและผลการประชุมภายในองค์การมักจะอยู่ในรูปของข้อมติ ซึ่งข้อมติเหล่านี้โดยตัวของมันเอง (per se) ไม่มีผลบังคับในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐจะต้องปฏิบัติตาม แต่ข้อมติเหล่านี้ก็มีผลทางการเมืองและทางศีลธรรม ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลบังคับทางกฎหมายที่

⁷⁴ Jacqueline Ann Carberry, "Terrorism: a global phenomenon mandating a unified international proposes," *Indiana Journal of Global Legal Studies* 6, No. 2 (spring 1999): 716.

⁷⁵ Philip E. Jacob and Alexine L. Atherton, *The Dynamic of International Organization* (Homewood: The Dorsey Press, 1956), p. 18.

กำลังจะเกิดขึ้น (Force Juridique Naissante)⁷⁶ ก็ได้ หากรัฐไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนข้อมติ ก็อาจถูกบีบบังคับจากประชาคมโลก ไม่ว่าจะโดยการประณามหรือการใช้มาตรการบังคับต่างๆมาเป็นการลงโทษ ประกอบกับเมื่อข้อมตินั้นได้รับการปฏิบัติจากประเทศสมาชิกพร้อมกับความเชื่อมั่นว่าสิ่งนั้นเป็นกฎหมาย ก็อาจทำให้เกิดเป็นกฎหมายจารีตประเพณีในเรื่องนั้นๆได้เช่นกัน ส่วนองค์การระหว่างประเทศของเอกชน แม้จะไม่มีคำนิยามที่ชัดเจน แต่ก็อาจสรุปได้ว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศใดๆก็ตามที่มีได้ก่อตั้งโดยความตกลงระหว่างรัฐบาล รวมถึงองค์การเอกชนของประเทศใดประเทศหนึ่งที่มีบทบาทระหว่างประเทศและดำเนินการไปโดยปราศจากการควบคุมของรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศเอกชนเหล่านี้มักจะมีบทบาทที่ส่งผลกระทบต่อรัฐ อีกทั้งบางองค์การยังมีบทบาทร่วมกับองค์การระหว่างประเทศของรัฐอีกด้วย ทั้งอยู่ในรูปแบบของการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น, การเรียกร้องในรูปแบบต่างๆ ฯลฯ

ในการแก้ไขปัญหาคำดำเนินการกับผู้กระทำความผิดบนอากาศยานก็เช่นกัน องค์การระหว่างประเทศเหล่านี้จะมีบทบาทอย่างมากในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการกับผู้กระทำความผิดบนอากาศยาน และร่วมมือกันต่อต้านการกระทำความผิดบนอากาศยาน ซึ่งในส่วนนี้จะยกตัวอย่างองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการกระทำความผิดบนอากาศยาน 3 องค์การ คือ องค์การสหประชาชาติและองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ในฐานะองค์การระหว่างประเทศของรัฐ และสหพันธ์สมาคมนักบินระหว่างประเทศ ในฐานะองค์การระหว่างประเทศของเอกชน

องค์การสหประชาชาติ

องค์การหลักในองค์การสหประชาชาติที่มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ คือ สัมัชชาใหญ่สหประชาชาติ (General Assembly) และคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ (Security Council) โดยสัมัชชาใหญ่เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกเต็มจำนวนของรัฐภาคีองค์การสหประชาชาติ และเป็นเวทีในการอภิปรายถกเถียง เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆในฐานะเป็นเวทีของการประชุมโลก (World Forum) ที่ซึ่งถือได้ว่าเป็นเวทีที่จะแสดง

⁷⁶ F. Blaine Sloan, "The binding force of the Resolution of the General Assembly of the United Nations," *British Yearbook of International Law*, (1948), p. 12 อ้างถึงใน พงศธร บุญอารีย์, "ปัญหาการก่อการร้ายระหว่างประเทศ," หน้า 173.

ออกถึงทัศนคติของโลกต่อปัญหาต่างๆ⁷⁷ ซึ่งสมัชชาใหญ่จะจัดให้มีการประชุมในทุกๆปี และจะมีการออกประชาคมที่รัฐสมาชิกทุกรัฐมีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อรับรองข้อมตินั้น โดยทุกรัฐจะมีหนึ่งเสียงเท่าๆกัน แสดงให้เห็นว่าข้อมติที่ได้รับการรับรองจากรัฐสมาชิกนั้นย่อมเป็นการแสดงออกถึงความต้องการของประชาคมโลกว่ามีทิศทางไปในทางใด ในกรณีของการก่อการร้ายระหว่างประเทศ สมัชชาใหญ่ได้มีข้อมติที่เกี่ยวข้องออกมาจำนวนมาก อาทิ ข้อมติ 2551 (XXIV) ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1969, ข้อมติ 2645 (XXV) ลงวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ. 1970, ข้อมติ 34/145 ลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1979, ข้อมติที่ 40/61 ลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1985, ข้อมติ 49/159 ลงวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1987 และล่าสุดข้อมติ 56/1 ลงวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 2001 ที่ออกมาประกาศการกระทำอันเป็นการจี้อากาศยาน, การแทรกแซงการเดินทางของอากาศยาน และการก่อการร้ายระหว่างประเทศ และเรียกร้องให้ทุกรัฐร่วมลงนามในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง รวมถึงปฏิบัติตามพันธกรณีเหล่านั้นอย่างจริงจัง เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายระหว่างประเทศให้หมดสิ้นไป⁷⁸

ส่วนคณะมนตรีความมั่นคงจะมีหน้าที่หลักในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมีสมาชิก 15 ประเทศ แบ่งเป็นสมาชิกถาวร 5 ประเทศ และสมาชิกไม่ถาวรอีก 10 ประเทศ ที่มีจำนวนสมาชิกจำกัดก็เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานและเพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งในการแก้ไขปัญหาการที่รัฐไม่ดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดบนอากาศยานนั้น จะใช้วิธีการออกข้อมติเพื่อดำเนินการหรือจัดการปัญหาเหล่านั้นออกมาในลักษณะเฉพาะเรื่อง โดยจะมี 2 รูปแบบ คือการประณามหรือเรียกร้องให้ยุติการกระทำ (Condemnation or Request) กับลักษณะของการกำหนดมาตรการ ไม่ว่าจะเป็นการใช้กำลังหรือการแสดงออกทางกายภาพ หรือมาตรการที่ไม่ใช้กำลัง เช่นมาตรการทางเศรษฐกิจ หรือตัดความสัมพันธ์ทางการทูต เป็นต้น⁷⁹ อาทิเช่น

⁷⁷ P. W. Bowett, *The Law of International Institution*, (London: Sweet & Maxwell, 1982), p. 42.

⁷⁸ ดูรายละเอียดของข้อมติที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายได้จาก พงศธร บุญอารีย์, “ปัญหาการก่อการร้ายระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 191-219.

⁷⁹ วรกร โอภาสนันท์, “มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 50.

UNSC Res. 286, 9th September 1970 เกิดจากการจี้อากาศยานในเดือนกันยายน ค.ศ. 1970 โดยกองกำลังปลดปล่อยปาเลสไตน์จำนวน 7 คน ได้ยึดเอาอากาศยาน 4 ลำเป็นประกัน โดยลำหนึ่งถูกบังคับให้ลงจอดที่กรุงโคโร และได้ระเบิดเมื่ออากาศยานนั้นลงสู่พื้น ส่วนอีกสามลำที่เหลือ ได้ถูกบังคับให้ไปลงจอดที่เมืองเซอร์กา (Zerka) ประเทศจอร์แดนพร้อมกับจับตัวประกันไว้ คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติเพื่อเรียกร้องให้ปล่อยตัวประกัน พร้อมกับลูกเรือทั้งหมด และเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ งดมาตรการป้องกันไม่ให้มีการกระทำอันเป็นการจี้อากาศยานเกิดขึ้นอีก ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าว แม้ว่าตัวประกันทั้งหมดจะปลอดภัย แต่อากาศยานก็ถูกระเบิดเสียหาย นักจี้อากาศยานทั้งหมดถูกจับกุมได้ที่ประเทศอังกฤษ เยอรมันตะวันตก และสวิสเซอร์แลนด์ และถูกนำตัวไปพิจารณาที่กรุงโคโร ประเทศอียิปต์

UNSC Res. 579 (S/17686), 18th December 1985 เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากการจี้เรือเดินทะเล Achille Lauro ได้ 6 สัปดาห์ ขบวนการก่อการร้ายชาวอาหรับ 4 คน ได้จี้อากาศยานของประเทศอียิปต์ ขณะที่เดินทางจากเอเธนส์ ไปกรุงโคโร และมีการปะทะกับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของอียิปต์ จนเป็นเหตุให้อากาศยานได้รับความเสียหายจนต้องลงจอดฉุกเฉินที่ท่าอากาศยานลูกา ในมอลต้า นักจี้อากาศยานได้ปล่อยตัวประกันที่เป็นผู้หญิง พร้อมลูกเรือจำนวน 13 คน และเรียกร้องให้เติมน้ำมันอากาศยานลำดังกล่าว หากมิเช่นนั้นจะยิงตัวประกันทิ้ง 1 คน ทุกๆ 1 ชั่วโมง ในระหว่างการเจรจาต่อรอง หน่วยคอมมานโดของอียิปต์ได้บุกเข้ายึดอากาศยาน จนเป็นเหตุให้อากาศยานเกิดเพลิงไหม้ ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตรวม 57 คน จากเหตุการณ์ครั้งนั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติประณามการกระทำดังกล่าว และเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ หันหน้ามาป้องกัน และงดมาตรการลงโทษแก่ผู้กระทำการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว

UNSC Res. 782, 1992 และ UNSC Res. 883, 1992 หลังเกิดเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมระเบิดอากาศยานของสายการบิน Pan Am ของประเทศสหรัฐอเมริกา ในขณะที่บินอยู่เหนือ่านฟ้า เมือง Lockerbie ประเทศสกอตแลนด์ ในวันที่ 21 ธันวาคม 1988 และการระเบิดอากาศยานของสายการบิน UTA ของฝรั่งเศส ในขณะที่บินอยู่เหนือ่านฟ้าประเทศไนจีเรีย ในวันที่ 19 กันยายน 1989 ซึ่งมีการพบว่าผู้กระทำการดังกล่าวมีสัญชาติลิเบีย และหลบหนีอยู่ในประเทศลิเบีย คณะมนตรีความมั่นคงต้องการให้ลิเบียออกมารับผิดชอบทั้งสองกรณี และต้องดำเนินการไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ใช่ดำเนินการตามกฎหมายรัฐใดรัฐหนึ่ง ในที่สุดก็มีมติให้ใช้มาตรการลงโทษต่อลิเบีย โดยเริ่มจาก ไม่ให้มีการสนับสนุนในเรื่องอาวุธแก๊สลิเบีย ยุติความ

สัมพันธและความร่วมมือกับสายการบินลิเบีย และสุดท้ายให้ลดจำนวนและลำดับชั้นของคณะผู้แทนทางการทูตและกงสุลของลิเบียทุกกรณี

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO)

สมัชชาของ ICAO ได้ออกข้อมติที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของการบินมาเพื่อเรียกร้องให้รัฐต่างๆปฏิบัติตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963, อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971 และเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการตามอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการบิน อาทิ⁸⁰

Resolution (adopted by the Extraordinary Assembly) A 17-2 (1970) เพื่อเรียกร้องให้รัฐภาคีสมาชิก ICAO เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญากรุงโตเกียวว่าด้วยการกระทำความผิดบนอากาศยาน ค.ศ. 1963

Resolution (adopted by the Extraordinary Assembly) A 17-3 (1970) เพื่อเรียกร้องให้มีการเตรียมให้มีการให้สัตยาบันของรัฐภาคีสมาชิก ICAO กับอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่จะมีการยกเว้นขึ้นในขณะนั้น

Resolution (adopted by the Extraordinary Assembly) A 17-5 (1970) เป็นข้อมติที่ออกเป็นมาตรการเพื่อแนะนำแนวทางในการปฏิบัติของรัฐภาคีสมาชิก ในการบรรเทาความเสียหายที่อาจจะเกิดตามมาจากการยึดอากาศยาน

Resolution (adopted by the Extraordinary Assembly) A 17-6 (1970) เรียกร้องให้รัฐภาคีสมาชิกเตรียมและยกร่างกฎหมายภายใน ในส่วนที่เกี่ยวกับการยึดอากาศยาน ให้เป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายในของรัฐภาคีสมาชิก

⁸⁰ Omer Yousif Elegab, International Law Documenting relating to Terrorism (London: Cavendish Publishing Ltd., 1997), pp. 353-397.

Resolution (adopted by the Extraordinary Assembly) A 17-7 (1970) ส่งเสริมให้มีการทำสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน ระหว่างรัฐภาคีสมาชิกในความผิดอาญาที่เป็นการกระทำต่ออากาศยานและการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

Resolution (adopted by the Extraordinary Assembly) A 17-8 (1970) เรียกร้องให้มีการคืนอากาศยานที่ได้มาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่เจ้าของที่ถูกต้อง

Resolution (adopted by the Extraordinary Assembly) A 17-13 (1970) การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคเพื่อดำเนินมาตรการต่างๆในการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

Resolution (adopted by the Extraordinary Assembly) A 17-14 (1970) ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรบกวนต่อการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

Resolution (adopted by the Extraordinary Assembly) A 17-17 (1970) การวางมาตรการรักษาความปลอดภัยบนอากาศยานขณะทำการบิน

นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 1985 ICAO ได้ออก Recommendation 1010 (1985) 32 on Aviation Security โดยการเรียกร้องให้รัฐภาคีสมาชิกเข้าเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศ 4 ฉบับ คือ อ. European Convention on the Suppression of Terrorism of 1977, Tokyo Convention 1963, Hague Convention 1970 และ Montreal 1971 และให้รัฐปฏิบัติตามข้อมติและประกาศของ European Civil Aviation Conference ที่จัดขึ้นที่ Strasbourg ในวันที่ 21 มิถุนายน 1985 อย่างเคร่งครัด อีกทั้งมีการออก Working Papers (i) and (ii) Subject No. 52 (2 February 1989, 14 February 1989) ในเรื่องการแทรกแซงการการบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดย Paper (i) เป็นเรื่องการก่อวินาศกรรมกับอากาศยานพลเรือนที่มีเส้นทางการบินระหว่างประเทศ และ Paper (ii) เป็นเรื่องการก่อให้เกิดความเสียหายกับอากาศยานพลเรือนระหว่าง ซึ่ง Working Paper ทั้งสองฉบับนี้ได้เรียกร้องให้มีการปฏิบัติตามข้อมติต่างๆของ ICAO ที่ได้เคยออกมาแล้ว

สหพันธ์สมาคมนักบินระหว่างประเทศ (IFALPA)

ในฐานะสหพันธ์สมาคมนักบินระหว่างประเทศ ซึ่งมีสมาชิกเป็นสมาคมนักบินจากทั่วโลกถึง 90 สมาคม ทำให้ที่ผ่านมา IFALPA มีบทบาทอย่างมากในเวทีระหว่างประเทศ ในการหามาตรการเพื่อดำเนินการกับผู้กระทำความผิดบนอากาศยานและผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน โดยการเรียกร้อง ICAO ให้มีการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศ ตั้งแต่อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963, อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971 จนกระทั่งถึงกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการกระทำความผิดบนอากาศยานพลเรือนโดยผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน ซึ่ง IFALPA จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว ในฐานะตัวแทนของนักบินทั่วโลก ซึ่งในปัจจุบันมีสมาชิกกว่า 100,000 คน

นอกจากนี้ นับแต่อดีตเป็นต้นมา เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อการบินทางอากาศอย่างร้ายแรง เช่น การจี้อากาศยาน, การก่อวินาศกรรม IFALPA ยังมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหา โดยการใช้มาตรการคว่ำบาตร (boycott) ทางการบินกับรัฐที่ให้การช่วยเหลือผู้ต้องสงสัยว่าจะกระทำความผิด โดยในครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1968 IFALPA ได้ประกาศคว่ำบาตรโดยไม่นำอากาศยานไปลงที่ประเทศอัลจีเรีย หากทางการอัลจีเรียไม่ยอมปล่อยตัวผู้โดยสารและลูกเรือและส่งคืนอากาศยานโบอิง 707 ของสายการบินเอลอัล ของประเทศอิสราเอล ที่ถูกคนร้ายจี้ไปลงที่อัลจีเรีย ตามพันธกรณีของอนุสัญญากรุงโตเกียว ข้อ 11 ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวระงับลงเมื่อทางการอัลจีเรียยอมปล่อยตัวผู้โดยสาร

ต่อมาเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม ค.ศ. 1969 อากาศยานแบบโบอิง 707 ของสายการบิน TWA ในขณะที่บินจากกรุงโรม ไปยังกรุงเอเธนส์และเทเลวิฟ ได้ถูกคนร้ายซึ่งเป็นสมาชิกของขบวนการปลดปล่อยปาเลสไตน์ จำนวน 2 คน เป็นหญิง 1 คน และชาย 1 คน ใช้ระเบิดมือบังคับนักบินให้นำอากาศยานไปลงในประเทศกลุ่มอาหรับ ภายหลังจากที่อากาศยานบินผ่านน่านฟ้ากรุงเอเธนส์แล้ว นักบินได้พยายามที่จะนำอากาศยานไปลงที่เมืองเบรุต แต่หอบังคับการบินได้สั่งให้ไปลงที่กรุงดามัสกัสแทน อากาศยานรบของอิสราเอลจึงได้พยายามบังคับอากาศยานลำดังกล่าวไปลงที่เทเลวิฟ แต่ก็ไร้ผล เมื่ออากาศยานใกล้จะถึงดามัสกัสก็ปรากฏว่าน้ำมันกำลังจะหมด และระเบิดเวลาที่ตั้งไว้ในห้องนักบินกำลังจะระเบิด ซึ่งก็ได้ระเบิดขึ้นทันทีที่อากาศยานถึงสนามบินและผู้โดยสารพร้อมด้วยเจ้าหน้าที่บนอากาศยานได้หนีออกทางประตูฉุกเฉินได้ทันอย่างหวุดหวิด ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ซีเรีย เมื่ออากาศยานลำดังกล่าวลงจอดโดยไม่ได้รับอนุญาตจึงได้ใช้ปืนบังคับผู้

โดยสารและลูกเรือไปข้างหน้าเป็นเวลา 2 วัน จึงได้ปล่อยตัว เว้นแต่ผู้โดยสารชาวอิสราเอล 2 คน และนักบินที่ยังคงอยู่ในดามัสกัสเพื่อตรวจดูความเสียหายของอากาศยาน IFALPA จึงได้วางแผนการที่จะให้นักบินสมาชิก IFALPA หยุดงานเป็นเวลา 24 ชั่วโมง เพื่อประท้วงให้ซีเรียปล่อยตัวผู้โดยสารชาวอิสราเอลทั้ง 2 คนที่ถูกขังอยู่ และเพื่อดึงความสนใจของประชาชนโลกให้สนใจต่อปัญหาการจี้อากาศยาน IFALPA จึงได้ประกาศล่วงหน้าเป็นเวลา 15 วัน ก่อนที่จะให้มีการนัดหยุดงาน ซึ่งแผนการนี้ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกอย่างมากมาย⁸¹ และสืบเนื่องมาจากปัญหาก่อวินาศกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 IFALPA ได้ออก “One Level of Safety World” เพื่อเรียกร้องให้รัฐต่างๆ ปฏิบัติตามพันธกรณี ข้อ 11 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963, อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญากรุงมอนทรีออล ค.ศ. 1971 โดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายใน และดำเนินการกับผู้กระทำความผิด รวมถึงจัดตั้งมาตรการความปลอดภัยทั้งปวงในทำอากาศยานและบนอากาศยานทุกลำภายในรัฐของตน⁸²

ส่วนในกรณีของการประทุติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน ICAO ได้จัดทำกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการกระทำความผิดบนอากาศยานโดยผู้โดยสารที่ประทุติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน เพื่อกำหนดถึงลักษณะของการกระทำที่ถือเป็นการประทุติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน และยังได้กำหนดถึงเขตอำนาจรัฐ เพื่อให้ครอบคลุมถึงลักษณะความผิดตามกฎหมายแม่แบบ โดยประกอบด้วยรัฐที่อากาศยานจดทะเบียน, รัฐที่เป็นถิ่นที่อยู่ทางธุรกิจหรือที่อยู่ถาวรของผู้เช่าอากาศยาน, รัฐที่อากาศยานอยู่ในหรืออยู่เหนือดินแดนของตน, รัฐที่อากาศยานลงจอดและผู้ควบคุมอากาศยานส่งตัวผู้กระทำความผิดให้⁸³ จึงนับเป็นการอุดช่องว่างอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 เพื่อให้การกระทำความผิดในลักษณะนี้อยู่ภายในอำนาจของรัฐ และส่งผลให้เมื่อผู้ควบคุมอากาศยานส่งตัวบุคคลดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐก็จะสามารถดำเนินคดีกับบุคคลเช่นว่านั้นได้ และแม้ว่ารัฐนั้นจะมีได้เป็นภาคีของอนุสัญญากรุงโตเกียวก็ตาม หากรัฐดังกล่าวมีการนำกฎหมายแม่แบบไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของตน ก็จะสามารถแก้ไขปัญหานี้

⁸¹ เรื่องนำรู้เกี่ยวกับการบินพลเรือน, “ปัญหาเกี่ยวกับการจี้ปล้นทางอากาศ,” ข่าวสารการ
บินพาณิชย์ 13, (2512): 62-63.

⁸² Herb Meyer, “IFALPA calls upon the international aviation community to eradicate 9/11 acts of terrorism,” Safety Bulletin, No. 02SAB004 (September 2001): 1.

⁸³ ดูรายละเอียดของกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการกระทำความผิดบนอากาศยานโดยผู้โดยสารที่ประทุติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน ได้จากภาคผนวก (ง).

กรณีที่อากาศยานลงจอดในรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญากรุงโตเกียวได้ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับรัฐว่าจะมีการนำกฎหมายแม่แบบนี้ไปใช้มากน้อยเพียงใด

จะเห็นได้ว่าทุกองค์การระหว่างประเทศที่ได้กล่าวไปแล้ว ต่างมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหา ในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดบนอากาศยาน ทั้งการออกข้อมติต่างๆ, การเรียกร้องให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ รวมไปถึง การใช้มาตรการคว่ำบาตร ที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เสมอมาว่าจะนำไปสู่ผลที่ต้องการหรือไม่ อีกทั้งยังอาจนำไปสู่ผลกระทบทางเศรษฐกิจ และด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ เกินกว่าที่จะคาดหมายได้⁸⁴ แต่มาตรการนี้ยังนิยมใช้อยู่จนปัจจุบัน และแม้ว่ามาตรการต่างๆเหล่านี้อาจจะไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่ก็เกิดจากความเห็นพ้องต้องกันจากสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ ทั้งรัฐ สายการบิน แม้กระทั่งนักบิน ในการต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งนับเป็นองค์ประกอบสำคัญในการเติมเต็มช่องว่างของกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้จะไม่มีผลใดๆเลย หากรัฐต่างๆไม่นำไปปฏิบัติทั้งการนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน หรือการปรับใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งรัฐถือเป็นตัวแปรสำคัญอย่างยิ่ง ในการร่วมกันแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น

4.2 ปัญหาการไม่ใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานตามที่อนุสัญญากำหนด

ในอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 ได้กำหนดให้อำนาจแก่ผู้ควบคุมอากาศยานไว้หลายประการดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 เพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดบนอากาศยานสามารถใช้มาตรการใดๆเพื่อรักษาความปลอดภัยของอากาศยาน บุคคล ทรัพย์สินบนอากาศยาน และเพื่อรักษาระเบียบวินัยอันดีบนอากาศยาน แต่หากเมื่อใดที่ผู้ควบคุมอากาศยานไม่ใช้อำนาจตามที่อนุสัญญากำหนดให้ไว้ ก็ย่อมนำไปสู่อันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานได้

โดยบทบัญญัติในหมวด 3 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว ไม่มีส่วนใดที่กำหนดเป็นการบังคับให้ผู้ควบคุมอากาศยานจะต้องใช้อำนาจตามที่อนุสัญญากำหนด ดังเช่นในกรณีของข้อ 6 ที่ให้อำนาจแก่ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถใช้มาตรการที่เหมาะสม รวมไปถึงการควบคุมตัวบุคคลที่

⁸⁴ Alona E. Evans, "Aircraft hijacking what is being done," *The American Journal of International Law* 67, No. 4 (1973): 671.

กระทำการตามข้อ 1 วรรค 1 บนอากาศยาน โดยอนุสัญญาใช้คำว่า “may impose” ซึ่งหมายถึง “อาจจะใช้” อำนาจนั้น ตามความเห็นของคณะกรรมการผู้ร่างอนุสัญญามองว่า การที่กำหนดเช่นนี้เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อรับรองการมีอำนาจของผู้ควบคุมอากาศยาน แต่ไม่ได้เป็นการสั่ง (require) ให้ผู้ควบคุมอากาศยานจะต้องใช้อำนาจ ผู้ควบคุมอากาศยานจะใช้หรือไม่ใช้ก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะการมอบอำนาจเช่นนี้ เป็นการมอบอำนาจในการรักษาความปลอดภัยให้แก่บุคคลทั่วไปที่มีใจเจ้าพนักงาน ประกอบกับผู้ควบคุมอากาศยานอาจต้องรับผิดชอบงานในด้านการปฏิบัติการบินด้วย การจะไปบังคับให้ผู้ควบคุมอากาศยานจะต้องใช้อำนาจในการรักษาความปลอดภัยหรือดำเนินการหลายๆอย่างไปพร้อมกัน อาจจะไม่เป็นการเหมาะสมนัก แต่คำถามที่เกิดขึ้นก็คือ หากผู้ควบคุมอากาศยานไม่ใช้อำนาจแล้ว ความปลอดภัยของอากาศยานจะเกิดขึ้นได้อย่างไร

ตามข้อ 6 วรรค 2 ของอนุสัญญากรุงโตเกียว ได้กำหนดถึงอำนาจของลูกเรือและผู้โดยสารที่สามารถดำเนินมาตรการในทางป้องกันอันสมควรได้เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำที่เกิดขึ้นนั้นจำเป็นจะต้องกระทำในทันที เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของอากาศยาน หรือของบุคคลหรือทรัพย์สินบนอากาศยาน ที่บัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้ลูกเรือและผู้โดยสารสามารถดำเนินการกับผู้กระทำความผิดได้ หากเป็นการเฉพาะหน้าและที่จำเป็นต้องทำในทันทีโดยไม่ต้องรอคำสั่งจากผู้ควบคุมอากาศยาน แต่จะทำได้เท่าที่เป็นการป้องกันอันสมควรเท่านั้น มาตรการอื่นๆนอกจากนี้ไม่สามารถกระทำได้ นับเป็นทางแก้ไขเบื้องต้นที่เหมาะสม เพื่อเป็นการยับยั้งผู้กระทำการอันเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยบนอากาศยานมิให้กระทำการนั้นจนสำเร็จ ซึ่งอาจนำไปสู่ความสูญเสียที่มากมายได้ เช่น มีผู้โดยสารพยายามจะเปิดประตูอากาศยานในขณะที่อากาศยานบินอยู่เหนือมหาสมุทรแปซิฟิก เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของลูกเรือเกินกว่าที่อนุสัญญากำหนด โดยไม่ได้รับการมอบหมายจากผู้ควบคุมอากาศยาน อาจทำให้ลูกเรื่อนั้นได้รับโทษทางวินัยได้ เช่น ลูกเรือทำการใส่กุญแจมือผู้โดยสารโดยผู้ควบคุมอากาศยานไม่ได้ให้ความเห็นชอบใดๆ ซึ่งกรณีนี้หากผู้โดยสารคนดังกล่าวกระทำการอันรุนแรง ทำร้ายลูกเรือ หรือผู้โดยสารคนอื่นๆ แต่ผู้ควบคุมอากาศยานไม่ดำเนินการอะไร ลูกเรือก็ย่อมดำเนินการใดๆไม่ได้ ต้องปล่อยให้ผู้โดยสารคนดังกล่าวเป็นอิสระต่อไป หากเกิดกรณีเช่นว่านี้ขึ้น ย่อมนำไปสู่อันตรายต่อความปลอดภัยของผู้โดยสาร รวมถึงอากาศยานด้วย

ฉะนั้นจึงควรมีทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นการอุดช่องว่างการไม่ใช้อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยาน และมีให้ผู้กระทำการเช่นว่านั้นไม่ได้รับการดำเนินการใดๆ แต่การจะกำหนดถึงขั้นมีบทลงโทษทางอาญาในการที่ผู้ควบคุมอากาศยานนั้นไม่ใช้อำนาจของตนนั้นย่อมไม่เป็นการสม

ควร เนื่องจากผู้ควบคุมอากาศยานไม่ใช่พนักงานและไม่ใช่นักกฎหมายและไม่ใช่นักบิน แต่ผู้ควบคุมอากาศยานเป็นเพียงผู้ปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการบินซึ่งอยู่บนอากาศยาน ทำให้กฎหมายยอมให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจดังกล่าว ประกอบกับการกำหนดโทษดังกล่าวอาจนำไปสู่การบีบบังคับให้ผู้ควบคุมอากาศยานต้องใช้อำนาจ เพราะเกรงกลัวว่าถ้าไม่ใช้แล้วตนต้องรับโทษทางอาญา ซึ่งอาจทำให้กระทบต่อความปลอดภัยของอากาศยานได้

ปัญหาต่างๆข้างต้นแม้ว่าจะมีการพยายามหาแนวทางแก้ไขออกมาบ้าง แต่ก็ยังมีปัญหาบางประการที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ตรงจุด เช่น ปัญหาในการใช้ดุลยพินิจของผู้ควบคุมอากาศยาน ทั้งปัญหาในการใช้มาตรการอันสมควร และปัญหาความหมายของคำว่าความผิดที่ร้ายแรง รวมทั้งปัญหาในกรณีของผู้ควบคุมอากาศยานบนอากาศยานแบบเช่าเหมาลำ อีกทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นอกจากจะต้องอาศัยการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐต่างๆในการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในแห่งรัฐตน รวมไปถึงสายการบินต่างๆ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องหรือเป็นไปในทางเดียวกัน และเพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถดำเนินการในการรักษาความปลอดภัยบนอากาศยานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย